

Mission d'évaluation du dispositif de solidarité internationale engagé par le Syctom depuis 2015 et proposition d'axes d'amélioration



Rapport final

Août 2020

Equipe d'évaluation :

Marc LESCAUDRON

Jérémie CAVE

Jean-Yves RAMANAMIDONA

Coffi AHOLOU

Mawusi BAITA

Prosper SAMON

Table des matières

Tables des illustrations.....	7
Liste des sigles et acronymes utilisés	8
1 Contexte et méthodologie d'évaluation	10
1.1 Exposé du contexte de l'étude.....	10
1.1.1 Les déchets au Sud, une catastrophe en gestation	10
1.1.2 Evaluer le dispositif de coopération internationale du Syctom après quatre années d'existence	12
1.1.3 Les questions et les enjeux de l'étude pour les parties prenantes	13
1.2 Méthodologie d'évaluation	14
1.2.1 Orientation méthodologique.....	14
1.2.2 Outils mobilisés.....	15
1.2.3 Méthodes et modalités d'échantillonnage	15
1.3 La réalisation de l'évaluation	16
1.3.1 La phase de Préparation	16
1.3.2 Enquête et missions de terrain	16
1.3.3 Peu de limites méthodologiques rencontrées.....	18
1.3.4 Exploitation et restitution des résultats	18
2 Résultats et analyse par critères	19
2.1 COHERENCE : le dispositif institutionnel / organisationnel	19
2.1.1 Un ancrage affirmé du programme dans la politique française d'aide publique au développement et une complémentarité reconnue avec les autres acteurs français	19
2.1.2 Le Syctom, bailleur de référence dans un secteur encore sous-investi	20
2.1.3 Un ancrage avéré du programme dans les politiques publiques nationales et internationales de développement sectorielles.....	23
2.1.4 Un renforcement des politiques publiques locales et opérateurs locaux avec ponctuellement un risque de déséquilibre de l'aide	24
2.1.5 Une cohérence entre la philosophie du programme et les principes du Syctom confrontée aux réalités du terrain	24
2.1.6 Une relation de confiance entre le Syctom et les porteurs de projet, centrée essentiellement sur le financement	25
2.2 PERTINENCE des dispositifs mis en place et des outils mis en œuvre	26
2.2.1 Une vision stratégique de la solidarité internationale insuffisamment affirmée et portée par l'institution	26
2.2.2 Une mise en œuvre scindée en deux : Solidarité et Assistance technique.....	27
2.2.3 Une ouverture géographique et thématique importante pour répondre aux différents besoins.....	29
2.2.4 Une pertinence de chaque projet à relativiser au regard de son inscription dans un système plus large.....	32
2.2.5 Grille de notation et études de faisabilité : les enjeux de la mesure de la pertinence <i>a priori</i>	34
2.2.6 Modalités d'intervention : le choix de passer par des ONG	36

2.2.7	ONG et coopération décentralisée, des modalités d'intervention complémentaires	37
2.2.8	Modalités d'intervention : faible présence du Syctom sur le terrain et enjeux de visibilité	39
2.3	EFFICACITE du programme	42
2.3.1	30 projets financés de 2015 à 2019 dans 17 pays	42
2.3.2	Activités et typologies de projets	46
2.3.3	Un engagement financier plus proche de 0,1% du budget du Syctom entre 2015 et 2019	49
2.3.4	Un engagement politique du Syctom encore limité	51
2.3.5	Un dispositif de suivi et de mise en œuvre réduit	52
2.3.6	L'appel à projets 2019 : une amélioration importante	53
2.3.7	Un fonctionnement de l'appel à projets encore améliorable	56
2.3.8	Le mode de conventionnement	56
2.4	EFFICIENCE du programme	58
2.4.1	Des principes de gestion et de redevabilité bien affirmés et un dispositif de suivi financier rigoureux	58
2.4.2	Un suivi-évaluation limité	58
2.4.3	Des retards systématiques dans la mise en œuvre des projets	59
2.5	IMPACT des actions effectivement réalisées	61
2.5.1	D'importantes différences Nord / Sud à prendre en considération	61
2.5.2	Les effets des projets sur les conditions de vie des populations et le développement des villes	62
2.5.3	Renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des élus / des services bénéficiaires	68
2.5.4	Analyse des dépenses engagées à partir des subventions : investissements et fonctionnement	72
2.5.5	Saupoudrage des financements ou, au contraire, complémentarité dans les différents projets soutenus ?	75
2.5.6	Retombées du programme pour le Syctom sur le territoire francilien	78
2.6	VIABILITE des projets	80
2.6.1	L'enjeu crucial de la viabilité financière des projets à mettre au regard du modèle économique de l'ensemble de la filière	80
2.6.2	La question primordiale du financement du service	80
2.6.3	Un modèle économique des activités de valorisation introuvable	81
2.6.4	L'appropriation par la collectivité bénéficiaire, enjeu n°1	81
2.6.5	Facteurs de pérennité d'un service public de base	82
2.7	Synergies entre les acteurs	83
2.7.1	Des synergies recherchées avec la Ville de Paris, le SEDIF et le SIAAP	83
2.7.2	Pertinence de projets communs ou intégrés entre acteurs Assainissement/Eau/Déchets	83
2.7.3	Des effets leviers des financements Syctom couplés à ceux de l'AFD	84
2.7.4	Une synergie encore peu effective dans les co-financements et les instructions de dossier	85
2.7.5	Des synergies limitées avec d'autres acteurs	85
2.7.6	Absence de synergies entre solidarité internationale et coopérations techniques impliquant du personnel du Syctom	85

3	Conclusions	86
3.1	De manière générale.....	86
3.2	Par critères	86
3.2.1	Cohérence du dispositif institutionnel et organisationnel.....	86
3.2.2	Pertinence des dispositifs et des outils	87
3.2.3	Efficacité du programme.....	87
3.2.4	Effizienz du dispositif	88
3.2.5	Impact	89
3.2.6	Viabilité	89
3.2.7	Synergies entre les acteurs	90
4	Recommandations et scenarii prospectifs	91
4.1	En termes stratégiques.....	91
4.1.1	Actualiser la stratégie internationale et unifier le double dispositif d'action internationale du Syctom.....	91
4.1.2	Renforcer l'engagement des agents et des élus du Syctom	91
4.1.3	Favoriser un recentrage et une concentration des actions	92
4.1.4	Tisser des liens plus directs et plus forts avec les collectivités au Sud.....	93
4.1.5	Identifier des angles d'approches particulièrement féconds	94
4.1.6	Rendre visible les effets néfastes induits des pratiques actuelles pour renforcer l'acceptabilité sociale de la GDS	96
4.1.7	Ne pas opposer infrastructure (<i>hard</i>) et fonctionnement (<i>soft</i>) : améliorer les complémentarités	96
4.1.8	Amélioration des synergies et de la cohérence externe : poursuivre les dynamiques en cours et les approfondir	97
4.1.9	Amélioration des synergies : une opportunité de mobilisation collective du 1% Déchet, inspirée du pS-Eau	97
4.1.10	Participer au plaidoyer international sur la gestion des déchets	99
4.2	En termes opérationnels.....	100
4.2.1	Favoriser une implication dans le pilotage des projets financés	100
4.2.2	Offrir un appui technique aux porteurs de projet	100
4.2.3	Systematiser l'évaluation, les études de faisabilité et les schémas directeurs	101
4.2.4	Structurer le processus de sélection autour de critères transparents et clairs en liens avec les orientations stratégiques et le portage politique	102
4.2.5	Faciliter le processus de sélection des projets et leur suivi.....	102
4.2.6	Harmoniser les indicateurs de suivi autour des orientations stratégiques définies en amont.....	102
4.2.7	Privilégier des retraits progressifs.....	102
4.2.8	Etoffer les RH SI au Syctom	103
4.3	Scenarii 2021-2024.....	103
4.3.1	Se doter des moyens de ses ambitions... ..	104
4.3.2	... ou des ambitions de ses moyens ?.....	104

Annexes :	105
1) Matrice évaluative	106
2) Liste des personnes rencontrées	106
3) Chronogramme réalisé	106
4) Répartition des charges et équipe d'évaluation	106
5) Références bibliographiques générales	106
6) Documents relatifs au Syctom	106
7) Grilles d'entretiens et questionnaires	106
8) Réponses aux QCM en ligne	106
9) Base de données des projets	106
10) Base de données des indicateurs transversaux	106
11) Restitution de la mission d'évaluation à Madagascar	106
12) Restitution de la mission d'évaluation au Togo	106
13) Films évaluatifs Togo	106

Tables des illustrations

FIGURE 1: GESTION DES DECHETS DANS LES PAYS A FAIBLE REVENU.....	11
FIGURE 2 : IMAGE SATELLITAIRE DES VORTEX DE DEBRIS PLASTIQUES DANS LES OCEANS DE LA PLANETE	11
FIGURE 3 : LE TERRITOIRE DU SYCTOM ET SON ENVIRONNEMENT	12
FIGURE 4 : BUDGETS DE L'AECT EN 2019.....	19
FIGURE 5 : CARTE DES PROJETS AYANT MOBILISE LES FINANCEMENTS DU SYCTOM	30
FIGURE 6: CARTE DES PROJETS AYANT MOBILISE LES 1% DECHETS.....	30
FIGURE 7: CARTE DES TERRITOIRES MOBILISANT LE 1% DECHETS	79
TABLEAU 1: NOMBRE DE DELEGUES ET DE VOIX PAR MEMBRE ADHERANT AU SYCTOM.....	13
TABLEAU 2 : PROJETS FINANCES PAR LE SYCTOM A MADAGASCAR.....	17
TABLEAU 3: PROJETS FINANCES PAR LE SYCTOM AU TOGO.....	17
TABLEAU 4 : NOMBRE DE PROJETS ET FINANCEMENTS DU SYCTOM PAR AIRE GEOGRAPHIQUE	29
TABLEAU 5: LES DIFFERENTS ANGLES D'APPROCHE DANS LA GESTION DES DECHETS SOLIDES	31
TABLEAU 6 : NOMBRE DE PROJETS ET MONTANTS ALLOUES PAR TYPE DE STRUCTURE PORTEUSE	36
TABLEAU 7:TABLEAU DES CONVENTIONS DE PARTENARIAT PAR PROJET	39
TABLEAU 8: REPARTITION DES SUBVENTIONS PAR ZONE GEOGRAPHIQUE ET PAR COFINANCEMENT	42
TABLEAU 9 : LISTE DES PROJETS FINANCES PAR LE SYCTOM PAR ORDRE DE MONTANT FINANCIER ALLOUE	43
TABLEAU 10 : LES TYPES DE DECHET CONCERNES PAR CHAQUE PROJET	47
TABLEAU 11 : NOMBRE DE PROJETS ET MONTANTS ALLOUES PAR STRUCTURE PORTEUSE.....	49
TABLEAU 12 : RESPECT DES DELAIS D'EXECUTION DES PROJETS.....	60
TABLEAU 13 : DETAIL PAR PROJET DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES DES SERVICES DE GD MIS EN PLACE.....	63
TABLEAU 14 : QUANTIFICATION DES DECHETS TRAITES EN VUE DE LEUR VALORISATION	64
TABLEAU 15 : QUANTIFICATION DES PRODUITS DE LA VALORISATION OBTENUS ET A OBTENIR.....	66
TABLEAU 16 : QUANTIFICATION DES EMPLOIS PERENNES CREEES	66
TABLEAU 17 : QUANTIFICATION DU NOMBRE DE PERSONNES TOUCHEES PAR LES CAMPAGNES DE SENSIBILISATION (SIX PROJETS)	68
TABLEAU 18: UTILISATION DES SUBVENTIONS ATTRIBUEES PAR LE SYCTOM PAR CATEGORIE DE DEPENSE	73
TABLEAU 19: PARTICIPATION FINANCIERE DU SYCTOM AUX PROJETS REALISES (HORS AAP 2019)	76
TABLEAU 20 : DISTRIBUTION DES PROJETS PAR MONTANT DE SUBVENTION ACCORDEE PAR LE SYCTOM	77
TABLEAU 21: DISTRIBUTION DES PROJETS PAR TAUX DE FINANCEMENT ASSURE PAR LE SYCTOM.....	77
TABLEAU 22 : NOMBRE DE PROJETS ET MONTANTS FINANCES PAR BAILLEUR.....	84
GRAPHIQUE 1 : PRODUCTION JOURNALIERE DE DECHETS DANS LE MONDE	10
GRAPHIQUE 2 : PROJECTION DE LA PRODUCTION DE DECHETS PAR REGION	12
GRAPHIQUE 3 : REPARTITION DU MONTANT DES	21
GRAPHIQUE 4 : NOMBRE DE COLLECTIVITES MENANT DES ACTIONS DE COOPERATION DECENTRALISEE.....	21
GRAPHIQUE 5 : MOBILISATION DU 1% DECHETS POUR FINANCER DES PROJETS PENDANT LA PERIODE 2015-2019	22
GRAPHIQUE 6 : REPARTITION DES PROJETS ET DES FINANCEMENTS DU SYCTOM PAR AIRE GEOGRAPHIQUE.....	29
GRAPHIQUE 7 : PRINCIPAUX PAYS PARTENAIRES ET MOBILISATION DES 1% DECHETS.....	31
GRAPHIQUE 8: NOMBRE D'ACTIONS PAR COMPOSANTE DE LA CHAINE DE VALEUR DE LA GESTION DES DECHETS.....	32
GRAPHIQUE 9: NOMBRE DE PROJETS SOUTENUS PAR LE SYCTOM PAR COMPOSANTE DE LA CHAINE DE VALEUR DE LA GESTION DES DECHETS....	32
GRAPHIQUE 10 : TYPOLOGIE DES OPERATEURS MOBILISANT LES 1% DECHETS	37
GRAPHIQUE 11 : FREQUENCE DES DIFFERENTS ANGLES D'APPROCHE DES PROJETS SUBVENTIONNES.....	47
GRAPHIQUE 12 : PART DES PROJETS FINANCES AYANT CIBLE LES DIFFERENTS TYPES DE DECHET.....	48
GRAPHIQUE 13 : POIDS RELATIF DE CHAQUE TYPE DE DECHET DANS L'ENSEMBLE DES CIBLAGES PREVUS DANS LE PROGRAMME.	48
GRAPHIQUE 14 : EVOLUTION DU MONTANT ALLOUE A LA SOLIDARITE INTERNATIONALE (EN % DU BUDGET DU SYCTOM)	50
GRAPHIQUE 15 : MONTANT ANNUEL MOYEN EN MILLION EUR MOBILISE PAR DISPOSITIF LORS DE LEURS PREMIERES ANNEES	51
GRAPHIQUE 16 : FONDS ATTRIBUES PAR CONVENTION ET FONDS VERSES PAR LE SYCTOM ENTRE 2015 ET 2019 (HORS AAP 2019)	59
GRAPHIQUE 17: PRODUITS DE LA VALORISATION : ETAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME	64
GRAPHIQUE 18 : PART DES PROJETS AYANT CIBLE LES DIFFERENTS TYPES DE VALORISATION.....	65
GRAPHIQUE 19 : POIDS RELATIF DE CHAQUE TYPE DE VALORISATION DANS L'ENSEMBLE DES ACTIONS DE VALORISATION PREVUES DANS LE PROGRAMME	65
GRAPHIQUE 20 : EMPLOIS PERENNES PREVUS : REPARTITION ENTRE EMPLOIS OUVRIERS ET ADMINISTRATIFS	67
GRAPHIQUE 21 : CAMPAGNES DE SENSIBILISATION : ETAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME.....	68
GRAPHIQUE 22: FORMATIONS : ETAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME.....	69
GRAPHIQUE 23 : NOMBRE DE STRUCTURES FORMEES : ETAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME	69
GRAPHIQUE 24 : MISE EN FONCTIONNEMENT DE SERVICES DE GD PAR MAILLON DE LA FILIERE : ETAT D'AVANCEMENT	70
GRAPHIQUE 25 : CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE : ETAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME	70
GRAPHIQUE 26 : ETUDES : ETAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME	71

GRAPHIQUE 27 : CONSTRUCTION D'INFRASTRUCTURES : ETAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME	71
GRAPHIQUE 28 : ACQUISITION D'EQUIPEMENTS : ETAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME	72
GRAPHIQUE 29 : POIDS DU FONCTIONNEMENT, DE L'INVESTISSEMENT ET DES AUTRES DEPENSES DANS LE FINANCEMENT DES PROJETS	74
GRAPHIQUE 30 : PART DES SUBVENTIONS DESTINEES A DES DEPENSES LOCALES ET EXTERNES	74

Liste des sigles et acronymes utilisés

ACTED	Agence d'Aide à la coopération technique et au développement
AECT	Action Extérieure des Collectivités Territoriales
AESN	Agence de l'Eau Seine Normandie
AFD	Agence Française de Développement
AIMF	Association internationale des maires francophones
APD	Aide Publique au Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CCTP	Cahier des Clauses Techniques Particulières
CDC	Caisse de Dépôts et Consignation
CEAS	Centre Ecologique Albert Schweitzer
CEFREPAD	Centre Francophone de Recherche Partenariale sur l'Assainissement, les Déchets et l'Environnement
CET	centre d'enfouissement technique
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CICLE	Coopération Internationale Climat Energie
CSCI	Commission Solidarité et Coopération Internationale
CT	Collectivités Territoriales
CUF	Cités Unies de France
DAECT	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales
DEEE	Déchets d'équipements électriques et électronique
DIB	déchets industriels banals
DMA	déchets ménagers et assimilés
DPA-OSC	Division des Partenariats- Organisations de la Société Civile
EAH	Eau – Assainissement - Hygiène
EAST	Eau, Agriculture et Santé en milieu Tropical
ECSI	éducation citoyenne à la solidarité internationale
EEDD	Eduquer à l'Ecologie et au Développement Durable
ENPRO	Ecosystème Naturel PROpre
EPT	Etablissements Publics Territoriaux
ETP	équivalent temps-plein
EUR	euros
FICOL	facilité de financement des collectivités territoriales françaises
GD	gestion des déchets
GDS	gestion des déchets solides
GESCOD	Grand Est Solidarités et Coopérations pour le Développement

GEVALOR	Gestion durable et VALORisation des déchets et des matières premières minérales
GRET	Groupe de recherche et d'échange technologique
HAMAP	Halte aux Mines Antipersonnel
IDF	Île-de-France
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères
M€	millions d'euros
MTES	ministère de la Transition écologique et solidaire
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques
ODD	Objectifs du développement durable
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisations de la société civile
PED	Pays en voie de développement
PFAPD	politique française d'aide au développement
PFE	partenariat français pour l'eau
PME	petite et moyenne entreprise
pS-Eau	programme Solidarité-Eau
QCM	questionnaires à choix multiple
REP	responsabilité élargie des producteurs
RH	ressources humaines
RRMA	réseau régional multi-acteurs
SAMVA	Service Autonome de l'Assainissement de la Ville d'Antananarivo
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SEDIF	Syndicat des Eaux d'Île-de-France
SEVES	Systèmes Economiquement Viables pour l'Eau aux Suds
SI	Solidarité Internationale
SIAAP	Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne
SOLIDAE	Solidarité – Déchets – Assainissement – Eau – Énergie
SWOT	<i>Strengths Weaknesses Opportunities Threats</i> / Forces Faiblesses Opportunités Menaces
SYCTOM	Syndicat Mixte Central de Traitement des Ordures Ménagères
TdR	Termes de Références
UE	Union Européenne

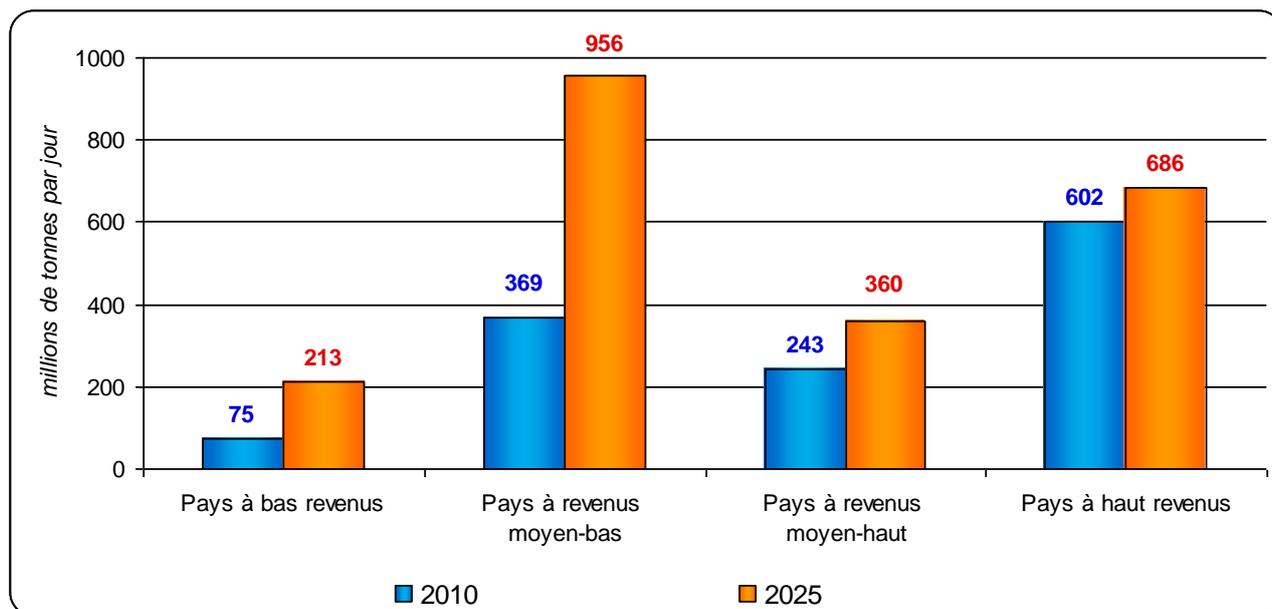
1 Contexte et méthodologie d'évaluation

1.1 Exposé du contexte de l'étude

1.1.1 Les déchets au Sud, une catastrophe en gestation

D'après le tout dernier rapport de la Banque mondiale, la production de déchets municipaux s'élevait en 2016 à 2 milliards de tonnes, soit 54% de plus qu'en 2010.

Graphique 1 : Production journalière de déchets dans le monde



(Banque mondiale 2012)

Selon ces projections, cette production devrait atteindre 2,6 milliards de tonnes d'ici 2030, soit une hausse de 29%. Autrement dit, 54% d'augmentation a été constatée en six ans, mais seulement 29% d'augmentation est prévue au cours des 14 prochaines années. Un tel décalage a de quoi étonner...

Il n'en reste pas moins que **le gisement augmente fortement** et que, même aux niveaux actuels, la **gestion des déchets de par le monde laisse très largement à désirer**.

En effet, selon la Banque mondiale, sur ces 2 milliards de tonnes de déchets (Banque mondiale 2018) :

- **70% sont enfouis** (37% en centre d'enfouissement, 33% dans des décharges sauvages),
- **19% sont recyclés**,
- **11% sont incinérés**.

En d'autres termes, la principale manière d'appréhender le problème environnemental et sanitaire constitué par les résidus des activités humaines consiste à creuser un trou et à les y enterrer.

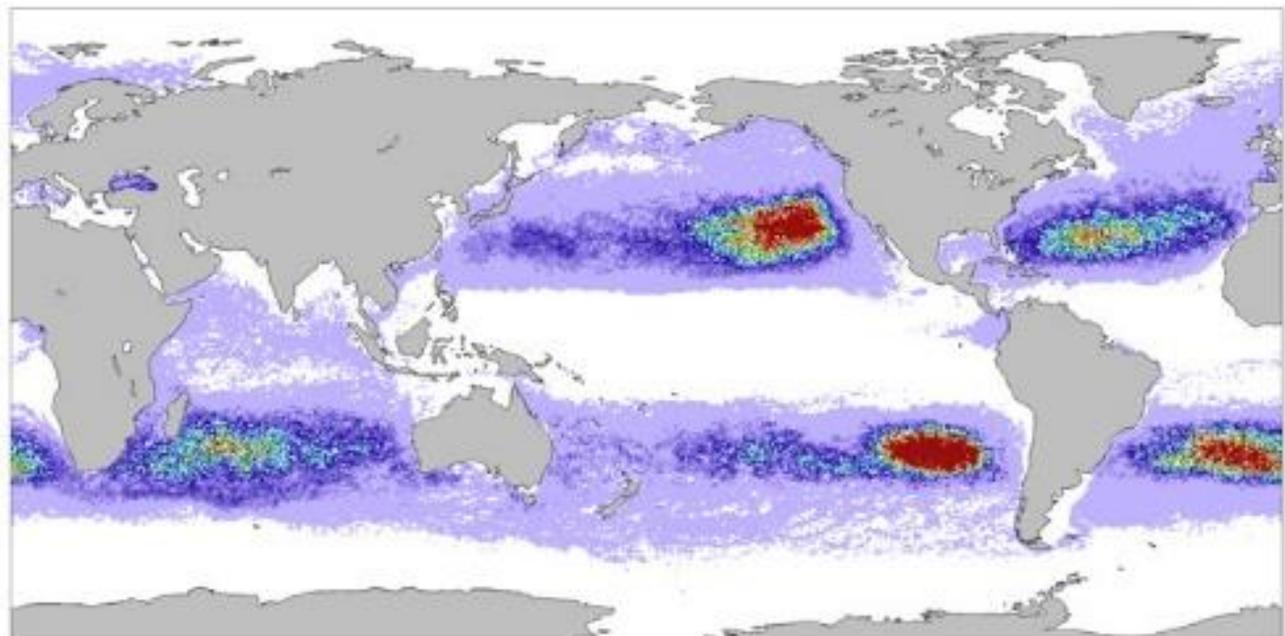
Ces chiffres masquent néanmoins le **caractère profondément lacunaire des dispositifs de collecte**. Une grande partie des déchets finit hors du périmètre d'action des pouvoirs publics : dans des ravins, brûlés à l'air libre, dans des rivières... Et cela est d'autant plus vrai en milieu rural : la couverture moyenne des foyers par le service de collecte dans la région Asie de l'Est & Pacifique, est de 77% en milieu urbain, mais seulement 45% dans les campagnes.

Figure 1: Gestion des déchets dans les pays à faible revenu

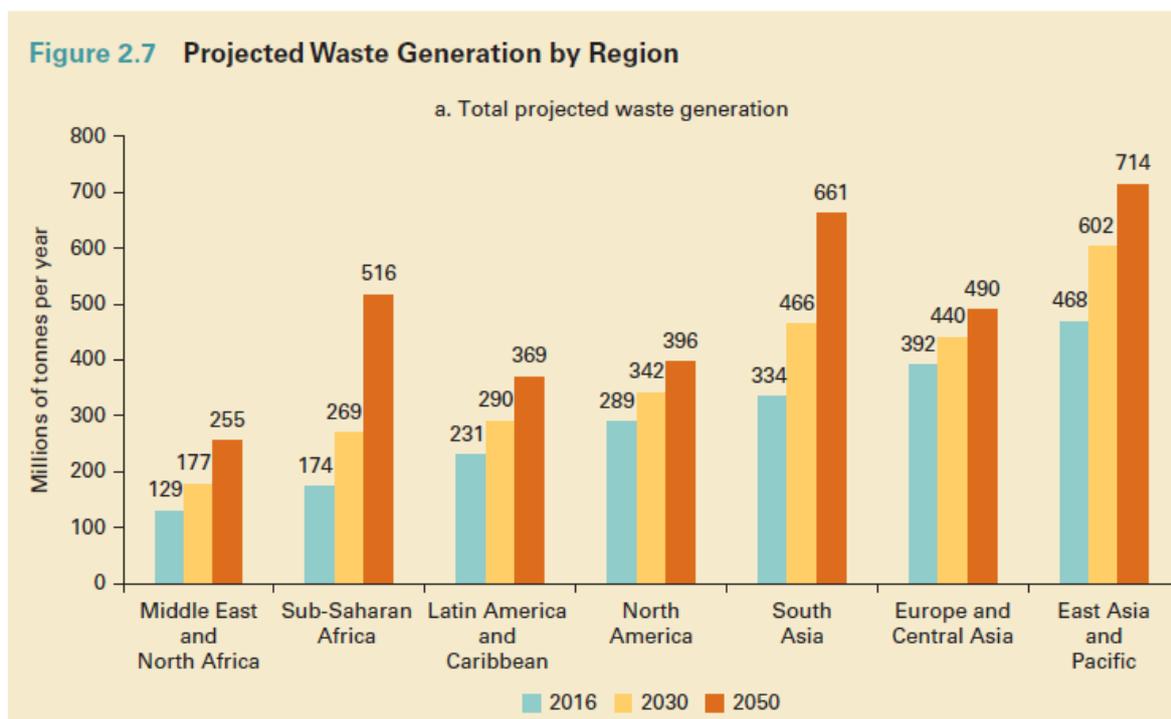


De ce fait, **nos océans s'engorgent de débris plastiques** avec des gyres dans chaque océan, la « soupe détritique » du Pacifique s'étendant sur une superficie équivalente à 3 fois la France.

Figure 2 : Image satellitaire des vortex de débris plastiques dans les océans de la planète



Le potentiel de croissance du gisement de déchets urbains réside principalement dans les pays à revenus intermédiaires : en particulier dans la région "Asie de l'Est et Pacifique" où la production devrait passer de 468 MT/an en 2016 à 602 MT/an en 2030 (+29%).



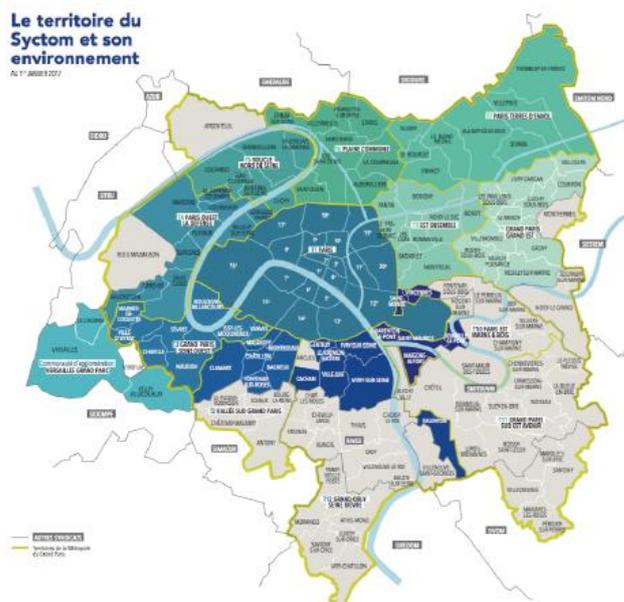
(Banque mondiale 2018)

De telles évolutions excèdent, dans la plupart des cas, les capacités d'adaptation des pouvoirs publics territoriaux. La croissance du volume des déchets constitue un défi majeur dans les années à venir dans la mesure où les autorités publiques devront faire face à la saturation des décharges, au manque de réserves foncières et à l'insuffisance des équipements.

1.1.2 Evaluer le dispositif de coopération internationale du Sycotm après quatre années d'existence

Le Sycotm, créé en 1984, traite et valorise les déchets du territoire pour le compte de 81 communes situées sur 11 territoires de la métropole du Grand Paris (et trois communes hors Métropole) et sur cinq départements : Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et les Yvelines. Au total, près de 2,3 millions de tonnes de déchets sont ainsi traitées.

Figure 3 : le territoire du Sycotm et son environnement



Chaque adhérent a un nombre de voix défini par les statuts du Sycotom. Ce nombre de voix est fonction de la représentativité de sa population par rapport à la population totale du territoire du Sycotom. Les quatre membres disposant d'une unité de traitement de grande capacité sur leur territoire disposent d'une voix supplémentaire.

Tableau 1: Nombre de délégués et de voix par membre adhérent au Sycotom

Membre adhérent		Nombre de délégués et de voix	
EPT 1	Paris	33	37%
EPT 12	Grand Orly Val-de-Bièvre Seine- Amont	8	9%
EPT 4	Paris Ouest La Défense	6	7%
EPT 6	Plaine Commune	6	7%
EPT 8	Est Ensemble	6	7%
EPT 10	Paris-Est Marne-et-Bois	6	7%
EPT 3	Grand Paris Seine Ouest	5	6%
EPT 5	Boucle Nord de Seine	5	6%
EPT 2	Vallée Sud Grand Paris	4	4%
EPT 7	Paris Terres d'Envol	4	4%
EPT 9	Grand Paris Grand Est	4	4%
CA	Versailles Grand Parc	3	3%

Face aux enjeux liés à la gestion des déchets dans les pays en voie de développement et à la nécessité de créer une mobilisation nouvelle autour de cette problématique, la loi du 7 juillet 2014 a permis aux collectivités locales compétentes en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages d'engager sur des actions de coopération internationale jusqu'à **1% des ressources** affectées au budget de ces services.

La délibération du 5 novembre 2015 approuvant le **programme de solidarité internationale du Sycotom** pour une enveloppe financière de 60 000 € en 2015 puis de 1 M€ par an environ. Parmi les trois modalités d'action envisagées (subventions, coopération décentralisée, aides d'urgence) **l'attribution de subventions à des associations ou ONG a été le mode d'action privilégié.**

Trois années après sa mise en place, le Sycotom a souhaité faire évoluer son dispositif, avec les objectifs suivants :

- faire émerger **davantage de projets** d'amélioration de la gestion des déchets ;
- ouvrir la voie à des projets d'envergure **modeste** ;
- avoir un dispositif plus **équitable** ;
- promouvoir des projets portés par les associations de la **diaspora** ou des associations de petite taille ;
- **associer les EPT** qui souhaitent déployer des actions dans le cadre du 1% Déchets ;
- **mutualiser les actions du 1% Déchets** sur le territoire afin d'éviter le morcellement des initiatives.

Le Bureau syndical a approuvé, il y a un an, le lancement de **l'appel à projets « solidarité déchets »**. En septembre 2019, 72 dossiers avaient été reçus, soit une **augmentation de 260 %** par rapport aux années précédentes.

1.1.3 Les questions et les enjeux de l'étude pour les parties prenantes

Alors même que ce nouvel appel à projets était encore en cours, le Sycotom a souhaité anticiper et commencer à **réfléchir dès à présent à l'efficacité** du programme.

Dans ce contexte, l'évaluation externe du dispositif répond à **un triple enjeu** :

1. un **enjeu d'apprentissage collectif** à travers la nécessité d'apprécier la démarche globale et ses effets directs et indirects, d'identifier les écueils passés et les axes d'amélioration des pratiques et de la gestion ;

2. un **enjeu de perfectionnement et d'adaptation** dans la perspective d'une **planification future**, afin de permettre aux futurs délégués du comité syndical du Sycotom de donner, le cas échéant, une nouvelle orientation à la stratégie de coopération internationale du Sycotom ;
3. un **enjeu de redevabilité** vis-à-vis des contribuables, des électeurs et de la Chambre Régionale des Comptes.

A partir de ces enjeux, **deux objectifs principaux se dessinent** :

1. L'évaluation est tout d'abord de nature **rétrospective et sommative** en s'appuyant sur les critères d'évaluation établis par l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques-OCDE : **cohérence, pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité**.
2. Elle est ensuite de nature **prospective et formative** autour d'un accompagnement à la réflexion stratégique et à la formulation de recommandations opérationnelles et stratégiques pour l'avenir.

Ces deux objectifs ont particulièrement été déclinés à la demande du Sycotom sur les **champs suivants** :

- **dispositif institutionnel et organisationnel** ;
- **moyens humains** mobilisés ;
- **stratégies d'intervention** et outils mobilisés ;
- **résultats et effet** des actions effectivement réalisées ;
- **amélioration possible des synergies** entre les acteurs.

1.2 Méthodologie d'évaluation

1.2.1 Orientation méthodologique

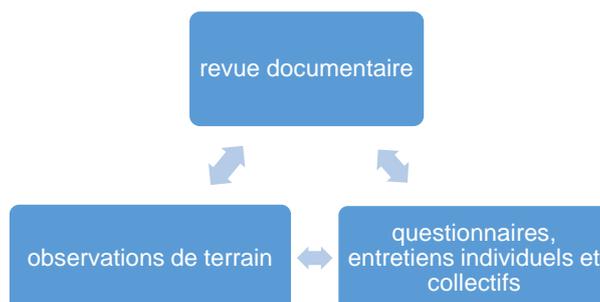
L'analyse du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) a conduit à la formulation d'une **proposition méthodologique**, affinée après des entretiens avec le Comité de pilotage de l'évaluation, composé des responsables des actions de solidarité internationale du Sycotom, d'un porteur de projet ayant bénéficié du programme, le Gret, d'un partenaire institutionnel, le SEDIF (Syndicat des Eaux d'Île-de-France), et d'un représentant du réseau associatif F3E, dont le Sycotom est membre.

Une **méthodologie mixte d'enquête qualitative et quantitative, itérative et à forte dimension participative**, fondée sur une approche institutionnelle et sensible au genre et aux personnes en situation de vulnérabilité a été proposée et suivie.

La position d'externalité des consultants permet de faire bénéficier les responsables du Sycotom d'un **regard neuf** sur leur démarche de solidarité internationale. L'évaluation est ainsi l'occasion de **réinterroger le sens** de cette dernière.

A cette fin, l'analyse rétrospective s'est appliquée, d'une part, à évaluer le déroulement de la première phase du programme et, d'autre part, à déterminer dans quelle mesure l'appel à projets « solidarité déchets » parvient à corriger les dysfonctionnements observés avant son lancement en 2019. La réflexion prospective conduit à la **formulation de recommandations** visant à optimiser le fonctionnement du programme actuel et, le cas échéant, à poser des bases renouvelées pour la conception d'une nouvelle phase opérationnelle autour d'**objectifs partagés**.

Enfin, il a été procédé à une **triangulation de données** primaires et secondaires :



Cette triangulation permet d'**objectiver les résultats et les voies d'amélioration** recherchés par le programme.

L'ensemble de ce processus évaluatif a été mis en œuvre au travers de **la matrice et des outils** présentés en annexe. Cette matrice s'appuie sur les quatre champs d'évaluation définis dans le CCTP (analyse du dispositif institutionnel/organisationnel, pertinence des stratégies d'intervention et des outils mobilisés, résultats/effets des réalisations et amélioration possible des synergies entre les acteurs) et leurs critères d'analyse. Cependant, les **questions évaluatives** ont été déclinées et hiérarchisées en fonction des critères d'évaluation suivants : **Cohérence, Pertinence, Efficacité, Efficience, Impact, Viabilité, Synergies entre les acteurs**.

1.2.2 Outils mobilisés

Analyse documentaire

Elle permet de définir le **cadre général** de l'analyse, d'établir un certain nombre d'**hypothèses** pouvant être confrontées aux données qualitatives et quantitatives et d'apporter un **premier faisceau de réponses** aux questions évaluatives formulées pour l'ensemble des critères. Les documents consultés sont ceux relatifs :

- Au **contexte stratégique** : la stratégie de coopération internationale du Sycotom, la politique française d'APD, les ODD, les évaluations sectorielles (dispositifs 1%) et le rapport de février 2019 de la Chambre régionale des Comptes sur la coopération de la Ville de Paris ;
- Aux **enjeux de gestion des déchets** : les modes de traitement des déchets promus par le Sycotom sur son territoire et à travers les projets financés ;
- Aux modalités **d'appel à projets et de coopération** : la réalisation des projets de coopération décentralisée par le Sycotom ; les projets présentés lors de l'appel à projets « solidarité déchets » ; à l'attribution des subventions (dossier projet, formulaires de demande de subvention, tableau de suivi financier...) ;
- Aux modalités de **suivi et de gestion** des projets : l'élaboration, la planification et le suivi des projets (dossier projet, rapport d'avancement du projet, état prévisionnel et récapitulatif des dépenses, bilan financier, bilan critique).

La liste des documents consultés se trouve en annexe.

Focus Group

Le *focus group* s'appuie sur des **méthodes actives d'animation et de mobilisation des acteurs**. Il s'agit de susciter une discussion ouverte structurée **autour d'une grille d'analyse SWOT** (*Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats*) **adaptée en fonction des publics ciblés**. Dans le cadre de cette évaluation, **plusieurs groupes cibles ont été échantillonnés dans les deux pays visités**, en accord avec le comité de pilotage de l'évaluation.

Questionnaires

Cet outil a été mobilisé dès le lancement de la mission. Après validation par le Comité de pilotage, des **questionnaires fermés à choix multiple (QCM)** ont été envoyés aux acteurs ciblés. Les critères d'analyse retenus et les résultats obtenus se trouvent en annexe.

Entretiens individuels semi-directifs

Cette méthode a été utilisée pour les **personnes ressources-clés** du dispositif, en France et dans les pays visités. Des **guides d'entretien ouvert** ont servi à conduire ces entretiens. Ils ont été élaborés sur la base des questions évaluatives. La liste des personnes rencontrées se trouve en annexe.

Atelier stratégique

Afin de conduire au mieux la réflexion collective du Sycotom sur ses enjeux actuels et futurs, un atelier stratégique final sera l'occasion de **partager les résultats de l'évaluation et de réfléchir collectivement aux priorités et objectifs futurs**. Les recommandations opérationnelles seront validées à cette occasion.

1.2.3 Méthodes et modalités d'échantillonnage

Vu la taille des groupes cibles concernés, un échantillonnage pour chaque outil a été proposé et discuté avec le comité de pilotage de l'évaluation sur la base d'une classification des **interlocuteurs selon leurs rôles et fonctions** dans chaque organisation et vis-à-vis du dispositif. Elle répond également à une attention à la

représentativité des différentes catégories d'acteurs impliqués dans le programme. Elle a par ailleurs été **adaptée aux spécificités des contextes institutionnels** des pays évalués.

1.3 La réalisation de l'évaluation

1.3.1 La phase de Préparation

Le lancement de la mission a été ponctué par la **transmission des documents** disponibles par le Syctom et par un **échange préparatoire** avec le directeur général adjoint ressources et moyens et la directrice des relations avec les élus et de la coopération internationale. Cette transmission a permis d'affiner la méthodologie et de préparer au mieux la **réunion de cadrage**.

Celle-ci s'est tenue à distance avec le Comité de Pilotage de l'évaluation. Elle a été l'occasion de : rappeler les attentes, discuter des orientations méthodologiques et des conditions d'enquête sur le terrain, en France et dans les deux pays visités. **La définition d'un échantillon représentatif et significatif a été validée par le comité de pilotage** à cette occasion.

Suite à cette réunion et à une première analyse documentaire, le cadre méthodologique a été actualisé et présenté dans une **note de cadrage (livrable 1)**. Cette note de cadrage s'est attachée à expliciter les objectifs de l'évaluation et la méthodologie mobilisée pour traiter les questions évaluatives. En particulier, elle a présenté les grilles d'analyse et outils de recueil de donnée ainsi que le déroulement des missions sur le terrain.

La validation du cadrage de la mission est intervenue lors de la présentation de la note de cadrage à distance. Les remarques et les corrections formulées lors de ce premier échange avec le Comité de pilotage ont ensuite été intégrées en vue de la **présentation de la note de cadrage aux membres de la Commission solidarité et coopération internationale du Syctom**, sous forme d'un diaporama synthétique.

1.3.2 Enquête et missions de terrain

Questionnaires

Dès la validation de la note de cadrage, les questionnaires ont été envoyés aux acteurs concernés et aux représentants des collectivités du Sud bénéficiaires du programme, dont la liste détaillée se trouve en annexe. En outre, il a été mis à profit le **sondage réalisé en 2019 auprès des agents du Syctom** sur leur intérêt vis-à-vis de la coopération.

Constitution d'une base de données documentaires et statistiques

Cette étape est complémentaire de la revue documentaire initiale. Elle consiste à **analyser et à valoriser la documentation existante** ayant trait aux projets réalisés dans le cadre du programme et aux projets postulés/sélectionnés lors de l'appel à projets « solidarité déchets » de 2019. Il s'agit, à partir du corpus existant, de **consolider des informations statistiques et de faire ressortir des informations-clés** susceptibles d'éclairer la démarche évaluative. Cette base de données se trouve détaillée en annexe et son analyse est reprise dans le corps du rapport.

Mission en Île-de-France

Lors de cette étape, l'équipe de consultants a organisé **des rencontres, en présentiel ou par téléphone, avec les membres du Syctom et les principaux acteurs français** intervenant dans le programme de solidarité internationale du syndicat.

Mission à Madagascar

Cette première mission de terrain a été menée en lien étroit avec les quatre structures porteuses en charge des cinq projets financés par le Syctom sur le territoire malgache (tableau ci-après), en présentiel à Madagascar (Gret) ou à distance par visioconférence :

Tableau 2 : Projets financés par le Syctom à Madagascar

Ville	Projet	Porteur de projet	Subvention
Tana	Projet-pilote de réhabilitation de la décharge d'Andralanitra	GEVALOR	100 000 €
Tana	Assainissement innovant en milieu urbain	CARE France	40 000 €
Antsirabe	Amélioration de l'hygiène et de la santé publique dans les quartiers défavorisés	EAST	183 000 €
Mahajanga	Gestion et valorisation des déchets	GEVALOR	280 000 €
Sainte Marie	Film de sensibilisation sur la gestion des déchets à Ambodifotatra	GRET	16 885 €

Le projet mené à Sainte Marie, marginal en termes de budget, n'a pas fait l'objet d'un déplacement *ad hoc*.

Par ailleurs, des échanges ont également été réalisés avec les partenaires institutionnels associés à ces projets (GESCOD, AFD, SCAC, Région IDF, Agence de l'Eau Seine Normandie (AESN)).

Sur le terrain, le **binôme de consultants** a été composé d'un consultant international et d'un consultant malgache. Sur une période de **dix jours**, les deux experts ont visité les sites accueillant les projets et ont mené des entretiens avec les acteurs locaux directement concernés par le soutien financier du Syctom : les élus locaux de Antananarivo (Tana), Antsirabe et Mahajanga ; le personnel de ces mairies en lien avec la gestion des déchets ; la structure en charge de la gestion des déchets/assainissement à Tana (SAMVA) ; l'opérateur privé de l'unité de compostage associé au projet de Gevalor à Mahajanga (Madacompost) ; les programmes RF2 et WSUP, liés au projet de CARE France à Tana, achevé en 2016.

Outre ces entretiens, des **rencontres complémentaires** ont été organisées avec des acteurs qui travaillent sur l'hygiène et l'assainissement des quartiers et sur la gestion des déchets dans les territoires étudiés. En particulier, les grands bailleurs institutionnels (AFD, Union européenne UE, Banque mondiale) ; les ONG (Planet Positif, Enda OI), les structures locales d'hygiène et assainissement intervenant dans les quartiers de Tana, Antsirabe et Mahajanga ; ainsi que les autres communes périphériques de Tana.

Cette mission de terrain a fait l'objet d'une **première restitution « à chaud » auprès du Syctom**, avec la transmission de notes d'étape et un debriefing téléphonique. Elle a ensuite fait l'objet d'une **deuxième restitution avec le Comité de pilotage** le 28 février 2020, afin d'explicitier les premiers résultats et les voies d'amélioration possibles. Le diaporama, de cette restitution se trouve en annexe.

Mission au Togo

Suivant le même déroulé que la première mission de terrain à Madagascar, la mission au Togo a été organisée en lien avec les trois structures porteuses (Gret, AIMF et SEVES) en charge des trois projets financés par le Syctom dans la préfecture des Lacs (Aneho, Vogan et Lomé).

Tableau 3: Projets financés par le Syctom au Togo

Ville	Projet	Porteur de projet	Subvention
Aneho	Gestion durable des déchets solides dans la commune d'Aného	AIMF	100 000 €
Dapaong	Amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement	Experts-Solidaires	15 000 €
Lomé	Amélioration de la gestion des déchets par le compostage et des actions conce	GEVALOR	300 000 €
Mango	Amélioration de l'accès aux services de l'eau potable et d'assainissement	Experts-Solidaires	55 000 €
Vogan	Amélioration des services publics essentiels	SEVES	20 300 €

Par ailleurs, des **entretiens ont également été menés avec les partenaires institutionnels et associatifs** impliqués dans ces projets : le SEDIF, l'AFD, le SCAC (Service de Coopération et d'Action Culturelle), et en particulier le dispositif d'appui aux coopérations décentralisées, le Département des Yvelines également présent à Aneho sur la question de l'assainissement.

Sur le terrain, une **équipe de consultants a été déployée, composée d'un consultant international, d'un vidéaste et de trois consultants togolais**. Durant **dix jours**, les experts ont visité les sites accueillant les projets et mené des **entretiens avec les acteurs locaux directement concernés** par le soutien financier du Syctom : les élus locaux ; le personnel de ces mairies en lien avec la gestion des déchets ; ainsi que l'ONG ENPRO.

En plus de ces entretiens, des rencontres complémentaires ont été organisées avec les **acteurs qui travaillent sur l'hygiène et l'assainissement des quartiers et la gestion des déchets** dans les territoires étudiés : les grands bailleurs institutionnels (UE) ; les ONG ; les structures locales d'hygiène et

d'assainissement intervenant dans les quartiers des villes concernées. Cette mission de terrain s'est conclue par une restitution « à chaud » **avec le comité de pilotage** le 06/04/2020 (diaporama en annexe).

1.3.3 Peu de limites méthodologiques rencontrées

Dans son ensemble, **l'exercice d'évaluation s'est déroulé comme prévu** et n'a **pas rencontré de limite méthodologique majeure**. Des **limites ponctuelles sur le terrain** ont pu parfois réduire la richesse des informations recueillies, notamment du fait du renouvellement des gouvernances municipales au Togo et à Madagascar, ou de la présence d'une autorité lors de focus group. En outre, certains interlocuteurs n'ont pas toujours pu se rendre disponibles, du fait d'autres priorités (SIAAP- Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne, MEAE- Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères), et les taux de réponses aux QCM ont été variables : 60% des élus, 60% des porteurs de projet de l'AAP 2019 et 80% des collectivités du Sud ont répondu aux questionnaires.

Ces différents éléments n'ont toutefois pas empêché le **recueil d'une information riche et variée, recoupée** par plusieurs observations de terrain, l'analyse de la documentation et des entretiens.

Concernant la **base de données des projets** agrégés, présentée en annexe, celle-ci a été établie à partir de l'ensemble des documents de projet à la disposition de l'évaluation au démarrage de celle-ci en novembre 2019. Par conséquent, les projets retenus pour financement à cette même date lors de l'appel à projet 2019 n'ont pas pu faire l'objet du même traitement des données. Les montants globaux des subventions attribuées ont néanmoins été pris en compte dans l'analyse. Cette dernière ne les intègre pas dans la description plus fine des activités réalisées (efficacité), de leur efficience et de leur impact. Ce point est précisé dans le corps du rapport.

Enfin, la **pandémie de COVID-19** est arrivée en Europe et en Afrique après les missions de terrain. Elle n'a donc que **peu entravé la réalisation de l'étude**, si ce n'est par un contre-temps de quelques semaines dans la production du présent rapport.

1.3.4 Exploitation et restitution des résultats

La dernière phase d'intervention a consisté à réunir puis analyser l'ensemble des informations et des données recueillies. Elle a été consacrée à la rédaction du **rapport provisoire (livrable 4)**.

Ce livrable a été présenté pour discussion et amendements au comité de pilotage de l'évaluation le 17 juin 2020. Les commentaires et orientations du comité de pilotage ont été intégrés au présent **rapport définitif (livrable 5)**. Le rapport comprend **un résumé exécutif** qui reprend les principales conclusions et recommandations de l'évaluation.

Une restitution à Paris sera organisée, où un **diaporama (livrable 6)** sera projeté à la Commission solidarité et coopération internationale. Une dernière restitution sera organisée pour les partenaires du Syctom. Un **Atelier stratégique** sera organisé dans un second temps pour présenter et valider les orientations préconisées. Les nouveaux élus membres du Syctom pourront y participer, s'approprier les résultats des travaux menés et valider les orientations stratégiques.

Les **livrables** sont donc les suivants :

1. **Note de cadrage et diaporama synthétique**
2. **Diaporamas de restitution des missions à chaud**
3. **Rapport provisoire**
4. **Rapport final et son résumé exécutif**
5. **Diaporama final**

2 Résultats et analyse par critères

2.1 COHERENCE : le dispositif institutionnel / organisationnel

Le critère d'évaluation exprimé par le concept de cohérence cherche à déterminer dans quelle mesure le programme de solidarité internationale du Syctom est en adéquation avec, d'une part, ses valeurs, son mode de gouvernance et sa stratégie – on parle alors de **cohérence interne** – et, d'autre part, avec les politiques publiques nationales et internationales, les initiatives des acteurs de l'aide au développement œuvrant dans son secteur d'activité – soit la **cohérence externe** du programme. En particulier, le degré de cohérence externe d'un dispositif résulte de son aptitude à s'insérer dans une stratégie de développement plus englobante, qui tient compte des actions déployées par l'ensemble des acteurs et favorisent les effets de complémentarité entre structures.

2.1.1 Un ancrage affirmé du programme dans la politique française d'aide publique au développement et une complémentarité reconnue avec les autres acteurs français

A titre d'ordre de grandeur l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (AECT) représentait, en 2019, **4 720 collectivités françaises** engagées dans des **partenariats avec 8 150 collectivités étrangères dans 134 pays**, où **10 440 projets** de coopération sont conduits pour un **volume financier compris entre 700 millions et 1 milliard d'euros**¹.

Figure 4 : Budgets de l'AECT en 2019



¹ Diaporama de l'action extérieure des collectivités territoriales (AECT), mai 2019 https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/powerpoint_daect_05-2019_cle024176.pdf

Cette AECT est encadrée par la **loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014**, qui permet d'établir des liens de coopération de territoire à territoire et de mobiliser l'expertise et les moyens des Collectivités Territoriales (CT) autour d'**enjeux globaux et de solidarité**, comme par exemple la lutte contre le changement climatique ou l'accès à des conditions de vie dignes.

En outre, pour financer cette action extérieure, la loi précise que les CT disposent d'**instruments spécifiques dans le domaine des services de base : le 1% Eau, le 1% Energie et le 1% Déchets**. Ces instruments offrent la possibilité de consacrer jusqu'à 1% des recettes liés à la mise en œuvre du service localement à des actions internationales. Ainsi, pour ce qui concerne la collecte et le traitement des déchets ménagers, la loi 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. »*².

Le dispositif de solidarité internationale engagé par le Syctom depuis 2015 entre parfaitement dans ce cadre légal, qui lui permet d'affirmer sa légitimité et son intérêt général au regard de la loi.

Il semble toutefois que des **limites de l'instrument 1% Déchets peuvent être identifiées en termes de lisibilité et d'assiette**, du point de vue des administrés et des élus. En effet, si le cadre législatif précise que le potentiel mobilisable 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. Et, contrairement au 1% Eau³, le 1% Déchets n'a pas fait l'objet d'une circulaire pour fixer clairement le contour de l'assiette et du potentiel financement mobilisable. De plus, *« la gestion des déchets ménagers (...) est couverte par une taxe ou une redevance des ordures ménagères (TEOM ou REOM) (et) 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 »*⁴ de l'avis de certains acteurs.

Par ailleurs, le **dispositif de solidarité internationale du Syctom s'inscrit en cohérence avec la politique française de l'Aide Publique au Développement (APD)** et notamment ses orientations stratégiques définies dans le cadre du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Celui-ci affirme ainsi en février 2018 que la France *« renforcera son action en faveur d'une gestion plus responsable des déchets solides dans les pays en développement »*⁵.

2.1.2 Le Syctom, bailleur de référence dans un secteur encore sous-investi

Il convient toutefois de **relativiser la place de la gestion des déchets dans l'APD française ou internationale**. En effet, *« 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'AFD⁶, les projets « déchets » font partie plus largement d'une rubrique « ville durable ». Du côté de l'OCDE⁷, 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 chacune 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). »*⁸

Concrètement, en termes financiers, la part relative des fonds mobilisés par les CT dans le cadre du **1% Déchets** ne représentait **que 3%** (1,6 millions EUR) **de l'ensemble de l'APD télédéclarée en 2017 par les collectivités**, hors Agence de l'Eau, loin derrière l'eau et l'assainissement (24% du total avec 11,7 millions

² Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, Art. L. 1115-2

³ Circulaire du 30/04/07 relative à la coopération décentralisée en matière d'eau et d'assainissement

⁴ Rapport « Etude prospective sur les dispositifs 1% (Eau, Déchets et Energie) - BILAN FINAL – MARS 2020 », pS-Eau – AMORCE, https://www.pseau.org/outils/ouvrages/ps_eau_etude_prospective_sur_les_dispositifs_1_eau_dechets_et_energie_2020.pdf

⁵ 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

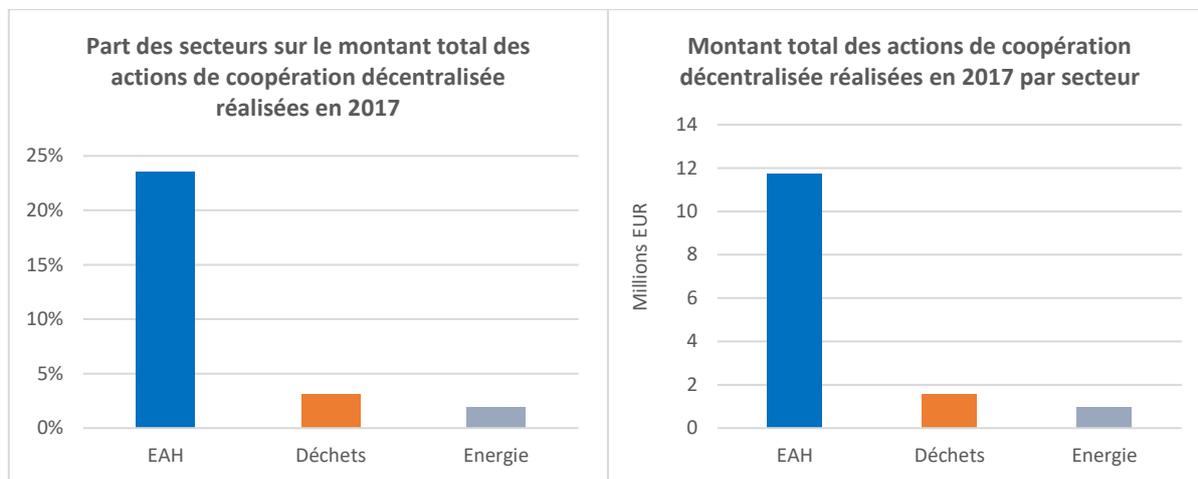
⁶ AFD, rapport annuel d'activités, 2018, <https://www.afd.fr/fr/panorama-2018-rapport-annuel-du-groupe-afd>

⁷ OCDE, CRS database, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>

⁸ Rapport « Etude prospective sur les dispositifs 1% (Eau, Déchets et Energie) ... », *op. cit.*

EUR)⁹. Il convient de relever toutefois que dans ce total, le **Syctom représente à lui seul environ 70% des fonds mobilisés au titre du 1% Déchets en 2017** (1 million d'EURO).

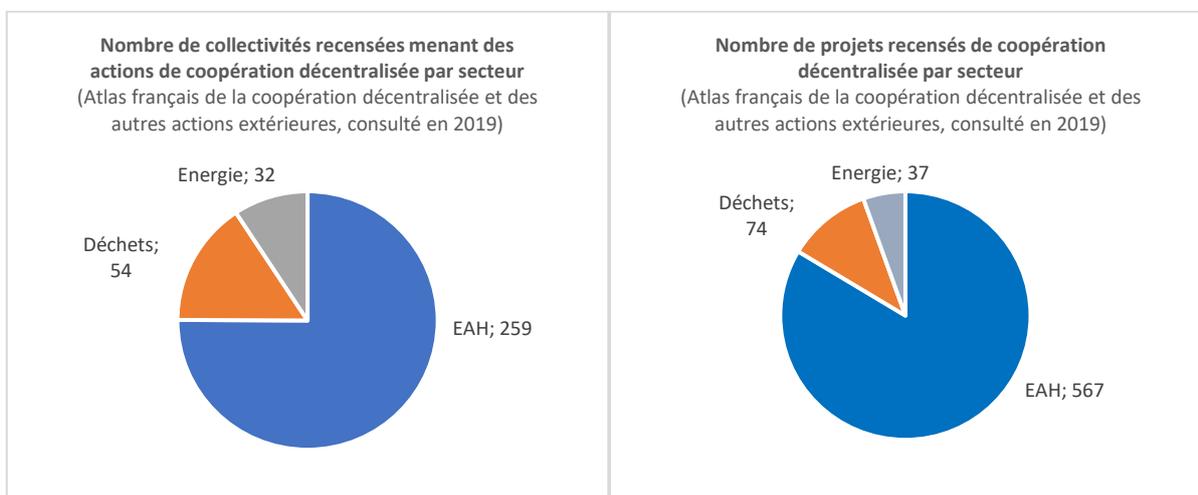
Graphique 3 : Répartition du montant des actions de coopération décentralisée par secteur



Source : Rapport 2018 sur l'APD des collectivités territoriales en 2017¹⁰

En termes de mobilisation de projets, cette **faiblesse relative du 1% Déchets par comparaison avec le 1% Eau** (Eau, Assainissement, Hygiène – EAH) se confirme.

Graphique 4 : Nombre de collectivités menant des actions de coopération décentralisée par secteur et nombre de projets par secteur en 2019



Source : Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures¹¹

Ceci s'explique à la fois par **l'antériorité du 1% Eau (2005) sur le 1% Déchets (2014)** et aussi par la **complexité du secteur et de la problématique concernée**. Il semble ainsi que les **collectivités françaises**

⁹ 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

¹⁰ Cité in Rapport « Etude prospective sur les dispositifs 1% (Eau, Déchets et Energie) ... », *op. cit.*

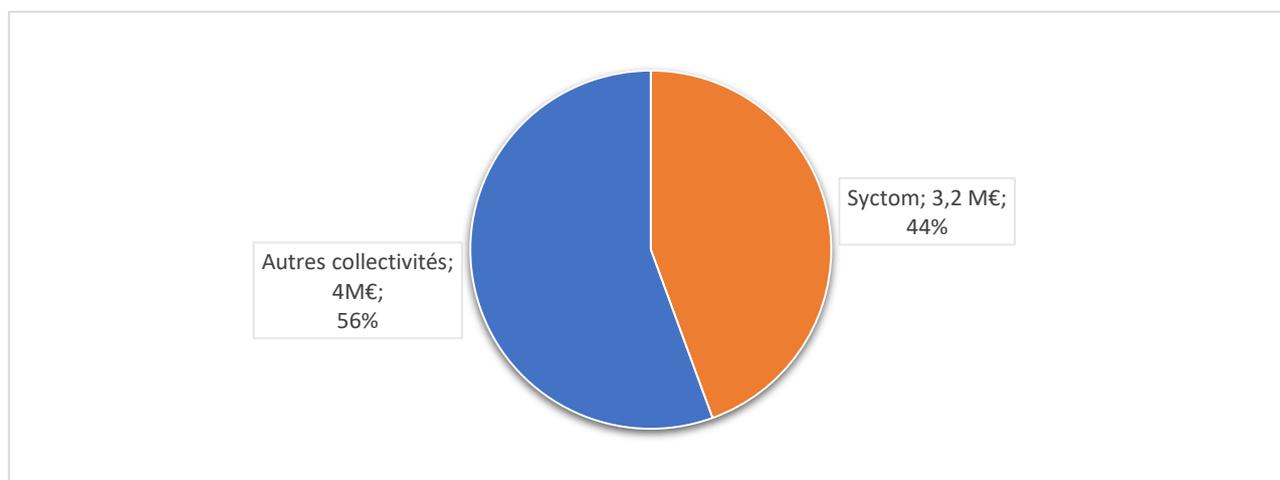
¹¹ Idem

peinent à mobiliser cet instrument de coopération car les déchets apparaissent comme un domaine où le financement du service par les usagers n'a rien d'évident. Et les autorités locales rechignent à s'y intéresser. D'autant qu'il n'existe pas de **baillleurs spécifiques** (type agences de l'eau) susceptibles d'assurer la pérennité des soutiens financiers aux projets. Pour relever les défis techniques et économiques, **l'expertise des syndicats est mobilisable, mais rarement mobilisée** par les collectivités.

Sur la période considérée par l'évaluation, selon AMORCE¹², 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 [hors Syctom], soit environ 670.000 EUR par an (...). Selon l'étude d'impact préalable au projet de loi parlementaire, le potentiel mobilisable estimé est pourtant de 67,11 millions d'euros¹³. Toutefois, dans ses communications AMORCE l'estime plutôt à 30 millions d'euros, les collectivités mobilisant rarement la totalité du « 1% » déchets (au mieux 50%). »¹⁴

Dans ce panorama, le **dispositif de solidarité internationale du Syctom est considéré comme le principal contributeur** à l'action internationale Déchets en France, avec un encours sur projets sur la période 2015-2019 de 3,2 millions d'euros (appel à projet 2019 inclus) soit **44% du montant total du 1% Déchets**, dans la limite des données recueillies par AMORCE. De plus, afin d'avoir une vue exhaustive du poids relatif du Syctom, il conviendrait d'ajouter à ce chiffre les **moyens mobilisés par le Syctom dans le cadre de ses actions d'assistance technique en direct auprès de collectivités du Sud, non comptabilisés ici**.

Graphique 5 : Mobilisation du 1% Déchets pour financer des projets pendant la période 2015-2019



Au vu de cela et au dire des acteurs du secteur de l'AECT et de la solidarité internationale, **le rôle du Syctom est jugé fondamental dans l'APD Déchets**. Les projets soutenus par le Syctom apparaissent comme pertinents. Et les montants accordés sont importants. Le Syctom est jugé légitime : doté de bonnes capacités d'évaluation technique et à l'écoute, ouvert à un fonctionnement en réseau.

En outre, le **dispositif d'appel à projets du Syctom apporte une véritable valeur ajoutée par rapport aux autres « guichets » existants**. En effet, ouvert à la fois aux CT et aux ONG, il permet aux porteurs de projets de co-financer des projets ambitieux, en **complémentarité des dispositifs de l'AFD** (guichet « initiatives OSC » de la DPA-OSC, facilité de financement des collectivités territoriales françaises- FICOL), **du MEAE** (appels à projets de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales- DAECT) **ou de l'UE**. Il permet également de **financer des petits projets non éligibles** à ces dispositifs.

¹² Réseau français d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des collectivités et acteurs locaux, <https://amorce.asso.fr/>

¹³ 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

¹⁴ Rapport « Etude prospective sur les dispositifs 1% (Eau, Déchets et Energie) ... », *op. cit.* qui précise néanmoins sur ces données chiffrées deux limites qui relativisent les constats avancés : « Ces données ne sont pas exhaustives (et les données récoltées (...)) ne permettent pas une vision annualisée des niveaux de mobilisation du 1% Déchets »

DAECT : un appel à projets général et un appel à projets thématique sont publiés annuellement par le MEAE au titre de l'action extérieure des CT. Ces financements, relativement modestes, visent à soutenir des projets d'études de faisabilité, de renforcement de capacités, d'expertise technique, des actions d'éducation citoyenne à la solidarité internationale (ECSI), des études de capitalisation... Ces subventions ne peuvent cofinancer les projets émergeant au guichet « initiatives OSC » et FICOL.

DPA-OSC de l'AFD : l'appel à projets « initiatives OSC » soutient exclusivement des projets présentés par des associations de solidarité internationale. Le montant total du projet doit être au minimum de 300 000 EUR avec un taux de cofinancement se situant entre 50 et 60% selon le type de projet.

La facilité de financement des collectivités territoriales françaises « FICOL » de l'AFD soutient exclusivement des initiatives présentées par des collectivités territoriales au titre de leur action extérieure, à hauteur de 200 000 à 500 000 EUR, avec un taux de cofinancement plafonné à 70% du montant total du projet.

EuropeAid : l'agence d'APD de l'Union Européenne ouvre régulièrement des appels à projets ciblés sur des pays et/ou sur des thématiques, comme la protection de l'environnement. Les montants des subventions s'échelonnent de 300 000 EUR à 2 000 000 EUR en gestion centrale à Bruxelles, et sur des montants plus modestes en gestion décentralisée dans les délégations de l'UE dans les pays concernés. Le co-financement est plafonné à 80%. Ces différentes modalités sont toutefois susceptibles d'être modifiées lors de chaque lancement d'un appel à projets spécifique.

2.1.3 Un ancrage avéré du programme dans les politiques publiques nationales et internationales de développement sectorielles

D'après la Banque mondiale, la production de déchets municipaux s'élevait en 2016 à 2 milliards de tonnes, soit 54% de plus qu'en 2012. Selon les projections, cette production devrait atteindre 3,4 milliards de tonnes d'ici 2050, soit une hausse de 70%. Sans surprise, le potentiel de croissance du gisement de déchets urbains réside principalement dans les pays dits du Sud. Il réside en particulier en Afrique sub-saharienne où la production devrait augmenter de 55% d'ici 2030, en Asie du Sud (+40% d'ici 2030) et en Asie de l'Est (+29% d'ici 2030).

Plus de la moitié de la population mondiale n'a pas accès à un service d'enlèvement des déchets ménagers et environ 4 milliards de personnes utilisent des décharges illégales ou non réglementées, qui accueillent plus de 40 % des débris produits dans le monde.

La production mondiale de déchets solides a pratiquement doublé au cours des dix dernières années et devrait atteindre 2,5 milliards de tonnes par an à partir de 2025, sous l'effet conjugué du développement urbain et de l'évolution des modes de consommation. Cette hausse exponentielle constitue une **véritable menace environnementale et sanitaire** et impose la mise en place d'une **gestion durable des déchets**, à tous les niveaux. **Les défis à relever sont immenses, d'autant que les collectivités des pays en développement disposent rarement des ressources financières et des compétences nécessaires.**

Ces enjeux et évolutions sont aujourd'hui pris en compte par les politiques internationales d'APD. S'il n'existe pas d'ODD spécifique sur les déchets, cette problématique est toutefois intégrée de manière transversale dans les ODD suivants :

- Objectif 6 : Accès à l'eau salubre et à l'assainissement
- Objectif 11 : Villes et communautés durables
- Objectif 12 : Consommation et production responsables
- Objectif 14 : Vie aquatique

Au regard de ces éléments, **le soutien financier du Syctom à des actions d'amélioration de la gestion des déchets dans les collectivités du Sud s'inscrit parfaitement en cohérence avec les politiques internationales** dans ce domaine. En outre, ces dernières sont reprises de manière de plus en plus systématique dans les politiques publiques nationales, aux différents niveaux central et local, et les législations

et règlements afférents. A ce titre, **l'action du Syctom est également en cohérence avec ces politiques nationales.**

2.1.4 Un renforcement des politiques publiques locales et opérateurs locaux avec ponctuellement un risque de déséquilibre de l'aide

En termes de cohérence, le programme de solidarité internationale du Syctom se positionne en appui aux politiques locales au travers du soutien à des actions de renforcement des capacités des opérateurs locaux, publics ou privés. **Il s'inscrit donc parfaitement, par principe, en adéquation avec ces politiques locales, à l'échelon municipal.**

Point d'attention : un risque de déséquilibre de l'aide

Dans des situations de faibles moyens publics, l'action de solidarité internationale court le risque d'exercer une influence disproportionnée sur la définition et la conduite de l'action publique. Dans ces situations, les projets ne sont dès lors plus « cohérents » avec les politiques publiques, ce sont ces dernières qui se mettent en cohérence avec l'aide. De nombreux travers et effets indésirables peuvent surgir de ce type de déséquilibre.

Tel semble ainsi avoir été le cas, par exemple, à **Antsirabe** (Madagascar). Le budget annuel de cette municipalité de 260 000 habitants est faible : environ 4 milliards d'Ariary (1 million €, soit environ 4€/hab.) dont 30% est consacré à la gestion des déchets qui, pour l'instant, ne concerne que le volet collecte. Par ailleurs, du fait des malversations financières dont a été reconnu coupable l'ancien Maire, les employés municipaux accusent plus de 6 mois d'arriérés de salaire.

Compte tenu de ces difficultés budgétaires, **le financement accordé à l'ONG EAST apparaît tout-à-fait considérable** (près de 200.000 €). Et de ce fait, sur place, l'action de cette ONG ne **fait pas l'objet d'un rapport de force favorable à la co-construction d'un dialogue équilibré.** Pourtant, une telle situation de faillite des comptes municipaux et de défi concomitant de gestion de déchets ménagers croissants, **requiert des efforts de concertation redoublés** : associer les autorités locales aux processus de prise de décisions, s'inscrire dans une relation de proximité avec les autres acteurs sectoriels, respecter les documents de planification existants ou en cours d'élaboration.

2.1.5 Une cohérence entre la philosophie du programme et les principes du Syctom confrontée aux réalités du terrain

Dans ses grandes lignes et principes, le programme de solidarité internationale cherche à promouvoir au travers des projets financés une **cohérence entre la philosophie d'intervention du Syctom sur son territoire et les pratiques d'action sur les territoires de coopération.** Cette cohérence est vérifiée lors de l'instruction des dossiers de projet et dans le suivi de leur mise en œuvre, le **porteur de projet étant le garant du respect de cette cohérence.**

Toutefois, les porteurs de projet et le Syctom ont conscience que les conditions de réalisation des projets, dans chaque contexte particulier, nécessitent une **adaptation aux réalités locales et un ajustement pragmatique des principes idéaux.** Tout l'enjeu est alors de **vérifier que les normes de pollution ou les conditions de travail en vigueur au sein du projet ne dépassent pas un certain plancher minimal.** Et il s'agit parfois de dilemmes cornéliens pour les porteurs de projet : mieux vaut-il faire un pas dans la bonne direction de la mise en place de solutions face aux défis de la gestion des déchets, quitte à ce que les normes ne soient pas respectées, ou faut-il suivre le principe strict des médecins et des humanitaires : d'abord ne pas nuire ? Et dès lors, comment évaluer et comparer les potentiels effets néfastes entre le *statu quo* et la mise en place de solutions imparfaites ?

Ainsi, par exemple, au **Vietnam**, l'évaluation finale du projet Pro 3 (2016-2019) fait ressortir que le porteur de projet s'est trouvé confronté à une décision gouvernementale de construire dans la province concernée par le projet des « fours à déchets » sans aucun traitement des fumées. Conscient que le « *bilan sanitaire de ces fours est néfaste pour la population (mais) en l'absence de centre d'enfouissement contrôlé, (...) avec des pratiques de brûlis à l'air libre très répandues, la marge de manœuvre (pour le porteur de projet) était faible.* L'équipe du projet a considéré dans ce contexte fortement contraint que l'alternative opérationnelle se posait entre laisser perdurer et se développer des brûlis sauvages ou essayer d'optimiser les incinérateurs existants en partant du postulat qu'en améliorant les conditions de combustion la charge polluante serait diminuée. Cependant, comme l'indiquent les résultats des études d'impact, l'optimisation des incinérateurs n'a pas permis de réduire les pollutions émises. »¹⁵

¹⁵ *Prospective et Coopération*, Rapport de l'évaluation finale du projet « Pro 3 : Pour une Province Propre et une gestion Professionnelle et optimisée des déchets dans la Province de Vinh Phuc, au Viêt Nam », Gret, cofinancement AFD-Ville de Paris-Syctom, juin 2019, p 52

Dans ce cas de figure, le porteur de projet a fait un choix, considéré comme le moins mauvais possible, et s'est donné les moyens de **mesurer dans la durée les effets** de ce choix au travers d'études d'impact réalisées par des tiers. Les résultats de ces études permettent aujourd'hui d'argumenter objectivement auprès des autorités publiques pour installer des filtres aux cheminées de ces fours ou pour en interrompre l'exploitation, afin de respecter les normes sanitaires vietnamiennes. Et la question reste entière pour le porteur de projet et ses partenaires financiers français de **savoir où la ligne rouge doit être posée** : normes nationales, souvent moins-disantes, ou normes européennes, souvent éloignées de la faisabilité économique locale ?

2.1.6 Une relation de confiance entre le Syctom et les porteurs de projet, centrée essentiellement sur le financement

Tous les interlocuteurs saluent la **qualité de la relation tissée avec le Syctom** : la confiance, la fidélité, l'écoute et la souplesse qui la caractérisent. Toutefois, cette **relation se trouve bridée par les moyens de suivi mis à disposition** : un demi équivalent temps-plein (ETP) pour des dizaines de projet en cours dans presque autant de pays différents. Par voie de conséquence, le Syctom priorise un suivi financier rigoureux et un suivi technique plus sommaire. Ce qui conduit à la fois le Syctom et certains porteurs de projets à regretter un **manque de dialogue et d'échanges** sur le fond. D'autres, en revanche, comme par exemple le département des Yvelines, apprécie la neutralité du Syctom sur la conduite du projet et la confiance ainsi témoignée.

En termes de cohérence, les **relations entre le Syctom et les porteurs de projets sont jugées globalement bonnes** de part et d'autre.

2.2 PERTINENCE des dispositifs mis en place et des outils mis en œuvre

La pertinence du programme de solidarité internationale repose, d'une part, sur le degré d'adéquation de sa conception avec les besoins des territoires ciblés et, d'autre part, sur sa correspondance avec les orientations stratégiques du Syctom. A travers ce concept, c'est la conformité des moyens (dispositifs et outils) mis en œuvre pour atteindre les objectifs du programme qui est interrogée.

2.2.1 Une vision stratégique de la solidarité internationale insuffisamment affirmée et portée par l'institution

L'engagement dans des actions à l'international est une démarche récente de la part du Syctom. Avant la promulgation de la loi du 1% Déchet en 2014, la coopération internationale était inexistante au Syctom.

Dans ce contexte, la **création du programme de solidarité internationale en novembre 2015 représente un véritable saut quantitatif et qualitatif.** Elle est le fruit d'une **conjonction favorable, entre la possibilité de financement ouverte par la loi et la volonté politique**, portée à ce moment-là par le Vice-Président du Syctom, M. Santini, fort de son expérience de président du SEDIF pendant de nombreuses années et de sa contribution à la promulgation de la loi de 2005 sur le 1% Eau, et par le DGA du Syctom, venu également d'un poste précédent au SEDIF.

Ce portage politique s'est traduit par la rédaction d'une **note interne sur l'intérêt et les modalités de mise en œuvre du dispositif** et par son adoption lors d'une délibération le 5 novembre 2015. Cette note rappelle les enjeux mondiaux du traitement des déchets, question « *largement absente de l'agenda international (a contrario du climat, de l'alimentation ou de l'eau potable)* »¹⁶, et l'opportunité offerte par la nouvelle disposition du 1% Déchets. Cette conjonction conduit le Syctom à affirmer politiquement les **raisons de la création du programme** de la manière suivante :

*« Dans un tel contexte, le Syctom conscient que la gestion des déchets est une problématique internationale qui concerne toutes les villes, quel que soit le niveau de richesse et considérant que la demande au Sud est très forte en termes de coopération et d'expertise, souhaite s'engager dans un programme de solidarité internationale afin de soutenir et d'initier des projets dans le secteur des déchets ménagers. Il s'agit également pour le Syctom d'engager une démarche de solidarité cohérente pour une amélioration durable des conditions de vie des populations concernées. »*¹⁷

Et sur cette base, une série d'**objectifs** sont affirmés :

- au Nord, « *développer l'innovation par l'échange international (...), [développer des] opportunités pour un certain nombre de PME françaises (...), Eduquer à l'Ecologie et au Développement Durable (EEDD) sur le territoire* » ;
- et, au Sud, contribuer à « *l'amélioration des conditions de vie des populations (...), [à la] gestion de la croissance urbaine et des acteurs informels (...)* [et à faire face à] *un enjeu en termes de salubrité, de santé publique, de dégradation de l'environnement* »¹⁸.

Ce cadre général a permis au Syctom de s'inscrire dans des actions internationales de manière plus affirmée et structurée que par le passé. A ce titre, le **cadre posé est pertinent.**

Toutefois, au-delà de ces grands principes généraux, **au sein de l'institution, l'APD et les enjeux de coopération ont constitué une découverte finalement peu questionnée et peu intégrée** par la majorité des agents et des élus.

Sans débats et réflexions sur le sens de la coopération internationale pour l'institution dans son ensemble, le **Syctom n'a pas construit de cadre stratégique d'orientation ni de priorisation des actions** qu'il entendait soutenir. Les moyens humains dédiés ne lui ont permis de se positionner qu'en « guichet » de financement, sans possibilité de prendre une part active à la définition des priorités à mettre en œuvre. Il est dès lors difficile de se prononcer sur la pertinence des projets du point de vue de la stratégie du Syctom.

Cet état de fait s'explique principalement par les éléments suivants :

¹⁶ Note interne, Direction Générale Adjointe des Finances et des Affaires Générales, Direction des relations avec les élus et coopération internationale, 20 août 2015, p.1

¹⁷ Idem, p 2

¹⁸ Idem, p 3

- en 2015, le 1% déchets est un **cadre d'intervention nouveau** pour l'ensemble des acteurs et pour lequel il n'y avait encore **aucune visibilité ni recul**, contrairement au 1% eau, pour lequel une longue antériorité et des cadres d'échanges de pratique existaient déjà. Dans un tel contexte, il était difficile pour le Syctom de ne pas rester général, au risque de poser un cadre stratégique trop restrictif, éloigné des contraintes et réalités de terrain ;
- la **jeunesse du Syctom dans la coopération internationale**, indépendamment du 1% déchets, qui ne lui offrait **pas de cadre de référence en interne** ;
- enfin, les moyens humains dédiés ont été sous-estimé par rapport à l'ambition initiale du Syctom ce qui l'a contraint à se positionner en guichet de financement plutôt qu'en partenaire technique et financier.

2.2.2 Une mise en œuvre scindée en deux : Solidarité et Assistance technique

D'un point de vue opérationnel, dès 2015, le Syctom a souhaité distinguer **plusieurs modalités de mise en œuvre de son action internationale**. Dans la note interne adoptée par les élus du Syctom, il est ainsi prévu que « *Trois types d'actions pourront être privilégiés :*

- **les projets de coopération décentralisée** : dans ce cas, la mise en œuvre du programme repose essentiellement sur la capacité du Syctom à mobiliser ses ressources propres. Il s'agit de partenariats directs avec les collectivités territoriales du Sud. Ce choix engage le Syctom à mettre à disposition du programme choisi des compétences techniques, les ressources humaines correspondantes et le budget nécessaire à la réalisation des infrastructures mais aussi à l'accompagnement de l'action. (...)
- **l'attribution de subventions à des associations pour tout projet lié à la gestion des déchets ménagers**. Le Syctom pourra affecter son financement à un projet proposé et mené par un acteur tiers, le plus souvent une ONG ayant fait preuve de ses capacités techniques et financières dans le domaine de la gestion des déchets ménagers. Le Syctom se libère ainsi des contraintes liées au choix et à la gestion technique et financière du projet, aux relations avec le partenaire du Sud. En retour, l'ONG opératrice rapportera des résultats concrets, une visualisation de l'impact de la mobilisation du Syctom, des informations permettant de communiquer auprès du public et de valoriser la démarche.
- **les aides d'urgence** : en marge des programmes de coopération décentralisée et des actions de solidarité internationale, et lorsque le cas se présente, le Syctom pourrait être impliqué dans des actions d'aide d'urgence telle qu'une aide d'urgence post tremblement de terre au Népal. Ce type d'intervention nécessitant des moyens et des budgets spécifiques, chaque action d'aide d'urgence pourra donc faire l'objet d'une délibération spécifique. »¹⁹

Dans la réalisation concrète de l'action internationale, les **deux premières modalités ont été mises en pratique**. Ainsi, outre le dispositif de solidarité internationale étudiée dans la présente évaluation, les **actions de coopération décentralisée** ont concerné :

- une **assistance technique** sous forme d'expertise : au Kazakhstan, aux Philippines et en Russie ;
- des actions ponctuelles de **formation**, au Vietnam ;
- une **contribution aux espaces internationaux de débats sur les grands enjeux du développement** : COP21 à Paris, forum mondial de l'eau à Brasilia en 2018.

En termes d'assistance technique, le Syctom a répondu à des **demandes exprimées directement par des CT du Sud** (Astana, Manille, Moscou), en lien avec le réseau diplomatique français (ambassades et AFD).

A Manille, suite au blocage d'un projet d'assainissement par du phyto-traitement mené par le SIAAP (Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne), le Syctom a été sollicité pour travailler en amont sur le traitement des déchets. Une mission exploratoire technique a été organisée sur place. Elle a donné lieu au **montage d'un projet pilote semi-industriel de création d'un site mixte d'assainissement liquide/solide** autour d'une station de pompage et d'assainissement où un traitement des déchets se ferait localement. Ceci permettrait ainsi de limiter l'enfouissement sur une décharge située à 80km, avec 40% de déperdition sur la route.

¹⁹ Note interne (...), 20 août 2015, *op. cit.* p 4

Le projet doit être déposé pour **financement auprès de la FICOL-AFD** pour un démarrage en 2021. La Banque Mondiale s'est d'ores et déjà déclarée prête à financer la réplication du modèle.

Au Kazakhstan et en Russie, l'appui du Syctom a porté sur la structuration de la filière, afin d'aider les autorités à bien prendre en compte toutes les dimensions du service public : vision et responsabilité du service public. Dans leurs contextes particuliers, le **principal enjeu était de récupérer les services essentiels, après une période de privatisations généralisées et la fin de l'illusion de gagner de l'argent avec les déchets** grâce à des partenariats publics privés. Il s'agissait alors de réfléchir aux meilleures solutions au coût le plus abordable et territorialisé, adapté aux réalités locales :

- Ainsi, **à Astana**, en 2017, le Syctom a conduit une mission d'assistance technique à l'élaboration du **schéma directeur de GDS de la ville et de la stratégie nationale de traitement des déchets**, ainsi qu'à la définition d'un **cahier des charges d'une installation de compostage** ;
- **A Moscou**, l'appui s'est focalisé sur la **structuration du service public de gestion**.

Ces missions ont été jugées **très valorisantes en termes de retombée d'images** par les personnes qui ont participé à ces actions.

En termes de formation, une **intervention d'une semaine à Hué, au Vietnam, en novembre 2018**, a été réalisée **pour le compte du SIAAP**, en partenariat avec PRX Hanoi. Elle a permis de proposer aux participants une présentation du savoir-faire du Syctom et une réflexion sur un saut qualitatif de prévention et de diminution de la production de déchets.

Elle a également **permis à l'intervenant d'apprendre des pratiques et réalités vietnamiennes** du recyclage, par les travailleuses informelles appelées *Dong Nat*, et du compostage décentralisé en milieu urbain. Les leçons tirées de cette expérience portent sur la nécessité de porter un regard global sur la situation, de ne pas avoir une approche uniquement technique mais bien plus sociologique, afin de pouvoir s'adapter aux réalités économiques locales. Lorsque celles-ci sont fortement contraintes, il convient de prioriser et de s'inspirer de projets les moins énergétiquement coûteux.

Enfin, concernant la **contribution du Syctom aux débats internationaux**, celle-ci a été le fruit du **constat de la faible présence des déchets** dans les enceintes internationales sur l'environnement et de **l'opportunité d'en discuter, d'abord avec les acteurs français** du secteur de l'environnement, **puis dans les forums internationaux**.

Ainsi, le **Syctom a adhéré au partenariat français pour l'eau (PFE)**, à l'invitation du SIAAP. L'idée était d'amener la question des déchets par la porte d'entrée de l'assainissement. En effet, le constat est partout partagé que les questions de l'assainissement et de la gestion du risque inondation sont bloquées par les déchets non-traités. Sur cette question le Syctom a pu apporter son éclairage sur les enjeux et contraintes de la GDS.

A partir de ce cadre d'échanges, **le Syctom a participé aux rencontres internationales des COP21 et COP22**, en particulier dans les tables-rondes des *side-events*. En amont de ces rencontres, le Syctom a également participé au **groupe de travail avec le ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES)** pour co-construire la feuille de route française sur la mise en place des ODD.

Ces différentes initiatives ont permis de **porter à un bon niveau le sujet des déchets et de l'assainissement**. Si en 2015, lors de la COP21, le mot déchet n'est pas prononcé, lors de l'adoption des ODD à la COP22, le mot déchet est utilisé quatre fois dans les 22 objectifs, même si aucun ODD sur les déchets n'est adopté.

En outre, ces rencontres ont également été **l'occasion d'approfondir les relations avec d'autres acteurs**, comme le SIAAP avec qui un projet a été monté, ou avec le PNUD au Kenya ou l'UNESCO à Paris, avec qui les échanges se poursuivent. Elles ont aussi permis la mise en place d'une alliance des mégapoles issues de la COP22, notamment en termes de réflexion sur le traitement des déchets à l'échelle des mégapoles dans l'urbain dense et très dense.

Le bon accueil fait au Syctom par ces acteurs mondiaux montre le **manque d'experts sur ces questions et la forte demande d'appuis et de conseils**.

Par le biais de ces forums, il s'agit de **faire émerger la gestion des déchets comme un service essentiel**. De cette même manière, depuis deux ans la présence médiatique et politique de la question des déchets plastiques dans les océans se traduit par une demande croissante de solutions dans l'opinion publique. Sur ces questions, le Syctom a un **rôle spécifique à jouer, en tant que rare organisation de service public du traitement des déchets à l'échelle mondiale**.

Du point de vue de l'institution, ces actions ont poursuivi les **objectifs de contribuer à la reconnaissance de la problématique** au travers d'un plaidoyer pour créer un forum mondial des déchets. Il s'agit ainsi d'une volonté de **développer le poids du Syctom et de son expertise à une réflexion générale sur la part du traitement des déchets dans les politiques environnementales** au sens large.

Du point de vue de ses promoteurs et acteurs, ces actions ont permis d'**offrir un rayonnement international et de la visibilité au Syctom**. Elles ont répondu à des **demandes des pouvoirs publics locaux** au titre de l'expérience accumulée par le Syctom.

A ces différents titres, cette action internationale directe est pertinente, même si son impact mériterait d'être étudié avec attention, en particulier sur la dimension plaidoyer, toujours plus immatérielle dans ses effets lorsqu'il est porté à ce niveau sur des questions générales de principes. En outre, en l'absence d'un cadre de référence stratégique, il est difficile de se prononcer sur la pertinence des cibles (PFE, UNESCO) de cette action internationale qui aurait pu se concentrer sur des acteurs travaillant sur les déchets, comme l'ISWA ou UN HABITAT.

En termes de pertinence vis-à-vis des orientations politiques du Syctom, il est également constaté que ces actions directes et la subvention de projets par le dispositif de solidarité internationale ont été **mises en œuvre de manière parallèle et sans articulation stratégique explicite**.

2.2.3 Une ouverture géographique et thématique importante pour répondre aux différents besoins

Du point de vue de la distribution géographique des subventions accordées, le **programme du Syctom est en cohérence avec les orientations de l'APD française**. En effet, on vérifie que **les pays africains dits « francophones » concentrent 70% des projets et 74% des financements accordés**. De plus, si l'on considère les anciens territoires colonisés par la France (ou ayant fait l'objet d'un protectorat français), membres de l'Organisation internationale de la Francophonie, ces proportions atteignent respectivement 87% et 89%²⁰. A noter que les anciens territoires coloniaux d'Afrique du Nord (Maroc, Tunisie, Algérie) sont absents de ces statistiques.

Graphique 6 : Répartition des projets et des financements du Syctom par aire géographique

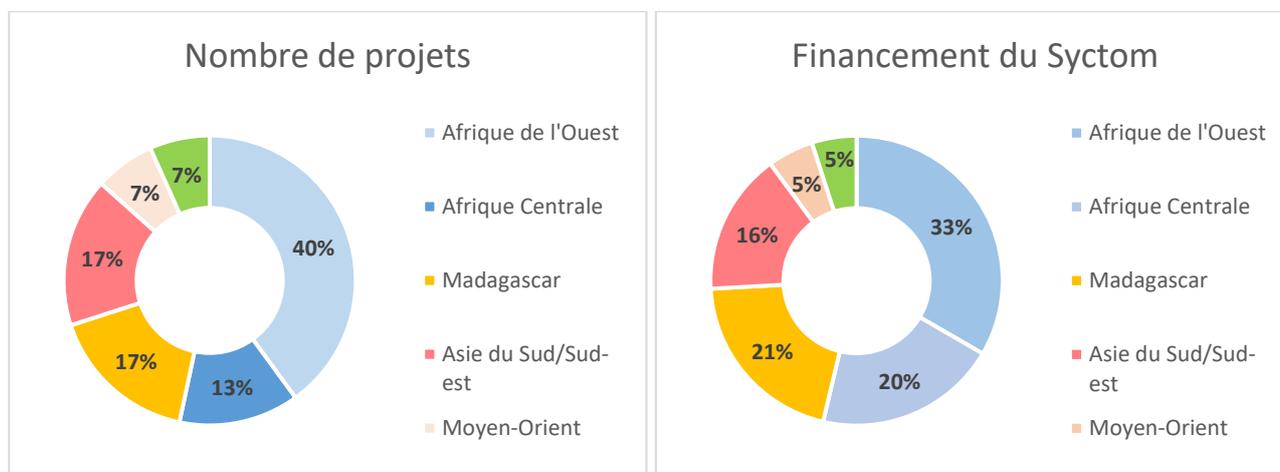


Tableau 4 : Nombre de projets et financements du Syctom par aire géographique

Aire géographique	Nb de projets	%	Subv Syctom	%
Afrique de l'Ouest	12	40%	850 108 €	33%
Afrique Centrale	4	13%	516 450 €	20%
Madagascar	5	17%	619 885 €	20%
Asie du Sud/Sud-est	5	17%	403 000 €	16%
Moyen-Orient	2	7%	130 000 €	5%
Caraïbes (Haïti)	2	7%	126 000 €	5%
TOTAL	30	100%	2 645 443 €	100%

²⁰ Ces données sont calculées hors appel à projets 2019

Cette **répartition géographique correspond aux orientations initiales** du programme qui prévoyaient qu'en termes de « *périmètre géographique, les actions situées dans les pays francophone d'Afrique, ainsi qu'en Asie, Amérique latine, Madagascar, Haïti, les Comores pourront être privilégiées sans pour autant exclure les autres pays en voie de développement qui souhaiteraient améliorer leur système de gestion des déchets.* »²¹ Il convient cependant de constater que la part réservée aux pays « non francophones » est très marginale.

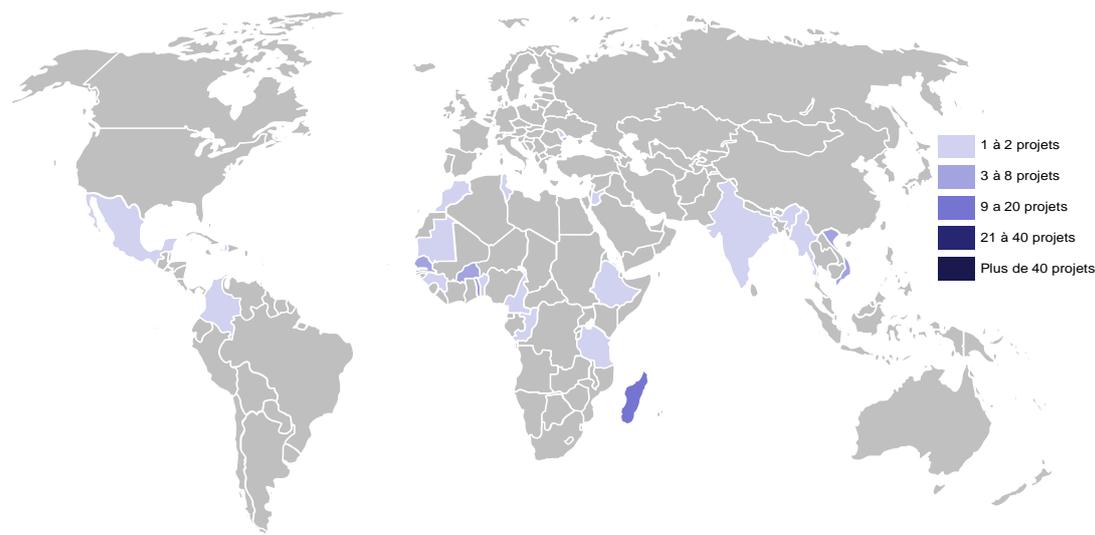
En outre, si l'on **compare les territoires ciblés par le Syctom avec ceux ciblés par l'ensemble des acteurs du 1% Déchets**, l'on constate une **très grande proximité**, signe, d'une part, du **poids relatif du Syctom dans l'ensemble et, d'autre part, de la force des liens historiques et linguistiques** des acteurs français avec les pays francophones. Des pays non francophones et émergents, Mexique, Colombie, Inde notamment, sont également investis par les actions des CT et ONG françaises.

Figure 5 : Carte des projets ayant mobilisé les financements du Syctom



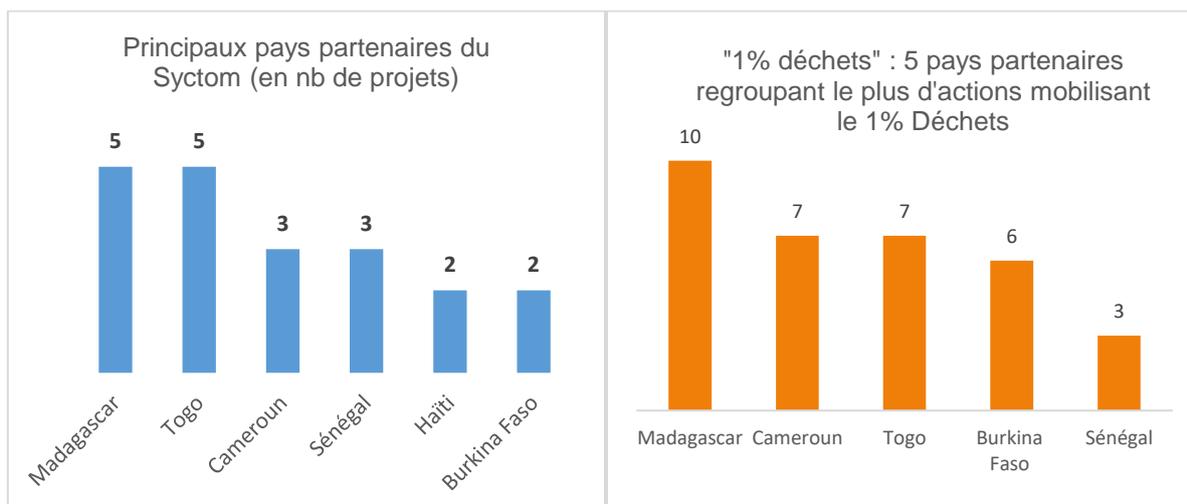
Figure 6: Carte des projets ayant mobilisé les 1% Déchets

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



²¹ Note interne (...), 20 août 2015, *op. cit.* p 4

Graphique 7 : Principaux pays partenaires et mobilisation des 1% Déchets



D'un point de vue thématique, le **programme de SI du Sycotom a financé une grande diversité d'approches des différentes facettes de la gestion des déchets solides (GDS)**. Ces approches ont parfois été combinées au sein du même projet :

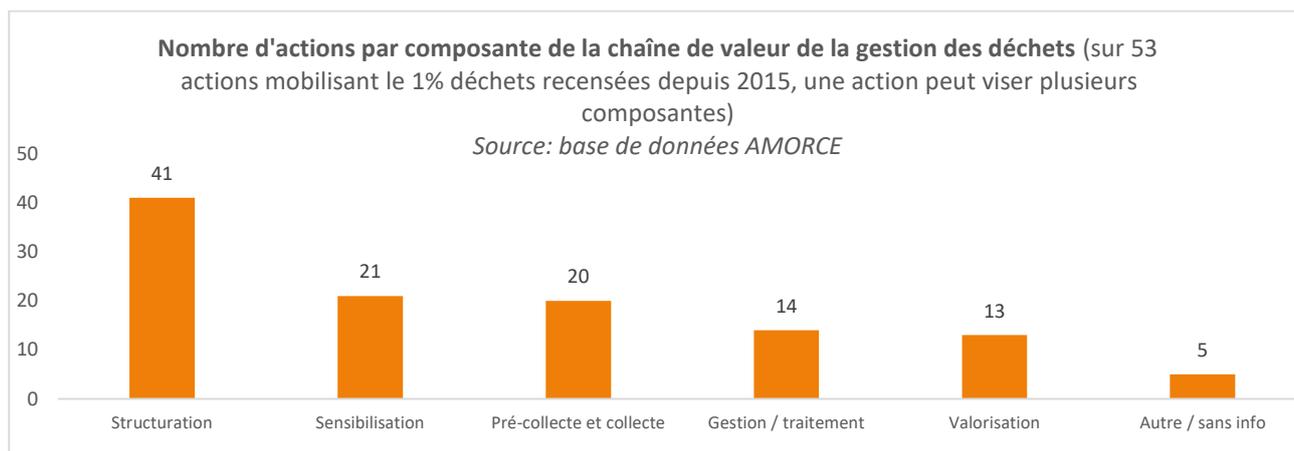
Tableau 5: Les différents angles d'approche dans la gestion des déchets solides

Angle d'approche	Prévu	% des projets
Renforcement des capacités	21	70%
Mise en place de maillon(s) de la filière	20	67%
Insertion professionnelle	18	60%
Etudes	16	53%
Construction institutionnelle	9	40%
Problématique du genre	9	30%
Synergies Eau-Assainissement- Hygiène	6	20%

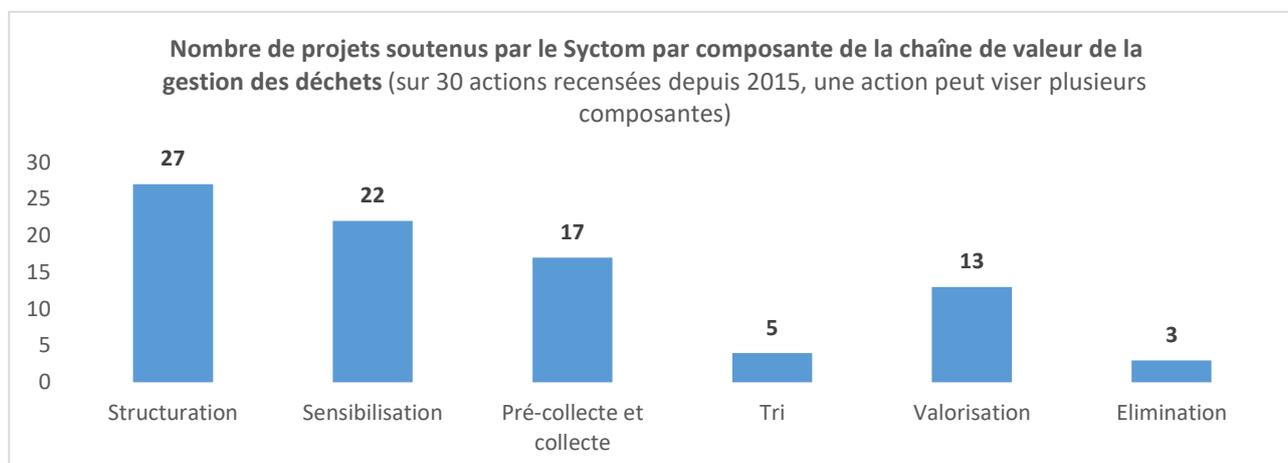
Pour l'ensemble des projets financés dans le cadre du 1% Déchets, « **plus de quatre actions sur cinq mobilisant le 1% Déchets appuient la structuration de la filière** : études préalables, appui à la mise en place d'un service de gestion des déchets, élaboration de schémas directeurs, formation des équipes... Ces chiffres rejoignent les constats issus des entretiens montrant que le secteur est moins mature que (celui de la gestion de l'eau) 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. »²² Pour les projets soutenus par le Sycotom, ce ratio monte à **90%, soit 27 projets sur 30**.

²² Idem

Graphique 8: Nombre d'actions par composante de la chaîne de valeur de la gestion des déchets



Graphique 9: Nombre de projets soutenus par le Syctom par composante de la chaîne de valeur de la gestion des déchets



Ces différents constats démontrent que, dans son programme de solidarité internationale, le **Syctom a fait le choix d'une très large ouverture géographique**, priorisée sur les territoires ayant des liens historiques et linguistiques avec la France, **et d'une large ouverture thématique** afin de toucher le plus grand nombre de problématiques liées aux déchets. Seuls des critères restrictifs de pertinence, d'efficacité et de faisabilité technique prévalent dans le choix des projets.

A posteriori, ce choix apparaît **pertinent en termes politiques** de ciblage des besoins de solidarité et de priorisation des pays francophones **et en termes opérationnels** de mobilisation de projets de qualité en nombre suffisant.

2.2.4 Une pertinence de chaque projet à relativiser au regard de son inscription dans un système plus large

En première analyse, les projets financés par le Syctom apparaissent pertinents : l'amélioration de la pré-collecte permet d'améliorer les conditions sanitaires pour les habitants des zones qui ne sont pas desservies par le service municipal de collecte, la promotion de la valorisation organique permet de diminuer le recours à l'enfouissement et de lutter contre la très inquiétante dégradation des sols partout sur la planète, etc.

Toutefois, plusieurs limites peuvent apparaître à l'issue des deux missions de terrain (Madagascar et Togo), selon le **degré d'articulation** du projet avec les autorités et politiques municipales.

De l'intérêt limité d'améliorer la pré-collecte si la collecte municipale ne suit pas

Ce cas de figure a pu être constaté à Madagascar : à Antananarivo (projet Care) ou à Antsirabe (East), l'amélioration de la pré-collecte dans certains quartiers a surtout abouti à ce que les bennes à ordures communautaires débordent, en raison d'une fréquence de collecte municipale insuffisante. Une telle **désarticulation** a des **effets contre-productifs** dans la mesure où les habitants, confrontés à cette saturation source de nuisance, ne sont pas incités à adhérer à la pré-collecte (et peuvent estimer plus efficace de se débarrasser de leurs détritiques dans les cours d'eau, par exemple).

De manière générale, **l'intervention sur un seul maillon de la chaîne sans prise en compte de l'ensemble produit des effets négatifs sur l'adhésion des usagers et des parties prenantes** (autorités, opérateurs). Cette dimension n'est pas toujours visible dans un dossier de projet focalisé sur un maillon précis, pour lequel il existe un besoin certain d'amélioration de la situation initiale. Il est, certes, à noter que le nouveau format du dossier de demande de subvention comprend un tableau destiné à décrire l'ensemble du système de gestion des déchets municipaux. Un **regard expert extérieur** pourrait toutefois être judicieux en vue d'apprécier la cohérence du projet proposé par rapport au cadre existant. Il y a en particulier un **enjeu d'échelle** : avec le financement sollicité, quelle est la taille de ville réaliste pour une prise en compte de la totalité de la chaîne ? A l'inverse : dans quelles circonstances travailler à l'échelle de quartiers ou sur un seul maillon serait pertinent ?

De l'intérêt parfois limité de déployer un projet sur certains quartiers seulement

Dans le cas d'Antsirabe (Madagascar), le projet monté par East comprenait 2 volets à financer : une action d'amélioration des conditions sanitaires dans certains quartiers en amont et un centre de traitement des déchets en aval. L'interruption du second volet a mis en évidence le caractère **parcellaire** du premier volet. Pourquoi ne déployer la pré-collecte que dans 14 *fokontany* (quartiers) sur les 60 que compte la ville ? Les partenaires malgaches rencontrés ne comprenaient ni cette restriction, ni les critères de sélection des quartiers bénéficiaires (au choix desquels ils n'avaient pas été associés). Ainsi, la mauvaise conception de la partie aval de ce projet a-t-elle mis en lumière : à la fois le bon travail réalisé sur la partie amont, mais également l'opportunité de déployer ces actions à l'échelle de l'ensemble de la ville.

A contrario, dans le cas d'une grande ville comme Lomé, la **mise en place d'un projet pilote Africompost sur un quartier**, constitué en « lot » par la municipalité pour la mise en place d'une pré-collecte par des opérateurs privés, peut prendre tout son sens :

- i. parce qu'elle **s'inscrit dans une planification globale de la filière par les autorités publiques** qui se chargent de la collecte et du centre d'enfouissement technique (CET) final ;
- ii. parce qu'elle est **conçue comme une expérimentation de techniques innovantes de pré-collecte** (coûts évités par le détournement du sable dans le gisement au niveau des ménages) **et de valorisation** (coûts évités par le détournement des matières organiques et des matières recyclables) qui doivent faire leur preuve à petite échelle avant un éventuel passage à grande échelle ;
- iii. parce qu'elle **appuie localement un opérateur privé** qui a vocation à se développer et à pérenniser ses activités économiques.

Outre la solution technique, le modèle économique est primordial

Un déséquilibre économique a pu être constaté dans les projets de Mahajanga et d'Antsirabe (Madagascar). Le projet de Madacompost a connu d'importantes difficultés du fait d'une **erreur d'appréciation initiale** : l'opérateur a cru que la filière de valorisation organique pourrait s'autofinancer et s'est même engagé à reverser une petite subvention à la municipalité (« aide à la collecte »). Les responsables de Madacompost ont vite réalisé leur méprise mais malheureusement jusqu'à ce jour, les autorités municipales doutent des compétences non point techniques, mais gestionnaires de cette structure.

A Antsirabe, le cas est encore plus évident. L'ONG EAST, qui n'a qu'une expérience très limitée en matière de gestion des déchets, a pensé qu'elle pourrait mettre sur pied une triple installation (compostage, fabrication de pavés plastiques, traitement des boues) pouvant traiter « la totalité des déchets » de la ville. Au-delà des réserves technico-logistiques que la configuration du site (non achevé) peut susciter, le document-projet ne disait rien du **mode d'exploitation** de cette unité de traitement : qui serait maître d'ouvrage ? De quelle nature serait le contrat d'exploitation ? Quel équilibre économique permettrait-il d'atteindre ? Comment cette unité pourrait-elle continuer à être viable, une fois l'ONG repartie ?

A Lomé, le projet Africompost a mis au cœur de son action **le renforcement du modèle économique de l'opérateur local**, avec des résultats intéressants en termes d'optimisation et d'autonomisation. En outre, une grande part de l'action conduite porte sur **l'évaluation et l'objectivation du coût évité** grâce aux techniques

innovantes expérimentées afin de **construire un plaidoyer** en vue de leur déploiement généralisé sur la ville et leur prise en charge économique par la collectivité.

De l'intérêt limité de financer de la valorisation quand ce n'est pas la priorité de la municipalité

La plupart des autorités municipales ne se soucient principalement que du service d'évacuation des déchets hors-la-ville, dans des modalités les moins coûteuses possibles et selon des critères de qualité correcte. Dans un deuxième temps seulement, elles en viennent à se soucier des conditions d'enfouissement en aval, pour tenter de remédier à des drames écologiques et humains plus ou moins critiques. Compte tenu de ces préoccupations, les **projets de valorisation des déchets portés par les ONG ne les intéressent que marginalement**. Elles cherchent en **priorité des moyens** (matériels et financiers) pour améliorer **la collecte et le stockage**, le reste leur semblant secondaire.

Face à cette réalité, et malgré les efforts de pédagogie des porteurs de projet, à Madagascar comme au Togo, **la valorisation des déchets peine à être perçue comme une façon de diminuer l'ampleur du problème** (et du coût) **des déchets à enfouir**. Il semble y avoir eu, dans plusieurs cas, une importante **méprise quant aux attentes des autorités publiques**. D'autant que ces attentes relèvent souvent de **l'illusion d'une solution-miracle** qui ne leur coûterait rien (mythe du « *green is gold* »).

Et ceci est encore renforcé, comme à Lomé, lorsque l'enfouissement final est resté gratuit, hors frais de transport, jusqu'à une date récente (2018). Dans ce cas précis, la mise en service d'un CET moderne en 2019 commence aujourd'hui à rendre visibles les coûts de l'enfouissement. Les conditions semblent, dans ce **nouveau contexte, plus favorables pour que le plaidoyer sur les coûts évités devienne audible**.

L'ensemble de ces dimensions techniques, économiques et politiques illustrent la complexité de la mesure de la pertinence de chaque projet mis en œuvre sur le terrain et, *a fortiori*, lorsqu'il est encore au stade de la candidature à une subvention du Sycotm.

2.2.5 Grille de notation et études de faisabilité : les enjeux de la mesure de la pertinence a priori

Sur la base du périmètre géographique et thématique évoqué précédemment, le programme de SI du Sycotm a également défini des **critères d'éligibilité des projets**. Ceux-ci sont détaillés comme suit :

« Les projets soutenus auront pour objectif l'amélioration de la collecte et du traitement des déchets ménagers et le renforcement des capacités des collectivités du Sud à gérer le service public de gestion des déchets ménagers. Ils auront pour objet l'assistance à maîtrise d'ouvrage, l'éducation à la citoyenneté et à la sensibilisation des déchets ménagers, la formation des élus, des personnels techniques et administratifs...

Il s'agira d'accompagner les collectivités des pays en voie de développement dans une approche durable et avec le souci de favoriser le développement local. Les actions de coopération utiliseront au maximum les ressources internes de la collectivité partenaire, le Sycotm se positionnant en appui dans le respect du contexte local, et non en substitution.

Les actions soutenues devront par ailleurs :

- *s'articuler avec les politiques nationales des pays concernés en matière de gestion des déchets ;*
- *faire l'objet d'un partenariat local impliquant les autorités, les habitants et les acteurs de la gestion des déchets ;*
- *être cohérentes avec les programmes mis en place par d'autres bailleurs de fonds, nationaux et internationaux et rechercher un effet levier avec d'autres dispositifs d'aide au développement ;*
- *s'inscrire dans la durée afin de laisser le temps à la collectivité du Sud de monter en compétence et d'acquérir peu à peu la capacité de définir et de mettre en œuvre des politiques de gestion des déchets sur son territoire ;*
- *mettre en place des indicateurs de suivi des impacts du projet et de la réalisation des objectifs et des dispositifs d'évaluation a posteriori, si besoin par un organisme indépendant. »²³*

Et il est également ajouté plus loin que *« s'agissant des projets, une attention particulière pourra être portée au respect des principes du développement durable et en conséquence au choix des technologies. »²⁴*

Il apparaît ainsi, dès la création du dispositif, que les **critères de sélection sont nombreux et hétérogènes**. Ils reflètent ainsi la complexité de la thématique et de ses enjeux. Ils suivent les principes recommandés par

²³ Note interne (...), 20 août 2015, *op. cit.* p 3-4

²⁴ Idem, p 4

les bonnes pratiques internationales, notamment celles des **critères de qualité** du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE (pertinence, efficacité, efficience, impact et viabilité).

Pour mesurer la bonne atteinte de ces critères par les projets déposés, une **grille d'analyse** a été mise en place dès le début du programme en 2016. L'instruction préalable des dossiers et leur étude en commission d'attribution des subventions permet de **garantir le respect de ce cadre**. La **relation de confiance avec les porteurs de projet** est alors primordiale pour estimer la crédibilité des éléments d'analyse fournis. En outre, **depuis 2019, un avis technique** est demandé auprès des agents du Syctom, lors de l'instruction.

Ce cadre d'instruction présente toutefois **plusieurs limites**, en termes de **temps disponible** pour une analyse fouillée et contradictoire des dossiers d'une part, et en termes de **connaissance détaillée** du contexte, des acteurs et des articulations sur l'ensemble du système de gestion des déchets, d'autre part.

Enfin, les **études de faisabilité en amont des projets sont rarement proposées ou présentées par les porteurs de projet**. Le cas récent du projet d'appui à l'élaboration des schémas directeurs de la gestion des déchets ménagers et de la gestion de l'assainissement liquide de la ville de Vogan (Togo), en partenariat avec le SEDIF, fait ainsi figure de cas exceptionnel. Sur l'ensemble de la période :

- seuls 5 projets (17%) ont concentré l'ensemble de leurs moyens sur des études préalables ou études de faisabilité²⁵ et
- 19 (63%) ont intégré des études à un moment donné de leur mise en œuvre.

A titre de comparaison, l'exigence d'études de faisabilité est à géométrie variable selon les différents bailleurs de fonds :

- pour les responsables de l'AFD/FICOL : dans le cas **de projets d'investissement, une étude de faisabilité technique, économique et financière est obligatoire**. Dans cette optique, un classement environnemental et social des dossiers les amène à rejeter certains projets jugés trop risqués pour une collectivité française, dans la mesure où ils impliqueraient beaucoup de normes susceptibles d'alourdir considérablement le projet.

En dehors de l'investissement, les études préalables ne sont pas exigées. Elles sont toutefois appréciées, non seulement afin d'évaluer la solidité technique et financière du projet, mais également **pour s'assurer de la volonté de la collectivité locale** de s'engager.

- Pour la fondation Suez, si **l'étude de faisabilité n'est pas une condition requise** pour l'octroi d'une subvention, elle est **en général présentée en soutien du dossier par les opérateurs eux-mêmes** qui auto-financent ce préalable. Et la fondation approfondit ensuite la question avec le porteur de projet lors de l'instruction.

Sur le plan des critères de sélection et de leur mesure, plusieurs cas de figure existent également selon chaque bailleur. Une présentation de quelques exemples se trouve détaillée ci-après, dans l'analyse du critère d'efficacité du dispositif (p 52 à 54). Il est néanmoins possible de mettre ici en exergue quelques spécificités intéressantes :

- l'organisation de **missions d'identification in situ**, à partir des sollicitations reçues, afin de mesurer la volonté politique et les compétences locales en amont (cas du SIAAP, avec la réserve de savoir si le SIAAP dispose d'un référentiel et de compétences spécialisées pour procéder à une telle mesure) ;
- la **co-construction des projets avec les porteurs** dans les phases d'identification et de formulation (cas du SEDIF) ;
- le **ciblage stratégique de zones géographiques prioritaires**, selon des critères politiques :
 - pays dont sont issues les diasporas présentes sur le territoire de la collectivité,
 - proximité historique et linguistique,
 - pays visés par un objectif de développement économique (cas de la région Île-de-France),
 - etc.

²⁵ Il s'agit des projets suivants : Mauritanie, Kiffa : faisabilité du système de GD ; Cambodge, Siem Reap : faisabilité du système de GD, caractérisation des déchets et commercialisation du compost ; Liban, Caza de Bcharreh : faisabilité du système de GD ; Haïti, Saint-Marc : faisabilité du système de GD ; Togo, Vogan : faisabilité du système de GD et caractérisation des déchets, rédaction d'un schéma directeur de GD.

2.2.6 Modalités d'intervention : le choix de passer par des ONG

Dès la création du programme, le Syctom a fait le choix de s'appuyer sur « un acteur tiers, le plus souvent une ONG ayant fait preuve de ses capacités techniques et financières dans le domaine de la gestion des déchets ménagers. »²⁶ Il apparaît ici clairement que ce choix repose essentiellement sur la **connaissance technique du sujet et la connaissance du terrain et des mécanismes spécifiques à la coopération internationale** (interculturalité, écosystème d'acteurs spécialisés, rapports socio-politiques déséquilibrés Nord-Sud, structures sociales aux inégalités fortes et en gestion sous stress) que peuvent apporter les ONG de SI. Ces connaissances sont ainsi vues comme des **garantes de l'efficacité et de l'impact** des projets.

En outre, le « Syctom se libère ainsi des contraintes liées au choix et à la gestion technique et financière du projet, aux relations avec le partenaire du Sud. »²⁷ Il s'agit ici d'un **gain d'efficacité** pour le syndicat qui peut faire un **fort effet levier** : avec des RH peu mobilisées (1/2 ETP et des apports ponctuels d'agents et d'élus), il met en œuvre indirectement 30 projets dans 17 pays²⁸. Ce choix peut être comparé à celui du SEDIF qui, avec 90 ETP pour un besoin estimé à 120 pour la mise en œuvre de ses missions sur le territoire francilien, a fait le choix d'externaliser entièrement à des ONG toutes ses actions internationales. A l'inverse, le SIAAP, avec plus de 1 000 salariés, a progressivement évolué d'un financement octroyé aux ONG vers une mise en œuvre en direct de ses actions et une internalisation des compétences *ad hoc*.

Sur ces deux dimensions – appui sur l'expérience et l'expertise de professionnels de la SI et démultiplication des projets grâce aux moyens humains et financiers de tiers – le **choix du Syctom de financer des porteurs de projets, ONG et/ou CT, est jugé pertinent.**

En termes de volume, la répartition des subventions par nature de structure porteuse est la suivante :

Tableau 6 : Nombre de projets et montants alloués par type de structure porteuse

Projets par type de porteur	Nombre	% du total	Montant	% du total
ONG internationale (CARE, Gret avant la fusion avec Gevalor)	6	20%	574 885 €	22%
ONG reconnue d'intérêt public (HAMAP, Guilde)	3	10%	228 468 €	9%
ONG moyenne (budget < 2M€/an)	17	57%	1 544 090 €	58%
Organisme créé par collectivité(s) (GESCOD, AIMF)	2	7%	168 000 €	6%
Collectivité	2	7%	130 000 €	5%
TOTAL	30	100%	2 645 443 €	100%

A titre de comparaison également, selon l'évaluation récente des dispositifs 1%, « **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). »²⁹

La confusion des chiffres des dispositifs 1%, entre projets à l'initiative des ONG ou à l'initiative des CT, montre bien que la situation n'est pas tant binaire (ONG/CT), qu'une **intrication d'une diversité d'acteurs en constante évolution** : autorités publiques locales, nationales et internationales, opérateurs privés à but lucratif ou non lucratif, financeurs publics et privés, réseaux d'acteurs et organisation de mobilisation sociale

²⁶ Note interne (...), 20 août 2015, *op. cit.* p 4

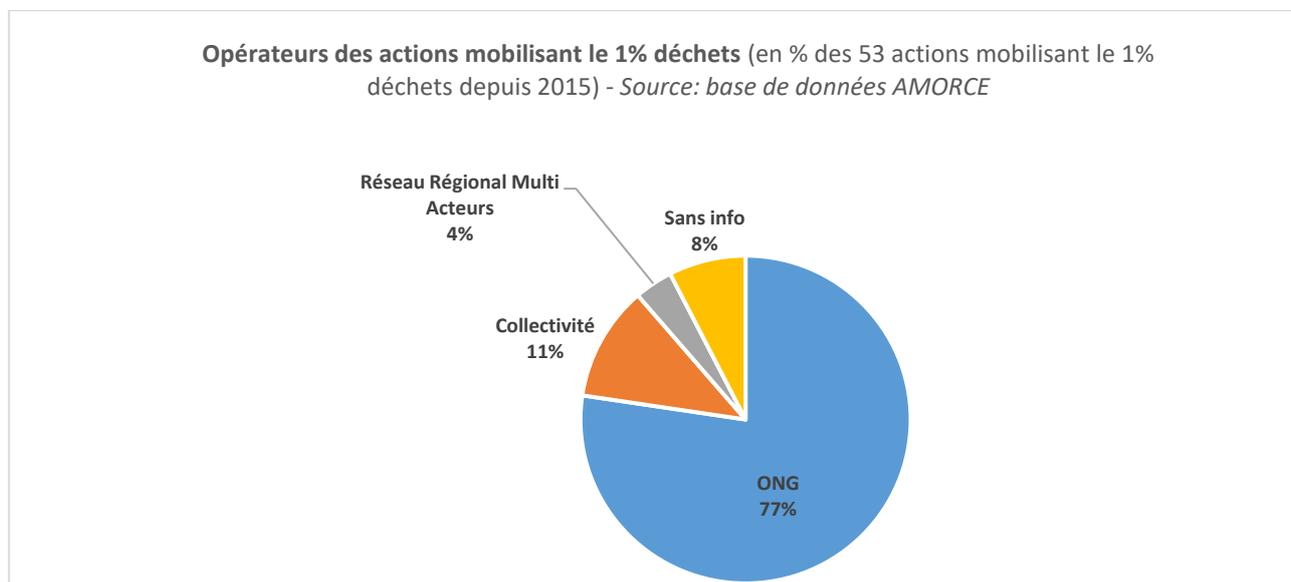
²⁷ Idem

²⁸ 34 projets dans 19 pays si on inclut l'appel à projets 2019.

²⁹ Rapport « Etude prospective sur les dispositifs 1% (Eau, Déchets et Energie) ... », *op. cit.*

(usagers, citoyens, activistes). **La question est donc celle du juste positionnement du Sycotm dans cet écosystème : financeur, partenaire technique et financier ou assistant technique ?** Dans le strict cadre du programme de SI, il se positionne depuis 2015 comme **un financeur**.

Graphique 10 : Typologie des opérateurs mobilisant les 1% Déchets



2.2.7 ONG et coopération décentralisée, des modalités d'intervention complémentaires

Les approches comparées ONG/coopération décentralisée

La création d'une association et son financement par des subventions publiques relèvent de la question de la légitimité de l'initiative citoyenne et de son soutien par les pouvoirs publics.

Ainsi, les ONG procèdent-elles de **l'initiative citoyenne de solidarité internationale**. Pour certaines d'entre elles, les plus anciennes, les plus importantes en termes de budget et/ou les plus adossées à des compétences pointues, elles se sont **fortement professionnalisées**, tant dans leur gouvernance que dans leur technicité et leur connaissance des contextes internationaux. Elles sont aujourd'hui considérées comme des **opérateurs à part entière de l'APD**, tant bilatérale que multilatérale. Elles jouent dans cet écosystème un **rôle d'interface entre différents acteurs** : autorités publiques locales, nationales et internationales ; sociétés civiles du Nord et du Sud ; opérateurs privés à but lucratif (bureaux d'études) ; bailleurs de fonds.

Selon leurs statuts, elles ont **vocation à s'inscrire dans la durée** (ONG de développement) ou dans des interventions ponctuelles (ONG d'urgence). Leur **modèle économique est varié**, selon les pays et les formes de gouvernance de chacune. Dans le cas des ONG françaises de développement, elles **reposent en majeure partie sur des subventions de projets**, dont le nombre et le volume garantissent la viabilité de leur équilibre financier. Si **chaque projet est conçu pour s'autonomiser et pérenniser le service social** qu'il offre, **l'inscription de l'ONG dans la durée dans un pays et sur une thématique lui permet de capitaliser** des connaissances et des compétences essentielles.

Dans le cas de **projets pilotes**, l'enjeu est de réussir à **démontrer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la viabilité de l'innovation technique, économique et sociale** proposée. Cette démonstration *a priori* n'est pas garantie et devra se confronter et s'ajuster aux réalités du terrain, même dans le cas d'une connaissance très fine du contexte. Une fois la démonstration faite, il s'agit de faire en sorte que le relais soit ensuite pris par les autorités locales avec une montée en échelle du dispositif initial. Dans ce cas de figure, l'ONG peut, par la suite, se positionner en **conseiller technique** de la collectivité.

Dans cette perspective, la **plus-value de l'ONG et du droit d'initiative citoyenne en général** est de mettre en place des **dispositifs innovants**, dont la collectivité n'aurait pas l'idée, et des **dispositifs communautaires** ancrés localement, grâce à une approche de société civile à société civile.

Ainsi, par exemple, à travers le projet de Mahajanga, Madacompost est devenu un acteur **pionnier** dans la valorisation organique des déchets à Madagascar. Il en est de même pour ENPRO à Lomé. Dans les deux cas, les ONG locales ont bénéficié du soutien de Gevalor et du Gret, avec l'appui financier du Syctom, dans leur montée en capacité et de la mobilisation de compétences locales.

A contrario, une ONG n'a pas vocation à porter un gros projet d'infrastructure, comme par exemple la construction ou la reconfiguration du centre d'enfouissement d'une capitale. Tant dans les volumes financiers en jeu que dans les ressources humaines nécessaires et dans les niveaux de décision impliqués, une ONG trouve ses limites de moyens et de légitimité politique.

Enfin, l'approche « projets-pilotes » des ONG comporte deux principales **limites** : **une échelle souvent réduite³⁰ et une dépendance à la décision politique** en vue de garantir la pérennité de l'initiative et son passage à l'échelle.

Le modèle de la coopération décentralisée permet de pallier ces limites en instaurant **un partenariat dans la durée** entre deux autorités municipales, basé sur des volontés politiques affirmées de part et d'autre. Cela est constaté dans les **projets de CT financées par le dispositif de solidarité internationale du Syctom**, comme dans les **actions d'assistance technique en direct** de ce dernier.

De même, à titre illustratif, le **SIAAP** a-t-il également sa propre coopération directe avec des villes étrangères, ce qui le conduit à financer des projets en propre. De ce fait, le SIAAP acquiert une forte visibilité à l'international et finance des projets relativement lourds. Une telle démarche implique cependant *a minima* de s'équiper de spécialistes de montage de projets internationaux.

Ces deux approches, loin de s'exclure, sont complémentaires. Une coopération décentralisée seule, compte tenu des capacités des collectivités françaises, rencontrera vite des limites, pour le contournement desquelles le **rôle d'accompagnement local** joué par les ONG est essentiel. De son côté, l'ONG, en tant qu'actrice de la société civile et professionnelle de terrain, dialogue plus directement avec les équipes techniques, moins avec les élus ; dès lors, ses **actions de plaidoyer ont une moindre portée** que celles que peuvent porter des pairs, élus d'une CT partenaire. Or c'est là un élément crucial d'amélioration de la GDS : **s'agissant d'un service public de base, il est indispensable que la puissance publique prenne le relais dès qu'il est question d'institutionnaliser un dispositif.**

Les partenariats du Syctom avec des collectivités et ONG du Sud

Dans le cadre du dispositif de solidarité internationale, la **signature de conventions de partenariat entre le Syctom et la CT du Sud** où se déroule le projet, permet d'envisager et de promouvoir une **approche hybride** entre la coopération décentralisée en direct et le soutien *stricto sensu* à des ONG tierces. Toutefois, il est constaté un **faible investissement politique des élus du Syctom**, et donc de l'institution, dans le cadre de cette démarche. Celle-ci semble dès lors n'être considérée que comme un acte d'engagement de la CT du Sud vis-à-vis du projet. La convention permet de vérifier la volonté politique de soutien au projet. Elle n'est **pas considérée comme un cadre d'engagement réciproque** en vue de construire une relation de long terme.

D'un point de vue factuel, hors appel à projets 2019, il est constaté que **dans seulement la moitié des projets (16 sur 30), le Syctom a signé une convention formelle avec une collectivité du Sud.** Ce qui confirme la faiblesse relative de l'implication du Syctom auprès des collectivités du Sud. Celle-ci s'explique également par le fait que sur certains types de projets, la signature d'une convention de partenariat peut s'avérer très contraignant et peut être perçu par le porteur de projet comme un effort déraisonnable au regard du montant réduit de la subvention (projets inférieurs à 50 000€, études de faisabilité...)

Vis-à-vis des sociétés civiles du Sud, il est constaté que dans les trois-quarts des cas (23 sur 30), le projet est mené en partenariat avec une ONG du Sud. Dans ce cas de figure, la relation partenariale est établie entre le porteur de projet au Nord (ONG ou CT) et l'ONG du Sud, sans que le Syctom ait de lien direct avec cet acteur.

³⁰ A noter, toutefois, que lorsque les moyens financiers sont disponibles (ex : financements AFD/UE), les ONG peuvent être en mesure de mener des projets à l'échelle de municipalités entières.

Tableau 7: Tableau des conventions de partenariat par projet

Localité	Convention de partenariat Syctom / collectivité du Sud		ONG du Sud partenaires
Mahajanga	oui	1	Madacompost
Antsirabe/7 quartiers	oui	0	
Antananarivo I/12 quartiers	oui	2	Asso Fiombonana, Madacompost
Antananarivo II	oui	2	Centre AKAMASOA, Madacompost
Sainte-Marie/1 bourg		non 1	"Asso locale"
Lomé	oui	1	ENPRO
Aného	oui	1	ENPRO
Mango	oui	1	3ASC
Vogan	oui	2	ENPRO, ARWP
Dapaong	oui	0	
Guédawaye		non 3	ENDA LEAD, ASPEB, 100% Citoyens
Podor	oui	1	La Maison des Yvelines
Ouagadougou		non 2	Coopérative Yamba-D, ONG Respublica
Cocody		non 1	MESAD
Kindia/2 quartiers		non 1	"Assos environnement"
Kiffa		non 1	ADIG
Douala-Yaoundé		non 3	Sarkan Zoumountsi, Tam-Tam Mobile, ERA Cameroun
Dschang	oui	3	ERA Cameroun, Tockem ; CEPDEL
Saa	oui	1	ERA Cameroun
Dolisie	oui	1	"Assos locales"
Vinh Phuc	oui	0	
Cavite		non 2	Water and Life Philippines, Croix Rouge philippine
Dacca-Bashantek		non 1	Water and Life Bangladesh
Magway		non 0	
Siem Reap et al		non 1	COMPED
Sahab	oui	0	
Caza de Bcharreh		non 1	Association ALDES
Cap Haïtien et al	oui	1	ONG SOIL
Saint-Marc		non 0	
Multiples (PAGEDES)		non 0	
TOTAL		16 collectivités partenaires	34 ONG du Sud partenaires

Le Syctom ne passe donc pas systématiquement des conventions de partenariat avec les collectivités du Sud. Mais cela ne l'empêche pas de mobiliser indirectement un nombre important d'ONG du Sud.

2.2.8 Modalités d'intervention : faible présence du Syctom sur le terrain et enjeux de visibilité

Des spécificités propres aux dispositifs de financement de projet

En termes d'analyse des modalités d'intervention du Syctom, il convient de rappeler que, contrairement à l'assistance technique en direct, le **financement de tiers pour la mise en œuvre d'actions de solidarité internationale est par nature une forme de distanciation du terrain, source d'une faible visibilité** dans les projets. Cet état de fait est également constaté dans tous les autres dispositifs similaires d'appel à projets pour lesquels le rapport d'évaluation des dispositifs 1% identifie : « *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. »³¹

Ceci a bien été entendu ainsi par le Syctom qui a, dès 2015, fait le **choix de deux types d'actions en parallèle, indirectement, au travers du dispositif, et en direct, au travers de l'assistance technique et de la participation aux forums internationaux**, source d'une grande visibilité.

Concernant le dispositif, le **positionnement en bailleur de fonds** est également assumé et, en termes de visibilité, il est expressément demandé en retour à l'ONG opératrice ou à la CT financée de rapporter « *des résultats concrets, une visualisation de l'impact de la mobilisation du Syctom, des informations permettant de communiquer auprès du public et de valoriser la démarche.* »³² Sur ce dernier point, les éléments de visibilité constatés se limitent aux plaques d'information et autocollants placés sur les lieux des projets et les biens acquis sur subvention, ainsi qu'au travers des rapports techniques faisant état des réalisations. **Il ne semble pas qu'une stratégie de communication propre au dispositif de solidarité internationale ait été définie** et présentée aux porteurs de projet.

Sur le terrain, un besoin d'appui technique identifié

Au-delà du positionnement de bailleur de fonds du dispositif de solidarité internationale, les porteurs de projet identifient un **besoin d'appui technique de la part du personnel du Syctom** auprès d'eux et des acteurs locaux. En effet, les ONG sont fréquemment confrontées au *turn over* de leur personnel et à un recrutement de profils peu expérimentés sur les postes d'expatriés de solidarité internationale. Il existe de ce fait un **intérêt pour co-construire une capitalisation d'expérience et des renforcements de compétences**, par exemple, sur la conception d'unités de traitement, ou la maintenance des équipements, etc.

A titre d'exemple, la **fondation Suez**, au travers d'**Aquassistance**, fait notamment de l'assistance technique auprès d'ONG peu familières avec le sujet : formations, suggestion de filières, etc. La mobilisation d'un personnel bénévole de Suez est valorisée par les ONG : il s'agit souvent de gens très expérimentés, dont il s'agit ensuite de s'assurer de leur capacité d'adaptation à des contextes sensiblement différents, sans quoi l'expertise pointue risque de devenir contre-productive.

De leur côté, les opérateurs locaux, outre l'assistance technique des ONG françaises dont ils bénéficient, évoquent également l'opportunité d'un **canal de discussion avec le Syctom sur les aspects techniques des projets**.

Le modèle des Instituts des Métiers de la Ville, une source d'inspiration ?

De 2002 à 2015, le Conseil régional d'Ile-de-France a piloté sa politique de coopération internationale en s'appuyant sur deux structures de **coopération décentralisée** originales et efficaces : les **Instituts des Métiers de la Ville** (IMV) à Hanoï et à Antananarivo. Les IMV permettaient un appui direct aux partenaires avec des moyens financiers mis à disposition localement, avec un représentant de la Région présent sur place. Ces « **mini-agences de coopération** » constituaient un moyen de faire de la **formation aux métiers de la ville** pour les agents municipaux de ces deux pays, d'être au plus près d'eux pour **comprendre leurs besoins**, puis de lancer des **projets-pilote**, des **missions d'expertise**, financer des **projets plus importants**, etc.

Evidemment, le coût des IMV était relativement élevé et, surtout, il s'agissait de **coûts récurrents** (de fonctionnement), s'inscrivant donc dans le cadre d'une politique de coopération volontariste. Mais, *in fine*, les IMV permettaient d'atteindre une **certaine efficience** dans la mesure où, plutôt que de faire venir des experts ou bureaux d'étude français, ils étaient à même de **mobiliser d'abondantes ressources locales**, permettant une connaissance fine du contexte et des acteurs.

Depuis le changement de mandature à la Région IDF en 2015, cependant, les IMV ont été démantelés au profit de **PRX** : un **réseau d'experts franciliens** mobilisé dès qu'un partenaire étranger fait état d'un besoin. La Région a maintenu **un représentant à Hanoï et un autre à Tana**, mais ils ne sont plus des fonctionnaires de la Région.

Le Syctom est mal identifié par les autres acteurs de l'APD dans ses pays de coopération

Les **acteurs français de la coopération** au Togo comme à Madagascar (pays les plus concernés par la coopération internationale du Syctom) **constatent la rare présence du Syctom sur place** et, par voie de conséquence, la **faible lisibilité de sa stratégie**. Pour les acteurs de l'APD française (AFD, SCAC), rencontrer les représentants du Syctom quand ils viennent sur place, permettrait d'entendre un **retour de terrain complémentaire** à celui provenant des ONG.

³¹ Rapport « Etude prospective sur les dispositifs 1% (Eau, Déchets et Energie) ... », *op. cit*

³² Note interne (...), 20 août 2015, *op. cit*.

Dans le cas d'Antsirabe à Madagascar, par exemple, ces acteurs estiment qu'il aurait été intéressant qu'ils soient davantage associés aux difficultés rencontrées. Etablir un **dialogue plus permanent** avec les acteurs de l'APD présents sur place pourrait permettre de solliciter un regard extérieur et/ou de vérifier l'intégration du projet dans le cadre plus large des politiques publiques nationales et internationales.

Il en est de même pour le pS-Eau à Tana qui regrette également de n'avoir pas pu rencontrer les élus du Syctom. D'autant que l'ONG Ran'Eau³³ **accompagne volontiers les délégations françaises** sur place. Cela permettrait de connaître le degré de satisfaction du Syctom au cas par cas. Et le **Syctom pourrait s'appuyer sur ce réseau pour obtenir** un retour différent ou en vue d'une facilitation des échanges.

³³ L'ONG Ran'Eau, structure de droit malgache, a pour but d'améliorer la qualité et la quantité des projets liés à l'eau, sa préservation et ses usages, ainsi qu'à l'assainissement et à l'hygiène à Madagascar, en cohérence avec la stratégie nationale malgache.

2.3 EFFICACITE du programme

Le critère d'efficacité évalue le degré de réalisation des objectifs du programme. On cherche à déterminer et à analyser l'écart entre les objectifs formulés au départ et les résultats observés. En particulier, la finalité est ici d'identifier les facteurs qui ont contribué – ou alors nuit – aux objectifs visés.

Un **point d'attention** doit être rappelé en préambule : s'agissant de l'évaluation du dispositif de solidarité internationale du Syctom, le critère traité ici concerne bien **l'efficacité du dispositif dans son ensemble et non pas celui de chacun des projets financés**. L'efficacité de ces derniers, du point de vue du dispositif, constitue un impact des subventions octroyées et est donc traité dans le critère impact.

2.3.1 30 projets financés de 2015 à 2019 dans 17 pays

Entre 2015 et 2018, le Syctom a financé 30 projets, parmi lesquels 15 sont en cours de réalisation. Si l'on additionne les montants ayant fait l'objet d'une convention d'attribution d'aide financière, le financement du programme atteint la somme de **2 645 443 € sur la période**³⁴. Au total, **42 collectivités situées dans 17 pays du Sud**³⁵ ont été – ou sont – directement concernées par les projets des **19 structures porteuses** bénéficiaires du programme.

Le **détail de ces subventions** est le suivant :

Tableau 8: Répartition des subventions par zone géographique et par cofinancement

Pays bénéficiaires	Nb de projets	Subventions Syctom	% du total	Autres financements	% du total	Total	% de la subv projet dans le total des subv. Syctom
Madagascar	5	619 885 €	58%	455 944 €	42%	975 829 €	23,43%
Togo	5	490 300 €	27%	1 337 695 €	73%	1 827 995 €	18,53%
Cameroun	3	396 450 €	9%	3 928 550 €	91%	4 325 000 €	14,99%
Sénégal	2	152 468 €	11%	1 223 790 €	89%	1 376 258 €	5,76%
Congo	1	120 000 €	11%	980 000 €	89%	1 100 000 €	4,54%
Côte d'Ivoire	1	75 000 €	82%	17 000 €	18%	92 000 €	2,84%
Guinée	1	40 000 €	44%	50 049 €	56%	90 049 €	1,51%
Burkina Fasso	1	33 340 €	52%	30 688 €	48%	64 028 €	1,26%
Mauritanie	1	30 000 €	63%	17 690 €	37%	47 690 €	1,13%
Multiples (PAGEDS)	1	29 000 €	83%	5 920 €	17%	34 920 €	1,10%
Total Afrique	21	2 016 443 €	19%	8 397 326 €	81%	10 413 769 €	76,22%
Vietnam	1	200 000 €	19%	835 200 €	81%	1 035 200 €	7,56%
Birmanie	1	98 000 €	35%	184 492 €	65%	282 492 €	3,70%
Bangladesh	1	50 000 €	57%	37 482 €	43%	87 482 €	1,89%
Cambodge	1	30 000 €	100%	0 €	0%	30 000 €	1,13%
Philippines	1	25 000 €	37%	41 898 €	63%	66 898 €	0,95%
Total Asie	5	403 000 €	27%	1 099 072 €	73%	1 502 072 €	15,23%
Jordanie	1	100 000 €	63%	60 000 €	38%	160 000 €	3,78%
Liban	1	30 000 €	100%	0 €	0%	30 000 €	1,13%
Total Moyen-Orient	2	130 000 €	68%	60 000 €	32%	190 000 €	4,91%
Haïti	2	126 000 €	28%	316 500 €	72%	442 500 €	4,76%
Total Caraïbes	2	126 000 €	28%	316 500 €	72%	442 500 €	4,76%
TOTAL	30	2 645 443	21%	9 522 898 €	79%	12 068 341	100%

³⁴ Hors appel à projet 2019

³⁵ Dont 14 collectivités du Sud à travers le projet de formation PAGEDS porté par Gevalor. A noter que la ville d'Antananarivo est la seule collectivité à avoir bénéficié de 2 projets.

Tableau 9 : Liste des projets financés par le Sycotm par ordre de montant financier alloué

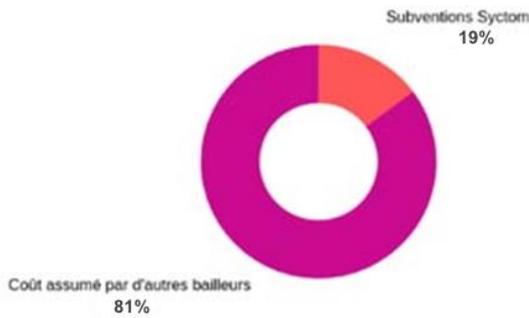
Pays	Localité	Projet	Porteur	Subvention Sycotm
Togo	Lomé	Amélioration de la GDS par le compostage et des actions concertées	GEVALOR	300 000 €
Vietnam	Vinh Phuc	Gestion professionnelle et optimisée des déchets	GRET	200 000 €
Madagascar	Antsirabe	Amélioration de l'hygiène et de la santé publique dans les quartiers défavorisés	EAST	183 000 €
Madagascar	Mahajanga	Gestion et valorisation des déchets	GEVALOR	180 000 €
Cameroun	Dschang	Gestion et valorisation des déchets	GEVALOR	178 450 €
Cameroun	Douala-Yaoundé	Filière soutenable de valorisation des DEEE	Guilde Européenne RAID	150 000 €
Congo	Dolisie	Gestion inclusive et concertée des déchets solides	GRET	120 000 €
Madagascar	Antananarivo II	Projet-pilote de réhabilitation de la décharge d'Andralanitra	GEVALOR	100 000 €
Togo	Aného	Gestion durable des déchets solides dans la commune d'Aného	AIMF	100 000 €
Sénégal	Podor	Généralisation et pérennisation des systèmes de GDS	Dpt. Yvelines	100 000 €
Jordanie	Sahab	GDS durable par la mise en place d'un centre de tri dans 2 quartiers	ACTED	100 000 €
Haïti	Cap Haïtien	Construction d'un centre de tri et de compostage pour plusieurs communes	CEFREPADE	100 000 €
Birmanie	Magway	Renforcement des opérateurs de services améliorés en milieu urbain	GRET	98 000 €
Côte d'Ivoire	Cocody	Amélioration de la gestion des déchets	RCML	75 000 €
Cameroun	Saa	Mise en œuvre de la stratégie municipale de GDS	GESCOD	68 000 €
Togo	Mango	Amélioration de l'accès aux services de l'eau potable et d'assainissement	Experts-Solidaires	55 000 €
Sénégal	Guédawaye	Formation et sensibilisation au tri et ramassage des déchets ménagers	HAMAP-Humanitaire	52 468 €
Bangladesh	Dacca-Bashantek	Mise en place d'un service de pré-collecte des déchets dans un bidonville	Eau et Vie	50 000 €
Madagascar	Antananarivo I	Assainissement innovant en milieu urbain	Care France	40 000 €
Guinée	Kindia	Consolidation de la GDS sur les marchés et sur 2 quartiers	CA Guinée 44	40 000 €
Burkina Faso	Ouagadougou	Valorisation des déchets plastiques en mobilier scolaire	Nerkèta	33 340 €
Mauritanie	Kiffa	Appui à la structuration du dispositif de GDS	Corail	30 000 €
Cambodge	Siem Reap	Etude de faisabilité pour améliorer la gestion des déchets organiques	Dpt. Hauts-de-Seine	30 000 €
Liban	Caza de Bcharreh	Etude de définition et d'ingénierie financière de la collecte et du traitement	Corail	30 000 €
Sénégal/Burkina	multiples (PAGEDS)	Formations et accompagnement de projet pour plusieurs collectivités africaines	GEVALOR	29 000 €
Haïti	Saint-Marc	Etude de préfiguration pour le renforcement du service public de l'ast solide	HAMAP-Humanitaire	26 000 €
Philippines	Cavite	Mise en place d'un projet de GDS dans un bidonville	Eau et Vie	25 000 €
Togo	Vogan	Amélioration des services publics essentiels	SEVES	20 300 €
Madagascar	Sainte-Marie	Film de sensibilisation sur la gestion des déchets à Ambodifotatra	GRET	16 885 €
Togo	Dapaong	Amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement	Experts-Solidaires	15 000 €

Afrique/

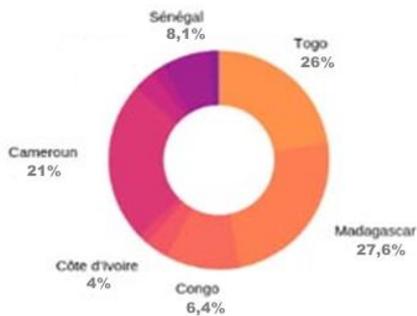


9 pays
21 projets
représentant ± 9,9 millions €

Subventions Syctom/



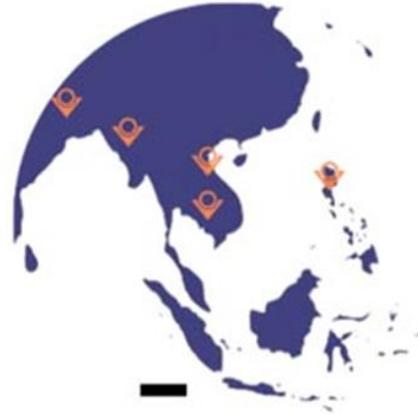
Pays bénéficiaires/



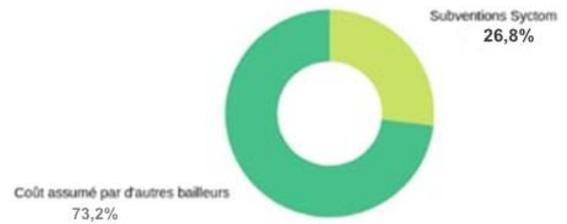
1 886 443 € de subventions/

Asie/

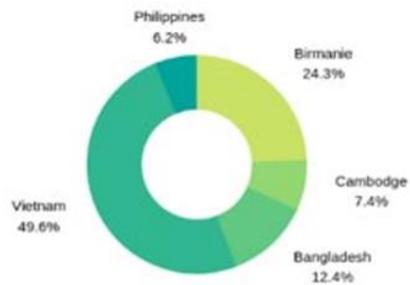
5 pays
5 projets
représentant 1 502 072 €



Subventions Syctom/



Pays bénéficiaires/



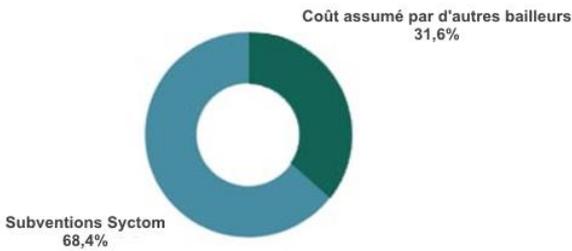
403,000 € de subventions/

Moyen-Orient/

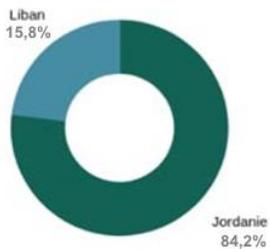


2 pays
2 projets
représentant ± 190 000 €

Subventions Sycptom/



Pays bénéficiaires/

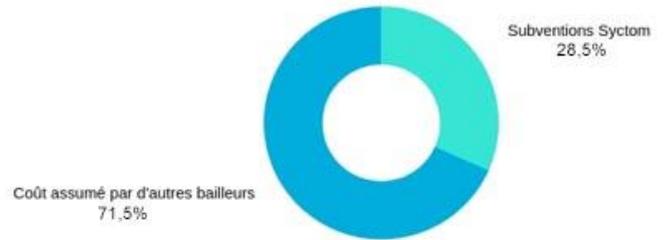


130 000 € de subventions/

Caraïbes/

1 pays
2 projets
représentant ± 442 500 €

Subventions Sycptom/



Pays bénéficiaires/ Haïti

126,000 € de subventions/

2.3.2 Activités et typologies de projets

De manière plus fine, il est possible de distinguer parmi ces projets, sur la base du prévisionnel et du réalisé confondus pour les projets financés de 2015 à 2018, hors appel à projets 2019, les éléments suivants :

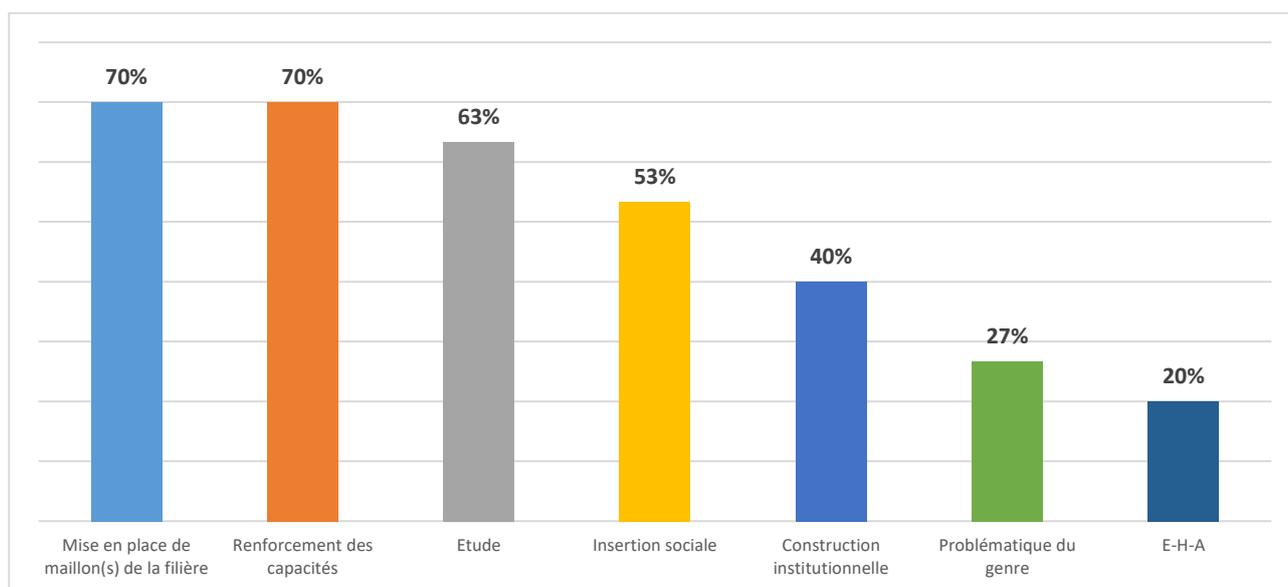
Typologie des projets

Les dossiers-projets soumis par les structures porteuses font ressortir les **8 angles d'approche principaux** suivants, rangés par ordre décroissant selon leur récurrence :

- 1) **les campagnes de sensibilisation** visent à induire des changements de comportement chez les populations bénéficiaires. Présentes dans 22 projets sur 30 (soit **74%** du total), elles constituent le type d'action le plus fréquemment mobilisé par les structures porteuses. Ces campagnes se décomposent en quatre axes de sensibilisation des populations bénéficiaires :
 - aux bonnes pratiques de la GD (tri, recyclage, etc.) ;
 - à l'abonnement au service de GD proposé dans le cadre du projet ;
 - aux préceptes d'hygiène et ;
 - aux avantages liés à l'utilisation du compost (agriculteurs)
- 2) **les activités visant au renforcement des capacités** des acteurs institutionnels et des opérateurs de la filière sont prévues dans 21 projets ;
- 3) **la mise en fonctionnement concrète de services de GD**, correspondant à un ou plusieurs maillons de la filière déchets (pré-collecte, collecte, tri, valorisation ou enfouissement), figure dans 20 projets ;
- 4) **l'insertion professionnelle** des populations précaires est recherchée par 18 projets, qui ciblent notamment les travailleurs informels et les apprentis ;
- 5) **l'élaboration d'études structurantes** concerne 16 projets au total. 7 thèmes majeurs se distinguent, à savoir :
 - l'analyse de faisabilité pour la mise en place d'un système de GD,
 - la recherche de modalités de commercialisation du compost,
 - le recensement des ménages,
 - l'analyse des comportements des populations,
 - la caractérisation des gisements de déchets,
 - l'impact environnemental et
 - l'analyse prospective de la situation du territoire ciblé
- 6) **la construction institutionnelle** concerne l'élaboration de schémas encadrant la GD et la mise en place d'agences publiques capables d'assurer la coordination de la filière dans les territoires partenaires (9 projets du programme) ;
- 7) **la problématique du genre** est prise en compte dans 9 projets. Ces initiatives s'expriment notamment par l'intégration de groupements de femmes dans l'exécution des projets, par des emplois qui leur sont réservés ou par des actions visant à améliorer leurs conditions sanitaires et leur sécurité dans les communautés bénéficiaires. La fréquence de cet angle d'approche reste moitié moins élevée que celle de l'insertion sociale en général ;
- 8) **la synergie eau- assainissement-hygiène (E-A-H)** n'est recherchée que par 6 projets sur 30. On retient donc sa faible représentation dans le programme.

En moyenne par projet, les structures porteuses proposent quatre angles d'approche différents, le projet qui en compte le plus étant celui d'Antsirabe, avec sept, mais il n'a pas pu être mené à bien.

Graphique 11 : Fréquence des différents angles d'approche des projets subventionnés



Ces angles d'approche peuvent être regroupés en trois types de réalisation :

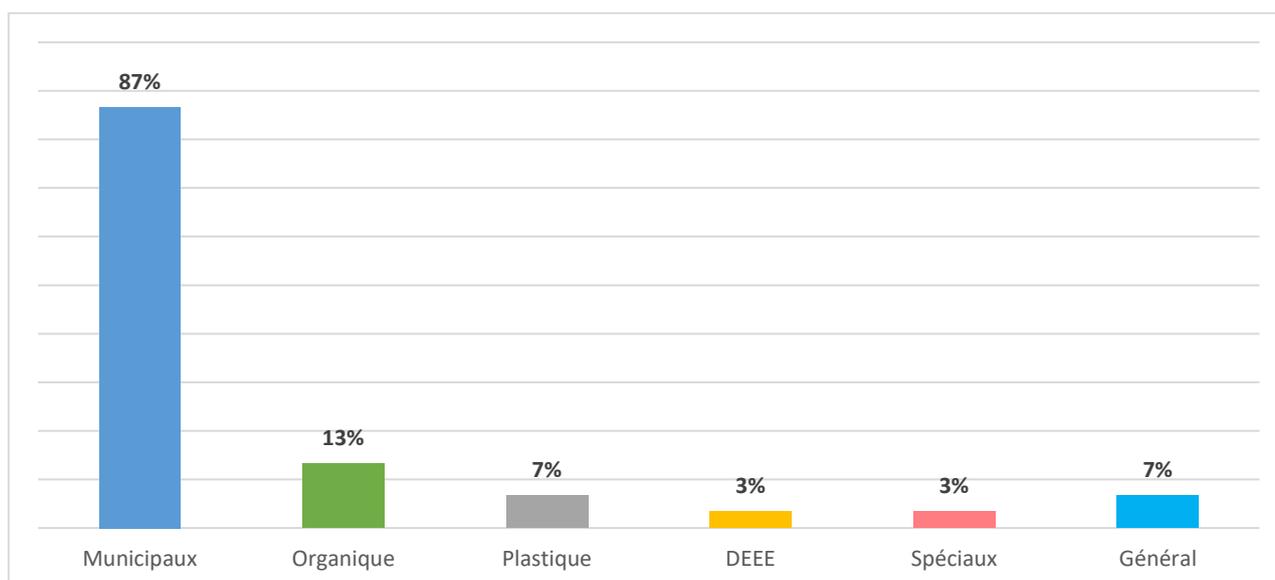
- 1) dimension **institutionnelle** : les réalisations d'**appui à la structuration de la filière déchets**, qui comprennent les études, le renforcement des capacités des acteurs, la construction institutionnelle et les actions de sensibilisation ;
- 2) dimension **technique** : l'émergence de services concrets de GD à travers la **mise en fonctionnement de maillons de la filière**, ainsi que l'articulation avec les dispositifs d'assainissement au sens large ;
- 3) dimension **sociale** : les **réalisations à portée inclusive**, avec l'insertion professionnelle des populations précarisées et la prise en compte de la problématique du genre.

Tableau 10 : Les types de déchet concernés par chaque projet

Type de déchets	Prévu	%1	%2
Déchets municipaux	26	87%	72%
Déchets organiques	4	13%	11%
Déchets plastiques	2	7%	6%
Général (tous types)	2	7%	6%
Déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)	1	3%	3%
Déchets spéciaux/dangereux	1	3%	3%

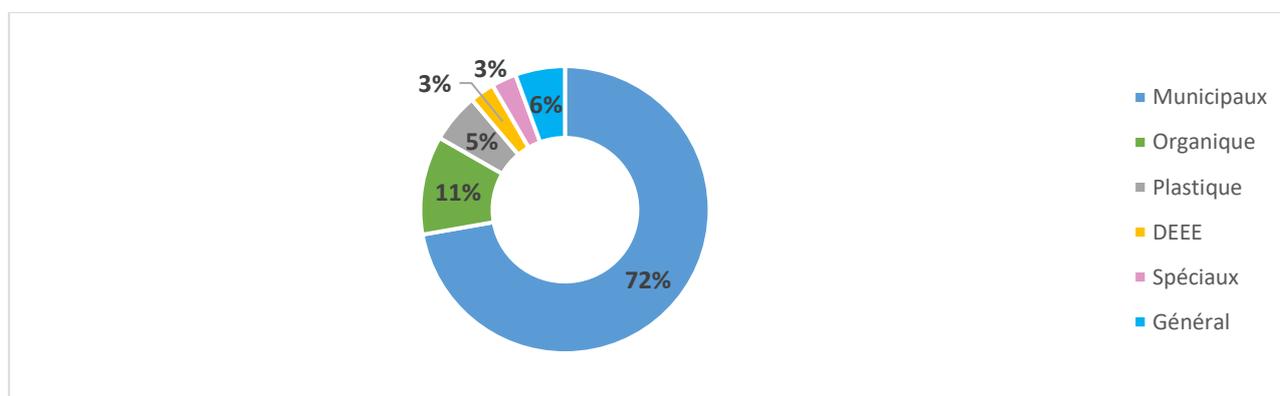
Le premier pourcentage (%1) est obtenu en rapportant le nombre de fois où chaque type de déchet a été ciblé au nombre de projets financés (30). Il traduit donc la **part des projets financés ayant ciblé les différents types de déchet**.

Graphique 12 : Part des projets financés ayant ciblé les différents types de déchet.



Le second pourcentage (%2) est calculé en rapportant au nombre total de reprises où un type de déchet a été ciblé (56), le nombre de fois où chaque type de déchet a été ciblé. En conséquence, il reflète le **poids relatif de chaque type de déchet dans l'ensemble des ciblage prévus dans le programme.**

Graphique 13 : Poids relatif de chaque type de déchet dans l'ensemble des ciblage prévus dans le programme.



Il ressort donc que les **déchets ménagers/municipaux représentent la part la plus importante (87%) des cibles** des projets financés et concernent **près de neuf projets sur dix**. Seuls six projets ciblent ou comportent une focale sur un type de **déchets ménagers non dangereux (organiques ou plastiques)**, en vue de leur valorisation. Et seuls deux projets ciblent ou comportent une focale sur des **déchets dangereux**, en vue de leur valorisation ou neutralisation.

Le nombre de projets et montants alloués par structure porteuse

Au cours de la période, les subventions ont été octroyées à hauteur de **88% à des ONG** et de **12% à des CT** ou associations de CT.

Tableau 11 : Nombre de projets et montants alloués par structure porteuse.

Montant par porteur	Nombre	% du total	Montant	% du total2
Associations/ONG	26	87%	2 247 443 €	88%
Gevalor	5	17%	787 450 €	31%
Gret	4	13%	434 885 €	17%
EAST	1	3%	183 000 €	7%
Guilde ER	1	3%	150 000 €	6%
CEFREPADE	1	3%	100 000 €	4%
ACTED	1	3%	100 000 €	4%
HAMAP	2	7%	78 468 €	3%
Eau et Vie	2	7%	75 000 €	3%
RCML	1	3%	75 000 €	3%
Exp-Solidaires	2	7%	70 000 €	3%
Corail	2	7%	60 000 €	2%
CA Guinée 44	1	3%	40 000 €	2%
Care France	1	3%	40 000 €	2%
Nerkéta	1	3%	33 340 €	1%
Seves	1	3%	20 300 €	1%
Collectivités et assimilés	4	13%	298 000 €	12%
AIMF	1	3%	100 000 €	4%
Dpt. Yvelines	1	3%	100 000 €	4%
GESCOD	1	3%	68 000 €	3%
Dpt. Hauts de Seine	1	3%	30 000 €	1%
TOTAL	30	100%	2 645 443 €	100%

Parmi les ONG, il est constaté une certaine **concentration des subventions auprès de Gevalor et du Gret**, à hauteur de 48% des financements, pour 1 222 335 euros, et 30% des projets, soit neuf projets. Ceci s'explique par la spécialisation de Gevalor sur cette thématique de la GDS dès sa création et sa fusion avec le Gret en 2019. Cette concentration est également constatée au niveau de l'ensemble du 1% Déchet où 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). »³⁶

Il semble donc que la **professionnalisation et la spécialisation précoce de ces structures sur une thématique complexe et peu explorée** soient de nature à leur donner un poids important dans l'éco-système de l'APD du secteur de la GDS. Cette situation sera probablement amenée à évoluer avec la diversification des opérateurs et la croissance des financements sur les questions environnementales.

2.3.3 Un engagement financier plus proche de 0,1% du budget du Syctom entre 2015 et 2019

D'un point de vue financier, le **dispositif de solidarité internationale du Syctom ne mobilise pas la totalité du financement potentiellement mobilisable au titre du 1% Déchets**. En 2015, ce potentiel avait été estimé de la manière suivante : « *le budget annuel consacré au traitement des déchets ménagers est d'environ 400 millions d'euros. En retenant cette dépense comme assiette de calcul du « 1% Déchets », le Syctom pourrait consacrer chaque année jusqu'à 4 millions d'euros à l'action internationale.* »³⁷ Dans cette limite et pour la première année du dispositif, il avait été proposé, « *une dotation de 580 000 euros [soit 0,145%], constituant une base crédible d'intervention pour des projets de coopération décentralisée. Le programme pourra ensuite connaître une montée en charge continue de manière à valoriser les actions du Syctom à intervalles réguliers.*

³⁶ Rapport « Etude prospective sur les dispositifs 1% (Eau, Déchets et Energie) ... », *op. cit*

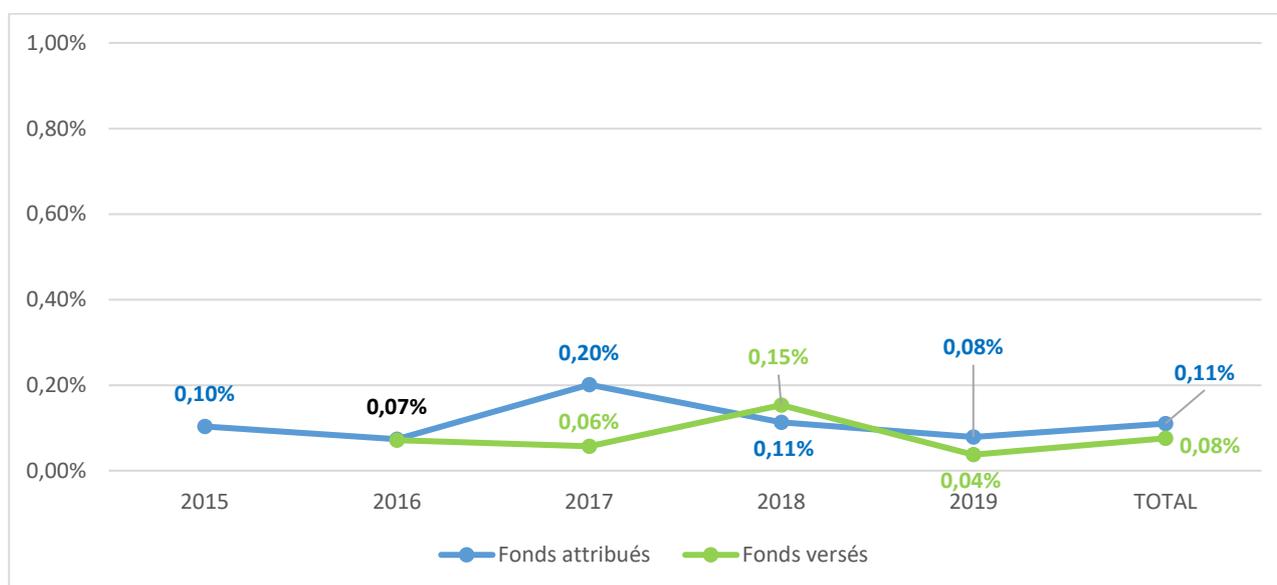
³⁷ Note interne (...), 20 août 2015, *op. cit.* p 2-3

Les montants seraient dimensionnés de manière lisible : une première enveloppe de 580 000 €, soit 10 cts d'€ par an par habitant du territoire du Syctom (5,8 M) ou 25 cts d'€ par tonne traitée, contribution qui reste tout à fait raisonnable compte tenu de la tendance actuelle au resserrement du pouvoir d'achat des ménages. »³⁸

Il apparaît ici à la fois une **volonté politique** de s'engager dans le cadre du 1% Déchets, une **volonté de lisibilité citoyenne** au travers d'un pourcentage ramené au nombre d'habitants et au tonnage traité et, enfin, un **souci de mesure dans l'impact financier** de cette décision pour le contribuable.

Dans sa mise en œuvre, les **fonds attribués sous forme de subvention ont représenté en moyenne 0,11% du budget du Syctom** (si l'on inclut les fonds attribués fin 2019 aux projets retenus lors du dernier appel à projets), variant de 0,07% en 2016 à 0,2% en 2017. A noter que l'année 2020 sera vraisemblablement une année « blanche » pour la coopération internationale du Syctom, faisant baisser ce ratio moyen. Cette estimation, pour être exhaustive, devrait également prendre en compte les fonds versés dans le cadre de l'action internationale directe du Syctom dont les montants ne sont pas agrégés ici.

Graphique 14 : Evolution du montant alloué à la solidarité internationale (en % du budget du Syctom)



Note : la moyenne correspondant aux fonds attribués est calculée sur la période 2015-2019, tandis que celle des fonds versés correspond à la période 2016-2019.

Sources : les données budgétaires du Syctom proviennent des comptes administratifs des années 2015 à 2018. Pour l'année 2019, les données proviennent du Budget primitif et de la décision modificative N°1/201939.

A titre de comparaison et pour rappel, sur l'ensemble du 1% Déchets, « les actrices et acteurs du secteur font état d'un potentiel [de 67 millions d'euros par an], bien que (...) ce calcul [soit] 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. (...) AMORCE [a] estimé, peu après le vote des dispositifs, le potentiel mobilisable réaliste à 30 millions environ (...) pour le 1% Déchets. »⁴⁰

En termes de mobilisation réelle, « 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. »⁴¹ Il convient donc de souligner que le 1% Déchets reste globalement mobilisé très en-deçà du potentiel permis par la loi. Dans ce contexte, le **Syctom apparaît plus**

³⁸ Idem

³⁹ Toutes ces données sont disponibles en ligne sur le site du Syctom : https://www.syctom-paris.fr/espace-documentaire/budget.html?tx_solr%5Banchor%5D=1&tx_solr%5Bview%5D=#tx-solr-search

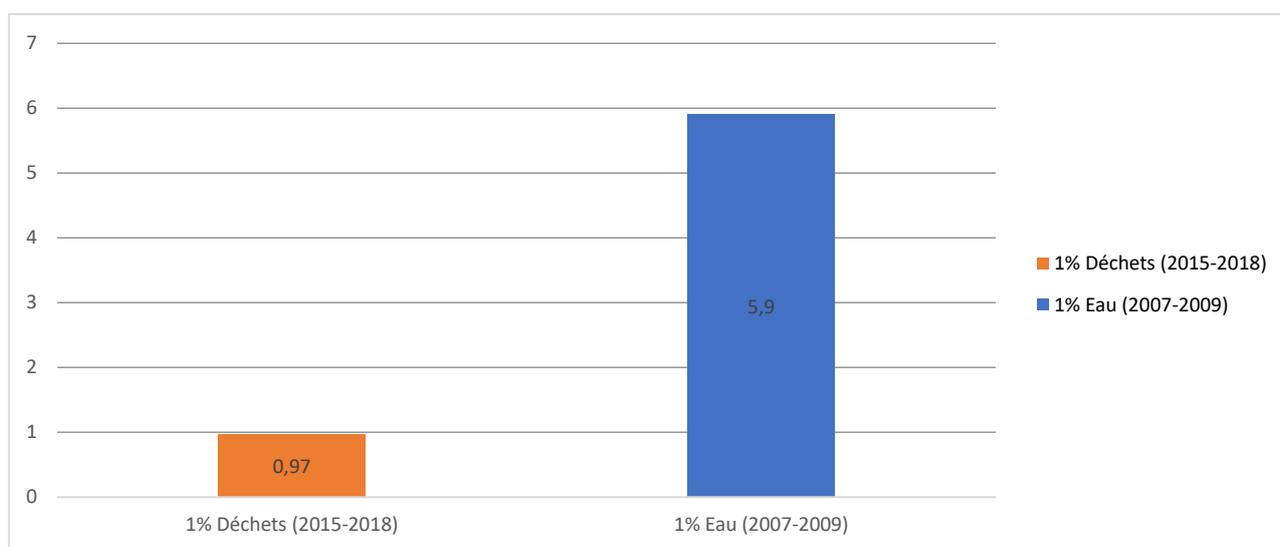
⁴⁰ Rapport « Etude prospective sur les dispositifs 1% (Eau, Déchets et Energie) ... », *op. cit.*, avec les réserves sur l'exhaustivité des données disponibles : « Concernant le 1% Déchets, AMORCE identifie chaque année les nouvelles actions et la situation des actions déjà recensées pour savoir si elles 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. »

⁴¹ Idem

mobilisé que les autres CT, avec un taux moyen annuel de mobilisation réelle à 11%, avec des pointes à 20%.

Il est permis de penser que cette frilosité générale est liée au caractère embryonnaire de ce dispositif. En comparant avec l'essor du dispositif 1% Eau, il ressort qu'il n'en est rien. Si l'on rapproche les premières années d'exécutions de ces deux dispositifs, respectivement votés en 2005 et 2014, « 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.** »⁴² De fait, tandis que le 1% eau avait permis de « labelliser » des pratiques déjà existantes au sein des agences de l'eau et des grands syndicats, le 1 % déchets ouvre un nouveau champ, très peu investi jusqu'à présent par les CT et pour lequel le Sycatom fait figure de pionnier.

Graphique 15 : Montant annuel moyen en million EUR mobilisé par dispositif lors de leurs premières années



Source : Bilan de la coopération décentralisée dans l'eau et l'assainissement 2007-2009, pS-Eau et base de données AMORCE

D'autres pistes peuvent être avancées pour expliquer cet écart. D'un point de vue technico-économique, la gestion de l'eau apparaît comme un secteur plus mature que celui des déchets, et donc considéré comme moins risqué par les élus. Ainsi, il manque des expériences phares qui fassent référence en matière de gestion des déchets dans les villes du Sud. De fait, les CT qui s'engagent dans le domaine des déchets ont souvent déjà une coopération structurée et ont en général déjà mené des projets eau/assainissement par le passé. Enfin, notons qu'il est infiniment plus valorisant d'apporter de l'eau à des populations démunies que de se soucier de les aider à évacuer leurs ordures.

2.3.4 Un engagement politique du Sycatom encore limité

Le niveau de mobilisation du budget éligible au dispositif 1% Déchets, bien qu'il soit important d'en signaler le caractère pionnier dans le secteur des déchets et l'importance relative au regard des contributions des autres acteurs, est resté faible par rapport à la marge de progression possible et dénote un engagement politique modeste.

En effet, les élus du Sycatom ne disposant pas d'une même **connaissance des enjeux et des spécificités de la coopération internationale** au démarrage de leur mandat, des actions de sensibilisation ont semblé indispensables pour **ancrer leur engagement politique**. De cette manière, une sensibilisation des élus de la commission de solidarité internationale a été réalisée en 2015 sur les grands principes de l'APD. Toutefois, les informations dispensées demeurent parcellaires et insuffisantes pour appréhender la complexité des contextes de mise en œuvre des projets.

⁴² Idem

En outre, si les membres de la commission s'y inscrivent par conviction et intérêt personnel, ils ne peuvent pas toujours être présents aux quatre commissions annuelles et un certain *turn over* des participants est constaté, à l'exception d'un noyau dur plus régulier. Ce **turn over limite également la construction d'une compréhension commune des enjeux** et des modes opératoires à adopter. Il convient de préciser ici que les commissions sont une création récente au Syctom (2016), les élus ont donc dû non seulement s'approprier une nouvelle matière mais aussi un nouveau mode de participation à la prise de décision. Ceci explique également les contraintes constatées dans la mobilisation de tous les membres.

Dans ce contexte, le **Syctom n'a pas poursuivi l'élaboration au cours des quatre années passées d'une stratégie explicite, précise et affirmée**, dans la continuité de la note interne adoptée en novembre 2015 et de sa déclinaison opérationnelle dans la sélection des projets. Aucune priorisation *a priori* des territoires, thématiques ou catégories de porteurs de projet n'a été officiellement adoptée.

L'**appel à projets de 2019** est toutefois ce qui se rapproche le plus d'une **affirmation politique d'un périmètre de projets à soutenir**, au travers de la mention notable de la volonté de prioriser les projets portés par les diasporas présentes sur le territoire du Syctom. Il s'agit d'un pas important pour reposer ce cadre stratégique, comme le montrent les discussions en commission et la délibération de lancement qui allaient dans ce sens. Et la réalisation de la présente évaluation s'inscrit également dans la même **volonté politique de procéder à un bilan en vue d'une nouvelle projection stratégique**, à l'orée d'une nouvelle mandature.

2.3.5 Un dispositif de suivi et de mise en œuvre réduit

Sur la période considérée, **seul un demi ETP a été consacré à l'instruction et au suivi des projets**, avec un appui du service administratif et financier sur le suivi comptable des subventions. Ce **ratio est faible au regard du nombre de projets financés** (30 projets en quatre ans) **et du nombre de projets instruits**.

Pourtant, le **suivi des projets a été initialement conçu de manière conséquente** dans ses missions et ses moyens. La note de 2015 prévoyait ainsi que « *Outre les ressources financières, il conviendra également de mobiliser des ressources humaines. En effet, la mise en œuvre du programme de solidarité internationale repose également sur la capacité du Syctom à mobiliser ses ressources propres, en assurant notamment :*

- *un suivi technique, administratif et financier des projets*
- *un travail de coordination des partenaires impliqués sur les programmes de coopération décentralisée*
- *la mobilisation ponctuelle des ingénieurs en fonction des besoins des projets.* »⁴³

A posteriori, force est de constater que le **premier point a été réalisé** avec les limites de RH mentionnées, **le second n'a été que partiellement mis en œuvre et le troisième exclusivement dans la phase d'instruction**, lors de l'appel à projets 2019, **et jamais auprès des porteurs de projet**.

Cette ambition affirmée en 2015 a donc été progressivement revue à la baisse par les contraintes de temps disponible d'une demi ETP mobilisée. Et **le suivi s'est finalement concentré sur le contrôle rigoureux du respect des procédures administratives et financières**, afin d'assurer les décaissements dans les temps et selon les règles établies, conditions d'une bonne réalisation des projets.

Pour les agents mobilisés, il s'est révélé **difficile d'approfondir le suivi sur les plans techniques et socio-politiques**, pourtant essentiels en vue d'une bonne compréhension des enjeux et appréciation du potentiel d'efficacité, d'impact et de viabilité des projets. Des rencontres régulières et en direct avec certains porteurs de projet, comme Gevalor (5 projets) et le GRET (5 projets), ont pu permettre des échanges ponctuels sur le fond. Si un suivi minutieux n'a pas pu être réalisé pour les 30 projets, certains ont pu faire l'objet d'un suivi un peu plus approfondi (Saint-Marc, Kiffa, Magway ou encore Antsirabe...). Sur ce dernier projet par exemple et suite aux difficultés rencontrées de nombreuses rencontres ont été organisées avec EAST, SOS Villages d'enfants et la Ville de Paris. Des propositions de réorientation du projet ont été faites, un vrai travail de médiation a été réalisé.

Dans ces conditions, il ne semble **pas réaliste pour le Syctom de s'impliquer dans le contenu et le sens de l'action de chacun des projets**, pour un suivi approfondi. Ainsi, des **manques d'informations cruciales sur des difficultés rencontrées** ont été constatés. Des **différences entre les informations rapportées dans des documents formels et des observations de terrain** ont pu conduire à une **remise en cause du**

⁴³ Note interne (...), 20 août 2015, *op. cit.* p 3

bien-fondé de la confiance accordée à certains projets financés, comme cela a été le cas à Madagascar en 2019, à l'occasion de visites d'élus du Syctom sur le terrain.

Dans ce dernier cas, il ressort des observations et entretiens que les **erreurs commises localement** (non-respect des règles et normes environnementales dans la construction d'une infrastructure, manque de concertation locale avec les autorités et les riverains) ont **pris une ampleur qui aurait pu être évitée si une bonne information avait circulé** : entre le porteur de projet et le Syctom (à Antsirabe comme à Mahajanga), ainsi que, dans le cas d'Antsirabe, entre l'équipe locale et l'équipe du siège de EAST en France. Il s'agit de relever ici tout l'enjeu d'une **remontée d'information en temps et en heure de la part du porteur de projet afin de permettre au Syctom de réagir** et de se positionner face une difficulté avérée localement.

Enfin, la position centrale d'intermédiaire du porteur de projet vis-à-vis des acteurs locaux (ONG comme CT) fait également **écran entre le Syctom et les bénéficiaires** des projets qui ne disposent d'aucun canal direct d'information. Il s'agit là d'un **choix d'efficacité du Syctom, afin d'économiser ses moyens humains**, mais dont les conséquences sont de rendre le Syctom tributaire du seul porteur de projet pour toute remontée d'informations.

2.3.6 L'appel à projets 2019 : une amélioration importante

Du point de vue du Syctom, l'appel à projets 2019 a constitué une **innovation importante**, porteuse de **plusieurs avantages** :

- une **concentration temporelle des demandes** (échéance unique) et une **uniformisation des dossiers** qui facilitent l'instruction des projets et permettent de mieux les comparer et les évaluer ;
- une **implication des services techniques dans l'évaluation des projets** qui permet de disposer d'un avis qualifié sur la pertinence et la faisabilité des candidatures et de mobiliser des compétences en interne autour du dispositif de solidarité internationale (valorisation et construction d'un esprit d'équipe au sein du Syctom).

Du point de vue des porteurs de projets, la nouvelle procédure de soumission des projets est jugée **plus contraignante**, dans la mesure où les formulaires ont été étoffés, mais également **plus impartiale et plus transparente**. Tandis qu'avant, l'attribution des financements apparaissait plus informelle, maintenant les **règles sont plus claires**, le dossier narratif plus charpenté et il comporte des annexes financières et juridiques plus complètes.

En termes de résultats, cet appel a été un succès pour le Syctom avec beaucoup plus de projets et beaucoup plus de porteurs que lors des années précédentes. Cela a de fait créé une **plus grande concurrence**, puisque le nombre de demandeurs était plus important pour une enveloppe équivalente de 1M€ annoncée et finalement diminuée à 644 000€⁴⁴.

A titre de comparaison, cette modalité de **l'appel à projets est pratiquée par plusieurs CT dans le cadre du 1% Eau ou du 1% Déchets** :

- 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.

Il est **également pratiqué par des fondations privées**, comme la fondation Suez, **ou des investisseurs publics**, comme la Caisse de Dépôts et Consignations (CDC) ou l'AFD (FICOL, DPA-OSC). Pour tous ces acteurs, cette modalité a fait ses preuves, avec des adaptations spécifiques pour chacun.

⁴⁴ auxquels se sont ajoutés 35 000€ de reliquat du budget 2017.

L'appel à projet Solidarité Eau du SEDIF

« Le SEDIF affecte à des actions de solidarité internationale un montant équivalent à 1 centime d'euros par mètre cube d'eau vendue. En 2017, 2,4 millions d'euros ont ainsi été attribués à des associations de solidarité internationale de droit français. Depuis 1986, le SEDIF a contribué pour plus de 30 millions d'euros à des opérations ayant bénéficié à plus de 4,5 millions de personnes dans une vingtaine de pays en développement, soit le même nombre d'habitants desservis en eau potable que sur le territoire du SEDIF. »⁴⁵

« Pour être éligible aux aides du SEDIF, un projet doit revêtir un caractère d'intérêt général, soit pour développer l'accès à l'eau, soit pour renforcer la gestion du service d'eau potable. La demande de subvention doit être portée par une association de droit français ou, dans le cadre de cofinancement avec d'autres services publics d'eau européens, une association de l'Union Européenne présentant des garanties identiques à celles de droit français. La collectivité étrangère, partenaire du projet, doit appartenir au périmètre géographique du programme (...)

[Les critères de sélection] :

- la pertinence des solutions et prescriptions techniques vis-à-vis tant les stratégies de développement des États que la demande solvable de la communauté d'usagers ;
- la pérennité de l'ouvrage et de son exploitation (schéma institutionnel, tarification, équilibre du compte d'exploitation, maintenance, etc.) ;
- la mise en œuvre du projet (montage, déroulement, niveau et nature de la participation locale, la répartition des rôles et des responsabilités des acteurs du projet, les mesures d'accompagnement et leur articulation avec le volet travaux ;
- l'efficacité du coût de l'intervention au regard du coût moyen par ouvrage, le coût du projet par usager et de la répartition des coûts par volet ; l'effet structurant du projet sur le plan institutionnel ;
- la capacité de l'association à mettre en œuvre le projet au vu de ses expériences de nature similaire à celle présentée.

Ainsi, le porteur du projet sera une organisation de solidarité internationale (OSI), spécialiste de l'hydraulique, ayant son siège en France et une représentation dans le pays bénéficiaire. Les projets proposés seront en cohérence avec les orientations de politique étrangère de l'État français.

Localement, le contexte sécuritaire sera tel à ne pas enfreindre ni au suivi du projet, ni à son évaluation ex-post. Les demandes liées aux actions humanitaires d'urgence sont examinées de manière exceptionnelle sur proposition du Président de la commission.

Le SEDIF examine prioritairement des demandes, si :

- elles sont adossées à une action de coopération avec une collectivité membre du SEDIF, ou cofinancée par un des Services Urbains du Grand Paris ou par une société d'eau européenne ;
- elles concernent les zones de concentration : la Vallée du fleuve Sénégal, la région sud-ouest de Madagascar et le Laos ;
- elles traitent de thèmes prioritaires : le financement innovant, le suivi de la gestion et la gestion patrimoniale. »⁴⁶

L'appel à projet 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. »⁴⁷

En outre, parmi les critères d'éligibilité, il est vérifié que le budget du porteur de projet soit équivalent au budget annuel du projet.

⁴⁵ <https://www.sedif.com/Programmes-Solidarite-Eau.aspx>

⁴⁶ [reglement_du_pse_sedif_v13.pdf](#)

⁴⁷ Rapport « Etude prospective sur les dispositifs 1% (Eau, Déchets et Energie) ... », op. cit

L'appel à projets de la Fondation Suez (novembre 2017)

Organisé chaque année, l'appel à projet de la Fondation Suez a reçu plus de 800 projets en 2018, plus de 900 en 2019. Les montants des subventions vont de 15 000€ à 90 000€. Les fonds sont éligibles à des structures situées hors de France.

Critères :

- statut juridique associatif et une existence juridiquement établie depuis au moins un an,
- priorité aux demandeurs qui font état d'un **ancrage local** fort,
- projet soutenu par les acteurs locaux (associations d'usagers, d'habitants, collectivités, etc.),
- **réponse à une demande** clairement identifiée (et disposition à payer des populations),
- caractère d'intérêt général,
- adéquation avec les politiques nationales ou régionales sectorielles,
- cohérence avec les autres projets mis en œuvre sur le même thème dans la même zone,
- efficacité et amélioration durable des conditions de vie,
- **pertinence du diagnostic** à réaliser en amont afin de mesurer l'impact,
- mesure par des indicateurs et des dispositifs d'évaluation transparents,
- mise en place d'un suivi ex-post,
- un volet **formation** sur l'amélioration des services et de leur gestion,
- actions de sensibilisation des populations locales.

La Fondation SUEZ ne finance **pas** les projets :

- n'entrant pas dans le champ d'intervention de la Fondation,
- nécessitant **plus de 50%** du montant de soutien,
- n'ayant pas d'autres partenaires,
- portés par des individus, personnels, d'associations étudiantes, voyages, bourses, stages, thèses et mémoires,
- déjà réalisés,
- **dont la majeure partie du budget sert à financer le fonctionnement**,
- ayant un but promotionnel ou publicitaire, éditoriaux ou productions cinématographiques.

Les étapes du processus d'attribution des subventions sont les suivants :

- réception des dossiers en ligne,
- **pré-sélection** des dossiers par l'équipe de la Fondation (3 ETP),
- transmission des dossiers présélectionnés aux **évaluateurs internes** pour avis⁴⁸,
- soumission des dossiers au CA (avril ou octobre) pour : acceptation, refus ou report,
- signature d'une convention de partenariat avec les porteurs de projets acceptés,
- accompagnement et suivi du projet par **un référent nommé spécifiquement** ainsi que par l'équipe de la Fondation.

L'appel à projets de la CDC Développement Solidaire

La CDC Développement Solidaire (association soutenue par la Caisse des Dépôts et Consignations) finance des projets de solidarité internationale sur la base d'un appel à projets annuel, qui se clôture en novembre.

Le montant moyen accordé est de 15 000€/projet, à raison d'une dizaine de projets financés par an. Il s'agit de projets ponctuels, de durées courtes. L'idée est que les petits projets permettent le maillage d'un territoire, ainsi que l'obtention de résultats visibles à brève échéance. Les ONG sont de petites tailles, émanant éventuellement de la diaspora.

⁴⁸ 3 ou 4 salariés experts en bénévolat de compétences pour participer aux évaluations des projets. Leur évaluation est objectivée par des critères définis et partagés. Questions et commentaires sont adressés à l'association.

Conditions d'éligibilité des projets :

- ONG française ayant au moins 3 années d'activités ;
- les projets, de petite ou moyenne dimension, doivent être adaptés aux conditions locales :
 - analyse de besoins spécifiques,
 - utilisation de matériaux et/ou du savoir-faire locaux ;
- les habitants doivent être parties prenantes de la réalisation du projet ;
- l'autonomie de la communauté doit être assurée au terme du projet.

2.3.7 Un fonctionnement de l'appel à projets encore améliorable

Les limites de cette première expérimentation ont concerné :

Le ratio entre le nombre de dossiers instruit et le nombre de projets financés

L'appel à projets a été victime de son succès : **70 projets ont été déposés et seulement 7 financés**, soit un ratio de 10%. Cela représente une somme de travail importante, pour le Sycotom comme pour les porteurs de projet non financés. Ce ratio défavorable s'explique également par la réduction d'un tiers du budget initialement prévu.

L'avis technique sans vision panoramique

Concernant la mobilisation d'une expertise interne pour exprimer un avis sur les dossiers de projet, il a été relevé, d'une part, que la charge de travail des agents, dont ils n'étaient pas relevés dans le cadre de ce travail supplémentaire, entravait leur implication. D'autre part, leur **manque de connaissance du contexte pays** (énergétique, social, économique, politique) freinait leur capacité à s'exprimer sur la pertinence, la faisabilité ou la pérennité d'un projet. L'avis technique ne pouvait donc porter que sur la cohérence interne du dossier.

Le cadrage de l'appel

Outre l'effet mécanique du plus grand nombre de projets déposés en 2019 en comparaison avec les années précédentes, le faible ratio d'attribution des subventions atteste aussi probablement d'un **grand décalage entre les attentes de la commission et les projets soumis** par les porteurs. Ces attentes et les critères de sélection semblent avoir été insuffisamment précisés et explicités. En outre, certains éléments de cadrage annoncés dans l'appel à projets, relatifs au montant de l'enveloppe et aux priorités données aux initiatives des associations issues des diasporas, ont finalement évolué : l'enveloppe a été réduite et aucune association de la diaspora n'a été financée.

Sur le cadrage de l'appel, les porteurs de projet relèvent également le **manque de communication sur les priorités stratégiques** qui rend difficile la bonne adaptation des projets au plus près des attentes des décideurs. Dans le cadre des modalités d'attribution précédentes au fil de l'eau, une discussion était plus facilement envisageable entre les porteurs de projets et le Sycotom pour augmenter les chances des projets de répondre aux critères et attentes.

2.3.8 Le mode de conventionnement

La relation contractuelle entre le Sycotom et les porteurs de projet est rigoureuse et bien cadrée, avec un *reporting* technique et financier régulier en avril et octobre de chaque année. Elle est également **à l'écoute des réalités du terrain et souple dans sa mise en œuvre**, notamment en termes d'adaptation des objectifs et des activités selon les évolutions du contexte, des contraintes de mise en œuvre et de mise en place de stratégies de contournement des situations de blocage. En outre, les **montants attribués peuvent être conséquents**, jusqu'à 300 000 €, et n'exigent **pas de taux de cofinancement**, comme cela peut être le cas avec l'AFD. **Ces éléments attestent d'une volonté et de modalités opérationnelles de sécurisation des deniers publics, tout en privilégiant l'efficacité et l'impact des projets au bénéfice des populations concernées.**

Toutefois, l'attribution de financements annuels sur des projets en co-financements pluri-annuels alourdit de manière conséquente la procédure de gestion : tant pour le Sycotom, qui renouvelle son appui, que pour le porteur de projet qui n'en a pas *a priori* l'assurance et qui doit renouveler systématiquement sa demande.

En outre, dans le cas de paiements en plusieurs tranches, il est exigé, au regard des contraintes légales qui régissent les CT et de la règle du service fait, une **dépense à 100% de la subvention avant de pouvoir obtenir le versement de la seconde tranche**, ce qui implique pour le porteur de projet de disposer d'une **trésorerie conséquente**. Cela entraîne régulièrement l'interruption de certaines activités dans l'attente du paiement suivant, avec des **retards importants** sur le chronogramme de mise en œuvre.

A titre de comparaison, l'AFD ou l'UE demandent un rapport financier et un nouvel appel de fonds pour la tranche suivante lorsque **70 ou 80% de la tranche précédente a été consommée**, selon la taille des projets et les conditions particulières afférentes.

2.4 EFFICIENCE du programme

L'efficacité d'un programme est fonction de la proportionnalité entre les ressources mobilisées et les résultats induits ; l'objectif étant de parvenir au résultat souhaité à moindre coût et/ou à délai moindre. En conséquence, s'agissant de la recherche de la solution économique la plus avantageuse, le questionnement sur l'efficacité sous-tend une comparaison des modalités d'action choisies avec d'autres modalités envisageables.

2.4.1 Des principes de gestion et de redevabilité bien affirmés et un dispositif de suivi financier rigoureux

Adossé à un service administratif et financier bien établi, le dispositif de solidarité internationale du Syctom assure un **suivi régulier et rigoureux du bon usage des fonds** confiés aux porteurs de projet, du point de vue du respect des engagements contractuels, aussi bien que des procédures et des règles comptables. Aucun manquement sur ce point n'a été relevé au cours de l'évaluation, sans qu'il n'ait toutefois été procédé à un audit comptable des projets ou du dispositif dans son ensemble.

2.4.2 Un suivi-évaluation limité

Du point de vue de l'efficacité, comme cela a été expliqué pour l'efficacité, les **ressources humaines à disposition du Syctom pour assurer le suivi de la réalisation des activités sur le terrain sont insuffisantes pour lui permettre de se prononcer sur ce critère.**

La relation de confiance avec les porteurs de projet est ici aussi essentielle pour que les difficultés importantes puissent être remontées au Syctom afin de l'alerter au plus tôt. Les exemples de **difficultés rencontrées à Madagascar**, mentionnées précédemment en attestent.

Au Togo en mars 2020 et au Vietnam en février 2019⁴⁹, les projets visités par les équipes d'évaluation de *Prospective et Coopération* ont observé des **projets globalement efficaces**. A Aného, cependant, des marges de progression ont été constatées : la bonne réalisation des activités a été entravée par des coûts initiaux sous-évalués, qui ont empêché en particulier de clôturer les centres de tri et de compostage construits dans le cadre du projet pour diminuer les nuisances auprès du voisinage. De même, à Vinh Phuc, le projet a été confronté à un grand nombre de contraintes administratives et partenariales qui ont ralenti la mise en œuvre des activités.

Ces exemples illustrent également **la complexité, par nature, des cadres de mise en œuvre des projets de coopération internationale**, *a fortiori* sur une problématique aussi peu stabilisée que la GDS.

En outre, **l'inscription des projets dans des cadres de co-financement induit souvent une vision parcellaire des projets**. Ainsi, alors que près de 90% des projets sont cofinancés, le Syctom n'a que rarement une vue d'ensemble des projets qu'il finance, les rapports financiers –en particulier– étant spécifiquement rédigés sur la part concernée par la subvention.

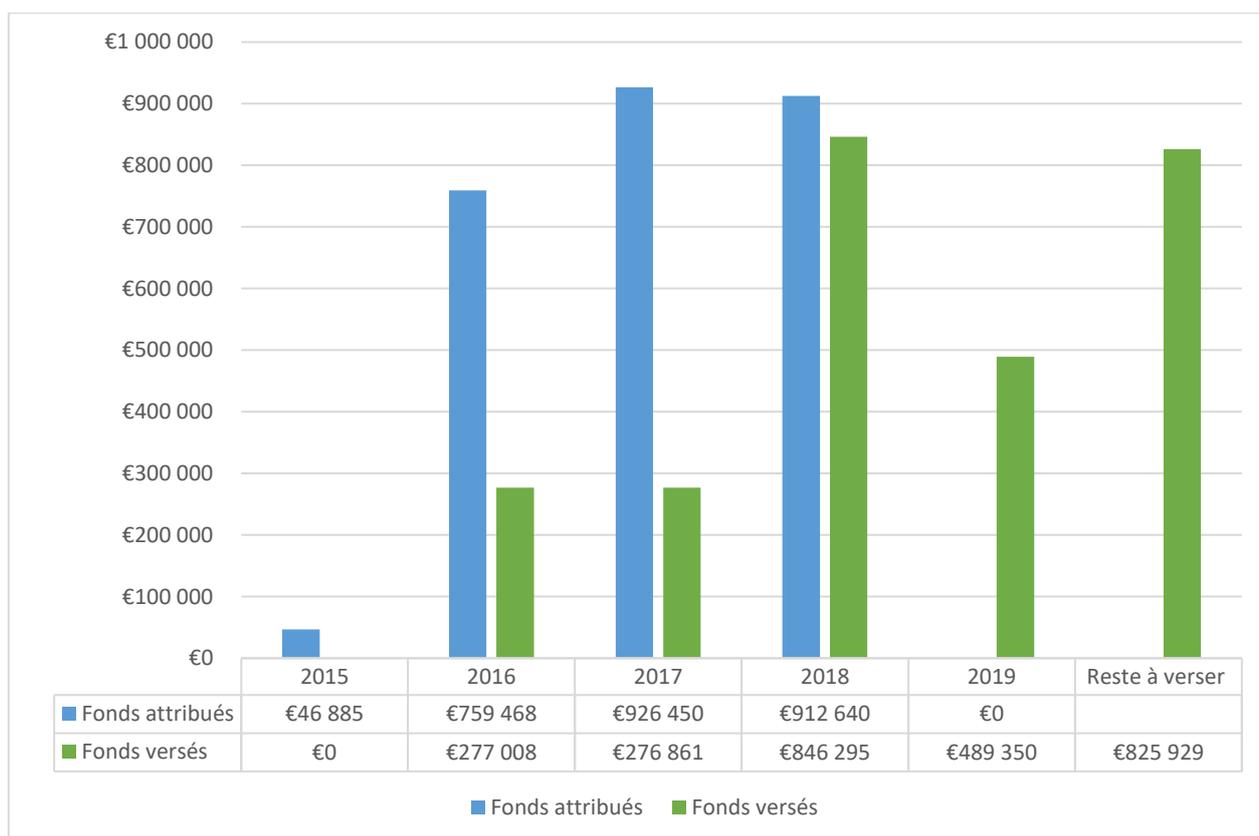
Le **cas de Mahajanga** peut permettre d'illustrer les problèmes engendrés par cette vision parcellaire. En 2014-2015, Madacompost estimait n'avoir pas assez de matière pour atteindre un équilibre financier. Un projet complémentaire a donc été monté par le Gescod, sur un financement AFD/FICOL, pour augmenter les capacités de collecte de la municipalité à 24.000 t/an. Et ce projet a effectivement permis de doubler la quantité de déchets collectés en 2017-2018. Parallèlement, plusieurs autres financements ont été interrompus et les capacités de traitement de l'opérateur local sont descendues à 4.000 t/an. Madacompost s'est alors endettée pour pouvoir traiter cette quantité accrue. Il en a résulté un fort engorgement de la décharge et de la plateforme de compostage, avec le risque de détruire des installations acquises depuis à peine un an. Les deux projets étaient très liés, mais il apparaît que **les porteurs de projet d'une part (le Gescod et le Gret) et les financeurs d'autre part (le Syctom et l'AFD/FICOL) se sont insuffisamment concertés** et que la maîtrise d'ouvrage locale n'a pas joué son rôle.

⁴⁹ *Prospective et Coopération*, Rapport de l'évaluation finale du projet « Pro 3 : Pour une Province Propre et une gestion Professionnelle et optimisée des déchets dans la Province de Vinh Phuc, au Viêt Nam », Gret, cofinancement AFD-Ville de Paris-Syctom, juin 2019

2.4.3 Des retards systématiques dans la mise en œuvre des projets

Sur les 2 645 443 € attribués aux structures porteuses avant l'appel à projets 2019, il restait 794 928 € à verser – soit 30% des fonds – lors de la remise de la documentation sur le suivi financier des projets par le Syctom, en décembre 2019. Dans le graphe ci-dessous, l'évolution des subventions attribuées et des versements effectués par le Syctom durant la période est retracée.

Graphique 16 : Fonds attribués par convention et fonds versés par le Syctom entre 2015 et 2019 (hors AAP 2019)



Note 1 : les dates choisies pour l'attribution des fonds par convention correspondent à celles des délibérations du Bureau syndical.

Note 2 : fin 2019, 679 000 € supplémentaires ont été attribués au titre de l'appel à projets 2019.

On constate que **la mobilisation du Syctom a été particulièrement rapide après le vote du recours au 1% Déchets**, le 5 novembre 2015. En effet, au cours des deux derniers mois de l'année 2015, huit projets se sont vus attribuer un montant de 461 885 €, soit 18% des subventions totales de la période. Ce rythme soutenu contraste avec ce que l'on observe sur les douze mois de l'année 2016 et, dans une moindre mesure, en 2018 et 2019. Si l'on considère les 679 000 € attribués aux projets retenus lors de l'Appel à projets, on parvient à une somme totale de 732 000 € pour l'année 2019.

Le décalage temporel entre l'attribution des fonds et leur versement traduit **la difficulté de décaissement et d'exécution des fonds** par les porteurs de projet et le **temps imparti dans la justification des dépenses, leur traitement au Syctom et leur versement final**. Ce délai, souvent mal estimé tant par les porteurs de projet que par le Syctom, entraîne mécaniquement un **retard dans la réalisation des projets**.

Tableau 12 : Respect des délais d'exécution des projets

Projets terminés	Durée prévue totale (mois)	Retard (mois)	Retard (%)
Antananarivo II	24	0	0%
Dapaong	12	0	0%
Caza de Bcharreh	4	0	0%
Saint-Marc	8	0	0%
Lomé	24	2	8%
Dschang	24	5	21%
Dolisie	36	10	28%
Vinh Phuc	36	10	28%
PAGEDS	18	6	33%
Antananarivo I	8	4	50%
Sainte-Marie	4	2	50%
Kiffa	9	5	56%
Kindia	9	7	78%
Mango	12	12	100%
Guédiawaye	15	16	107%
15	243	79	33%

En considérant les 15 projets qui sont arrivés à leur terme durant la période étudiée, le **retard moyen d'exécution s'est situé à 33%**. En moyenne, la durée prévue pour ces 15 projets était de 16,2 mois, tandis que leur durée effective a été de 21,5 mois.

Les **causes de retard** sont à analyser dans les **procédures de paiement** mentionnées précédemment, la **faible appropriation des procédures de gestion** parfois constatée chez les porteurs de projets ainsi que dans les **difficultés contextuelles spécifiques**, impliquant plusieurs niveaux de gouvernance publique (CT, Etats centraux lorsqu'il s'agit de projets d'envergure ou en capitale) et privée (ONG, opérateurs nationaux) sur une problématique nécessairement multi-acteurs.

2.5 IMPACT des actions effectivement réalisées

L'analyse d'impact cherche à mesurer les effets induits par le programme. Les retombées de l'aide au développement peuvent être aussi bien positives que négatives, directes ou indirectes, attendues ou non. Ces changements sont mesurés au moyen d'indicateurs quantitatifs et/ou qualitatifs d'ordre économique, social et environnemental. Ainsi, au-delà de l'objectif spécifique d'un projet évalué, l'analyse d'impact porte également sur les effets induits plus globalement sur un secteur, un type de population et un territoire.

2.5.1 D'importantes différences Nord / Sud à prendre en considération

Selon qu'un pays est riche ou pauvre, le gisement de déchets change : en qualité et en quantité. Les ordures ménagères produites oscillent entre 0,3 kg/habitant/an et 4 kg/habitant/an. Plus un pays est pauvre, moins on y trouve d'emballages, plus on y trouve de l'organique et du sable. Par conséquent, les **moyens de traitement mis en place doivent être adaptés**. L'histoire de l'APD en matière de gestion des déchets est une litanie d'« éléphants blancs », infrastructures coûteuses n'ayant jamais fonctionné, qu'il convient donc d'éviter.

En termes d'infrastructures, celles-ci sont le plus souvent insuffisantes en nombre et/ou en qualité. La plupart des municipalités ne disposent toujours pas d'un centre d'enfouissement technique à proximité. Pour des raisons d'investissement à moindre coût, les incinérateurs existants sont dépourvus de traitement de fumées, donc nocifs.

Par ailleurs, **l'activité de récupération des matériaux recyclables constitue une source de revenus pour des milliers d'individus** travaillant dans le **secteur informel**. A titre d'exemple, 4.000 personnes sont ainsi recensées autour de la décharge d'Andralanitra à Antananarivo (Madagascar).

Les autorités municipales ne disposent **que rarement de budget dédié à la GDS**, souvent placée directement sous la tutelle de l'Etat dans les grandes villes (ex : SAMVA à Antananarivo). Et, hors des capitales, les fonds publics disponibles pour le développement de ce service sont quasiment inexistantes. **Très rares sont les villes où a été mise en place une taxe ou une redevance permettant de financer le service**, d'autant que la demande solvable pour la gestion des déchets est plus faible que le coût de la gestion complète.

En outre, la **base institutionnelle (cadre légal, réglementaire, normatif, RH publiques et privées formées et compétentes sur le sujet)** à laquelle les décideurs et professionnels français du secteur sont habitués est le plus souvent **inexistante, minimaliste ou simplement non appliquée** dans la réalité lorsque les textes réglementaires existent.

Un **support institutionnel est dès lors essentiel** dans le cadre de tout projet de coopération. Il constitue le socle même d'une intervention. Et le **soutien public dans le cadre de l'APD est également incontournable** car les opérateurs privés disposant des moyens suffisants pour agir ne sont pas intéressés car le retour sur investissement est trop faible et le risque trop grand. Ainsi, l'entreprise française Pizzorno est-elle intervenue pendant deux ans à Nouakchott avant de se retirer, suite à plusieurs impayés de la part des autorités municipales.

Compte tenu de ce manque de ressources et de la présence du secteur informel, et alors que leur population augmente par endroits de 10% chaque année, les autorités publiques urbaines au Sud estiment généralement que **la valorisation des déchets n'est pas de leur ressort**. Elles essaient en **priorité d'évacuer les milliers de tonnes par jour de déchets ménagers hors-la-ville**, dans une optique purement sanitaire. Cet objectif est rarement atteint en totalité. Pour l'heure, le **tri et le traitement sont jugés comme des préoccupations secondaires**, voir superflues.

Ainsi, le SAMVA estime qu'il n'a pas vocation à commercialiser des « produits » (issus de la valorisation des déchets), d'autant que les revenus issus d'une telle activité seraient reversés au budget général et difficiles à récupérer pour la GDS. A l'inverse, Madacompost est perçu comme un producteur de compost pour le secteur agricole et non pas comme un opérateur de traitement des déchets municipaux.

Partout, l'idée selon laquelle les déchets pourraient devenir source de revenus a eu des effets délétères. Car tous les élus rêvent d'une solution technologique qui transforme le problème des déchets en une solution énergétique ou financière. Cela a été la faute originelle de Madacompost à Mahajanga (comme de bien d'autres opérateurs ailleurs) : ils ont au départ assuré qu'ils seraient à même de verser une contribution financière au service municipal de collecte. Or, dans les pays faiblement industrialisés, hors des métaux, il n'y

a généralement pas de filière de retraitement des matières recyclables. Et **l'argumentaire des coûts d'enfouissement évités** grâce aux filières de valorisation, qui commence à être bien documenté à Lomé, dans un contexte où le CET représente depuis un an un coût de gestion substantiel pour la collectivité, **n'est guère de nature à séduire les autorités des villes moyennes et petites**, qui continuent d'enfouir leurs résidus dans des décharges à coût quasi-nul (sans tenir compte des externalités négatives ainsi générées).

Dans ce contexte, **l'appréciation des projets financés est souvent source de déception** car, face à l'ampleur des défis à relever, les projets, même de grande taille, peinent à proposer des solutions globales et exhaustives. De plus, les déchets restent une thématique peu reluisante qui peine à susciter l'intérêt des élites politiques et économiques. Les modèles économiques d'exploitation sont souvent très fragiles, portés à bout de bras par un **équilibre précaire** d'initiatives privées, de mobilisations collectives et de subventions internationales et locales. Et, comble du désespoir, en matière de GDS, **si vous arrêtez de collecter un jour, c'est comme si vous ne l'aviez jamais fait**. Une visite quelques années après la fin d'un projet peut ainsi donner le sentiment d'une totale inutilité, même si le projet a représenté pour les habitants une période d'amélioration de leur cadre de vie pendant une période temporaire.

Le grand enjeu consiste donc à proposer des **dispositifs techniques, sociaux et institutionnels adaptés et efficaces, correspondant aux moyens** des communes et susceptibles en conséquence de s'inscrire dans la durée. Cela implique donc une grande modestie dans les objectifs fixés à court-terme. Et cela peut inciter à se concentrer sur **un profil de villes secondaires** : ni trop petites (pour qu'il y ait une demande sociale), ni trop grandes (pour que les problèmes ne soient pas insurmontables avec les financements mobilisés par un bailleur tel que le Syctom).

2.5.2 Les effets des projets sur les conditions de vie des populations et le développement des villes

Au travers de la revue documentaire disponible sur les projets 2015-2018, des entretiens et des missions de terrain à Madagascar, au Togo et au Vietnam, il est possible de mettre en exergue quelques **éléments d'appréciation quantitative et qualitative** sur :

- les **populations bénéficiaires** des services de gestion de déchets mis en place,
- les **produits de la valorisation**,
- la **réduction des émissions de gaz à effet de serre**,
- les **réalisations à portée sociale** au travers de l'insertion professionnelle des populations précarisées et prise en compte des enjeux de genre,
- les **campagnes de sensibilisation**.

Les populations bénéficiaires des services de gestion de déchets mis en place

Les données figurant dans le tableau ci-dessous ont été agrégées à partir des projets dont la documentation permet d'obtenir le nombre de bénéficiaires directs⁵⁰. Il s'agit de la totalité des projets de mise en place d'un service de pré-collecte (8/8), 8/11 projets de service de collecte et 11/15 projets de service de traitement. Il s'agit bien entendu d'estimations très larges, en l'absence de statistiques consolidées dans la plupart des pays. Elles permettent néanmoins de donner un **ordre de grandeur des populations concernées**.

⁵⁰ Les populations bénéficiaires des services mis en place à Magway (Birmanie) et à Antsirabe (Madagascar) ont ainsi été estimées à partir du nombre de ménages annoncé respectivement par le Gret et EAST. Pour Magway, le chiffre de 4 personnes par ménage a été retenu (PNUD, 2018 : <https://www.undp.org/content/dam/myanmar/docs/Publications/PovRedu/MLCS-2017.pdf>). Et pour Antsirabe, 5,2 personnes par ménage (PNUD : <https://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/countryinfo.html>)

Tableau 13 : Détail par projet du nombre de bénéficiaires des services de GD mis en place

Pré-collecte :

Localité	Bénéficiaires
Dolisie	28 870
Lomé	21 000
Mango	15 000
Aného	14 000
Saa	13 664
Dapaong	8 767
Dschang	8 000
Cocody	2 500
TOTAL	111 801

Collecte :

Localité	Bénéficiaires
Douala-Yaoundé	6 000 000
Vinh Phuc	300 000
Dolisie	42 225
Magway	32 000
Antsirabe	16 900
Saa	13 664
Dacca-Bashantek	2 940
Cavite	420
TOTAL	6 408 149

Traitement :

Localité	Bénéficiaires
Douala-Yaoundé	6 000 000
Cap Haïtien et al	650 000
Podor	500 000
Vinh Phuc	300 000
Sahab	182 970
Lomé	21 000
Antsirabe	16 900
Aného	14 000
Saa	13 664
Dschang	8 000
Cocody	2 500
TOTAL	7 709 034

Les produits de la valorisation

Comme pour la quantification des populations bénéficiaires, les données concernant les **quantités des déchets traitées en vue de leur valorisation** proviennent d'un nombre de projets limité. En effet, elles sont disponibles pour six projets procédant à la valorisation des déchets municipaux (déchets ménagers et assimilés et biodéchets), un seul projet de valorisation du plastique (Ouagadougou, Burkina Faso) et pour le projet WEECAM de Douala-Yaoundé (DEEE).

Tableau 14 : Quantification des déchets traités en vue de leur valorisation

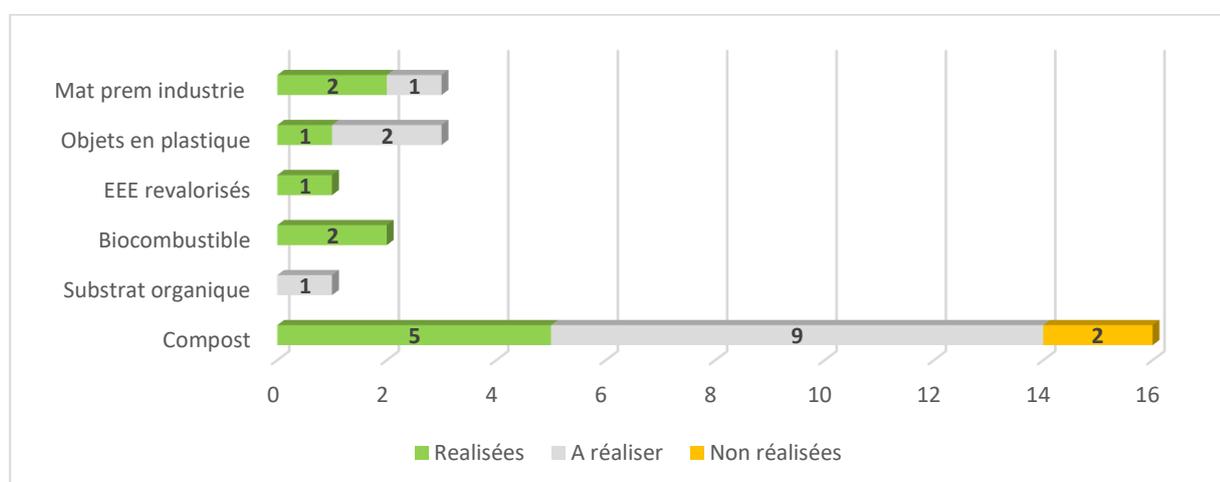
Service GD	Réalisé		A réaliser		Prévu	
	Nb de projets	T/an	Nb de projets	T/an	Nb de projets	T/an
Déchets municipaux	5	36 035	1	5 000	6	19 035
Déchets plastiques			1	120	1	120
DEEE			1	5 000	1	5 000
TOTAL	5	36 035	3	10 120	8	24 155

Parmi ces huit projets, trois sont à distinguer, à savoir :

- **Le centre de tri-compostage à Cap Haïtien**, où 5 000 t/an de déchets municipaux seront traitées afin de produire du compost ;
- **WEECAM à Douala et Yaoundé**, où 500 t/an de DEEE étaient traitées au terme de la 2^{ème} phase du projet en 2019 et 5 000 t/an sont prévues lorsque le projet sera achevé, en 2022. Ces DEEE seront réparés pour réemploi ou valorisés en tant que matières premières pour l'industrie (métaux et plastiques) ;
- **Africompost à Lomé**, avec 4 600 t/an de déchets municipaux traités pour une valorisation en compost.

En outre, on identifie **26 activités prévues pour la valorisation**. A ce jour, 11 ont été réalisées, 13 sont encore à réaliser et deux ont été annulées, soit respectivement 42%, 50% et 8% du total.

Graphique 17: Produits de la valorisation : état d'avancement du programme



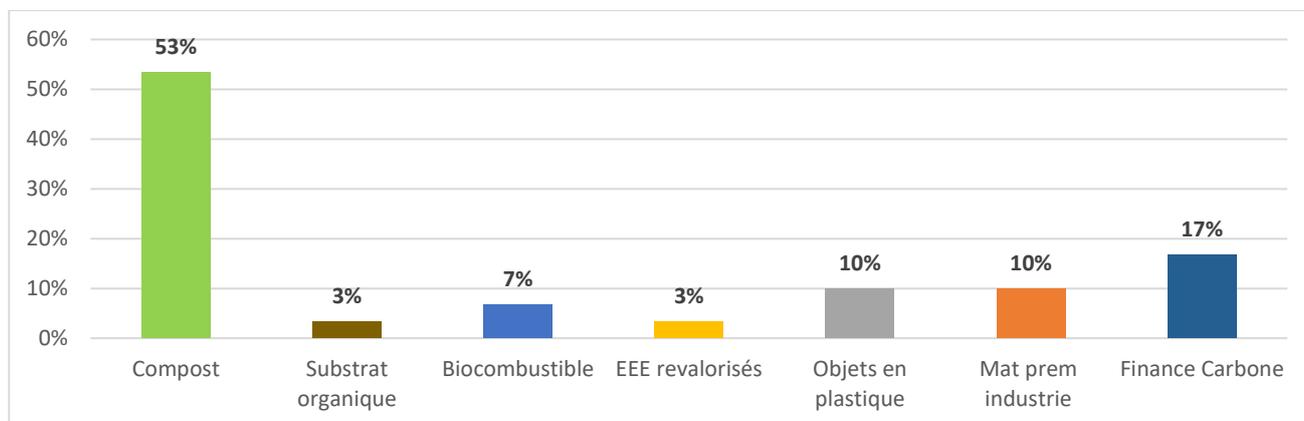
Note : la valorisation de certains déchets n'implique pas nécessairement la mise en place d'un service de traitement dans le cadre des projets réalisés. Par exemple, la production de compost dans les compostières communautaires qui ont été installées dans les écoles des collectivités partenaires n'est pas considéré comme un service de traitement mais comme un dispositif de réduction à la source.

Parmi les différents produits de la valorisation, le compost est le plus proposé (53% des projets), suivi des matières premières recyclées destinées à l'industrie et des objets en plastique⁵¹ (10% des projets). On note que le projet WEECAM (Douala-Yaoundé) est le seul à prévoir un réemploi des déchets collectés (revalorisation des DEEE).

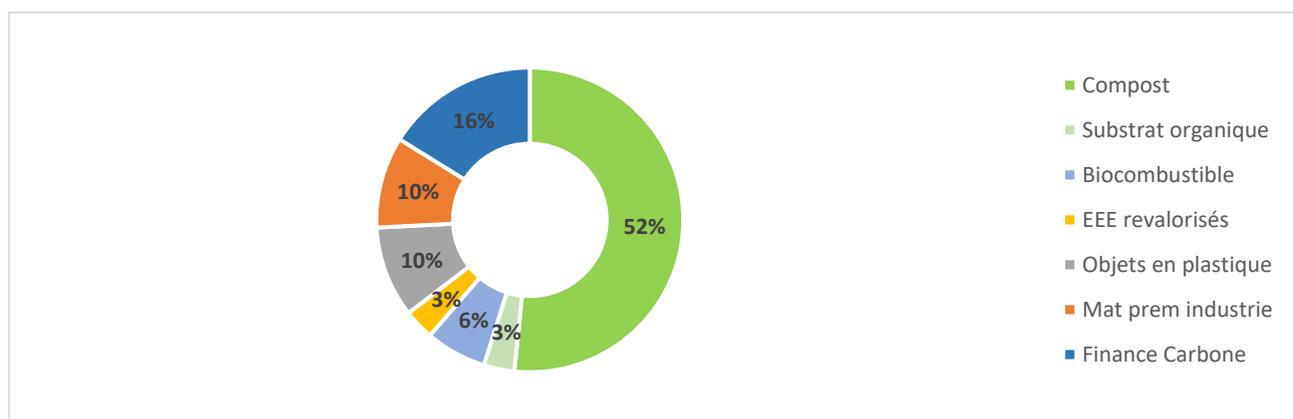
⁵¹ Tables en plastique pour les écoles (projet Yamba-D de Ouagadougou) et pavés plastiques pour la construction (Madacompost à Mahajanga et Antsirabe).

En termes relatifs, les différents produits ciblés par la valorisation dans le cadre des projets sont les suivants :

Graphique 18 : Part des projets ayant ciblé les différents types de valorisation



Graphique 19 : Poids relatif de chaque type de valorisation dans l'ensemble des actions de valorisation prévues dans le programme



En moyenne, chaque projet a ciblé 1 type de valorisation, et le **compost représente plus de la moitié des projets**.

De la même manière, les données compilées dans le tableau ci-dessous proviennent d'un nombre limité de projets (5/16 pour le compost, 2/2 pour le biocombustible, 1/1 pour les DEEE revalorisés, 1/2 pour les matériaux de construction en plastique, 1/1 pour les tables d'écolier en plastique et 1/3 pour les matières premières destinées à l'industrie).

Tableau 15 : Quantification des produits de la valorisation obtenus et à obtenir

Produits de la valorisation	Réalisé		A réaliser		Prévu	
	Nb de projets		Nb de projets		Nb de projets	
Compost (t/an)	4	1 166	1	1 000	5	2 166
Biocombustible (t/an)	2	645			2	645
EEE revalorisés (nb)			1	78 000	1	78 000
Plastique matériaux de construction (m2)	1	328			1	328
Plastique : tables écoles (nb/an)			1	4 000	1	4 000
Mat. prem. pour l'industrie (t)			1	9 200	1	9 200

Enfin, il convient de garder à l'esprit que les **projets d'ONG sont souvent démonstratifs et à visées expérimentales**, dans la perspective de convaincre d'autres acteurs de s'impliquer sur la problématique traitée. Ainsi, par exemple du projet **WEEE-Cam**, porté par la Guilde au Cameroun : bien que les **DEEE** soient toxiques, aient un impact climatique et recèlent des métaux valorisables, **les autorités locales n'ont pas les ressources pour s'en occuper**. Elles accueillent donc chaleureusement les ONG qui proposent de s'en charger. Mais les volumes concernés restent évidemment limités : 500 T/an alors que le gisement est estimé à au moins 80 000 T/an.

La réduction des émissions de gaz à effet de serre

Trois projets offrent une estimation de leur impact en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre : ceux de Douala-Yaoundé (La Guilde ER), Lomé et Dschang (Gevalor). D'après les calculs effectués par les structures porteuses, ce sont respectivement 100 000 t (2017-2022), 2 800 t (2017-2020) et 5 200 t (2016-2019), soit **108 000 t d'émissions de CO₂ au total**, qui ont été et seront évitées grâce à leur mise en œuvre. Pour rappel, 1 tonne de CO₂ correspond à 1 aller-retour Paris-New York en avion.

Les réalisations à portée sociale : Insertion professionnelle des populations précarisées et prise en compte des enjeux de genre

- **Insertion professionnelle :**

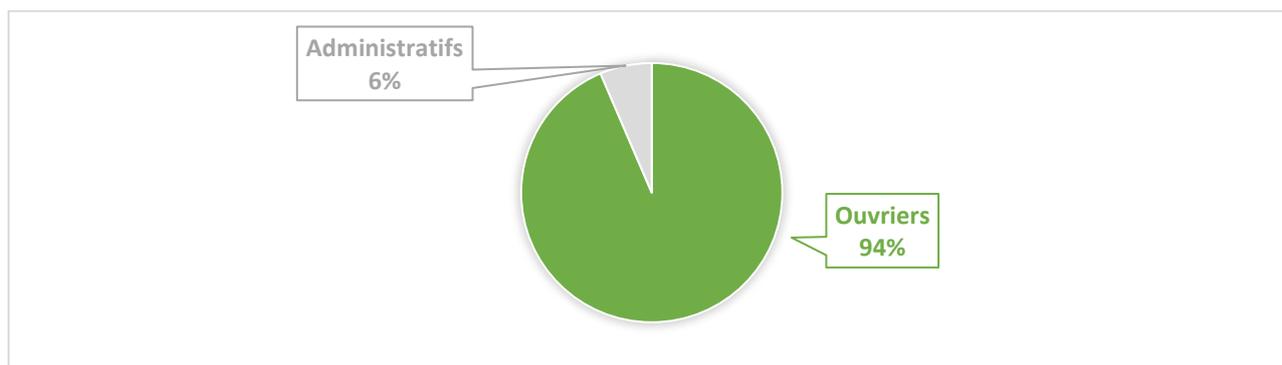
La documentation fournie par les structures porteuses au Sycotom permet de **quantifier la création d'emplois pérennes pour 26 projets** financés sur 30. Les emplois déjà créés dans le cadre de ces projets se chiffrent à 465 postes, tandis que 282 postes annoncés restent à confirmer. Il convient de souligner le fait que parmi ces 26 projets, 12 ne génèrent pas directement d'emploi pérenne.

Tableau 16 : Quantification des emplois pérennes créés

	Réalisé	A réaliser	Prévu (dans 26 projets)
Emplois pérennes (nombres de postes)	465	282	747

De plus, **94% de la demande de travail générée par les projets financés est composée d'emplois ouvriers**, destinés à **l'insertion des populations précarisées** dans les collectivités partenaires. En effet, sur les 747 postes prévus, 699 correspondent à des emplois ouvriers (colleteurs, éboueurs, agents de tri et de compostage, gardiens de site, etc...) et 48 à des emplois administratifs.

Graphique 20 : Emplois pérennes prévus : répartition entre emplois ouvriers et administratifs



Occupant une place centrale dans la chaîne de valeur des déchets dans la plupart des pays ciblés, les chiffonniers, ferrailleurs et autres **travailleurs informels de la filière** sont directement concernés par 10 projets. Deux vecteurs d'insertion professionnelle sont mis en place pour ces travailleurs dans le cadre de ces projets, à savoir l'emploi dans les structures de GD financées et l'appui direct à leurs conditions de travail (formations, équipements) dans le cadre d'un partenariat avec ces structures informelles.

Avec 303 postes prévus, les emplois destinés aux travailleurs informels exerçant préalablement une activité dans la filière déchets représentent **41% de l'emploi total** généré. La formalisation de leur activité signifie la garantie d'un salaire fixe, l'accès à une assurance santé et l'amélioration des conditions de travail, à travers la fourniture d'équipements mieux adaptés à l'exercice de leur métier.

Le mode du partenariat avec le secteur informel est mobilisé par trois projets du programme. Dans chaque cas, ces partenariats sont établis avec des pré-collecteurs/collecteurs : de déchets ménagers à Mango (Togo), de plastiques à Ouagadougou (Burkina Fasso) et de DEEE à Douala-Yaoundé (Cameroun). Ces actions sont complétées par des formations à Douala-Yaoundé et par la fourniture d'équipements à Mango.

- **Egalité de genre :**

Neuf projets du programme se distinguent par le déploiement d'actions spécifiquement adressées aux femmes des collectivités partenaires.

Le premier type d'action consiste à **favoriser l'intégration professionnelle des femmes**, avec quatre projets qui leur réservent un quota d'emplois. En particulier, le projet d'Antananarivo I (Madagascar), réalisé par CARE France, est à mentionner, avec 95 postes sur 162 (59%) occupés par des femmes. Le projet de Mahajanga (Madagascar) prévoit pour sa part une parité hommes-femmes (avec 25 postes sur 50), tandis que les deux autres projets réservent un quota d'emplois féminins inférieur à 50% de l'emploi total : 40 % à Lomé (Togo) et 35% à Dschang (Cameroun). **Sur l'ensemble des emplois pérennes prévus dans le programme, 20% sont explicitement réservés aux femmes.**

L'intégration des groupements de femmes dans l'exécution des projets est également à souligner. Elle concerne quatre projets et prévoit **des sessions de formation** de groupements de femmes :

- pour assurer la **sensibilisation sur l'hygiène et la GD** des populations bénéficiaires (Antsirabe, Madagascar) ;
- pour participer à la **prise de décision concernant la GD** dans la collectivité (Antananarivo I, Madagascar) ;
- **à la pré-collecte, au tri et fourniture des équipements de protection et des outils de travail** (Dapaong, Togo) ;
- **à la pré-collecte, au tri et au compostage** des déchets (Guédiawaye, Sénégal).

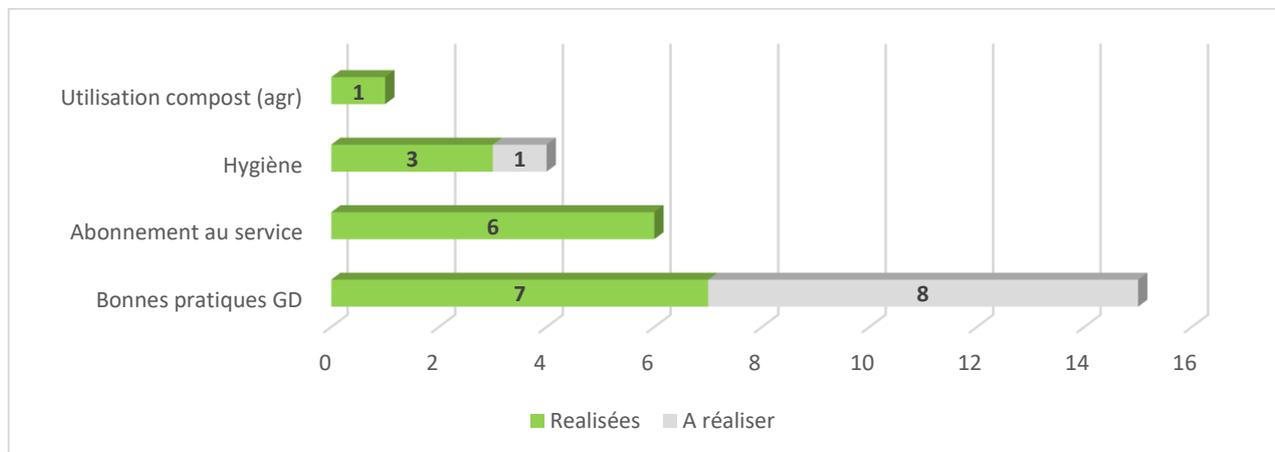
Finalement, on retient la **mise en place d'installations spécifiques visant à renforcer la sécurité des femmes**, avec la construction de latrines fermées, éclairées et séparées de celles utilisées par les hommes, dans les bidonvilles de Cavite (Philippines) et de Bhashantek (Bangladesh).

Les campagnes de sensibilisation :

27 campagnes de sensibilisation étaient prévues. Parmi elles, **15 ont été achevées et sept sont en cours ou à venir**. Le graphe suivant offre une vision détaillée de l'état d'avancement du programme pour chaque

type de campagne. Ces activités peuvent être destinées directement aux ménages, mais aussi aux associations de la société civile, établissements scolaires, groupements de femmes, associations sportives et culturelles, etc.

Graphique 21 : Campagnes de sensibilisation : état d'avancement du programme



On dispose de données relatives au nombre de personnes sensibilisées pour sept de ces projets : à Lomé, Mango, Guédiawaye, Cocody, Kindia et Vinh Phuc. Sur ce plan, le projet réalisé à Vinh Phuc (Vietnam) se distingue des autres par son ampleur, avec 274 299 personnes sensibilisées au total.

Tableau 17 : Quantification du nombre de personnes touchées par les campagnes de sensibilisation (six projets)

	Réalisé		A réaliser		Prévu	
	Nb de projets	Personnes	Nb de projets	Personnes	Nb de projets	Personnes
Sensibilisation	6	328 200	1	16 500	7	344 700

Note : pour les projets de Lomé et de Kindia, le nombre de personnes touchées par les campagnes a été calculé à partir du nombre de ménages⁵².

2.5.3 Renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des élus / des services bénéficiaires

De la même manière, la triangulation des données collectées permet d'apporter quelques **éléments d'analyse qualitative et quantitative** concernant :

- le **renforcement des capacités** des acteurs de la filière,
- la **mise en fonctionnement de services** de gestion des déchets,
- la **construction institutionnelle**,
- les **réalisations d'appui à la structuration de la filière** : les études de terrain, la réalisation d'infrastructure et l'acquisition d'équipements.

Le renforcement des capacités des acteurs de la filière

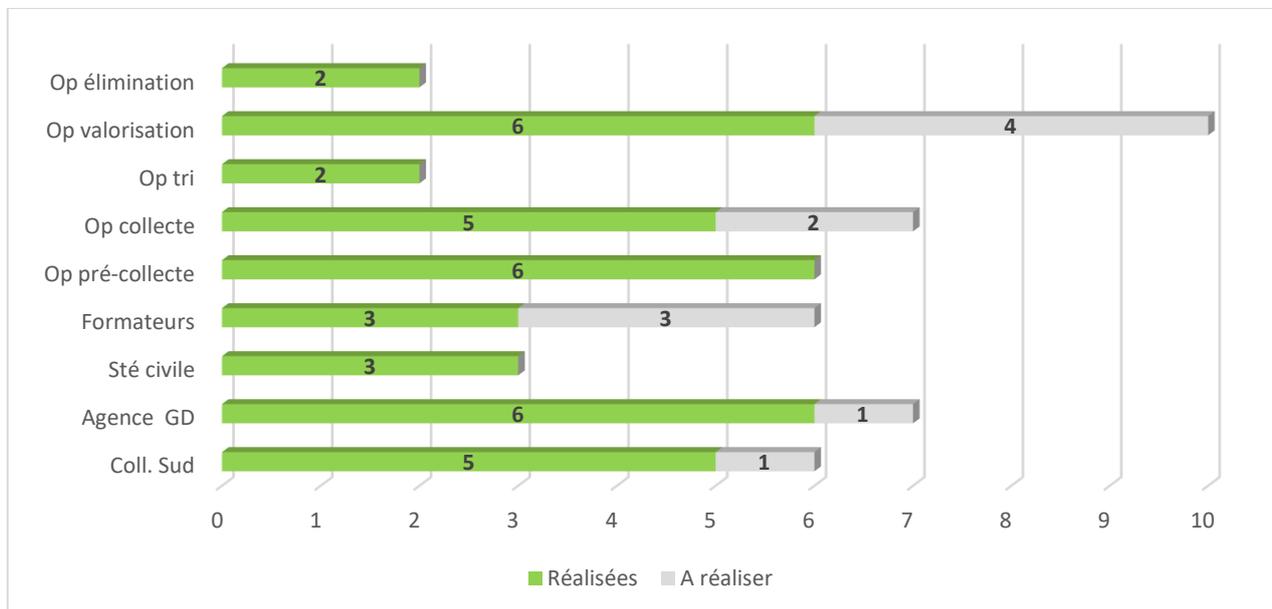
On dénombre **49 activités de formation prévues**, soit moins de deux formations par projet financé (1,6). Parmi elles, **38 ont déjà été réalisées** tandis que 11 sont en cours, soit respectivement 78% et 22% du total. En outre, on constate qu'aucune formation n'a été annulée jusqu'à ce jour.

⁵² Les populations bénéficiaires des services mis en place à Lomé (Togo) et à Kindia (Guinée) ont ainsi été estimées à partir du nombre de ménages annoncé respectivement par Gevalor et Coopération Atlantique Guinée 44. Pour Lomé, le chiffre de 4 personnes par ménage a été retenu (Ministère de la planification du développement du Togo, 2016 : <http://www.stat-togo.org/contenu/pdf/pb/pb-rap-final-QUIBB-tg-2015.pdf>).

• Et pour Kindia, 5,5 personnes par ménage (Ministère du plan et la coopération internationale de Guinée, 2017 : http://www.stat-guinee.org/images/Publications/INS/RGPH3/RGPH3_caracteristiques_des_menages.pdf).

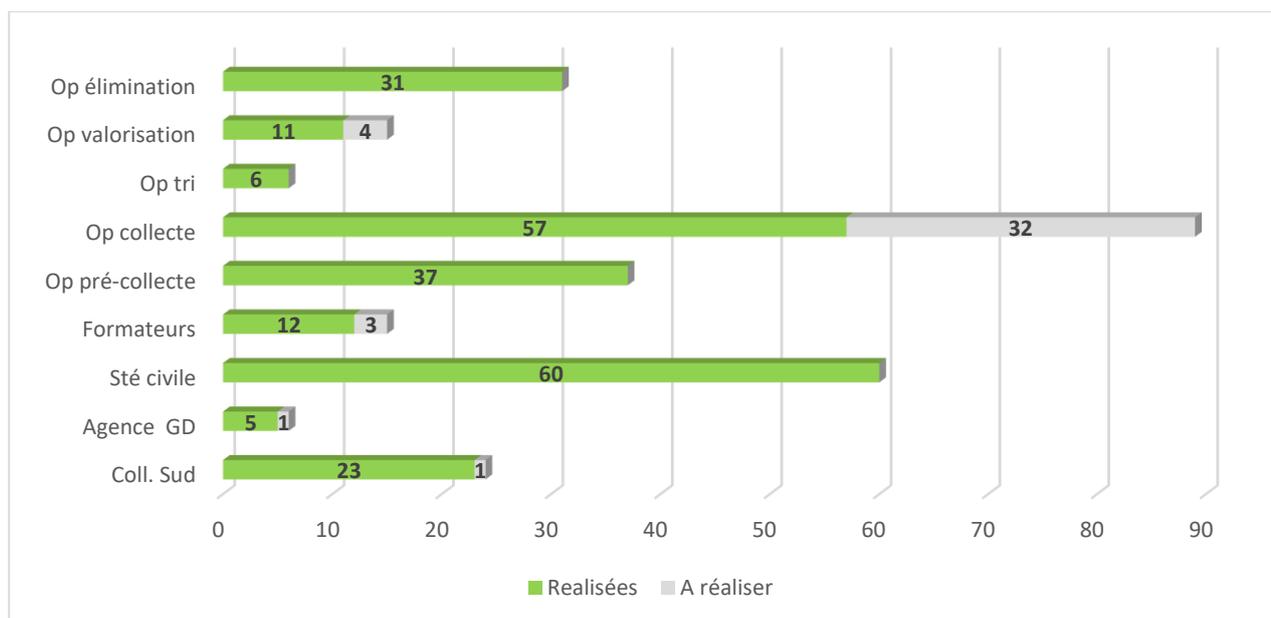
Les **trois formations les plus fréquentes** sont celles destinées aux **opérateurs de valorisation** (10), aux **opérateurs de collecte** (7) et à **l'agence en charge de la GD** dans la collectivité partenaire (7). Dans le graphique ci-dessous, on vérifie l'état d'avancement du programme.

Graphique 22: Formations : état d'avancement du programme



Concernant le nombre de structures formées, il s'avère difficile de fournir un chiffre exact. En effet, la documentation fournie au Sycotm par les structures porteuses omet parfois de préciser le nombre des structures formées dans le cadre des projets réalisés. Ainsi, lorsqu'une formation est présentée sans énumérer les structures qui y prennent part, il n'a été compté qu'une seule structure. En conséquence, **les chiffres présentés dans le graphique ci-dessous tendent à sous-estimer le nombre réel de structures formées** dans le cadre du programme.

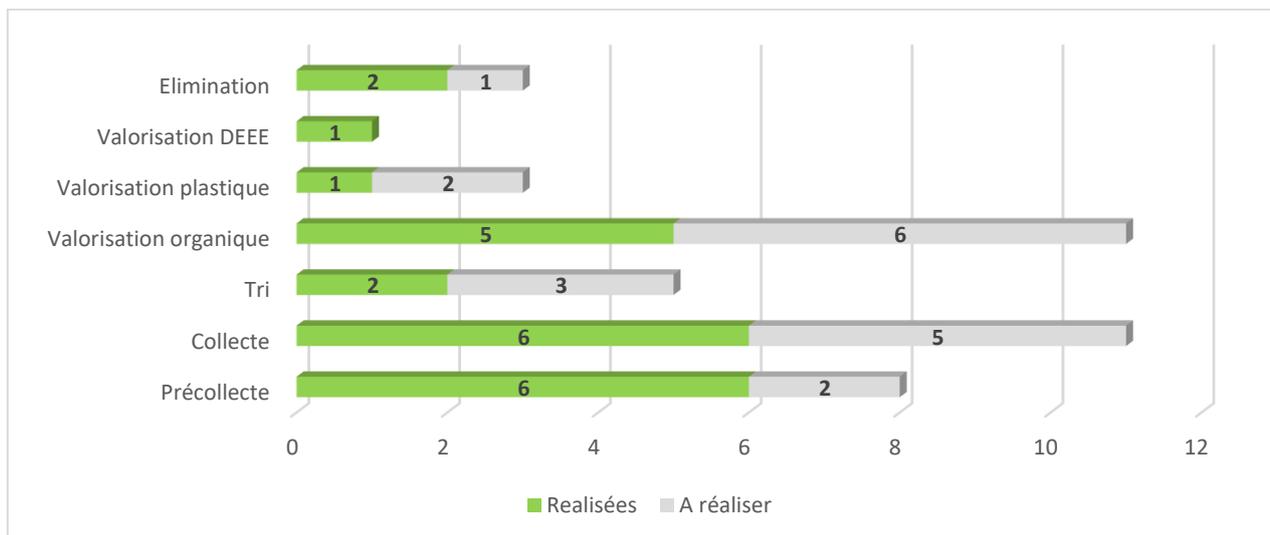
Graphique 23 : Nombre de structures formées : état d'avancement du programme



La mise en fonctionnement de services de gestion des déchets

En moyenne, chaque projet a prévu la mise en fonctionnement de plus d'un maillon de la filière (1,4). Sur les 41 activités prévues, 23 ont été réalisées et 18 restent à réaliser, soit respectivement 56% et 44%. Dans le graphique 24 ci-dessous, on observe l'état d'avancement du programme par type de service mis en place.

Graphique 24 : Mise en fonctionnement de services de GD par maillon de la filière : état d'avancement

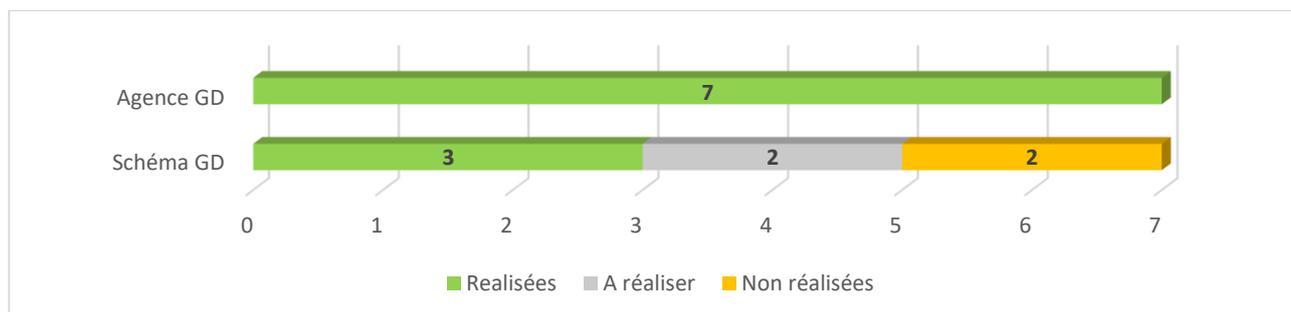


Les maillons les plus fréquemment ciblés ont été la valorisation organique et la collecte (11 projets), puis la pré-collecte (8). On retient le faible nombre d'occurrences de la mise en place d'activités d'enfouissement, d'incinération et de valorisation non-organique.

La construction institutionnelle

Sur les 14 actions prévues en matière de construction institutionnelle, 10 ont été réalisées, deux sont à réaliser et deux ont été abandonnées. L'élaboration d'un schéma de GD pour les municipalités bénéficiaires et la mise en place d'une agence consacrée à la GD concernent le même nombre de projets (sept) et sont proposées dans le cadre des mêmes projets à quatre reprises (Mango, Podor, Kindia et Dolisie).

Graphique 25 : Construction institutionnelle : état d'avancement du programme



Bien que la mise en place d'agences de GD se soit déroulée comme prévu – 100% des actions ont été réalisées – on ne peut en dire autant de la rédaction des schémas de GD, qui a dû être annulée à deux reprises. Il s'agit des projets de Mahajanga (Madagascar) et de Kindia (Guinée). Dans les deux cas, l'annulation s'est produite en raison d'un blocage avec les autorités locales. A Mahajanga, les difficultés politiques auxquelles a dû faire face l'exécutif de la Communauté urbaine n'ont pas permis de définir le mode de financement de la gestion des déchets ménagers. A Kindia, c'est l'absence de légitimité des nouvelles autorités locales, à la suite d'élections entachées d'irrégularités et d'affrontements inter-ethniques, qui a constitué le principal obstacle à la rédaction d'un schéma de GD pour la ville.

Les réalisations d'appui à la structuration de la filière : les études de terrain, la réalisation d'infrastructure et l'acquisition d'équipement

- **Etudes :**

En moyenne, on compte un peu moins d'une étude par projet (0,8), les types d'étude les plus représentés étant la **caractérisation des gisements de déchets** (sept), l'analyse de **faisabilité du système de GD** à mettre en place (six), l'**impact environnemental** et l'analyse des **comportements des populations bénéficiaires** (trois).

Sur les **24 études prévues, 16 ont été réalisées et huit restent à produire**. On note qu'aucune étude prévue n'a été annulée jusqu'à présent. Le graphe suivant offre une image détaillée de l'état d'avancement du programme pour les différents types d'étude.

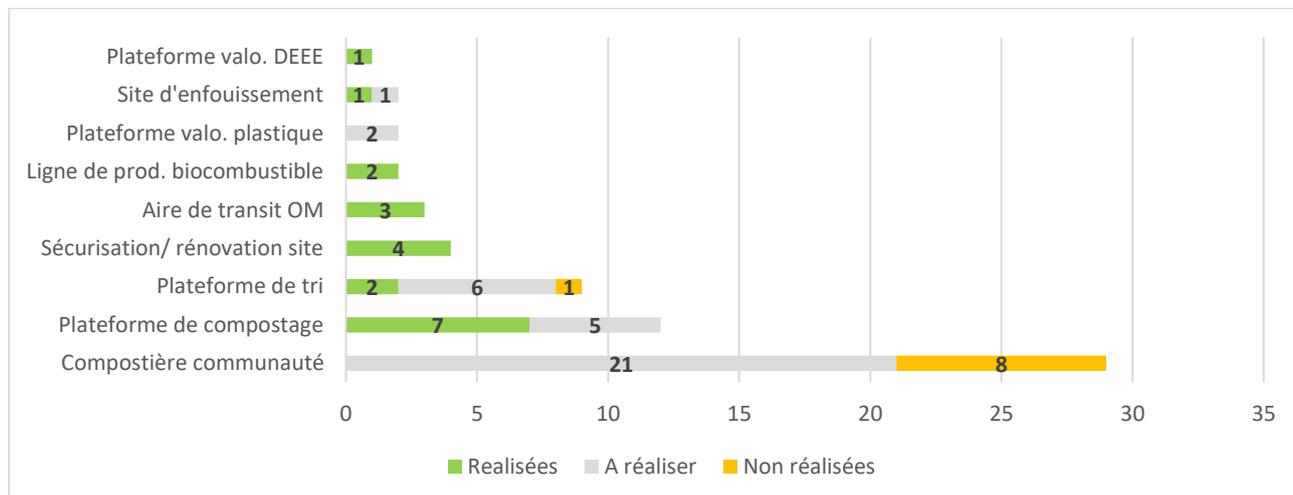
Graphique 26 : Etudes : état d'avancement du programme



- **Réalisation d'infrastructures :**

63% des projets comportent un volet infrastructure. Entre 2015 et 2019, le Sycotm a ainsi financé la construction de **64 ouvrages**, répartis entre les neuf catégories qui figurent dans le graphe ci-après. A l'heure actuelle, **20 de ces ouvrages ont été réalisés, 35 sont en cours de réalisation, tandis que neuf ont été annulés**, ce qui représente respectivement 31%, 55% et 14% du total.

Graphique 27: Construction d'infrastructures : état d'avancement du programme



Les annulations sont notamment liées aux problèmes rencontrés par HAMAP-Humanitaire dans le cadre du projet de Guédiawaye⁵³, au Sénégal, où la construction de sept compostières communautaires a été abandonnée. L'autre ouvrage à avoir été annulé est celui qui était prévu par le projet de Coopération Atlantique Guinée 44 à Kindia, en Guinée. Il prévoyait l'aménagement et la sécurisation d'espaces de tri et de compostage sur les marchés de la ville. Son abandon s'explique par la crise post-électorale survenue en 2018⁵⁴. En conséquence, à Guédiawaye comme à Kindia, **les blocages rencontrés lors de la construction d'infrastructures ont été le résultat d'événements politiques difficilement prévisibles.**

- **Acquisition d'équipements :**

Comme pour les infrastructures, ce volet est présent dans **19 projets, soit 63% du total**. Les types les plus recherchés sont les **équipements de pré-collecte, de collecte et de production de compost**. Ces tendances sont cohérentes avec ce que l'on constate en matière de mise en place de maillons de la filière.

Dans l'ensemble des 19 projets, on dénombre **28 activités impliquant l'acquisition des biens d'équipement** destinés aux différents maillons ; 57% d'entre elles (16) ont été réalisées et 43% restent à réaliser.

Graphique 28 : Acquisition d'équipements : état d'avancement du programme



En complément de ces données quantitatives, de manière qualitative sur le terrain, les observations et entretiens menés au Togo, au Vietnam et à Madagascar montrent que **les projets menés en partenariat avec les services de GDS ont tous contribué au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des élus et des services bénéficiaires**, dans des proportions différenciées selon les projets.

2.5.4 Analyse des dépenses engagées à partir des subventions : investissements et fonctionnement

En termes de structures de dépenses des projets

En décomposant le montant de financement total du programme en catégories de dépense, on obtient les données qui figurent dans le tableau suivant. Il convient de signaler que cette décomposition a été effectuée **à partir de données définitives** (dépenses réalisées), **mais aussi de données provisoires** (budgets prévisionnels). Par ailleurs, les pourcentages présentés dans la colonne de droite correspondent aux montants

⁵³ L'ONG locale et partenaire d'HAMAP-Humanitaire, ENDA LEAD, « a subi un contrôle gouvernemental abusif pour des raisons politiques propres au Sénégal. Ce contrôle a entraîné le gel total de ses activités et mouvements financiers pendant plus de 6 mois et est survenu au moment où la création de zones publiques de compostage et de tri sélectif devait avoir lieu. » (Rapport final d'HAMAP-Humanitaire).

⁵⁴ D'après le rapport de CA Guinée 44 : « Annoncée en décembre 2017, pour février 2018, la « vie » des municipalités guinéennes s'est suspendue jusqu'à l'installation des nouvelles équipes en octobre 2018. Entachées d'irrégularités sur plusieurs localités dont la commune de Kindia, ces élections ont de nouveau plongés le pays dans une crise sociopolitique sur fond de ressort essentiellement « ethnique ». Un nouvel accord politique conclu en aout 2018 entre les responsables des deux grands partis politiques n'a pas été suivi dans les faits localement et cela a engendré des conflits importants entre partisans des différentes forces politiques. Kindia s'est vu être le théâtre d'affrontements inter-quartiers pendant près de trois semaines en octobre 2018 ».

dépensés rapportés à la somme des dépenses *spécifiées* dans les budgets des porteurs. Les montants correspondant aux dépenses non spécifiées (179 228 €) ont ainsi été exclus du calcul.

Tableau 18: Utilisation des subventions attribuées par le Sycotom par catégorie de dépense

Catégorie	Montant	% (1)
Investissement total	703 436 €	28,0%
<i>Dont investissement immobilier</i>	333 383 €	13,3%
<i>Investissement technique</i>	305 559 €	12,2%
<i>Investissement indéterminé</i>	64 493 €	2,6%
Renforcement des capacités	108 492 €	4,3%
Etudes	309 999 €	12,4%
Sensibilisation	53 905 €	2,1%
Communication	36 542 €	1,5%
Autres accompagnement	22 951 €	0,9%
RH locales	375 980 €	15,0%
RH per diem	5 539 €	0,2%
Fonctionnement local hors RH	228 392 €	9,1%
RH externes	348 398 €	13,9%
Fonctionnement externe hors RH	261 013 €	10,4%
RH indéterminées	54 140 €	2,2%
TOTAL des dépenses spécifiées	2 509 316	100%
<i>Dépenses non spécifiées (2)</i>	179 228 €	
<i>Autres (3)</i>	529 €	
TOTAL considéré (4)	2 688 544 €	

(1) Pourcentage du total des dépenses spécifiées

(2) Cette catégorie comprend les dépenses non spécifiées, correspondant aux versements en attente pour les projets d'Aného, Vogan, Ouagadougou, Kindia, Douala-Yaoundé, Cavite, Dacca et Saint-Marc.

(3) La catégorie « Autres » comprend les montants non dépensés (Antananarivo I) et deux corrections mineures (Sainte-Marie et Mango).

(4) Le total considéré ici diffère du montant total des subventions attribuées car la documentation concernant le projet de Guédiawaye ne décompose pas les dépenses par catégorie pour la subvention du Sycotom (52 468€) mais pour l'ensemble du montant financé (65 570€),

L'examen de ces données permet d'établir les **constats** suivants :

- Parmi ces catégories, ce sont les **ressources humaines** qui absorbent la plus grande part des fonds attribués, avec 31% du montant total⁵⁵. Ces dépenses se répartissent de façon équilibrée entre RH locales et externes⁵⁶ ;
- Les **dépenses de fonctionnement hors RH** mobilisent 19,5% des subventions, distribuées de façon relativement équitable entre fonctionnement local et externe. En les additionnant aux dépenses en RH, on parvient une part totale supérieure à 50% des subventions consacrées au fonctionnement des projets ;
- Les **dépenses d'investissement** concentrent 28% des financements, avec un léger avantage pour les investissements immobiliers⁵⁷. Cependant, si l'on considère que les dépenses visant au

⁵⁵ En y incluant les dépenses *per diem*.

⁵⁶ La catégorie *RH indéterminées* correspond au projet de Vinh Phuc, dont le suivi financier ne distingue pas entre les RH locales et externes.

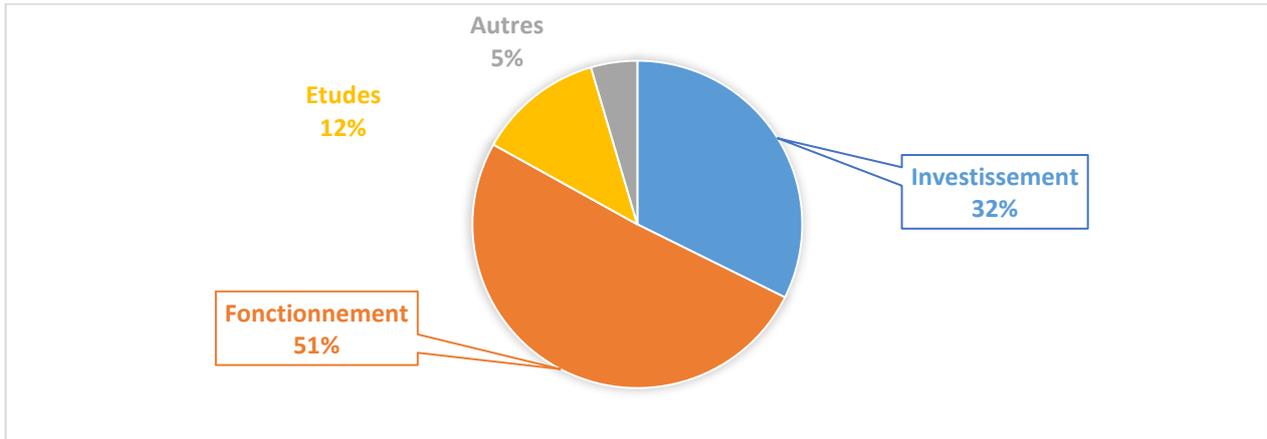
⁵⁷ Là encore, les dépenses d'investissement indéterminées proviennent du projet de Vinh Phuc.

renforcement des capacités (4%) constituent une forme d'investissement (formation de capital humain), la catégorie se situe au même niveau que les RH, avec 32% des fonds attribués par le Sycotm ;

- Une part significative du financement total est destinée à la **production de différents types d'étude** (12%), dont le détail a été abordé précédemment ;
- Finalement, les **activités de sensibilisation** – structurellement peu coûteuses en comparaison aux autres catégories de dépense – mobilisent 2% des fonds attribués durant la période.

L'agrégation des différentes catégories de dépense conduit à la représentation graphique ci-dessous :

Graphique 29 : Poids du fonctionnement, de l'investissement et des autres dépenses dans le financement des projets

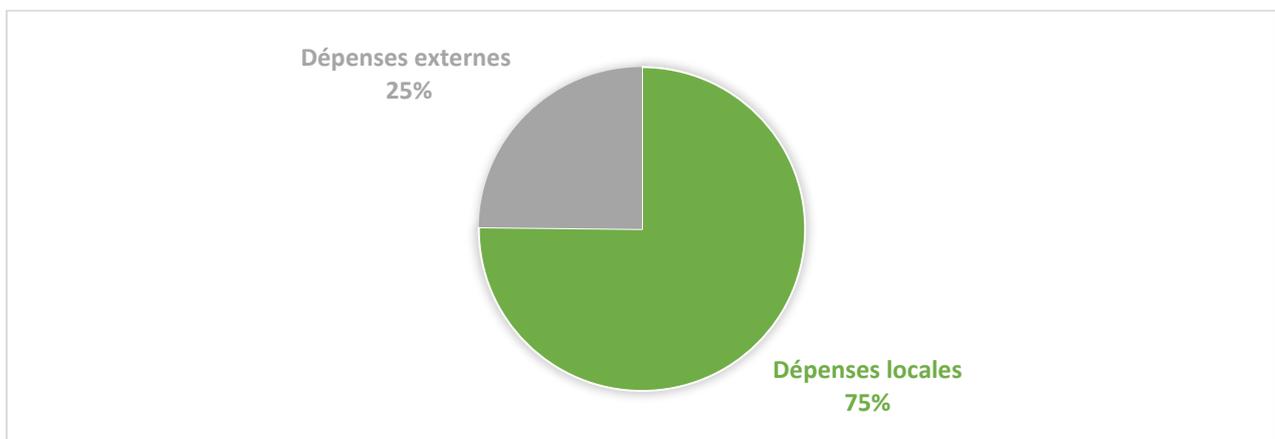


Note : pourcentage des dépenses spécifiées (budgets réalisés et prévisionnels).

Si l'on distingue entre ce qui est dépensé ou investi localement, dans les territoires où les projets sont réalisés, et ce qui est dépensé à l'extérieur (frais administratifs des structures porteuses, personnel expatrié et autres frais de fonctionnement externe), on constate que le **quart des subventions accordées par le Sycotm est absorbé hors collectivités partenaires**. Cette part concerne très majoritairement les frais administratifs, de suivi et de personnel des structures porteuses bénéficiaires, mais également leur recours à des experts expatriés dans le cadre des projets réalisés.

Cette lecture ne doit pas faire oublier l'essentiel : un projet ne peut être mis en œuvre que sur la base des RH qui s'investissent. Ils sont à la fois les **garants de la qualité** du travail réalisé et **les porteurs de ce travail au quotidien**. Sans eux, les 75 autres % ne pourraient pas exister. Enfin, les porteurs de projets assurent **l'interface entre les financeurs, les sièges et les partenaires locaux**. Leur rôle est donc **indispensable**, sauf à internaliser au sein du Sycotm les compétences en gestion de projet, en connaissance du contexte et en suivi-évaluation.

Graphique 30 : Part des subventions destinées à des dépenses locales et externes



En termes de nature des projets : infrastructures, équipements et renforcement de compétences

En règle générale, le financement de l'investissement est plus gratifiant afin de pouvoir se prévaloir d'un bâtiment ou d'une flotte de véhicules pour attester de l'effectivité d'une coopération internationale ou de la matérialité de dépenses. De plus, l'investissement est **important car l'infrastructure technique constitue la base de fonctionnement de la filière**. Toutefois, il n'est pas suffisant. En effet, tous **les projets d'investissement sans accompagnement ont permis de constater les limites** du modèle et l'inefficacité de la démarche du pur investissement. Et en matière d'APD, les travaux d'Esther Duflo, toute récente prix Nobel d'économie pour ses travaux sur la lutte contre la pauvreté par l'éducation et l'*empowerment*, ont bien mis en valeur l'importance de financer de la gestion d'information et du développement de capacités avant toute chose⁵⁸.

Pour résoudre les problèmes de GDS, il convient donc de **prendre en compte la problématique dans sa globalité et l'ensemble de ses dimensions sociales, économiques, culturelles et institutionnelles**. Pour cela les dimensions investissements et renforcement du fonctionnement organisationnel et humain sont **complémentaires**.

Pour s'assurer que les infrastructures financées soient appropriées, fonctionnelles, entretenues, il faut systématiquement prévoir la **formation des agents** sur place, le **renforcement de capacités** des acteurs publics et privés, les **études** sur la filière, le **plaidoyer** auprès des autorités, parfois, **et la sensibilisation des habitants**. **Si aucun bailleur ne veut financer ces aspects moins tangibles, les ONG ne peuvent pas opérer efficacement**.

Ainsi, les opérateurs de projet insistent sur le temps nécessaire pour **réaliser ces activités dites « soft »**, en opposition avec les investissements « *hard* ». Pour les réaliser, le personnel des ONG travaille souvent en lien avec des acteurs sociaux et universités locales, dans l'optique d'un **transfert de compétences et d'un ancrage local ayant vocation à perdurer au-delà du projet**. Et ces activités de transfert de compétence et de tissage d'un lien en vue d'un ancrage local s'inscrivent également dans une **temporalité longue**, celle des acteurs locaux, qui n'est pas la temporalité courte des projets. Cette temporalité s'exprime budgétairement dans les coûts de RH.

En outre, l'ONG joue le rôle d'un bureau d'études technique à même de mener des études/réflexions en amont auprès d'une instance de pilotage aux moyens (humains, matériels et financiers) très limités par rapport à l'ampleur de la tâche qui lui incombent. Dans le cas du SAMVA, à titre illustratif, cinq directeurs généraux différents ont défilé en cinq ans : à chaque changement de directeur, tout un travail de pédagogie est à refaire. Symétriquement, le SAMVA valorise le soutien que lui apporte Gevalor. Le SAMVA met ainsi en exergue son rôle de gestionnaires du service, trop pris par la gestion quotidienne, les bennes qui débordent, et le manque de temps pour réfléchir. De la même manière, au Vietnam, les autorités de la Province de Vinh Phuc ont ainsi demandé au Gret un appui pour rédiger leur plan stratégique.

Pour rendre ces aspects plus mesurables, l'évaluation finale des projets est un outil important, souvent obligatoire à partir d'une certaine taille de projet, pour l'AFD, l'UE ou la Ville de Paris, par exemple. Ces évaluations permettent également de **tirer les leçons de l'expérience** et parfois de **mettre en lumière des difficultés**. Elles sont enfin une forme de garantie du bon usage des fonds vis-à-vis de la cour régionale des comptes et d'une manière générale une **bonne pratique de redevabilité** vis-à-vis des contribuables.

Dans cet esprit, **les principaux acteurs de l'APD** rencontrés dans le cadre de cette évaluation (AFD, SEDIF, Ville de Paris) ont mis en avant leurs propres pratiques de **financement équilibré des investissements matériels et immatériels** (formation, renforcement de capacités, études).

En tout état de cause, quand des projets réussissent, au-delà de tel ou tel équipement, c'est parce que la gestion du *service dans son ensemble* a été bien conçue et bien transmise aux équipes locales.

2.5.5 Saupoudrage des financements ou, au contraire, complémentarité dans les différents projets soutenus ?

La **grande diversité** des projets soutenus par le Sycotom dans un grand nombre de territoires soulève la **question de sa cohérence vis-à-vis de la stratégie** de l'institution et de ses membres, **de l'efficacité et de l'impact des projets** du fait de cette dispersion et des **enjeux de visibilité** pour l'institution en France comme à l'international.

⁵⁸ <https://www.seuil.com/ouvrage/repenser-la-pauvrete-esther-duflo/9782021005547>

D'un point de vue factuel, le **détail des subventions et de leur co-financement** fait apparaître les données suivantes :

Tableau 19: Participation financière du Sycotom aux projets réalisés (hors AAP 2019)

Localité	Subvention Sycotom	Coût projet	% Sycotom
Lomé	300 000 €	615 233 €	49%
Mahajanga	280 000 €	438 316 €	64%
Vinh Phuc	200 000 €	1 035 200 €	19%
Antsirabe/7 quartiers	183 000 €	429 444 €	43%
Dschang	178 450 €	786 000 €	23%
Douala-Yaoundé	150 000 €	3 400 000 €	4%
Dolisie	120 000 €	1 100 000 €	11%
Antananarivo II	100 000 €	200 000 €	50%
Aného	100 000 €	222 738 €	45%
Podor	100 000 €	1 237 258 €	8%
Sahab	100 000 €	160 000 €	63%
Cap Haïtien et al	100 000 €	413 700 €	24%
Magway	98 000 €	282 492 €	35%
Grand-Bassam	75 000 €	92 000 €	82%
Saa	68 000 €	139 000 €	49%
Mango	55 000 €	727 724 €	8%
Guédiawaye	52 468 €	65 569 €	80%
Dacca-Bashantek	50 000 €	87 482 €	57%
Antananarivo I/12 quartiers	40 000 €	40 000 €	100%
Kindia/2 quartiers	40 000 €	90 049 €	44%
Ouagadougou	33 340 €	64 028 €	52%
Kiffa	30 000 €	47 690 €	63%
Siem Reap et al	30 000 €	30 000 €	100%
Caza de Bcharreh	30 000 €	30 000 €	100%
Multiplés (PAGEDS)	29 000 €	34 920 €	83%
Saint-Marc	26 000 €	28 800 €	90%
Cavite	25 000 €	66 898 €	37%
Vogan	20 300 €	40 800 €	50%
Sainte-Marie/1 bourg	16 885 €	16 885 €	100%
Dapaong	15 000 €	221 500 €	7%
TOTAL	2 645 443 €	11 994 910 €	22%
Moyenne	88 181 €	399 830 €	22%
<i>Moyenne non pondérée</i>	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>51%</i>
Médiane	61 500 €	149 500 €	49%
<i>Min</i>	<i>15 000 €</i>	<i>16 885 €</i>	<i>7%</i>
<i>Max</i>	<i>300 000 €</i>	<i>3 400 000 €</i>	<i>100%</i>
<i>Ecart</i>	<i>285 000 €</i>	<i>3 383 115 €</i>	<i>93%</i>

En moyenne par projet, les subventions accordées par le Sycotom s'élèvent à 88 181 € pour un coût total de 399 830 €, soit un taux de participation moyen de 22% (moyenne pondérée par les montants). La moyenne non pondérée des parts financées par le Sycotom se situe, elle, à 51%.

Ces subventions vont d'un **montant minimum de 15 000 € à un maximum de 300 000 €**, tandis que les taux de participation du Syctom au financement des projets s'étalent entre 7% et 100%.

Parmi les projets ayant entièrement été financés par le Syctom, c'est celui d'Antananarivo I qui a reçu le montant le plus élevé, avec 40 000 €.

En outre, le projet le plus important auquel le Syctom ait pris part au cours de la période est celui de Douala et Yaoundé, au Cameroun, dont le coût total est de 3 400 000 €. Bien que ce projet ait reçu une subvention conséquente du Syctom (150 000 €), on constate que ce montant correspond également à son taux de participation le plus faible (7%).

Tableau 20 : Distribution des projets par montant de subvention accordée par le Syctom

Projets par montant alloué par le Syctom	Nombre	% du total	Montant	% du total
Jusqu'à 50 K€	13	43%	385 525 €	15%
50 à 100 K€	10	33%	848 468 €	32%
100 à 200 K€	5	17%	831 450 €	31%
Plus de 200 K€	2	7%	580 000 €	22%
TOTAL	30	100%	2 645 443 €	100%

Tableau 21: Distribution des projets par taux de financement assuré par le Syctom

Projets par taux de financement Syctom	Nombre	% du total	Montant	% du total
_100%	4	13%	116 885 €	4%
75 à 100%	4	13%	182 468 €	7%
50 à 75%	5	17%	493 340 €	19%
25 à 50%	9	30%	934 300 €	35%
Moins de 25%	8	27%	918 450 €	35%
TOTAL	30	100%	2 645 443 €	100%

Seuls quatre projets sur 30 sont en financement à 100%, soit **87% des projets en cofinancement**.

Il ressort de ces données ainsi que des éléments d'analyse précédents que :

- **l'analyse de l'efficacité et de l'impact d'un projet ne peut pas être faite au seul regard de son volume financier mobilisé par le Syctom** : un projet ambitieux cofinancé par d'autres acteurs de l'APD peut avoir un potentiel impact bien supérieur au montant de la subvention ;
- **l'analyse de la cohérence stratégique et des enjeux de visibilité sont d'abord liés aux cadres stratégiques posés par l'institution**, aujourd'hui trop peu affirmés (stratégie de coopération internationale et de communication dans ce domaine).

Au regard de ces éléments, le **dispositif de solidarité internationale est porteur d'un potentiel d'impact jugé important**. Le risque de **saupoudrage n'est pas constaté sur la dimension efficacité/impact des projets**, grâce aux **co-financements qui permettent au contraire un véritable effet de levier**.

Enfin, ce risque de **saupoudrage est constaté sur la répartition géographique** des financements, du fait essentiellement d'une **absence de priorisation initiale** plus restrictive en ce domaine. Ainsi, comme cela a été vu précédemment, si la large ouverture géographique correspond à un enjeu de **pertinence politique** de répondre au plus grand nombre de besoins possibles sur des territoires francophones les plus fragiles, où les liens historiques sont porteurs de sens pour les acteurs de la SI, **du point de vue du critère d'impact, il est constaté que les moyens disponibles se trouvent dispersés sur un grand nombre de territoires**. En termes d'effets cumulés, leur concentration sur quelques territoires prioritaires auraient potentiellement permis d'atteindre des échelles plus importantes.

2.5.6 Retombées du programme pour le Syctom sur le territoire francilien

Concernant ce type de dispositif, plusieurs formes de retombées peuvent être envisagées :

- **en termes de visibilité du Syctom** : montrer son engagement citoyen et solidaire ; renforcer la reconnaissance de son expertise ; afficher un exemple remarquable d'intercommunalité, d'une mutualisation de moyens entre collectivités pour davantage d'efficacité ;
- **en termes de citoyenneté et d'engagement politique des diasporas en Île-de-France**: si les retombées de cette action internationale ne sont pas évidentes pour le Syctom, elle le sont sans doute beaucoup plus pour ses collectivités-membres, si des projets sont menés dans des pays francophones (Afrique du Nord et de l'Ouest, notamment) dont sont issus nombre de franciliens⁵⁹ ; ainsi la Région IDF a-t-elle récemment fait le choix de soutenir des associations de la diaspora francilienne, plutôt que des ONG françaises sans grand ancrage territorial francilien au risque, toutefois, de ne financer que de tous petits projets ;
- **en termes de promotion industrielle et commerciale**, en tant que vitrine pour des équipements et technologies françaises adaptés aux conditions et moyens des pays considérés ;
- **en termes de mobilisation interne des agents et des élus autour d'enjeux et de valeurs partagées.**

Sur ces différentes dimensions, il ressort des entretiens et des données disponibles **plusieurs acquis** :

- une **visibilité et une reconnaissance des acteurs de l'APD et de la solidarité internationale dans la mobilisation du dispositif 1% Déchets** dont le Syctom est un pionnier de poids qui assume sa responsabilité vis-à-vis de sa taille et de son poids dans le secteur ;
- une **valorisation interne de la démarche** et des apprentissages qu'elle permet pour tous ceux qui y participent directement, agents comme élus ;
- un **enjeu de redevabilité identifié par les agents et les élus** pour rendre compte des actions et justifier des sommes dépensées.

Plusieurs **marges de progression** sont également identifiées :

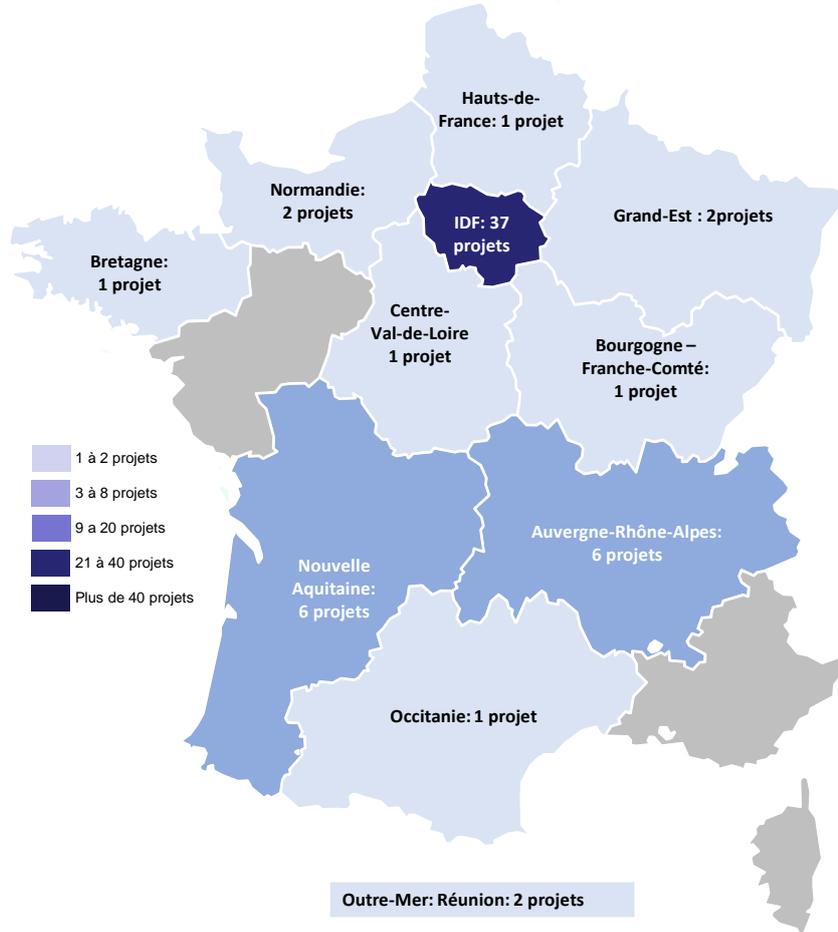
- une **faible stratégie de communication sur le dispositif** en interne comme en externe, en France comme à l'international ;
- une **difficulté à toucher les populations franciliennes**, en tant que 3^{ème} échelon d'intercommunalité et d'absence de communications des EPT qui ne valorisent pas sur leur territoire les actions de coopération ;
- une **stratégie peu affirmée vis-à-vis des diasporas** malgré un ancrage fort des projets sur des territoires francophones : la première mention de cette priorisation en 2019 n'a finalement pas permis de retenir de projets d'associations de la diaspora (ce point a cependant été atténué par l'attribution d'une subvention au FORIM en 2020).

En termes d'ancrage territorial, il convient de signaler également que, dans la mesure où le **dispositif finance des ONG** (Gret, Guilde ER, CARE...) **et des CT** (Yvelines, Hauts de Seine) **franciliennes**, il soutient de fait les projets et l'activité de ces institutions. Il **favorise également les dynamiques internationales issues de ces initiatives locales.**

⁵⁹ Sur ce point, cf. les travaux du CIEDEL : <https://www.ciedel.org/wp-content/uploads/2018/05/synth%C3%A8se-colloque-internationalisation-des-villes-et-des-territoires.pdf> ou <https://www.ciedel.org/ressources-2/quelle-prise-en-compte-de-linternational-dans-les-elections-locales-francaises/>

Figure 7: carte des territoires mobilisant le 1% Déchets

Région d'origine des collectivités ayant mobilisé le 1% déchets
Base de données AMORCE, 2015-2019



A titre de comparaison avec les autres CT mobilisant le 1% Déchets, « **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'Ile 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. »⁶⁰

⁶⁰ Rapport « Etude prospective sur les dispositifs 1% (Eau, Déchets et Energie) ... », *op. cit*

2.6 VIABILITE des projets

La viabilité d'un projet repose sur son aptitude à perdurer après l'arrêt des financements du programme d'aide, tout en maintenant son niveau de performance. Outre la dimension financière de la pérennité recherchée, l'aspect environnemental doit occuper une place centrale dans la réflexion.

2.6.1 L'enjeu crucial de la viabilité financière des projets à mettre au regard du modèle économique de l'ensemble de la filière

En termes d'analyse de viabilité, il convient de **resituer chaque projet dans le modèle économique-politique de la GD** en distinguant **différents niveaux** :

- les **enjeux institutionnels et de gouvernance**, en particulier l'échelon de la décision politique et celui de la légitimité sociale ;
- l'articulation, la complémentarité et les éventuelles concurrences entre **acteurs publics et privés de la filière, d'un point de vue économique** ;
- **l'écosystème particulier des projets de coopération internationale** et des financements internationaux.

En effet, chaque projet doit être en mesure d'apporter une **analyse lucide sur ces différentes dimensions** :

- si la population trouve plus pratique et moins coûteux de brûler ses déchets ou de les réemployer comme remblais face aux inondations, tout système payant de GDS lui semblera inopportun, comme cela peut être constaté dans la plupart des pays concernés.
- Si la relation de gouvernance entre la population et les autorités locales n'offre pas un cadre serein et apaisé pour discuter des priorités de gestion du territoire, les risques de blocages seront démultipliés et les projets se heurteront en permanence à des décisions contradictoires ou à des absences de décision, comme cela a été le cas en Guinée ou à Madagascar pour ne prendre que deux cas emblématiques de conflits.
- Si le modèle économique de la filière n'est pas clairement établi et partagé entre les différents acteurs, celle-ci se révélera fragile et sujette à de multiples revirements, conflits et évictions, comme cela a été constaté au Togo.
- Enfin, si les projets ne trouvent pas un soutien stable, en cohérence avec l'ensemble des acteurs locaux de l'APD, il risque de ne pas pouvoir être réalisé jusqu'à son terme ou de provoquer des effets induits néfastes indésirables sur l'écosystème local.

2.6.2 La question primordiale du financement du service

Ainsi, dans bien des cas, les projets se heurtent en premier lieu à des obstacles hors de portée des ONG, à commencer par le financement du service. En effet, d'une manière générale, **la fiscalité Déchets n'est pas mise en place ou insuffisamment efficace.**

A Madagascar, la loi prévoit que les ressources du SAMVA proviennent d'une redevance ou alors de fonds ministériels. Or la redevance n'est que faiblement recouvrée et aucun ministère n'a jamais voulu financer cette structure.

A Lomé, la fiscalité locale est centralisée par l'Etat qui redistribue ensuite selon des règles qui ne permettent pas aux autorités locales de disposer d'une visibilité suffisante, ni d'une souveraineté reconnue, pour investir efficacement sur la GDS. Cette situation devrait évoluer aujourd'hui avec la mise en place effective de la décentralisation, suite aux élections locales de 2019. Toutefois, l'AFD constate encore actuellement la difficulté du recouvrement des coûts de traitement.

En outre, un **appui international mal conçu peut rapidement devenir un fardeau pour la collectivité ne disposant pas de ressources fiscales en propre.** Ainsi en est-il aujourd'hui des CT du Nord Togo (Dapaong, Mango) où l'UE a financé la création de CET disproportionnés au regard des capacités de gestion de ces communes. Les investissements d'infrastructure ont été payés par les contribuables européens mais aucun financement d'accompagnement n'a été prévu. Et le recouvrement d'une redevance sur les petits

commerçants togolais ne fonctionne pas, face au refus de payer de ces acteurs économiques. Le **risque est donc de voir ces équipements périliter rapidement en l'absence d'une base fiscale stable**.

Dans d'autres contextes également, une issue envisagée est de développer un service de **collecte à l'attention des entreprises/commerçants** et de miser sur une **péréquation entre professionnels et particuliers**. Cela paraît opportun dans la mesure où les DIB représentent souvent entre 20 et 40% des déchets municipaux. Il convient toutefois de prendre en compte les **spécificités de taille et de sociologie des villes concernées pour penser un modèle de financement adapté et socialement accepté**, en lien avec des dispositifs techniques cohérents avec les fonds que l'on entend pouvoir lever de manière durable.

2.6.3 Un modèle économique des activités de valorisation introuvable

Pour la valorisation des déchets, l'équation à résoudre pour les ONG est insoluble. Aucune activité de valorisation des déchets ménagers en mélange n'a jamais été rentable. Sans participation de la municipalité au coût du service, il est impossible pour l'opérateur d'atteindre un équilibre économique. Dans le cas de la plateforme de compostage de Mahajanga, par exemple, le modèle économique a été conçu de manière équilibrée, mais la collectivité a refusé de financer sa part. En conséquence, **les bailleurs se retrouvent aujourd'hui à financer le fonctionnement**, alors que l'objectif était d'autonomiser économiquement l'unité de compostage.

Le projet WEEE-Cam au Cameroun fait figure d'exception. Les déchets concernés sont exclusivement les DEEE et non pas l'ensemble des déchets ménagers en mélange. Et le modèle économique de l'opérateur semble tenir la route, sans participation des autorités publiques ni éco-tax. L'opérateur parvient à traiter des volumes relativement importants grâce au reconditionnement (10% des volumes, 70% des revenus) et aux prestations de service aux entreprises et administrations.

Il convient ainsi de garder à l'esprit que **sans les éco-organismes, la GDS a un coût considérable**. En France, la valorisation des déchets génère des recettes équivalentes à environ 20% du coût de la GDS et laisse 80% de reste en charge. Dans tous les pays, il faut en permanence se battre pour expliquer aux élus que la GDS représente un coût pour la collectivité. Le tri peut alléger la facture, mais ne saurait la faire disparaître.

2.6.4 L'appropriation par la collectivité bénéficiaire, enjeu n°1

Même dans le cas d'un projet qui fonctionne très bien comme WEEE-Cam, l'attitude des autorités camerounaises est bienveillante, mais **encore très passive**. L'opérateur a conscience qu'il faudra travailler, vers la fin du projet, sur des **modèles contractuels** pour transférer convenablement l'activité. En effet, s'il n'y a pas un minimum d'**appropriation**, à terme, le projet est voué à disparaître. Il s'agit là sans doute de **l'enjeu fondamental** de tous les projets.

D'autant que le temps de l'appropriation, toutefois, n'est pas celui du projet, trop court. Dans le cas de Lomé, l'argumentaire sur les coûts évités porté par Gevalor commence tout juste à trouver des conditions pour être audible, maintenant que les coûts d'enfouissement final sont apparus dans les comptes de la municipalité. Entretemps, ENPRO est devenu un exploitant privé compétent. Ces **efforts continus ont aujourd'hui dix ans**.

Ce temps nécessaire est à mettre en regard des moyens dérisoires dont disposent nombre de collectivités. Dans le cas de Dolisie par exemple, les employés ont 2 ans d'arriérés de salaire. Malgré ça, le projet a quand même réussi à mettre en place un service désormais géré par la collectivité. **Selon le porteur de projet, ceci est le fruit de plus de 6 ans de coopération**, d'erreurs commises et surmontées, d'investissement dans la concertation. **Tous ces efforts sont longs et coûteux et néanmoins nécessaires pour obtenir des résultats tangibles**.

Dans tous ces cas de figure, l'engagement dans la durée des partenaires internationaux – ONG, CT et financeurs – est nécessaire pour créer les conditions de la pérennité du service.

La question de l'appropriation est évidemment indissociable du **renforcement des capacités des acteurs locaux**. Les ONG peuvent assurer une fonction de « conseil / formation » : expliquer aux agents municipaux comment faire un diagnostic, une caractérisation, apporter un accompagnement à distance ou en proximité, etc. L'une des conditions, toutefois, est que ce travail soit réalisé par des **experts, capables d'accompagner une institution municipale dans la gestion des déchets** et non pas de jeunes ingénieurs, qui ne sont pas forcément plus compétents que des gens qui connaissent le sujet dans leur propre pays.

Localement, il y a souvent des ingénieurs, des universitaires. Il ne s'agit donc pas d'envoyer des bureaux d'études ou des ONG se substituer à eux. Les stratégies gagnent à être élaborées par les acteurs locaux. Il est **inutile de leur inventer des priorités** car tant que ce n'est pas une priorité pour les autorités locales et les populations concernées, il ne se passera rien. Même un effort minime demandé ne sera pas effectué.

2.6.5 Facteurs de pérennité d'un service public de base

La question de la pérennité est toujours complexe dans la mesure où il s'agit d'un **service essentiel**, à déployer quotidiennement, qui **requiert donc beaucoup de rigueur et de continuité de la part des autorités locales**. Les conditions de réussite sont les suivantes :

- **engagement** de la collectivité locale, consciente des enjeux et de ses priorités, adossé à une **population qui partage cette vision** ;
- **professionnalisme** de l'opérateur local à qui un **cadre de gouvernance et de ressources économiques stables** doit être offert, au travers d'un service public municipal ou d'une délégation de service public ;
- besoin de capacités de **pilotage financier** du service, au travers d'une fiscalité transparente et stable, complétée éventuellement par des subventions extérieures (Etat, APD) ou des contributions directes (redevances) ;
- besoin de **capacités de négociations** vis-à-vis des ministères de tutelle, afin de pouvoir porter un plaidoyer sur des enjeux plus globaux, sanitaires et environnementaux.

L'institutionnalisation des dispositifs de GDS au sein des collectivités territoriales doit ainsi passer par toutes ces dimensions, en lien avec les acteurs publics et privés de différentes dimensions, locales, nationales et internationales. Et systématiquement, les **enjeux de renforcement institutionnel, organisationnel et individuel** seront des clés de réussite cruciales à tous ces niveaux. **L'appui à la maîtrise d'ouvrage et le renforcement de capacités** des acteurs locaux passent alors par un **transfert de compétences, entre pairs** dans le cadre de coopération décentralisées entre CT **ou par l'intermédiaire de tiers**, telles que les ONG de solidarité internationale.

2.7 Synergies entre les acteurs

2.7.1 Des synergies recherchées avec la Ville de Paris, le SEDIF et le SIAAP

Dès la création du dispositif de solidarité internationale, celui-ci a été **conçu pour s'inscrire en complémentarité et en synergie avec les autres acteurs du territoire francilien**, membres du Syctom, comme la Ville de Paris, ou des syndicats métropolitains spécialisés, tels que le SEDIF et le SIAAP. Il a ainsi été prévu que le Syctom puisse « *rejoindre une mobilisation française existante au niveau local ou régional, venant alors contribuer à une action, un budget, un objectif de plus grande envergure (par exemple en cas de projet commun avec le SIAAP ou le SEDIF...)* »⁶¹ grâce au mécanisme du co-financement.

Pour faciliter cela, un accord-cadre a été signé entre les grands syndicats urbains d'Ile-de-France dès 2015. Et dans la mise en œuvre du dispositif, le Syctom prévoyait de financer des actions qui seraient « *menées le plus souvent possible en lien avec les grands syndicats urbains signataires de l'accord de coopération internationale. Des projets avec le SEDIF et le SIAAP [avaient] d'ores et déjà [été] identifiés.* »⁶²

Après cinq années de financement de projets, il est constaté un **bon niveau de collaboration avec le SEDIF et la Ville de Paris**, au travers de sept cofinancements de projets.

Ces financements croisés favorisent également des **échanges réguliers sur les projets co-financés**. Une **participation croisée aux comités de sélection des projets** a également pu être expérimentée avec la Ville de Paris. Des **réunions de travail, réunissant agents et élus** ont de plus été organisées pour partager les expériences et visions des enjeux de coopération et de financement de projets de solidarité internationale. Ces éléments démontrent une **volonté réelle de travailler ensemble** et constituent un **affichage important**.

Il s'agit ici de **synergies réussies, grâce à l'implication des élus**. Elles permettent de **démultiplier les forces** et de produire des **gains d'efficience**, dans l'instruction et le portage politique des projets. Elles favorisent également une **plus grande cohérence des interventions**. De l'avis des acteurs impliqués, ce partenariat institutionnel démontre **l'intérêt du décloisonnement en France comme à l'international des différents secteurs eau, assainissement et déchets**.

Sur le terrain, **six projets financés mettent en avant des actions de synergie entre ces secteurs**. A Vogan, le projet accompagne l'élaboration conjointes des schémas directeurs de l'eau, de l'assainissement et de la GDS. Il s'agit d'une **opportunité pour que toute la pollution soit traitée en même temps sur des territoires communs de coopération du Syctom et du SEDIF**.

Concernant le SIAAP, les projets de Sainte Marie et de Mahajanga (Madagascar) sont les seuls où le cas de figure d'un cofinancement s'est présenté à ce jour. A Brazzaville, la ville de Paris et le Syctom soutiennent un projet du Gret sur la valorisation des déchets organiques dans un « jardin d'essai ». En parallèle, le SIAAP travaille sur la valorisation de boues de vidange sur le même jardin, sans qu'il y ait de concertation entre ces acteurs. Ce qui illustre également la **difficulté de développer concrètement des synergies sur le terrain**. Pour le SIAAP, d'autres cadres de coopération directe ont pu voir le jour, notamment sur un projet d'assainissement liquide à Manille bloqué par le volet déchets. Ce mode d'action directe correspond mieux à la stratégie du SIAAP qui ne finance plus aujourd'hui de projets portés par des tiers.

2.7.2 Pertinence de projets communs ou intégrés entre acteurs Assainissement/Eau/Déchets

Compte tenu du **faible nombre de bailleurs** dans le domaine de la GDS, il y a un enjeu à **générer des effets de levier**.

Le Syctom a des compétences spécifiques et une indéniable valeur ajoutée sur certaines missions. Mais il peut avoir **besoin de soutien** sur d'autres aspects, tels que : la **planification** (rôle de la Région), l'insertion d'équipements dans un projet urbain plus large (APUR), les aspects institutionnels, etc.

Sur le terrain, le lien entre la collecte des déchets solides et l'évacuation des **eaux usées** apparaît avec éclat : dans toutes les villes, les canaux d'évacuation des eaux sont saturés de déchets solides qui flottent et obstruent les voies d'évacuation, provoquant des désastres lors de fortes précipitations. De ce point de vue, l'articulation avec les syndicats d'assainissement et agences de l'eau apparaît comme une voie à explorer ou

⁶¹ Note interne (...), 20 août 2015, *op. cit.* p 4

⁶² Idem

à approfondir. D'autant que les coûts pourraient être minimisés si les acteurs des trois domaines du 1% **travaillaient en synergie**⁶³.

S'agissant de la fraction organique des ordures ménagères, qui constitue plus de la moitié du gisement à gérer, les complémentarités avec **des organisations agricoles** (ex : Agrisud) pour savoir ce dont les paysans ont besoin restent insuffisamment explorées. Cela est d'autant plus opportun pour les petites villes qui sont proches du monde rural : avec, par conséquent, des coûts de transport du compost – principal obstacle à son écoulement – très limités.

2.7.3 Des effets leviers des financements Syctom couplés à ceux de l'AFD

Dans leur globalité, les 30 projets financés par le Syctom à hauteur de 2,6 M€ ont réussi à lever des fonds complémentaires à hauteur de près de 10 M€, soit un **total de cofinancements de 12 094 912 €** sur les quatre années concernées. Pour plusieurs porteurs de projet, le Syctom a ainsi permis de boucler un **tour de table des partenaires financiers, souvent crucial pour la faisabilité d'un projet**. En effet, des financeurs comme l'AFD ou l'UE exigent des cofinancements pour abonder à leur tour dans le budget et, sur la thématique de la GDS, le **Syctom occupe une place privilégiée pour jouer ce rôle de clé de voûte du budget des projets**.

En termes de synergies, le **dispositif de solidarité internationale permet donc de produire un effet levier d'environ 400% du financement initial**. Outre les gros bailleurs institutionnels AFD et UE, ainsi que le SEDIF et la Ville de Paris mentionnés précédemment, il convient de noter :

- la **forte contribution des collectivités du Sud** (1,6M€) dans 16 projets ;
- la **présence notable d'acteurs de l'assainissement** (Agence des eaux de Seine Normandie- AESN) **et de CT françaises** (en grande partie franciliennes : Paris, Yvelines, Hauts de Seine) dans six projets.

Tableau 22 : Nombre de projets et montants financés par bailleur

Bailleur	Montant	%	Nb projets	%
Syctom	2 645 443 €	21,87%	30	100%
Agences publiques France	3 801 103 €	31,43%	13	43%
Dont AFD	3 415 933 €	28,24%	8	27%
BRGM	200 000 €	1,65%	1	3%
ADEME	120 720 €	1,00%	3	10%
Institut français	64 450 €	0,53%	1	3%
UE	1 673 516 €	13,84%	3	10%
Fonds publics du Sud (1)	1 605 946 €	13,28%	16	53%
Collectivités françaises	545 947 €	4,51%	5	17%
Dont territoire Syctom	527 727 €	4,36%	4	13%
Secteur privé français	324 377 €	2,68%	5	17%
Porteur	315 232 €	2,61%	8	27%
SEDIF	303 620 €	2,51%	3	10%
AESN	221 434 €	1,83%	1	3%
Secteur privé non français	64 380 €	0,53%	3	10%
Recettes locales	27 122 €	0,22%	3	10%
Finance Carbone	20 000 €	0,17%	1	3%
Prix	32 000 €	0,26%	2	7%
ONG locale	15 343 €	0,13%	3	10%
Ent privée locale	13 500 €	0,11%	2	7%
Autres	504 169 €	4,17%	7	23%
TOTAL	12 094 912 €	100%	30	/

(1) Financements de la collectivité du Sud partenaire, d'organismes et fonds publics du pays du Sud où le projet se déroule.

⁶³ Cf. Lorrain, Halpern & Chevauché (2018) *Villes Sobres : Nouveaux modèles de gestion des ressources*, Presses de Sciences Po.

2.7.4 Une synergie encore peu effective dans les co-financements et les instructions de dossier

En termes d'instruction de projet, malgré les participations croisées dans les comités de sélection des projets, il est constaté un **certain nombre de freins aux synergies potentielles entre les différents dispositifs de financement de projets**.

En effet, **chaque bailleur de fonds a ses propres outils et méthodes** hérités du passé et entrés dans la pratique de ses agents et de ses élus. Une certaine inertie empêche d'en changer facilement. Une plateforme commune ou standardisée entre les différents bailleurs se confronte également à des contraintes de procédures administratives et réglementaires propres à chaque structure. Il existe pourtant un **enjeu fort d'efficacité pour les porteurs de projet** de pouvoir disposer de cadres harmonisés entre leurs différents financeurs, pour l'instruction des projets comme d'ailleurs pour le *reporting* technique et financier.

En outre, il existe un **enjeu politique de visibilité et une réticence à partager avec d'autres acteurs la publicité** du financement octroyé.

Par ailleurs, la **complexité technique d'un montage simultané dans les trois secteurs** de l'eau, de l'assainissement et des déchets freine souvent les velléités des porteurs de projets comme des financeurs. Il est en effet difficile de trouver une ONG compétente dans les trois domaines. Et les pas de temps de chacun sont différents ainsi que les modalités concrètes de mises en œuvre des projets et des infrastructures. Il est dès lors difficile d'avancer sur les trois fronts en même temps.

Enfin, des **orientations stratégiques différentes** peuvent entraver le montage de co-financements : ainsi, le SEDIF et le SIAAP ne sont pas parvenus à co-financer ensemble un projet à Ste Marie (Madagascar) car le SIAAP refusait de financer les coûts d'appui à la maîtrise d'ouvrage d'une ONG internationale. Il s'agit ici d'une complexité supplémentaire : le SEDIF ne participe pas directement à des opérations alors que le SIAAP ne finance pas de tiers. Le Syctom pour sa part dispose de la souplesse de pouvoir envisager les deux modalités d'interventions.

Malgré ces limites, il est constaté des **avancées concrètes** dans l'instruction des projets :

- **synchronisation des dates de comité de sélection** pour favoriser les co-financements avec la Ville de Paris ;
- principe acté de faciliter des **décisions similaires des différents appels à projets** : un projet ayant obtenu un financement du Syctom sera automatiquement accepté par la Ville de Paris ou le SEDIF, et inversement.

Au-delà des trois partenaires privilégiés (Syctom, SEDIF, Ville de Paris) présentés ici, il existe un **enjeu à améliorer la communication entre les bailleurs**, notamment sur les projets qu'ils reçoivent ou décident de financer. Cela permettrait à chacun d'acquérir de la visibilité sur les résultats des AAP afin d'identifier d'éventuelles synergies potentielles. Cela éviterait aussi de **laisser les porteurs de projet définir eux-mêmes le périmètre de leur projet**. Car beaucoup de porteurs de projets ajustent leur périmètre d'intervention en fonction du bailleur auquel ils s'adressent. Or, il est important d'articuler, sur les bons pas de temps, une échelle de démonstration, une échelle de réplication et une échelle de réappropriation par les autorités locales. Et l'échelle des petits projets innovants est souvent manquante.

2.7.5 Des synergies limitées avec d'autres acteurs

Au-delà des exemples précités, le **Syctom n'a pas développé de partenariats et de synergies avec d'autres acteurs de l'APD en France**, malgré plusieurs prises de contact avec Cités Unies de France (CUF), l'AFD ou le MEAE.

2.7.6 Absence de synergies entre solidarité internationale et coopérations techniques impliquant du personnel du Syctom

En interne au Syctom, il ressort des entretiens et de l'analyse des données que les actions extérieures directes et le dispositif de solidarité internationale ne **développent pas de stratégies ni d'actions visant à renforcer une synergie interne entre ces deux outils de coopération**. Un effort en ce sens a toutefois été manifesté au travers de la tenue en 2018 d'un COPIL sur la stratégie internationale du Syctom.

3 Conclusions

3.1 De manière générale

De par sa taille, son positionnement au sein du secteur de la gestion des déchets en France et son investissement à l'international depuis 2015, **le Syctom occupe une place majeure dans l'éco-système de l'action internationale et de la mobilisation du 1% Déchets.**

En particulier, son dispositif de solidarité internationale est **reconnu pour sa pertinence et sa complémentarité avec ceux des autres acteurs de l'APD** dans le domaine. Ses **actions internationales en direct** (assistance technique auprès de collectivités du Sud, formation et plaidoyer dans les enceintes internationales) sont **valorisées par ses promoteurs et acteurs.**

Le **positionnement du Syctom comme bailleur de fonds** de l'action internationale des collectivités territoriales et des ONG est jugé **pertinent et efficace** en ce qu'il permet de **faire un effet levier important** : en mobilisant peu de ressources humaines et 2,7 M€ de subventions en quatre ans, le Syctom a financé 30 projets à travers 17 pays avec un cofinancement d'environ 10 M€ supplémentaires.

L'impact et la viabilité de ces différents projets sont assez variables selon les contextes et leur degré d'articulation avec l'ensemble de la filière. Dans leur ensemble, ils participent à **renforcer des services municipaux de gestion des déchets ménagers et assimilés, souvent très précaires**, dans les territoires où ils sont mis en œuvre. Les projets contribuent ainsi à améliorer les conditions de vie des populations, pour plusieurs millions de personnes, ou à diminuer la dégradation sanitaire et environnementale des milieux de vie.

Les principales **marges de progression** identifiées concernent :

- le **manque de stratégie internationale affirmée et cohérente entre ses deux piliers de mises en œuvre**, à savoir :
 - l'assistance technique directe et
 - le financement de projets portés par des tiers ;
- un **manque de moyens pour assurer l'instruction, le suivi sur le fond et l'évaluation** des actions menées et des projets financés ;
- une **marge importante d'investissement additionnel possible au regard des dispositions légales du 1% Déchets**, mobilisée en moyenne à hauteur de 11% de son potentiel total sur le seul dispositif de solidarité internationale entre 2015 et 2019 ;
- une **marge d'investissement dans une dimension d'assistance technique** aux porteurs de projet, notamment dans la conception et le pilotage technico-économique d'un service public local, dans la mesure où son expérience opérationnelle en Ile-de-France lui confère une légitimité sans égale, sous réserve d'une formation préalable des agents du Syctom aux enjeux de l'interculturalité et des spécificités contextuelles de la GDS au Sud ;
- des **espaces d'influence et de synergie trop peu investis** auprès des réseaux français de l'APD et auprès des collectivités du Sud bénéficiaires des projets financés.

3.2 Par critères

3.2.1 Cohérence du dispositif institutionnel et organisationnel

En termes de **cohérence externe**, il est constaté :

- Un **bon ancrage du dispositif de solidarité internationale dans le cadre légal** existant (loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 et 1% Déchets) et **la politique française de l'Aide Publique au Développement (APD)** et, plus largement, dans **les politiques sectorielles internationales** ;
- Une **place privilégiée de bailleur de référence du 1% Déchet**, dont le Syctom représente 70% des fonds mobilisés en 2017 et 44% sur la période 2015-2019, dans un secteur encore sous-investi ;

- Une **bonne complémentarité avec les autres acteurs**, le dispositif d'appel à projet permettant à la fois de co-financer des projets ambitieux et de financer des petits projets non éligibles à d'autres dispositifs ;
- Un **renforcement des politiques publiques locales et opérateurs locaux** par la nature des projets financés. Toutefois, il existe parfois, dans des situations de faibles moyens publics, un **risque d'exercer une influence disproportionnée** sur la définition et la conduite de l'action publique.

En termes de **cohérence interne**, la philosophie du programme vise bien à financer des **projets cohérents avec les principes du Syctom**. Toutefois, les conditions de réalisation des projets nécessitent une **adaptation aux réalités locales et un ajustement pragmatique des principes idéaux**. Tout l'enjeu est alors de vérifier que les normes de pollution ou les conditions de travail en vigueur ne franchissent pas certains seuils critiques à définir conjointement en ayant en tête les standards internationaux.

3.2.2 Pertinence des dispositifs et des outils

La création du programme de solidarité internationale en novembre 2015 représente un véritable saut quantitatif et qualitatif pour l'action extérieure du Syctom. Le **cadre posé des modalités de mise en œuvre du dispositif est jugé pertinent**. De même, le choix **d'une large ouverture géographique et thématique** apparaît **pertinent en termes politiques** de ciblage des besoins de solidarité et de priorisation des pays francophones **et en termes opérationnels** de mobilisation de projets de qualité en nombre suffisant.

Cependant, le **Syctom n'a pas construit de cadre stratégique d'orientation ni de priorisation des actions** qu'il entendait soutenir. Il s'est plutôt positionné de manière passive : en guichet de financement de priorités définies par d'autres.

Par ailleurs, la **mise en œuvre de l'action internationale a été scindée en deux** : outre le soutien de projets portés par des tiers, le Syctom a réalisé des projets directs d'assistance technique, de formation et de plaidoyer dans des forums internationaux. Ces **actions directes sont également pertinentes**, en termes de finalité et de visibilité de l'avis des agents du Syctom impliqués. Toutefois, il est constaté que ces actions directes et indirectes ont été **mises en œuvre de manière parallèle et sans articulation stratégique explicite**.

Concernant les projets financés par le Syctom, sur le papier, ils apparaissent pertinents. Toutefois, plusieurs limites peuvent apparaître, selon le **degré d'articulation** du projet avec les politiques municipales et fiscales. De plus, lors de l'instruction des projets, si le **cadre de sélection est rigoureux** et étayé par une grille d'analyse et des critères de qualité aux standards internationaux, il présente toutefois **plusieurs limites**, en termes de **temps disponible** pour une analyse fouillée et contradictoire des dossiers, d'une part, et en termes de **connaissance détaillée** du contexte, des acteurs et de leurs articulations, d'autre part.

Concernant les porteurs de projet, le **choix du Syctom de financer des porteurs de projets, ONG et/ou CT, est jugé pertinent** en termes de **connaissance technique du sujet, du terrain et des mécanismes spécifiques à la coopération internationale**, d'une part, **et de gain d'efficacité** pour le syndicat qui peut faire un **fort effet levier**, d'autre part.

Enfin, en termes de modalités d'intervention, il convient de souligner que le financement de tiers pour la mise en œuvre d'actions de solidarité internationale est par nature une forme de distanciation du terrain, source d'une **faible visibilité** dans les projets. Et pour compenser ce fait, il **ne semble pas qu'une stratégie de communication propre au dispositif de solidarité internationale ait été définie** et présentée aux porteurs de projet. De plus, il est constaté une **rare présence du Syctom sur le terrain, son absence d'implication directe dans les projets financés ou leur capitalisation** et, par voie de conséquence, la **faible lisibilité de sa stratégie**.

3.2.3 Efficacité du programme

Entre 2015 et 2018, le Syctom a financé 30 projets, parmi lesquels 15 sont en cours de réalisation, pour un montant total qui s'élève à **2 645 443 €**, hors appel à projets 2019. Au total, **42 collectivités situées dans 17 pays du Sud** ont été – ou sont – directement concernées par les projets des **19 structures porteuses** bénéficiaires du programme.

Les **déchets ménagers/municipaux représentent la part la plus importante (78%) des cibles** des projets financés et concernent **plus de deux projets sur trois**. Les subventions ont été octroyées à hauteur de **88% à des ONG et de 12% à des CT** ou associations de CT.

D'un point de vue financier, le dispositif de solidarité internationale du Syctom ne mobilise pas la totalité du financement potentiellement mobilisable au titre du 1% Déchets. Les fonds attribués sous forme de subvention ont représenté en moyenne **0,11% du budget du Syctom**.

Ce niveau de mobilisation du budget éligible au dispositif 1% Déchets, est aussi le reflet du niveau d'engagement politique du syndicat qui **n'a pas élaboré au cours des quatre années passées une stratégie explicite, précise et affirmée**, au-delà de la note interne adoptée en novembre 2015 et de sa déclinaison opérationnelle dans la sélection des projets.

En termes de moyens humains, sur la période considérée, **seul un demi ETP a été consacré à l'instruction et au suivi des projets**, avec un appui du service administratif et financier sur le suivi comptable des subventions. Ce qui est un **ratio faible au regard du nombre de projets financés et du nombre de projets instruits**. En conséquence, le suivi s'est concentré sur le contrôle rigoureux des procédures administratives et financières sans pouvoir approfondir le suivi sur les plans techniques et socio-politiques.

Du point de vue du Syctom, l'appel à projets 2019 a constitué une **innovation importante**, porteuse de **plusieurs avantages** :

- une concentration temporelle des demandes et une uniformisation des dossiers qui facilitent l'instruction des projets et permettent de mieux les comparer et les évaluer ;
- une implication des services techniques dans l'évaluation des projets qui permet de disposer d'un avis qualifié sur la pertinence et la faisabilité des candidatures.

Du point de vue des porteurs de projets, la nouvelle procédure de soumission des projets est jugée **plus contraignante**, dans la mesure où les formulaires ont été étoffés, mais également **plus impartiale et plus transparente**. **En termes de résultats, cet appel a été un succès pour le Syctom avec beaucoup plus de projets et beaucoup plus de porteurs** que lors des années précédentes.

Toutefois, le **fonctionnement de l'appel à projets est encore améliorable**, en termes de ratio de projets instruits/financés, de mobilisation de l'expertise interne et de clarification des attentes du Syctom et des critères de sélection vis-à-vis des porteurs de projets.

Enfin, en termes de procédures administratives et financières, la **relation contractuelle entre le Syctom et les porteurs de projet est rigoureuse** et bien cadrée, avec un *reporting* technique et financier régulier. Elle est également **à l'écoute des réalités du terrain et souple dans sa mise en œuvre**.

3.2.4 Efficience du dispositif

Adossé à un service administratif et financier bien établi, le dispositif de solidarité internationale du Syctom assure un **suivi régulier et rigoureux du bon usage des fonds** confiés aux porteurs de projet. Aucun manquement sur ce point n'a été relevé au cours de l'évaluation, sans qu'il n'ait toutefois été procédé à un audit comptable des projets ou du dispositif dans son ensemble.

Concernant l'efficience des projets, les ressources humaines à disposition du Syctom pour assurer le suivi de la réalisation des activités sur le terrain sont insuffisantes pour lui permettre de se prononcer sur ce point. Dès lors, **la relation de confiance avec les porteurs de projet est essentielle** pour que les difficultés importantes puissent être remontées au Syctom afin de l'alerter au plus tôt.

Par ailleurs, **l'inscription des projets dans des cadres de co-financement induit souvent une vision parcellaire des projets**. Ainsi, alors que près de 90% des projets sont cofinancés, le Syctom n'a que rarement une vue d'ensemble des projets qu'il finance, ce qui diminue également sa capacité à analyser l'efficience des projets.

En termes de décaissement, la **mobilisation du Syctom a été particulièrement rapide** après le vote du recours au 1% Déchets, en novembre 2015. Toutefois, des **retards systématiques dans la mise en œuvre des projets** ont été constatés. En décembre 2019, sur les 2 645 443 € attribués aux structures porteuses avant l'appel à projets 2019, il **restait 30% des fonds à verser**.

Le **retard moyen d'exécution s'est situé à 33% sur l'ensemble de la période**. Les **causes de retard** sont à analyser dans les **procédures de paiement** après exécution à 100%, la **faible appropriation des procédures de gestion** parfois constatée chez les porteurs de projets ainsi que dans les **difficultés contextuelles spécifiques**, impliquant plusieurs niveaux de gouvernance publique et privée sur une problématique nécessairement multi-acteurs.

3.2.5 Impact

Pour se pencher sur la mesure de l'impact des projets, il convient de prendre conscience **des importantes différences Nord / Sud** à prendre en considération. En effet, les **infrastructures sont le plus souvent insuffisantes en nombre et/ou en qualité**. Les autorités municipales ne disposent **que rarement de budget dédié à la GDS**. En outre, la **base institutionnelle** est le plus souvent **inexistante, minimaliste ou simplement non appliquée** dans la réalité lorsque les textes réglementaires existent. Par ailleurs, **l'activité de récupération des matériaux recyclables** constitue une source de revenus pour des milliers d'individus travaillant dans le **secteur informel**.

Un **support institutionnel est dès lors essentiel** dans le cadre de tout projet de coopération. Il constitue le socle même d'une intervention. Et le **soutien public dans le cadre de l'APD est également incontournable**.

Dans ce contexte, **l'appréciation des projets financés est souvent source de déception** car, face à l'ampleur des défis à relever, les projets, même de grande taille, peinent à proposer des solutions globales et exhaustives. Le grand enjeu consiste donc à proposer des **dispositifs techniques, sociaux et institutionnels adaptés et efficaces, correspondant aux moyens** des communes et susceptibles en conséquence de s'inscrire dans la durée.

Sur les **effets des projets sur les conditions de vie des populations et le développement des villes**, il est possible de mettre en exergue quelques éléments d'appréciation quantitative et qualitative en termes de nombre **de personnes bénéficiaires** des services de gestion de déchets mis en place, de **renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage** des élus et des services bénéficiaires, de **produits de la valorisation**, de **réduction des émissions de gaz à effet de serre**, de **réalisations à portée sociale** au travers de l'insertion professionnelle des populations précarisées et de la prise en compte des enjeux de genre ou encore du nombre de **campagnes de sensibilisation**.

Toutefois, ces **données demeurent encore très parcellaires** pour se prononcer sur l'impact global du dispositif. Une analyse plus fine par projet serait à mener.

Enfin, la **grande diversité** des projets soutenus par le Syctom dans un grand nombre de territoires soulève la **question de sa cohérence vis-à-vis de la stratégie** de l'institution et de ses membres, **de l'efficacité et de l'impact des projets** du fait de cette dispersion et des **enjeux de visibilité** pour l'institution en France comme à l'international.

Au regard des éléments d'analyse retenus, le **dispositif de solidarité internationale est porteur d'un potentiel d'impact jugé important**. Le risque de **saupoudrage n'est pas constaté sur la dimension efficacité/impact des projets**, grâce aux **co-financements qui permettent au contraire un véritable effet de levier**. *A contrario*, ce risque de **saupoudrage est constaté sur la répartition géographique** des financements, du fait essentiellement d'une **absence de priorisation initiale** plus restrictive en ce domaine. Ainsi, comme cela a été vu précédemment, si la large ouverture géographique correspond à un enjeu de pertinence politique, du point de vue du critère d'impact, **il est constaté que les moyens disponibles se trouvent dispersés sur un grand nombre de territoires**.

Sur le territoire francilien, il est constaté une **visibilité du Syctom dans la mobilisation du dispositif 1% Déchets**, un **enjeu de redevabilité identifié par les agents et les élus** pour rendre compte des actions et justifier des sommes dépensées et une **faible stratégie de communication sur le dispositif** en interne comme en externe. **En termes d'ancrage territorial**, il convient de signaler également que, dans la mesure où le **dispositif finance des ONG et des CT franciliennes**, il soutient de fait les projets et l'activité de ces institutions. Il **favorise également les dynamiques internationales issues de ces initiatives locales**.

3.2.6 Viabilité

En termes d'analyse de viabilité, il convient de **resituer chaque projet dans le modèle économique-politique de la GD** en distinguant **différents niveaux** :

- les **enjeux institutionnels et de gouvernance**, en particulier l'échelon de la décision politique et celui de la légitimité sociale ;
- l'articulation, la complémentarité et les éventuelles concurrences entre **acteurs publics et privés de la filière, d'un point de vue économique** ;
- **l'écosystème particulier des projets de coopération internationale** et des financements internationaux.

Ainsi, dans bien des cas, les projets se heurtent en premier lieu à **des obstacles hors de portée d'une action extérieure, à commencer par le financement du service**. En effet, d'une manière générale, la fiscalité Déchets n'est pas mise en place ou insuffisamment efficace. En outre, un **appui international mal conçu peut rapidement devenir un fardeau pour la collectivité ne disposant pas de ressources fiscales en propre**.

Pour la valorisation des déchets ménagers en mélange, l'équation à résoudre pour les ONG est insoluble. Aucune activité de valorisation des déchets ménagers en mélange n'a jamais été rentable. Sans participation de la municipalité au coût du service, il est impossible pour l'opérateur d'atteindre un équilibre économique.

L'enjeu fondamental de la pérennité des projets repose donc sur **l'appropriation du service par la collectivité bénéficiaire**. Et le temps de l'appropriation est un temps long. **Dans tous ces cas de figure, l'engagement dans la durée des partenaires internationaux – ONG, CT et financeurs – est nécessaire pour créer les conditions de la pérennité du service**.

L'institutionnalisation des dispositifs de GDS au sein des collectivités territoriales doit passer par l'engagement de la collectivité locale, le professionnalisme de l'opérateur et le pilotage financier du service, en lien avec les acteurs publics et privés de différentes dimensions, locales, nationales et internationales. Et systématiquement, les **enjeux de renforcement institutionnel, organisationnel et individuel** sont des clés de réussite cruciales à tous ces niveaux. **L'appui à la maîtrise d'ouvrage et le renforcement de capacités** des acteurs locaux passent alors par un **transfert de compétences, entre pairs** dans le cadre de coopération décentralisées entre CT **ou par l'intermédiaire de tiers**, tels que les ONG de solidarité internationale. Dans les deux cas, une attention particulière à la prise en compte de l'interculturalité et de la connaissance des contextes socio-politiques doit être faite afin d'éviter le risque d'une rencontre entre pairs de mondes différents qui donne lieu à un dialogue de sourds.

3.2.7 Synergies entre les acteurs

Dès la création du dispositif de solidarité internationale, celui-ci a été **conçu pour s'inscrire en complémentarité et en synergie avec les autres acteurs du territoire francilien**, membres du Syctom, comme la Ville de Paris, ou des syndicats métropolitains spécialisés, tels que le SEDIF et le SIAAP. Après cinq années de financement de projets, il est constaté un **bon niveau de collaboration avec le SEDIF et la Ville de Paris**, au travers de sept cofinancements de projets, une participation croisée aux comités de sélection des projets et des réunions de travail, réunissant agents et élus.

Concernant le SIAAP, le cas de figure d'un projet en cofinancement ne s'est pas présenté à ce jour. Pour le SIAAP, d'autres cadres de coopération directe ont pu voir le jour, notamment sur un projet d'assainissement liquide à Manille bloqué par le volet déchets. Ce mode d'action directe correspond mieux à la stratégie du SIAAP qui ne finance plus aujourd'hui de projets portés par des tiers.

Par ailleurs, dans leur globalité, les 30 projets financés par le Syctom à hauteur de 2,6 M€ ont réussi à lever des fonds complémentaires à hauteur de près de 10 M€, soit un **total de cofinancements de 12 094 912 €** sur les quatre années concernées. En termes de synergies, le **dispositif de solidarité internationale permet donc de produire un effet levier d'environ 400% du financement initial**. Outre les gros bailleurs institutionnels AFD et UE, ainsi que le SEDIF et la Ville de Paris mentionnés précédemment, il convient de noter :

- la **forte contribution des collectivités du Sud** (1,6M€) dans 16 projets ;
- la **présence notable d'acteurs de l'assainissement** (Agence des eaux de Seine Normandie- AESN) **et de CT françaises** (en grande partie franciliennes : Paris, Yvelines, Hauts de Seine) dans 6 projets.

En termes d'instruction de projet, il est constaté un **certain nombre de freins aux synergies potentielles entre les différents dispositifs de financement de projets**. En effet, **chaque bailleur de fonds a ses propres outils et méthodes**, des contraintes de procédures administratives et réglementaires propres à chaque structure et il existe souvent **un enjeu politique de visibilité et une réticence à partager avec d'autres acteurs la publicité** du financement octroyé.

Pourtant, il s'agit d'un **enjeu fort d'efficience pour les porteurs de projet** de pouvoir disposer de cadres simplifiés et harmonisés entre leurs différents financeurs, pour l'instruction des projets comme d'ailleurs pour le *reporting* technique et financier. Et il existe un **enjeu à améliorer la communication entre les bailleurs**, afin d'acquérir de la visibilité sur les éventuelles synergies potentielles sur l'articulation des différents périmètres d'intervention

Enfin, en interne au Syctom, il ressort des entretiens et de l'analyse des données que les actions extérieures directes et le dispositif de solidarité internationale ne **développent pas de stratégies ni d'actions visant à renforcer une synergie interne entre ces deux outils de coopération.**

4 Recommandations et scénarii prospectifs

4.1 En termes stratégiques

4.1.1 Actualiser la stratégie internationale et unifier le double dispositif d'action internationale du Syctom

Afin d'optimiser l'action internationale du Syctom dans son ensemble, il est **recommandé d'unifier ses deux piliers existants aujourd'hui**, assistance technique directe / participation à des forums internationaux, d'une part, et dispositif de solidarité internationale, d'autre part, **autour d'une stratégie unique et de modalités d'action complémentaires.**

Pour cela, une **implication des élus au travers de la Commission Solidarité et Coopération Internationale, aux côtés des agents, dans la définition et le pilotage de la stratégie internationale globale et sa déclinaison opérationnelle** en dispositifs et plans d'action serait à conduire au démarrage de la nouvelle mandature.

Cette unification aurait le mérite de permettre :

- de **construire une plus grande cohérence et une meilleure lisibilité des priorités et finalités de l'action internationale** du Syctom ;
- de donner aux agents, élus et membres du Syctom une **vision plus claire des objectifs et actions à conduire autour d'un périmètre précis** ;
- d'offrir aux partenaires et porteurs de projets une **compréhension plus fine de la politique du Syctom et des opportunités d'y contribuer.**

Elle pourrait se traduire concrètement par un **organigramme renouvelé du pilotage** de l'action internationale dans son ensemble par les élus et les agents en charge de sa mise en œuvre. Ainsi, les élus auraient en charge le **pilotage politique et stratégique** de l'action internationale et les agents le **pilotage opérationnel et l'éclairage technique** lors de l'élaboration de la stratégie et de sa mise en œuvre.

Dans un tel cadre, **des activités complémentaires entre les deux modes d'actions, directe et indirecte, et des synergies internes** pourraient être plus facilement envisagées et mises en œuvre, en termes de **ciblage des territoires et des thématiques** prioritaires, des **discours, des stratégies de communication et plaidoyers** afférents ou encore des **appuis techniques** mobilisés, dans les phases d'instruction de projets comme de leur réalisation.

Cette mise en cohérence globale des outils permettrait ainsi au Syctom de **donner toute sa potentialité aux effets bénéfiques et complémentaires, internes et externes, de la coopération décentralisée en direct et de l'appui à l'action de tiers**, collectivités ou ONG. Elle offrirait aux nouveaux élus l'occasion **d'actualiser et de cadrer les grandes orientations stratégiques à l'international** pour les cinq années à venir.

4.1.2 Renforcer l'engagement des agents et des élus du Syctom

Avec les élus, construire un cadre de redevabilité partagé

En préambule de tout engagement des élus dans les instances de pilotage de l'action internationale, il est recommandé de **communiquer davantage sur les enjeux de la coopération, les spécificités de la GDS au Sud et l'effectivité des réalisations** de projets et d'actions financés ou réalisés en direct par le Syctom. Il s'agit ici d'éviter la déception de la mission Madagascar⁶⁴, en ayant conscience que la plupart des élus qui se rendent sur le terrain en reviennent déçus, quels que soient les CT et les projets impliqués, s'ils n'ont pas été sensibilisés en amont.

⁶⁴ Cf. Restitution et Compte Rendu de mission à Madagascar en annexes

Communication et sensibilisation vont être des mots-clés, avec l'**arrivée probable d'élus peu au fait des réalités internationales de la GDS** pour certains d'entre eux en tout cas, mais chargé par leurs administrés d'attentes fortes sur les questions écologiques.

Concrètement, il pourrait s'agir de saisir l'opportunité de la nouvelle mandature pour **systematiser la sensibilisation**, en y consacrant par exemple 10mn lors de chaque commission. De plus, des **supports de communication** pourraient être conçus et réalisés à cet usage, par exemple sous des formats vidéo ou électroniques (réseaux sociaux, blogs, audio/photos etc.) courts et efficaces, dans l'esprit des films réalisés à l'occasion de la présente évaluation.

Ces **outils de communication et d'éducation à l'Ecologie et au Développement Durable à l'international** auraient également le mérite de répondre à un **enjeu central de redevabilité** vis-à-vis des contribuables, des collectivités et des acteurs de terrain en France comme sur les territoires de coopération.

En donnant à voir aux nouveaux élus les réalisations et les défis à surmonter, ils pourraient enfin servir d'**outils d'aide à la décision**, tant dans l'élaboration de la stratégie que dans la sélection des projets et le pilotage de l'action internationale en général.

Offrir aux agents un cadre renouvelé d'engagement

Afin d'inciter les directions du Sycotm à s'engager davantage dans les actions internationales, il est recommandé de **clarifier la volonté politique institutionnelle** à cet égard, au travers de dispositions pratiques ambitieuses, notamment en **déchargeant les agents concernés du temps de travail nécessaire pour s'impliquer**, dans l'instruction des dossiers comme dans l'assistance technique aux différents partenaires.

Pour cela et dans une optique de moyen ou long terme, des dispositifs légaux de **mécénat de compétences** peuvent également être étudiés pour contribuer au titre du 1% Déchets au travers de RH plutôt que de financements.

4.1.3 Favoriser un recentrage et une concentration des actions

Dans le cadre de l'actualisation de la stratégie globale, il est recommandé d'**affirmer de manière plus volontariste les orientations du Sycotm** autour de **critères précis** à mettre en place sur les éléments suivants :

- **territoires** et taille des communes ciblées ;
- **thématiques ou maillons** éventuellement priorisés ;
- **taille et type de projets** avec un fort potentiel démultiplicateur ;
- **stratégie de communication et de visibilité** assumée ;
- **acteurs-tiers** financés et partenaires stratégiques.

Ces orientations et critères ont vocation à être **définis de manière claire pour l'ensemble des actions internationales**, conçues en synergie et en complémentarité. Les territoires ciblés, la taille de projets ou les acteurs et partenaires priorisés peuvent donc être envisagés différemment selon les approches, directes ou au travers d'un positionnement de bailleurs de fonds. Par exemple, les partenariats directs peuvent viser des CT de pays émergents et le dispositif de solidarité internationale les pays les plus pauvres. Toutefois, une **concentration de moyens sur un même territoire**, en direct et au travers de financements de tiers, aurait le mérite de permettre un **gain d'efficience dans le suivi et un gain d'efficacité et d'impact dans la durée**.

Le choix des territoires à prioriser est un enjeu important, pour le Sycotm, ses membres et les porteurs de projet. Au regard de la diversité des Histoires et des relations entre territoires et entre leurs habitants, le sujet ne sera pas facile à trancher. Il sera en tout cas **porteur de sens** pour les élus, les contribuables et les acteurs de la coopération. Les **jumelages existants** entre CT membres et CT du Sud, ou encore les **ancrages humains au travers des diasporas** peuvent être des portes d'entrée intéressantes à creuser.

Pour ces dernières, la **volonté de soutenir davantage de petits projets émanant des diasporas**, émise lors de l'appel à projet 2019, soulève le risque de promouvoir des formes d'**amateurisme**, alors que la complexité des enjeux de la GDS plaide plutôt pour une **professionnalisation** du secteur. Pour combiner ces deux enjeux, des **consortiums entre professionnels de la GDS à l'international et des associations des diasporas** peuvent être promues au travers des critères de sélection des projets ou dans le choix de construire des actions d'assistance technique directe auprès de certaines CT en lien avec ces diasporas.

Du point de vue thématique, un recentrage sur certains types de projets peut également être étudié. Il pourrait permettre ainsi de **construire une plus grande cohérence** entre les actions du Syctom en France, le plaidoyer porté au sein des instances de concertation internationales et les projets internationaux, réalisés en direct ou par des tiers. Il pourrait ainsi, par exemple, s'agir de promouvoir internationalement la diminution de la production de déchets (prévention) et leur valorisation/recyclage, même si les conditions ne sont pas toujours réunies aujourd'hui pour pérenniser partout ces démarches. A l'inverse, il pourrait également être choisi de ne pas financer ce type d'action sur certains territoires, jugés encore insuffisamment matures pour cela, et ne prioriser que les projets de structuration de la filière et de mise en place du continuum pré-collecte, collecte, enfouissement. Différentes stratégies peuvent être envisagées en fonction des caractéristiques socio-économiques des pays concernés (ex : PIB/hab bas / moyen-bas / moyen-haut, selon la classification de la Banque mondiale). Quel que soit le type de projet retenu, l'idée est de **construire progressivement un effet d'entraînement et de consolidation** d'une thématique prioritaire à l'international, à l'initiative du Syctom.

Dans le cadre spécifique du dispositif de solidarité internationale, le soutien de **projets cofinancés par d'autres acteurs de l'APD** peut également être considéré comme un critère de sélection intéressant pour **consolider l'effet démultiplicateur des projets**, grâce à l'effet levier du co-financement. Il permet en outre d'être sur une taille de projet suffisamment grande pour **systematiser une évaluation finale**. La question ici n'est pas celle de la taille de la subvention du Syctom, qui peut demeurer modeste pour chaque projet et toucher un grand nombre de projets, mais bien plutôt celui de la taille du projet qui lui permet d'atteindre un niveau significatif en termes de volume d'activités et d'impact sur un territoire.

Par ailleurs, un créneau spécifique peut également être prévu pour financer des « petits » **projets expérimentaux, recelant une innovation** jugée intéressante et potentiellement porteuse d'un fort effet démultiplicateur. Le critère ici ne serait pas seulement celui de l'inscription dans un co-financement plus large. Il s'agirait de laisser une porte ouverte pour des initiatives plus créatives, afin d'éviter – à terme – le travers de ne financer que des projets *mainstream*. Dans cet esprit, il est également possible de fixer au lancement de la stratégie de la mandature des **objectifs quantitatifs sur ces différents tailles et critères de projet pour en fixer l'ambition**.

Concernant la stratégie de communication, il est recommandé de **systematiser une ligne budgétaire de visibilité sur les projets**, en coopération directe comme en financement de tiers, afin de se donner les moyens de construire les outils et supports de **sensibilisation et d'éducation à l'Ecologie et au Développement Durable à l'international** évoqués précédemment.

Enfin, pour ajuster le curseur de ces différents critères, il convient de garder à l'esprit que ceux-ci **ne doivent pas être trop restrictifs** afin de rester dans **l'esprit du financement de l'initiative citoyenne** (appel à projets) et non pas dans celui de la commande publique (appel d'offres). En outre, il faut garder en mémoire les difficultés de décaissement rencontrées au lancement du dispositif et **ne pas tarir la demande des porteurs de projets** par le biais de critères trop sélectifs.

4.1.4 Tisser des liens plus directs et plus forts avec les collectivités au Sud

Nouer des relations fortes avec certains CT stratégiques

Dans l'esprit de concentrer des moyens sur des territoires prioritaires et d'affirmer un positionnement de partenaire technique et financier plutôt que de financeur, il est recommandé au Syctom de **construire des relations fortes avec des territoires du Sud** au travers de ses deux outils de coopération, assistance directe et financement de tiers.

Ainsi, dans le cadre du dispositif de solidarité internationale, les **conventions signées avec les collectivités du Sud gagneraient à être plus investies** par le Syctom, ses élus et ses agents. Un **dialogue politique** entre élus/dirigeants politiques et un **relais avec les interlocuteurs techniques** dans les collectivités du Sud pourraient ainsi s'établir. Une **connaissance mutuelle** pourrait se consolider dans le temps, source d'une meilleure **garantie de pertinence et de viabilité** des actions entreprises. Cette démarche toutefois ne pourrait pas être systématique, à moins d'y consacrer les RH suffisantes.

Au travers de ces liens directs et des liens existants entre certains de ses membres et les CT concernées, il pourrait également être envisagé de **favoriser des cadres de communication et de remontée d'informations au travers des CT membres du Syctom, favorisant un meilleur suivi** sans alourdir excessivement le travail des agents du Syctom. Il s'agirait de cette manière d'organiser un espace de discussion et d'échanges entre les agents des CT membres et les agents du Syctom, sur les coopérations en cours, afin de renforcer les liens croisés au Nord et Nord/Sud et de permettre de recouper certaines informations par différents canaux existants. Une **démarche hybride CT/ONG** est ici intéressante, en

associant les porteurs de projet également dans cette démarche, pour construire des synergies et des gains d'efficacité et d'efficacités.

Enfin, le choix d'une relation forte peut également se traduire par un **soutien financier dans la durée** de plusieurs projets successifs auprès d'un même territoire. L'annonce d'une **volonté de s'inscrire dans du long terme, à l'horizon de dix ans** par exemple, permet d'envisager les projets et les relations de manière très différente de celle d'un financement annuel, même renouvelable. La conception du projet, sa mise en œuvre et son évaluation régulière, garante d'un contrôle du bon usage des fonds publics et levier d'un apprentissage et d'une amélioration constante, peuvent ainsi s'envisager à un **rythme plus proche des réalités du terrain et de l'inertie du changement social**.

S'appuyer sur une représentation locale

Dans la perspective de l'établissement de liens forts avec des territoires de coopération, il est recommandé d'envisager d'**établir une représentation locale du Syctom**, au niveau national d'un pays ou régional d'un ensemble de pays. Sur le modèle des IMV pour l'Île-de-France, cette présence à l'international aurait le mérite de favoriser les contacts de proximité et de permettre d'assurer un suivi *in situ* des projets financés.

Dans un souci d'économie de moyens, cette **représentation peut être partagée avec d'autres collectivités françaises ou syndicats**, comme cela est aujourd'hui le cas de PRX / Expertise France au Vietnam et à Madagascar.

Sensibiliser et accompagner les autorités locales

Indépendamment des choix opérés sur d'éventuelles relations plus fortes avec des territoires ciblés, le Syctom a un **rôle important à jouer dans le dialogue avec les autorités publiques**, du fait de sa taille et de sa légitimité technique et financière.

En effet, les ONG expérimentées sont conscientes qu'un **plaidoyer politique entre pairs** est nécessaire pour que les messages soient entendus. Et les **élus du Syctom** ont la **légitimité** requise pour s'adresser à d'autres élus. De cette manière, ils pourraient aider les porteurs de projet à **faire passer le message aux autorités selon lequel : il faut payer pour gérer ses déchets**.

La bonne compréhension et juste prise en compte de l'intérêt des autorités locales constituent le **talon d'Achille** de la coopération internationale. Il est impératif de faire un véritable exercice de concertation **pour concevoir des projets adaptés aux intérêts des citoyens et des autorités locales**. Sans un **soutien politique des projets de GDS**, ceux-ci n'aboutiront pas car la viabilité économique du service en dépend directement.

Par ailleurs, il existe, dans de nombreuses CT, un besoin d'**aide à la structuration du service** et à la définition des responsabilités de chacun, notamment en regard du financement possible du service. Pour cela, outre l'appui par des ONG, un soutien direct des **services techniques** de CT financées ou une assistance technique du Syctom en direct (conseils, échanges de pratiques, formations) serait très certainement apprécié par les CT du Sud, comme cela se constate dans l'assistance directe à Manille, à Moscou ou à Astana.

Enfin, dans la relation avec les CT du Sud, il convient de vérifier avec les porteurs de projet la progressivité de la démarche, afin de vérifier qu'il ne s'agit jamais d'imposer des solutions techniques toutes prêtes, et de garder à l'esprit que **l'enjeu fiscal est crucial et long à mettre en place**.

4.1.5 Identifier des angles d'approches particulièrement féconds

La plupart des projets financés par le Syctom concernent le **renforcement du service municipal de gestion des déchets ménagers et assimilés dans son ensemble**. Certains se focalisent sur les **phases amont** : sensibilisation ou pré-collecte, mais à l'échelle de certains quartiers seulement. Plusieurs projets ont porté sur la valorisation (des plastiques, des matières organiques et des DEEE), mais l'équilibre économique n'est pas toujours évident à atteindre. Enfin, **un seul projet a porté sur la restructuration d'une décharge municipale** (Antananarivo) et il a été jugé méritoire mais insuffisant au vu de l'ampleur du problème.

Le **questionnement des autorités municipales est toujours technologique** : quel mode de traitement utilisez-vous ? Quel est le meilleur ? Pourtant, au-delà du fait qu'il est impossible de préconiser la plupart des outils dont nous disposons en France, pour des questions de moyens et d'organisation générale, il est **vain d'aborder la question des déchets par un angle exclusivement technique**. Car les **aspects institutionnels, fiscaux, sociaux, culturels et économiques sont tout aussi déterminants** et peuvent réduire à néant d'énormes efforts.

Ainsi, il importe plutôt de **partir de la finalité recherchée** par les élus et leurs administrés (quels sont vos objectifs ?) **et de leurs réalités** (quels sont vos moyens et compétences ? Quelles sont les contraintes et spécificités locales ? économie informelle, voirie étroite...) **afin de bâtir une proposition adaptée**.

Dans une telle optique, faire venir des élus asiatiques ou africains pour leur faire admirer des installations *high-tech* en Ile-de-France peut être éclairant pour eux, afin notamment de leur permettre de connaître le Syctom et de prendre connaissance de son expérience concrète et de son expertise dans la GDS. Par ailleurs, il serait bien de considérer aussi de les emmener découvrir **des politiques publiques intéressantes dans des pays émergents**, dont les caractéristiques se rapprochent davantage de leur réalité. De même, la question d'un assouplissement des normes sanitaires et environnementales que l'on respecte ici se pose nécessairement. En tout état de cause, il s'agit d'**assurer un modèle d'organisation et de réflexion et non pas un modèle technique donné**.

Le **cœur du problème**, bien évidemment, est que les municipalités des pays du Sud possèdent **très peu de moyens humains, matériels et financiers alors que les gisements de déchets produits sont en train d'augmenter très fortement** partout, à la fois en quantité et en diversité de matériaux plus ou moins nocifs. L'écart avec les moyens dont disposent les collectivités françaises est abyssal. Pour rappel, en 2012 en France, la gestion des déchets municipaux⁶⁵ représente une dépense courante (hors capital) de **127 €/hab./an**⁶⁶. A titre de comparaison, les dépenses consacrées à la gestion des déchets en 2015-2016 étaient de :

- 20 €/hab./an à Bogotá (Colombie), soit six fois moins qu'en France ;
- 7 €/hab./an à Delhi (Inde) ;
- 6 €/hab./an à Lomé (Togo) ;
- 5 €/hab./an à Surabaya (Indonésie) ;
- 0,5 €/hab./an à Antananarivo (Madagascar), soit 230 fois moins qu'en France.⁶⁷

Partant de ce constat, il est effectivement possible de **soutenir des projets de valorisation des déchets ménagers et assimilés avec l'argument des coûts évités ou recettes indirectes**. L'intégration de ce raisonnement par les autorités publiques est même une condition *sine qua non* pour la viabilité économique de ces activités qui aboutissent – entre autres – à prolonger la durée de vie des sites d'enfouissement. Mais il ne faut pas non plus oublier le fait que la revente de matières recyclables et d'énergie, en France, ne représente que **6%** en moyenne des budgets de gestion des déchets. Le reste est constitué : des taxes et redevances auprès des usagers, des aides de l'État et des financements par les éco-organismes⁶⁸.

Il y a donc, à l'évidence, un travail de fond à mener sur ces trois aspects : la **fiscalité locale**, la **mise à l'agenda national des questions d'assainissement** et la prise en compte des **déchets domestiques dangereux** visés, dans l'UE, par les dispositifs de responsabilité élargie des producteurs (REP) (DEEE, batteries, accumulateurs, ampoules, néons, pneus, déchets d'activités de soin, véhicules, etc.).

A ce titre, les **deux projets WEEE-Cam apparaissent particulièrement intéressants** dans la mesure où : c'est un gisement de déchets nocifs en pleine croissance dont les autorités camerounaises ne se soucient pas, qui pourrait être économiquement viable et créateur d'emplois qualifiés. De la même manière, il serait souhaitable de **financer de la recherche et développement dans les universités au Sud** pour des processus *low-techs* et abordables de **neutralisation ou démantèlement des déchets ménagers toxiques**.

Pour ce qui est des déchets ménagers et assimilés dans leur ensemble, le Syctom a un **rôle de pédagogie** à assumer pour expliquer aux élus locaux des pays partenaires que ce ne saurait être un secteur rentable. Il faudrait pour cela travailler à l'élaboration d'un discours commun entre ONG et bailleurs de fonds autour des coûts et des compétences requises de pilotage technico-économique du service.

La plus-value du Syctom, quel que soit le terrain considéré, consiste sans doute à **accompagner dans la durée la structuration progressive de la filière déchets**. Il s'agit pour cela de raisonner, au-delà de tel ou tel projet ponctuel, à la pérennité technico-économique d'un service qui peut être rudimentaire au départ, à condition qu'il soit généralisé et incrémentalement amélioré sur la durée. Dans cette perspective, le **projet GICOD** déployé par le Gret à Dolisie (Congo) de 2015 à 2018, dans le prolongement d'un projet antérieur

⁶⁵ déchets ménagers et assimilés, déchets de nettoyage, déchets verts

⁶⁶ Ademe 2016

⁶⁷ AFD (2019) Détourner les déchets : Innovations socio-techniques dans les villes du Sud, <https://www.afd.fr/fr/ressources/detourner-les-dechets>

⁶⁸ Ademe, 2015

(Promais, 2012-2015) offre un **bel exemple de structuration concertée d'un système de nettoyage satisfaisant à l'échelle d'une ville moyenne africaine (100.000 habitants) sur près d'une décennie.**

Dans la définition de sa stratégie, et en fonction des moyens dont il souhaite à l'avenir se doter, le Syctom gagnerait à **identifier plusieurs catégories de :**

- **pays en fonction des moyens dont ces sociétés disposent :** ainsi des pays émergents sont susceptibles d'être très intéressés par des processus de valorisation énergétique et autres unités de traitement mécanisées à propos desquelles le Syctom peut mobiliser aisément de l'assistance technique ;
- **villes ou territoires d'intervention,** dans la mesure où des petits budgets ne permettent pas d'avoir un impact fort à l'échelle d'agglomérations de plusieurs millions d'habitants, mais peuvent entraîner une amélioration notable de la situation environnementale et sanitaire dans des villes petites ou moyennes. De fait, les **villes de moyenne importance** n'ont ni les compétences, ni les moyens pour désamorcer cette véritable bombe à retardement que constituent les déchets.

Ainsi, à titre d'exemple, le Centre Ecologique Albert Schweitzer (CEAS) helvétique collabore-t-il à la mise en place de systèmes de collecte et de tri des déchets dans sept **villes petites et moyennes** d'Afrique de l'Ouest. Cela représente un total de 200 000 personnes qui voient leurs conditions de vie et d'hygiène s'améliorer graduellement. Et, sur le plan technique, le CEAS propose aux responsables de ces petites communes des installations conçues pour être à leur portée : des centres de tri à 20 000 € ou des CET à 50 000 € (d'une durée de vie d'une dizaine d'années)⁶⁹.

4.1.6 **Rendre visible les effets néfastes induits des pratiques actuelles pour renforcer l'acceptabilité sociale de la GDS**

Afin de contribuer à l'amélioration de l'acceptabilité sociale de la GDS dans les différents territoires de coopération, il est recommandé au Syctom de **soutenir des études sur les effets sanitaires, environnementaux et sociaux des pratiques actuelles** de brûlis et de décharges sauvages, ou des projets incluant de telles études.

Il s'agit ici de **pouvoir objectiver et rendre visible les effets néfastes de ces pratiques sur la santé** afin que les habitants puissent **opérer un choix rationnel d'adhérer à un système de GDS** plutôt que de garder leurs ressources contraintes pour des besoins de première nécessité. Sans informations précises et objectives sur les nuisances invisibles, notamment sanitaires et environnementales, les individus continueront de préférer avoir recours à des pratiques gratuites plutôt que payantes.

Pour modifier les pratiques, il convient de soutenir les initiatives d'études et de **recherches visant à la mise en place d'observatoires dédiés** sur ces questions. A titre d'exemple, sans la mise en place d'observatoires sur la qualité de l'air dans les métropoles, il serait aujourd'hui difficile de quantifier les effets néfastes et d'établir un lien scientifique entre la pollution automobile et les difficultés respiratoires de la population. La mobilisation de techniques du marketing social pour comprendre site par site ce qui peut conduire à l'adhésion serait une piste intéressante à creuser. Il est également suggéré de regarder la méthodologie *Risks, Attitudes, Norms, Abilities & Self-regulation* (RANAS), développée par l'Institut Fédéral Suisse des Sciences et Technologies de l'Eau (EAWAG)⁷⁰.

4.1.7 **Ne pas opposer infrastructure (hard) et fonctionnement (soft) : améliorer les complémentarités**

De l'avis de tous les interlocuteurs rencontrés, le **renforcement de capacités offert dans le cadre des projets est un élément essentiel de la réussite** de la mise en place d'un service de qualité, socialement accepté et viable dans sa gestion et sa gouvernance. La **complémentarité entre les investissements d'infrastructure et l'accompagnement technique, économique et politique** pour que la collectivité se donne les moyens d'en assurer ensuite les coûts récurrents de mise en œuvre et d'entretien est un constat partagé qui ne fait pas débat.

En termes de redevabilité toutefois, il est important que le Syctom et ses partenaires porteurs de projets se donnent un **cadre de référence pour mesurer les renforcements visés** par les projets. Ainsi, il conviendra

⁶⁹ Cf. brochures : <https://ceas.ch/projets/assainissement-des-d%C3%A9chets.html>

⁷⁰ <https://www.eawag.ch/fr/news-agenda/actualites/detail/wir-verstehen-wie-verhaltensanderungen-entstehen/>

de définir la nature des compétences ou capacités ciblées, leur degré d'atteinte avant/après le projet et les moyens existants pour l'évaluer.

L'enjeu ici est de pouvoir **objectiver les réalisations concrètes** mises en place avec l'argent des contribuables franciliens et de **pouvoir en rendre compte** ultérieurement.

4.1.8 Amélioration des synergies et de la cohérence externe : poursuivre les dynamiques en cours et les approfondir

Vis-à-vis des acteurs franciliens avec qui des relations fortes existent (Ville de Paris, SEDIF et SIAAP), il est recommandé de **poursuivre les démarches existantes et de les approfondir**. Il s'agit en priorité :

- **d'harmoniser et simplifier les démarches d'instruction et de suivi de projets**, en s'inspirant idéalement des formulaires de projets et de rapports techniques et financiers de l'AFD. Ainsi, le travail s'en trouverait facilité pour le Syctom comme pour les porteurs de projets, en particulier dans la perspective d'une priorisation des projets co-financés. Dans ce même esprit, le principe prévalant à l'AFD d'accepter les formats européens en cas de cofinancement UE, pourrait également être adopté par le Syctom et ses partenaires ;
- de poursuivre **les instructions croisées et les cofinancements de projet**, selon les opportunités offertes par les porteurs de projets eux-mêmes. Un critère de priorisation de tels projets permet dès aujourd'hui de favoriser cette dynamique vertueuse, en ce sens qu'elle permet une mutualisation de moyens dans l'instruction comme dans le suivi et l'évaluation. Elle permet aussi une capitalisation d'expérience sur ces différentes dimensions. Elle est également porteuse de consolidation des ancrages territoriaux à l'international et favorise, par son exemplarité, des synergies territoriales en Ile-de-France sur les missions centrales des syndicats métropolitains. Une approche conjointe des problématique eau, assainissement et déchets en France est en effet également à promouvoir ;
- de poursuivre la recherche d'opportunités de **réalisations de projets conjoints sur des territoires communs**, dans l'esprit de ce qui se pratique aujourd'hui à Vogan ou Saint-Marc. La complémentarité des positionnements – le SIAAP agissant exclusivement en direct, le SEDIF exclusivement par l'intermédiaire de tiers et le Syctom ayant la souplesse d'agir selon ces deux modalités – devrait permettre de trouver un montage technique et financier pertinent pour la mise en place d'une action conjointe. Celle-ci aurait alors une forte valeur d'affichage politique sur le territoire francilien et auprès des partenaires internationaux.

4.1.9 Amélioration des synergies : une opportunité de mobilisation collective du 1% Déchet, inspirée du pS-Eau

En termes de synergies, il est recommandé au Syctom d'**investir fortement les réseaux français de la coopération internationale afin de démultiplier sa visibilité et sa capacité d'entraînement** du secteur, au regard de son poids relatif dans la GDS en France et dans la mobilisation du 1% Déchets en particulier.

En effet, il existe aujourd'hui une **forte demande des acteurs de la solidarité internationale pour qu'un espace de capitalisation des expériences en GDS voit le jour**. Pour cela, en tant que principal financeur des acteurs sur cette question et grâce à ses compétences techniques, le **Syctom a un rôle important à jouer** pour mettre en relation les acteurs et les nourrir de son expérience. A ce titre, **l'implication du personnel technique et administratif du Syctom** est une plus-value attendue. Et la nécessité du partage d'expériences et de sa diffusion pourrait également être ajoutée parmi les critères de sélection des projets afin d'initier une dynamique entre les acteurs.

Au-delà des porteurs de projets, il apparaît également important que le **Syctom partage ses expériences de terrain avec d'autres collectivités françaises**, voire à l'international pour inspirer d'autres agglomérations urbaines ailleurs.

De même, le **plaidoyer pour une plus grande mobilisation du 1% Déchets et pour une prise en compte des enjeux environnementaux dans leur globalité** en France et l'international doit être pensé et construit dans une démarche collective où le Syctom devrait jouer un rôle-clé.

Ainsi, le Syctom peut jouer un rôle de locomotive, susceptible d'activer la coopération d'autres collectivités en matière de GDS. Dans cette optique, il pourrait **partager ses outils, méthodologies, grilles d'évaluation** avec des collectivités moins préparées, comme cela a pu être fait avec le réseau AMORCE. Dans le secteur

de l'eau, il existe une quantité d'outils à disposition des collectivités pour intervenir à l'étranger. Ce qui n'est pas le cas pour les déchets.

Dans cette perspective, la récente **évaluation des dispositifs de 1%** commanditée par le pS-Eau et le réseau AMORCE dresse un tableau rétrospectif des réussites du 1% Eau depuis 2005. En faisant le parallèle avec ce dispositif, qui bénéficie de 15 années de recul, il est possible de considérer que l'inscription du Syctom dans un dispositif équivalent est un véritable atout car « *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* »⁷¹.

Pour atteindre ce résultat, l'évaluation met en exergue les initiatives menées au cours des quinze années passées en termes de capitalisation, de plaidoyer et de mobilisation grâce à « *l'animation par une plateforme multi-actrices / acteurs [qui] 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* »⁷² (Réseaux Régionaux Multi-Acteurs). En effet, le pS-Eau a joué un rôle important pour mobiliser les acteurs du secteur autour d'activités concrètes **de formations, de réunions de partage d'expérience, d'élaboration collective de guides et de documents de références, de construction d'un discours de plaidoyer collectif, etc.**

En termes de **conclusion et de recommandations pour le 1% Déchets**, l'évaluation affirme que « *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. »⁷³

Aujourd'hui, un rapprochement des trois « 1% » (Eau, Energie, Déchets) **au sein d'une même structure d'animation** est envisagé, afin de faire ressortir des synergies potentielles.

Pour cela le pS-Eau est en contacts avec CICLE, le réseau **Coopération Internationale Climat Energie** composé d'ONG de solidarité internationales, et avec AMORCE, pour renforcer la cohérence de l'animation. Il semble que l'AFD ait un intérêt pour renforcer cette dynamique sur les 3 prochaines années. La DPA-OSC a l'idée de lancer un financement pour l'animation commune des 3 dispositifs, tout en gardant le réseau professionnel de chaque thématique. Dans ce cadre, une manifestation d'intérêt du pS-Eau sera présentée en juillet 2020 pour mise en œuvre en 2021-2023. De son côté, la DAECT (MEAE) s'est beaucoup impliquée dans le soutien au réseau de coopération déchets auprès d'AMORCE et serait susceptible de poursuivre à l'avenir.

Dans ce contexte, le **Syctom aurait tout intérêt à se positionner fortement comme un acteur central au sein de cette dynamique**. Il pourrait ainsi bénéficier :

- d'une **valorisation** en termes de communication et de visibilité ;
- d'un **renforcement de compétences** au travers du partage d'expertises d'autres acteurs et dans d'autres secteurs ;
- d'une **dynamisation des agents**, comme cela a pu être constaté au travers du partage d'expériences autour du 1% Eau ;
- d'un **travail collectif sur l'assiette fiscale du 1% Déchets**, afin de sécuriser les engagements politiques dans un cadre clair et stabilisé, **et sur la communication sur l'impact et l'objet du dispositif**, afin que le 1% ne soit pas perçu comme une taxe.

⁷¹ pS-Eau bilan de 10 ans de loi « Oudin-Santini », cité in Rapport « Etude prospective sur les dispositifs 1% (Eau, Déchets et Energie) ... », *op. cit*

⁷² Rapport « Etude prospective sur les dispositifs 1% (Eau, Déchets et Energie) ... », *op. cit*

⁷³ Idem

Dans cette perspective, un Comité de pilotage commun aux trois dispositifs permettrait de donner de la visibilité aux actions et besoins du Syctom. Il permettrait également de favoriser les effets de leviers vis-à-vis de l'AFD, de l'ADEME ou de la Caisse des dépôts et Consignation (CDC), et la mutualisation des compétences, informations et moyens entre certains acteurs.

« Créé en 1984, **le pS-Eau** est le réseau de référence des acteurs francophones de l'EHA 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. »⁷⁴ www.pseau.org

« **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. »⁷⁵ <https://amorce.asso.fr/>

4.1.10 Participer au plaidoyer international sur la gestion des déchets

Une place dans le plaidoyer à l'échelle internationale

Dans la suite de la démarche de capitalisation des expériences et dans la continuité des actions déjà entreprises dans les forums internationaux à ce jour, il est recommandé au Syctom de **poursuivre son implication sur le champ politique du plaidoyer international**, selon des modalités qu'il conviendrait d'affiner et de prioriser dans le cadre d'une évaluation rétrospective des actions menées à ce jour et de la définition d'une stratégie unifiée d'actions extérieures.

Au regard de son implication récente dans le champ de la coopération internationale, son positionnement doit s'appuyer avant tout sur sa **double légitimité** :

- **technique**, en tant que gestionnaire des déchets pour une agglomération de 6M d'habitants,
- **et politique, en tant que service public** n'ayant pas d'intérêt économique-industriel susceptible d'interférer dans son analyse ou ses prises de position.

Cette action de plaidoyer doit trouver toute sa place parmi les outils de coopération du Syctom, en **cohérence avec ses autres actions**.

Une voix singulière à construire

Les **grandes tendances historiques d'appréhension du secteur de la gestion des déchets municipaux dans les pays du Sud** peuvent être synthétisées ainsi :

- Dans les **années 1970 et 1980**, le secteur des déchets dans les pays en développement est comme un **domaine ignoré**, peu exploré. Les perspectives adoptées sont marxistes et tiers-mondistes avec une focalisation sur les habitants des décharges, ces « damnés de la terre » ;
- Au début des **années 1990**, le nombre de publications augmente fortement et la perspective change. **La donne environnementale commence à apparaître**. Et on s'intéresse à **l'économie du déchet**,

⁷⁴ Idem

⁷⁵ idem

à son potentiel de récupération et de recyclage. La question de la « modernisation » du secteur apparaît, avec l'idée de **l'ouvrir au secteur privé** ;

- A partir des **années 2000**, **l'enfouissement contrôlé devient la pierre angulaire du service.** Cette priorité dorénavant accordée à l'exutoire final induit la **mise en place d'infrastructures lourdes**, dans un secteur où les investissements étaient jusque-là modestes et où les principales dépenses étaient liées au fonctionnement : rémunération de la main d'œuvre et dépenses de carburant. Or, la construction d'un centre d'enfouissement technique est un processus qui requiert un savoir-faire pointu, une vaste réserve foncière pas trop éloignée et un investissement financier non négligeable ;
- Les **années 2010** sont marquées par un **plaidoyer en faveur des acteurs informels de la récupération.** Des rapports décrivent les processus de modernisation de la gestion, les effets des réformes et des expériences de privatisation. De plus en plus d'études prônent la reconnaissance des acteurs informels. On considère les différentes perspectives de leur intégration. Les cas de conflits entre la privatisation formelle et la participation des acteurs informels font l'objet d'études détaillées. Le potentiel du secteur économique informel est précisément scruté et diffusé. Un consensus semble atteint.

Quelles vont être les mots d'ordre pour les années 2020 ? Nul doute que les questions de réduction à la source, des plastiques notamment, des politiques « *zero waste* » (zéro déchets enfouis), de structurations intermunicipales et de filières REP en partenariat avec les acteurs informels seront probablement d'actualité. **Reste, pour le Syctom, à définir comment rejoindre ce chorus et quelle voix singulière il souhaitera faire entendre sur le sujet.**

4.2 En termes opérationnels

4.2.1 Favoriser une implication dans le pilotage des projets financés

Si, dans le cadre du dispositif de solidarité internationale, le Syctom souhaite faire évoluer son positionnement de bailleur de fonds vers un positionnement de partenaire technique et financier, il est recommandé de **créer un cadre de concertation et de co-pilotage des projets** avec ses principaux partenaires, CT et ONG.

Dans la lignée de ce que le SEDIF organise, il s'agirait ainsi d'établir un cadre de discussion en amont des projets avec les porteurs. Le Syctom pourrait de cette manière **être impliqué dans l'identification et la formulation** des projets. Des missions techniques *in situ* ou des appuis ponctuels pour des **financements d'études de faisabilité, hors appel à projets**, pourraient également être envisagés pour favoriser la plus grande pertinence et efficacité des projets.

Enfin, des **réunions régulières de comités de pilotage** de chaque projet ou de portefeuille de projets, dans le cas où un opérateur assurerait la mise en œuvre de plusieurs projets financés par le Syctom, permettraient d'assurer un **suivi partagé sur le fond des dossiers** et sur leurs dimensions techniques, politiques, économiques et sociaux, plutôt que sur le seul respect des procédures administratives et financières.

Pour rester réaliste au regard des RH du Syctom, cette modalité opérationnelle pourrait être **réservée aux 4 ou 5 principaux partenaires soutenus par le dispositif**, sauf à envisager une forte augmentation des RH mobilisées.

Et d'un point de vue stratégique et de synergies, cette modalité offrirait également de plus grandes opportunités pour **impulser des priorisations et des consortiums entre acteurs**, ONG et CT notamment. L'implication dans le pilotage de plusieurs projets et auprès de plusieurs acteurs serait en effet l'occasion de mieux connaître ces acteurs et leurs actions et de pouvoir ensuite les orienter vers des mises en relations fructueuses et pertinentes.

Enfin, sous réserve d'un cadrage politique en amont comme proposé précédemment, le co-pilotage des projets permettrait de garantir que la **stratégie de communication propre au dispositif de solidarité internationale soit bien mise en œuvre** par les porteurs de projet.

4.2.2 Offrir un appui technique aux porteurs de projet

Pour évoluer vers un positionnement de partenaire technique et financier, il est recommandé au Syctom de **développer une offre d'appuis techniques à destination des porteurs de projets et de leurs partenaires internationaux** dans le cadre du dispositif de solidarité internationale.

Ainsi, l'assistance technique ne serait plus réservée aux seules actions directes du Syctom mais viendrait également en complémentarité des financements de projets mis en œuvre par des tiers. Ceci aurait l'avantage d'**impliquer plus fortement les agents techniques** du Syctom, d'offrir un **canal parallèle de suivi** des projets et de permettre aux porteurs de projets de **bénéficier de conseils et compétences** précieuses.

Ceci permet d'aller **au-delà du strict financement** de projets et de valoriser les compétences internes au travers du **renforcement des capacités** et d'échange d'expertises. Il pourrait ainsi s'agir de :

- dépêcher des formateurs sur place ;
- faire venir **du personnel des structures partenaires** pour les former en France ;
- inviter des partenaires du Sud à venir **visiter des installations de gestion des déchets** : en France ou à l'étranger, comme par exemple à Surabaya (Indonésie) où la politique publique innovante déployée correspond mieux aux moyens mobilisables dans des pays à bas revenus ;
- ou bien encore **élaborer une sorte de vade-mecum** à destination des acteurs locaux : le B.A-BA de la GDS, caractériser et mesurer le gisement, cerner les différentes techniques de traitement, leur coût, leurs articulations, etc.

Mais cela implique d'**être prêt à y consacrer des ressources ad hoc**. Et il ne faut pas non plus négliger l'importance de **former, au sein du Syctom, les techniciens concernés aux problématiques spécifiques des territoires de coopération et aux enjeux de la GDS dans les pays du Sud**.

En effet, ce qui apparaît souhaitable en théorie, se révèle parfois peu intéressant en pratique, en l'occurrence du fait de l'**important décalage** entre les réflexes de professionnels français et la réalité des terrains concernés par l'APD. Et il existe un fort enjeu à faciliter une interface entre les techniciens du Syctom et les opérateurs de projet sur place.

4.2.3 Systématiser l'évaluation, les études de faisabilité et les schémas directeurs

Toujours dans un esprit de consolidation de la redevabilité, il est recommandé au Syctom de **systématiser les démarches évaluatives dans ses actions internationales**, en direct ou par le financement de tiers. Ceci peut passer par l'inscription de **budgets d'évaluation externe systématiques**, comme condition *sine qua non* de l'attribution de fonds, dans des projets cofinancés de grande envergure, supérieurs à 200 000 € par exemple.

Pour de plus petits projets, des **évaluations externes transversales** financées en direct par le Syctom peuvent également être envisagées sur des périodes régulières, tous les deux ans par exemple.

Ceci permettrait de **répondre aux attentes de bonne gestion de ses membres, de ses contribuables et de la Chambre Régionale des Comptes**. Cette dernière a ainsi demandé à la Ville de Paris en février 2019, dans un rapport d'observation de sa politique internationale de mieux « *rendre compte du coût financier de cette politique de manière plus cohérente et plus lisible, et se doter de moyens pour mieux en évaluer l'efficacité* »⁷⁶. Il est par ailleurs précisé que la « *Ville de Paris devrait améliorer la proportion de projets qui font l'objet d'une évaluation, quitte à définir pour cela des procédures plus légères et moins coûteuses* »⁷⁷.

Dans ce sens, la **mutualisation des coûts** au travers de cofinancement de projets et l'**économie d'échelle** d'évaluations conjointes de différents projets sur une base géographique et/ou thématique sont à considérer.

De plus, la **multiplication des missions d'évaluation de terrain par des agents et élus du Syctom** est également à programmer avec une certaine régularité, en complément de regards extérieurs.

Dans le même esprit d'amélioration de la redevabilité du Syctom, il est recommandé de **valoriser parmi les critères de sélection des projets ceux qui disposent d'études de faisabilité** détaillées ou qui visent à financer de telles études et des **démarches structurantes de planification** du schéma directeur de la GDS. Ces éléments seraient de nature à favoriser la **plus grande pertinence et meilleure acceptabilité sociale et politique** des projets. Pour faciliter cela, un **fonds pourrait être dédié par le Syctom à la réalisation de ces études de faisabilité** par une tierce partie, afin d'éviter que l'étude de faisabilité ne soit biaisée et ne se transforme en document de plaidoyer.

⁷⁶ Rapport d'observations définitives et sa réponse sur « La coopération décentralisée et l'action internationale de la Ville de Paris, février 2019

⁷⁷ Idem, Recommandation N°3

Enfin, les **conditions de mesure de l'impact et d'évaluation** des projets doit être un **critère important** dans le choix final d'attribution des subventions.

4.2.4 Structurer le processus de sélection autour de critères transparents et clairs en liens avec les orientations stratégiques et le portage politique

Selon les décisions de cadrage prises en amont, il est recommandé de les décliner dans le cadre des appels à projets autour de **lignes directrices et de critères de sélections partagés**. Si le copilotage des projets est retenu, les partenaires prioritaires s'inscriront d'office dans le cadre stratégique, avec un accompagnement du Sycotm. Pour les autres candidats, **la transparence et la clarté des priorités définies par le Sycotm sont un gage de confiance et de gain d'efficience de part et d'autre**. En effet, plus la ligne directrice est précise, plus les dossiers déposés s'en approchent et répondent ainsi aux attentes du Sycotm.

Cette explicitation précise et écrite des lignes directrices est aussi l'occasion de permettre une **expression plus forte des élus sur leurs propres attentes** de l'appel à projets, en amont, et un rappel utile lors de la session de délibération sur la sélection finale.

4.2.5 Faciliter le processus de sélection des projets et leur suivi

En complémentarité du cadre stratégique des lignes directrices, il est recommandé de **faciliter l'instruction des dossiers et leur suivi** autour de quelques préconisations pratiques :

- **harmoniser les dossiers et les méthodes d'instruction** avec les partenaires privilégiés du Sycotm (SEDIF, Ville de Paris, AFD) ;
- **faire de même avec les rapports techniques et financiers** en demandant un **rapport unique** dans le cadre des projets cofinancés, afin d'en garantir également une meilleure compréhension globale ;
- favoriser autant que possible la **défense orale des projets** par les porteurs auprès de la commission, en présentiel parfois, par l'envoi de courtes vidéos le plus souvent, en complément des dossiers papiers. Ceci pourrait également permettre une mise en situation contextualisée des besoins. Il conviendrait dès lors de prévoir également une éducation à l'image des agents et des élus pour ne pas biaiser leur sens critique ;
- dans le cadre du copilotage des projets ou de demandes de financement d'un montant élevé, prévoir une **visite de terrain systématique** en amont de l'attribution de la subvention par des agents du Sycotm, afin de vérifier l'analyse des besoins, la pertinence de la démarche et de l'ancrage local, la faisabilité du projet ;
- **privilégier les projets et financements pluriannuels**, dont le renouvellement est quasi automatisé, sous réserve de vérifications et évaluations d'usage ;
- poser des **conditions sine qua non** à l'attribution : évaluation du projet ou de la tranche précédente dans le cas d'un renouvellement de projet ; connaissance du contexte et des acteurs avérée ; demande écrite de la CT Sud lorsque le projet l'implique directement ; communication du budget de la commune et de son assiette fiscale ; cadre d'évaluation et de mesure d'impact clairement défini, etc.

4.2.6 Harmoniser les indicateurs de suivi autour des orientations stratégiques définies en amont

Dans la perspective d'améliorer la redevabilité du Sycotm vis-à-vis de ses membres et contribuables, il est recommandé de **construire progressivement un cadre de référence de mesure des effets et impacts** partagé entre les différents projets. Il s'agirait de proposer aux porteurs de projets de **systématiser un certain nombre d'indicateurs de suivi et d'évaluation** afin d'être *in fine* en capacité de les consolider de manière transversale entre tous les projets.

La définition de ces indicateurs devra varier selon les grandes orientations stratégiques définies en amont **et selon une typologie de projets**, basée sur le panel aujourd'hui existant ou sur celui souhaité dans le cadre de la nouvelle stratégie.

4.2.7 Privilégier des retraits progressifs

Dans la perspective d'un engagement partenarial dans la durée, vis-à-vis du porteur de projet comme vis-à-vis de la CT au Sud, il est recommandé au Sycotm de **prévoir des modalités de retrait progressif**, dans le

cadre d'une situation « normale » comme dans le cadre d'une situation « problématique », comme cela a pu être observé à Mahajanga⁷⁸.

En effet, un **retrait brusque et sans concertation avec l'ensemble des acteurs impliqués risquerait de dégrader encore plus la situation sur place**, lorsqu'une difficulté est rencontrée. Il conviendrait donc de prévoir une série de mesures standards à mettre en œuvre en cas de volonté de retrait : partage d'informations sur la situation problématique, concertation avec les acteurs impliqués, tentative de conciliation entre toutes les parties et propositions de solutions, décision motivée et discutée du retrait et de sa planification dans le temps.

4.2.8 Etoffer les RH SI au Syctom

Pour améliorer les capacités de suivi et de contrôle de la qualité des actions internationales réalisées ou soutenues par le Syctom, il est recommandé de **créer une mission de relations internationales dotée de RH plus nombreuses**.

Une telle création permettrait d'**augmenter le temps nécessaire** à la mise en œuvre de tout ou partie des recommandations précédentes. Elle permettrait également une **capitalisation interne** de la connaissance des contextes pays et de leurs enjeux spécifiques GDS, ainsi que la connaissance des acteurs. Il existe également un enjeu important à **internaliser les compétences propres à la gestion de projets à l'international** dans le cadre de coopérations bi ou multilatérales.

A titre de comparaison, le SEDIF dispose de 2 ETP pour gérer son seul dispositif d'appel à projets. Le SIAAP dispose d'un personnel encore plus nombreux, proportionnel à son effectif global et à sa volonté d'agir en direct. Et la Ville de Paris dispose de 2 ETP pour gérer le dispositif d'appel à projets et environ quatre à cinq coopérations décentralisées en direct.

La juste mesure du nombre de personnes affectées aux actions internationales est en proportion des objectifs fixés. Au-delà des agents affectés, il conviendrait également de comptabiliser des agents ponctuellement mobilisés, lors des instructions et missions *in situ*, ainsi que l'implication des élus. Enfin, des **moyens mutualisés** sont également à prévoir dans les différents cadres mentionnés précédemment, en lien avec l'approfondissement des synergies et partenariats.

4.3 Scenarii 2021-2024

Sur la base des éléments décrits ci-dessus, **plusieurs options et choix politiques et stratégiques** peuvent être opérés par les élus de la nouvelle mandature. Ces choix pourront être déclinés selon un **curseur variable** entre les scenarii proposés et le panel large des items présentés et priorisés ici.

De manière schématique, les **options ont été structurées en termes d'ambitions et de moyens**, les deux étant bien entendu liés. Dans chacune des grandes options proposées, **forte ambition ou économie de moyens**, les recommandations ont été hiérarchisées, de manière stratégique et opérationnelle.

⁷⁸ Cf. Restitution et CR de mission à Madagascar en annexes

4.3.1 Se doter des moyens de ses ambitions...

Dans un scénario maximaliste, l'ensemble des recommandations précédentes seraient mises en œuvre de la manière suivante :

Recommandations stratégiques
<ol style="list-style-type: none">1. Elaborer une nouvelle stratégie globale à l'international.2. Concentrer les actions autour de quelques territoires, thématiques et partenaires stratégiques, en France et dans les territoires de coopération, y compris avec le déploiement d'un réseau de représentants partagés avec d'autres acteurs de l'APD (modèle PRX).3. Elaborer une stratégie de communication et d'éducation à l'environnement à l'international, dotée de moyens dédiés, dans le cadre des projets et dans les actions directes.4. Systematiser l'évaluation, les études de faisabilité et le soutien à l'élaboration des schémas directeurs dans l'ensemble des actions internationales.5. Améliorer la cohérence externe et les synergies au travers du réseau actuel et en participant de manière active à la création des réseaux futurs d'animation des dispositifs 1%.6. Construire et approfondir le plaidoyer national et international sur les enjeux environnementaux et la prise en compte de la question des déchets.
Recommandations opérationnelles
<ol style="list-style-type: none">1. Créer une mission chargée des relations internationales en charge de la mise en œuvre de la stratégie, sous la responsabilité de la commission de la solidarité internationale et du président du Syctom, avec des RH étoffées (2 ETP <i>a minima</i> et une décharge pour les agents affectés sur des missions ponctuelles).2. Créer le cadre du co-pilotage des projets.3. Développer une offre de renforcement de capacités et d'appui technique des porteurs de projet.4. Structurer le processus de sélection autour de critères transparents et clairs en liens avec les orientations stratégiques et le portage politique.5. Harmoniser les indicateurs de suivi autour des orientations stratégiques définies en amont.

4.3.2 ... ou des ambitions de ses moyens ?

Dans un scénario minimaliste à moyens constants, il est recommandé de privilégier les priorités suivantes :

Recommandations stratégiques
<ol style="list-style-type: none">1. Elaborer une nouvelle stratégie globale à l'international.2. Concentrer les actions autour de quelques territoires, thématiques et partenaires stratégiques, en France et dans les territoires de coopération, <u>sans représentation locale</u>.3. Elaborer une stratégie de communication et d'éducation à l'environnement à l'international, dotée de moyens dédiés, <u>a minima dans le cadre des projets</u>.4. Systematiser l'évaluation, les études de faisabilité et le soutien à l'élaboration des schémas directeurs dans l'ensemble des actions internationales, <u>en proportion des moyens disponibles</u>.5. Améliorer la cohérence externe et les synergies au travers du réseau actuel et en participant de manière passive à la création des réseaux futurs d'animation des dispositifs 1%.6. Poursuivre à l'identique le plaidoyer national et international sur les enjeux environnementaux et la prise en compte de la question des déchets.
Recommandations opérationnelles
<ol style="list-style-type: none">1. Créer un pilotage unique des relations internationales en charge de la mise en œuvre de la stratégie, sous la responsabilité de la commission de la solidarité internationale et du président du Syctom, avec des <u>RH à l'identique</u>.2. Structurer le processus de sélection autour de critères transparents et clairs en liens avec les orientations stratégiques et le portage politique.3. Harmoniser les indicateurs de suivi autour des orientations stratégiques définies en amont.

Annexes :

- 1) Matrice évaluative**
- 2) Liste des personnes rencontrées**
- 3) Chronogramme réalisé**
- 4) Répartition des charges et équipe d'évaluation**
- 5) Références bibliographiques générales**
- 6) Documents relatifs au Syctom**
- 7) Grilles d'entretiens et questionnaires**
- 8) Réponses aux QCM en ligne**
- 9) Base de données des projets**
- 10) Base de données des indicateurs transversaux**
- 11) Restitution de la mission d'évaluation à Madagascar**
- 12) Restitution de la mission d'évaluation au Togo**
- 13) Films évaluatifs Togo**