



FINANCER L'ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR LA TRANSFORMATION ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE



JUIN 2020



FONDATION
NICOLAS HULOT
POUR LA NATURE
ET L'HOMME

Lors de la crise sanitaire, les collectivités territoriales ont été un soutien important pour les citoyen.ne.s et de nombreux secteurs économiques. Aujourd'hui, elles sont aux avant-postes de la reconstruction et de la transformation écologique et sociale de la France après la pandémie. Elles joueront un rôle clé pour accroître notre résilience et notre capacité à affronter de nouvelles crises, notamment celles liées aux dérèglements climatiques en cours. **Portant plus de 70% de l'investissement public¹, elles sont en effet au cœur de la mobilisation pour répondre aux besoins du quotidien : santé, transports, agriculture et alimentation, énergie.** Compte tenu de leurs nombreuses compétences en matière sociale, énergétique, environnementale, de leurs liens et de leurs connaissances des acteurs territoriaux, elles sont aussi un maillon indispensable pour répondre à des défis environnementaux et sociaux, et atteindre les objectifs fixés par la France dans ces domaines.

Cependant, la crise actuelle fragilise les collectivités territoriales, y compris financièrement, avec une baisse des recettes fiscales d'au moins 7,5 milliards d'euros pour 2020 et 10 milliards pour 2021². La crise risque ainsi de mettre en péril leur rôle de stabilisateur social et d'accélérateur de la transition écologique.

Après la crise financière de 2008, les collectivités territoriales fragilisées avaient été soutenues par l'État à hauteur de 2,5 milliards d'euros. Or ce soutien n'avait eu d'impact positif majeur ni sur la transition écologique, ni sur les inégalités sociales. En effet, comme le souligne la Cour des comptes et l'institut I4CE, **le système incitatif des aides post-crise de 2008 n'a pas fonctionné : les collectivités n'ont pas modifié leurs programmes d'investissement.** Cela peut s'expliquer par l'absence de conditionnalités des aides de l'État, par le caractère volontaire de l'engagement des collectivités, et par la tendance générale à la baisse des budgets territoriaux. En parallèle de cela, le plan de relance de 2008 a été excessivement généreux sur des activités néfastes au climat, comme le transport routier, avec près de 400 M€ d'investissements publics supplémentaires pour l'entretien et la modernisation des routes.

La FNH salue la décision du Gouvernement d'allouer, dans la troisième loi de finances rectificative (PLFR3) de 2020, un soutien supplémentaire de 4,5 milliards d'euros pour certaines collectivités (2,7 milliards pour les départements (avances remboursables au titre des droits de mutation à titre onéreux) et 1,75 milliard pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). **Pour ces derniers, le gouvernement prévoit en particulier d'accroître de 1 milliard d'euros la dotation d'investissement des collectivités (DSIL), qui passerait ainsi de 600 millions à 1,6 milliard d'euros. Ce milliard "financera prioritairement des projets contribuant à la résilience sanitaire, à la transition écologique ou à la rénovation du patrimoine public bâti et non bâti."** Quant aux régions, elles devraient être soutenues via le PLF 2021.

Mais la FNH note également plusieurs insuffisances dans le dispositif prévu par le Gouvernement : des fonds insuffisants au regard des besoins, un financement concentré sur les collectivités locales (communes, EPCI) alors que toutes les collectivités devraient voir leurs moyens d'action rehaussés, et l'absence d'un financement suffisant des dépenses de fonctionnement (par exemple, pour payer le personnel qui montera ces projets d'investissement).

POUR LA FNH, LE TEMPS EST VENU D'ALLER PLUS LOIN ET D'AMÉLIORER LA COHÉRENCE DU DISPOSITIF :

- ▶ **Les montants doivent être augmentés au regard des besoins (santé ET transition écologique, au moins pendant 3 ans (2020-2023).**
- ▶ **Les soutiens de l'État aux collectivités doivent être clairement conditionnés à des financements et investissements dans la transition écologiques et sociale - ou bien à des actions n'ayant aucun impact négatif sur le climat, la biodiversité et la justice sociale. Tous les projets présentant un impact néfaste sur ces 3 aspects doivent en être exclus.**

1 - Source Association des Maires de France : <https://medias.amf.asso.fr/docs/DOCUMENTS/6a8bb44d3ed7a5e545d2a4f6be89dc2a.pdf>

2 - Selon le Rapport rendu par Jean-René Cazeneuve, député LREM du Gers, président de la délégation aux CT et à la décentralisation à l'Assemblée nationale.

LES FINANCEMENTS

Augmenter les dotations exceptionnelles aux collectivités territoriales

Pour la FNH, l'urgence sociale, économique et écologique suppose d'aller plus loin que les annonces existantes.

Sur les montants, d'abord : avec leurs nouvelles compétences en matière écologique et sociale, les collectivités territoriales font face à de nouvelles dépenses. Les exemples d'actions prioritaires à financer dans les territoires sont nombreux : mise en place de systèmes alimentaires durables, déploiement des énergies renouvelables, rénovation énergétique (bâtiments publics dont les écoles, rénovation des passoires énergétiques), infrastructures cyclables, bornes de recharge et transports en commun. Or les dotations sont plafonnées depuis 2017. Sans compter, comme mentionné plus haut, que les rentrées fiscales des collectivités sont gravement fragilisées par la crise du Covid-19.

De plus, l'atteinte des objectifs climatiques et énergétiques de la France suppose une accélération conséquente des actions mises en œuvre partout sur le territoire, afin de permettre une multiplication par 3 du rythme de baisse d'émissions de gaz à effet de serre

(Haut conseil climat). Les territoires vont donc devoir faire plus d'investissements pour déployer les solutions bas-carbone, et plus vite. La Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) prévoit la rénovation de 3% en moyenne par an du parc tertiaire (dont les bâtiments publics des collectivités) entre 2015 et 2050.

En outre, les collectivités territoriales font fréquemment remonter du terrain qu'elles ont des moyens de fonctionnement trop limités pour disposer des compétences (personnel) et de l'ingénierie territoriale nécessaires au développement des projets d'investissement éligibles.

Enfin, le Gouvernement prévoit de partager la dotation exceptionnelle à l'investissement (DSIL) entre santé et transition écologique, deux problématiques majeures pour la résilience de la France et pour lesquelles les investissements font cruellement défaut aujourd'hui en France. Autrement dit, non seulement le gâteau n'est pas suffisant, mais il devra être divisé.

Même s'il n'existe aucun chiffre précis à ce jour sur les besoins financiers des collectivités territoriales pour réaliser les investissements dans la transition écologique, un rapide calcul montre que les besoins d'investissement à court terme sont supérieurs à 1 Md € par an :

Besoins financiers supplémentaires par an à court terme (2020-2023) des collectivités territoriales pour investir dans la transition écologique et sociale (M€/an).

| | |
|---|--|
| Alimentation : restauration collective | + 340 M€ par an (chiffres FNH) : <ul style="list-style-type: none">▶ changement de pratiques : 330 M€▶ recrutement ou maintien d'animateurs territoriaux pour 200 systèmes alimentaires territoriaux durables : 10 M€ |
| Rénovation énergétique des bâtiments | <ul style="list-style-type: none">▶ Au moins + 130 M€ par an en moyenne jusqu'en 2023 pour la rénovation du tertiaire public des collectivités (chiffres I4CE)▶ Au moins + 100 M€ de plus pour l'animation du SARE par les Régions (service public de l'accompagnement à la rénovation énergétique) |
| Mobilité | <ul style="list-style-type: none">▶ Pérennisation des pistes cyclables Covid : + 200 M€▶ Plan vélo : + 150 M€▶ Transports en commun urbains : + 300 M€ par an en moyenne jusqu'en 2023 (chiffres I4CE)▶ Ferroviaire : + 67 M€ par an en moyenne jusqu'en 2023 (chiffres I4CE) |
| TOTAL (ordre de grandeur) | ▶ Près de 1,3 Md € en 2020 |

C'est pourquoi, dans ce moment exceptionnel de reconstruction et de transformation de la France, la FNH préconise que, pour le PLFR3, les parlementaires :

- ▶ **rehaussent les dotations exceptionnelles d'investissement et de fonctionnement** accordées aux collectivités territoriales, sans se limiter au milliard supplémentaire prévu pour la DSIL,
- ▶ **ajoutent à l'augmentation consentie sur les aides à l'investissement des moyens supplémentaires d'ingénierie territoriale et pour construire les projets** (embauche de personnel par exemple), par exemple via une dotation exceptionnelle de fonctionnement conditionnée à la transition écologique et sociale,
- ▶ **maintiennent le soutien exceptionnel au-delà de 2020,**
- ▶ **élargisse son soutien aux autres collectivités territoriales, notamment les régions.**

Créer une conditionnalité écologique et sociale des aides

Mais il est aussi nécessaire d'établir une conditionnalité des soutiens déployés par l'État pour les collectivités territoriales, compte tenu de l'expérience du plan de 2009. Or en l'état, le PLFR3 n'est pas suffisamment clair ni sur la conditionnalité sanitaire, écologique et social, ni sur l'exclusion des projets climaticides et néfastes pour la biodiversité. Le terme "prioritairement à ..." dans le PLFR3 ne garantit pas cette conditionnalité.

Des soutiens conditionnés à des critères écologiques et sociaux, par exemple via le financement des Contrats de transition écologique

Cette conditionnalité doit concerner les soutiens de l'État aux collectivités, et les soutiens fournis par les collectivités aux acteurs du territoire. En particulier, la FNH préconise l'instauration d'une conditionnalité écologique, sanitaire sociale ferme pour la totalité du milliard d'euros supplémentaire affecté à la DSIL.

Les collectivités sont les plus à même de définir les actions écologiques et sociales adaptées à leur territoire. Pour tenir compte de cela dans son dispositif de sortie de crise, l'État pourrait s'appuyer sur le dispositif existant de "Contrats de transition écologique" (CTE) déployé depuis 2018 par le Gouvernement. Une centaine de territoires (principalement des EPCI) sont aujourd'hui engagés dans cette démarche de CTE entre les collectivités, les acteurs locaux et l'État, définissant les engagements en matière de transition écologique du territoire. Ces contrats doivent être généralisés en 2020. Le problème, c'est que la signature de ces contrats

ne donne aucun accès spécifique à des financements nouveaux pour les collectivités. Par conséquent, les soutiens exceptionnels accordés par l'État aux collectivités territoriales pourraient être dédiés au financement d'actions prévues au titre des CTE. La DSIL constituerait ainsi l'un des canaux de financement de la mise en œuvre des CTE.

Les collectivités n'ayant pas encore de CTE pourraient d'abord recevoir des soutiens de l'État au titre de la DSIL et d'une dotation exceptionnelle de fonctionnement "écologique et sociale", et être incitées à finaliser leur CTE.

En outre, le passage par le CTE pour flécher les soutiens de l'État permettrait de simplifier les différents canaux de financements, dont la complexité actuelle demeure un frein à l'action des collectivités territoriales. A terme, les CTE territoriaux devraient être associés à un guichet unique.

Imposer le critère du « ne pas nuire »

La FNH préconise que l'État établisse une liste d'exclusion claire pour les actions éligibles aux soutiens exceptionnels de l'État aux collectivités territoriales : les fonds ne devront pas être attribués à des activités néfastes pour le climat (émissions de gaz à effet de serre), la biodiversité (en particulier au regard de l'artificialisation des sols) ou la justice sociale. Il s'agit d'appliquer le principe du "do no harm" / "ne pas nuire" à ces financements. Et ce, quelles que soient les mesures de compensation ou de restauration proposées.

Voici des exemples de soutiens à exclure :

- ▶ tous les projets ne garantissant pas le maintien dans l'emploi des travailleurs. ses OU leur formation et transition professionnelles,
- ▶ les soutiens publics aux aéroports - notamment les soutiens publics des Régions aux aéroports régionaux - ainsi que toute construction ou extension d'infrastructure aéroportuaire. L'État devrait également conditionner les dotations futures aux régions à la sortie programmée de ces soutiens aux aéroports régionaux. A la place, les Régions devraient être appuyées pour financer des contrats de territoires visant à prendre en charge les transitions professionnelles et la solidarité rendues nécessaires par la fin des soutiens aéroportuaires.,
- ▶ les aides à la construction et/ou à l'agrandissement de routes, ronds-points ou contournements routiers. Le temps est venu d'abandonner définitivement ce type de plans de relance, qui appartiennent au passé.

- ▶ les projets contribuant à l'artificialisation des sols tels que les surfaces commerciales (grandes surfaces, plateformes logistiques) ainsi que les projets de construction d'habitations neuves de type "zones pavillonnaires", contribuant à l'étalement urbain et aux émissions de gaz à effet de serre liée aux déplacements. En matière de construction neuve, seuls les bâtiments remplissant des critères de très haute performance énergétique devraient être éligibles,
- ▶ les projets de centrales de production d'énergie fonctionnement au gaz, pétrole et évidemment charbon, et celles fonctionnant au nucléaire,
- ▶ les projets agricoles non agroécologiques (intensifs ou monoculture),
- ▶ Le contexte d'urgence ne doit pas amener à remettre en cause le respect des principes de participation citoyenne et des normes environnementales pour les projets.

Pérenniser les sources de financement des collectivités territoriales pour la transformation écologique et sociale

Au-delà de la période exceptionnelle que nous traversons, pendant laquelle les États de l'UE ont relâché leurs règles budgétaires, il est indispensable que l'État offre aux collectivités territoriales une visibilité sur la trajectoire de financement dont elles disposeront dans les années qui viennent, et que les sources de financement soient pérennisées. C'est nécessaire pour qu'elles puissent planifier sereinement leurs investissements dans la transition écologique et sociale. C'était d'ailleurs le sens de la demande de l'association Amorce quand elle proposait qu'une partie de la fiscalité carbone sur les carburants (dont la hausse a été stoppée pour des raisons valables par le mouvement des Gilets Jaunes) soit affectée à une dotation spéciale "climat" pour les collectivités.

PRIORISER EN SORTIE DE CRISE LES INVESTISSEMENTS LES PLUS RAPIDES À DÉBLOQUER

Il est nécessaire de poser un calendrier pour l'utilisation de ces financements et ces investissements, en commençant par ceux qui peuvent produire des résultats rapidement pour soulager les entreprises et les habitants.e.s fragilisés.e.s tout en répondant aux enjeux de long terme sur le climat et l'environnement. Il s'agit également de pérenniser les innovations positives mises en place pendant le confinement.

La rénovation énergétique des bâtiments

Accélérer la rénovation des bâtiments publics des collectivités locales

En premier lieu, l'État devrait financer un nouveau plan de rénovation énergétique du tertiaire public des collectivités territoriales. Le parc tertiaire public représente approximativement 380 millions de m², dont environ

280 millions de m² appartiennent aux collectivités territoriales. 50% de ces bâtiments appartenant aux collectivités territoriales sont des bâtiments scolaires. La facture énergétique du patrimoine géré par les communes atteint ainsi près de 3 milliards d'euros (en métropole), et peut représenter plus de 5% du budget total de fonctionnement. Les écoles engloutissent près d'un tiers de la consommation d'énergie des bâtiments communaux. Mais la réalité des contraintes budgétaires bloquent les élus dans leurs décisions d'investissement en faveur de la rénovation énergétique.

Après la crise de 2008, la rénovation énergétique des bâtiments publics de l'État a pu être activée rapidement (700 M€ investis par l'État pour la rénovation et pour les transports durables). Le Grand Plan d'Investissement 2018-2022 prévoit aussi la hausse des rénovations énergétiques et engage la Banque des territoires de la Caisse des dépôts pour des prêts bonifiés aux collectivités territoriales³.

3 - 3 milliards d'euros mobilisés pour les projets de réhabilitation énergétique des collectivités, dont 2,5 Md€ par le biais de la Banque des territoires (500 M€ de fonds propres sous forme d'investissements ainsi que 2 Mds€ de prêts sur fonds d'épargne d'ici à 2022).

Il est possible de surfer sur cette vague positive de la rénovation et de l'amplifier grâce à plusieurs leviers financiers :

- ▶ la hausse de la DSIL en 2020 pourrait être concentrée sur les coûts amont / pré-projet (audits, études) afin de massifier les travaux dès que possible,
- ▶ la CDC / Banque des territoires pourrait accroître sa capacité d'investissement en fonds propres (actuellement de 500 M€ sur 2018-2022) afin de pouvoir

procéder comme la banque publique allemande : co-financer directement l'avance de fonds nécessaires pour la rénovation et se rembourser sur les économies d'énergie réalisées après les travaux. Ce dispositif est adapté pour les structures intercommunales,

- ▶ la création d'une dotation pérenne de fonctionnement dédiée à la transition écologique et sociale.

RÉNOVATION DU PARC DE LOGEMENTS PRIVÉS : POURSUIVRE LA DYNAMIQUE POSITIVE DE L'ANAH SUR LA RÉNOVATION DES PASSOIRS ÉNERGÉTIQUES

En ce qui concerne la rénovation du parc privé, et en particulier des passoires énergétiques appartenant à des propriétaires modestes voire précaires, il est également possible de s'appuyer sur la nouvelle réactivité de l'Anah (l'agence nationale de l'habitat) qui a fortement accéléré sa capacité de traitement des dossiers de rénovation. En effet, au titre du programme Habiter Mieux, l'Anah a traité 117 000 logements en 2019, contre 40 000 en 2016.

Les rénovations Anah permettent de cibler notamment les territoires en difficultés (zones rurales, périurbaines), où se trouvent de nombreux propriétaires précaires qui possèdent des logements qui sont des passoires énergétiques. Elles permettent de dynamiser l'emploi local car l'essentiel des rénovations de logements individuels sont à mener par des artisans.

Doter le service public de la rénovation énergétique de moyens à la hauteur

L'État devrait enfin doter le nouveau service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) de véritables moyens additionnels pour identifier, cibler et accompagner dans leurs travaux les ménages concernés. Pour mémoire, le nouveau programme "SARE" (service d'accompagnement à la rénovation énergétique) vise à répondre aux exigences de la loi de transition énergétique pour la croissance verte qui a établi ce service public. Son but est de guider les particuliers et les professionnels dans leurs projets de rénovation énergétique. Il entend renforcer la démarche engagée précédemment par le réseau « FAIRE » (Ademe, Anah et Anil), constitué de 400 espaces-conseil en France, et à amener les collectivités territoriales à étendre leur dispositif de plateformes conseil en rénovation énergétique. Le SARE a été doté par l'État de 200 millions d'euros sur la période 2020-2024, financé via le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) auxquels les fournisseurs d'énergie sont obligés de contribuer. Les régions ont doublé cette contribution. Par exemple, la Région Centre Val de Loire et des collectivités qu'elle comporte ont conclu un contrat avec l'État pour 20 millions d'euros sur 3 ans (2020-2023) pour renforcer la présence des plateformes conseil (15 nouvelles ouvertures) pour 22 000 logements rénovés par an d'ici 2050.

Il serait possible d'aller plus loin dans le nombre de rénovations menées chaque année en relevant encore davantage les moyens de ciblage et d'accompagnement territoriaux. Ainsi, l'État pourrait augmenter sa contribution au dispositif SARE, soit directement en sus des 200 M€ des CEE, soit en relevant la dotation (conditionnée) des régions pour qu'elles financent le SARE. Ce, en contreparties de l'inscription dans les contrats État-Régions-Collectivités d'objectifs annuels de rénovations globales supérieurs. Rappelons que l'État s'est lui-même engagé dans la loi à rénover 500 000 logements par an et que ces investissements sont bénéfiques pour notre résilience énergétique, la baisse durable de notre facture d'énergie nationale et l'atteinte de nos objectifs climatiques.

Vélo : pérenniser les "coronapistes" et renforcer le réseau cyclable

Une partie de la dotation exceptionnelle de 2020 pourrait aller à la pérennisation des pistes cyclables temporaires déployées en réponse au Covid-19. Il s'agit d'une étape clé et immédiate pour accélérer le déploiement du réseau cyclable et apaiser les zones denses. On estime à 200 millions d'euros les besoins financiers des collectivités locales pour ce faire.

En parallèle, la FNH appelle au renforcement du fonds national vélo, de 50 à 200 millions d'euros par an à partir de 2021.

Agriculture et alimentation : financer les investissements urgents dans les territoires pour relocaliser, rendre durable et diversifier

La pandémie du COVID-19 nous a révélé que le secteur agricole était peu résilient face aux crises⁴. De nombreuses filières agricoles traversent aujourd'hui des difficultés économiques majeures, fragilisant de nombreux agriculteurs. Selon la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB), cela semble surtout concerner les systèmes de production dont le modèle est fondé sur une main-d'œuvre saisonnière, souvent étrangère, et sur le travail temporaire. Plus globalement, la mondialisation nous fragilise car elle a entraîné une dépendance aux échanges et chaînes mondialisées, à une main d'œuvre précarisée, mais aussi une rigidité importante des flux et chaînes logistiques, une faible diversité des productions et des débouchés. Rappelons que la France est importatrice nette de denrées agricoles, si l'on exclut les vins et spiritueux exportés par l'Hexagone.

Heureusement, on sait aussi que les modèles agricoles plus locaux, plus diversifiés et plus autonomes sont aussi plus résilients. On a constaté que les modèles historiquement ancrés dans les circuits courts et le localisme, tels que les AMAP, ont bien résisté à la crise sanitaire. Ainsi, le réseau "La Ruche qui dit oui" a enregistré une hausse de 70% de son chiffre d'affaires. Les magasins de producteurs gérés directement par les agriculteurs ont fait le plein. On constate aussi que **les collectivités territoriales sont stabilisatrices et amortisseuses en temps de crise, et savent faire preuve d'inventivité et de réactivité**. Il est important de mettre en avant les particularismes locaux et la capacité des élus à être innovants pour organiser les réponses à la crise pour la distribution alimentaire. Certaines collectivités territoriales ont mis en place des plateformes d'approvisionnement en produits agricoles locaux à échelle communale, départementale comme le Gard ou à échelle régionale comme en Région Nouvelle Aquitaine ou Région Occitanie. La plateforme alimentaire d'Occitanie a rencontré un grand succès puisque pas moins de 2200 producteurs et commerçants se sont inscrits. La Région Bretagne a remis 30 millions d'euros au pot

pour soutenir ses agriculteurs engagés dans leurs démarches agro-environnementales. Les maires sont apparus aussi comme les chevilles ouvrières de solutions créatives permettant d'articuler les différents maillons de la chaîne alimentaire. La ville de Bègles a ainsi mis en place un service de drive avec les commerçants non sédentaires des marchés de la ville. Enfin, «des remontées de terrain montrent que l'existence d'un Projet Alimentaire Territorial permet à certains territoires d'être particulièrement réactifs» (G. Maréchal, 2020).

La transition a commencé dans certains territoires mais elle doit être soutenue et accélérée. **Le temps est venu pour l'État de soutenir massivement le développement de l'agroécologie dans les territoires, articulé avec la structuration de filières locales et la diversification des cultures et des élevages**. Cette diversification devra répondre aux besoins agronomiques des territoires et aux besoins alimentaires des habitants.e.s⁵.

Pour atteindre ces objectifs, la FNH préconise que l'État accorde dès l'été 2020 un financement exceptionnel sous conditions aux collectivités locales pour qu'elles développent et/ou continuent de développer des systèmes alimentaires territoriaux justes et durables, notamment par la structuration de filières locales et durables et l'accès à l'alimentation pour tous.

Concrètement, dans les années qui viennent, ce financement permettrait de développer les circuits courts et structurer les filières locales grâce à :

- ▶ **des outils et organisations alimentaires territoriales** : recrutement d'animateurs territoriaux en charge du développement de systèmes alimentaires durables tels que les plans alimentaires territoriaux par exemple, développement d'outils participatifs tels que des plateformes d'approvisionnements et de distribution,
- ▶ **des infrastructures agricoles et alimentaires** pour le territoire, qui peuvent être mutualisées : plateformes logistiques de distribution, ateliers de découpe, abattoirs communaux, abattoirs mobiles, conserveries, légumeries, etc.,
- ▶ **un grand programme de formation autour de l'alimentation durable et de l'agroécologie** pour tous les acteurs clefs du territoire: agriculteurs, conseillers agricoles, cuisiniers, personnel de cantine, banques etc. Par exemple, il est intéressant de pouvoir former des conseillers agricoles sur des productions diversifiées par territoire (dont voyage d'étude).

4 - http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/publications/relocaliser_agriculture-post-covid-fnh.pdf

5 - <https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2020/05/relance-pour-une-agriculture-resiliente-locale-et-durable.pdf>

► **la conversion des pratiques en restauration collective:** formations, sensibilisations et matériel pour l'accès à une alimentation durable sans surcoût pour les convives grâce à la lutte contre le gaspillage alimentaire, le travail des produits bruts et de saison et la végétalisation de l'alimentation⁶. **La FNH évalue que la partie du financement dédiée à la restauration collective serait de près de 1 milliard d'euros sur 3 ans**⁷. En effet, la restauration collective est un moteur essentiel : elle permet de retisser les liens

entre acteurs et de retrouver des logiques d'approvisionnement locales et durables. Avec près de 4 milliards de repas par an, la restauration collective est indispensable pour les filières agricoles et pour les populations les plus vulnérables. La fermeture de la restauration collective durant la période de confinement vécue entre mars et mai 2020 a augmenté le budget des ménages ayant pour conséquence une hausse de la précarité alimentaire.

MONTANT DU FINANCEMENT : AU MOINS 340 MILLIONS D'EUROS PAR AN :

- 330 millions d'euros destinés aux changements de pratiques en restauration collective.
- 10 millions d'euros pour le recrutement ou le maintien d'animateurs territoriaux pour 200 systèmes alimentaires territoriaux durables.

CONDITIONS À L'OBTENTION DU FINANCEMENT :

- Être une collectivité territoriale.
- Objectif poursuivi du système alimentaire territorial mis ou à mettre en place : lutte contre l'effondrement de la biodiversité, le dérèglement climatique, l'accès pour tous à l'alimentation et la juste rémunération des agriculteurs :
 - > des critères environnementaux notamment des modes de production (agroécologie, agriculture bio, agroforesterie, etc.),
 - > des critères sociaux concernant la rémunération juste des agriculteurs et l'accès à tous à une alimentation durable, notamment via la restauration collective et ses près de 4 milliards de repas par an.
- Présenter une gouvernance participative alimentaire intégrant équitablement les parties prenantes au/aux projet/s (agriculteurs, restaurateurs, organisations environnementales et/ou de santé environnementale, associations de consommateurs, représentants de la santé, etc.).
- Avoir une restauration collective en gestion directe (les acteurs de la restauration collective concédée ayant plus facilement de la trésorerie pour investir).
- Possibilité pour les collectivités territoriales de verser la dotation à des gestionnaires de restauration collective privés ou associatifs.

SOURCES DE FINANCEMENTS :

- La hausse de la DSIL en 2020 et les années qui viennent.
- La création d'une dotation de fonctionnement "transition écologique et sociale".
- Les aides à l'investissement et à la formation de la PAC (via le Plan Stratégique National).
- La CDC / Banque des territoires / BPI concernant les investissements matériels car ils sont identifiés comme des acteurs compétents pour étudier la construction de modèles économiques durables.

6 - http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/enquete_rc_062019.pdf

7 - http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/presse/dp_enquete_rc_18062019_0.pdf

Financer des revenus de transition dans les territoires

La FNH propose que dans le cadre des CTE, l'État finance les collectivités territoriales pour la rémunération de plusieurs types de contrats professionnels ou de volontariat dédiés à la transition écologique. De par leur connaissance des territoires et de leurs acteurs, les collectivités territoriales peuvent identifier des besoins en services d'intérêt général, les financer et les organiser, en s'appuyant notamment sur des associations.

L'objectif est notamment de rémunérer des activités non marchandes. Il est également que, dans cette période économique difficile, les personnes au chômage ou les jeunes en recherche d'emploi puissent développer une activité s'inscrivant dans la transition écologique et sociale ou bien se former, en ayant le temps et les moyens suffisants pour monter leurs projets. Cela permettra en outre d'aider à l'atteinte des objectifs territoriaux de transition écologique et sociale, tels que prévus dans le CTE et dans les outils de planification climatique et énergétique.

L'État pourrait financer plusieurs types de contrats s'inscrivant dans les objectifs du CTE territorial :

- ▶ le retour des emplois aidés dans la transition écologique et solidaire (secteur non marchand ou secteur marchand de la transition écologique et solidaire),
- ▶ le versement de "revenus de transition" (RTE) : une aide (dont le montant pourrait s'approcher de celui du SMIC) pour financer :
 - > le volontariat d'un jeune diplômé sans emploi dans une structure de la transition écologique et solidaire,
 - > les transitions professionnelles des personnes, notamment les "bonnes idées" et les projets individuels (conversion professionnelle, reprise ou lancement d'une entreprise ou association) qui s'inscriraient dans les objectifs du CTE. En cas de

chômage, ce RTE pourrait également s'ajouter aux allocations d'aide au retour à l'emploi et non pas les remplacer. La formation professionnelle pourrait également se combiner avec un RTE.

Le versement du RTE ou les contrats aidés ne doivent en aucun cas remplacer les dispositifs d'aide et minima sociaux, ni des dispositifs internes aux entreprises et financées par elles (plans de formations, de transitions professionnelles...). La FNH soutient aussi l'élargissement du RSA aux 18-25 ans, sans contrepartie écologique ou sociale.

Seraient concernés par les emplois aidés : les missions d'éducation environnementale et d'accompagnement à l'évolution des pratiques (alimentation, transports, économies d'énergie, respect des écosystèmes), de valorisation pédagogique et animation des espaces naturels notamment au sein des collectivités, parcs nationaux et régionaux, d'associations ou au sein des organismes de gestion (ONF, agences de l'eau, syndicats locaux...), l'entretien du patrimoine, les salarié.e.s d'associations locales œuvrant pour la relocalisation et la diversification agricole et alimentaire ou l'énergie renouvelable citoyenne, l'accompagnement à l'installation des ménages dans des logements à basse consommation, neufs ou rénovés...

Seraient concernés par le RTE : les agriculteurs ou jeunes paysans installés ayant un projet de conversion / exploitation agroécologique, les missions de suivi écologique (pour la réalisation d'atlas de biodiversité, par exemple) ; les porteurs de projet de création d'association ou de commerce écologique local, les salariés souhaitant reprendre leur entreprise pour les intégrer dans l'économie sociale et solidaire et prendre en compte les problématiques écologiques...

PRÉPARER LE MOYEN TERME : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN TANT QU'ACTRICES DE LA TRANSITION

Commande publique : adopter un *Buy Sustainable Act* européen

Une partie de la transformation écologique et sociale de nos territoires passera par la commande publique. C'est un levier stratégique et puissant pour soutenir l'emploi local et les secteurs vertueux, en période « normale » et encore plus en période de crise comme aujourd'hui. Les marchés publics représentent environ 15% du PIB européen et 8% du PIB en France (200 milliards d'euros par an). Ajouter des critères de localité pour la commande publique aiderait à ce que les bus, métros, repas servis en restauration collective soient tous produits en France ou en Europe et de manière durable. Les critères de localité doivent s'accompagner de critères de durabilité, être adaptés en fonction des secteurs (locaux pour l'alimentation, européens pour les véhicules par exemple).

Alors que les pays européens se préparent à accroître la commande publique pour relancer l'économie, il serait difficilement compréhensible que cet argent serve par exemple à installer des équipements produits ailleurs qu'en Europe quand il existe ou peut exister une offre locale de qualité. Pourtant la politique commerciale actuelle promeut une tout autre approche.

Pour l'UE, le soutien de l'économie locale par la commande publique constitue un obstacle au commerce et une distorsion de concurrence. Par conséquent, elle a ouvert ses marchés publics de façon unilatérale, sans obtenir la réciprocité de la part de ses partenaires. Les accords commerciaux tendent ainsi à réduire les marges de manœuvre des États dans ce domaine et à interdire toute réforme future des marchés publics visant à favoriser le développement de l'approvisionnement local dans les cantines scolaires, ou tout autre forme de relocalisation de l'économie. C'est d'ailleurs déjà au nom des accords commerciaux existants que la Commission européenne a refusé les propositions portées par les collectivités locales pour introduire des critères de proximité lors de la révision de la Directive européenne sur les marchés publics de 2014.

L'Union européenne aurait cependant la possibilité de redonner des marges de manœuvre aux États et aux

collectivités locales. Elle pourrait s'inspirer des règles étatsuniennes telles que le *Buy American Act* ou le *Small Business Act* qui permettent de cibler les entreprises nationales ou mêmes les petites et moyennes entreprises, en y ajoutant une dimension environnementale. **Un *Buy Sustainable Act* pourrait permettre d'utiliser l'achat public pour encourager les entreprises nationales et locales et les systèmes agricoles à transformer leurs modèles de production pour les rendre plus durables, tout en promouvant l'emploi local et en renforçant ainsi l'acceptabilité sociale de la transition écologique.** À condition, bien sûr, de desserrer l'étau de la politique commerciale dans ce domaine en révisant les règles multilatérales et les accords bilatéraux de commerce.

5.2. Financer l'investissement des collectivités territoriales dans la production d'énergie renouvelable

Parce qu'elles reposent sur des ressources par nature décentralisées et non-délocalisables, les énergies renouvelables permettent de réduire nos importations d'énergie (¼ du déficit de notre balance commerciale) et de renforcer la résilience des territoires et de leurs habitants.

Cependant, la crise menace l'atteinte des objectifs d'énergies renouvelables fixés par la PPE (notamment passer de 1 à 3 GW de capacité de solaire installée par an, et pour l'éolien terrestre, doubler la capacité installée d'ici 2023 par rapport à 2016). **L'État doit donc se doter de nouveaux moyens pour les atteindre. Pour cela, il peut s'appuyer sur les territoires. Les retombées économiques et environnementales ne seront pas palpables immédiatement, mais il est important de ne pas rater le coche aujourd'hui, pour en bénéficier.**

Dans cet objectif de respecter les trajectoires prévues dans la PPE, l'État devrait prendre plusieurs mesures. D'abord, lancer une nouvelle vague d'appels d'offres. Ensuite, l'État devrait adapter les dispositifs d'aides pour une répartition des énergies renouvelables dans tous les territoires. Il n'est un secret pour personne que le so-

laire photovoltaïque, par exemple, se développe surtout au Sud de la France et que les territoires plus au Nord sont très fortement défavorisés par les règles actuelles.

La FNH préconise :

- ▶ d'augmenter le plafond des tarifs d'achat photovoltaïques à 500 kWc - le plafond a été remonté à 300 Kwc mais il ne semble pas suffisant pour atteindre les objectifs de la PPE. Les règles européennes autorisent ce relèvement,
- ▶ de moduler les tarifs d'achat et les appels d'offres photovoltaïques en fonction de l'ensoleillement. Une compensation partielle du différentiel d'ensoleillement à travers une modulation des tarifs d'achat et une décentralisation des appels d'offres permettrait de mieux répartir sur l'ensemble de notre territoire la production d'électricité photovoltaïque ainsi que la création d'emplois et les retombées fiscales qui en découlent.

Un autre objectif est de renforcer par ce processus de relocalisation l'appropriation citoyenne et par les collectivités territoriales de la production d'énergie. Non pas seulement pour améliorer la qualité des projets d'énergie renouvelable et raccourcir leurs temps de développement, mais aussi pour que cette relocalisation de l'énergie bénéficie au tissu économique local, dans une logique d'émancipation d'entreprises multinationales qui captent la rente des renouvelables. Un point largement plébiscité par le panel de citoyens consultés dans le cadre du débat public sur la PPE, pour la FNH, l'État doit viser 15% de la capacité installée renouvelable

aux mains des citoyens regroupés au côté des collectivités territoriales à horizon 2030.


L'État peut commencer par lever les obstacles qui se posent aux collectivités pour ce type de projets énergétiques. Alors qu'en théorie les collectivités locales peuvent devenir productrices de leur propre énergie sur leur territoire, force est de constater que l'installation de systèmes photovoltaïques sur le toit de la mairie ou de l'école publique reste un parcours du combattant à cause de règles souvent absurdes pour ces acteurs. Il faut alléger ces règles pour les collectivités territoriales et libérer leur patrimoine foncier (bâtiments, parkings, décharges fermées). Parmi les exemples de règles inadaptées (selon l'association Hespul), il y a la limite de 100 mètres entre deux bâtiments appartenant au même propriétaire pour que les installations puissent bénéficier d'un tarif adapté à la taille disponible en toiture (règle créée pour lutter contre le contournement de la loi par des spéculateurs, mais inadaptée pour des acteurs publics). C'est le cas aussi des limites posées à l'augmentation de leur budget de fonctionnement, qui les empêche d'embaucher ou de former du personnel compétent pour ce type de projets.

En ce qui concerne la planification nécessaire pour accélérer le déploiement des énergies renouvelables, elle a lieu d'abord à l'échelle des régions via les schémas climat-énergie régionaux (SRADDET), qui fixent des objectifs de production d'énergies renouvelables à moyen et long terme.

LES RECOMMANDATIONS DE LA FNH

La FNH appelle l'État à soutenir les actions de transformation écologique et sociale menées par les collectivités territoriales, et en particulier à aller plus loin que le milliard d'euros supplémentaire prévu dans le PLFR3 pour la dotation d'investissement aux collectivités (DSIL) :

1. **Revoir à la hausse les soutiens de l'État à l'investissement et aux financements des collectivités territoriales pour la transition écologique et sociale. Les besoins financiers supplémentaires pour 2020 et 2021 sont plutôt de 1,3 Md d'euros annuels rien que pour la transition écologique (versus 1 milliard prévu par le Gouvernement pour l'écologie et la santé).**
2. **Conditionner les soutiens de l'État aux collectivités, à la mise en oeuvre d'actions dans la transition écologique et sociale. L'absence de conditions a montré ses limites par le passé, notamment après la crise de 2008. Il est possible pour ce faire de financer les actions prévues dans les Contrats de transition écologique (CTE) territoriaux, avant d'avancer vers un guichet unique de financement de ces CTE.**
3. **Inclure les régions dans les dispositifs de soutiens post-crise de l'État aux collectivités, car elles remplissent des compétences essentielles à l'action écologique et sociale.**
4. **Allouer des moyens supplémentaires de fonctionnement aux collectivités, conditionnés, afin qu'elles puissent monter et suivre les projets de transition écologique et sociale. Cela peut passer par la création et l'attribution d'une dotation de fonctionnement spécifique pour la transition écologique et sociale.**



Créée en 1990, la FNH est reconnue d'utilité publique, apolitique et non confessionnelle. Face au péril écologique et climatique, la FNH est convaincue qu'il faut engager une métamorphose de nos sociétés vers des modèles basés sur la préservation du patrimoine naturel, l'accès équitable aux ressources, la solidarité et le bien-être de tous les êtres humains.

Elle s'est donnée pour mission d'engager la transition nécessaire pour y parvenir, en faisant émerger des solutions pérennes et en incitant au changement des comportements individuels et collectifs.

Justice sociale, nouveaux modèles économiques responsables et démocratie sont au cœur de toutes ses actions.

CONTACT

Célia Gautier, responsable Climat-Energie - c.gautier@fnh.org

