

## Travaux du CESE en 2022/2023

**Fabrice Thuriot, ingénieur de recherche HDR,  
Université de Reims Champagne-Ardenne, CRDT**

Concernant les collectivités locales, le Conseil économique, social et environnemental a mis l'accent sur des problématiques écologiques en 2022-23, avec, comme toujours, des considérations particulières pour les Outre-mer. Le sujet le plus traité concerne l'eau, viennent ensuite la rénovation des bâtiments et le foncier. Nous ferons aussi un focus sur la crise de Mayotte et sur le service public d'accueil de la petite enfance.

### **I- Eau et Outre-mer, préoccupations majeures du CESE**

Le CESE a abouti à une déclaration du Bureau sur l'eau le 27 septembre 2022 avant deux avis sur la gestion de l'eau et de l'assainissement dans les outre-mer le 25 octobre 2022 puis sur la gestion durable de l'eau face aux changements climatiques le 11 avril 2023.

#### **A) Déclaration et avis généraux sur l'eau (2022/2023)**

Le CESE a adopté de nombreux avis sur l'eau avant cette déclaration (1) et les avis suivants, en métropole (2) et en Outre-mer (B-1).

##### **1) Déclaration sur l'eau (Bureau, 27 septembre 2022)**

« Dès 1991, l'avis *L'eau : gestion des ressources et protection de la qualité* rappelait que celle-ci est une ressource fragile et inégalement disponible, alertait sur la situation préoccupante de la qualité de l'eau et appelait à la recherche d'un meilleur équilibre entre besoins et disponibilité, ainsi qu'à mieux planifier la ressource. L'avis sur saisine gouvernementale *La réforme de la politique de l'eau (2000)* soulignait que la gestion de l'eau « doit s'intégrer dans une politique de développement durable. Plus équitable, plus solidaire et transparente, elle doit aussi répondre à des critères de qualité de plus en plus exigeants » et préconisait maîtrise des pollutions, consommation raisonnée et investissements en matière d'assainissement.

D'autres avis ont approfondi divers angles de ce sujet, dont ceux en 2008 sur les activités économiques, en 2009 sur les usages domestiques de l'eau, en 2013 sur la gestion et l'usage de l'eau en agriculture et sur les fermes aquacoles marines et continentales, en 2019 sur le climat, l'énergie et la biodiversité : contribution du CESE à la Convention citoyenne ou encore en 2022 sur la question assurantielle avec la sinistralité due aux catastrophes naturelles.

Le CESE demande que les questions relatives à l'eau soient traitées urgemment, concomitamment à celles sur le réchauffement climatique, en particulier pour des investissements durables. C'est pourquoi le CESE a rédigé un avis sur la gestion durable de l'eau face aux changements climatiques sur proposition de la commission Environnement, dans la foulée de la déclaration sur l'eau.

##### **2) Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité et partage) face aux changements climatiques ? (Avis du 11 avril 2023, rapporteurs Pascal Guihéneuf et Serge Le Quéau)**

« Face à l'urgence climatique, le CESE propose d'engager la France dans des mesures fortes pour économiser l'eau, ce patrimoine commun, qui est à cultiver et à entretenir plutôt qu'à réparer. Il propose des préconisations, dont certaines rejoignent celles du Plan Eau, mais qui vont plus loin sur l'accompagnement de la transition écologique en insistant sur plusieurs aspects : le développement de meilleures connaissances sur le cycle de l'eau et sur l'impact des dérèglements climatiques en ce

domaine ; l'enjeu d'une sobriété accrue ; la nécessité d'amplifier les efforts de préservation de la qualité de l'eau, notamment par la lutte contre la pollution ; la nécessité d'investir massivement dans la rénovation des infrastructures de potabilisation et de traitement des eaux, ainsi que de progresser dans le ré-usage ; les améliorations à apporter en matière de gouvernance et de financement de l'eau. »

Les préconisations du CESE sont destinées à renforcer en moyens et personnes la recherche et développement (R&D) publique et privée, objectiver le débat sur les bassines et en particulier les méga-bassines, rendre responsables les industriels de l'ensemble du traitement de leurs rejets d'exploitation, dresser un bilan public de l'application des Assises de l'eau, accélérer le processus de nécessaire sortie des pesticides en agriculture, mettre en œuvre les démarches d'élaboration et d'adoption d'un Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) dans les territoires non encore couverts, et enfin engager un débat public sur l'opportunité des modifications pouvant être apportées au système de tarification de l'eau sur les territoires métropolitains et dans les Outre-mer.

## **B) L'eau en Outre-mer et la crise de Mayotte**

Le CESE avait au préalable précisé les enjeux de la gestion l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer sur proposition de la délégation aux Outre-mer le 25 octobre 2022 (1), comme il avait aussi pris une déclaration concernant la crise de Mayotte le 20 décembre 2022 (2).

### **1) La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer (Avis du 25 octobre 2022, rapporteuses Michèle Chay et Sarah Mouhoussoune)**

Les 23 préconisations visent à « rendre effectif et égal pour tous et toutes le droit d'accès à l'eau » en engageant « un plan d'action prioritaire pour l'eau en Guadeloupe, Guyane et à Mayotte avant 3 ans pour supprimer les interruptions de service avec la Région, le Département et les intercommunalités, sous le contrôle de l'État », en donnant « l'accès à une eau potable de qualité dont la distribution est contrôlée et sécurisée, pour éviter les trafics et les violences » et en mettant en place un « tarif social de l'eau » et des « chèques eau » sous condition de ressources et pour des forfaits. Le CESE demande une loi conférant un « droit opposable à l'eau potable pour tous et toutes » pour réduire les fractures sociales et territoriales. Il souhaite aussi que soient reconnues « comme maladies professionnelles toutes les affections liées au chloredécone » et que soit menée « une campagne de prévention en direction de l'ensemble de la population, en particulier des femmes ».

### **2) Déclaration concernant la crise de Mayotte (Bureau du 20 décembre 2022)**

« Mayotte connaît une situation de grande tension depuis des années. Cette crise profonde intervient alors que les inégalités sociales, d'accès à l'emploi, aux droits, à la santé ou à de nombreux services publics, génèrent un sentiment d'abandon qui engendre des risques de débordement et de blocage, tout en exacerbant les violences. Le rétablissement de la sécurité est un préalable à la relance de la vie économique et sociale. Pour le CESE, au-delà des événements des dernières semaines, c'est l'égalité républicaine entre les citoyennes et citoyens et l'état de droit sur l'ensemble du territoire qui doivent être respectés. C'est donc l'investissement de l'Etat à long terme, au service d'un développement durable de l'île, qui doit être recherché.

Les tensions renouvelées et même aggravées fin 2022 existent depuis longtemps en raison des « inégalités sociales, d'accès à l'emploi, aux droits, à la santé ou à de nombreux services publics » engendrant des frustrations et des violences, renforcées par l'immigration venant des îles Comores voisines. « Le CESE demande au Gouvernement de reprendre le projet de loi pour un développement accéléré de Mayotte [de] mars 2021, (...) conçu à partir de remontées du terrain pendant plus d'un

mois [de] 1 600 personnes [qui] ont participé aux forums, séminaires thématiques et audiences organisés en tous points du territoire, sans compter les contributions écrites. En formulant plus de 780 propositions, les élus, chefs d'entreprise, responsables associatifs, syndicats, citoyens ont tracé un chemin. »

Le CESE voudrait que des moyens soient débloqués rapidement de manière planifiée et évaluée régulièrement autour de cinq axes prioritaires pour « augmenter significativement les moyens humains et budgétaires consacrés à Mayotte pour répondre au défi démographique, faire de l'éducation et de la protection de la jeunesse une priorité absolue, porter l'offre de soins et les prestations sociales au niveau des besoins, accélérer la construction de logements et d'équipements publics et mieux assurer la protection de l'environnement ».

Les problèmes de Mayotte concernent tous les domaines d'intervention publique, d'où la nécessité d'investir massivement au titre de la solidarité nationale pour redonner confiance à la population et en particulier à la jeunesse en représentant environ la moitié. Les coopérations locales et régionales sont aussi à développer dans l'Océan Indien pour un développement durable et apaisé.

Le CESE s'est intéressé à d'autres sujets liés au changement climatique et aux services publics comme la transition énergétique, la rénovation des bâtiments, la politique foncière, ainsi que le service public d'accueil de la petite enfance.

## **II- Changement climatique et service public**

La transition énergétique a de multiples implications, que ce soit pour l'acceptabilité des nouvelles infrastructures ou la rénovation des bâtiments. De même, la politique foncière et le service public d'accueil de la petite enfance ont également fait l'objet de réflexions spécifiques.

### **A) Transition énergétique des infrastructures et des bâtiments**

La transition énergétique concerne tous les domaines d'activités de la société. Nous nous concentrerons ici sur les infrastructures et les bâtiments, qui méritent à la fois d'être acceptables par les populations pour les nouvelles et rénovés pour les anciens.

#### **1) Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? (Avis du 23 mars 2022, rapporteur.e.s Claire Bordenave et Nicolas Richard)**

Cet avis important est dû à une saisine gouvernementale sur l'acceptabilité de la mise en œuvre de la transition énergétique afin de pouvoir remplacer les combustibles fossiles par des énergies décarbonées avec de nouvelles infrastructures d'énergies renouvelables (EnR : éolien, photovoltaïque, méthanisation...), destinées aussi à assurer la souveraineté énergétique de la France.

« Le CESE présente 23 préconisations pour organiser un plan national d'aménagement du territoire guidé par l'intérêt général, le service public et la justice sociale. Ce plan et le débat qui en découle agiront comme autant de leviers pour la construction d'un récit collectif, et désirable, de la transition réussie précisant nos modes de vie en 2030 puis 2050 (sobriété énergétique, mobilités, logement, emploi...), conciliant ancrage territorial des projets, lutte contre les précarités, partage des retombées économiques et contrats de réciprocité entre territoires producteurs d'EnR et territoires consommateurs. »

Il demande à l'Etat de « s'inscrire dans une trajectoire d'aménagement du territoire lisible et partagée », en amplifiant son « rôle de stratège, régulateur et planificateur sur les EnR via un programme national d'aménagement du territoire », en organisant un grand débat public national sur

la Stratégie française énergie-climat (SFEC) et en répartissant mieux « la réduction des émissions de GES selon les niveaux de vie via la SFEC et affecter une part des taxes sur les EnR à la lutte contre la précarité énergétique ». Il souhaite aussi « favoriser des concertations territoriales, accompagner les projets, restaurer la confiance » et « définir un nouveau contrat social territorial autour d'un modèle économique équilibré et équitable » en réduisant « les déséquilibres par des contrats de réciprocité entre territoires en clarifiant dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) nationale et régionalisée leur contribution aux objectifs de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et leur solidarité énergétique ». Enfin, il veut « consacrer une part du coût des chantiers des projets d'EnR à des entreprises et emplois locaux, rééquilibrer les retombées fiscales par rapport aux impacts, diversifier les financements des projets, inciter à des co-bénéfices environnementaux, renforcer l'éducation à la transition écologique [et] mobiliser des approches culturelles et artistiques. »

On retrouve certaines de ces préoccupations dans l'avis du CESE sur les bâtiments durables sur proposition de la commission Territoires, agriculture et alimentation.

## **2) Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation (Avis du 22 novembre 2022, rapporteur Didier Gardinal)**

« Le CESE a dressé un état des lieux de la rénovation des bâtiments en France. Il a constaté notamment que les dispositifs d'aides et la réalisation parcellaire des travaux ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés. Le Conseil a identifié les freins existants à lever : l'effort financier important de la rénovation, la disponibilité des matériaux nécessaires et la capacité des entreprises (main d'œuvre et compétences) à faire face à une demande qui exploserait. Le CESE a également pointé les rôles des différents acteurs à mobiliser et les impacts pour faire évoluer les comportements et la société. Pour intensifier les efforts et massifier les travaux de rénovation performante grâce à une politique ambitieuse, le CESE formule des préconisations dont la mise en œuvre peut être rapide : gouvernance du secteur, stabilisation et amélioration des règles et des dispositifs d'aides, organisation et formation des professionnels, systèmes de financement, actions vers les copropriétés au régime particulier, ainsi que vers les bâtiments publics et d'entreprise. »

Les préconisations du CESE visent à « améliorer la gouvernance du secteur, adapter et stabiliser les règles » grâce à « une visibilité de long terme à tous les acteurs (...) via une loi de programmation pluriannuelle s'inscrivant à la future Stratégie française sur l'énergie et le climat (SFEC) », au « recensement exhaustif de tous les bâtiments publics [et d'entreprise] concernés par le décret tertiaire ainsi que l'audit normalisé prévu par la loi Climat-résilience (...) pris en charge pour les ménages les plus modestes. » Le CESE veut aussi « répondre aux enjeux de réhabilitation grâce à des réponses organisationnelles, sociales et techniques, adaptées » en renforçant « l'attractivité des métiers contribuant à la rénovation et à la réhabilitation globales ». Il demande enfin de « massifier la rénovation des logements » en amplifiant « les actions de communication, de sensibilisation et de pédagogie engagées », en créant « une mission gouvernementale » afin de « soumettre au Parlement en 2025 une loi de programmation pluriannuelle en cohérence avec la future SFEC » et en renforçant « significativement le forfait accordé pour une rénovation globale », y compris des copropriétés.

Le changement climatique implique de prendre en compte d'autres éléments tels que le sol pour une politique foncière adaptée. Il doit se doubler d'une attention particulière pour la jeunesse, déjà évoquée, en particulier Outre-mer, qui hérite du monde qu'on lui laissera. C'est pourquoi le service public d'accueil de la petite enfance participe aussi, d'une certaine manière, à cet effort collectif.

## **B) Du sol au foncier et petite enfance**

Si aucun lien n'existe entre ces deux avis, nous pouvons néanmoins dire qu'il s'agit de piliers de la Nation à protéger pour leur développement et que force est de constater qu'ils ne sont pas assez et correctement pris en compte dans notre société française. C'est pourquoi nous les avons groupés et que nous nous appuyons dans les deux cas sur des chiffres préoccupants, à vraiment améliorer, en l'occurrence ici avec les préconisations du CESE.

### **1) Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ? (Avis du 25 janvier 2023, rapporteure Cécile Claveirole)**

Emis sur proposition de la commission des territoires, de l'agriculture et de l'alimentation et « appuyé sur une analyse approfondie du sol et de son rôle à la fois environnemental et territorial, l'avis propose une réflexion sur l'état des lieux des sols en France et expose différents outils de politique foncière et d'urbanisme destinés à encadrer plus durablement leur utilisation. Le CESE formule 18 préconisations pour réhabiliter la valeur du sol et accorder à cette valeur sa gestion et le partage de ses usages. » Certains chiffres parlent d'eux-mêmes : 57 600 ha artificialisés en moyenne par an en moins de 40 ans, soit plus de 2 millions d'hectares au total ; 68 % de part du logement dans l'artificialisation des sols contre 26 % pour l'activité économique. »

« Le CESE appelle à reconnaître et faire reconnaître le sol, base des écosystèmes terrestres, comme élément vital au cœur des enjeux alimentaires, environnementaux et climatiques » en faisant « figurer le sol dans le Code de l'environnement comme élément constitutif du patrimoine commun de la nation, dans le respect du droit de propriété, intégrant les usages (prioritairement production alimentaire et multifonctionnalité favorisant la biodiversité) ». Pour cela, il faudrait développer des actions de formation, d'éducation et de sensibilisation, l'intégrer dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) pour sa protection et son usage, « réaliser un diagnostic préalable pour tout projet causant une artificialisation ayant un impact local, considérer les sols et leurs fonctions écologiques/agronomiques dans les études d'impact, réserver strictement la pose de panneaux photovoltaïques aux bâtis, aux surfaces déjà artificialisées ou aux projets d'agrivoltaïsme ayant une synergie entre productions agricole principale/ photovoltaïque secondaire [et] respecter le calendrier de mise en œuvre du ZAN (objectif - 50 % de surfaces artificialisées d'ici 2030), avec révision des documents d'urbanisme. »

En revanche, élever à 70 % la « taxation des plus-values issues de la vente de terrains rendus constructibles pour favoriser l'atteinte du ZAN » n'a pas été retenu du fait de l'opposition de certains groupes, et ce malgré la proposition de créer « un fonds national destiné notamment à la réhabilitation ou à la réutilisation d'espaces artificialisés et à l'accompagnement et la mise en œuvre de l'ingénierie d'urbanisme par les collectivités ».

### **2) Vers un service public d'accueil de la petite enfance (Avis du 22 mars 2022, rapporteures Marie-André Blanc et Pascale Coton)**

Là encore, les chiffres sont éloquentes et les efforts consentis jusqu'à présent insuffisants. « Aujourd'hui, le nombre de places disponibles en France pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans est évalué à 59,8 places pour 100 enfants (ONAPE, 2021). Ce manque de disponibilité n'est pas nouveau et les nombreux plans de création de places ne permettent pas de faire face aux difficultés des parents. Pire encore, de véritables inégalités sociales sont observées aujourd'hui entre les parents dans l'accès à l'offre d'accueil. Elles sont renforcées par un système insuffisamment transparent et

lisible. En dépit du fort investissement des communes et des financements déployés par la branche famille de la sécurité sociale et par l'Etat, la politique d'accueil du jeune enfant est loin de satisfaire les exigences d'égalité, d'accessibilité inconditionnelle, de continuité sur le territoire et d'adaptation aux besoins que l'on est en droit d'attendre d'un service public. Le CESE formule 15 préconisations afin de faire de l'accueil de la petite enfance un véritable service public et un droit universel. »

Afin de « garantir le droit de tout enfant à être accueilli, selon le libre choix de ses parents », il faut « élargir le rôle des Relais Petite Enfance et les développer sur tout le territoire, pour en faire un guichet unique : information des parents et coordination avec les professionnels, repenser le mode de calcul du complément de libre choix du mode de garde pour concilier vie familiale et vie professionnelle et réduire le reste à charge pour les familles, en particulier les plus modestes, valoriser les métiers des professionnels pour les salaires, la formation, les perspectives professionnelles, la valorisation des compétences et la mixité, consolider l'offre d'accueil collective sur tout le territoire dans la prochaine Convention d'objectifs et de gestion CNAF / Etat ».

Pour « assurer un service public au service du bien-être de l'enfant, qui favorise l'égalité des chances », le CESE propose d' « articuler congé maternité post-natal, congé paternité et congé parental (...) plus court et mieux indemnisé », de « rendre obligatoire un contrôle de la qualité d'accueil dans les structures et déterminer une politique de prévention, de repérage et de lutte contre la maltraitance », de « prévoir des formations destinées aux professionnels pour l'accueil des enfants en situation de handicap ou atteints de maladies chroniques », de « soutenir l'accueil des enfants de familles en situation de précarité ».

Enfin, pour « mieux définir la place de chaque acteur dans la gouvernance et le financement du service public », il faudrait « renforcer la concertation avec les collectivités territoriales, attribuer la compétence de l'accueil du jeune enfant aux communes et aux intercommunalités (...) impérativement coordonnée avec le département dans le cadre notamment de sa compétence en matière de protection maternelle et infantile. »