

Travaux du CESE en 2023/2024

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

Des nombreux travaux du CESE en 2023 et 2024, nous avons retenu ceux concernant directement les collectivités locales, en particulier pour les mobilités dans les territoires peu denses et les logements des travailleurs saisonniers, ainsi qu'en outre-mer pour les transitions énergétiques et les connexions de toutes natures.

I- L'attractivité des territoires

Les territoires de la République ne peuvent être attractifs, en particulier en zones peu denses, que s'ils proposent des mobilités durables et inclusives et des logements pour les travailleurs saisonniers.

A) Quelles solutions pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses ?

Il s'agit d'un avis sur saisine d'initiative de la Commission Territoires, agriculture et alimentation (107 p.), adopté le 11 juillet 2023 à la suite du rapport de Sébastien Mariani, membre du groupe de la CFDT au CESE, secrétaire général adjoint de la Fédération générale Transports environnement FGTE-CFDT.

Certains territoires peu denses ne sont pas desservis par des transports publics, obligeant leurs résident.e.s à avoir leur propre moyen de locomotion lorsque cela leur est possible financièrement, laissant les autres dans une dépendance subie. Cette situation ne fait que renforcer les inégalités économiques et sociales, ainsi que les pollutions environnementales liées aux véhicules thermiques.

Il convient donc de développer des mobilités durables et inclusives alternatives en zones peu denses, mais cela « nécessite de faire évoluer les mentalités et exige des investissements financiers conséquents, pour répondre aux attentes de la population. Pour y parvenir, le CESE formule des préconisations, fruit d'un important dispositif de participation citoyenne à même de faire entendre les attentes et besoins des habitants des territoires concernés » autour de trois axes visant à :

- réunir les conditions à même de réussir la transition vers une plus grande sobriété des transports avec une offre de mobilités variée, intermodale, sécurisée et adaptée à chaque situation, des actions de formation et sensibilisation pour favoriser le recours aux mobilités douces, un forfait mobilité durable géographique et sous conditions de ressources et/ou handicap, la production, la conversion et l'usage de véhicules automobiles sans émission plus légers, un réseau d'ambassadrices et d'ambassadeurs des nouvelles mobilités en zones peu denses pour accompagner le changement vers d'autres usages et fournir aux habitants de ces territoires un conseil individualisé et inclusif à la mobilité notamment intermodale ;
- privilégier le niveau intercommunal et une gouvernance inclusive associant la participation citoyenne avec la compétence d'organisation des mobilités, le recours au Versement Mobilité (VM) en l'élargissant aux transports durables et inclusifs non réguliers et en utilisant la fiscalité sur les sociétés d'autoroute pour augmenter les moyens financiers des territoires peu denses les moins favorisés, ainsi que la mutualisation des différents modes de transports, en menant une concertation locale sur la « gestion des temps » et en incitant par exemple les employeurs à proposer à leurs salariés l'autopartage de véhicules légers d'entreprise à faible émission, en contrepartie d'une modulation du versement mobilité.

- renforcer l'attractivité des territoires peu denses par des transports collectifs adaptés avec un plan de réinvestissement dans les transports collectifs d'au moins 3 milliards d'euros par an pour les petites lignes ferroviaires et d'au moins 500 millions d'euros par an pour le transport collectif routier et la réimplantation des services de proximité (point d'accès au service public dans les gares ou commerces itinérants dans les villages par exemple) pour réduire la demande de déplacements des habitants de zones peu denses (plan pluriannuel de 36 M€ par an).

« Ces préconisations appellent une nouvelle grande loi d'orientation et de programmation et une refonte de la fiscalité pour redonner aux collectivités des moyens d'agir. » Le CESE a coproduit cet avis avec 8 CESER et a imaginé un dispositif de participation citoyenne novateur [avec] une plateforme en ligne qui a permis de faire remonter les attentes de plus de 10 000 répondants. Une consultation physique pour les habitants des départements et régions d'Outre-mer (DROM) a mobilisé des agents de la Poste pour une contribution spécifique à l'Outre-mer intégrée à l'avis.

B) Se loger dans les territoires pour exercer une activité saisonnière

Il s'agit aussi d'un avis sur saisine d'initiative de la Commission Territoires, agriculture et alimentation, adopté le 29 mai 2024 (95 p.) sur le rapport de Catherine Lion, ex-directrice générale de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et membre associée de la Chambre régionale d'agriculture d'Île-de-France.

« Tourisme, hôtellerie-restauration, animation socioculturelle et sportive, agriculture... De nombreuses activités nécessitent une main d'œuvre importante sur certaines périodes de l'année pour une courte durée. Le recrutement de travailleurs est indispensable pour l'économie des territoires qui dépendent d'activités saisonnières. De fortes disparités marquent ces territoires, qui possèdent chacun leurs singularités. »

Le logement est un facteur d'attractivité déterminant pour les saisonniers et sa rareté explique en partie les difficultés récentes de recrutement, même si ce n'est pas la seule raison. De nombreuses solutions innovantes existent et sont recensées dans cet avis grâce à une plateforme participative et des exemples rennais vus sur place, permettant de recueillir les facteurs de succès et les difficultés rencontrées. « Plusieurs Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) ont également contribué à l'avis pour apporter un indispensable éclairage territorial sur le sujet du logement des travailleurs saisonniers ou en mobilité. Au croisement de différentes compétences et politiques publiques, la question du logement des saisonniers souffre d'un manque de pilotage clair, d'un manque de lisibilité des initiatives et aides existantes ou encore d'un manque de mutualisation entre les différents acteurs. Pour répondre à ces enjeux, qui sont étroitement liés, le CESE propose une approche transversale qui s'articule autour de 4 axes. »

Afin de mettre en place une stratégie nationale pour le *logement des travailleurs saisonniers* qui accompagne les initiatives des acteurs des territoires, il faudrait d'abord renforcer la cohérence des politiques publiques en « identifiant un délégué interministériel du logement saisonnier chargé de coordonner l'élaboration d'une stratégie nationale [et] en confiant un rôle de coordination aux régions (Président du Conseil régional et Préfet de Région) pour organiser la synergie entre les différents acteurs, y compris sur les mobilités, et mettre en œuvre le droit à expérimenter des solutions innovantes adaptées aux spécificités locales. »

La création d'un cadre d'action pourrait se réaliser « en rendant éligibles les logements des travailleurs saisonniers ou en mobilité aux mêmes aides et dispositifs applicables aux logements permanents

(comme MaPrimeRénov'), en régulant mieux les meublés de tourisme dans les zones tendues [et] en favorisant la remise sur le marché des logements vacants ».

L'accompagnement du développement des projets collectifs mutualisés (par exemple : la mobilité, l'intermédiation...) pourrait « être porté par des associations ou des groupements d'employeurs ». Cette mutualisation des solutions devrait « se faire entre différents publics et de manière intersectorielle [afin] de répartir les charges financières et donc de renforcer la viabilité économique des projets.

L'encouragement des aides aux projets collectifs de logements d'actifs en mobilité, multi-filières ou multi-publics » pourrait se faire « en particulier au niveau des groupements d'employeurs, et en valorisant le dialogue social pour mettre en place des solutions de logement innovantes », mais à condition que les salariés saisonniers soient bien informés des « droits et dispositifs, y compris des aides financières, dont ils peuvent bénéficier » avec par exemple la généralisation de « la diffusion de vadémécums adaptés aux publics visés avec l'objectif de réduire les taux de non-recours aux aides existantes. Mieux répertorier et diffuser en temps réel les offres de logements disponibles pour les salariés saisonniers et organiser la mise en relation. »

II- Les problèmes à résoudre en outre-mer

Non seulement les Outre-mer sont encore plus confrontées au changement climatique que la métropole alors qu'elles recèlent de nombreux atouts, mais en plus elles connaissent des problèmes de connexion de toutes natures malgré leur potentiel.

A) Quelles transitions énergétiques pour les Outre-mer ?

Il s'agit encore d'un avis sur saisine d'initiative de la Délégation aux Outre-mer, adopté le 12 mars 2024 (107 p.) sur le rapport d'Alain André André, cadre EDF et secrétaire fédéral Energie et Mines à Force ouvrière, et de Nadine Hafidou, chef d'entreprises et secrétaire de la Chambre de Commerce et d'industrie de Mayotte.

Les Outre-mer dépendent majoritairement des énergies carbonées alors qu'elles « doivent concilier des objectifs -indissociables et complémentaires- de « transition » et d'« autonomie » énergétique » et pourraient avoir accès à de nombreuses énergies renouvelables : marines, solaire photovoltaïque et thermique, biomasse, géothermie... « L'amélioration de l'efficacité énergétique (intégrant aussi les évolutions du transport et de l'habitat) représente un potentiel important d'innovation, de formation et de développement d'emplois locaux.

Lors de la consultation sur le projet de loi relatif à la souveraineté énergétique, le gouvernement a affiché l'ambition de parvenir à un mix de production d'électricité composé à 100 % d'énergies renouvelables dans les DROM à l'horizon 2030, et à l'autonomie énergétique en 2050. Ces objectifs sont atteignables à condition d'une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs tant publics que privés. 1/3 du mix électrique aux Antilles et à La Réunion provient des énergies renouvelables en 2022. 50 % de l'énergie consommée sur les territoires ultramarins est liée à la mobilité.

« Pour atteindre ces objectifs en utilisant les atouts disponibles, le CESE souligne la pluralité des transitions à mener et identifie trois enjeux : accompagner, décarboner et développer un mix électrique diversifié (à majorité issu des énergies renouvelables) selon une double logique : territoriale, en adaptant les politiques énergétiques aux potentialités de chacun des territoires ; transversale, en mobilisant l'ensemble des secteurs d'activités impactés et en les accompagnant spécifiquement (compétences financières, techniques, organisationnelles) avec le soutien de l'Etat,

pouvoirs publics et collectivités territoriales pour porter cette politique structurante pour leur développement. »

Le CESE fait 15 préconisations opérationnelles et fléchées financièrement qui devraient permettre à chaque territoire d'adapter le plus possible sa stratégie de décarbonation, le déploiement des énergies renouvelables et la montée de l'autonomie énergétique, pour répondre au mieux aux enjeux et spécificités locales, tant dans le calendrier que les sources de production à mobiliser.

Pour des transitions énergétiques adaptées aux territoires des Outre-mer, le CESE propose des voies pour un mix énergétique évolutif. A cette fin, il convient de :

- moderniser et développer les capacités des réseaux électriques des territoires selon l'évolution des besoins (sécurisation et efficacité du système électrique, résilience du réseau en cas de catastrophe naturelle, raccordement des productions d'énergie renouvelable aux réseaux de distribution d'électricité, gestion intelligente du réseau, points de recharge pour les véhicules électriques...), par un financement dédié de l'Etat et des collectivités territoriales responsables, dans les programmations pluriannuelles de l'énergie, selon leurs obligations de service public.
- étendre le mécanisme de garantie national du risque de forage pour la géothermie aux territoires ultramarins, et indemniser les entreprises en cas d'échec dans leurs recherches exploratoires.
- demander aux collectivités territoriales et à l'Etat de publier pour chaque territoire ultramarin, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) mise à jour en 2024, tenant compte des évolutions législatives pour fixer les différents scénarios d'évolution à l'échelle du territoire, des objectifs de transition énergétique ambitieux, réalistes, chiffrés (sur 10, 15 et 20 ans) indiquant le financement et la mise en œuvre, et intégrant citoyens, associations et entreprises.
- faire de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) un sujet de participation citoyenne sur chaque territoire en consultant la société civile, les CESER et les citoyens très en amont (dès la planification au niveau du territoire et localement avant la réalisation de chaque projet pour les plus importants) : débat sur le déploiement des véhicules électriques sur chaque territoire ultramarin. sur l'acceptabilité sociale, environnementale et économique de l'implantation de petits réacteurs nucléaires sur certains territoires (La Réunion et en Nouvelle-Calédonie), afin de mieux connaître les attentes de la population et des organisations représentatives (citoyens tirés au sort, CESER, associations environnementales...)
- mettre en place des formations aux métiers de l'électricité et des énergies renouvelables à tous les niveaux (baccalauréat professionnel, brevet de technicien supérieur, licence professionnelle, diplôme d'ingénieur) en lien avec les débouchés locaux. Cartographier les besoins et les formations à mettre en place sur chaque territoire par les Régions, Chambres consulaires, les représentants de la filière énergétique, les ministères de l'Education nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- créer un mécanisme de financement des actions d'évitement d'émissions carbone par la Commission de régulation de l'énergie pour réorienter le financement perçu sur l'électricité (ex CSPE) d'une production carbonée vers des productions renouvelables décarbonées.
- ouvrir une réflexion sur les conséquences de la transition énergétique sur la fiscalité locale (taxe sur la consommation de carburant), notamment sur une contribution financière assise sur l'installation énergétique (puissance installée) afin de compenser le manque à gagner pour les collectivités territoriales.

B) Mieux connecter les Outre-mer

Enfin, un avis sur auto-saisine de la Délégation aux Outre-mer a été adopté le 22 octobre 2024 (147 p.) à la suite du rapport de Danielle Dubrac, présidente de l'Union des syndicats de l'immobilier (UNIS), présidente de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Seine Saint-Denis, conseillère du CESE et membre du groupe Entreprises, et Pierre Marie-Joseph, chef d'entreprise, président d'honneur de l'Association martiniquaise pour la promotion de l'industrie (AMPI), conseiller du CESE et président du groupe Outre-mer.

« Composée de 11 territoires ultramarins, la « France océanique » voit ses relations se limiter trop souvent à celle avec la « France Hexagonale ». Les normes nationales et européennes, les modèles d'échanges économiques centrés sur la France hexagonale et l'Europe, entraînent pour ces territoires des conséquences sociales et environnementales importantes : empreinte écologique et coût des transports aériens et marins, vie chère et pouvoir d'achat limité pour les habitants... »

Le déficit de connexions pénalise les Outre-mer, tant pour le numérique que pour le maritime ou l'aérien. Pourtant, les Outre-mer disposent d'infrastructures performantes dans ces trois types d'espaces mondialisés. Il serait temps de les valoriser sur les plans économique et social, mais aussi des tarifs pour les résident.e.s et de la transition écologique, « comme la neutralité carbone du transport maritime en 2050. Ces connexions peuvent aussi renforcer les liens des territoires ultramarins avec la Nation, par l'accès aux services publics, l'égalité républicaine, la solidarité, et faciliter leur émancipation en favorisant leur inscription dans leur espace régional. »

Le CESE identifie 4 axes de progrès pour mieux connecter les Outre-mer :

- définir juridiquement un « droit à la continuité territoriale » pour les Outre-Mer, élargir les critères et renforcer les moyens pour les dispositifs de continuité territoriale, notamment avec l'aide de fonds européens « Continuité territoriale » ? C'est un principe de service public : il se donne pour objectif de renforcer la cohésion entre différents territoires d'un même État, en compensant les contraintes liées à leur éloignement, à leur enclavement ou à un accès difficile

La continuité territoriale des Outre-mer est donnée sous la forme d'une aide sous conditions de ressources au financement de billets d'avion aller-retour. Pour certains ultramarins, rejoindre l'Hexagone ou un autre territoire d'Outre-mer est donc synonyme de billets d'avions onéreux, dont les prix sont soumis à la saisonnalité et au coût du carburant (30 à 40% du prix final). Ces reste-à-charge se retrouvent aussi dans l'approvisionnement en marchandises, et ont donc un impact sur le pouvoir d'achat des ultramarins.

- capitaliser sur les connexions des Outre-mer en développant les coopérations régionales et en menant à moyen terme une stratégie de « plateforme de connexion » ou de « hub »

Les Outre-mer voient leurs connexions s'effectuer principalement avec l'Hexagone, alors qu'ils se trouvent sur les grandes routes maritimes et aériennes mondiales, et sur le passage des plus grands câbles sous-marins de télécommunication. Ces positions peuvent devenir des leviers de création d'emplois et de développement économique, avec la création de hubs aériens, portuaires et numériques.

- faire reconnaître au niveau européen la propulsion vélique comme moyen de décarbonation du transport maritime

La propulsion des navires par le vent permet une réduction de 10 à 15% de la consommation de carburant sur un navire existant, et jusqu'à 90% sur un navire neuf. En plus de soutenir l'objectif de

neutralité carbone du transport maritime à 2050, cette reconnaissance permettrait de soutenir une filière vélifique française en plein essor.

- mettre à niveau certaines infrastructures aéroportuaires existantes

Mayotte, Guyane, Miquelon Langlade, Futuna et îles habitées de Polynésie française nécessitent des mises à niveau permettant par exemple d'élargir leur capacité d'accueil, de développer de nouvelles connexions aériennes dans la zone régionale ou de désenclaver certaines parties du territoire.