Quelles compétences pour les régions en matière de développement durable ?

dimanche 19 août 2012

Dans un document de juillet 2012 intitulé "Les régions au coeur du nouvel acte de décentralisation", l'Association des régions de France (ARF) fait connaître ses positions, dans la perspective d'une prochaine loi de décentralisation ("Loi sur les territoires de la République") promise par François Hollande pour compléter et corriger les dispositifs actuels.

L'ARF analyse les compétences des régions et leurs relations avec les autres échelles de territoire dans plusieurs domaines clé : Economie et innovation ; enseignement supérieur et recherche // Orientation, formation professionnelle // Education // Agriculture, forêt, pêche et acquaculture // Aménagement du territoire // Autorités de gestion des fonds européens // Activités ferroviaires // Développement durable (énergie, climat, environnement, biodiversité) // Culture // Sport // Fiscalité régionale adaptée.

Nous reproduisons ici le chapitre relatif au développement durable.

Sommaire de cet article

- Contexte
- Principe général
- Compétences des Régions

Association des régions de France
Dossier ***Les régions au coeur du nouvel acte de décentralisation***
Chapitre *Développement durable (Energie climat environnement biodiversité)*

Contexte

La grande majorité des politiques du développement durable sont aujourd'hui mise en oeuvre au niveau local. Les lois Grenelle ont consacré le rôle de stratège des Régions sans toutefois leur confier les compétences ou les moyens nécessaires.

1) S'agissant des aspects climat/énergie

Le modèle énergétique français est marqué par de grosses unités de production qui desservent par des « tuyaux » de grande capacité, notamment les lignes à très haute tension, des centres de consommation urbains ou industriels parfois très éloignés des lieux de production. Même si cette organisation garantit la sécurité d'approvisionnement et la péréquation de la puissance, cette centralisation de la politique énergétique est aujourd'hui à repenser : coûteuse pour les consommateurs qui paient les pertes d'énergie dues au transport, elle est de surcroît inadaptée aux

fluctuations de la demande, en particulier aux pointes hivernales qui obligent à importer très cher de l'énergie produite chez nos voisins, souvent à un coût environnemental élevé.

Ce modèle entraîne une perte croissante de contrôle du citoyen sur l'énergie qu'il consomme et une piètre efficacité énergétique qui implique aujourd'hui des efforts considérables en matière de maîtrise de la demande afin d'éviter que plusieurs millions de Français tombent en situation de précarité énergétique.

La mise en oeuvre de la transition énergétique voulue par le Président de la République suppose une évolution majeure du mix français, en particulier pour l'électricité dont la part de production nucléaire devrait passer de 75 % à 50 %. Les leviers qui permettront de compenser cette évolution – maîtrise de la demande et développement des énergies renouvelables – ne sauront être actionnés efficacement sans une forte implication des collectivités locales.

Dans ce contexte, le rôle des Régions doit être confirmé et clarifié, en particulier concernant l'immense chantier de la rénovation énergétique des bâtiments et le développement des EnR où les enjeux relèvent pour une grande part de l'innovation technologique et de l'industrialisation des procédés qui permettront d'abaisser les coûts et de créer des emplois.

2) S'agissant des aspects environnement/biodiversité

La France est un des plus importants réservoirs de biodiversité en Europe. Pour autant, seul 1 % du territoire métropolitain est strictement protégé quand plusieurs de nos voisins européens vont jusqu'à 10 %. L'artificialisation des sols représente la superficie d'un département tous les sept ans.

En matière de protection de l'environnement et de la biodiversité, l'État exerce une compétence quasi unique : création et tutelle des parcs et réserves nationales, tutelle sur les établissements publics tel le conservatoire du littoral ; et pouvoir réglementaire à tous les niveaux (excepté pour les RNR).

Si ces dernières années la place des collectivités locales s'est affirmée avec des transferts partiels de compétences et de moyens financiers tels la taxe d'aménagement, cela n'a pas suffi à clarifier les compétences et les missions des différents acteurs pour une gouvernance réellement efficace. Depuis 2004, le législateur a progressivement confié aux Régions le copilotage de plusieurs politiques sans pour autant rationaliser la distribution des rôles entre les acteurs.

Au plan international, c'est l'échelon régional qui est assez largement reconnu comme le plus pertinent, notamment par l'Union mondiale pour la conservation de la nature (UICN).

Dans le cadre d'un nouvel acte de décentralisation, les Régions entendent qu'une compétence réelle leur soit octroyée en matière de protection de l'environnement et de la biodiversité afin d'assurer pleinement leur rôle de chef de file sur leur territoire.

Principe général

1) S'agissant des aspects climat/énergie

Si l'on veut atteindre les objectifs des « trois fois 20 % » et inscrire notre pays dans une trajectoire compatible avec le « Facteur 4 » en 2050, la dimension territoriale de l'énergie doit impérativement être mise au coeur de toute politique pour en assurer l'efficacité et la cohérence.

La répartition actuelle des compétences et des moyens entre l'État et les collectivités territoriales ne

permet pas d'avancer dans cette direction, ni d'identifier clairement les responsabilités de chaque niveau.

Il doit revenir à l'État de fixer les objectifs en fonction des engagements internationaux de la France et de créer un cadre réglementaire et fiscal clair et stable pour le développement des EnR et l'efficacité énergétique.

Les Régions déterminent pour leur part les orientations stratégiques de la transition énergétique à l'échelle de leur territoire. Elles établissent et adoptent sans tutelle des préfectures, des schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) opposables et s'assurent de leur mise en oeuvre.

Elles bénéficient en outre d'un pouvoir réglementaire et de planification en matière de maîtrise de l'énergie, de développement des énergies renouvelables, de gestion des réseaux ainsi que de réglementation thermique pour la construction de bâtiments.

Les tarifs d'achat des EnR et les dispositifs de soutien (crédit d'impôt, etc) font l'objet d'une modulation régionale notamment en fonction de critères géographiques. Les tarifs sont fixés nationalement toutefois les Régions participent à leur définition.

Dans le cadre de leurs compétences en matière de développement économique et de formation, les Régions sont responsables du pilotage de la transition écologique de l'économie et accompagnent le développement des nouveaux métiers qui y sont liés. Elles veillent ainsi à l'accompagnement des filières industrielles et au développement de l'innovation dans l'économie verte en particulier dans le cadre des schémas régionaux de développement économique (SRDE).

2) S'agissant des aspects environnement/biodiversité :

Les Régions deviennent chef de file de la compétence biodiversité sur leur territoire. Elles élaborent en étroite concertation avec les différents acteurs des schémas régionaux de cohérence écologique qu'elles adoptent désormais sans tutelle des préfectures. Ces schémas deviennent un volet obligatoire d'un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable DDT prescriptif. Les Régions disposent des mêmes capacités de réglementation sur les Réserves naturelles régionales que l'État sur les réserves nationales.

Compétences des Régions

1) S'agissant des aspects climat/énergie

a) Coordination avec les autres niveaux de collectivités

La Commune, échelon de proximité par excellence doit mener des actions d'information et de sensibilisation sur la sobriété énergétique auprès de ses habitants. En charge d'appliquer et de contrôler la réglementation en matière d'urbanisme (pouvoir de police), les communes doivent être dotées d'un pouvoir réglementaire leur permettant d'aller plus loin que la norme nationale.

L'Intercommunalité doit devenir l'échelon de base de l'action publique à travers les Plans climat-énergie territoriaux (PCET) rendus à court terme obligatoires quel que soit le type de structure et le nombre d'habitants, le cas échéant selon des modalités adaptées. L'intercommunalité est l'échelon pertinent pour identifier les sources d'économies d'énergie, conduire les politiques de rénovation énergétique du bâti et accompagner le développement d'unités de production d'EnR.

Enfin, l'intercommunalité doit avoir la main sur la gestion des différents réseaux publics de

distribution d'énergie. Les autorités concédantes doivent retrouver la prééminence sur les délégataires. La collectivité doit avoir, conformément au droit européen, le libre choix de l'administration future soit en interne, via une régie, une SEM, une SPL ou via une délégation mais dans le cadre d'une consultation ouverte.

Le Département est le mieux placé pour prendre en charge la prévention et la lutte contre la précarité énergétique en menant des actions de sensibilisation mais aussi en accompagnant des travaux de maîtrise de la demande auprès des ménages les plus en difficulté (certains comme par exemple la Charente ou l'Oise le font déjà dans le cadre de leurs agendas 21).

Le mouvement de départementalisation des autorités concédantes (propriétaires des réseaux de distribution) sera poursuivi et encouragé, avec possibilité toutefois pour les communautés de communes et d'agglomération de conserver leur compétence.

L'État est le garant des engagements de la France au niveau européen et international. Il met en place le cadre réglementaire en matière de développement des EnR, de maîtrise de la consommation et de standards d'efficacité énergétique. Il veille à la cohérence des Schémas régionaux et assure l'accompagnement et le suivi de la mise en oeuvre des schémas régionaux.

b) Compétences nouvelles

– La Région adopte désormais le SRCAE comme le schéma éolien sans tutelle du Préfet. Le SRCAE devient un véritable document de planification opposable aux documents d'urbanisme (SCOT, PLU, etc.) et aux projets énergétiques.
– Le SRCAE devra comporter une première partie prescriptive, relativement succincte et générale ; la seconde partie sera composée des développements détaillés et sectoriels. Le volet "organisation territoriale" des SRCAE pourra définir des aménagements à la répartition des compétences infrarégionales en fonction de spécificités territoriales
– Les schémas de raccordement des énergies renouvelables ou de développement des réseaux découleront des SRCAE, et seront élaborés sous la direction des Régions.
– La Région peut moduler la réglementation nationale pour l'adapter au mieux aux spécificités de son territoire.

La Région doit devenir le principal soutien des échelons infras pour la concrétisation des objectifs inscrits dans les SRCAE en :
– veillant à la cohérence des projets menés aux niveaux inférieurs et en fournissant un appui technique et méthodologique aux porteurs de projets ;
– garantissant l'équilibre économique des opérations via de nouveaux outils financiers en lien avec le projet de banque publique d'investissement et permettant notamment de drainer l'investissement local. Si les expériences de création d'établissements publics locaux dédiés à la rénovation énergétique du bâtiment (habitat et/ou tertiaire) menées dans plusieurs Régions s'avèrent positives, il pourra être envisagé que chaque Région doive créer une telle structure.
– assurant l'observation et le suivi de la mise en oeuvre des politiques territoriales.
– Il est reconnu à l'ensemble des Régions le même pouvoir réglementaire pour le développement des EnR existant aujourd'hui seulement pour les Régions d'outre mer (article 69 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer) consistant en une habilitation à « fixer les règles spécifiques au territoire régional en matière de maîtrise de la demande en énergie, de développement des énergies renouvelables ainsi que de réglementation thermique pour la construction de bâtiments ». Celle – ci sera élargie à la rénovation du bâtiment pour laquelle une réglementation nationale sera établie avec la possibilité de modulation par les Régions.

Association des Régions aux décisions nationales : une modulation régionale des tarifs d'achat EnR

et des autres dispositifs de soutien (crédit d'impôt, etc.) en fonction de spécificités climatiques ou géographiques doit être mise en place :
– Les Régions devront être associées à sa définition dès lors qu'il s'agit d'une modulation décidée à l'échelle nationale.
– Plus largement, les Régions doivent pouvoir participer activement aux instances nationales comme la CRE, le CESE ou les travaux de planification nationale.

S'agissant des aspects environnement/biodiversité

a) Coordination avec les autres niveaux de collectivités

Le schéma régional de cohérence écologique devient un des volets obligatoires du SRADDT consacré à la biodiversité. Les SRADDT devront avoir la même force réglementaire que le SDRIF francilien, notamment en étant opposable aux documents d'urbanismes (SCOT, PLU…).

Les Régions gèrent la protection des espaces naturels sensibles ce qui implique le transfert progressif de la part « espaces naturels » de la Taxe d'aménagement des départements vers les Régions (préconisé par le rapport IGF/CGEDD du 9 février 2012). Certains départements ayant mis en place des politiques remarquables, la Région peut déléguer cette compétence à un conseil général et lui verser la part de fiscalité correspondante.

b) Compétences nouvelles

Les Régions pilotent sans tutelle des préfectures et en étroite collaboration avec les différents acteurs de terrains et l'État, l'élaboration des SRCE.

La Région a pour mission de gérer les fonds structurels et les aides du 2e pilier de la PAC et veillent à ce qu'un quota minimum de ces fonds soit dédié à la biodiversité.

Les Régions disposent des mêmes capacités de réglementation sur les Réserves naturelles régionales que l'État sur les réserves nationales notamment sur les questions de survol et d'extraction de granulats.

Les continuités écologiques ne s'arrêtant pas aux frontières des États, les Régions souhaitent, à titre d'expérimentation, pouvoir élaborer des SRCE transfrontaliers.

Ressources

Les Régions devront être dotées des moyens humains nécessaires pour mener à bien les documents de planification, notamment SRCAE et SRCE.

Une grande réforme fiscale de l'énergie devra être menée afin de simplifier la fiscalité énergie et environnementale actuelle (notamment la fiscalité de l'électricité par exemple), afin de clarifier les parts locales des taxes.
– Chaque collectivité, à son échelle et à due proportion de ses compétences), devra pouvoir bénéficier de recettes issues de cette fiscalité.
– Les Régions devront être en mesure de renforcer la fiscalité énergie/environnement par rapport au minimum national (à l'image de la part régionale de la TIPP actuelle).
– Les recettes de la fiscalité énergie devront être employées à la transition énergétique (soit par la création de « recettes dédiées », soit par la création d'un principe par lequel le montant des dépenses du secteur de l'énergie devra être obligatoirement égal ou supérieur aux recettes issues de l'énergie).

Une grande réforme de fiscalité du patrimoine naturel est également nécessaire

Le récent rapport sur la fiscalité et la biodiversité qui a été rendu public le 9 février 2012 par l'IGF et le CGEDD propose de concentrer les ressources fiscales locales sur l'échelon territorial le plus pertinent, la Région apparaissant comme la collectivité la plus à même de mener une politique cohérente avec le développement des Trames Vertes et Bleues ainsi qu'avec l'action des services déconcentrés de l'État et des acteurs locaux.

Le transfert progressif de la part espaces naturels de la Taxe d'aménagement des départements vers les Régions préconisé par ce rapport est une piste intéressante puisqu'une grande majorité de départements lèvent cette taxe au taux moyen de 1 % alors même que la loi a fixé le plafond à 2 %. Pour ne pas pénaliser les départements engagés dans cette politique et afin de permettre une transition en souplesse de ce transfert de fiscalité les Régions proposent que 50 % du produit maximal leur soit affecté (100 à 120 M€) au titre de la mise en oeuvre des SRCE et des RNR.

La perspective à moyen terme doit somme toute résider dans la création d'une fiscalité pérenne ne pesant pas trop durement sur les particuliers. La création d'une fiscalité spécifique sur l'artificialisation des sols, qui au-delà de la destruction de la biodiversité, de l'aggravation des risques naturels, pose la question de la densification urbaine doit être envisagée. Cette taxe s'appliquerait sur l'ensemble des projets de création ou d'extension d'infrastructures de transports (hors voirie), de logement (hors logement social), de zones d'activité et bâtiments tertiaires.

Une part importante en serait affectée aux Régions, tandis qu'une autre part alimente un fonds de solidarité national pour la biodiversité.

Copyright © Site de l'Association Adéquations - https://www.adequations.org/spip.php?article1875