



La commune rurale et la transition écologique

Fiche de synthèse

Auteur : Christine Moro

Relecteurs/contributeurs : Laurent Badone, Nelly Dufour

Table des matières

Introduction.....	1
1 En quoi les communes rurales sont-elles concernées par la transition écologique ?.....	2
1.1 Définition des ruralités.....	2
1.2 Les communes rurales actrices de la transition écologique	2
2 La commune rurale et les autres collectivités territoriales, acteurs locaux de la transition écologique.....	3
3 Quels sont les sujets à traiter ? Les cinq volets de la transition écologique	4
3.1 Réduire les émissions de gaz à effet de serre	4
3.2 L'adaptation au changement climatique.....	5
3.3 Préserver la biodiversité.....	5
3.4 Lutter contre les pollutions	6
3.5 Les enjeux sociaux et sociétaux.....	6
4 Comment la commune peut-elle procéder ?.....	6
4.1 Etablir un diagnostic de son propre territoire.....	6
4.2 Mobiliser les acteurs locaux.....	7
4.3 Définir les priorités de la transition écologique sur le territoire	7
4.4 Définir une feuille de route de transition écologique pour les bâtiments et personnels de la commune.....	7
4.5 Rechercher des partenariats et des moyens de mise en œuvre.....	8

Introduction

Ce document constitue la synthèse du **dossier sur le même sujet, publié en parallèle et disponible ici**¹.

Les communes rurales sont plus de 30 000 (soit 88 % des communes françaises) et accueillent plus de 21 millions d'habitants (soit près d'un tiers de la population française). Ces chiffres suffisent à comprendre le rôle crucial qu'elles sont appelées à jouer dans la transition écologique : sans elles, les succès enregistrés resteront tout à fait relatifs. Et cela d'autant plus

¹ Pour retrouver le kit d'auto-formation d'une FPTE : <http://fpte.fr/?p=234>



que c'est sur les territoires ruraux que se jouent de nombreux enjeux de la transition écologique : développement d'une agriculture durable, des énergies renouvelables, gestion de l'eau, préservation des milieux naturels dont les forêts et zones humides, restauration de la biodiversité...

Or, la transition écologique et son urgence ne sont pas forcément les premiers besoins ressentis par leurs élus et leurs habitants, plus préoccupés par le décalage constaté, à leur détriment, par rapport aux zones urbaines, concernant le développement économique et l'accessibilité des services publics. La transition écologique peut y être perçue comme une injonction imposée par le monde urbain, injonction qui serait injuste et impossible à respecter du fait de son coût. L'ampleur des défis, le nombre de sujets à traiter, les imputations financières, peuvent également laisser les maires ruraux déconcertés et démunis.

Ces sujets font l'objet de discussions politiques impliquant le Gouvernement, les assemblées parlementaires en particulier le Sénat, les collectivités territoriales et leurs associations, en particulier l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

Avec la présente fiche, et le dossier complémentaire qui lui correspond, l'association *Une Fonction publique pour la transition écologique (Une FPTE)* n'entend pas empiéter sur le contenu de ces discussions politiques, mais fournir aux maires des communes rurales et à leurs équipes un document leur permettant d'avoir une **vision globale des enjeux** et de la manière dont les communes rurales peuvent **contribuer aux transformations en cours, en prenant en compte leur petite taille et le caractère limité de leurs moyens matériels**.

I En quoi les communes rurales sont-elles concernées par la transition écologique ?

I.1 Définition des ruralités

La définition de la ruralité ne va pas de soi. Elle est souvent une définition « en creux », par opposition aux villes.

Un rapport réalisé en 2019 par la Mission Ruralité distingue trois types de « campagnes » :

- les campagnes densifiées, périurbaines ou le long du littoral et des vallées dont le problème essentiel est alors de contenir l'étalement et d'éviter l'engorgement ;
- les campagnes agricoles et/ou industrielles, sous faible influence urbaine, où les enjeux sont le développement durable, l'accroissement des offres de mobilité, la gestion des conflits d'usage ;
- les campagnes à faible densité humaine et économique, aux faibles revenus : l'enjeu est alors de répondre aux besoins humains et sociaux (connectivité, accessibilité des services) et de trouver des relais de croissance.

Le **comité interministériel aux ruralités** a défini en 2020 la ruralité comme liée à la **faible densité de la population**. Selon ce critère, plus de **30 000 communes** peuvent être considérées comme rurales et plus de **21 millions d'habitants** y habitent soit près d'un tiers de la population française.

I.2 Les communes rurales actrices de la transition écologique

La transition écologique n'est pas forcément le premier besoin ressenti par ces territoires et leurs habitants, plus préoccupés par le **maintien démographique, le développement économique, l'accessibilité des services publics et la réduction des inégalités territoriales et sociales**. Répondre à ces préoccupations essentielles doit être un objectif



prioritaire, tout en veillant à ce que les solutions mises en œuvre aillent dans le sens de la transition écologique. Il faut aussi **faire comprendre aux habitants en quoi ils sont concernés par la transition écologique.**

Les territoires ruraux **subissent les effets du changement climatique** : sécheresse et hausse de température, remise en cause des types ou des modes de culture, incendies, tensions sur les réserves d'eau, baisse de l'enneigement, recul du trait de côte, inondations, pertes de la biodiversité... Ils subissent également les **dommages portés à l'environnement** : pollution des sols, des cours d'eau, déchets plastiques...

Les maires sont en première ligne pour **gérer les situations de crise** mais aussi établir des **plans de prévention.**

Les territoires ruraux sont également **appelés à jouer un rôle de premier plan pour la transition écologique** en tant que :

- territoires de **production agricole**, ce qui interroge les pratiques agricoles et leur transition vers un modèle d'agriculture moins émettrice et plus durable ;
- territoires de **production des énergies renouvelables** : éolien, solaire, hydroélectricité, méthanisation... ;
- territoires abritant et développant des **puits de carbone** : dans les communes rurales, la forêt couvre 18 millions d'hectares, soit près de 90,6 % de la forêt métropolitaine, qui permet de capter 79 millions de tonnes de CO₂ ;
- territoires où peuvent se déployer les **mécanismes d'adaptation au changement climatique** : mesures pour limiter le retrait du trait de côte, développement des milieux humides, et d'une façon générale les « solutions fondées sur la nature »... ;
- territoires de **protection de la biodiversité** : dans les communes rurales, les rivières parcourent 381 410 km et les espaces protégés recouvrent 14 millions d'hectares (soit près de 90 % de la surface totale protégée en France).

2 La commune rurale et les autres collectivités territoriales, acteurs locaux de la transition écologique

La commune rurale se trouve être au milieu d'un maillage de collectivités territoriales et d'établissements publics qui tous sont impliqués, de par la loi, dans la mise en œuvre de la transition écologique. La commune possède une **clause générale de compétence** et a donc la capacité d'intervenir sur tout sujet, dès lors qu'il répond à un intérêt public local et que le domaine d'intervention ne relève pas d'une compétence exclusive de l'Etat ou d'une autre collectivité territoriale. Elle ne doit pas craindre de s'emparer des sujets ayant trait à la transition écologique. Elle doit cependant prendre en compte **les documents d'orientation qui s'imposent à elle et sur la base desquels elle peut recevoir des soutiens.**

Certaines compétences relevant du « bloc communal » sont ainsi transférées, à titre obligatoire ou par décision des communes membres, à **l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre** auquel la commune appartient.

Les **EPCI de plus de 20 000 habitants** doivent se doter d'un **Plan Air Climat Energie du territoire (PCAET)**, avec un programme d'actions à réaliser dans les domaines suivants :

- efficacité énergétique, dont maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public et de ses nuisances lumineuses ;



- développement des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, augmentation de la production d'énergie renouvelable et de l'énergie de récupération, y compris récupération de chaleur ;
- réduction de l'empreinte environnementale du numérique ;
- limitation des émissions de gaz à effet de serre ;
- mobilité sobre et décarbonée lorsque l'établissement public exerce les compétences en la matière.

Les compétences du bloc communal qui ne sont pas transférées à un EPCI demeurent exercées par la commune. Dans l'exercice de leurs compétences, les communes sont tenues de respecter les orientations de la transition écologique définies par les lois, règlements et stratégies nationales. Elles doivent **appliquer les mêmes principes dans leurs activités**, en tant que consommatrices de biens et service, acheteuses, émettrices de gaz à effet de serre et productrices de déchets : **gestion de leur patrimoine (bâtiments, éclairages publics, espaces verts), emploi d'agents publics, pourvoi de services publics.**

Les actions de la commune et de l'EPCI doivent s'inscrire dans le cadre des orientations définies par :

- **Le SCoT** (schéma de cohérence territoriale), outil de planification stratégique intercommunale à long terme (environ 20 ans), à l'échelle d'un large bassin de vie, d'emploi ou d'une aire urbaine.
- **Les documents relatifs à l'eau : le SDAGE** (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux), élaboré à l'échelle du bassin hydrographique par le « comité de bassin », et le **SAGE** (Schéma d'aménagement et de gestion des eaux), qui décline et adapte les dispositions du SDAGE à l'échelle locale (sous-bassin).
- **Le SRADDET** (Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire) qui est à l'heure actuelle le document central concernant la transition écologique dans tous ses aspects. Il permet la déclinaison, confiée à la Région, des politiques publiques nationales, et leur adaptation au contexte local. Les règles générales du SRADDET sont **opposables juridiquement aux collectivités territoriales sub-régionales.**

3 Quels sont les sujets à traiter ? Les cinq volets de la transition écologique

3.1 Réduire les émissions de gaz à effet de serre

Le gaz carbonique ou CO₂ représente 75 % des émissions de gaz à effet de serre qui contribuent au réchauffement climatique. La réduction des émissions de CO₂ est donc cruciale pour ralentir ce réchauffement et, à terme, inverser la tendance. **La stratégie nationale bas-carbone (SNBC)** adoptée par la France depuis 2015 fixe comme objectif la **neutralité carbone en 2050** ; une première étape doit être atteinte **en 2030 avec une réduction de 55 % des émissions par rapport à celles de 1990**. Pour atteindre cet objectif intermédiaire il faut réduire les émissions d'environ 5 % par an entre maintenant et 2030.

Quatre moyens peuvent être mis en œuvre :

- **La sobriété énergétique** : modération dans l'usage de l'énergie.
- **L'efficacité énergétique** : production et consommation moins gourmandes en énergie, lutte contre les déperditions et les gaspillages, récupération de chaleur,



valorisation des déchets... La commune peut traiter ce sujet, ainsi que la sobriété, dans une **feuille de route de transition écologique pour les bâtiments et personnels de la commune**

- **Le développement des énergies renouvelables.**
- **Les puits de carbone**, qui permettent d'absorber une partie des émissions.

Les deux principaux autres gaz à effet de serre sont **le méthane**, émis notamment par l'élevage bovin, et **le protoxyde d'azote** (36 MTéq.CO₂) résultant de l'emploi d'engrais azotés. 68 % du méthane et 89 % du protoxyde d'azote émis par la France proviennent de l'agriculture. Les communes rurales sont donc particulièrement intéressées à la lutte contre l'émission de ces deux gaz en travaillant étroitement, et dans la confiance, avec les agriculteurs, lesquels figurent parmi les premiers acteurs impliqués dans la résolution active de ces facteurs.

Au lieu d'être relâché dans l'atmosphère, le méthane peut être valorisé par la **méthanisation agricole**, qui permet de produire du **biogaz**, contribuant ainsi à la décarbonation.

Les **puits de carbone** se trouvent essentiellement dans les campagnes : forêts, prairies, bocages, marais... Les communes rurales peuvent mettre en valeur les puits de carbone dont elles disposent (bénéfiques en qualité de la vie, santé et lien avec la nature pour les habitants, attractivité touristique), les protéger de la détérioration et chercher à en étendre la superficie et la qualité.

3.2 L'adaptation au changement climatique

L'adaptation au changement climatique a pour but de **limiter les dommages** résultant déjà du changement climatique, ou qui sont prévisibles dans un futur à échelle humaine.

Le maire et son équipe sont en première ligne en cas de catastrophe (incendie de forêt, inondation, tornade...) mais ils se doivent aussi de mettre en œuvre des mesures de **prévention** du risque, ce qui comporte une dimension d'**anticipation** des évolutions futures. Les documents stratégiques évoqués plus haut (PCAET, SCoT, SRADDET) incluent un volet « adaptation ».

L'ADEME propose aux collectivités territoriales la **démarche TACCT** (Trajectoires d'adaptation au changement climatique des territoires)², qui les accompagne dans l'élaboration de leur politique d'adaptation « de A à Z », depuis le diagnostic de vulnérabilité jusqu'au suivi des mesures et à l'évaluation de la stratégie.

3.3 Préserver la biodiversité

La protection ou la restauration de la biodiversité **peut nous aider à lutter contre le changement climatique** :

- les forêts, haies, prairies, bocages... constituent des puits de carbone.
- en matière d'adaptation au changement climatique, les « solutions fondées sur la nature », en particulier celles favorisant la préservation des milieux humides, permettent de lutter contre la pénurie d'eau, le retrait de côte, les inondations.

Les communes rurales peuvent en particulier participer à la « **trame verte et bleue** » qui consiste à permettre aux espèces (animaux terrestres et oiseaux pour la « trame verte » et espèces aquatiques pour la « trame bleue ») de se déplacer et de regagner de nouveaux milieux

² [TACCT \(ademe.fr\)](https://ademe.fr)



de vie. Elles sont aussi encouragées à agrandir **les zones protégées** ou en créer de nouvelles. Les communes rurales abritent **90 %** des surfaces protégées françaises.

3.4 Lutter contre les pollutions

La lutte contre les pollutions comporte de nombreux aspects. Les entreprises agricoles et industrielles potentiellement polluantes sont soumises à déclaration, enregistrement ou autorisation, et leurs activités sont contrôlées par **l'inspection des installations classées**.

La gestion des déchets (avec pour objectif premier la réduction de leur volume) relève de la compétence obligatoire des EPCI. Cependant, les maires demeurent chargés de la **lutte contre les dépôts illégaux** de déchets, et peuvent par ailleurs entreprendre des **actions de sensibilisation** à la gestion des déchets (réduction du volume, tri) auprès de la population, dans les écoles....

S'agissant de la lutte contre la **pollution plastique**, depuis le 1^{er} janvier 2022, la commande publique ne doit plus comporter d'achats de plastique à usage unique pour la consommation sur les lieux de travail et pour les événements organisés sous leur responsabilité. Les communes peuvent aussi participer à la sensibilisation de la population dans le cadre de **la feuille de route « zéro déchet plastique en mer en 2025 »**.

3.5 Les enjeux sociaux et sociétaux

Les territoires ruraux ressentent comme des injustices certaines mesures concernant, par exemple, les voitures électriques, la taxation du carbone, l'objectif « zéro artificialisation nette », ainsi que les mesures d'économie réduisant l'accessibilité des services publics.

La transition écologique ne concerne pas seulement la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement, mais aussi une dimension sociale et sociétale visant à compenser les inconvénients ou les charges particulières résultant de leur situation géographique et démographique.

L'Agenda Rural, lancé en 2019, n'a malheureusement pas réussi à dissiper le sentiment d'injustice et d'abandon. En juin 2023, le gouvernement a annoncé un **nouveau programme « France ruralités »**, qui vise notamment à « **reconnaître et rémunérer la contribution des territoires ruraux à la planification écologique** ».

4 Comment la commune peut-elle procéder ?

4.1 Etablir un diagnostic de son propre territoire

Le diagnostic de territoire est une première réponse aux questions que se posent les élus, car il permet :

- d'analyser les spécificités de son territoire, ses faiblesses mais aussi ses forces et ses opportunités ;
- d'évaluer les risques auxquels la commune est confrontée ou pourrait l'être à l'avenir ;
- d'identifier les attentes et besoins des habitants.

Des outils en ligne sont à la disposition des communes rurales pour les aider à établir un diagnostic de leur territoire, qui peut être simplifié en fonction de leur taille.



4.2 Mobiliser les acteurs locaux

L'établissement du diagnostic du territoire représente aussi **une opportunité d'instaurer un dialogue avec les citoyens, les entreprises...**, et de réunir autour de la table des acteurs qui manquent souvent d'espaces collectifs pour se croiser. Le dialogue peut être organisé, par exemple :

- en créant des occasions de rencontres, des espaces de discussions, voire de négociations, pour permettre à l'ensemble des parties prenantes de s'exprimer.
- en prenant le temps d'expérimenter des solutions avant de les généraliser.

Instaurer ces échanges et en tenir compte donnera une légitimité accrue à la feuille de route et en facilitera la mise en œuvre.

La transition écologique dans la commune doit pouvoir s'appuyer sur les acteurs du territoire qui ont chacun leur rôle à jouer :

- l'élu en tant que chef d'orchestre du processus décisionnel et garant du processus inclusif des transitions ;
- l'agent des collectivités territoriales, chargé au quotidien de la mise en œuvre du projet ;
- L'acteur local : qu'il soit habitant, entrepreneur, artisan ou associatif, il doit être impliqué dans la discussion et le processus de choix des priorités ;
- l'agent de l'Etat, qui assure le lien entre le projet local et les orientations nationales ou régionales ; facilitateur, il apporte son expertise technique et/ou sa part de financement.

4.3 Définir les priorités de la transition écologique sur le territoire

La commune rurale dispose de **moyens limités**, qu'il s'agisse de la disponibilité en temps des élus, qui exercent par ailleurs leur activité professionnelle, du nombre d'agents publics, du budget de la commune.

Il faut donc viser la simplicité, en **se concentrant sur les priorités (deux ou trois) :**

- en lien avec les vulnérabilités et les atouts du territoire ;
- en tenant compte des compétences des autres collectivités territoriales (notamment de l'EPCI) et des actions qu'elles ont mis en place par ailleurs,
- et en utilisant les aides et les appuis disponibles (conseils, subventions).

Les objectifs adoptés doivent être déclinés **en actions concrètes** avec des objectifs concrets, chiffrés, qui servent de **cibles**, et un **calendrier de réalisation**. Ils doivent être ambitieux mais réalistes.

4.4 Définir une feuille de route de transition écologique pour les bâtiments et personnels de la commune

La feuille de route concerne les services de la commune a une grande importance en termes **d'exemplarité** ; sa mise en œuvre renforce la légitimité des efforts demandés aux habitants dans le cadre du plan de transition écologique du territoire.



La même méthode s'impose : concertation et dialogue avec les agents, fixation d'**objectifs concrets**, chiffrés, ambitieux mais **réalistes**, assortis d'un suivi et d'un **calendrier de mise en œuvre**. **En annexe**, le canevas des sujets que l'on peut traiter.

4.5 Recherche des partenariats et des moyens de mise en œuvre

La **recherche de partenaires** permet d'élargir le cadre ou l'ambition du projet en travaillant avec d'autres communes, ou dans le cadre de l'EPCI, ou en l'intégrant dans un programme départemental, régional, ou national.

Compte tenu de la petite taille de l'équipe municipale et du caractère spécialisé des projets de transition écologique, l'**aide en ingénierie** est un besoin souligné par les maires. Il existe une expertise locale, principalement structurée autour des **agences techniques départementales**. L'**ANCT** fournit également des **prestations en ingénierie**, gratuites pour les communes de moins de 3 500 habitants et pour les EPCI de moins de 15 000 habitants. Les collectivités territoriales peuvent adhérer au **Cerema** qui apporte une expertise technique de haut niveau dans ses neuf domaines d'activité (aménagement, transports, infrastructures, risques, bâtiment, environnement...).

Le **nouveau programme « France Ruralités »**, annoncé le 15 juin 2023, prend la suite de l'Agenda rural. France ruralités s'articule autour de **quatre axes** :

- **L'ingénierie** : un nouveau programme de l'ANCT, « **Villages d'avenir** », est mis en place ;
- Donner aux collectivités **les moyens d'assurer l'entretien et la valorisation des « aménités rurales »** : la dotation biodiversité passe de 40 M€ à 100 M€ en 2024 ;
- Les réponses à apporter aux **problèmes du quotidien** des habitants des zones rurales, notamment en matière de **mobilité** (création d'un fonds de soutien de 90 M€ sur 3 ans pour accompagner les autorités organisatrices des mobilités rurales dans le déploiement d'une offre de mobilités durables dites du « dernier kilomètre »), **d'attractivité** (prolongation des volontariats territoriaux en administration [VTA] jusqu'en 2026, lancement des « VTA expertises », développement des « tiers-lieux » et de l'économie sociale et solidaire [ESS]) ; **d'accès aux services publics** (maisons France Services, médico-bus, maisons de santé) ; de **logement** (retour sur le marché de logements vacants, rénovation énergétique du bâtiment)...
- **Une attention recentrée sur les zones de revitalisation rurale (ZRR)**. Prenant la suite de l'actuel zonage de revitalisation rurale, France Ruralités permettra de cibler les zones en recul démographique et économique depuis 1999, dans lesquels des exonérations fiscales et sociales ciblées seront mises en place et l'appui de l'Etat sera renforcé.



ANNEXE : Le **canevas ci-dessous** est destiné à servir de guide à la réflexion et à la discussion pour la feuille de route de transition écologique pour les bâtiments et personnels de la commune :

Sujet	La mise en œuvre est principalement entre les mains :	
	des autorités locales	des agents
1. Les installations physiques		
- sobriété d'usage (consignes de température, bonne conduite volets/portes, arrêt des appareils électriques le soir...)		X
- petits travaux (robinets, ampoules, chasses d'eau, récupérateurs d'eaux pluviales...)	X	
- travaux de grande ampleur (changement chauffage, rénovation énergétique)	X avec aide extérieure	
2. L'organisation du travail		
- télétravail ?	X	
- accessibilité des services publics	X	
3. La mobilité durable		
- véhicules de la commune (voitures, camionnettes...)	X	
- déplacements des agents (covoiturage, vélo...)		X
4. La cantine		
- produits locaux/bio	X	
- menu végétal	X	
- éliminer le gaspillage		X
- pas d'ustensiles plastiques	X	
5. Les achats		
- produits alimentaires	X	
- élimination du plastique	X	
- papier recyclé	X	
- produits d'entretien peu polluants	X	
- achat d'équipements bon indice de réparabilité/ de seconde main (y compris numérique)	X	