



La commune rurale et la transition écologique

Auteur : Christine Moro

Relecteurs/contributeurs : Laurent Badone, Nelly Dufour

Table des matières

| | |
|---|----|
| Introduction..... | 2 |
| 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 | 3 |
| 2 La commune rurale et les autres collectivités territoriales, acteurs locaux de la transition écologique..... | 4 |
| 2.1 Les compétences transférées à l'intercommunalité..... | 5 |
| 2.2 Le Plan Air Climat Energie du territoire (PCAET) | 6 |
| 2.3 Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) | 6 |
| 2.4 Le rôle joué par le département..... | 7 |
| 2.5 Les documents relatifs à l'eau et aux milieux humides : SDAGE et SAGE | 7 |
| 2.6 Au niveau de la région : le SRADDET | 7 |
| 3 Quels sont les sujets à traiter ? Les cinq volets de la transition écologique | 8 |
| 3.1 Réduire les émissions de gaz à effet de serre (« atténuation »)..... | 9 |
| 3.2 L'adaptation au changement climatique..... | 12 |
| 3.3 Préserver la biodiversité..... | 12 |
| 3.4 Lutter contre les pollutions | 13 |
| 3.5 Les enjeux sociaux et sociétaux..... | 13 |
| 4 Comment la commune peut-elle procéder ?..... | 15 |
| 4.1 Etablir un diagnostic de son propre territoire..... | 15 |
| 4.2 Mobiliser les acteurs locaux..... | 16 |
| 4.3 Définir les priorités de la transition écologique sur le territoire..... | 16 |
| 4.4 Définir une feuille de route de transition écologique pour les bâtiments et personnels de la commune..... | 17 |
| 4.5 Rechercher des partenariats et des moyens de mise en œuvre..... | 18 |
| Conclusion..... | 21 |



Introduction

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, et quels que soient l'engagement et la contribution des autres collectivités territoriales, les succès enregistrés resteront tout à fait relatifs.

Et cela d'autant plus que c'est sur les territoires ruraux que se jouent de nombreux enjeux de la transition écologique : développement des énergies renouvelables, d'une agriculture durable, 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 et en particulier le Sénat, les collectivités territoriales et leurs associations, notamment l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

Avec le présent dossier, 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 taille restreinte et le caractère limité de leurs moyens matériels**.

Une **fiche de synthèse** accompagne ce dossier¹.

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, mais la notion de ville elle-même recouvre des réalités très différentes.

Suivant le **rapport « Ruralités, une ambition à partager : 200 propositions pour un Agenda rural »**² établi en 2019 par la Mission Ruralité³, **le rural est pluriel tout comme la ville, et les besoins sont pluriels également**. La typologie établie en 2011 par la DATAR et l'INRA distingue trois types de « campagnes » :

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

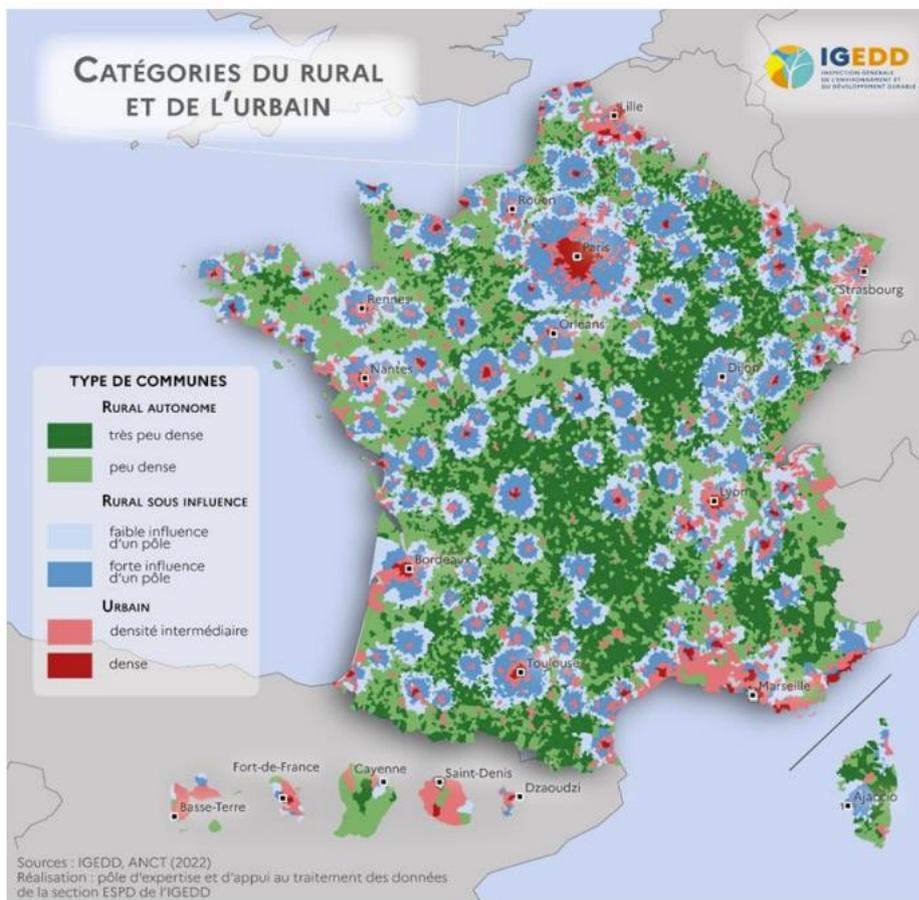
² [Rapport_Mission-ruralite_juillet-2019.pdf \(agence-cohesion-territoires.gouv.fr\)](#)

³ Constituée de députés, sénateurs et élus locaux.



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

Suite à ce rapport, un **comité interministériel aux ruralités** a été constitué⁴. Lors de sa réunion de septembre 2020, les participants se sont mis d'accord pour adopter **une définition de la ruralité liée à la faible densité de la population**. En appliquant cette définition, **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.



1.2 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**, et qui peuvent voir la transition écologique comme une contrainte

⁴ Il s'est réuni à trois reprises, en février et septembre 2020, et en novembre 2021.



et un obstacle. Répondre à ces préoccupations essentielles, voire existentielles, 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 mettre en œuvre la transition écologique à l'échelle locale**, 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 chaque année 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).

En 2019, le Gouvernement a décidé de lancer l'« **Agenda rural** », mis en œuvre par l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), « *un ensemble de 181 mesures pour adresser une première réponse aux territoires ruraux* », que le gouvernement estime « *mis en œuvre à 93 %* »⁵. Après un bilan de l'Agenda rural mené par l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)⁶ et un dialogue mené par l'Etat avec les collectivités territoriales rurales, la Première ministre Elisabeth Borne, a annoncé, le 15 juin 2023 à Montmorillon (86), le **plan France ruralités** qui prend la suite de l'Agenda rural (voir point 4.5.).

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.

⁵ Dossier de presse du lancement de France Ruralités, juin 2023.

⁶ Voir [Évaluation de la mise en œuvre de l'Agenda rural « France Ruralités », un programme pour les territoires ruraux | IGEDD \(developpement-durable.gouv.fr\)](#)



La commune est la seule collectivité territoriale qui, après la loi NOTRe⁷, ait conservé la **clause générale de compétence**⁸. Cela signifie qu'elle a 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.

La commune ne doit donc 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.**

2.1 Les compétences transférées à l'intercommunalité

Les compétences du « bloc communal » couvrent plusieurs sujets liés à la transition écologique.

Nombre d'entre elles sont exercées non pas par la commune mais par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre auquel la commune appartient. Certaines compétences sont transférées de manière obligatoire, d'autres peuvent l'être à la suite d'une décision des communes membres de l'intercommunalité. Le tableau ci-après récapitule les dispositions légales en vigueur.

| | GEMAPI, déchets, eau & assainissement | Politique de la ville, eaux pluviales | Protection et mise en valeur environnement | Organisation mobilité | Contribution à la transition énergétique | Lutte contre pollution de l'air, contre le bruit | Distribution électricité, gaz, réseaux chaleur et froid | PCAET |
|----------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--|-----------------------|--|--|---|-------|
| Communauté de communes | x | | Comp. facultative | | | | | |
| Communauté d'agglomération | x | x | Comp. facultative | x | | Comp. facultative | | |
| Communauté urbaine | x | x | Comp. facultative | x | x | x | | |
| Métropole | x | x | Comp. facultative | x | x | x | x | X |

Les compétences du bloc communal qui ne sont pas transférées à un EPCI demeurent exercées par la commune. Chaque maire, dans son quotidien, apprend à jongler entre les compétences transférées et celles qu'il continue à exercer. Par ailleurs, le transfert de compétence à l'EPCI ne signifie pas que la commune doit s'en désintéresser : elle participe aux décisions par le biais de ses représentants au sein de l'EPCI.

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

⁷ La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a supprimé la clause générale de compétence pour les régions et les départements.

⁸ Art L.2121-29 du code général des collectivités territoriales : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Cette formulation était déjà présente dans la loi municipale de 1884.



productrices de déchets : **gestion de leur patrimoine (bâtiments, éclairages publics, espaces verts), emploi d'agents publics, pourvoi de services publics.**

2.2 Le Plan Air Climat Energie du territoire (PCAET)

L'élaboration et adoption d'un PCAET est obligatoire non seulement pour les métropoles mais aussi pour les **EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants**⁹ depuis la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 (dite loi TEPCV). En outre, les EPCI de moins de 20 000 habitants peuvent se doter d'un PCAET à titre volontaire ; c'est le cas de 132 d'entre eux¹⁰.

La loi énergie/climat du 8 novembre 2019 fait des EPCI dotés d'un PCAET, **les coordinateurs de la transition énergétique** sur leur territoire.

Le PCAET permet une approche globale de la lutte contre le changement climatique et de la transition écologique. Il comprend 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.

2.3 Le schéma de cohérence territoriale (SCoT)

Les compétences **Le SCoT** est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une 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**.

Le SCoT est piloté par un syndicat mixte, un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), un pôle métropolitain, un parc naturel régional, ou un EPCI. Il sert de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme (habitat, mobilité, aménagement commercial, environnement, biodiversité, énergie et climat...). C'est pourquoi il **peut valoir plan climat-air-énergie territorial (PCAET)**, on parle alors de **SCoT-AEC**.

Le SCoT doit intégrer les documents de planification des échelons supérieurs (SDAGE, SAGE¹¹, SRADDET) et devient ainsi le document-pivot : on parle de **SCoT intégrateur**, ce qui permet aux PLU/PLUi et cartes communales de ne se référer juridiquement qu'à lui.

⁹ En 2015, seuls les EPCI de plus de 50 000 habitants étaient assujettis à cette obligation ; le seuil a été abaissé à 20 000 habitants en 2018. Le seuil de l'obligation parallèle de déclaration des émissions de gaz à effets de serre (voir partie « 2 ») est demeuré à 50 000 habitants.

¹⁰ Selon les données d'avril 2023 recueillies par l'**Observatoire territoires et climat** (<https://www.territoires-climat.ademe.fr/>) de l'ADEME, qui tient à jour la « carte d'avancement nationale et régionale des PCAET ».

¹¹ SAGE : déclinaison du SDAGE à une échelle plus locale.



2.4 Le rôle joué par le département

Les départements sont en charge des « Espaces naturels sensibles » (ENS). Cette politique couvre environ 4 000 sites et 200 000 hectares d'espaces naturels.

En outre, les départements utilisent leurs compétences en matière sociale pour participer à la transition écologique. Celle-ci en effet se doit d'intégrer des objectifs de **justice sociale** afin de corriger les inégalités nées de la crise écologique et qui risquent d'être perpétuées voire accentuées par la transition elle-même. Ce rôle des départements pourrait s'avérer central dans les départements ruraux¹².

2.5 Les documents relatifs à l'eau et aux milieux humides : SDAGE et SAGE

Chaque bassin hydrographique est doté d'un document de planification, le **Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)**. Les collectivités territoriales sont représentées au sein du « **comité de bassin** », organe décisionnel qui élabore le SDAGE. Les SDAGE ont pour objectif la mise en valeur socio-économique du bassin ainsi que la sécurité (prévention des inondations). Ils définissent aussi comment s'adapter aux effets du changement climatique, comment préserver ou restaurer la qualité de l'eau, comment préserver et restaurer les zones humides, augmenter le nombre et la surface des zones protégées...

Comme les situations locales peuvent être très différentes d'un bout à l'autre du bassin versant, les **Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)** permettent de décliner et adapter les dispositions du SDAGE à l'échelle locale (sous-bassin). Les SAGE sont élaborés par la « **commission locale de l'eau** » (**CLE**) de structure similaire au comité de bassin.

Les **agences de l'eau**¹³ sont des établissements publics de l'Etat qui administrent le bassin en suivant les prescriptions du SDAGE et des SAGE. Elles perçoivent de tous les usagers des redevances selon les deux principes « préleveur-payeur » et « pollueur-payeur ». Elles reversent ces redevances, en partie aux collectivités territoriales, pour des actions permettant de conserver ou restaurer la bonne qualité de l'eau, garantir l'équilibre des usages et instaurer une gouvernance *ad hoc* sur les territoires.

Les agences de l'eau ont vu leurs compétences et responsabilités étendues par la loi de 2016 sur la protection de la **biodiversité** : elles coordonnent les travaux de dialogue, planification et coopération qui concernent les **milieux aquatiques** et **zones humides**.

2.6 Au niveau de la région : le SRADDET

Le SRADDET (**Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire**)¹⁴ 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**.

¹² Par exemple, SEM sur les énergies renouvelables en Corrèze, méthanisation en Maine-et-Loire. Voir l'article « Transition écologique et ruralité : pourquoi les Départements doivent être moteurs malgré l'absence de compétence », *La gazette des Communes* du 9 février 2021.

¹³ Voir le site [Les six agences de l'eau françaises | Les agences de l'eau \(lesagencesdeleau.fr\)](https://www.lesagencesdeleau.fr)

¹⁴ Créé par la loi sur la nouvelle organisation territoriale et régionale (NOTRe) du 7 août 2015 pour toutes les régions sauf Ile-de-France, régions d'outre-mer, et collectivités à statut particulier (Corse).



Les règles générales du SRADDET sont **opposables juridiquement aux collectivités territoriales sub-régionales**. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux et intercommunaux d'urbanisme (PLU et PLUI), les cartes communales ou les documents en tenant lieu, les plans de mobilité, les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et les chartes des parcs naturels régionaux (PNR) **doivent donc être compatibles avec le SRADDET**.

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

La transformation du climat se traduit de manière visible par l'augmentation de la température moyenne de l'atmosphère (**réchauffement climatique**), avec ses conséquences néfastes : changement des conditions d'exercice de l'agriculture, dommages aux forêts, sécheresses, tensions sur la quantité et la qualité de l'eau disponible, incendies, mais aussi précipitations violentes, inondations...

L'Accord de Paris sur le climat (2015), qui est le premier accord universel sur le sujet, ratifié par 190 pays (plus l'Union européenne), vise une limitation de la hausse de la température terrestre à 1,5°C d'ici la fin du siècle. Compte tenu des retards pris par l'ensemble du monde (dont la France), cet objectif paraît de moins en moins réaliste, mais les efforts doivent être poursuivis pour limiter au maximum la hausse des températures car chaque nouvelle fraction de degré supplémentaire cause des dommages supplémentaires.

La **lutte contre le changement climatique** comporte deux grands volets :

- La **réduction des émissions de gaz à effet de serre** – gaz carbonique (CO₂) mais aussi méthane (CH₄) et protoxyde d'azote (N₂O) – ou leur **compensation** (création de **puits de carbone**)¹⁵ : c'est la politique d'« **atténuation** » car elle permet de freiner le changement climatique.
- « **L'adaptation** » qui permet de protéger les populations et l'environnement contre les effets négatifs déjà constatés et des effets futurs prévisibles : solutions fondées sur la nature pour atténuer les effets des inondations ou de la montée du niveau de la mer, changement des méthodes de culture ou des espèces de plantations pour s'adapter à un sol plus sec, gestion quantitative de l'eau...

La transition écologique est un projet plus large que la seule lutte contre le changement climatique : il s'agit aussi de **réparer les dommages causés à l'environnement** par les modes de production et les habitudes de consommation modernes, et empêcher que des dommages supplémentaires soient causés. L'enjeu est de préserver la qualité de la vie pour les habitants de nos territoires actuels et futurs. Au-delà de **l'atténuation du changement climatique** (point 3.1) et de **l'adaptation au changement climatique** (point 3.2), la **transition écologique comporte ainsi trois autres aspects** :

- La protection et restauration de la **biodiversité** (point 3.3) ;
- **La lutte contre les pollutions** des sols, des eaux et de l'air, avec notamment la gestion des déchets (point 3.4) ;
- **Les aspects sociaux et sociétaux** (point 3.5), particulièrement cruciaux en milieu rural.

¹⁵ La notion de compensation doit cependant être maniée avec prudence car d'une part, ses possibilités sont limitées, et d'autre part, elle peut être détournée dans des opérations de « greenwashing ».



3.1 Réduire les émissions de gaz à effet de serre (« atténuation »)

L'effet de serre est un processus naturel de réchauffement de la Terre provenant de l'absorption des rayons infrarouge émis par la surface de la Terre par les gaz présents dans l'atmosphère. Ceux-ci sont présents dans l'atmosphère de manière naturelle (à commencer par la vapeur d'eau), mais leur densité est accrue par les activités humaines, avec un volume et un rythme d'évolution inégalés depuis la révolution industrielle, comme le montrent les mesures réalisées par les scientifiques du GIEC.

Tous les gaz n'ont pas le même potentiel de réchauffement (PRG) ni la même durée de persistance dans l'atmosphère. Pour simplifier, on retient comme référence le PRG du CO₂ (donc 1) et on attribue aux autres gaz un PRG par comparaison. Le tableau ci-dessous¹⁶ donne une idée du potentiel de réchauffement, de l'origine des émissions, de leur poids dans le total des émissions et des méthodes permettant de les réduire :

| Type de gaz à effet de serre | Origine des émissions | Poids dans le total (2013) | Facteurs de réduction |
|--|---|-----------------------------|--|
| CO ₂ (1 éq. CO ₂) | Combustion d'énergie fossile, déforestation tropicale, procédés industriels (ex. : fabrication du ciment, torchage, etc.) | Monde : 73% France : 71% | Économies d'énergie, énergies renouvelables, nucléaire, puits de carbone |
| Méthane (CH ₄) (28 à 30 éq. CO ₂) | Agriculture, gestion des déchets, activités gazières | Monde : 22% France : 14% | Récupération du méthane (décharges, lisiers, etc.) |
| Protoxyde d'azote (N ₂ O) (265 éq. CO ₂) | Agriculture, industrie chimique et combustion | Monde : 3% France : 10% | Agriculture raisonnée, façons culturales (labourage des terres) |

Réduire les émissions de CO₂

La **réduction des émissions de gaz carbonique est cruciale** puisque le CO₂ représente 75 % des émissions de gaz à effet de serre et que cela concerne tous les secteurs de la vie économique.

La **stratégie nationale bas-carbone (SNBC)** adoptée par la France en **2015** et révisée en 2018-2019, 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 de 5 % par an à partir de maintenant jusqu'à 2030.

Quatre moyens peuvent être mis en œuvre :

- **La sobriété énergétique** (modération dans l'usage de l'énergie).

¹⁶ Source du tableau : [Gaz à effet de serre: définition et origines, chiffres clés, facteurs de réduction \(connaissancesenergies.org\)](https://www.connaissancesenergies.org/)



- **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 et la sobriété, dans une **feuille de route de transition écologique pour les bâtiments et personnels de la commune** (voir point 4.4).
- **Le développement des énergies renouvelables.** La loi 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (« loi APER ») prévoit la création de « **zones d'accélération pour la production d'énergies renouvelables** », la procédure devant aboutir à la cartographie de ces zones, les « secteurs d'exclusion »... La loi confie aux communes la compétence de définition des zones d'accélération, l'EPCI étant chargé de veiller à la cohérence entre les zones définies par les communes et le projet de territoire¹⁷. La loi APER encourage par ailleurs les agriculteurs à développer l'**agrivoltaïque**¹⁸.
- **Les puits de carbone**, qui permettent d'absorber une partie des émissions et de les « compenser » (voir page suivante). A l'heure actuelle, outre les océans, **les forêts, les prairies permanentes, le bocage, les marais** sont les principaux puits de carbone, car la technologie des puits de carbone artificiels n'est pas mûre.

A noter que, dans un souci de simplification administrative, les communes et intercommunalités de **moins de 50 000 habitants** sont **dispensées de l'obligation de déclaration des bilans d'émissions de gaz à effet de serre (BEGES)**, assorti d'un **plan d'action**, qui s'impose normalement aux collectivités territoriales de tous niveaux ainsi qu'aux intercommunalités ; de même, elles sont **dispensées du rapport annuel sur la situation en matière de développement durable**.

Le méthane

En 2019 et 2020 respectivement (derniers chiffres compilés par le CITEPA¹⁹), l'agriculture était à l'origine de 19 % et 21 % des émissions de gaz à effet de serre, derrière les transports (31 % et 29 %) et quasiment à égalité avec l'industrie manufacturière et la construction (19 % les deux années).

A la différence d'autres secteurs d'activité, les principales émissions de l'agriculture ne sont pas le CO₂ (12 M de tonnes) mais **le méthane** (38 MTéq.CO₂) issu de 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.

¹⁷ Le ministère de la Transition énergétique a publié un guide à destination des élus locaux, pour accompagner ceux-ci dans cette nouvelle compétence : [Guide_Elus_JUI2023_Planification_energies_renouvelables.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)

¹⁸ « en conciliant cette production avec l'activité agricole, en gardant la priorité donnée à la production alimentaire et en s'assurant de l'absence d'effets négatifs sur le foncier et les prix agricoles ». Une installation aérovoltaïque doit permettre à la production agricole d'être l'activité principale de la parcelle agricole, et elle doit être réversible.

¹⁹ [Emissions de gaz à effet de serre en France : bilan officiel 1990-2020 - Citepa](#) Le CITEPA (Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique), une association créée en 1961, est l'organisme officiellement chargé de compiler les données sur les émissions de gaz à effet de serre et de préparer les rapports à destination de l'ONU au titre du compte-rendu sur les engagements internationaux de la France.



Les émissions de méthane ont baissé de 8 % entre 1990 et 2019, en raison de la diminution du cheptel et de l'amélioration de la gestion des déjections (lisier). Celles de protoxyde d'azote ont baissé de 9 % sur la même période en raison de la diminution d'emploi des engrais azotés.

Au lieu d'être relâché dans l'atmosphère, le méthane peut être valorisé par la **méthanisation agricole** : transformation des déchets agricoles (fumiers, lisiers, déchets de récolte...). La méthanisation produit du **biogaz**, contribuant ainsi à la décarbonation. Ce biogaz peut être transformé en électricité, utilisé dans un réseau de chaleur, ou être injecté dans le réseau de gaz naturel (« biométhane » ou « gaz vert »),

Selon les données des chambres d'agriculture²⁰, on compte maintenant (septembre 2022) plus de 1 400 sites de méthanisation en France, détenus à 47 % par des agriculteurs et utilisant pour 90 % des produits d'origine agricole. La filière est en développement soutenu et plus de 50 experts des chambres d'agriculture accompagnent les projets de méthanisation dans toute la France, de la conception jusqu'au suivi du projet.

Le protoxyde d'azote

Plusieurs arguments tant écologiques qu'économiques plaident en faveur d'une **réduction des engrais azotés de synthèse** : non seulement les émissions de protoxyde d'azote qu'ils provoquent, mais aussi les répercussions de la guerre en Ukraine, avec la hausse des prix des engrais qu'elle entraîne²¹. Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté agricole propose²² un recensement des dispositifs publics existants (financements, outils, accompagnements...) permettant de réduire l'utilisation des engrais azotés de synthèse. La culture des légumineuses en alternance permet de réapprovisionner naturellement les sols en azote.

Les puits de carbone et les enjeux de l'UTCATF

L'inventaire UTCATF (Utilisation des Terres, Changement d'Affectation des Terres et Foresterie) permet de connaître les gaz à effet de serre **stockés** dans la biomasse (essentiellement forêts et prairies) : on calcule **les gaz piégés** grâce aux forêts, prairies, bocages, marais... qui sont des **puits de carbone**, et, en sens inverse, les **gaz émis** à la suite des changements d'usage des terres (déforestation, urbanisation...). Plus les forêts et autres puits de carbone sont étendus et en bon état, plus grandes sont les quantités de carbone qui peuvent être absorbées chaque année. La stratégie nationale bas-carbone (SNBC) compte sur les puits de carbone pour **compenser les émissions de CO₂ qui resteront incompressibles** une fois atteinte la neutralité carbone (objectif pour 2050).

Les communes rurales peuvent mettre en valeur les puits de carbone dont elles disposent (bénéfices en qualité de la vie, santé et lien avec la nature pour les habitants, attractivité touristique), les protéger, et chercher à en étendre la superficie et la qualité.

²⁰ [Les données de la méthanisation en France - Chambres d'agriculture France \(chambres-agriculture.fr\)](https://chambres-agriculture.fr)

²¹ La guerre a aussi mis en évidence le risque politique que constitue notre approvisionnement en Russie pour ces produits.

²² [Dispositifs publics en faveur d'une gestion durable de l'azote | Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire](https://www.agriculture.gouv.fr/la-souverainete-alimentaire)



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. Ceux-ci sont fort divers et dépendent beaucoup de la situation géographique de la commune.

Le maire et son équipe sont en première ligne en cas de catastrophe (incendie de forêt, inondation, tornade, sécheresse...) mais ils se doivent aussi de mettre en œuvre des mesures de **prévention** du risque, ce qui comporte une dimension d'**anticipation**²³ des évolutions futures. Dans cette tâche, la commune n'est pas seule. Désormais, les documents stratégiques évoqués plus haut (PCAET, SCoT, SRADDET) incluent un volet « adaptation ».

Le **Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique**²⁴ comporte des rubriques destinées aux élus d'une part, aux agents des collectivités territoriales d'autre part. Il propose également une approche thématique : forêt, montagne, mer et littoral, villes, solutions fondées sur la nature, etc.

Le **Cerema** a publié en novembre 2022 un guide mettant en exergue les principaux leviers qui favorisent les dynamiques de résilience²⁵.

L'ADEME propose aux collectivités territoriales la **démarche TACCT** (Trajectoires d'adaptation au changement climatique des territoires)²⁶, 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 biodiversité²⁷

Les alertes sur le risque de disparition d'espèces sont largement documentées depuis plusieurs dizaines d'années, certaines nous semblent lointaines (tigres, baleines, éléphants...), d'autres concernent directement nos campagnes : passereaux, insectes pollinisateurs, vers et micro-organismes dans les sols...

Le changement climatique est l'une des causes du recul de la biodiversité mais il y en a d'autres, également liées à l'activité humaine : la destruction et la fragmentation des milieux naturels ; les pollutions (de l'air, des sols, des eaux) ; et enfin, la diffusion dans le monde d'espèces exotiques envahissantes, végétales ou animales.

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

²³ L'anticipation doit toutefois être raisonnée afin d'éviter, par exemple, de retenir des estimations catastrophiques conduisant à des ouvrages surdimensionnés. Les aménagements doivent de préférence être évolutifs en fonction des observations sur la durée.

²⁴ [Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique, agissez et prenez l'initiative pour votre territoire \(adaptation-changement-climatique.gouv.fr\)](https://adaptation-changement-climatique.gouv.fr)

²⁵ [Territoires résilients - Six leviers d'actions pour bâtir votre stratégie \(cerema.fr\)](https://cerema.fr)

²⁶ [TACCT \(ademe.fr\)](https://ademe.fr)

²⁷ Une fiche du kit d'auto-formation de « Une FPTE » est spécifiquement consacrée à la biodiversité : [FPTE-Fiche-Biodiversite.pdf](#)



- **atténuation** : les forêts, haies, prairies, bocages... constituent des puits de carbone. Le retour de « la nature en ville » permet de créer des puits de carbone, des réserves d'humidité, des zones de fraîcheur.
- **adaptation** : 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 de vie²⁸. Elles sont aussi encouragées à agrandir **les zones protégées** ou en créer de nouvelles. Les communes rurales abritant d'ores et déjà 90 % des surfaces protégées françaises sont fortement incitées à établir des atlas de recensement de la biodiversité sur leur territoire.

Les agences régionales de la biodiversité, les agences de l'eau, le Conservatoire du littoral, les Centres permanents d'initiatives pour l'environnement (CPIE)²⁹, les maisons de l'environnement et les conservatoires des espaces naturels peuvent aider les communes sur ce sujet³⁰.

Le plan « France Ruralités » (voir point 4.5) prévoit une enveloppe financière de 100 M€ dédiée à la biodiversité.

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 d'en **réduire le 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 »**³¹ adoptée en 2020 et mise en œuvre sous la houlette de l'ADEME et des agences de l'eau. On estime en effet que 80 % des déchets plastiques présents en mer proviennent de la terre, via les cours d'eau.

3.5 Les enjeux sociaux et sociétaux

La crise des « gilets jaunes » a mis en évidence la **fracture entre territoires urbains et ruraux**. Les seconds se sentent lésés par les mesures prises ou envisagées concernant, par exemple, les voitures électriques, la taxation du carbone, l'objectif « zéro artificialisation nette », comme par les mesures d'économie réduisant l'accessibilité des services publics.

²⁸ Il existe, selon le même concept, d'autres « couleurs » de trames : la trame noire qui lutte contre la pollution lumineuse, voir [Trame noire \(ofb.gouv.fr\)](https://ofb.gouv.fr), la trame blanche contre la pollution sonore...

²⁹ Voir [l'Union nationale des CPIE - Site Union nationale des CPIE](https://unions-nature.org/). Les CPIE proposent notamment **un label**.

³⁰ Pour qui souhaite approfondir ce sujet, voir le dossier Une FTTE [FTE-Fiche-Biodiversite.pdf](https://fpte.gouv.fr)

³¹ [DGALN_plan-actions-zero-dechet-plastique_web.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](https://dgaln.gouv.fr/)



Aux yeux de *Une FPTE* comme d'autres associations engagées pour la transition écologique, celle-ci comprend non seulement la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement, mais **l'ensemble des objectifs de développement durable (ODD)** adoptés par l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2015 ; ceux-ci incluent la dimension sociale et sociétale, avec en particulier les objectifs 5 (égalité entre les sexes), 8 (travail décent et croissance économique), 10 (inégalités réduites), 16 (paix, justice et institutions efficaces)...



Les territoires ruraux possèdent des leviers pour la mise en œuvre de la transition écologique (agriculture, foresterie, biodiversité...) que ne possèdent pas les territoires urbains. Ils présentent aussi des atouts en termes d'espace et d'« aménités rurales », de lien avec la nature, de qualité de vie, de possibilités de mettre en œuvre des circuits courts de consommation, qui leur sont enviés. Ils doivent pouvoir compter sur la solidarité de la communauté nationale pour compenser les inconvénients résultant de leur situation géographique.

L'Agenda Rural, lancé en 2019, visait à accompagner les territoires ruraux en matière de mobilité, d'accès au numérique, de santé, de jeunesse et de services de proximité. Ce programme n'a malheureusement pas réussi à dissiper le sentiment d'injustice et d'abandon³². 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** » (voir point 4.5)

Les 1^{er} et 2 juillet 2023, le « **grand atelier sur la transition écologique** » organisé par **l'Association des maires ruraux de France (AMRF)**, a rassemblé une centaine de maires de communes de moins de 3 500 habitants. Ils se sont déclarés prêts à apporter une contribution positive à la transition écologique, notamment en participant au développement des énergies renouvelables, mais attendent un juste retour pour leurs communes. Par ailleurs, dépositaires des « **aménités rurales** » – les richesses naturelles (forêts, champs, eau...) dont profite le pays entier – ils sont attachés à les préserver mais souhaitent que leur travail en ce sens soit reconnu et qu'ils reçoivent l'aide et les moyens nécessaires. Le **congrès 2023**

³² Selon le rapport d'évaluation du programme par l'IGEDD (cité en note 4) « force est de constater que le sentiment d'abandon n'a pas décliné, alors même que de nombreux territoires ruraux ont vu ces dernières années leur attractivité s'affirmer vis-à-vis de populations urbaines en mal d'espace et de nature, attractivité encore renforcée au cours de la période COVID ».



de l'AMRF, du 29 septembre au 1^{er} octobre à L'Alpe d'Huez, a été pour la première fois consacré au thème de la transition écologique³³.

4 Comment la commune peut-elle procéder ?

4.1 Etablir un diagnostic de son propre territoire

Les territoires ruraux font face à l'accélération des impacts des changements écologiques : effondrement de la biodiversité, sécheresse, canicule, retrait-gonflement de l'argile, baisse des cultures, inondations, incendies, retrait du trait de côte, fragilisation des forêts, éboulements en montagne, etc. Ces changements affectent les populations rurales et les acteurs économiques qui parfois ont recours à des solutions techniques qui malheureusement ne répondent pas aux enjeux ou créent de nouveaux inconvénients. Il s'agit d'exemples de « maladaptation », c'est-à-dire d'actions bien intentionnées mais qui augmentent la vulnérabilité au lieu de la réduire.

Face à la complexité de la situation, les élus s'interrogent sur les solutions à mettre en œuvre. **Le diagnostic de territoire** est une première réponse à leurs questions, car il permet :

- d'analyser les spécificités du 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.

Présentée lors du Salon des maires et des collectivités locales 2022, **la plateforme [climadiag commune](#) de Météo France** a pour objet d'aider les élus à connaître avec précision les évolutions climatiques de leur propre commune / EPCI pour s'y adapter. Les indicateurs climatiques présentés sont organisés en cinq familles : climat, risques naturels, santé, agriculture et tourisme.

Depuis mai 2023 l'association Le Shift Project propose quant à elle **la plateforme [territoire au futur](#)**. Ce service fournit des informations locales pour faciliter le dialogue et la mobilisation au niveau de la commune, de l'EPCI, du département et de la région. Les élus locaux ont ainsi à leur disposition une sélection d'indicateurs locaux dans quatre domaines clés : agriculture et alimentation, économie et emploi, logement, mobilités.

L'équipe communale aura avantage à prendre connaissance, à ce stade, de ce qui concerne la commune dans les documents stratégiques évoqués dans la 2^{ème} partie (pages 5 et suivantes) : PCAET, SCoT, SRADDET, SDAGE et SAGE...

Tout le monde comprendra que le diagnostic d'un petit territoire ou d'une petite commune ne soit pas aussi complexe que celui d'une entité plus grande. Le diagnostic de territoire sert à aider l'équipe municipale à s'orienter, il ne doit ni la décourager

³³ Voir le livret du Grand atelier, adopté en tant que conclusions du congrès : [CONCLUSIONS DU CONGRÈS DES MAIRES RURAUX DE FRANCE : 3 TEXTES CLÉS ADOPTÉS – AMRF](#)



ni la freiner, il doit rester concret et **ne pas perdre de vue l'objectif du passage à l'action**.

4.2 Mobiliser les acteurs locaux

L'établissement du diagnostic du territoire permet d'éclairer la décision, d'orienter ou réorienter son action. Il représente aussi **une opportunité d'instaurer un dialogue avec les citoyens, les entreprises...**

La commune rurale a l'avantage de posséder **un tissu social et une cohésion** qui se sont souvent perdus dans les territoires urbains. Cette cohésion **facilite le dialogue** et elle est aussi **un objectif à préserver**.

L'enjeu principal est 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.

L'Association de la Fabrique des Transitions met en avant l'indispensable coopération entre les « [4 fantastiques](#) » de la Transition, à savoir : **les élus, les agents des collectivités, les agents de l'État et 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 est chargé au quotidien de la mise en œuvre du projet ;
- L'acteur local : qu'il soit habitant, entrepreneur, artisan ou associatif, il doit être acteur et non pas figurant (et encore moins concurrent ou victime) ;
- L'agent de l'Etat : il 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).

Faire un peu, c'est mieux que ne rien faire, mais cela vaut la peine **d'inscrire la démarche dans une vision d'ensemble et d'avenir** : fixer des priorités c'est faire des choix, engager des moyens financiers, faire des efforts. Il y a donc le besoin d'instituer un **dialogue avec les**



habitants dédié à ce sujet. Cela donnera une légitimité accrue à la feuille de route et en facilitera la mise en œuvre. Cela ouvrira aussi la voie à d'autres projets qui pourront être engagés ultérieurement.

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

Etablir une feuille de route concernant spécifiquement les actions à mener par les services de la commune eux-mêmes, présente une grande importance en termes **d'exemplarité** pour la population ; 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**.

Le **canevan ci-dessous** est destiné à servir de guide à la réflexion et discussion³⁴ :

| 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 | | |

³⁴ Pour le détail des mesures possibles, voir le dossier *Une FPTE : L'organisation écoresponsable des services publics*. Pour retrouver le kit d'auto-formation d'une FPTE : <http://fpte.fr/?p=234>



| | | |
|--|---|--|
| - 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 | |

4.5 Rechercher des partenariats et des moyens de mise en œuvre

Les partenaires

La recherche de partenaires présente de nombreux bénéfices :

- élargir le cadre ou l'ambition du projet en travaillant avec d'autres communes, ou dans le cadre de l'EPCI ;
- l'intégrer dans un programme départemental, régional, ou national en travaillant avec le département, la région, et avec l'appui du « sous-préfet ruralité »³⁵ et du représentant de l'ANCT ;
- recevoir des co-financements ;
- recevoir un soutien technique de l'ANCT, du Cerema, de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), de l'Agence régionale de la biodiversité (ARB)³⁶, de l'agence de l'eau...
- pouvoir comparer le projet avec des projets similaires menés par d'autres collectivités.

Le problème de l'ingénierie

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. Elle concerne les différentes étapes du projet : diagnostic, analyse, conduite de la concertation, animation ; puis montage opérationnel de projets, mobilisation des financements, mise en place d'un suivi et d'une évaluation...

Il existe déjà une expertise locale, qui s'est principalement structurée autour des **agences techniques départementales**. Celles-ci ont connu un développement important depuis les réformes qui ont supprimé, à partir de 2014, la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction des autorisations d'urbanisme (ADS) et l'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) fournie par l'État. Les EPCI sont aussi un bon moyen de mutualiser l'expertise³⁷.

³⁵ Des sous-préfets ruralité (ou référents ruralité) ont été nommés dans 78 départements. L'ANCT anime leur réseau.

³⁶ Ou de l'Office français de la biodiversité s'il n'y a pas d'agence régionale.

³⁷ Cependant, l'expérience montre que l'EPCI doit atteindre une masse critique de 50 000 habitants environ pour avoir les moyens de se doter d'une expertise propre significative ; ce qui n'est pas forcément le cas en milieu rural où nombre d'EPCI sont inférieurs à 30 000 habitants.



Dans le cadre de l'Agenda rural, des « **volontaires territoriaux en administration** » (**VTA**) pouvaient être mis au service des collectivités territoriales des territoires ruraux, EPCI ou communes, pays ou pôles d'équilibre territorial et rural (PETR)³⁸.

L'**ANCT** fournit également des **prestations en ingénierie**. Celles-ci sont gratuites pour les communes de moins de 3 500 habitants et pour les EPCI de moins de 15 000 habitants.

Le **Cerema** est désormais (depuis janvier 2023) un établissement public à la fois de l'État et des collectivités locales. Le Cerema apporte une expertise technique de haut niveau dans ses neuf domaines d'activité (aménagement, transports, infrastructures, risques, bâtiment, environnement...).

Le nouveau programme « France Ruralités » comporte **un volet ingénierie, « Villages d'avenir »**³⁹. Ce soutien se traduira par le déploiement de 100 chefs de projet mutualisés à l'échelle départementale et installés dans les sous-préfectures. Leur démarche viendra compléter et appuyer l'expertise locale existant déjà sur le terrain (EPCI, PETR, conseil départemental ou région), et pourrait idéalement devenir le « guichet unique » d'entrée pour les maires des petites communes. En effet, si l'offre de soutien en ingénierie est désormais abondante, l'effort doit encore porter sur sa **lisibilité** et sur les **possibilités concrètes d'accès pour les petites communes**⁴⁰.

Enfin, il faut distinguer le besoin d'aide en ingénierie, qui devrait se résoudre grâce au soutien fourni par des experts, des difficultés générées par la **complexité des dossiers administratifs** à monter et par les **délais des différents mécanismes de consultation et autorisation et recours judiciaires**. Ces problèmes ne peuvent, quant à eux, se résoudre que par un **effort de simplification de la part des bailleurs de fonds**⁴¹ ou **décidé par une loi**⁴².

La question financière

Jusqu'à la présentation du nouveau programme France Ruralités en juin 2023, des cofinancements pouvaient être obtenus par les communes rurales dans le cadre de plusieurs programmes :

- **le contrat de ruralité**, outil contractuel entre l'État et les collectivités territoriales rurales, lancé en 2017, et dont la transition écologique est l'une des six thématiques.
- **le contrat de relance et de transition écologique (CRTE)**. Mis en place en 2021 dans le cadre du plan de relance (France Relance), le CRTE remplace à la fois le contrat de transition écologique (CTE) et le contrat de ruralité. Il prend ainsi la suite des contrats de ruralité arrivés à échéances fin 2020, dont il peut poursuivre certaines orientations et actions, tout en intégrant de manière plus explicite les objectifs de

³⁸ Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) est un établissement public composé de plusieurs EPCI qui s'associent pour élaborer un projet de territoire à l'échelle d'un bassin de vie ou de population.

³⁹ Programme présenté lors du congrès 2023 de l'AMRF.

⁴⁰ Cf. rapport de l'IGEDD cité en note 4, page 42.

⁴¹ La question de la lisibilité des différents mécanismes de financement et de la complexité administrative créant des obstacles parfois insurmontables pour les petites collectivités, est soulignée par le rapport de l'IGEDD.

⁴² Par exemple, la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (APER) devrait permettre, selon le Gouvernement, de diviser par deux les délais d'instruction des projets y compris les procédures de recours.



transition écologique. C'est pourquoi, dans le Cantal par exemple, il se dénomme « contrat de ruralité, de relance et de transition écologique ».

- **les programmes de l'ANCT** « Petites villes de demain » et « Avenir Montagne ». Le programme « **Petites villes de demain** »⁴³, en cours pour la durée du mandat électif municipal, a été conçu spécifiquement pour accompagner les collectivités rurales de moins de 20 000 habitants engagées dans un projet de territoire et dans la transition écologique. Le programme « **Avenir Montagne** » accompagne les territoires de montagne dans leur adaptation au changement climatique et à un nouveau type de tourisme moins focalisé sur la neige et le froid. Il a été doté d'un budget de 331 M€ sur deux ans (2021 et 2022), dont 300 M€ (150 M€ de l'Etat et 150 des Régions) pour l'investissement et 31 M€ pour l'ingénierie.

Le plan France ruralités, annoncé, le 15 juin 2023 et qui prend la suite de l'Agenda rural, s'articule autour de **quatre axes** :

- **L'ingénierie** : un nouveau programme de l'ANCT, « Villages d'avenir », est mis en place (voir page précédente) ;
- 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.

Mentionnons également le « **Fonds vert** », qui n'est pas destiné spécifiquement aux communes rurales : annoncé par la Première ministre, Élisabeth Borne, le 27 août 2022, ce « **fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires**⁴⁴ » est doté de 2 Md€. Les collectivités territoriales doivent présenter leurs projets au préfet, et les projets aidés sont sélectionnés en fonction de leur impact. Le Fonds vert comprend une **aide en ingénierie** financée par l'ANCT. Les agences de l'État, comme les agences de l'eau, le Cerema, l'ADEME ou l'OFB apportent également leur soutien aux porteurs de projets. Un **guide à l'intention des décideurs locaux** a été publié⁴⁵.

⁴³ Voir le répertoire des aides disponibles [Aides-territoires | Petites villes de demain \(beta.gouv.fr\)](https://beta.gouv.fr) et le Club [Le Club | Agence nationale de la cohésion des territoires \(agence-cohesion-territoires.gouv.fr\)](https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr)

⁴⁴ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/fonds-vert-2-mdeu-pour-soutenir-la-transition-ecologique-des-territoires-1018>

⁴⁵ [FONDS VERT A4 v4-web-planche.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](https://ecologie.gouv.fr/FONDS_VERT_A4_v4-web-planche.pdf)



Conclusion

Les communes rurales sont plus de 30 000 (soit 88 % des communes françaises) et accueillent plus de La transition écologique de notre pays a besoin des communes rurales, compte tenu de leur nombre prépondérant, de l'espace qu'elles occupent, des atouts naturels qu'elles possèdent et défendent. Leurs habitants doivent pouvoir non seulement contribuer à la transition écologique mais en tirer les bénéfices attendus. Nous espérons que ce dossier aidera les élus et agents publics en milieu rural à définir leur chemin et trouver les moyens pour s'engager ou progresser dans cette direction.