



**HAL**  
open science

## Approches de la ruralité dans trois pays européens (France, Suisse, Pays-Bas)

José Serrano

► **To cite this version:**

José Serrano. Approches de la ruralité dans trois pays européens (France, Suisse, Pays-Bas). Corinne Larrue. Le régime institutionnel d'une nouvelle ruralité. Analyses à partir des cas de la France, des Pays-Bas et de la Suisse, 19, P.I.E. Peter Lang, pp.25-59, 2014, 979-2-87574-101-1. hal-01339407

**HAL Id: hal-01339407**

**<https://hal.science/hal-01339407>**

Submitted on 5 Jul 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Approches de la ruralité dans trois pays européens (France, Suisse, Pays-Bas)

Serrano José

UMR 7324 Citères

## Introduction

Les espaces ruraux connaissent des changements profonds sous l'impulsion des dynamiques résidentielles. Les premiers bénéficiaires ont été les espaces périurbains mais le redressement démographique concerne également les espaces ruraux dits isolés. Si bien que l'on peut parler de fin de l'exode rural (Mora, 2008). Les conséquences de la reprise démographique des espaces ruraux ne sont pas seulement quantitatives. Elles sont aussi qualitatives car elles affectent les modes de vie des habitants des espaces ruraux et par voie de conséquence l'utilisation des ressources de ces espaces et les politiques publiques qui visent à réguler les usages (Perrier-Cornet, 2001).

Les relations villes-campagnes sont modifiées du fait de la mobilité généralisée. L'espace rural est polarisé y compris par des bourgs ou des petites villes. Les modes de vie sont transformés. Il n'existe plus de mode de vie rural spécifique mais des manières de vivre le désir d'être à la fois en ville et à la campagne. En s'installant dans les campagnes, les habitants modifient les usages de ces espaces. Perrier-Cornet (*Idem*) en distingue quatre : productif, résidentiel, récréatif, nature. L'espace rural a longtemps été assimilé à l'usage productif en particulier agricole. Mais aujourd'hui, l'agriculture ne suffit plus à caractériser les espaces ruraux. La fonction résidentielle (et l'usage récréatif qui lui est lié) s'est le plus développée alors que l'usage nature est le dernier qui monte. La gestion des espaces ruraux en est modifiée. Les politiques rurales visaient à réduire les inégalités territoriales en utilisant l'agriculture comme moyen. Aujourd'hui, l'alternative se pose entre la poursuite de la recherche de l'équité ou l'objectif d'efficacité allocative (cf. *infra*).

L'émergence de nouvelles fonctions accroît la pression sur la ressource sol. En effet les usages productifs (agricoles ou autres), résidentiels et même de nature reposent sur une utilisation du sol. L'agriculture, les zones d'activités, la construction de logements, les infrastructures mais aussi les espaces dédiés à la préservation d'habitats ou de ressources naturelles utilisent le sol. Certains usages sont irréversibles. Un sol artificialisé l'est pour toujours à l'inverse des affectations agricoles et forestières. La gestion des usages peut être ségrégative (affectation d'un espace à un usage) ou intégrative (multifonctionnalité). Dans une perspective de développement durable, la multifonctionnalité des espaces ruraux est le but recherché. Celle-ci semble difficile à atteindre comme le montre la multiplication des conflits par les utilisateurs des espaces ruraux (Mora, *Idem*).

Le but de ce chapitre est de comprendre les liens qui existent entre la conception des espaces ruraux, les objectifs des politiques publiques rurales et les activités qui se déploient en utilisant la ressource sol. Dans une perspective d'action, la définition des espaces ruraux est liée aux politiques rurales mises en œuvre. En effet, la définition des espaces vise à en saisir les caractéristiques et les dynamiques. Elle indique les objets sur

lesquels peuvent porter les instruments de l'action publique et fournit les indicateurs pour l'évaluation de ces politiques. La première partie est consacrée à l'étude de la définition des espaces ruraux. La seconde partie présente les objectifs et les évolutions des politiques rurales. Enfin, la troisième partie montre l'évolution de l'utilisation du sol à travers vingt-et-une activités qui ont été retenues dans le projet de recherche « *New Rurality* ». La démarche suivie a été d'étudier le cas de trois pays : la France, la Suisse et les Pays-Bas, qui présentent une situation contrastée quant à la disponibilité de la ressource sol (cf. *infra*). Pour la France c'est une ressource abondante alors que pour les Pays-Bas, elle est rare. La Suisse est un cas intermédiaire. Elle présente simultanément les deux caractères. La plaine et le plateau sont densément peuplés mais elle dispose d'une très grande réserve foncière grâce aux montagnes. Les cas de la Suisse et des Pays-Bas sont utilisés pour relativiser le cas français. Nous faisons l'hypothèse que la disponibilité foncière est un puissant facteur d'orientation de l'utilisation du sol.

## **1 Définition des espaces ruraux pour l'action**

### **1.1 Les différentes approches des espaces ruraux**

La manière de définir l'espace rural renvoie à la manière de construire l'hétérogénéité de l'espace. Blanc (1997) distingue trois approches complémentaires : spatiale, territoriale, constructiviste.

L'approche spatiale considère l'espace comme un ensemble de points ayant des qualités et séparés par une distance. La question posée est celle du choix de localisation des agents économiques. Cette vision aboutit à une hiérarchie très forte des éléments occupants l'espace et à prendre en compte deux forces contraires : les forces d'agglomération et les forces de dispersion. Les forces d'agglomération conduisent à une concentration des services et des activités selon un processus cumulatif. Les entreprises se concentrent pour des économies d'échelles. Leur concentration attire des fournisseurs et des clients ce qui contribue à augmenter l'attractivité du pôle et à diversifier les activités et ainsi de suite. Parallèlement, des forces contraires apparaissent. Du fait de la concurrence foncière et du coût des transports, les activités valorisant peu la centralité se dispersent. Par ailleurs, la concentration induit des externalités négatives (pollution, congestion) qui freinent à leur tour les mouvements de concentration. Il en résulte une structuration de l'espace en centres et périphéries. Les centres sont hiérarchisés en fonction du rang des services concentrés et forment des réseaux de places centrales de rang équivalent. Les activités périphériques, celles éloignées des centres sont celles qui font un usage peu intensif du sol ou exploitent des ressources naturelles peu mobiles. Le marché du travail est peu diversifié et peu qualifié.

L'approche territoriale se focalise sur les relations entre les acteurs économiques. Le modèle est le district industriel italien. La proximité géographique des acteurs économiques permet des interactions entre les performances des entreprises et la structure de la société locale. Les espaces ruraux favorisent des relations de confiance grâce au recoupement de la sphère sociale et de la sphère professionnelle. Celles-ci peuvent être considérées comme des ressources spécifiques.

Enfin l'approche constructiviste privilégie les représentations sociales des acteurs. Ces derniers énoncent des discours porteurs de valeurs et fondateurs d'une identité commune. Les discours sont orientés vers l'action, ils servent à affirmer des intérêts et à

désigner des adversaires. A titre d'exemple, nous pouvons évoquer les oppositions entre les agriculteurs et les nouveaux habitants des espaces ruraux ou périurbains qui ont deux visions esthétiques des espaces ruraux différentes. Les nouveaux habitants ont un rapport contemplatif et nostalgique des paysages alors que les agriculteurs considèrent l'espace agricole comme un outil de production. Cette vision leur sert à justifier les aménagements fonciers et leurs pratiques mais aussi à rejeter les demandes de prises en compte de l'environnement venant des citoyens.

## 1.2 Les approches mises en œuvres par chaque pays

Tableau 1 : Définitions des espaces ruraux selon les trois pays

	France	Suisse	Pays-Bas
Critère retenu	Concentration d'emplois	Concentration d'emplois	Densité de maisons dans un cercle de 1 km de rayon
Espace urbain	<p><b>Aire urbaine</b> =</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pôle urbain (plus de 5000 emplois) et</li> <li>- aire périurbaine (plus de 40 % de navetteurs vers le pôle urbain)</li> </ul>	<p><b>Agglomération</b> = ensemble d'au moins 20000 habitants qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zone centrale (plus de 2000 emplois)</li> <li>- et communes rattachées place centrale (1/6 de navetteurs vers place centrale et continuité du bâti ou densité habitantes emplois supérieure à 10 ou croissance démographique supérieure de 10 pts à la moyenne nationale ou 1/3 de navetteurs ou nombre d'agriculteurs inférieur au double de la moyenne nationale).</li> </ul>	<p><b>Espace urbain</b> =</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Plus de 2500 : très fortement urbanisé</li> <li>2500-1500 : fortement urbanisé</li> <li>1500-1000 : moyennement urbanisé</li> <li>1000-500 : légèrement urbanisé</li> </ul>
Espace rural	<p><b>Zone d'emploi rural</b> =</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pôle rural (plus de 1500 emplois) et</li> <li>- aire d'influence du pôle rural (plus de 40 % de navetteurs vers le pôle rural)</li> </ul> <p><b>Autres communes</b> = rural isolé et communes sous faible influence urbaine (20 % navetteurs vers pôles urbains)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>espace rural périurbain</b> (accès rapide à une agglomération)</li> <li>- <b>espace rural périphérique</b> (accès plus long à une agglomération)</li> <li>- <b>centres touristiques alpins</b> (au moins 100 000 nuitées dans l'année)</li> </ul>	<p><b>Espace rural</b> = Moins de 500</p>
	Approche spatiale	Approche spatiale	Approche constructiviste

Source : Serrano J.

### 1.2.1 Approche française

Tableau 2 : répartition de la population française en fonction des définitions de la ruralité

	Définition selon les unités urbaines (1954-...)	Définition selon les ZPIU (1962-1990)	Définition selon les ZAUER (2002-...)
% de population urbaine	74,0 % (1990) 75,5 % (1999)	96,3 % (1990)	82,0 % (2006)
% de population rurale	26,0 % (1990) 24,5 % (1999)	3,7 % (1990)	18,0 % (2006)

Source : INSEE, recensement général de la population

En France, la définition des espaces ruraux a évolué. D'abord géographique, elle est maintenant de type spatiale. La première définition des espaces ruraux remonte en 1846. En fait cette définition définit les communes urbaines. La catégorie des communes rurales est constituée des communes non urbaines. C'est donc une catégorie par défaut. Les communes urbaines sont les communes comptant au moins deux mille habitants agglomérés au chef lieu. Cet espace bâti continu se définit comme un ensemble d'habitations dont aucune n'est distante d'une autre de plus de deux cents mètres. Cette définition devint de moins en moins pertinente. Elle ne faisait pas la distinction entre un petit centre urbain isolé en milieu rural et les grandes agglomérations couvrant plusieurs communes. En 1954, l'INSEE affine la définition avec la notion d'unité urbaine<sup>1</sup>. Elle permet de distinguer les villes isolées si les unités urbaines se réduisent à une seule commune et les agglomérations multicommunales. À son tour, cette approche est apparue insuffisante. Elle ne repose que sur un critère démographique et ne permettait pas de caractériser l'influence économique croissant qu'exercent les agglomérations sur leurs espaces périphériques. La zone de peuplement industriel et urbain (ZPIU) est un concept qui a été créé en France en 1962 par l'INSEE pour mesurer l'influence des unités urbaines sur les espaces ruraux qui les entourent et cerner ainsi la croissance des espaces périurbains. Autour de chaque unité urbaine, les zones de peuplement industriel et urbain sont composées de deux catégories de communes : les communes rurales industrielles et les communes dortoirs<sup>2</sup>. Cette classification distingue trois catégories d'espaces : les villes, le rural périurbain et le rural profond. Les ZPIU, modestes à leur début, sont devenues rapidement importantes. En 1990, elles couvrent les trois quarts du territoire métropolitain et rassemblent 96,3 % de la population. La baisse des emplois agricoles et le déclin des activités industrielles conjugués avec le

<sup>1</sup> La notion d'unité urbaine repose sur la continuité de l'habitat : est considérée comme telle un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants. La condition est que chaque commune de l'unité urbaine possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie.

Si la zone bâtie se situe sur une seule commune, on parlera de ville isolée. Dans le cas contraire, on a une agglomération multicommunale. Ces seuils, 200 mètres pour la continuité de l'habitat et 2 000 habitants pour la population, résultent de recommandations adoptées au niveau international (<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/unite-urbaine.htm>).

<sup>2</sup> - communes industrielles : les communes rurales comptant un ou plusieurs établissements industriels, commerciaux ou administratifs de 20 salariés ou plus et dont l'effectif cumulé représentait 100 salariés au minimum

- communes dortoirs : les communes rurales non industrielles, mais qui présentaient un faible taux d'actifs dans l'agriculture, une part importante d'actifs allant travailler hors de la commune vers l'unité urbaine ainsi qu'un taux d'accroissement de la population significatif entre deux recensements.

desserrement résidentiel et son corollaire (la multiplication des mobilités quotidiennes), expliquent l'extension spatiale des ZPIU (Hilal, Schmitt, 1997). Ce zonage est abandonné car il n'est plus discriminant. Au milieu des années 1990 un nouveau zonage est élaboré à partir des notions d'espace à dominante urbaine et d'espace à dominante rurale. Les principes retenus consacrent le rôle dominant des villes dans la répartition des emplois. Elles concentrent les emplois et exercent une attraction sur un espace périphérique par l'intermédiaire des déplacements domicile-travail. L'espace à dominante urbaine est composé d'aires urbaines qui se composent d'un pôle urbain et de leurs communes périurbaines (cf. *infra*). Encore une fois, l'espace rural est un espace résiduel. Des sous catégories sont distinguées. Les pôles d'emplois ruraux et leurs communes périphériques et l'espace rural isolé. Les principes de définition des pôles ruraux sont les mêmes que pour les pôles urbains, simplement les seuils de concentrations des emplois et de navettes sont inférieurs. Les communes du rural isolé sont celles qui n'envoient que peu de navetteurs. Enfin dans la catégorie de l'espace à dominante urbaine existe les communes faiblement polarisées qui n'envoient que 20 % de leurs actifs dans un pôle urbain. En 2002, cette approche est corrigée sans remettre en cause les principes de structuration de l'espace par des pôles d'emplois. Le zonage en aires urbaines et aires d'emploi de l'espace rural remplace le zonage en aire urbaines. Les modifications portent sur les seuils des pôles d'emplois ruraux et sur le rural isolé. La définition des pôles d'emplois ruraux est rapprochée de celle des pôles urbains : le nombre d'emplois passe de 2000 à 1500, la couronne des pôles ruraux est composée des communes qui y envoient 40 % de leurs actifs au lieu de 20 % auparavant. Ce glissement prend en compte un plus grand nombre de petits centres mais ne retient que des effets polarisant plus puissants des pôles ruraux sur leurs espaces périphériques. La catégorie rural isolé connaît une évolution plus importante et devient « autres communes de l'espace rural ». Elle résulte de la fusion du rural isolé et de l'espace rural sous faible influence urbaine.

Les définitions qui se sont succédées depuis 1846 délimitent l'espace rural comme un espace résiduel. Toutes commencent par dire ce qu'est l'espace urbain ou ce que sont les communes urbaines. Il y a bien un changement d'approche dans le passage des unités urbaines aux zones de peuplement industriel et urbain, des espaces à dominante urbaine et des zones urbaines et aires d'emplois rurales. Ces trois dernières définitions traduisent le passage d'une approche géographique à une approche économique et le primat donné aux dynamiques urbaines d'agglomération. L'espace rural apparaît en creux. Les limites de cette approche sont de ne rien dire sur les dynamiques économiques spécifiques à l'œuvre dans les espaces ruraux et d'occulter l'hétérogénéité de ces espaces.

L'agriculture ne suffit plus à caractériser les espaces ruraux. Les actifs agricoles sont devenus très minoritaires. En 1999, ils ne pèsent plus que 2% des actifs français et 8% des actifs ruraux. Inversement en prenant en compte le découpage de l'INSEE de l'espace en aires urbaines, 41% des agriculteurs résident dans les espaces à dominante urbaine. L'activité agricole n'est plus une exclusivité rurale (Talandier, 2007). L'économie rurale s'est diversifiée. Les emplois liés à l'économie résidentielle sont devenus prépondérants alors que l'agriculture n'est plus que le troisième secteur derrière l'industrie (Blanc, Schmitt et al, 2007). D'un point de vue des dynamiques économiques spatiales, les espaces ruraux ne sont pas que soumis aux forces de dispersion (Schmitt et Goffette-Nagot, 2000). Les activités touristiques et récréatives (lorsqu'elles sont liées au sol) ainsi que les activités industrielles (savoir-faire

spécifiques, coût de la main d'œuvre moindre) peuvent trouver des avantages comparatifs à se localiser dans les espaces ruraux. Ces activités qui ne subissent pas les forces d'agglomération peuvent renouveler les emplois ruraux et servir de base pour attirer une population et le cortège d'emplois qui y est lié. La dispersion de la population est aussi un facteur de dispersion des activités. Des firmes peuvent chercher à se rapprocher de leur main d'œuvre ou de leurs clients. Ainsi ces auteurs distinguent deux catégories d'espaces ruraux : les espaces ruraux périurbains où les forces de dispersion dominent du fait de la concurrence pour le sol et les bassins d'emplois rural où dominent les forces d'attraction de la population par rapport à un bassin d'emploi local dynamique. Cette approche considère les pôles d'emplois ruraux comme ayant des dynamiques économiques propres et non comme des pôles secondaires par rapport aux pôles urbains<sup>3</sup>. Dubuc (2004) met en évidence l'effet dynamisant que peuvent avoir les bourgs et les petites villes sur leur espace environnant. Ceux-ci ne dévitalisent pas leurs campagnes environnantes. Au contraire, ils prennent le relais des places centrales supérieures et permettent une diffusion de la croissance démographique et un renforcement des emplois et des services.

### 1.2.2 Approche suisse

**Tableau 3 : répartition en pourcentage de la population suisse en 2000 en fonction des définitions de la ruralité**

Typologie	Définition officielle		Potentiel de développement spécifique		Modèle centre-périphérie	
Urbain	73,3	Agglomérations	73,0	Agglomérations et villes isolées	29,4	Centres :
					29,2	Communes suburbaines
					4,3	Communes à revenu élevé
					10,3	Communes périurbaines
Mixte	/	/	1,3	Centres touristiques	3,3	Communes touristiques
					9,9	Communes industrielles et tertiaires
Rural	26,7	Hors agglomérations	21,9	Espaces ruraux périurbains	6,4	Communes pendulaires rurales
					5,9	Communes agraires mixtes
					3,8	Espaces ruraux périphériques
					1,2	Communes agricoles

Source : Serrano J. d'après ARE, non daté

Depuis 1930, la Suisse a adopté une définition des espaces ruraux basée sur les mêmes principes que ceux retenus en France depuis les zones de peuplement industriels et urbains. L'équivalent des aires urbaines françaises est dénommé agglomérations. Comme leurs équivalentes françaises, les agglomérations se décomposent en une zone centrale qui concentre les emplois et la population (20 000 habitants et 2 000 emplois) et qui polarise une zone périphérique<sup>4</sup> (combinaison de plusieurs facteurs : continuité

<sup>3</sup> Cette approche n'est pas sans conséquences car à l'inverse de l'INSEE qui range les communes sous faible influence urbaine dans les espaces à dominante rurale (avant 2002) ou dans les autres communes rurales (à partir de 2002), les auteurs considèrent que ce sont des communes qui sont soumises, même à un degré moindre, aux forces d'agglomération des villes.

<sup>4</sup> Pour une définition complète et détaillée voir la page « agglomération et aires métropolitaines » du site de l'office statistique suisse (consultée le 10/01/11) :

du bâti, importance des migrations alternantes, importance de la croissance démographique ou importance de la densité de la population et des emplois). L'espace rural est défini en creux. C'est un espace résiduel composé des communes qui ne font pas partie d'une agglomération.

Selon l'office fédéral suisse, cette approche présente plusieurs limites. La définition des agglomérations est revue périodiquement (1984, 1990, 2000, 2010) pour tenir compte des évolutions de la démographie et de la localisation des emplois. Il en résulte une extension spatiale de celles-ci, qui donne l'illusion d'un exode rural. Or en rendant inamovible les limites des agglomérations, l'office fédéral suisse constate que la population croît plus vite dans les espaces ruraux que dans les espaces urbains (ARE, 2005). L'autre inconvénient est de donner une image homogène de l'espace rural alors que les dynamiques économiques diffèrent. Plusieurs typologies ont été élaborées pour tenter de classer les espaces en fonction de leurs potentiels de développement (ARE, non daté). Une première typologie est basée sur les potentiels de développement spécifiques. Elle distingue trois catégories d'espaces ruraux : les espaces ruraux périurbains, les espaces périphériques, les centres touristiques, auxquelles s'ajoutent les communes restantes et les villes isolées. Cette dernière catégorie est considérée comme urbaine. Chacune des catégories (espace rural, périurbain et espace périphérique) est divisée en quatre classes en fonction de la taille des communes (ex : centres périphériques, petits centres périphériques, communes rurales périphériques, communes à faibles densités). Ce qui distingue les communes périurbaines des communes rurales périphériques est le temps d'accès à l'agglomération (plus ou moins vingt minutes). Les centres touristiques sont situés en montagne et enregistrent au moins 100 000 nuitées annuelles. Une comparaison de cette typologie avec l'approche par agglomération montre que seule la catégorie des centres touristiques est mixte : huit des trente centres touristiques remplissent les critères de définition d'une agglomération (cf. Tableau 3). Une autre typologie a été élaborée pour mieux différencier les dynamiques économiques à l'œuvre sur le territoire. Elle est construite sur le modèle centre-périphérie. Elle distingue une hiérarchie des pôles (métropolitains, moyens, petits, périphériques) et leur aire d'influence. Les centres sont caractérisés en fonction du nombre d'emplois, des types de constructions et du niveau de revenu des habitants. Pour la périphérie la structure économique dominante est prise en compte. Cette typologie existe en neuf ou vingt-deux classes<sup>5</sup>. Comme dans le cas précédent, la seule catégorie mixte est celle des communes touristiques pour laquelle 27 des 164 communes sont urbaines (cf. Tableau 3).

Ces deux approches présentent l'avantage de pouvoir différencier les espaces ruraux en fonction de leurs dynamiques économiques. Elles recoupent presque parfaitement la définition urbain/rural donnée par les agglomérations. Pourtant, Schuler et *al* (2004) préconisent de cesser de distinguer urbain et rural. Ils partent du constat d'un décrochage économique des espaces ruraux par rapport aux métropoles. Miser sur des dynamiques spécifiques des espaces ruraux telles qu'elles peuvent être mises en évidence est risqué car cela revient à s'engager dans une spécialisation irréversible qui peut devenir inopportune en cas de renversement de la conjoncture. Pour ces auteurs, le

---

[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse\\_regionen/04.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html)

<sup>5</sup> Intitulé des neuf classes : centres, communes suburbaines, communes à revenus élevés, communes touristiques, communes industrielles et tertiaires, communes pendulaires rurales, communes périurbaines, communes agraires mixtes, communes agricoles.



fait dominant est la métropolisation. La Suisse peut être considérée comme un pays métropolitain. Ce qui devient déterminant est la nature des relations de l'espace rural avec le pôle urbain et la place occupée par le pôle dans la hiérarchie urbaine. Les auteurs proposent de décrire l'hétérogénéité de l'espace en trois niveaux de pôles : métropoles, agglomérations et régions rurales.

L'approche française et l'approche suisse des espaces ruraux relèvent finalement des mêmes principes. Ce sont des approches spatiales telles qu'elles ont été définies par Blanc. Elles se préoccupent de forces qui conduisent à la localisation des activités. Elles privilégient les forces d'agglomération et les effets polarisants des centres urbains. Elles considèrent l'espace rural comme un espace résiduel. Pour affiner la typologie, elles introduisent une hiérarchie des pôles (ZAUER en France, métropoles/agglomérations/régions rurales en Suisse). Mais France et Suisse sont ensuite à la peine pour différencier les dynamiques des espaces ruraux et pour contrebalancer l'effet de sous-estimation d'une définition basée sur les forces d'agglomération. Les Pays-Bas adoptent une toute autre approche.

### **1.2.3 Approche néerlandaise**

L'organisation pour la coopération et le développement économique utilise la densité humaine comme indicateur pour définir les espaces ruraux. Elle retient le seuil de 150 hab./km<sup>2</sup> et définit trois catégories en fonction de la part des habitants vivant au-dessus de ce seuil<sup>6</sup>. Selon ce critère, il n'existe pas d'espace rural aux Pays-Bas. 85 % de la population vit dans des régions urbaines et 15 % dans des régions semi-rurales (OCDE, 2006). Le gouvernement néerlandais pour pouvoir mettre en œuvre ses politiques de développement rural considère l'espace rural comme l'espace physique pour la production alimentaire. Puis les valeurs de nature, d'authenticité et de qualité sont ajoutées à cet espace. Actuellement, les Pays-Bas continuent de définir leur espace rural en fonction de critères physiques. Ils retiennent comme indicateur la densité des adresses dans un cercle d'un kilomètre de rayon. Ils établissent un gradient de densité et fixent le seuil rural/urbain à 500 (de Boer et Bressers, 2009). Grâce à cette définition, les Pays-Bas comptent 80% de leur territoire et 40 % de leur population comme ruraux.

Cette approche est radicalement différente de celles développées par la France et la Suisse. Il s'agit davantage d'une approche paysagère qu'économique ou même démographique. En effet, elle comptabilise une densité de maisons. C'est bien un élément visuel qui a été retenu. En reprenant les catégories d'approches définies par Blanc (1997), l'approche Néerlandaise relève d'une approche constructiviste. Cette approche peut être élaborée autour de critères esthétiques. Comme le présente Blanc, elle inclut des valeurs et sert à désigner un adversaire. Pour le gouvernement néerlandais, l'adversaire est l'étalement urbain. Compte tenu des fortes densités existantes et du phénomène de périurbanisation, il s'agit d'éviter à tout prix que les villes se rejoignent dans un mouvement général de déconcentration de l'habitat. Pour cela, le gouvernement a besoin d'un outil lui permettant d'identifier l'espace faiblement bâti afin de pouvoir le préserver et agir spécifiquement dessus. Une autre différence entre les approches française et suisse et celle des Pays-Bas est qu'ici les espaces ruraux

---

<sup>6</sup> Définitions selon l'OCDE : régions urbaines : plus de 85 % de la population vivant dans des communes de plus de 150 hab./km<sup>2</sup>, régions semi-rurales : 50 % à 85 % de la population vivant dans des communes de plus de 150 hab./km<sup>2</sup> et régions rurales : moins de 50 % de la population vivant dans des communes de plus de 150 hab./km<sup>2</sup>

ne sont plus un espace défini par défaut. Au contraire, la définition utilisée vise à les faire ressortir.

Après avoir mis en évidence la divergence des définitions des espaces ruraux entre les trois pays, nous proposons d'en dresser les caractéristiques démographiques pour pouvoir situer les trois pays les uns par rapport aux autres. Dans un premier temps, nous utiliserons des indicateurs communs tels que ceux utilisés par l'OCDE, puis nous tiendrons compte de la relativité des définitions selon les pays.

### 1.3 Des pays aux espaces ruraux contrastés

Tableau 4 : distribution spatiale de la population en France, en Suisse et aux Pays-Bas

	Proportion de la population dans les 10 % des régions les plus peuplées	Indice de concentration géographique de la population <sup>7</sup>	Distribution de la population en régions		
			Urbaines	Semi-rurales	Rurales
France	26 %	0,34	29 %	40 %	31 %
Suisse	30 %	0,34	41 %	50 %	9 %
Pays-Bas	21 %	0,25	85 %	15 %	0 %
Moyenne OCDE	33 %	0,40	53 %	27 %	20 %

Source : OCDE, 2006, p. 17 (chiffres 2003 ou dernière année disponible)

L'OCDE a défini des indices communs pour pouvoir comparer la distribution de la population entre différents pays. La proportion de la population dans les 10 % des régions les plus peuplées et l'indice de concentration géographique<sup>7</sup> de la population sont deux indicateurs de la concentration de la population dans un pays. La ruralité est définie en dessous d'un seuil de densité (150 hab./km<sup>2</sup>)<sup>8</sup>.

Dans les trois pays, il n'y a pas de concentration de la population. Le premier indice montre qu'il n'y a pas d'hypertrophie d'une région par rapport aux autres. De même l'indice de concentration géographique montre une homogénéité de la répartition de la population sur le territoire. L'indice de 0,25 pour les Pays-Bas est parmi les plus bas des pays de l'OCDE et correspond à l'absence de concentration. Pour la France et la Suisse, l'indice de 0,34 est au dessous de la moyenne des pays de l'OCDE et traduit une faible concentration de la population et des activités économiques.

En ce qui concerne l'importance des espaces ruraux, les trois pays peuvent être classés selon un gradient du plus urbanisé au plus rural. Les Pays-Bas sont presque entièrement urbanisés alors que la France est le pays le plus rural des trois. La Suisse occupe une place intermédiaire. Non seulement les pourcentages des régions urbaines et rurales sont entre ceux de la France et des Pays-Bas mais la part des régions intermédiaires est la plus importante des trois. Il apparaît que les Pays-Bas sont un pays très urbanisé et dont la population est répartie de façon homogène. Ils présentent donc une trame

<sup>7</sup> L'indice de concentration géographique donne une image de la répartition spatiale de la population au sein de chaque pays en comparant le poids démographique et le poids territorial (surface des terres) de chaque région. L'indice prend une valeur entre 0 et 1 : plus cette valeur est élevée, plus la concentration régionale de la population est forte. La taille différente des régions peut influencer sur les comparaisons internationales de l'indice.

<sup>8</sup> Le seuil a été relevé à 500 hab./km<sup>2</sup> uniquement pour le Japon.

urbaine qui couvre l'ensemble du pays et dont les écarts démographiques entre les villes sont faibles. La Suisse est marquée par les zones dites intermédiaires, la population est légèrement concentrée. Les espaces ruraux sont peu nombreux. En Suisse, les villes sont marquées par une proximité forte des espaces ruraux. En France, la part des espaces ruraux est importante. Compte tenu de la faible concentration de la population ceci n'est possible que grâce à l'importance du territoire national.

**Tableau 5 : importance de la population et des espaces ruraux en France, en Suisse et aux Pays-Bas selon les critères propres à chaque pays**

	Zones urbaines			Zones périurbaines			Zones rurales		
	France	Suisse	Pays-Bas	France	Suisse	Pays-Bas	France	Suisse	Pays-Bas
Densité Hab./km <sup>2</sup>	805	628	1198	68	98	/	32	22	200
% superficie	8 %	24,5 %	20 %	33 %	41 %	0 %	59 %	34,5 %	80 %
% population	61 %	73,5 %	60 %	21 %	22 %	0 %	18 %	4,5 %	40 %

Source : Serrano J. d'après Bonnefond et Pousset, 2010 ; de Boer et Bressers, 2009 et Imesch, 2010

L'importance des espaces ruraux dans les trois pays peut être comparée en tenant compte cette fois-ci de la définition propre à chaque pays. Les caractéristiques saillantes de chaque pays sont différentes. Les Pays-Bas apparaissent comme le pays le plus densément peuplé. Même les espaces ruraux comptent une densité de 200 hab./km<sup>2</sup>. Cependant grâce à leur définition, ce pays considère que 80 % du territoire et 40 % des habitants sont ruraux. Tant en superficie qu'en démographie, les espaces ruraux occupent une place très importante dans le pays. En Suisse, le fait urbain est dominant. Un quart du pays est occupé par des villes et les trois quarts de la population sont urbains. Ce sont les plus forts taux des trois pays. Les espaces périurbains sont relativement importants. L'élément frappant est les caractéristiques des espaces ruraux qui apparaissent très nettement comme des déserts démographiques. Ils occupent 34,5 % du territoire mais seulement 4,5 % de la population. La Suisse se voit comme un pays urbain qui dispose d'un espace important presque vide. Cette dualité est quelque peu atténuée par un espace périurbain non négligeable. Enfin, la France est également dominée par les villes : elles n'occupent que 8 % du territoire mais concentrent 61 % de la population. Les espaces ruraux occupent une place relativement importante : avec presque 60 % du territoire et 20 % de la population, ils ne peuvent être négligés.

En prenant comme approche le point de vue de chaque pays, il apparaît que la classification établie à partir des critères de l'OCDE est largement modifiée, voire inversée. La Suisse se voit comme le pays le plus urbanisé des trois, alors que les Pays-Bas s'affirment comme le pays ayant les espaces ruraux les plus importants des trois. Cette fois-ci, c'est la France qui occupe une position intermédiaire. Elle n'est pas aussi urbanisée que la Suisse, ses espaces ruraux « pèsent » moins que ceux des Pays-Bas. Au regard des deux autres pays, elle apparaît dépourvue d'éléments forts.

## 2 Les politiques rurales

Comme celles des autres pays de l'OCDE, les politiques rurales de la France, de la Suisse et des Pays-Bas sont dans une phase de transformation. Selon l'OCDE (2006b), trois

facteurs poussent à une évolution des politiques rurales : l'attention accordée aux aménités naturelles et culturelles, la prise de conscience des limites des politiques agricoles et les pressions internationales pour qu'elles soient réformées, la décentralisation de l'action régionale. Les pays sont de plus en plus décidés à adopter une approche territorialisée multisectorielle qui vise à identifier et exploiter la diversité des potentiels de développement. Le nouveau paradigme rural repose sur deux principes : mettre l'accent sur les territoires et non plus les secteurs économiques, privilégier les investissements plutôt que les subventions. Au regard de ces évolutions, les trois pays étudiés présentent des politiques rurales engagées à des degrés divers dans cette transformation. Les Pays-Bas ont l'approche territoriale la plus aboutie. La Suisse développe une approche de plus en plus territoriale. La politique agricole y reste forte mais elle est réorientée. La France, quant à elle, semble peiner à abandonner une politique rurale axée sur le développement agricole. Après avoir dressé une brève description de l'évolution des politiques rurales dans les trois pays, nous établirons les liens entre l'orientation des politiques rurales et les définitions des espaces ruraux adoptées dans chaque pays.

## **2.1 Les fondements des politiques rurales dans chaque pays**

### **2.1.1 La politique rurale néerlandaise**

Jusqu'aux années 1930, la politique rurale néerlandaise consiste en la modernisation de l'agriculture selon deux axes. D'une part, il est procédé à des aménagements fonciers et d'autre part, les pratiques agricoles se modernisent en devenant de plus en plus intensives. Suivant la conjoncture économique, l'objectif est d'avoir une agriculture compétitive, d'atteindre l'autosuffisance alimentaire ou d'absorber une population active en surnombre. Dès le XIXe siècle, l'aménagement foncier est une nécessité. Progressivement l'État sera de plus en plus interventionniste, réussissant à partir des années 1920 à imposer les remboursements aux propriétaires et dans les années 1950 et 1960 à intervenir sur l'aménagement de larges espaces. Les aménagements fonciers sont le moyen de résorber la fragmentation de la propriété foncière mais aussi de conduire des opérations de drainage et de gagner de larges terres sur la mer. L'exiguïté du territoire national et la densité de population ont fortement stimulé la volonté d'une intensification de l'agriculture. À partir de 1938, la politique rurale qui était essentiellement une politique agricole cesse d'être une politique à part pour être reliée à l'aménagement du territoire. L'objectif est d'éviter l'apparition de conurbations. Cet objectif devient premier dans la gestion des espaces ruraux. Dans les années 1970, les Pays-Bas se dotent d'un schéma d'aménagement du territoire à l'échelle nationale qui met en avant la multifonctionnalité de l'espace. Aujourd'hui, la principale préoccupation de l'aménagement des espaces ruraux est d'éviter un cloisonnement de l'espace sous l'effet de la croissance urbaine et de la multiplication des infrastructures. Il s'agit de maintenir une continuité des espaces non bâtis pour des objectifs agricoles mais aussi de préservation de la biodiversité et d'accès à des espaces récréatifs (de Bauer et Bresser, 2010).

### **2.1.2 La politique rurale suisse**

Les espaces ruraux suisses ne font pas l'objet d'une politique rurale à proprement parler mais ils bénéficient de deux politiques publiques : une politique agricole et une politique d'aménagement du territoire (Lehman et Stucki, 1997). La politique agricole prend ses origines dans le mandat constitutionnel de 1951 qui donne à l'agriculture une place

particulière dans l'économie. L'objectif est d'augmenter le revenu des agriculteurs, de garantir un autoapprovisionnement et de maintenir une agriculture sur tout le territoire. Les instruments de cette politique sont une protection aux frontières et des prix garantis. Cette loi est complétée en 1974 par la loi fédérale d'investissement dans les régions de montagnes (LIM) et en 1979 par la loi fédérale d'aménagement du territoire. La première vise à encourager les investissements dans les régions de montagne pour stimuler l'économie locale et enrayer le dépeuplement. Ce sont des aides multisectorielles et des encouragements des collectivités et des acteurs privés à des regroupements pour constituer des pôles de développement. La loi d'aménagement du territoire a pour but de préserver les terres agricoles de la croissance urbaine. Chaque canton doit définir un assolement dit pour sécurité alimentaire qui est une réserve agricole inconstructible. Budgétairement, la politique agricole est nettement mieux dotée que les instruments de développement régionaux. Les mesures structurelles agricoles pèsent trois fois plus que les mesures d'aides régionales (Lehman et Stucki, 1997 ; Imesch, 2010)

L'espace rural suisse suit la conjoncture économique nationale avec un décalage et une importance moindres. Il ne semble pas y avoir eu de politique spécifiquement de développement rural avant la loi d'investissement montagne (1974). Les espaces ruraux bénéficient de politiques sectorielles dans le cadre du développement général du pays (agriculture, tourisme, industrie surtout électrométallurgique). Les régions rurales durant toute la période 1870-1970 ont connu des dynamiques diverses en fonction de leurs orientations économiques (agricole, agro-alimentaire, industrielle, touristique...). Celles qui semblent le plus avoir souffert des récessions sont les régions agricoles (Schuler et al, 2004). À partir de 1965-1970, les premières mesures à proprement parler d'aménagement du territoire sont prises avec l'amélioration des routes, la LIM (1974) et l'arrêté Bonny en « faveur des régions dont l'économie est menacée » (1978). Suivent en 1979, une loi pour limiter l'urbanisation excessive, en 1994 un arrêté fédéral « regio+ » qui a peu d'effet et en 1996 les zones « économiques de redéploiement ». À partir de 2001, il y a un tournant avec des politiques en faveur des villes. Sur la longueur, les politiques de développement rurales ont atteint leurs buts puisqu'il n'y a pas eu de décrochage des régions rurales par rapport au reste du pays (*Idem*).

Un autre tournant est la réforme de la politique agricole suisse. En 1992, les finalités des soutiens agricoles font l'objet d'un débat de société qui aboutit à l'inscription de la multifonctionnalité agricole dans la constitution suisse. Les soutiens aux marchés et la protection aux frontières sont remplacés par des aides directes. Celles-ci sont conditionnées par le respect de bonnes pratiques environnementales. Il ne s'agit pas d'un simple rhabillage des subventions agricoles mais d'un changement du contrat social entre les agriculteurs et le reste de la société. Les subventions qui étaient destinées à couvrir les coûts de production sont désormais un consentement à payer pour la fourniture de biens publics (Lehman et Stucki, 1997).

### **2.1.3 La politique rurale française**

La politique rurale française a connu des évolutions notables depuis la seconde guerre mondiale mais le fait marquant est la très forte prégnance du secteur agricole sur l'ensemble de la politique rurale dont il est aujourd'hui très difficile de sortir (Perrin, 2003).

De 1945 à 1967, l'État mène une politique d'équipement subordonnée à la modernisation agricole. L'État veut passer d'un pays rural à un pays industriel moderne.

Il vise à spécialiser les campagnes dans une agriculture productive. Cette vision est encouragée par la nécessité de sortir rapidement du rationnement alimentaire. L'État cherche à augmenter la productivité agricole en ayant recours au génie rural, à la mécanisation et à la chimie et en s'appuyant sur le syndicalisme agricole. La politique rurale devient une approche sectorielle. Entre 1967 et 1982, la modernisation des campagnes conduit à l'apparition de disparités régionales, y compris agricoles. L'État cherche à mieux tenir compte de la diversité des espaces locaux et à encourager les initiatives locales. Il met en place des outils basés sur les diagnostics qui poussent les acteurs à cerner leurs besoins et à s'organiser pour proposer une offre structurée. Les politiques rurales restent des politiques d'équipement. De 1982 à 1998, les politiques rurales sont guidées par un nouveau référentiel. Elles se basent sur les acteurs locaux, la notion de projet et la contractualisation. L'intervention publique est désormais tournée de plus en plus vers la valorisation de ressources locales. Cependant, cette évolution des objectifs conduit davantage à une juxtaposition de politiques différentes plutôt qu'à une réelle évolution (Guerin, 2005). Les politiques de modernisation de l'agriculture avec l'axe privilégié de l'intensification continuent de côtoyer les politiques axées sur le développement local ou régional et les politiques de gestion des biens naturels. L'agriculture absorbe plus de la moitié des crédits du développement rural et l'essentiel des aides agricoles sont consacrées à l'amélioration de la rentabilité des entreprises. Les mesures agri-environnementales et de diversification des activités agricoles ont eu des effets médiocres (Perrin, 2003).

## ***2.2 Liens entre la définition des espaces ruraux et l'orientation des politiques rurales***

### **2.2.1 L'objectif de sécurité alimentaire**

Les trois pays ont engagé une modernisation de leur agriculture afin d'augmenter leurs capacités productives et d'assurer le plus largement possible leur sécurité alimentaire. Les Pays-Bas ont pris conscience de leur vulnérabilité alimentaire au cours de la première guerre mondiale lorsque le commerce international a été désorganisé. Ils ont réagi en intensifiant et industrialisant l'agriculture mais aussi en augmentant les capacités foncières. Le gouvernement a encouragé les remembrements, le drainage des marais, la création de polders et la mise en culture de terres inexploitées (De Boer et Bressers, 2010). La Suisse et la France ont été confrontées aux difficultés d'approvisionnement durant la seconde guerre mondiale. La Suisse avec le plan Wahlen (1938-1945) oblige à mettre en culture toutes les terres fertiles, y compris les parcs publics. En 1951, l'objectif d'auto-approvisionnement alimentaire est inscrit dans la constitution. Comme pour les Pays-Bas, la Suisse cherche à agir à la fois sur les pratiques agricoles et sur le potentiel foncier. Par le biais du soutien aux marchés, les agriculteurs sont encouragés à intensifier leurs productions. Des lois d'aménagement du territoire au début des années 1960 ont conduit à une distinction des zones constructibles et des zones non constructibles afin de lutter contre la consommation d'espace. La France a aussi engagé l'intensification de son agriculture au sortir de la seconde guerre mondiale. Son action foncière a surtout consisté en une amélioration de l'organisation du parcellaire à travers les remembrements.

Aujourd'hui, les objectifs d'autonomie alimentaire sont atteints pour la France et les Pays-Bas. Leurs agricultures intensives sont devenues exportatrices. Pour la Suisse, cet

objectif n'est que partiellement atteint<sup>9</sup>. En dépit de l'importance de la sécurité alimentaire, les approches des espaces ruraux, telles que nous les avons décrites précédemment, ne sont pas orientées vers la délimitation d'un espace consacré à la production alimentaire. Les approches spatiales reposent sur une analyse des forces de localisation des activités économiques. L'agriculture n'est non seulement qu'une activité parmi les autres mais en plus très secondaire dans le degré d'intensification de l'usage du sol. Dans l'approche constructive adoptée par les Pays-Bas, l'objectif est d'éviter la formation de conurbations. De fait, elle revient à protéger l'espace agricole et à préserver le potentiel foncier. Néanmoins, cette approche par une densité de maisons construites ne dit rien sur les potentialités agronomiques des sols. Elle ne vise donc pas à caractériser les espaces ruraux en fonction du potentiel de production.

### **2.2.2 L'objectif de peupler l'espace rural**

A la différence de la Suisse et de la France, les Pays-Bas n'ont pas été confrontés au dépeuplement d'une partie de leur territoire. Pour la Suisse, il s'agit des montagnes, pour la France de l'ensemble de l'espace rural. Les approches des espaces ruraux adoptées en Suisse et en France traduisent ces préoccupations. Toutes deux ont une démarche spatiale qui cherche à classer les différents types d'espaces en fonction des forces de localisation des activités économiques.

En Suisse, les espaces sont classés en agglomérations qui concentrent les emplois, en pôles touristiques autonomes, en espaces périurbains et espaces ruraux périphériques. Pour chaque espace, cette classification indique les dynamiques économiques sur lesquelles peuvent s'appuyer les politiques de développement. L'espace suisse est presque entièrement polarisé par des villes. Deux des trois catégories des espaces ruraux sont rattachées à l'influence exercée par un pôle urbain. Ce qui les distingue sont les facilités d'accès au pôle urbain qui concentre les emplois. Plusieurs stratégies de développement sont possibles pour ces espaces : les rapprocher des bassins d'emplois en améliorant les communications ou délocaliser une partie des emplois urbains vers ces bassins. La définition adoptée par la Suisse n'indique pas de stratégie préférentielle mais elle indique par contre par rapport à quelles dynamiques économiques (forces de concentration) les stratégies peuvent être articulées. La définition suisse distingue aussi les espaces touristiques qui correspondent aux espaces montagnards. Ces espaces confrontés au dépeuplement sont clairement identifiés à un secteur économique. Là aussi, la classification n'induit pas automatiquement une voie de développement. L'importance des activités touristiques est mise en avant mais les politiques de développement (LIM et autres mesures) sont multisectorielles, elles s'appuient sur le pôle urbain constitué par le centre touristique pour engendrer un développement local.

La France adopte les mêmes principes pour classer les espaces. Elle mesure la concentration des emplois et la domination économique exercée par le pôle sur un espace périphérique. Cette classification aboutit à une hiérarchisation des espaces en trois catégories : les pôles urbains, les pôles ruraux, le reste de l'espace. Ces deux dernières catégories sont considérées comme l'espace à dominante rurale. Les pôles urbains et d'emplois ruraux ne se distinguent pas seulement par le seuil d'emplois

---

<sup>9</sup> Le taux d'auto approvisionnement (2008) varie de 2,3 % pour les poissons et mollusques à 92,7% pour le lait et les produits laitiers. Le secrétariat des paysans suisses a calculé que le taux d'approvisionnement (2008) pour l'ensemble des denrées alimentaires est de 53,1 % (source : [http://www.sbv-usb.ch/fileadmin/user\\_upload/bauernverband/Statistik/Ernaehrungsbilanz/se\\_2009\\_0603.pdf](http://www.sbv-usb.ch/fileadmin/user_upload/bauernverband/Statistik/Ernaehrungsbilanz/se_2009_0603.pdf), consulté le 20 janvier 2011).

concentrés. Ils exercent des rôles différents sur leur espace périphérique. L'influence des pôles urbains est économique alors que les pôles ruraux animent leur espace périphérique à travers les services qu'ils concentrent. Cette distinction peut correspondre aux deux stratégies de développement rural distinguées par Guérin (2005). Les stratégies de développement et le rôle distributif des politiques de développement rurale peuvent être axés sur les entreprises ou sur les ménages. Dans le premier cas, il s'agit de favoriser la création d'entreprises qui, suivant la théorie de la base exportatrice, réussissent à capter une demande externe, c'est-à-dire à faire venir les ménages. La seconde stratégie consiste à s'appuyer sur le rôle moteur que peut jouer la présence des ménages dans la création d'emploi. Le levier est l'offre de services. Comme dans le cas Suisse, la définition des espaces ruraux n'indique par la voie de développement à choisir mais elle est une aide à la décision en faisant ressortir des dynamiques économiques par espace. En revanche, le zonage en « aires urbaines et aires d'emplois de l'espace rural » ne dit rien sur les dynamiques économiques de la catégorie « autres communes de l'espace rural ». Cette catégorie regroupe les communes du rural isolé et des communes sous faible influence urbaine. Elle est non négligeable puisqu'elle regroupe 53 % du territoire et 12 % de la population (Insee, ZAUER 2002). L'approche des espaces ruraux adoptée par la France est une approche spatiale. Elle a permis d'actualiser la vision des espaces ruraux en mettant l'accent sur le rôle polarisant des centres. Pour les « autres communes des espaces ruraux », cette actualisation ne peut se faire, compte tenu de la vision agricole des espaces ruraux qui prévalait. L'agriculture apparaît comme l'activité économique, par défaut, des « autres communes des espaces ruraux ». Il en résulte une distorsion de la vision des espaces ruraux qui ne peut être redressée par le très faible poids spatial et démographique des pôles ruraux et de leurs couronnes périphériques<sup>10</sup>. Cet « effet d'optique » préserve une vision agricole des espaces ruraux<sup>11</sup>. Les politiques de développement rurales continuent d'être articulées à l'activité agricole. Pour la France, les mesures de développement rural sont coulées dans le second pilier de la politique agricole commune (Tchekemian, 2004). La France a traduit le règlement de développement rural européen dans la loi d'orientation agricole de 1999. Elle y a défini les contrats territoriaux d'exploitations qui articulent les enjeux environnementaux et les enjeux économiques pour développer la multifonctionnalité. Ce faisant, la France conserve une vision agrocentrée du développement rural, ce qui affaiblit les objectifs de développement multisectoriel car la politique agricole commune, tout comme le développement agricole, sont encore dominés par les objectifs initiaux de développement d'une agriculture intensive (Kroll et al, 2010).

### **2.2.3 L'objectif de gérer les conflits d'usages**

Les espaces ruraux servent de support à trois types de fonctions qui induisent des usages concurrents et donc des divergences entre les acteurs économiques et sociaux locaux : une fonction économique ou de production, une fonction récréative et résidentielle et une fonction de conservation (patrimoine naturel, culturel, paysage). Le

---

<sup>10</sup> Spatialement et démographiquement, les pôles ruraux et leurs couronnes ne couvrent que 6 % du territoire et regroupent 5 % de la population (INSEE, ZAUER, 2002).

<sup>11</sup> Cf. le rapport du conseil économique et social consacré au développement rural et intitulé : Boisson, J. P. (2005). La maîtrise foncière clé de développement rural. Avis et rapport du conseil économique et social, Conseil économique et social. 2005-05: 193 p. Il est consacré à la protection du foncier en tant qu'outil de production agricole.



caractère multifonctionnel est constitutif des espaces ruraux, il en résulte qu'ils sont des réceptacles importants de conflits (Mora, 2008).

Selon les critères de l'OCDE, les Pays-Bas sont dépourvus d'espaces ruraux. Cette vision a été rejetée par les autorités qui ont adopté une définition basée sur l'occupation de l'espace. Celle-ci leur permet de faire exister et de délimiter des espaces ruraux (cf. *supra*). Cette approche est particulièrement adaptée à la gestion de la multifonctionnalité des espaces ruraux. En effet, mesurer une densité de logements plutôt qu'une densité humaine renseigne plus directement sur le degré d'ouverture de l'espace. C'est parce que l'espace est ouvert, non-construit, que le multi-usage des espaces est possible. Les trois usages agricoles, naturels ou construits peuvent être exclusifs. Cependant, nous pouvons distinguer l'usage agricole et naturel de l'usage construit. Un espace peut être dédié exclusivement à la production alimentaire (agriculture intensive voire hors-sol) ou à la préservation de la nature (réserve). Les usages agricoles et naturels peuvent être combinés (agriculture biologique, pastoralisme) et sont réversibles (Normandin et Cavailhes, 1996). L'usage résidentiel peut aussi tolérer la coexistence avec la production alimentaire ou la préservation d'habitats. Mais, lorsque la densité de logements devient trop importante, elle exclut les autres usages et surtout elle devient irréversible. La définition adoptée par les Pays-Bas pourrait être comparée à un thermomètre qui mesure une température qui ne peut qu'augmenter. Elle renseigne avec un critère direct la diminution des espaces ouverts. Forts de la mesure des espaces ouverts, les Pays-Bas planifient sur le moyen terme l'affectation des espaces ruraux. Ils estiment que pour la période 2000-2030, la demande en logements, infrastructures et activités économiques va augmenter de 32 %, pour les sports et les loisirs de 175 %, pour l'eau de 64 % et pour l'agriculture les besoins en espace vont diminuer de 14 % (de Boer et Bressers, 2010).

La Suisse a adopté une approche spatiale de la ruralité mais à la différence de la France, celle-ci fait ressortir le caractère urbanisé du territoire et surtout l'importance de l'interpénétration entre la ville et la campagne. Les espaces périurbains constituent 41% du territoire et 22 % de la population (cf. Tableau 5) auxquels peuvent être ajoutés une partie des communes périphériques de l'agglomération. En effet, celles-ci ne sont pas toutes incluses selon un critère de continuité (cf. Tableau 1). En termes de surfaces, ils sont plus importants que les espaces ruraux. Selon cette définition, on peut considérer la partie habitée de la Suisse comme un espace totalement polarisé par des villes. Les conflits d'usages concernant le foncier, le résidentiel, les externalités négatives de production et la protection des espaces naturels qui sont particulièrement élevés dans le périurbain (Mora, 2008) vont devenir un problème général pour les Suisses. Selon l'approche spatiale des espaces ruraux adoptée par la Suisse, les ménages dans leur recherche de logement subissent les forces de dispersion qui les font s'installer en périurbain. Or la loi d'aménagement du territoire adoptée en 1979 et révisée depuis a précisément pour origine une pénurie de logements (Nahrath, 2009). Des phénomènes de spéculation entraînaient un mitage des paysages mais aussi une pénurie de constructions neuves. Il en résultait une augmentation des loyers et par répercussion une augmentation générale des prix et des salaires. La loi adoptée repose sur deux principes : concentration des bâtiments dans des zones à bâtir et séparation stricte des zones constructibles et non constructibles. La loi a opposé les tenants d'une intervention forte de l'État dans le marché foncier aux libéraux favorables à l'initiative privée. Il en résulte que les mécanismes du marché vont continuer à jouer un rôle majeur dans la localisation des activités. La Suisse ne va pas planifier l'occupation de l'espace comme le

font les Pays-Bas. En adéquation avec une approche spatiale de la ruralité, elle va jouer sur la nature des activités pour corriger leurs interactions et essayer de gommer les externalités négatives génératrices de conflits. Elle va tenter de limiter l'étalement urbain mais surtout limiter les externalités négatives de la production agricole.

### 3 Utilisation de l'espace

#### 3.1 La consommation de la ressource sol

La préservation des sols est une préoccupation partagée par la plupart des pays de l'OCDE. La baisse des superficies agricoles entame le potentiel de production alimentaire de chaque pays mais les principales raisons mises en avant pour la préservation de terres agricoles sont les aménités procurées par la terre (OCDE, 2009). Les pays craignent une perte des paysages et des écosystèmes ou une réduction de facteurs de développement pour les régions rurales qui développent des activités liées à l'environnement. L'urbanisation est perçue comme un facteur important de la réduction des surfaces naturelles. Or les estimations de l'OCDE (2008) montrent que l'étalement urbain va se poursuivre. D'une part la population urbaine continue de croître, d'autre part la surface occupée par habitant augmente avec l'élévation du niveau de vie. L'étalement urbain concerne à la fois les pays en voie de développement et les pays développés<sup>12</sup>.

La France, la Suisse et les Pays-Bas suivent la tendance générale. Pourtant les niveaux de consommation des espaces agricoles sont forts différents entre ces trois pays (cf. Tableau 6).

**Tableau 6 : Évolution des usages du sol pour la France, la Suisse et les Pays-Bas depuis les années 80**

	Espace agricole			Espace boisé			Espace urbanisé		
	Milliers ha	%	Evol.	Milliers ha	%	Evol.	Milliers ha	%	Evol.
France <sup>a</sup> (1980-2007)	29 414	56 %	-7 %	15 565	30 %	+7 %	7 374	14 %	+27 %
Suisse <sup>b,*</sup> (1980-2009)	632	50 %	-4,6 %	476	38 %	+1,1 %	144	12 %	+23 %
Pays-Bas <sup>c</sup> (1975-2000)	2 334	68 %	-5,3 %	562	17 %**	+10 %	427	15 %***	+16 %

\* Les pourcentages ont été calculés sur la base de l'espace productif

\*\* Regroupe les forêts, les espaces naturels et les espaces récréatifs

\*\*\* Regroupe les espaces bâtis et les infrastructures

Source : Serrano J. d'après <sup>a</sup> Mora, 2008, p. 28 ; <sup>b</sup> Imesch, 2010, p. 30 ; <sup>c</sup> Koonen et al, 2008

La France apparaît comme le pays qui consomme le plus d'hectares agricoles et dont les villes s'étalent le plus. Les Pays-Bas contiennent le plus leur étalement urbain. La Suisse est dans un cas intermédiaire. Les surfaces agricoles sont relativement préservées mais les villes connaissent un étalement relativement important. En France, l'artificialisation

<sup>12</sup> Entre 1990 et 2000, les surfaces bâties par habitants sont passées de 280 m<sup>2</sup> à 355 m<sup>2</sup> (+ 2,3 %) pour les pays développés et de 105 m<sup>2</sup> à 125 m<sup>2</sup> (+ 1,7 %) pour les pays en voie de développement (OCDE, 2008)

se fait au détriment des terres agricoles. La forêt est bien protégée. Le rythme de consommation d'espace agricole ne cesse d'augmenter. En Suisse, la diminution des terres agricoles a deux causes : l'abandon des pâturages en montagne et l'étalement urbain en plaine. En plaine, l'étalement urbain se fait au détriment de l'agriculture car les forêts sont protégées (Office fédéral de la statistique, 2001). Dans les Pays-Bas, les surfaces forestières sont réduites et restent stables. L'augmentation de la catégorie espace boisé est due aux extensions des espaces récréatifs. Ceux-ci, tout comme l'urbanisation, sont pris sur les espaces agricoles (Koomen et al, 2008).

**Tableau 7 : Importance des espaces agricole et boisé par habitants en France, Suisse et Pays-Bas**

	France (2007)	Suisse (2009)	Pays-Bas (2000)
Population (milliers)	58 519	7 288	16 486
Nombre ha/hab.	0,77	0,15	0,18

Source : Serrano J.

En France, en dépit de déclarations sur la nécessité de protéger le potentiel agricole productif (Perrin, 2003), la ressource sol apparaît comme abondante. D'autant plus que la politique agricole commune à travers les jachères a eu pour but de retirer une partie des terres de la production pour réduire les excédents alimentaires. La Suisse et les Pays-Bas sont deux pays pour lesquels l'espace est rare (cf. Tableau 7). Seuls les Pays-Bas semblent réussir à contenir l'étalement urbain.

Les Pays-Bas se sont dotés d'une stratégie d'aménagement dont l'axe principal est la séparation du rural et de l'urbain (cf. *supra*). Le moyen est le zonage qui affecte précisément l'utilisation de l'espace. Le zonage combine à la fois les restrictions et les autorisations de construire (OCDE, 2009). Les espaces ouverts servent à orienter l'étalement urbain. Les Pays-Bas ont défini le cœur vert et les zones tampons. Le cœur vert est un espace ouvert central entouré de villes. Son but est de fournir des espaces ouverts récréatifs de proximité aux habitants de la ceinture urbaine. Neuf zones tampons sont définies à travers le pays afin de prévenir la connexion entre différents noyaux urbains. Koomen et al (2008) montrent que l'urbanisation a affecté le cœur vert et les zones tampons. Toutefois, ces instruments ont joué leur rôle d'orientation de la croissance urbaine. Ces espaces ont été moins urbanisés que le reste du pays. Les zones tampons ont été réduites mais leur vocation récréative a été renforcée. Le cœur vert a été partiellement urbanisé mais par une adaptation du périmètre, le gouvernement a réussi à en conserver l'esprit.

La Suisse considère l'espace agricole comme une ressource rare dont l'utilisation économique doit être la plus rationnelle possible. Des instruments visant à préserver les terres agricoles ont été institués : distinction entre zone constructible et non constructible, surface d'assolement<sup>13</sup>. Le gouvernement fédéral a même fixé comme objectif la limite de 400 m<sup>2</sup> construits par habitants<sup>14</sup>. Pour Gennaio et al (2009), ces mesures ont eu un relatif succès. Même si elles n'ont pas empêché toute construction en dehors des zones constructibles, elles ont orienté la croissance urbaine à l'intérieur des zones constructibles. Ce qui s'est traduit par une augmentation plus importante de la

<sup>13</sup> Le conseil fédéral a fixé à 438 560 hectares la surface totale d'assolement et a réparti celle-ci entre les cantons (arrêté du conseil fédéral du 8 avril 1992). L'objectif principal est de protéger de la construction les meilleures terres agricoles pour assurer l'auto-provisionnement du pays (Imesh, 2010, p. 74).

<sup>14</sup> Il est de 198 m<sup>2</sup> en 2009.

densité et de la compacité de ces zones. Ces mêmes auteurs estiment que 28 % des constructions neuves se localisent dans la zone non constructible pour la période 1980-2000 alors que 25 % des zones constructibles sont toujours disponibles et que la limite zone constructible-zone non constructible a été repoussée.

La définition constructive des espaces ruraux des Pays-Bas est une aide à la planification efficace des usages des sols alors que l'approche spatiale développée par la France et la Suisse ne permettent pas de traiter du problème de l'étalement urbain. L'approche constructive révèle la finalité poursuivie par les Pays-Bas : une séparation claire entre la ville et la campagne. L'indicateur adopté est adapté à cet objectif. Les Pays-Bas ont conscience de disposer d'une ressource limitée pour satisfaire l'ensemble des besoins de la société. Ils utilisent des instruments contraignants (zonage : agricole, naturel, constructible, zones tampons, cœur vert) pour orienter l'urbanisation. L'urbanisation n'est pas totalement stoppée, ces instruments peuvent être adaptés tant que l'objectif d'une séparation claire de la ville et de la campagne est rempli. La définition de la ruralité permet de le mesurer en permanence. L'approche spatiale repose sur une autre logique. Elle indique la localisation des activités économiques selon les forces d'agglomération et de dispersion. Cette approche introduit une hiérarchie entre les activités économiques. Elles se répartissent en fonction de la rente foncière. Les activités générant le plus de valeur ajoutée sont capables de supporter la concurrence pour la valorisation du foncier. Les activités à faible valeur ajoutée telles que l'agriculture se délocalisent en périphérie. Des auteurs (Jayet, 1996) proposent d'inverser le regard : les espaces ruraux n'étant pas des espaces de relégation des activités fortement utilisatrices d'espace mais des espaces de concentration de ces activités. Néanmoins, l'agriculture apparaît comme une activité valorisant peu le foncier. Dès lors, pour les agents économiques ou les élus se pose la question d'une intensification de l'usage du sol. Les politiques de développement agricoles ne permettent pas de modifier la hiérarchie entre les activités économiques. En effet dans les zones périurbaines, le coût d'opportunité pour les activités agricoles est tellement élevé qu'aucune politique de développement agricole n'est capable de générer une valeur ajoutée de l'agriculture qui lui permette de rivaliser avec les autres activités pour son maintien (OCDE, 2009). Dans les projets de développement, les activités tertiaires, secondaires ou même les ménages dans le cas d'une économie présentielle utilisent plus intensément le sol que l'agriculture. La Suisse, comme les Pays-Bas, a des instruments de zonage et de quotas, néanmoins comme la France l'étalement urbain est fort. Dans une vision hiérarchisée des activités utilisant le sol, l'activité agricole est une activité par défaut. En Suisse, ce sont bien les communes rurales à la recherche de développement et qui disposent le plus de ressources foncières qui sont les plus dispendieuses en consommation de terres agricoles (Gennaio et al, 2009). En France où la ressource est abondante, la conversion des terres agricole est un moyen de développement.

### 3.2 L'utilisation agricole du sol

Tableau 8 : Orientation des agricultures française, néerlandaise et suisse et soutiens publics

	France	Pays-Bas	Suisse
Grands types d'agro-systèmes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grandes exploitations culture ou élevage</li> <li>- Exploitations polyculture-élevage</li> <li>- Agriculture méditerranéenne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Élevage laitier</li> <li>- Agriculture hors-sol</li> </ul>	Élevage bovin (80 % de la surface agricole utile sont des herbages) ***

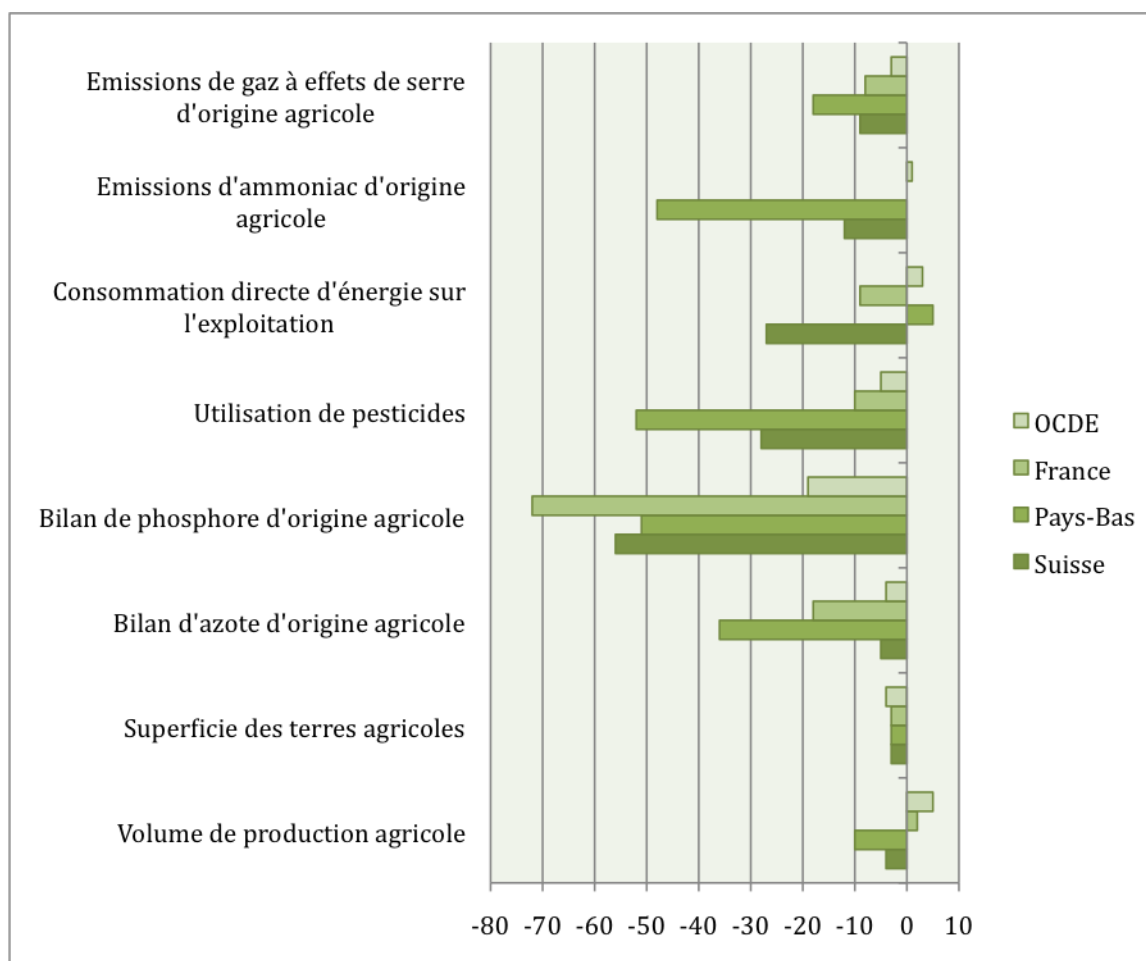
	- Agriculture de montagne*		
Vocation	Exportation		Marché intérieur
	Faible valeur ajoutée - 2 <sup>nd</sup> exportateur mondial de céréales	Forte valeur ajoutée ** - Pommes de terres, betteraves, serres	Autoapprovisionnement (en calories) *** : - 97 % d'origine animale - 48 % d'origine végétale
Paiements directs perçus en moyenne***	Politique agricole commune - 13 789 €/Unité travail annuel - 366 €/ha		Politique agricole suisse - 17 943 €/Unité travail annuel - 1 484 €/ha
Conditions pour octroi paiements directs	Bonnes conditions agricoles et environnementales : - 3 % surface en couvert environnemental - présence de 3 cultures ou 2 familles de cultures minimum - arrêt du brûlage des pailles - respect des conditions de prélèvement de l'eau pour les cultures irriguées	Ecoconditionnalité : - conservation des espèces - bilans de fumure équilibrés - part minimale de surface en compensation écologique - obligation de couvert végétal - réduction de produits phytosanitaires	

Source : Serrano J. d'après \* OCDE, 2008b, \*\* de Boer et Bressers, 2010, \*\*\* Lehman et Stucki, 1997

Les agricultures néerlandaise, suisse et française sont marquées par deux évolutions importantes communes à l'ensemble de pays de l'OCDE : la recherche d'un moindre impact environnemental et le basculement des aides directes vers des aides découplées (OCDE, 2004). Toutefois des divergences apparaissent entre les trois pays. Elles tiennent à l'abondance du foncier, la proximité des espaces urbains, la politique agricole commune.

La rareté du foncier aux Pays-Bas a obligé les agriculteurs à s'orienter vers les productions à forte valeur ajoutée (pommes de terre, semences de pommes de terre, betteraves ...) et les productions hors-sol (élevages, légumes, fleurs). Les productions végétales à faible valeur ajoutée comme les céréales et les oléagineux sont réduites au minimum. Le chargement animal par hectare est parmi les plus élevés du monde (de Boer et Bressers, 2010). Sur la période 1990-2008, le volume de la production agricole a baissé de 10 %. Cela tient à la fois à la diminution des surfaces disponibles mais aussi au moindre recours aux intrants chimiques (cf. Figure 1). Cette évolution est partiellement compensée par la progression des cultures sous serres. La France a comme les Pays-Bas un modèle d'agriculture intensive à vocation exportatrice. L'abondance du foncier en France a permis un autre choix quant aux cultures retenues. Les céréales occupent une place très importante. La France est le second exportateur mondial de céréales. Ce sont des cultures qui progressent au détriment de l'élevage (Bonfond et Poussé, 2010). La faible valeur ajoutée de ces cultures est compensée par des surfaces d'emblavement importantes. En Suisse, l'agriculture est tournée vers le marché intérieur. Cet objectif est pratiquement atteint pour les produits animaux alors que, pour les productions végétales, la Suisse est obligée d'importer. En dépit de cette dépendance alimentaire, la Suisse cherche à diminuer le recours aux intrants chimiques pour améliorer l'impact environnemental de son agriculture. Comme pour les Pays-Bas, il en résulte une baisse de 4 % du volume produit (cf. Figure 1).

**Figure 1 : Performance agroenvironnementale de la France, des Pays-Bas et de la Suisse par rapport à la moyenne de l'OCDE (évolution en pourcentage 1990-2008) (Source OCDE, 2008b)**



La France, la Suisse et les Pays-Bas ont tous pris conscience des pollutions induites par le modèle d'agriculture intensive. Avec des succès divers selon les polluants, ils ont entamé une réduction de l'usage des intrants chimiques (cf. Figure 1). Les trois pays peuvent être distingués selon la proximité entre l'activité agricole et la population. Si l'on a recours à la définition des espaces ruraux selon l'OCDE (cf. Tableau 4), les Pays-Bas et la Suisse apparaissent comme des pays où l'activité agricole se déroule dans des espaces densément peuplés. Au contraire en France, il existe encore des espaces ruraux importants. Cette perception demeure si l'on utilise les définitions nationales des espaces ruraux. Il suffit de se rappeler que les espaces ruraux néerlandais ont une densité de 200 hab./km<sup>2</sup>, ce qui est deux à trois fois plus élevé que les densités des espaces périurbains suisses ou français (cf. Tableau 5). Autrement dit, l'exposition aux externalités négatives induites par l'agriculture sont un problème général en Suisse et aux Pays-Bas alors qu'elles ne peuvent apparaître vraiment problématiques que pour un espace particulier en France : les espaces périurbains qui ne rassemblent que 21% de la population totale. La pression pour un changement de modèle d'agriculture est beaucoup plus forte en Suisse et aux Pays-Bas néanmoins, la politique agricole commune va agir comme un frein en France et aux Pays-Bas.

Les agricultures des trois pays sont très fortement soutenues par des subventions publiques<sup>15</sup>. Bien qu'en cours de réforme, les soutiens de l'Union Européenne sont au-

<sup>15</sup> Estimation du soutien aux producteurs par pays en pourcentage des recettes brutes de l'exploitation (période 2002-2004) : moyenne OCDE : 30,3%, Union Européenne des 25 : 34,3 %, Suisse : 70,5 % (source : OCDE, 2004 p. 20)

dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. La Suisse quant à elle à un niveau de soutien particulièrement élevé (cf. Tableau 8). Progressivement, les soutiens publics à l'agriculture basculent de soutiens au marché vers des aides découplées. La Suisse est le pays qui a le plus profondément modifié les finalités de sa politique agricole. Alors que l'objectif d'autoapprovisionnement était inscrit dans la constitution, un débat public (1994) a inscrit la multifonctionnalité de l'agriculture dans la constitution à la place de l'objectif précédent. Dès lors, le basculement des aides agricoles vers des paiements directs ne correspond pas à un simple rhabillage des subventions car les paiements directs sont soumis au respect d'un ensemble de bonnes pratiques écologiques (cf. Tableau 8). Les organisations professionnelles agricoles auraient préféré que la réforme agricole soit limitée à l'agriculture de montagne mais les habitants et les milieux politiques ont souhaité qu'elle concerne l'ensemble de l'agriculture (Lehman et Stucki, 1997). Aux Pays-Bas, la rareté du foncier a conduit à une intensification très importante de l'agriculture qui a induit des pollutions agricoles particulièrement préoccupantes (OCDE, 2008b).

Pour les Pays-Bas, tout comme pour la France, l'octroi des soutiens publics se fait dans le cadre de la politique agricole commune. Or les objectifs environnementaux et de multifonctionnalité ont été coulés dans le second pilier de la politique agricole commune, ce qui les a affaiblis (Kroll et al, 2010). Bien qu'engagé dans une démarche de désintensification, le modèle des agricultures néerlandaises et françaises reste celui d'une agriculture compétitive et exportatrice. La politique agricole commune qui consacre encore la majorité de ses aides au soutien du marché (*idem*) continue de stimuler ce modèle.

Aux Pays-Bas, le zonage strict des espaces consacrés à l'agriculture a permis d'atteindre deux des trois objectifs que s'est fixé le gouvernement (OCDE, 2009) : limitation de la consommation d'espace, proximité d'espaces ouverts pour la population urbaine. Le troisième objectif de maintien du revenu agricole est hors d'atteinte de mesures de gestion des activités agricoles consistant en des zonages. Le maintien du revenu du revenu et l'amélioration de la compétitivité ne sont possibles que par la poursuite de l'agrandissement des structures ou le développement des productions hors sol (serres).

En France, le modèle dominant étant celui d'une agriculture compétitive, y compris pour les zones périurbaines, les mesures de zonage (zone agricole protégée, périmètre d'aménagement des espaces naturels périurbains, documents d'urbanisme) sont conçues comme des moyens d'extraire l'agriculture de l'influence urbaine et de rétablir ainsi sa compétitivité. L'objectif est de rapprocher les espaces périurbains des espaces ruraux qui couvrent encore 59 % du territoire et non l'inverse comme en Suisse (Perrin, 2003).

### 3.3 Gestion d'espaces naturels et activités de loisirs

**Tableau 9 : Importance des espaces naturels réglementés, des sentiers de randonnée et des campings en France, Suisse et Pays-Bas**

	France		Suisse		Pays-Bas	
	Total	/hab.	Total	/hab.	Total	/hab.
Espaces naturels réglementés (ha)	805 600 (2010)	138 m <sup>2</sup> /hab.	Réseau écologique national		450 000 (2005)	272 m <sup>2</sup> /hab. (2005)
					730 000 (2018)	443 m <sup>2</sup> /hab. (2018)

Sentiers de randonnée (km)	180 000	3 m/hab.	60 000	8 m/hab.	29 000	2 m/ha
Campings (nbre de lits)	2 800 000	0,048 lits/hab.	208 000	0,029 lits/hab.	736 000	0,045 lits/hab.

Source : Serrano J. d'après Bonnefond et Pousset, 2010 ; Imesch, 2010 ; de Boer et Bressers, 2010

Les espaces naturels sont considérés comme une ressource patrimoniale mais aussi comme des supports pour des activités sociales (récréatives) ou économiques (touristiques). C'est pourquoi nous avons rassemblé ces deux activités dans la même partie. La perception de la ressource diffère selon les trois pays. Selon un gradient de population, les pays peuvent être classés du plus interventionniste (Pays-Bas) au moins impliqué (France). La France est le pays qui présente les potentiels d'espaces naturels et d'infrastructures de promenades ou d'accueil les plus importants (cf. Tableau 9). Elle attire un tourisme international et le tourisme, qu'il soit rural ou non, est un secteur d'activité important. L'activité touristique est perçue comme un levier pour développer et diversifier l'activité dans les espaces ruraux. Celle-ci peut bénéficier de politiques de développement régional. Néanmoins, l'état de la ressource « espace naturel » n'est pas perçu comme un enjeu. Même si les surfaces protégées règlementairement connaissent une progression récente importante, cela ne suffit pas à combler le retard puisqu'à peine 1,26 % du territoire métropolitain fait l'objet d'un classement. Pour le réseau Natura 2000, la France se situe au 21<sup>e</sup> rang des états membres européens (Commissariat général au développement durable, 2011).

Pour les Pays-Bas au contraire, de graves menaces pèsent sur la disparition de biotopes particuliers mais aussi sur la compartimentation du territoire par les infrastructures de communication et la croissance urbaine qui nuiraient à l'accès des populations citadines aux espaces ouverts. Une politique d'acquisition des espaces naturels menacés a été initiée dans les années 1970. Elle atteint 450 000 hectares en 2005 et vise 730 000 hectares en 2018 (20 % du territoire national). Il ne s'agit pas seulement d'objectifs quantitatifs, le gouvernement souhaite structurer les espaces naturels selon un réseau fonctionnel qui couvre l'ensemble du pays. Ce réseau doit prévenir le cloisonnement du réseau de pistes cyclables et garantir des espaces naturels et de loisirs de proximité à l'ensemble des Néerlandais. Il s'appuie sur les zones tampons et le cœur vert.

En Suisse, la préservation des espaces naturels prend ses racines dans la préservation du paysage qui a servi à forger l'identité nationale. Progressivement, la portée des lois de protection de la nature et de protection de l'environnement a été élargie. Dans les années 1960 et 1970, elles ciblaient des objets ponctuels. Elles ont été étendues à des zones plus vastes (1980-1995). Elles portent maintenant sur un réseau d'espaces protégés. Cette approche a pour conséquences une réduction généralisée des impacts négatifs des activités humaines sur la plus grande partie du territoire national (Imesch, 2010). C'est ainsi que l'activité agricole a vu ses aides directes conditionnées par le respect de bonnes pratiques écologiques. Les autres activités notamment touristiques sont régulées afin d'éviter des détériorations des espaces suite à une surfréquentation.

## Conclusion

Les définitions des espaces ruraux forgées par chaque pays sont adaptées et élaborées en fonction des finalités de leurs propres politiques publiques. La France et la Suisse sont préoccupées par le retard économique accumulé par les espaces ruraux. Rural isolé



pour la France, zone improductive pour la Suisse trahissent une vision d'espaces à la traîne coupés des flux économiques dominants. L'approche spatiale adoptée par ces deux pays met l'accent sur les forces de localisation des activités économiques. Une fois le territoire découpé en pôles d'emplois, la question est alors d'arrimer les territoires qui sont au bas de la hiérarchie urbaine. Les tentatives pour affiner la classification restent dans la même logique puisqu'elles visent à caractériser des dynamiques de localisation des agents économique spécifiques pour pouvoir y articuler des politiques de développement rurale.

Selon l'OCDE, tous les Pays-Bas sont urbains ou semi-ruraux, c'est dire que l'ensemble du territoire est soumis peu ou prou à l'influence d'une ville. Il peut y avoir des disparités économiques entre les régions mais il ne s'agit pas de territoires dépourvus de pôles capables de concentrer les emplois. Ce qui préoccupe le gouvernement n'est pas l'écart par rapport aux pôles mais au contraire la fermeture du paysage du fait d'un excès de ville. Dans le premier cas, il s'agit d'arrimer les espaces ruraux aux pôles urbains, dans le second d'éviter l'envahissement. Dès lors, la définition des espaces ruraux ne peut être par défaut mais au contraire doit être positive.

Pour les Pays-Bas, la concurrence pour l'usage du foncier est tellement importante qu'ils ont choisi de contrôler la répartition spatiale des activités. L'espace rural n'est pas un espace par défaut ou l'espace qui reste en attente d'urbanisation. Il sert à structurer la croissance urbaine. L'objectif de création d'un réseau écologique fonctionnel traduit cette volonté de conserver un continuum en dépit des très fortes pressions. Des efforts très importants ont été entrepris pour assainir l'espace rural des pollutions agricoles mais compte tenu des niveaux particulièrement élevés de pollutions agricoles atteints, les effets des politiques agricoles environnementales ne se font pas encore sentir (OCDE, 2008b). La Suisse vise la préservation d'un espace de qualité. En Suisse, les enjeux de protection du paysage et de la biodiversité sont amalgamés (Mieville-ott et Droz, 2010). L'importance des subventions agricoles place l'agriculture comme l'instrument privilégié pour la préservation d'un paysage de qualité. À la différence des Pays-Bas, ce sont davantage les impacts des activités que leurs répartitions qui sont contrôlés. En France, des efforts sont entrepris pour diminuer les pollutions agricoles et protéger les espèces mais l'importance du territoire disponible dilue les pressions environnementales. Même pour les activités touristiques rurales qui peuvent tirer parti des aménités agricoles, la ressource n'apparaît pas menacée.

## Bibliographie

- ARE (2005). Étude thématique U1 : taille et évolution de l'espace rural. Monitoring de l'espace rural suisse. Neuchâtel, Office fédéral du développement territorial.
- ARE (Non daté). Typologie des espaces territoriaux utilisés dans le cadre du monitoring de l'espace rural. Neuchâtel, Office fédéral du développement territorial.
- Blanc, M. (1997). "La ruralité : diversité des approches." *Économie rurale*(242): 5-12.
- Blanc, M., B. Schmitt, et Ambiaud E. (2007). "Orientation économique et croissance locale de l'emploi dans les bassins de vie des bourgs et petites villes." *Économie et statistique*(402): 57-74.
- Bonnefond, M. et F. Pousset (2010). Screening national France. Tours, Université François Rabelais: 159.
- Commissariat général au développement durable, Ed. (2011). L'environnement en France. Édition 2010. Paris.
- de Boer, C. et H. Bressers (2009). The Netherlands country screening. Twente, University of Twente: 149.
- Dubuc, D. (2004). "Dynamisme rural, l'effet des petites villes." *Espace géographique*(1): 69-85.
- Gennaio, M. P., A. M. Hesperger, et Bürgi, M. (2009). "Containing urban sprawl. Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss land use plan." *Land use policy*(26): 224-232.
- Guérin, M. (2005). "Évolution des objectifs et des principes d'intervention des politiques de développement rural sur le long terme." *Ingénieries (N° Spécial Politiques de développement rural : enjeux modalités et stratégies)*: 27-38.
- Hilal, M. et B. Schmitt (1997). "Les espaces ruraux : une nouvelle définition d'après les relations villes-campagnes." *Recherches en économie et sociologies rurales* 10(5): 4.
- Imesch, J. (2010). Screening national suisse. Lausanne, IDHEAP: 314.
- Jayet, H. (1996). "Peut-on caractériser les zones rurales par l'abondance d'espace ?" *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*(2): 201-210.
- Koomen, E., J. Dekkers, et Dijk, T. (2008). "Open space preservation in the Netherlands. Planning, practice and prospects." *Land use policy*(25): 361-377.
- Kroll, J. C., D. Barjolle, et Jouen M. (2010). "Les politiques agricoles et de développement rural. Comparaison entre la Suisse et la France." *Économie rurale*(315): 9-24.
- Lehman, B. et E. Stucki (1997). "Les paiements directs, instrument central de la politique agricole suisse." *Économie rurale*: 34-42.
- Mann, S. (2009). "Institutionnal causes of urban and rural sprawl in Switzerland." *Land use policy*(26): 919-924.
- Mieville-Ott, R. and Y. Droz (2010). "Évolution de la réflexion paysagère suisse à partir du programme paysages et habitats de l'arc alpin." *Économie rurale*(315): 47-59.
- Mora, O. (2008). Les nouvelles ruralités à l'horizon 2030. Paris, Éditions Quae.

- Narath, S. (2009). Politique d'aménagement du territoire en Suisse : l'apport de la notion de régime institutionnel de ressources naturelles. Territoires d'action. Aménagement, urbanisme, espace. P. Melé and C. Larrue. Paris, L'Harmattan: 63-96.
- Normandin, D. et J. Cavailhes (1996). "Usage des sols dans l'espace rural. Évolutions, logiques économiques et conséquences." *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*(2): 211-228.
- OCDE (2004). Les politiques agricoles des pays de l'OCDE. Panorama. Paris, Éditions OCDE.
- OCDE (2006). Panorama des statistiques de l'OCDE, 2006, Économie, environnement et société. Paris, Éditions OCDE.
- OCDE (2006b). Le nouveau paradigme rural. Politiques et gouvernance. Paris, Éditions OCDE.
- OCDE (2008). Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030. Paris, Éditions OCDE.
- OCDE (2008b). La performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE depuis 1990. Paris, Éditions OCDE.
- OCDE (2009). La conversion des terres agricoles : dimension spatiale des politiques agricoles et d'aménagement du territoire. Paris, Éditions OCDE.
- Office fédéral de la statistique (2001). L'utilisation du sol : hier et aujourd'hui. Statistique suisse de la superficie. Neuchâtel.
- Perrier-Cornet, P. (2001). "La dynamique des espaces ruraux dans la société française ; un cadre d'analyse." *Territoires 2020*(3): 61-73.
- Perrin, D. (2003). Rapport de l'instance d'évaluation des politiques de développement rural. Paris, Conseil national de l'évaluation, Commissariat général du plan: 480.
- Schmitt, B. et F. Goffette Nagot (2000). "Définir l'espace rural ? De la difficulté d'une définition conceptuelle à la nécessité d'une définition statistique." *Économie rurale*(257): 42-55.
- Schuler, M., M. Perlik, et Pasche, N. (2004). Non-urbain, campagne ou périphérie où se trouve l'espace rural aujourd'hui ? Berne, ARE, Office fédéral du développement territorial.
- Talandier, M. (2007). Un nouveau modèle de développement hors métropolisation. Le cas du monde rural français. Créteil, Université Paris XII-Val de Marne: 380.
- Tchekemian, A. (2004). Regard sur la déclinaison française du programme européen rural. Convergences et disparités régionales au sein de l'espace européen. Les politiques régionales à l'épreuve des faits, Bruxelles, Association de science régionale de langue française.