



Corinne LARRUE (dir.)

Le régime institutionnel d'une nouvelle ruralité

Analyses à partir des cas de la France,
des Pays-Bas et de la Suisse



P.I.E. Peter Lang

Introduction

Corinne LARRUE et Peter KNOEPFEL

Depuis la fin de la dernière guerre, l'espace rural a connu de multiples transformations qui ont conduit à gommer pour partie sa spécificité. Il est devenu pluriel, conduisant à distinguer différents types d'espaces ruraux en fonction de la densité, des types d'activités, de la plus ou moins grande (inter)dépendance avec les espaces urbains. Plus récemment, de nouvelles activités se sont invitées dans ces espaces, transformant une fois encore leur fonctionnement sur les plans écologique, économique et social : c'est le cas des activités de production alternative d'énergie par exemple, ou des activités liées à la renaturation des cours d'eau. Cette implantation d'activités dans les espaces ruraux interrogent sur l'existence d'un cadre institutionnel capable d'accompagner ces transformations : dans quelle mesure les nouvelles activités développées dans les espaces ruraux bénéficient-elles ou non de règles institutionnelles permettant d'imposer (ou de concilier) ces nouveaux usages avec les usages en place ? Ce cadre institutionnel procède-t-il d'une évolution des régimes institutionnels en vigueur ou voit-on émerger des règles spécifiques ?

Le présent livre est issu d'une recherche collective intitulée « New Rurality : vers un régime institutionnel intégré pour un développement durable des espaces ruraux », financée dans le cadre de l'ANR Systerra 2009-2012)¹. Cette recherche traite, dans une perspective comparative entre la France, la Suisse et les Pays-Bas, des modes de régulation des activités en zones rurales et notamment du rapport entre les activités traditionnelles (agriculture, sylviculture, chasse, pêche, etc.) et les nouvelles activités (tourisme vert, loisirs, production d'énergie renouvelable, protection de la nature et du paysage, etc.).

Les trois pays analysés dans le cadre de cette recherche renvoient à des situations contrastées en termes de densité et d'usage du sol d'une part, et en termes de politiques rurales menées d'autre part. Si la France apparaît particulièrement peu dense par comparaison avec les deux autres pays, la Suisse apparaît plus diversifiée, alliant espace rural relativement dense sur les plateaux et une plus faible densité dans

¹ ANR-08-STRA-09.

les espaces montagnards. En revanche, les Pays-Bas constituent une référence extrême en termes de densification des usages de l'espace rural. Par ailleurs, si les politiques rurales sont fortement influencées en France et aux Pays-Bas par la politique agricole commune, la Suisse connaît une politique plus autonome dont les contours sont davantage définis en référence au seul espace national. Un tel contraste de situations autorise une analyse comparée des régimes institutionnels des usages du sol dans ces trois pays. Dans quelle mesure la plus ou moins grande densité des activités dans les espaces ruraux produit-elle corrélativement une attention plus ou moins forte à la conciliation des usages du sol ? Le cadre juridique national et européen des politiques rurales menées influe-t-il sur son contenu ?

L'ouvrage vise à valoriser les résultats issus de la première phase du projet de recherche. En effet, le premier temps du projet a été consacré d'une part à caractériser les espaces ruraux dans les trois pays, ainsi que les activités qui s'y développent, et d'autre part à identifier les règles institutionnelles en place dans chacun des cadres nationaux visant à réguler les différents usages du sol. La notion de régulation renvoie dans notre travail à la capacité d'adaptation des usages en place face à l'implantation d'autres (nouvelles) activités. La problématique principale étant de voir comment les contextes différents de raréfaction de la ressource sol (ressource très peu disponible aux Pays-Bas, disponible de façon contrastée selon les régions en Suisse et relativement abondante en France) façonnent les cadres institutionnels affectant le déploiement de nouvelles activités en milieu rural. L'objectif, in fine, étant d'identifier les régimes institutionnels les plus à même de produire un usage équilibré de cette ressource, c'est-à-dire permettant de maintenir sa capacité d'(auto)-renouvellement.

Sur la base des analyses menées, l'ouvrage poursuit une double ambition : d'une part mettre en exergue les principales évolutions que connaissent les espaces ruraux dans chacun des trois contextes nationaux, et d'autre part, caractériser les régimes institutionnels mis en place progressivement pour cadrer ce renouveau des espaces ruraux.

En introduction à cet ouvrage nous souhaitons d'une part (1) préciser la problématique et les hypothèses qui ont fondées notre travail, d'autre part (2) présenter le cadre conceptuel et méthodologique de l'analyse, et enfin (3) mettre en exergue le fil directeur de l'ouvrage permettant de dresser une vision synthétique de ses différentes parties.

1. Problématique et hypothèses : vers une nouvelle ruralité ?

Qu'on le souhaite ou non, les espaces ruraux subissent actuellement un profond changement. Nous assistons à l'émergence d'une nouvelle ruralité

qui, aussi bien dans les espaces périurbains à dominance de plus en plus urbaine, que dans les espaces toujours à dominance fortement agricole, voire même dans les zones dites naturelles, est en voie de modifier son caractère champêtre par l'accueil, plus ou moins généralisé, d'activités à vocation non agricole. Cette nouvelle ruralité s'organise autour d'une activité principale basée, soit sur l'exploitation de ressources naturelles pour la production d'énergie renouvelable, d'eau potable, de matériaux de construction ou de chauffage, soit sur des résidences secondaires, des activités industrielles ou commerciales ou le traitement des déchets, ou encore, sur des activités visant la conservation ou la réhabilitation du fonctionnement des milieux naturels, voire même d'activités agricoles beaucoup plus spécialisées que celles que nous connaissions encore il y a une trentaine d'années.

Toujours est-il que l'espace rural d'aujourd'hui se multifonctionnalise² du fait de l'arrivée de nouveaux acteurs économiques et sociaux qui mobilisent des droits d'usage notamment sur les sols mais aussi sur d'autres ressources naturelles telles que l'eau, le paysage ou les ressources vivantes (faune et flore). Cette appropriation est réalisée principalement dans l'intérêt des besoins d'une population résidant dans les centres urbains, qui profite d'une mobilité facilitée pour accéder à ces espaces jadis encore peu atteignables car trop éloignés des aires métropolitaines.

Ces nouveaux acteurs modifient profondément le tissu social et les rapports de force dans les villages et les bourgs des « campagnes » bien que, dans beaucoup de cas, ils ne sont présents physiquement dans ces espaces que de manière temporaire. La restructuration des paysages physiques des espaces ruraux s'accompagne d'une véritable reconfiguration des acteurs sociaux. Les multiples changements d'affectation du sol des espaces ruraux conduisent à une nouvelle mixité. Aussi, le zonage classique des usages du sol, distinguant les zones agricoles, les zones naturelles et les zones construites est de moins en moins pertinent que ce soit d'un point de vue juridique (croissance importante du nombre de constructions dites « hors zone à bâtir »), visuel (transformations des paysages via la modification des terrains, l'implantation de constructions permanentes ou temporaires) ou encore d'un point de vue démographique.

Cette approche centrée sur un zonage planifié autour d'une certaine homogénéité des usages du sol se partageant l'un ou l'autre de ces trois groupes d'affectations devient de moins en moins lisible et structurante. Aujourd'hui, l'aménagement du territoire permettant l'implantation de telles activités évolue : il ne passe plus par un zonage général, mais par des

² Cf. notamment Perrier-Cornet P. (dir.), *Repenser les campagnes*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube-Datar, 2002 ; OECD, *The New Rural Paradigm : Policies and Governance*, OECD, 2006. Voir également la bibliographie mentionnée dans les différents chapitres de l'ouvrage.

plans d'affectation dits spéciaux, construits selon une logique de « projet » et organisés autour de l'activité principale à implanter. Ces plans prévoient ainsi toute une série d'activités secondaires, nécessaires ou complémentaires au fonctionnement de l'activité principale ou souhaitables sous l'angle de la durabilité économique, sociale, voire même environnementale de la nouvelle activité. Pour des raisons de faible disponibilité d'espace à l'intérieur ou autour des centres urbains, ces « projets » ou « pôles d'activité » sont implantés dans des espaces ruraux ou périurbains, mais restent néanmoins axés sur les besoins de ces centres. Ils sont souvent considérés par les populations autochtones comme des menaces, mis en place et exploités par des « prédateurs » urbains détruisant les ressources naturelles, sociales ou culturelles des espaces d'accueil. D'autres les considèrent, tout au contraire, comme une manne indispensable pour le développement (notamment) économique des espaces ruraux concernés.

Il n'est aujourd'hui guère utile de continuer à penser le devenir des espaces ruraux au travers des luttes de ces espaces contre l'arrivée de ces nouvelles activités à caractère « rurbain ». La part de la population agricole comme celle de la production agricole au PIB ont atteint, depuis une dizaine d'années, un seuil tellement faible que la légitimité d'une dominance uniquement agricole de ces espaces est de plus en plus remise en question. Néanmoins, les auteurs de cet ouvrage sont également conscients du fait qu'il est important d'éviter un « atterrissage » sauvage et hors de tout contrôle de ces activités dans les espaces ruraux, car source de déséquilibres tant environnementaux, sociaux ou économiques. La transformation intensive des usages des espaces ruraux est susceptible d'affecter, de manière irréductible, les ressources naturelles, culturelles, sociales ou humaines préexistantes et pour lesquelles il existe des droits d'usage légitimes à prendre au sérieux de la part des populations autochtones comme allochtones. Le développement durable de ces espaces ruraux ne peut être garanti qu'à condition que ces ressources ne soient pas surexploitées et, partant, *in fine* vidées de leur capacité d'(auto-)renouvellement.

Or l'hypothèse qui sous-tend cet ouvrage est que la capacité de renouvellement de ces ressources peut être protégée moyennant des régimes institutionnels (Larrue *et al.*, 2010 ; Knoepfel *et al.*, 2003 ; Gerber *et al.*, 2009) et des arrangements régulatifs locaux appropriés (Aubin, 2007 ; Schweizer, 2011 ; Knoepfel *et al.*, 2011), c'est-à-dire des régimes institutionnels qui, d'une part, limitent les droits d'usage sur les biens et/ou services produits par ces ressources aux capacités de renouvellement de ces ressources, et qui, d'autre part, les attribuent aux ayants droit locaux et aux acteurs porteurs des nouvelles activités de manière socialement équitable, environnementalement raisonnable et économiquement profitable.

Cette hypothèse de base doit cependant être relativisée, du fait que le propos de ce livre est de mettre en regard le cas de la France dotée d'espaces ruraux encore très abondants à deux autres pays dont les ressources en sol, toutes affectations confondues, sont de plus en plus rares (la Suisse et, surtout, les Pays-Bas). En effet, la comparaison montre qu'il n'y a pas de valeur limite stricte dont le dépassement induirait inévitablement un développement non durable. Les lectrices et lecteurs de ce livre qui s'attendent à trouver des données quantitatives à ce propos seront déçus. Ceci vaut non seulement pour les aspects écologiques mais également et surtout pour les aspects sociaux et économiques.

Il est clair cependant que, dans tous les cas de rivalités d'usage de biens et services en voie de raréfaction induites par l'arrivée de nouvelles activités, les notions de « limitation », de « quotas » ou de partage, voire même de redistribution sont toujours envisagées. Mais il est également clair que ce ne peut pas être la tâche des sciences sociales de définir, ne serait-ce que sous forme de postulats relativement abstraits, l'acceptabilité des nouveaux prélèvements dans les espaces ruraux, voire même de fixer des priorités par rapport aux prélèvements préexistants.

L'analyse des réglementations visant à réguler la consommation de biens et services par des nouvelles activités, introduites au niveau national dans les trois pays ou par l'Union européenne, montre que de telles valeurs limites sont rarement fixées, alors qu'elles peuvent l'être pour d'autres ressources naturelles (air, eau, fertilité des sols, par exemple). Ainsi, même à un niveau politique, les éventuels conflits entre usages rivaux ne sont pas tranchés par des règles abstraites et générales.

En revanche, les sciences sociales sont en mesure d'identifier les chemins, aussi bien institutionnels que substantiels, permettant de concilier des rivalités d'usage entre biens et/ou services prélevés de la ressource sol, de manière à ce qu'ils n'amènent pas à une « surexploitation » de ces ressources, telle qu'elle peut être définie par les acteurs usagers en place. Cet état de « surexploitation » est clairement une construction sociale. Celle-ci est forgée à partir de représentations, divergentes et évolutives, des acteurs dominants (à l'échelle locale, régionale voire même nationale), c'est-à-dire des acteurs qui contrôlent les processus décisionnels liés à l'exploitation des ressources et les régulations mises en place pour concilier les usages traditionnels avec les usages des nouvelles activités.

Notre hypothèse consiste à dire qu'une telle insertion de nouvelles activités dans les espaces ruraux n'est possible durablement qu'à condition que les règles régissant l'accès, l'usage et l'attribution de droits sur les ressources (matérielles et immatérielles), et qui constituent ce que l'on appelle les régimes institutionnels de chacune des ressources, couvrent l'ensemble des biens et/ou services réellement prélevés (ce que nous qualifions d'étendue élevée, cf. ci-après) et qu'elles soient cohérentes les unes avec les autres.

Rappelons que ces règles de définition des droits d'usage des acteurs usagers, selon l'approche retenue des régimes institutionnels, ne contiennent pas uniquement les régulations introduites par les politiques publiques d'exploitation (liées à l'activité) ou de protection (liées à la protection des espaces d'accueil) mais incluent également les règles régissant la propriété, notamment, du foncier. En effet, la plupart des activités étudiées requièrent la maîtrise du foncier et, partant, la détention d'un titre de propriété foncière par l'acteur usager. Mais un regard sur les législations des trois pays montre que cette condition, même pour les ressources foncières, n'est pas toujours suffisante. En effet, le droit exige, pour l'usage de certains biens et/ou services des sols (ou des sous-sols) une concession d'exploitation (minière ou hydraulique) car l'État est (au moins) copropriétaire de la ressource. De même, le droit réel agricole peut interdire l'achat de terrains par des exploitants non agricoles. On peut aussi imaginer que le régime institutionnel de la ressource « air » puisse prévoir une copropriété de l'État sur la force éolienne, et, partant, stipuler que la production électrique éolienne soit soumise à une concession. Ces quelques exemples montrent que l'accès aux biens et/ou services des ressources rurales ne dépend pas seulement d'autorisations délivrées en fonction de politiques publiques plus ou moins contraignantes, mais également – et surtout – de la disponibilité de la propriétaire foncière de l'exploitant dont l'acquisition forcée (expropriation, déclaration d'utilité publique) coûte souvent plus cher que l'achat réalisé de gré à gré entre le futur exploitant et le propriétaire foncier.

2. Le cadre conceptuel et méthodologique de l'analyse des régulations institutionnelles des activités déployées dans les espaces ruraux

Ce livre est essentiellement consacré à l'analyse d'une vingtaine d'activités qui, selon nos enquêtes préliminaires dans les trois pays étudiés, sont actuellement soit dominantes (agriculture, tourisme), soit émergentes (par exemple : production d'énergie renouvelable, activités de loisirs, infrastructures et résidences secondaires ou restauration du fonctionnement de l'espace naturel).

Des régimes institutionnels des ressources (RIR) aux activités

Comme mentionné ci-avant, le cadre conceptuel mobilisé pour analyser les régulations déployées dans les espaces ruraux est celui des régimes institutionnels des ressources RIR (Knoepfel *et al.*, 2001 ; Knoepfel *et al.*, 2007). Cette approche combine l'économie institutionnelle et la théorie des droits de propriété avec l'analyse des politiques publiques. Elle définit un régime institutionnel de ressources (RIR) comme un cadre institutionnel qui

combine les principaux éléments des politiques publiques de protection et/ou d'exploitation d'une ressource naturelle avec l'arrangement spécifique des droits d'usage et de propriété des biens et services fournis par cette même ressource (Kissling-Näf et Varone, 2000 : 8 ; Knoepfel *et al.*, 2001). Ce cadre réfère à l'ensemble des règles formelles et, dans bien des cas, informelles (Bonnefond, 2009) en vigueur, relevant du droit privé comme du droit public (législations formulées dans le cadre de programmes de politiques publiques).

Cette approche est particulièrement pertinente pour l'analyse des situations dans lesquelles il y a plusieurs utilisateurs rivaux en ce qui concerne les différents usages d'une ressource unique. Dans notre cas, la ressource identifiée comme soumise à régulation est la ressource « sol rural ».

L'approche par le biais des ressources suppose d'identifier les biens et services fournis par cette ressource. Ces biens et services dérivés d'une ressource peuvent donner lieu à des usages de types relativement différents. Ils peuvent être directs quand ils mobilisent de manière active des unités prélevées en vue d'une consommation immédiate (eau potable) ou sous forme de matière première pour des processus de production (énergie hydroélectrique, bois de construction). Les usages indirects consistent le plus souvent en une utilisation passive de la ressource, notamment sous la forme de sa capacité d'absorption, les unités de la ressource étant utilisées dans ce cas comme réceptacle plus ou moins provisoire pour les déchets (eau, air ou sols). Ils peuvent être immatériels quand ils concernent la « consommation » de biens ou de services culturels ou esthétiques, comme par exemple ceux fournis par le paysage, lorsqu'ils n'impliquent aucune action directe ou indirecte sur la ressource (contemplation, photographie, etc.), c'est-à-dire également, dans la plupart des cas, aucune externalité négative (Nahrath, 2003 : 34). Les services écosystémiques ou écologiques des ressources naturelles sont des prestations indirectes nécessaires pour les services d'autres ressources naturelles (par ex. filtration des eaux potables par les sols boisés).

Aborder les espaces ruraux suppose de prendre en compte de manière prédominante les biens et services fournis par la ressource sol. Mais les utilisateurs de ces espaces utilisent pour leurs activités également des biens et services fournis par d'autres ressources, comme l'eau, la forêt, etc. Aussi, le cadre mobilisé a été adapté à l'analyse de notre objet. Plus précisément, nous avons adopté une entrée par les activités (plutôt que seulement par la ressource sol) qui permet de prendre en compte les différents usages des différentes ressources que l'on observe dans les espaces ruraux. Chaque activité utilise différents biens et services de la ressource sol et d'autres ressources naturelles qui pourront ainsi être pris en compte dans l'analyse.

La figure 1 représente schématiquement la différence entre l'entrée « ressources », focalisée sur une seule ressource et ses usages (triangle),

alors que l'entrée « activités » recouvre l'ensemble des biens et services, issus de différentes ressources, utilisés par une activité (carré en pointillé). La figure 1 montre que les activités évoluent dans un cadre multires-sourciel complexe : il faut non seulement tenir compte des usages d'une même ressource par différentes activités qui peuvent entrer en rivalité, mais également des rivalités entre les usages de différentes ressources par ces activités.

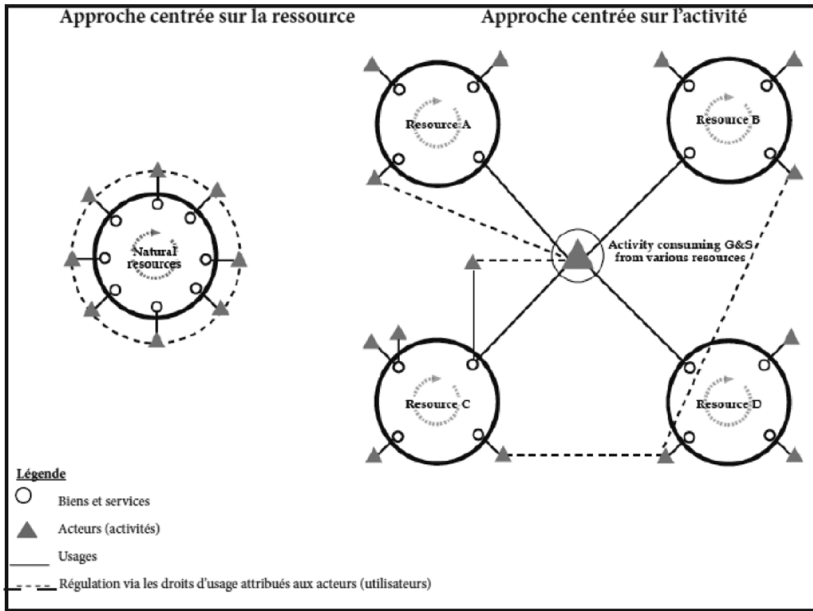
Ainsi la notion d'activité est définie ici d'un point de vue socio-écono-mique : une activité correspond à un ensemble de tâches qui vise la réa-lisation ou la transformation d'un produit ou d'un service, organisé selon un processus logique. Une activité va utiliser des biens et services four-nis par différentes ressources. Plus précisément, il s'agit d'un processus qui consomme des biens et services (B&S) de ressources naturelles, ainsi que d'autres ressources (par ex. ressources humaines, manufacturées, économiques, etc.) (*inputs*), les transforme (métabolisme) pour ensuite produire des biens et des services économiques (*outputs*) mais aussi des externalités négatives (déchets, bruit, etc.) et positives (paysage, etc.) (cf. Bochet, 2006). Quand une activité s'intensifie ou s'étend, c'est davantage d'*inputs* qu'elle consomme, et davantage d'*outputs* qu'elle produit.

L'analyse des activités a été menée sous deux angles principaux³ : le premier correspond à la ressource sol et aux biens et services qu'elle fournit à l'activité considérée, ainsi que les rivalités engendrées par son utilisation. Le deuxième angle tente d'identifier quels sont les biens et services des autres ressources naturelles qui sont utilisés par l'activité considérée.

L'objectif est alors d'identifier les compatibilités et les incompati-bilités entre les activités – et les usages qu'elles engendrent en termes de ressources – situées sur une même zone. Plus largement, l'enjeu est de mettre en évidence les interrelations entre les ressources utilisées par les activités et les régimes institutionnels les régulant, ce qui permet de mettre en évidence les régimes institutionnels susceptibles de rendre compatibles les activités dans un même espace rural. L'approche des RIR permet ainsi d'identifier les rivalités (homogènes et hétérogènes) d'usage de biens et/ou services provenant de chacune des ressources affectées par l'une ou l'autre des activités analysées. À noter que cette approche peut parfaitement montrer l'inexistence de rivalités, voire même des situations de parfaite complémentarité ou de synergie entre des nouvelles activités entre elles ou entre celles-ci et des activités déjà en place.

³ Initialement, nous avons retenu un troisième angle d'analyse visant à identifier les biens et services des autres ressources (produits manufacturés, des ressources humaines et sociales). Celui-ci a été dans la pratique très difficile à mettre en œuvre et n'est pas présenté ici.

Figure 1 : Différence entre une approche centrée sur une ressource et une approche centrée sur les activités



Source : Knoepfel *et al.*, 2011 : 18.

Les activités analysées

Nous avons retenu vingt-et-une activités, considérées comme représentatives des activités développées au sein des différents types d'espaces ruraux : espace agricole, espace construit, espace naturel. Ce choix a été effectué sur la base des recherches de S. Nahrath, (2003 : 127) ayant conduit à identifier les différents types d'usages du sol considéré en tant que ressource. Cette première classification a été par la suite enrichie pour tenir compte d'une part d'une approche en termes d'activités (et non plus de ressources comme initialement) et d'autre part d'un centrage de l'analyse sur l'espace rural (en non plus sur les espaces bâtis).

Le travail de collecte des informations a été réalisé dans chaque pays par l'équipe partenaire⁴. Pour chacune des activités, il a été demandé à

⁴ P. Knoepfel et J. Imesch de l'IDHEAP de Lausanne pour la Suisse ; H. Bressers et C. De Boers de l'Université de Twente pour les Pays-Bas ; M. Bonnefond et F. Pousset de l'UMR CITERES (Université de Tours) pour la France.

l'équipe de recenser d'une part l'importance et l'évolution de l'activité au sein de l'espace rural, et d'autre part les types de règles affectant l'implantation et le fonctionnement de l'activité au regard des biens et services utilisés par l'activité, principalement de la ressource sol et secondairement des autres ressources naturelles. Ces régulations permettant la mise en compatibilité des activités avec d'autres usages potentiels de ces ressources.

Pour mettre en exergue les caractéristiques communes et spécifiques des régimes institutionnels en place dans chaque pays, nous avons regroupé ces différentes activités en cinq grandes catégories afin de saisir la diversité des utilisations de la ressource sol dans l'espace rural et l'évolution des règles institutionnelles correspondantes :

- *Les activités agricoles* regroupent l'ensemble des activités de production de denrées principalement alimentaires. Ces activités peuvent être anciennement implantées (culture intensive par exemple) ou plus récentes (agriculture sous label écologique) et sont principalement implantées dans les zones agricoles des espaces ruraux.
- *Les activités liées à l'exploitation de ressources naturelles* regroupent des usages des zones naturelles ou construites dont l'implantation peut être ancienne (production du bois ou extraction de l'eau par exemple) mais aussi plus récente (production d'énergie renouvelable).
- *Les activités de loisirs* sont de divers types. Elles regroupent les usages des espaces agricoles, naturels ou construits, relevant du tourisme et du loisir. Il s'agit d'activités anciennement implantées comme les activités de randonnée, de camping ou la chasse, ainsi que des activités plus récentes comme les « nouvelles activités dites de nature », à l'image de l'accrobranche.
- *Les activités liées aux espaces bâtis* peuvent être très diverses. Pour conduire l'analyse, nous avons retenu des activités résidentielles proprement dites mais également des activités ayant une dimension plus économique comme l'implantation d'activités industrielles ou encore l'entreposage de déchets. Toutes ces activités ayant comme support une artificialisation du sol.
- Enfin, dans une dernière catégorie, nous avons regroupé les *activités liées au maintien de la fonctionnalité des milieux naturels*. Celles-ci regroupent les activités réalisées dans les zones naturelles des espaces ruraux visant à maintenir ou restaurer le fonctionnement naturel des espaces. On y trouve des activités anciennes liées à la protection des espaces naturels mais également des interventions

plus nouvelles liées aux opérations de restauration des cours d'eau par exemple.

La figure ci-après résume les vingt-et-une activités retenues et leur implantation selon les types d'espaces concernés : agricoles, bâtis, naturels. En effet, il est courant de distinguer la répartition des occupations du sol selon ces trois catégories. Au départ de notre projet, nous avons imaginé pouvoir saisir et qualifier l'émergence d'une quatrième zone qui combinerait ces trois catégories. L'analyse menée des régimes institutionnels de différentes activités des espaces ruraux, met en exergue l'imbrication de ces activités constitutives d'une 4^e zone.

Figure 2 : Les 21 activités retenues pour l'étude des régimes institutionnels nationaux

Activités	Espace agricole	Espace construit	Espace naturel
Activités agricoles			
Grandes cultures intensives	x		
Élevage bovin extensif	x	x	
Activités agricoles labellisées	x	x	
Activités d'exploitation de ressources naturelles			
Production de bois	x		x
Extraction de ressources minérales	x	x	x
Pompage eau potable	x		x
Production d'énergie alternative	x	x	x
Activités de loisirs			
Chasse	x		x
Campings caravanes	x	x	x
Activités sentiers balisés	x	x	x
Manifestations de plein air	x	x	x
Loisirs d'eau			x
Nouvelles activités de loisirs	x		x
Activités liées à l'espace construit			
Usages résidences individuelles		x	
Activités industrielles/commerciales		x	
Transport d'électricité	x	x	x
Patrimoine bâti		x	
Traitement de déchets	x		x
Fonctionnement des milieux naturels			
Régulation du cycle de l'eau			x
Renaturation des cours d'eau	x		x
Conservation de la nature	x		x

Les activités en **gras** ont fait l'objet d'études de cas approfondies.

Un *profil* de chacune de ces activités a été dressé pour chacun des trois pays, comprenant⁵ :

- une évaluation de l'importance de l'activité concernée dans chaque pays et de son évolution dans le temps,
- une analyse des rivalités émergentes ou existantes concernant ces activités au regard principalement des autres usages de l'espace,
- une analyse des modes de régulation de ces usages dans chaque contexte national. Ces modes de régulation étant étudiés à partir des cadres législatifs et réglementaires liés aux actions publiques mises en place, mais également aux droits civils qui fondent, dans bien des cas, les droits d'usage des espaces ruraux.

La qualité des régimes institutionnels

Nous avons focalisé notre analyse sur des rivalités régulées (ou non) au niveau des législations nationales. Ce choix volontaire est complémentaire d'une approche plus locale menée dans le deuxième temps de la recherche, et qui fait l'objet d'une autre publication⁶. Cette approche structure la présentation retenue pour ce livre qui distinguent, pour chaque activité, les règles de propriété (foncière ou autres) représentant le fondement relativement lourd de chacun de ces régimes, et les politiques publiques qui, elles, sont susceptibles de changer plus fréquemment dans l'espace et dans le temps en fonction de problèmes spécifiques liés aux expériences pratiques avec les premières implantations des activités en question. Nous postulons qu'un contrôle public réglementant une implantation de nouvelles activités dans les différents espaces ruraux est toujours basé sur des règles provenant du droit civil (droit de la propriété, notamment foncière dont la définition peut varier selon les usages) et des politiques publiques d'exploitation et de protection et que ces activités concernent des ressources.

In fine, nous tentons de présenter une évaluation de la qualité de ces régimes institutionnels, en termes d'étendue et de cohérence. L'« étendue »

⁵ On trouvera une description détaillée des régimes institutionnels de chacune de ces activités dans les rapports nationaux produits dans le cadre de la recherche :

- Pour la Suisse : Imesch, J., *État et évolution en Suisse des aspects environnementaux, socio-économiques et réglementifs des espaces ruraux et d'une sélection d'activités rurales*. Working paper, n° 3, Lausanne, IDHEAP, 2011.
- Pour les Pays-Bas : De Boer, C., Bressers, H., *The Netherlands Country Screening*, University of Twente, septembre 2010.
- Pour la France : Bonnefond, M., Pousset, F., *Screening national : France*, Université de Tours/CITERES, décembre 2010.

⁶ Cette publication n'est pas encore formalisée. Toutefois on trouvera sur le site internet du projet : <http://citeres.univ-tours.fr/new_rurality/> la présentation de chaque étude de cas.

correspond au nombre des biens et services explicitement régulés par le régime par rapport à leur nombre total ; la « cohérence » réfère quant à elle, au degré de coordination entre la régulation par les politiques publiques et par le système régulateur (que l'on peut subdiviser en cohérence « interne » aux politiques publiques, « interne » au système régulateur et « externe » entre politique publique et système régulateur) (Kissling-Näf et Varone, 2000 ; Knoepfel *et al.*, 2001 ; Nahrath, 2003). Ces deux dimensions permettent d'évaluer la robustesse du régime ; un régime doté d'une étendue et d'une cohérence importante étant qualifié de « régime intégré ». Toutefois, il ne s'agit là que d'une première évaluation qui ne porte que sur une lecture des règles formelles produites à une échelle nationale. Elle ne dit rien des modes concrets de mise en œuvre qui peuvent s'avérer bien plus intégrateurs qu'initialement identifié.

3. Si le livre m'était conté...

Le premier chapitre, rédigé par José Serrano, maître de conférences à l'université de Tours, passe en revue les différentes définitions de « l'espace rural » utilisées dans les trois pays. Comment les statistiques spatiales distinguent-elles l'espace rural de l'espace urbain ? Quel cadre de référence est mobilisé ? Quels sont les éléments communs et distincts retenus dans les définitions retenues par chacun de ces trois pays ? Ce chapitre propose également une analyse comparative des mutations et transformations des espaces ruraux de chacun des trois pays, en distinguant entre espace rural construit (périurbain ou stations touristiques), espace rural agricole et espace naturel. Cette distinction est utilisée pour l'aménagement du territoire des trois pays et matérialisée dans les pratiques de zonage.

Sont ensuite déclinées, pour chacun des trois pays, les vingt-et-une activités retenues et regroupées selon le modèle mentionné ci-dessus des cinq types d'usages de l'espace rural regroupant, chacun, deux à sept activités particulières, présentes et régulées de manière plus ou moins importante dans les trois pays. Ces trois chapitres ont été produits respectivement par Mathieu Bonnefond (maître de conférences au CNAM) pour ce qui concerne la France, Johan Imesh (à l'époque assistant à l'IDHEAP) pour ce qui concerne la Suisse et C. Deboer (Assistante à l'université de Twente) et H. Bressers (professeur à l'Université de Twente) pour ce qui concerne les Pays-Bas (traduit par Marie Fournier actuellement maître de conférence à l'Université de Haute Alsace).

Cette structuration en trois chapitres principaux au moyen d'une typologie d'activités communes facilite à la fois la mise en exergue des spécificités de chacun des trois pays et la comparaison présentée dans le dernier chapitre de ce livre. Ce même objectif comparatif est également à la base de la structuration interne de chacun des chapitres consacrés à ces activités. Ces

dernières contiennent, invariablement, des données sur l'évolution de l'activité en question et font le point sur l'état de la régulation en termes de droit de propriété et, surtout, en termes de politiques publiques importantes, présentées en fonction de leurs objectifs, de leurs instruments et, si des données existent, de leurs résultats⁷. En guise de conclusion, chaque chapitre tente de résumer les principales caractéristiques des réglementations en place et d'évaluer leur degré d'intégration en termes d'étendue et de cohérence.

Toutefois, les trois pays étudiés présentent des orientations différentes en matière de régulation des activités dans les espaces ruraux. Plutôt qu'une présentation systématique (et fastidieuse) de chacune des réglementations en place, nous avons choisi de mettre en exergue les orientations fondamentales qui structurent les régimes institutionnels de chacun des pays. Ressortent ainsi des analyses menées, un contrôle différencié du développement des activités en milieu rural en France, la recherche d'une multifonctionnalité des espaces ruraux pour ce qui concerne les Pays-Bas, et enfin une mise en compatibilité systématique des activités au regard de l'environnement pour ce qui concerne la Suisse.

Ces chapitres nationaux permettront aux lectrices et lecteurs d'avoir un aperçu sur l'ensemble des changements ayant lieu à l'heure actuelle dans nos espaces ruraux et sur les modalités, parfois fort novatrices, de leurs accompagnements par un cadre institutionnel forgé sur mesure. Cette démarche permet de montrer l'éventail énorme de modalités réglementaires se proposant de rendre compatibles les nouvelles activités avec les intérêts et les besoins des acteurs usagers ruraux déjà en place. Les textes témoignent à la fois d'une fantaisie régulatrice créative, divergente, selon les représentations différentes des acteurs dominants de l'espace rural observables dans les trois pays et en montrent également les traits communs.

Le dernier chapitre rédigé par Corinne Larrue (à l'époque Professeure à l'Université de Tours) est quant à lui résolument comparatif. Il s'agit d'une (première) exploitation des rapports nationaux sous l'angle de leurs possibles apports à la compréhension de la maîtrise des processus de mutation dans les espaces ruraux en France, où les espaces sont (encore) nettement plus abondants qu'en Suisse et, plus encore, qu'aux Pays-Bas.

On relèvera que la variable abondance ou rareté n'est de loin pas la seule variable explicative d'une « bonne » ou une « mauvaise » intégration de ces nouvelles activités dans les espaces ruraux. La conflictualité, voire même l'échec de démarches d'implantations de nouvelles activités dans les espaces ruraux, variera également en fonction de l'adéquation

⁷ À noter toutefois que pour éviter une présentation par trop fastidieuse, nous avons, dans chacun des chapitres consacré aux situations nationales étudiées, résumé de manière rapide la situation de certaines activités, dont la présentation détaillée n'amenait pas d'éléments d'analyse supplémentaires.

de l'encadrement institutionnel de ces processus permettant ou non une convivialité paisible dans les périmètres concernés. D'où l'intérêt pour un public français de connaître les modalités d'encadrement institutionnel de ces deux pays mis en comparaison. Ces modalités, justement à cause de la raréfaction de l'espace rural en Suisse et aux Pays-Bas, ont parfois dû être développées sous la pression d'un étalement urbain et/ou en réaction à des changements démographiques plus rapides et, généralement, sous des conditions moins favorables que celles (encore) présentes dans les espaces ruraux de France.

Bibliographie

- Aubin, D., *L'eau en partage : activation des règles dans les rivalités d'usages en Belgique et en Suisse*, coll. « EcoPolis », n° 7, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2007.
- Bochet, B., *Métropolisation, morphologie urbaine et développement durable : transformations urbaines et régulation de l'étalement : le cas de l'agglomération lausannoise*, Lausanne, Institut de géographie, 2006.
- Bonnefond, M., *Les modes de régulation des usages des espaces naturels en France et au Mexique Analyse des cas de la Brenne et du bassin du Tepalcatepec*, thèse de doctorat en aménagement de l'espace-urbanisme, Université de Tours, 2009.
- Ekins, P., Dresner, S., Dahlström, K., *The four Capital Method of Sustainable Development Evaluation*, European Environment, 2008, (2) 18 : 63-80.
- Gerber, J.-D., Knoepfel P., Nahrath S., Varone F., *Institutional Resource Regimes : Towards sustainability through the combination of property rights theory and policy analysis*, Ecological Economics, 2009, 68 (3) : 798-809.
- Grootaert, Ch., Bastelaer T., *Understanding and Measuring Social Capital : A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative*, World Bank (eds.), Social Capital Initiative, Working paper n° 24, 2001.
- Knoepfel, P., kissling-Naf, I., Varone, F., avec la collab. de Bisang, K. *et al.*, *Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Bâle, Genève, Helbing & Lichtenhahn, 2001.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hill M., *Public Policy Analyses*, Bristol, The Policy Press, 2007.
- Kissling Naf, I., Varone F., *Historical Analysis of Institutional Regimes in Switzerland* in Working Paper de l'IDHEAP, n° 12, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, UER : Politiques publiques et durabilité, 2000.
- Knoepfel P., Imesch J., Bonnefond M., Larrue C., *Conceptual framework for studies on local regulatory arrangements (LRA) for selected (new) activities in rural areas*, in Working paper, n° 2, Lausanne, IDHEAP, 2011.
- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. (éds), avec la collaboration de Bisang, K., Mauch, C., Nahrath, St., Reynard, E., Thorens, A. 2003. Institutionelle Ressourcenregime in Aktion (Régimes institutionnels de ressources naturelles en action). Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Ecologie & Société, vol. 19), 376 p.

- Larrue, C., Knoepfel, P. (coordination scientifique), Amalric, M., Gerber, J.-D. *et al.*, « Usages et régulations de la ressource paysage : études de cas en France et en Suisse », *Rapport final*, UMR CITERES, CNRS-Université François Rabelais, Tours, IDHEAP, Lausanne, janvier 2010.
- Nahrath, S., *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*, thèse de doctorat, IDHEAP/Université de Lausanne, <<http://www2.unil.ch/cyberdocuments/>>, 2003.
- Renner, E., *Nachhaltiges Planen und Gestalten. Das Kapitalstockmodell – Ein strategisches Instrumentarium*, Diskussionspapier Nr. 1. Winterthur, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, 2011.
- Schweizer, R. avec la collab. de Knoepfel P., *Apport du concept d'arrangement régulateur à l'analyse de la gestion des systèmes d'irrigation sous l'angle de la durabilité*, Working paper, n° 8, Lausanne, IDHEAP, 2011.
- World Bank (eds.), *Expanding the Measure of Wealth : Indicators of Environmentally Sustainable Development (ISD)*, Series Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs, n° 17, Washington DC, World Bank, 1997.