

**Zeitschrift:** Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

**Herausgeber:** Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

**Band:** - (1998)

**Heft:** 2

**Artikel:** Espace rural et management territorial

**Autor:** Clement, Martial

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-957094>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 24.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Espace rural et management territorial

8

*Die Revision des Raumplanungsgesetzes veranlasst uns, über das Verhältnis zwischen Landwirtschaft und ländlichem Raum, über das Ordnen der Landschaften, insbesondere des Gebiets ausserhalb der Bauzonen, nachzudenken. Im Bestreben um eine intelligente Lösung ist es unumgänglich, alle darin involvierten Personenkreise zu berücksichtigen, um eine zweckmässige ad-hoc-Organisation für jede Planungsebene (Bund, Kanton, Regionen...) aufzubauen. Eine Vorwärtsstrategie, ausgehend von den Prinzipien des sogenannten Landmanagements, verbunden mit einer Vision für das Gebiet einer Region, könnte zu dauerhaften und sozial-verträglichen Lösungen für die Entwicklung ausserhalb der Bauzonen führen. Dadurch könnten sowohl die regionalen Besonderheiten wie auch die unterschiedlichen Partikularinteressen besser berücksichtigt werden.*

► **Martial Clement,**  
géographe, diplomant au  
3ème cycle Urbanisme et  
AT, de l'Université de  
Genève.

► **Martial Clement**

**La révision de la LAT nous oblige à réfléchir à la relation entre agriculture et espace rural de même qu'implicitement, à la gestion du paysage du territoire hors de la zone à bâtir. Afin de trouver une réponse intelligente à ce problème, une prise en compte de tous les acteurs impliqués, voire la mise en place d'une structure ad hoc à chaque échelle territoriale appropriée (Confédération, canton, ...), s'avère indispensable. Les principes du management territorial tout comme les notions de projet territorial régional et de prospective stratégique devraient permettre de trouver les solutions les plus pertinentes et les plus acceptables socialement quant à la gestion du territoire hZB. Ainsi, il devrait en résulter une meilleure prise en compte des intérêts de chacun ainsi que des particularités régionales.**

## Espace rural et agriculture

Tout le débat qu'il y a eu et qu'il y aura encore lieu autour de la révision de la LAT a mis sur le devant de la scène la notion de l'espace rural. Mais en fait, qu'est ce que l'espace rural? Restreindre l'espace rural suisse à sa seule dimension de zone agricole, du territoire hors de la zone à bâtir relève d'une vision sectorielle, étroite et étriquée du territoire. *L'espace rural ne peut plus être réduit à la seule dimension agricole.* Bien qu'ils soient *"les principaux gestionnaires en terme de superficie, les agriculteurs sont devenus minoritaires dans les campagnes et sont confrontés aux usages de l'espace qu'ils exploitent"* (Beuret, 1997). La campagne ne peut plus être considérée comme le seul lieu de vie et de travail des agriculteurs, le milieu naturel aménagé pour la production. L'agriculture n'est qu'un partenaire parmi d'autres de l'économie de l'espace rural.

## De l'aménagement du territoire au management territorial

Aujourd'hui, avec *"une économie où prédomine la variation permanente des produits et des services, la recherche de niche et d'économie d'envergure, cela implique une recombinaison permanente des combinaisons productives [...]"* L'environnement de l'entreprise est alors déterminant

*car de sa qualité dépend la possibilité de redéfinir en permanence ses activités et ses ressources productives, génériques ou spécifiques"* (X. Greffe, 1995). Cet environnement est le résultat d'un processus de construction issu des stratégies d'acteurs et de phénomènes d'apprentissage collectif basés sur un mélange de concurrence, d'émulation, de coopération et d'un ensemble de valeurs partagées (Maillat, 1996). Cette tendance à raisonner en terme de milieu n'épargne pas le monde agricole suisse, où l'on voit se développer des initiatives pour réorganiser ses interprofessions et promouvoir des labels de type AOC.

Ces changements dans le monde économique ne sont pas sans influence sur la société et sur sa manière de se gérer. C'est ainsi qu'on a vu apparaître en Suisse toute une réflexion et des débats autour du New Public Management (NPM). Ceci n'a pas été sans effet sur la pratique de l'AT et un groupe de chercheurs gravitant autour de la CEAT a ainsi proposé le concept de *management territorial* (MT). Le concept du MT repose sur 4 principes (J. Ruegg, 1995):

- prise en compte des 4 critères: efficacité, équité, durabilité et créativité
- prise en compte de l'ensemble des acteurs influençant les résultats d'une politique (partenariat)
- interfaçage et coordination à plusieurs échelles d'une politique (contextualisation)
- suivi de l'évolution du contexte territorial et des effets des politiques (apprentissage collectif permanent)

## MT et territoire situé hors de la zone à bâtir

Face à toutes les questions que soulève la révision de la LAT et toutes les attentes auxquelles le territoire hors de la zone à bâtir (hZB) sont soumis, opter pour une approche de type MT pourrait être une stratégie payante. En effet, depuis les années 60 (loi sur la protection de la nature et du paysage), renforcé ensuite avec l'adoption de la LAT, de la LPE, un droit de regard s'est constitué de la part de l'ensemble de la population sur la gestion des activités agricoles et par-là même de la zone agricole, avec en corollaire des attentes et des rétributions de la part de la population



non-agricole. L'acceptation, non sans difficultés, par le peuple du nouvel article 31octies de la Constitution fédérale, témoigne de ce nouveau contrat social liant la population suisse à ses agriculteurs: pratique d'une agriculture durable, contribution substantielle à l'approvisionnement de la population, entretien des paysages ruraux et participation à l'occupation décentralisée du territoire.

#### **La gestion "paysagère" du territoire hZB**

La politique de gestion du territoire hZB est en grande partie dépendante des fonctions attribuées à l'agriculture dans cet article constitutionnel. Ainsi trois enjeux semblent se dessiner:

- Les surfaces d'assolement (SDA): quel lien entre les surfaces agricoles indispensables et la contribution substantielle à l'approvisionnement? Quel taux d'auto-approvisionnement choisir: 60-65% comme maintenant, ou moins? Qui le fixera?
- La gestion des ressources naturelles: la production agricole intégrée (PI) comme actuellement pratiquée en Suisse est-elle garante d'une gestion durable de ces ressources? Le choix d'implantation des SCE ne semble pas pour l'instant répondre aux attentes que les écologues plaçaient en elles. Il n'est pas à exclure que la population

#### **Gestion paysagère au Pays d'Enhaut**

Approuvé par les instances cantonales et fédérales à la fin 97, le nouveau programme de développement régional du Pays d'Enhaut contient des propositions intéressantes concernant la gestion du paysage, ainsi que le territoire hors de la zone à bâtir. Ainsi il est prévu:

- une sensibilisation de l'ensemble de la population aux valeurs et à l'analyse du paysage: plusieurs conférences publiques/séances ont été organisées sur le thème, tant au niveau de la région que de chacune des communes impliquant tant la population que les différents acteurs publics régionaux et la mise sur pied d'un concours photo est en cours d'élaboration;
- une concertation sur la gestion paysagère au sein des politiques agricoles et forestières: proposition de régionaliser les paiements directs afin d'avoir une meilleure adéquation avec les objectifs paysagers de la région;
- la création d'un conseil régional de l'agriculture: bien que pour l'instant son rôle soit axé sur la politique et l'économie agricole, ce conseil pourrait jouer un rôle intéressant si la régionalisation des paiements directs se réalisait. Il deviendrait un partenaire incontournable dans les discussions sur la gestion paysagère de la région.

suisse, alertée par les milieux écologistes, soumette l'obtention des subventions des SCE à une planification.

- La gestion du patrimoine bâti: quels nouveaux bâtiments, quelle transformation, quel changement d'affectation peut-on autoriser et ce, sur quels critères? Avec les normes légales concernant la détention des animaux et l'entreposage

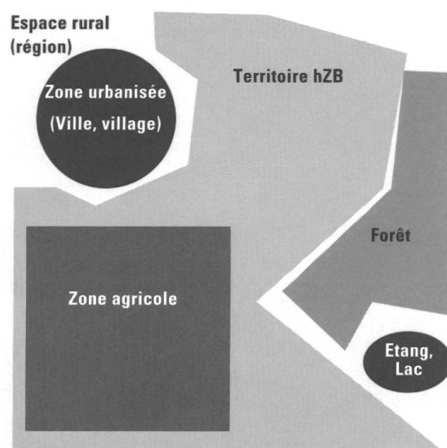


Fig. 1: Représentation schématique de l'espace rural, aire rurale, zone agricole.

des fourrages ne verra-t-on plus qu'un seul type de ferme à travers toute la Suisse? La mise aux normes des bâtiments agricoles a-t-elle un fort impact sur le nombre de bâtiments inutilisés et inutilisables dans la zone agricole?

Le premier enjeu devrait trouver une réponse au niveau de la Confédération, mais en ce qui concerne les deux autres, qu'on pourrait réunir sous le terme générique de gestion "paysagère" du territoire hZB, il y a lieu de mettre en place une plate-forme d'échange entre les différents partenaires qui y interagissent. A l'instar du Service de coordination pour une agriculture proche de la nature (SECO), pourquoi ne pas former un pareil service de coordination pour les impacts spatiaux de la politique agricole. On y trouverait en son sein des représentants des stations fédérales de recherche, des services de l'administration (Agriculture, AT, Environnement...) ainsi que des organisations d'intérêts particuliers (USP, WWF...). La diversité des territoires est telle en Suisse qu'un pareil organisme de coordination impliquant tous les acteurs concernés devrait être présent au moins au niveau de chaque canton, voire dans chaque région d'aménagement (LIM, Regio +, ou autres régions pouvant bénéficier d'aides cantonales). D'ailleurs des programmes de développement de régions LIM (Pays d'Enhaut et Vallée de Joux), récemment adoptés ou en consultation, souhaitent la création de pareille plate-forme de discussion entre les différents acteurs intervenant dans la gestion paysagère de leur région. De fait, la gestion "paysagère" du territoire hZB ne peut s'inscrire que dans un concept paysager régional, incluant aussi bien le territoire urbanisé que celui hZB, défini à travers l'élaboration du projet territorial.

### De l'importance d'un projet territorial

Afin d'éviter un débat stérile entre protecteurs obtus du patrimoine naturel et culturel et les revendications des personnes actives dans le monde rural, une démarche par l'élaboration d'un projet régional, se référant aux principes du MT,

devrait permettre d'une part, de révéler les différentes attentes par la population agricole et non agricole envers son territoire hZB, et d'autre part, faire prendre conscience à ces mêmes non-agriculteurs des contraintes inhérentes à la survie des activités, et par conséquent des conditions nécessaires au maintien des populations résidant dans le territoire hZB. Une démarche de projet territorial ne devrait pas déboucher sur une dérégulation, souhaitée par certains, mais bien plutôt sur une adaptation fine des règles définies par la Confédération et le canton.

Il y a là tout un processus de négociation à mettre en place et à apprivoiser de la part des différents acteurs de l'espace rural. En fonction de la pertinence des différentes demandes, et des moyens/ressources disponibles par les acteurs locaux, régionaux et cantonaux pour y répondre, certaines demandes apparaîtront comme fondées (économiquement viable, ressources financières suffisantes) et négociables, alors que d'autres se révéleront complètement farfelues et/ou irréalisables.

C'est ainsi que tout une culture de projet, de réflexion prospective stratégique est à mettre en route au sein de la population :

- Quels sont nos objectifs par rapport à l'espace rural/territoire hZB?
- Quels sont les acteurs concernés par ces objectifs?
- Quels moyens utiliser?
- Comment va-t-on le faire?

A chaque région, voire à chaque localité de définir un projet territorial incluant des réflexions sur son espace rural/territoire hZB. Toute attente par rapport au territoire hZB n'est pas forcément incompatible avec l'agriculture et toutes les régions ne subissent pas la même pression en terme d'aménités. L'espace rural situé dans et en périphérie d'une agglomération urbaine doit répondre à des pressions et demandes sociales très différentes que celui situé en dehors, que ce soit sur le Plateau, dans le Jura ou les Alpes. ■

### Bibliographie

- J-E BEURET, 1997, L'agriculture dans l'espace rural: quelles demandes pour quelles fonctions?, In *Economie rurale*, n° 242, novembre-décembre 1997.
- X. GREFFE, 1995, Aménagement du territoire ou aménagement du milieu?, In *Economie rurale*, revue de la société française d'Economie rurale (SFER), n° 225, janvier-février 1995.
- D. MAILLAT, 1996, Systèmes territoriaux de production et milieux innovateurs, In OCDE "Réseaux d'entreprises et développement local", Développement territorial, Paris.
- J. RUEGG et al., 1996, Le management territorial, pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

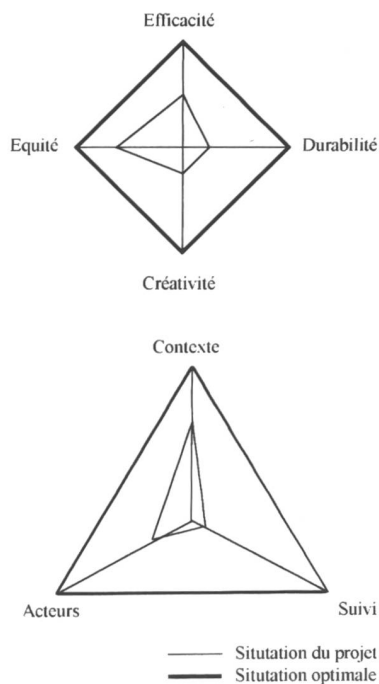


Fig. 2: Analyse d'un projet territorial en fonction des principes du MT