



La définition de l'espace rural dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire en Allemagne

Samuel Depraz

► To cite this version:

Samuel Depraz. La définition de l'espace rural dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire en Allemagne. Séminaire du CIERA : "Vivre et penser la campagne dans l'Allemagne contemporaine, un modèle pour l'Europe ? Représentations, pratiques et politiques des espaces ruraux. Une approche pluridisciplinaire", ENS de Lyon / CIERA, Mar 2006, Lyon, France. <hal-01546402>

HAL Id: hal-01546402

<https://hal.science/hal-01546402v1>

Submitted on 23 Jun 2017

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0 - Attribution - Non-commercial use - ShareAlike - International License

La définition de l'espace rural dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire en Allemagne¹

Samuel DEPRAZ
Université de Lyon - Jean Moulin
Laboratoire EVS - UMR 5600 du CNRS

Résumé

Les politiques publiques reposent bien souvent sur des modèles de référence qui orientent, explicitement ou non, la forme de l'action collective. C'est ainsi que l'analyse de l'intervention publique sur l'espace rural allemand implique, elle aussi, d'interroger quels « modèles de ruralité » fondent et encadrent les programmes de développement rural.

Cet article se propose d'étudier la définition prise par le concept de ruralité d'après certaines de ses occurrences dans les politiques d'aménagement allemandes contemporaines. Cette grille exploratoire, sans être exhaustive, permet cependant de faire ressortir le contexte politique et culturel de chaque approche et de définir quelques grands paradigmes qui semblent fonder l'action publique. L'Allemagne semble notamment se caractériser par un refus persistant de donner un contenu prédéterminé à la catégorie du « rural » ; les recherches tant théoriques qu'appliquées se focalisent en priorité sur l'espace urbain et sur une optimisation de l'organisation socio-économique d'ensemble des territoires. Le développement rural n'est appréhendé qu'indirectement par la capacité d'impulsion des principaux pôles de peuplement. Seule la fin des années 1990 voit apparaître une définition spécifique, couplée avec une approche locale et intégrée de la ruralité, conforme à la méthode participative et ascendante aujourd'hui largement partagée sur la scène européenne – mais même cette définition semble aujourd'hui remise en question par les nouvelles orientations des politiques d'intervention de l'Union.

Mots-clés : *développement rural – Allemagne – définitions – modèles – aménagement du territoire.*

La définition de ce qu'est l'espace rural a longtemps fait les délices de la réflexion académique, et continue d'ailleurs de le faire. C'est un enjeu à la fois géographique et social : le rural est-il d'abord un mode d'organisation particulier, en termes d'activités productives et de rapport à l'espace de vie (formes et densité de l'habitat, type d'activités agricoles et de paysages agraires), ou bien une identité sociale associée à une culture communautaire et à des représentations collectives héritées du temps long, comme le paysannat, la valorisation des modes de vie ruraux au contact de la nature ou l'attachement au terroir (Kayser, 1990 ; Mendras, 1995) ? Ce débat de fond révèle en fait la complexification d'une notion aujourd'hui plurielle, du fait de l'effacement relatif au cours du vingtième siècle de l'activité agricole dans l'économie rurale et de l'interaction croissante ville-campagne, avec

¹ Cette communication est à l'origine, après évaluation scientifique et remaniements, de la publication suivante : DEPRAZ S., 2012, « La définition de l'espace rural dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire en Allemagne », in LACQUEMENT G., BORN K-M., VON HIRSCHHAUSEN B. (dir.), *Réinventer les campagnes en Allemagne*, Lyon : ENS Editions, p. 58-74. Ref. HAL : halshs-01260077

l'interpénétration des modes d'habiter et des représentations qui s'ensuit (Perrier-Cornet, 2002 ; Mathieu, 1998). Le « rural » est ainsi un objet théorique de recherche en soi.

Mais s'interroger sur la définition du rural peut avoir un autre intérêt : en aménagement, le rural est un espace d'intervention possible, au même titre que toute autre portion de territoire. Si l'on souhaite isoler et traiter de manière spécifique des problèmes propres aux « campagnes », aux « espaces ruraux » ou autres « territoires de faible densité » – et ceci quel que soit le terme retenu, même si l'appellation n'est jamais innocente – il faut donc délimiter et trouver un contenu précis à ce terme, afin que le concept soit opérationnel et permette l'intervention publique. Chaque institution ou État va ainsi s'efforcer de produire une acception particulière de la ruralité en fonction de ses besoins programmatiques et de ses intentions politiques. De ce fait, cet effort définitoire officiel peut être analysé comme le révélateur des modèles de référence qui arment et orientent l'action publique : selon Nicole Mathieu, « les définitions 'objectives' de l'espace rural, en particulier les découpages statistiques, les dénominations des types d'espaces, comme celle de rural profond, les modèles de relations ville/campagne ne sont pas sans rapport avec les préférences idéologiques des chercheurs qui les produisent » (Mathieu, op. cit., p. 12). Une définition officielle du rural traduit donc le regard d'une époque et d'un État donné sur son espace rural : ainsi, « la catégorie du rural nous parle autant du temps que de l'espace » (Mormont, 1996).

Quels modèles de référence en amont des définitions du rural ?

Pour mettre en contexte cette analyse des définitions opérationnelles du rural, on peut identifier plusieurs visions possibles de l'espace rural depuis la fin du dix-neuvième siècle à travers l'examen comparé des approches d'une trentaine de pays européens (Houée, 1996 ; Perrier-Cornet, op. cit. ; Depraz, 2008). Sans être aucunement exhaustives, ni d'ailleurs exclusives les unes des autres, ces approches tentent au minimum de fournir quelque herméneutique sur les politiques d'intervention spécifiquement rurales. Plus qu'une vision explicite et formalisée de la part d'un groupe social clairement identifié sur ce qu'est l'espace rural, il faut ici plutôt envisager ces approches comme de vastes « paradigmes politiques » (Hall, 1998) qui légitiment et orientent pour un temps l'action publique (tableau 1).

Un premier courant peut être identifié dans le contexte de la croissance industrielle et urbaine de la fin du 19^e siècle. Les campagnes deviennent, à des degrés divers, des foyers d'exode et de relative précarité sociale. La comparaison avec le développement économique et technique des villes ne fait que mettre en évidence leurs manques et leurs retards. Elles peuvent même être jugées incapables d'initiatives propres, faute de capital social suffisant, ce qui condamne par avance toute idée de potentiel endogène de développement. Cette construction sociale est d'ailleurs légitimée dans certaines régions par le contrôle qu'exercent effectivement les acteurs économiques des villes sur l'économie rurale : tutelle politique, contrôle du marché foncier, contrôle des prix et des filières de transformation agricole en particulier. Elle peut être également renforcée par le constat de pesanteurs voire de blocages dans la structuration sociale des sociétés rurales : inertie des hiérarchies sociales, faible ouverture des élites locales au changement par exemple. Dans cette vision, le moteur essentiel du développement rural réside donc dans le pouvoir de redistribution des pôles urbains régionaux vers leurs campagnes. Seule une intervention exogène de la part d'un pouvoir planificateur, d'obédience urbaine, peut éventuellement limiter les retards et les faiblesses du rural. Pour cette représentation, à la fois moderniste et rationalisante, le rural est d'abord un territoire en situation d'impasse économique où doivent être menées des politiques d'assistanat et de suivi social : c'est donc un espace résiduel – du « rural profond » – en somme tout ce qui est « non-urbain », avec une connotation dépréciative dans ce jugement.

| | Courant rationalisateur | Courant agrarien | Courant ruraliste et aménageur | Courant « intégrateur » européen |
|--|---|---|---|--|
| type de relation entre le rural et l'urbain | rural < urbain | rural complément de l'urbain | rural = urbain, voire rural > urbain | rural + urbain associés, logique territoriale |
| type d'intervention de l'État | assistance par l'État, politiques d'aides surtout sociales | mesures de soutien centrées sur l'activité agricole | consultation du local politique sectorielle d'équipement rural | politiques intégrées associant pôles urbains et campagnes |
| mode d'intervention | Exogène | exogène mais en accord avec le secteur agricole | exogène mais avec consultation des acteurs locaux | endogène (principe du développement local « bottom up ») |
| définitions résultantes de la ruralité | « espace résiduel » non-urbain ; faibles effectifs de population | « espace ressource » espace non-urbain, critère de l'emploi agricole | « espace de vie » lecture par fonctions (habitat, loisirs, production, etc.) | « espace multi- fonctionnel » variété du rural pour chaque région |

Tableau 1 : quelques approches possibles de la ruralité européenne – Conception de l'auteur d'après Houée (1996), Perrier-cornet (2002).

Une autre approche considère avant tout ces espaces au filtre de leur valorisation agricole. C'est une approche synchrone voire antérieure à la précédente, si l'on pense aux premières réflexions des physiocrates en France au 18^e siècle, lesquels donnent un rôle prépondérant à la production agricole dans le système économique. Reste qu'elle se traduit par une vision agrarienne complémentaire de la précédente, et qui vient même la renforcer : le rural est certes ici connoté bien plus positivement, mais pour n'être valorisé qu'à travers sa dimension productive agricole. C'est un complément fonctionnel de l'urbain, généralement sous sa coupe, notamment en cas de grands propriétaires forains. Le rural appelle donc une action prioritaire de soutien à la productivité et à la modernisation de l'activité agricole ; il reste en situation de dépendance économique et politique. Cette approche agrarienne contribue également à survaloriser l'héritage de la paysannerie et des sociétés villageoises dans les représentations de la ruralité.

Cependant, les travaux contemporains de géographie, d'histoire et de sociologie rurale ont à l'inverse contribué à valoriser une autre image de la ruralité, plus actualisée, et parfois même non exempte d'un certain militantisme social implicitement favorable à la promotion de ces territoires. Il est ici question d'envisager plus largement les modes de vie et des capacités économiques de la « minorité » rurale, devenue en effet au tournant du siècle moins importante que la population urbaine. Ce discours aménagiste donne une nouvelle voix aux acteurs ruraux : il prône des investissements pour compenser les désavantages de la dispersion, des politiques de désenclavement (routes), de mise en valeur fonctionnelle (équipements touristiques en particulier), et ceci en concertation avec les acteurs locaux. En somme, il ne s'agit pas de rationaliser un espace attardé, ni de l'envisager de manière univoque comme un strict territoire agricole, mais bien de l'aménager en le dotant de moyens équitables de développement économique par rapport au reste du territoire. Cet aménagement suppose des approches sectorielles adaptées, tenant compte d'une certaine diversité des lieux, des acteurs et des fonctions du rural.

Un dernier courant peut être identifié à partir des politiques d'aménagement les plus récentes, et se trouve en particulier diffusé à l'échelon européen par les programmes de développement rural de l'Union Européenne, tels les projets financés depuis 2007 par le nouveau fonds du FEADER. C'est un courant prônant une approche intégrée des territoires

ruraux. Il s'appuie sur la diversification de l'économie rurale (principe de la multifonctionnalité rurale) et propose ainsi d'intervenir sur tous les plans à la fois, d'où l'idée d'intégration. Il prône aussi une certaine qualité des territoires (agriculture biologique, ou de terroir, protection de la nature et des paysages). Il contient enfin un souci de cohésion territoriale par la constitution de « territoires de projet » intégrant campagnes *et* villes-centre. Nouveau courant, qui n'exclut encore une fois pas les précédents mais s'y surimpose peu à peu en accordant la priorité à l'initiative endogène, issue des acteurs ruraux eux-mêmes (approche *bottom up*, fondement du développement local).

Une lacune statistique dans la prise en compte du fait rural en Allemagne

Un obstacle apparaît d'emblée lorsqu'on souhaite positionner le rural allemand dans une telle grille de lecture : ce dernier n'apparaît jamais officiellement comme tel dans les catégories statistiques nationales. Ce n'est pas un concept opératoire de l'Office fédéral de la statistique. Ce fait tranche avec l'ensemble des autres pays européens, où une définition plus ou moins formalisée de la ruralité est toujours disponible.

Ce n'est donc que par le biais des statistiques internationales qu'on peut cerner plus objectivement le rural allemand. Ainsi l'ONU retient un seuil de 2000 habitants par commune, et 5000 habitants lorsqu'on étudie les données rétrospectives sur l'ex-RDA (ONU, 2005). Ceci donne environ 12% de population rurale en 2000 (tableau 2), chiffre particulièrement faible, sachant en outre que le déclin démographique de ces territoires reste prononcé, en particulier à l'est du pays. La tendance est confirmée par la Commission Européenne, qui retient dans les rapports de la PAC un seuil maximal de 150 habitants par kilomètre carré pour définir les localités rurales (échelon statistique européen LAU 2), et obtient ainsi un chiffre de 19,1% de ruraux en Allemagne en 2000, bien en dessous de la moyenne européenne de 26% (CE, 2006).

| | Monde | | Europe | | Allemagne | |
|------|---|--|---|--|---|--|
| | part de la population rurale sur le total (%) | Variation annuelle de la population rurale (%) | part de la population rurale sur le total (%) | Variation annuelle de la population rurale (%) | part de la population rurale sur le total (%) | variation annuelle de la population rurale (%) |
| 1990 | 56,8 | +0,83 | 28,5 | -0,30 | 14,7 | -1,14 |
| 1995 | 54,9 | +0,61 | 27,8 | -0,34 | 13,5 | -1,47 |
| 2000 | 52,9 | +0,42 | 27,3 | -0,55 | 12,5 | -1,48 |

Tableau 2 : évolution comparée du rural allemand par rapport au contexte mondial et européen d'après les statistiques de l'ONU (seuil du rural allemand = communes de moins de 2000 habitants) / ONU, 2005.

Une autre caractéristique du rural allemand repose sur ses densités démographiques relativement élevées. Les espaces les plus faiblement peuplés en Allemagne comptent tout de même de 30 à 40 habitants par kilomètre carré, notamment dans l'Altmark, les confins ruraux de Thuringe ou les plateaux lacustres de Poméranie ; mais la moyenne des densités des espaces ruraux est plutôt de 85 habitants par kilomètre carré, bien loin au-dessus de la moyenne européenne de 36 habitants par kilomètre carré. Ces ordres de grandeur ne sont guère dépassés qu'aux Pays-Bas (CE, op. cit.). L'espace rural allemand apparaît donc résiduel par son poids démographique, mais il reste très étendu en surface – il couvre 64% des superficies des Länder (CE, op. cit.) – et, par sa densité sociale, s'avère comme souvent en Europe très ancré dans les représentations collectives.

D'où provient toutefois le chiffre de l'ONU et ce critère de lecture de la ruralité ? Il s'agit d'un seuil dont on trouve mention en 1871 dans une première classification de l'Office statistique du Reich (Hanneman, 2002). Les communes allemandes sont alors distribuées en cinq catégories en fonction de leur taille. Toutes celles de moins de 2 000 habitants sont des « communes rurales » et celles de 2 000 à 5 000 habitants sont qualifiées de « villes rurales »². Les autres localités s'ordonnent en petites villes (5 000 à 20 000 habitants), villes moyennes (20 000 à 100 000 habitants) et grandes villes (plus de 100 000 habitants). Le rural se situerait donc en dessous de 2 000 ou de 5 000 habitants, selon qu'on choisit une approche stricte ou large du terme. Ceci étant, cette première classification de l'urbain et du rural en Allemagne s'intéresse surtout à l'urbain plutôt qu'elle n'envisage le rural en soi. La gradation des catégories révèle une forme de hiérarchisation implicite vers un maximum d'urbanité, soit une sorte de préséance de la ville sur les campagnes. La typologie permet surtout de cerner statistiquement l'expansion rapide des premières agglomérations urbaines et industrielles de l'époque. Elle reste cependant citée de nos jours pour distinguer en Allemagne différents types de villes entre eux (Haase, 2002).

Il existe une autre appréhension possible et ancienne du fait rural : le titre de « ville » (*Stadt*), en Allemagne, existe depuis le 11^e siècle en tant que privilège historique d'une cité bourgeoise sur le droit seigneurial appliqué aux campagnes. C'est un statut juridique qui a connu un regain récent de faveur en raison de la réforme de la trame communale engagée depuis la réunification dans les Nouveaux Länder : les communes, fusionnées administrativement en de grandes communes, ont en effet souvent eu à cœur d'acquérir le titre de ville afin d'ancrer leur nouvelle identité territoriale dans un statut valorisant. On compte ainsi 2061 villes statutaires en Allemagne, dont environ 280, soit 14 % du total, ont été créées depuis 1950 (Popp, 2002, p. 80 – chiffres fin 1999).

Or l'octroi du statut de ville prend aujourd'hui une connotation nettement statistique et réglementaire ; il pourrait même constituer une base de délimitation du rural. En effet, les Länder s'appuient désormais pour le délivrer sur l'examen du « caractère urbain » de la commune (fonctions économiques et sociales, allure du bâti et des infrastructures, etc.) et prennent en compte un seuil minimal théorique de population, c'est-à-dire 10 000 habitants en général – mais 25 000 en Rhénanie du Nord-Westphalie (Hofmeister, 1980). Le statut de ville permettrait ainsi de supposer un rôle de petit centre local pour les communes concernées (Lichtenberger, 1986).

Cependant le legs historique important de ce titre fait qu'on ne peut en général préjuger ni de la taille, ni du caractère urbain ou rural de l'unité considérée. Il s'agit avant toute autre chose d'un statut juridique : rappelons que le fait d'habiter en ville assurait encore des privilèges dans le droit de la famille, en matière d'héritage, jusqu'en 1889 en Allemagne. Le statut de ville ne fut officiellement réduit à un simple symbole qu'en 1934. Enfin, on ne déclasse pas une commune de son statut de ville : par exemple, la ville de Neustrelitz, centre secondaire du Mecklembourg avec 23 000 habitants, entre dans la même catégorie que la ville de Lassan, ancienne ville-marché du littoral de Poméranie orientale, laquelle ne compte que 1 470 âmes. En somme, le statut juridique a évolué vers un contenu plus formel et normatif de ce qui constitue l'urbanité, mais ne saurait pour autant refléter une délimitation stricte de l'urbain et du rural compte tenu des inerties historiques et politiques qu'il reflète.

Les deux approches historiques précédentes s'inscrivent avant tout dans un paradigme moderniste hérité dans lequel le fait urbain reste hiérarchiquement survalorisé. L'on inscrirait

² Le terme de « ville rurale » (*Landstadt*) rappelle d'ailleurs un statut juridique établi en 1854 et qui désigne des villes ordinaires, sous le contrôle du seigneur local, à la différence des villes impériales (*Reichsstädte*), au statut d'autonomie reconnu et ne relevant que de l'intervention de l'Empereur.

plutôt cette démarche dans un courant d'inspiration libérale, attaché d'abord à l'étude de la rationalisation du fonctionnement économique des territoires. L'émergence d'une telle analyse en économie spatiale est en effet précoce en Allemagne, ce dont témoigne Guillaume Garner dans ce même ouvrage (Garner, 2009). La gradation morphologique, voire la dichotomie entre le rural et l'urbain ici définie permet de délimiter des localités au potentiel économique différent. La proximité au marché urbain, ainsi que la taille des localités, constituent alors le critère déterminant pour justifier d'un quelconque développement économique. Il n'y a pas encore de légitimité statistique ni de valeur définitoire officielle du rural en soi, ce n'est pas une catégorie opératoire de la gestion des territoires.

Le contexte politique du rural allemand durant la seconde moitié du dix-neuvième siècle se prête il est vrai assez bien à une telle lecture « rationalisante » de l'espace rural au filtre de la gouvernance urbaine. Toute esquisse d'autonomie à l'échelle des localités sera fortement bridée jusqu'au vingtième siècle, notamment par les lois conservatrices de 1831 et 1853 (Von Saldern, 1999). La participation à la vie politique locale est volontaire, soumise à une condition de richesse et réservée aux grands propriétaires de biens immobiliers. Par conséquent, jamais une égalité de droits civiques communaux ne fut atteinte entre villes et communes rurales avant la seconde guerre mondiale, tandis que se serait durablement perpétuée une tradition d'« abstinence politique » dans les campagnes de l'Allemagne orientale (Schneider, 1999). Ainsi, le fait urbain s'impose doublement en Allemagne, que ce soit par sa précocité, par son importance économique et démographique, mais aussi par son poids politique dominant sur le reste du territoire.

La hiérarchie des lieux centraux, un paradigme dominant en Allemagne

Une autre traduction de la domination sociale et économique du fait urbain réside sans doute dans le développement précoce des modèles spatiaux de répartition et de hiérarchisation des villes. Au cours des années trente, les travaux de Walter Christaller et d'August Lösch sur les lieux centraux entérinent la lecture préférentielle de l'espace allemand par ses pôles urbains. Et dès 1968, l'aménagement du territoire s'est appuyé sur une typologie *fonctionnelle et dynamique* des territoires selon les aires d'influence respectives de chacun des pôles urbains, classés selon la théorie des lieux centraux (Stiens, Pick, 1998). Une démarche novatrice qui a connu une certaine faveur puisqu'elle est toujours employée de nos jours pour « assurer une couverture de la population selon un standard minimum en matière d'équipements publics, de services et d'emploi », chaque lieu central assurant la fourniture adéquate des besoins de sa population environnante en fonction de son niveau, qu'il soit « centre supérieur » (*Oberzentren*), « centre intermédiaire » (*Mittelzentren*) ou centre de niveau inférieur (Turowski & Lehmkuhler, in Grabski-Kieron, 2005). L'Allemagne propose le concept de « concentration déconcentrée » pour définir cette répartition équitable mais polarisée dans les entités urbaines des faits économiques et sociaux (BBR, 2001).

Les autorités fédérales ont ainsi établi par une loi-cadre une hiérarchie des communes en fonction de critères économiques et fonctionnels : nombre d'emplois agglomérés, services urbains, offre commerciale et qualité des infrastructures. Chaque Land étant indépendant dans la gestion de son territoire, les seuils et critères déterminant ces différents types de localités varient d'une région à l'autre. Mais, dans l'ensemble, les 154 centres supérieurs du territoire allemand comptent aujourd'hui plus de 100 000 habitants et les centres intermédiaires entre 20 et 100 000 habitants (BBR, op. cit., p. 14).

Pour cerner ce qu'est le rural dans cette approche territoriale, il faut alors examiner plus particulièrement les centres inférieurs et les centres secondaires. En Schleswig-Holstein par exemple, selon la loi du 31 octobre 1995 sur les principes de l'aménagement régional (GS Schl.-H. 11, Gl. Nr. 230-3, 1995), les centres inférieurs (*Unterzentren*) sont définis par une

population communale de 5 000 habitants minimum dont au moins 1 000 habitants dans le bourg central. Ces seuils sont abaissés respectivement à 4 000 et 750 dans le cas des « secteurs faiblement peuplés et enclavés, situés à plus de 10 km d'un lieu central ». Ces critères sont complétés par une densité maximale de 80 habitants par kilomètre carré et par une distance minimale entre centres. Quant aux centres secondaires (*Kleinzentren*), les critères sont similaires : 10 000 et 4 000 habitants, abaissés à 7 500 et 3 000 pour les faibles densités, avec une même densité maximale. Ce sont ces deux derniers types de places centrales qui structurent et identifient l'espace rural allemand.

Cette typologie, appliquée aux plans d'aménagement du territoire, détermine le niveau des subventions publiques distribuées à chaque pôle afin que leur rôle moteur auprès des localités environnantes soit soutenu voire dynamisé : l'espace rural n'est ainsi plus considéré au travers de sa faible population ou d'une lecture administrative et manichéenne des territoires. Il est plutôt vu au travers d'une lecture fonctionnelle par ses pôles de commandement. On insiste donc sur le rôle prépondérant des centres urbains et sur leur pouvoir de redistribution en direction des espaces ruraux environnants : c'est une volonté de normaliser la lecture du rural dans une grille territoriale commune, d'assise fonctionnelle – cependant toujours centrée sur l'urbain.

Ce primat de l'urbain et de la rationalisation économique de l'organisation des territoires est ainsi un fait récurrent des représentations allemandes du rural, au point même d'orienter, à l'ouest, une réforme profonde de la trame communale à compter des années soixante-dix. Pour des questions d'efficacité des politiques publiques, les plus petites localités ont été fortement incitées à partir de 1968 à fusionner ou à s'associer dans des administrations intercommunales. La réforme a même pris un tour obligatoire à partir de 1974, si bien que le nombre des communes fut réduit de 65 % entre 1968 et 1980 en Allemagne occidentale, passant ainsi de 24 417 à 8 500 communes (Laux, 1999).

L'héritage rationalisateur allemand, tout au moins à l'ouest, semble donc marqué par l'absence de traitement spécifique du rural tout comme le refus persistant de définir la ruralité à l'échelon local. Les difficultés de gestion de l'espace rural semblent devoir être surmontées par une volonté de normalisation fonctionnelle des territoires plutôt que par une adaptation des politiques d'aides publiques aux spécificités des faibles densités.

Une autre forme de modernisme en ex-RDA

La tendance à l'est de l'Allemagne n'est pas non plus allée dans une direction plus favorable à l'émergence d'une identité rurale et d'un aménagement rural en soi. Le développement territorial des républiques socialistes a strictement suivi la politique stalinienne selon laquelle la modernisation socialiste passe par un modèle industriel et urbain. « Ce paradigme était basé sur l'idéologie marxiste, laquelle privilégiait les villes comme centres administratifs et estimait que les localités relativement petites n'étaient pas viables économiquement » (Enyedi in Kulcsár, 2003, p. 148). L'espace rural n'est pas perçu comme un territoire d'avenir ; il est hétérodoxe et en retard économique chronique. Son développement passe donc par un regroupement des populations et un essor urbain sur le modèle socialiste avec même créations urbaines *ex-nihilo*. L'idéologie du Parti socialiste unitaire allemand (SED) visait ainsi à développer les centres urbains secondaires afin de moderniser l'espace rural. Furent privilégiées les fonctions d'encadrement administratif et politique, les activités industrielles, les logements collectifs, les espaces publics et les équipements sportifs.

Avec la politique de *Kooperation* d'Honecker (1971), la seconde collectivisation a aussi tenté d'introduire un degré supérieur du socialisme en procédant à des fusions à grande échelle entre coopératives. Ceci a conduit à la disparition progressive des centres secondaires

de production et des ateliers spécialisés dans les villages au profit des bourgs centraux, dotés d'immeubles d'habitation collective, modernes et confortables pour l'époque.

D'un point de vue administratif, le statut de ville a été conservé durant le socialisme en Allemagne orientale. Cet outil a été utilisé pour encadrer le développement régional selon une lecture idéologique du territoire, laquelle privilégiait les villes accueillant des garnisons soviétiques, les espaces urbains détruits par la guerre, victimes de la politique nazie, ou encore les unités d'habitation et les pôles industriels créés par le socialisme (Haase, op. cit.). Ainsi la commune de Leinefelde, 6 200 habitants à l'époque, s'est-elle vue décerner « *pour l'exemple* » le titre de ville en 1969 afin de stimuler le développement d'un secteur rural de Thuringe. Cette cité hébergeait il est vrai une industrie de filature du coton encadrée par l'État et forte de plus de 4 400 employés, et constitue d'ailleurs un modèle d'architecture socialiste. De même, la création de « villes à statut de Kreis » (*Kreisstädte*) en ex-RDA a-t-elle permis l'encadrement de l'administration régionale par le pouvoir central. La perte de ce statut après 1989 révèle a posteriori le contenu politique du terme : « quelques petites villes d'Allemagne de l'Est ont été et sont encore durement touchées par la perte du titre de Kreisstadt parce qu'elles bénéficiaient d'un statut privilégié dans le système urbain de la RDA, en particulier en matière d'infrastructures » (Haase, op. cit., p. 14).

C'est-à-dire que le maintien de la dichotomie entre ville et autres communes a perpétué une lecture territoriale favorable aux unités urbaines sans que le rural n'acquière de statut propre dans l'aménagement du territoire socialiste. La ruralité est une impasse condamnée par l'idéologie moderniste du socialisme ; partant, elle n'est pas prise en compte *en soi* comme catégorie du développement territorial. Seule sa dimension productive agricole importe, et encore selon un net rapport de dépendance envers les pôles de commandement des unités collectives de production. Par contre, et ceci en dépit même de cette idéologie, le maintien relatif d'un fort emploi agricole dans l'espace rural a permis aux espaces ruraux orientaux de conserver, jusqu'en 1989, une certaine vitalité démographique et sociale par opposition au déclin plus ancien des espaces de l'ouest de l'Allemagne. Leur déclin, brutal, ne s'est vraiment accéléré qu'après la réunification.

Une définition contemporaine complexe et hésitante

Il semble possible toutefois de dire que la notion de ruralité a pris progressivement du sens à l'échelon fédéral à compter de la décennie quatre-vingts, puis lors de la réunification allemande. L'apparition du concept de développement endogène, ou « développement local » dans les politiques fédérales d'aménagement, s'assortit d'une plus grande considération accordée aux espaces ruraux dans la mesure où les approches par trop sectorielles et générales de l'aménagement sont progressivement mises en critique face aux disparités persistantes entre territoires (Grabski-Kieron, 2003). D'autre part, la présence au nord-est de la nouvelle Allemagne réunifiée de vastes espaces ruraux, à la fois en déclin démographique et en complète restructuration économique, a pu infléchir notablement les conceptions du territoire national. C'est un fait nouveau à prendre en compte dans la gestion du territoire. Ces campagnes imposent à partir de 1990 de nouvelles orientations d'aménagement dans une Allemagne fédérale qui doit désormais gérer de profonds contrastes territoriaux entre anciens et nouveaux Länder, entre vastes conurbations industrielles et non moins vastes campagnes de l'Est agricole.

Les documents dessinant les grandes lignes des politiques fédérales réunifiées sont publiés au début de la décennie 1990³ et donnent lieu notamment à la promulgation d'une loi

³ *Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen* (cadres d'orientation de la politique d'aménagement), 1993 ; *Raumordnungspolitische Handlungsrahmen*, (cadres d'action de la politique d'aménagement), 1995 –

d'aménagement du territoire (*Raumordnungsgesetz*) le 1^{er} janvier 1998, puis d'un rapport fédéral sur l'aménagement du territoire (*Raumordnungsbericht*, ROB) en 2000, lequel définit un cadre d'action commun pour les politiques régionales de chaque Land.

Déjà en 1979, l'Office fédéral pour la construction et l'aménagement du territoire (*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, BBR) avait fait mention pour la première fois du terme d'espace rural dans ses rapports d'aménagement (Grabski-Kieron, 2005, p.678), dans une volonté de mieux prendre en compte les besoins spécifiques à ces territoires de faible densité – mais de poids social et territorial relativement limité à l'Ouest. Dans les textes d'après 1990, le rural est bien confirmé comme une catégorie opératoire de l'aménagement et de la gestion des territoires ; il a ses chapitres et ses programmes d'intervention propres. La mesure de la ruralité est désormais définie de manière précise par le biais d'une typologie multiscalaire fondée sur les densités et la taille des villes centrales (*tableau*). Cette définition est la même pour toute l'Allemagne, mais son application reste du ressort de chaque Land.

Cependant, cette « typologie structurelle des espaces habités » du BBR est aussi fine que complexe à manier. Elle s'est appuyée d'abord sur les régions d'aménagement, ou *Raumordnungsregionen*, trame territoriale établie en 1981 à l'Ouest et étendue en 1991 à l'Est. Ces régions sont classées en 3 catégories allant de l'urbain au rural, en fonction de deux critères : la densité moyenne de la région – critère morphologique – et la taille de son centre supérieur (*Oberzentrum*), c'est-à-dire un critère fonctionnel issu de la théorie des lieux centraux. Ensuite, au sein de ces régions, chaque arrondissement (*Kreis*) est lui-même soumis à un classement typologique en fonction de sa densité, de sa distance aux villes-centres, de la taille de sa ville-centre ou du statut éventuel de ville hors *Kreis* (*Kreisfreie Stadt*). La trame de restitution de la classification urbain/rural reste large puisque les *Kreise* constituent des unités de 100 000 habitants en moyenne ; mais ceci répond bien à la finalité de cette typologie, qui demeure l'analyse et la planification régionale. Enfin, la définition peut être aussi déclinée à un troisième niveau territorial, celui de l'échelon communal. Il en résulte alors 17 types de communes selon un croisement entre la typologie des *Kreise* et celle des lieux centraux (Pehl, 1998).

Si l'on s'en tient à l'échelon intermédiaire des *Kreise*, la typologie des structures de peuplement propose donc au final 9 catégories d'arrondissements dont *plusieurs* relèvent de l'« espace rural » (*Ländlicher Raum*). Il existe ainsi plusieurs types de ruralité dont la nature dépend du contexte régional dans lequel s'insère chaque territoire. Toute dichotomie d'apparence moderniste ou agrarienne est bien soigneusement rejetée.

Par contre, chaque chercheur peut interpréter la catégorie du rural plus ou moins largement selon ses besoins. Une première acception stricte du terme prend en compte les cas 4, 7 et 9 voire éventuellement 8 (Schrader, 1999). Dans ce cas, la population rurale allemande est estimée à 17,7 %, ce qui reste relativement comparable avec le chiffre officiel de 12,5 % de population rurale calculé en prenant le seuil des 2 000 habitants. D'autres chercheurs, plus engagés en faveur d'une valorisation de l'identité rurale, iront inclure dans l'espace rural des *Kreise* denses de régions non-rurales (cas 3 et 6), ce qui donne alors un taux de ruralité bien plus élevé, proche de 54% de la population allemande (Henkel, 2004, p. 263).

Précisons d'emblée les avantages d'une telle définition : certains espaces ruraux sont inclus dans des régions considérées comme urbaines à une échelle plus large. À l'inverse, il existe des espaces urbains dans les régions rurales. C'est donc une définition *dynamique* qui

s'adapte à chaque niveau de lecture des territoires (principe de l'emboîtement scalaire, ou jeu d'échelle) et qui reflète, à ce titre, les imbrications parfois étroites entre urbain et rural.

Les critères de base de définition restent simple : la densité de population, préférée au total de la population agglomérée, traduit sans doute bien les effets de dispersion et de connexité entre espaces habités. La proximité au centre, en combinaison avec la théorie des lieux centraux, permet également une prise en compte indirecte des mobilités et interactions villes-campagnes, principe fondamental de la compréhension du rural contemporain.

Cette définition du ROB 2000, à visée statistique et analytique pour la planification et l'observation du territoire, ne fait pas exception : l'introduction d'une lecture multiscalaire et dynamique du rural, ainsi que le recours au critère de la densité, sont aujourd'hui présents dans 20% des définitions officielles du rural en Europe. La définition allemande se rapproche d'ailleurs nettement de la définition adoptée par l'OCDE en 1994 (Müller, 2004) et semble avoir encore plus directement inspiré une approche des densités du continent européen proposée par l'organisme EUROSTAT en 1999 (EUROSTAT, 1999).

| types de régions d'aménagement | types d'arrondissements (<i>Kreise</i>) dans ces régions | critères retenus pour délimiter chaque catégorie |
|---|--|--|
| I. Région de concentration Urbaine | | > 300 hab/km ² et / ou <i>Oberzentrum</i> > 300 000 hab. |
| | 1. Arrondissement de ville centre 2. Arrondissement très dense 3. Arrondissement dense 4. Arrondissement rural | KFS* > 100 000 hab. > 300 hab/km ² et autres KFS* > 150 hab/km ² < 150 hab/km² |
| II. Régions intermédiaires (début de concentration) | | > 150 hab/km ² et / ou <i>Oberzentrum</i> > 100 000 hab. |
| | 5. Arrondissement de ville centre 6. Arrondissement dense 7. Arrondissement rural | KFS > 100 000 hab. > 150 hab/km ² et autres KFS* < 150 hab/km² |
| III.a Régions rurales denses ou proches des centres | | > 100 hab/km ² et / ou > 100 000 hab. + à côté de type II. |
| III.b Régions rurales peu peuplées ou périphériques | | < 100 hab/km ² ou < 100 000 hab. + loin de type II. |
| | 8. Arrondissement dense 9. Arrondissement rural | > 100 hab/km ² , et présence d'une commune > 50 000 hab. < 100 hab/km² |

Tableau 3 : typologie structurelle des espaces habités en Allemagne, appliquée aux échelons des 93 régions de planification (*Raumordnungsregionen*) et des 440 arrondissements (*Kreise*) allemands.

Sources : synthèse personnelle d'après BBR, 2000 ; SCHRADER, 1999 ; PEHL, 1998. *KFS = ville hors Kreis.

Le rural, un « non-dit » des politiques d'aménagement allemandes ?

Et cependant, cette typologie, comme toute définition officielle du rural, disparaît en 2005 lors de la réédition du ROB ; les nouvelles catégories spatiales ne font plus apparaître désormais que les dynamiques des territoires (cartes de tendance démographique et économique). L'idée de politiques territoriales spécifiques aux espaces ruraux, voire d'une relative équité spatiale dans l'organisation de l'espace national a été quelque peu remise en question par les nouvelles lignes directrices fédérales (*Leitbilder*) de 2005, elles-mêmes nettement inspirées de la stratégie européenne de Lisbonne de 2000. Il est désormais question de favoriser la compétitivité, la croissance et l'innovation, politique avant tout dévolue aux plus grands pôles économiques du territoire. Les espaces de moindre dynamisme et de moindre densité sont plus concernés quant à eux par des politiques sociales, paysagères et patrimoniales. C'est donc un retour, à l'échelon fédéral, à une vision plus normative du territoire par le filtre du dynamisme économique des pôles urbains, même si les lignes directrices sur le social et le patrimoine peuvent laisser croire à une action plus spécifique en faveur du rural.

Que reste-t-il alors des stratégies de développement rural en Allemagne ? On peut émettre l'hypothèse que le repli de la catégorie du « rural » dans les textes nationaux correspond à un nouveau paradigme dominant dans lequel le rural n'est plus appréhendé en tant qu'espace continu et spécifique, mais en tant que partie d'un fonctionnement territorial d'ensemble, plus « intégré ». Il n'a donc plus de légitimité spatiale clairement définie.

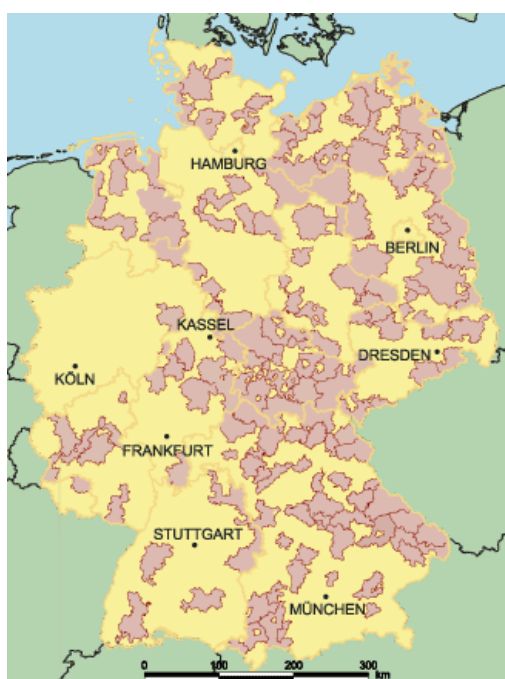
En revanche, le rural subsiste en tant que catégorie opérationnelle plus réduite, à l'échelon des projets locaux. En effet, les nouvelles logiques de l'action en faveur du développement rural prônent un développement « intégré », c'est-à-dire trans-sectoriel, mais aussi une logique de projet ascendante, c'est-à-dire émanant des acteurs locaux eux-mêmes. Les pouvoirs publics encadrent et stimulent cette prise d'initiative par l'organisation de programmes et concours et par une concertation systématique à chaque étape du processus de décision. La logique territoriale qui se dessine d'une telle pratique va donc quelque peu à l'encontre d'une couverture systématique du territoire à l'échelon fédéral ; il s'agit plutôt d'une logique réticulaire, composée d'échantillons de ruralité parmi les plus réactifs et volontaires pour participer aux programmes nationaux.

L'exemple du programme européen LEADER, l'un des axes du FEADER et de la nouvelle politique de développement rural pour la période 2007-2013, en atteste : les territoires sélectionnés constituent de petits échantillons de ruralité compris dans une fourchette de 10 000 à 100 000 habitants et dont la densité n'excède pas 120 habitants par kilomètre carré. Ces secteurs doivent faire preuve d'un certain dynamisme en montant un *Groupe d'action local* (GAL) regroupant au minimum 50 % d'acteurs non institutionnels selon une logique de partenariat public-privé.

A l'échelon national, le programme national « *Regionen Aktiv* » du Ministère de l'agriculture (BMELV), sur la période 2002-2005, a tenté de proposer de nouvelles sources de revenus en milieu rural par un soutien à la formation des jeunes, par un élargissement de l'offre touristique et par le développement de produits régionaux de qualité. Enfin, il cherche à promouvoir la formation des acteurs locaux, qu'ils soient entrepreneurs, responsables associatifs ou élus, dans les domaines du marketing territorial, des nouvelles technologies et de l'action environnementale. Un total de 206 projets ont été mis à concours en 2001, et 18 régions-modèles ont été élues à l'issue d'une dernière sélection interne.

Dans les deux cas apparaît une volonté de couverture sélective du rural ; on ne traite que de certains secteurs pour, ensuite, rechercher un maximum d'efficacité au sein de ce rural en comptant sur son bon fonctionnement et son effet d'exemplarité.

La définition officielle du rural ne semble donc pas avoir été une clef durable d'analyse de l'aménagement du territoire en Allemagne. Il est vrai que toute approche « holiste » et normative à l'échelle de la fédération se heurte aux compétences propres de chaque Land en matière d'aménagement. Mais il semble aussi que la visibilité du rural dans l'aménagement du territoire contredit plus profondément l'héritage planificateur allemand, marquée du sceau du fait urbain. Les quelques exemples contemporains de définition la ruralité laissent en effet ressortir une certaine primauté « moderniste » de l'urbain, cette catégorie d'espace et d'organisation sociale structurant, de manière plus ou moins explicite, les visions rationnelles sur l'organisation des territoires. Seul le contexte social de la fin des années soixante-dix, marqué par le renforcement de l'autonomie locale, suivi de la rupture historique de la Wende, ont permis de faire émerger ces territoires dans les discours. Le « rural » serait alors plutôt réservé à l'échelon local et aux approches opérationnelles de terrain, ce dont témoignent les programmes intégrés les plus récents à l'échelon fédéral et européen.



Cartes 2 et 3 : les 148 groupes d'action locaux (GAL) allemands de l'initiative communautaire LEADER+ (2000-2006) et les 18 « Modellregionen » du programme *Regionen Aktiv* 2002-2006.

Pourtant, l'articulation entre les deux logiques semble essentielle : si les logiques locales de projet et d'aménagement permettent la plus grande efficacité des politiques publiques, une appréhension globale des enjeux de la ruralité et sa planification d'ensemble est tout autant essentielle pour donner une force et une visibilité aux territoires ruraux face aux enjeux parfois sélectifs et inégalitaires des processus économiques contemporains.

Bibliographie :

BBR (2000), *Raumordnungsbericht 2000*, BBR Selbstverlag, Schriftenreihe „Berichte“ Band 7, Bonn, 330 p.

COMMISSION EUROPÉENNE (2006), *Rural development in the European Union, Statistical and Economic Information Report*, DG Agri, Bruxelles, 401 p.

DEPRAZ S. (2008) – « Czy powstanie międzynarodowa definicja obszaru wiejskiego w Europie ? » (*Will an International Definition of Rural Areas in Europe be formulated ?*), in *Wies I Rolnictwo* vol. 139 n°2, Académie des Sciences de Pologne, publication semestrielle de l'Institut d'études rurales et régionales, Varsovie, p. 26-42

EUROSTAT (1999), « Les zones densément peuplées dans l'Union européenne : essai de délimitation et de caractérisation des unités urbaines », in *Statistiques en bref* n°CA-DN-99-002, Luxembourg, 8 p.

GARNER G. (2013), « Land et Landwirtschaft dans le discours économique en Allemagne au tournant des XVIIIe et XIXe siècles », in LACQUEMENT G., BORN K.M., VON HIRSCHHAUSEN B. (dir.), *Réinventer les campagnes en Allemagne. Paysage, patrimoine et développement rural*, Lyon : ENS éditions, à paraître.

GRABSKI-KIERON U. (2005), „Raumforschung, Raumordnung und räumliche Planung“, in SCHENK W., SCHLIEPHAKE K. (dir.), *Allgemeine Anthropogeographie*, Klett-Perthes Verlag, Gotha, p. 665-725.

GRABSKI-KIERON U. (2003), „Integrierte ländliche Entwicklung - Mittelpunkt der zukünftigen Agrarpolitik?“, in *Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen*, Heft 140, Göttingen, p. 66-79.

HAASE M. (2002), « Zum Kleinstadtbegriff », in HANNEMANN C. (dir.), *Ein Netz, das auffängt? Endogene Potentiale von Kleinstädten in Ostdeutschland*, Humboldt Universität, Berlin, 156 p.

HALL P. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State », in *Comparative Politics*, vol. 25 n°3, New-York, p. 275-296.

HANNEMANN C. (2002), „Die Herausbildung räumlicher Differenzierungen. Kleinstädte in der Stadtforschung“, in LÖW M. (dir.), *Differenzierung des Städtischen*, Leske+Budrich, Opladen, p. 265-278.

HENKEL G. (2004), *Der ländliche Raum, Gegenwart und Wandlungsprozesse seit dem 19. Jahrhundert*, Teubner coll. „Studienbücher der Geographie“, Gebr. Bornträger Verlagsgesellschaft, Berlin, 419 p.

HOFMEISTER B. (1980) *Die Stadtstruktur. Ihre Ausprägung in den verschiedenen Kulturräumen der Erde*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 194 p.

HOUEE P. (1996), *Les politiques de développement rural, des années de croissance au temps d'incertitude*, INRA / Economica coll. « Économie agricole et agro-alimentaire », Paris, 321 p.

KAISER B. (1990), *La renaissance rurale : sociologie des campagnes du monde occidental*, Armand Colin coll. « U » / Sociologie, Paris, 316 p.

KULCSÁR L. (2003), “Territorial Policy during the Post-Socialist Period in Hungary”, in *Eastern European Countryside* n°9, p. 145-158.

LAUX E. (1999), „Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreform“, in WOLLMANN H., ROTH R. , *Kommunalpolitik, politisches Handeln in den Gemeinden*, Leske+Budrich, Opladen, p. 168-185.

LICHTENBERGER E. (1986), *Stadtgeographie*, Band 1: „Begriffe, Konzepte, Modelle, Prozesse“, Teubner coll. „Studienbücher der Geographie“, Stuttgart, 303 p.

MATHIEU N. (1998), « La notion de rural et les rapports ville/campagne en France : les années quatre-vingt-dix », in *Économie Rurale* n°247, p. 11-20.

MENDRAS H. (1995), *Les sociétés paysannes, éléments pour une théorie de la paysannerie*, coll. « Folio / Histoire », Paris, 368 p.

MORMONT M. (1996), « Le rural comme catégorie de lecture du social », in JOLLIVET M., EIZNER N. (dir.), *L'Europe et ses campagnes*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 161-176.

MÜLLER B. (2004), *Der ländliche Raum und seine zukünftige Entwicklung*, GRIN Verlag, Munich, 45 p.

OCDE (1994), *Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique rurale*, « Programme de développement rural », Paris, 97 p.

ONU (2005), *Urban and Rural Areas 2004* et *World Urbanization Prospects, 2003 Update*, publications en ligne du Département des affaires économiques et sociales, division de la population : <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>

PEHL K. (1998), „Siedlungsstrukturelle Gebietstypen und interregionale/-kommunale Vergleiche“, in MEISEL K. (dir.), *Mit kennzahlen arbeiten. Beiträge zur Kennzahlendiskussion bei Weiterbildungseinrichtungen*, DIE coll. „Materialien für Erwachsenen“ n°15, Frankfurt-am-Main, p. 54-64.

PERRIER-CORNET P. (dir.) (2002), *Repenser les campagnes*, DATAR, éd. de l'Aube coll. « Bibliothèque des territoires », La Tour d'Aigues, 280 p.

POPP H. (2002), „Stadtgründungsphasen und Stadtgröße“ in FRIEDRICH K., HAHN B., POPP H. (Dir.), *Nationalatlas*, Band 5 : « Dörfer und Städte », Institut für Länderkunde, Leipzig,

SCHRADER H. (1999), „Tendenzen und Perspektiven der Entwicklung ländlicher Räume“, in Mehl P. (dir.), *Agrastruktur und ländliche Räume, Rückblick und Ausblick*, Landbauforschung Völkenröde, Sonderheft n°201: „Festschrift zum 65. Geburtstag von E. Neander“, Braunschweig, p. 213-239.

STIENS G., PICK D. (1998), *Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer*, BBR, Bonn, 20 p.

VON SALDERN A. (1999), « Rückblicke zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland », in WOLLMANN H., ROTH (Dir.) (1999), *Kommunalpolitik, politisches Handeln in den Gemeinden*, Leske + Budrich GmbH, Opladen, 851 p.