



HAL
open science

Contrer la périphérisation. Action publique et stratégies de développement dans les espaces ruraux de l'est de l'Allemagne (Mecklembourg-Poméranie-occidentale)

Joséphine Lécuyer

► To cite this version:

Joséphine Lécuyer. Contrer la périphérisation. Action publique et stratégies de développement dans les espaces ruraux de l'est de l'Allemagne (Mecklembourg-Poméranie-occidentale). Géographie. Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne, 2022. Français. NNT : . tel-04006225

HAL Id: tel-04006225

<https://shs.hal.science/tel-04006225>

Submitted on 9 Apr 2024

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 Attribution - NonCommercial 4.0 International License

École doctorale de géographie de Paris (ED 434)
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
UMR8504 Géographie-cités



CONTRER LA PÉRIPHÉRISATION

Action publique et stratégies de développement local dans les espaces ruraux
de l'est de l'Allemagne (Mecklembourg-Poméranie-Occidentale)

Joséphine Lécuyer

Thèse de doctorat présentée et soutenue publiquement le 12 décembre 2022

Sous la direction de Christophe QUÉVA et Claude GRASLAND

Membres du jury

Sylvie FOL, Professeure, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (examinatrice)

Claude GRASLAND, Professeur, Université Paris Cité (co-directeur)

Guillaume LACQUEMENT, Professeur, Université de Perpignan Via Domitia (Rapporteur)

Hélène MAINET, Professeure, Université Clermont Auvergne (Rapporteuse)

Christophe QUÉVA, Maître de conférences, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (co-directeur)

Christian SCHULZ, Professeur, Université du Luxembourg (examineur)

Remerciements

Je tiens en premier lieu à remercier Christophe Quéva et Claude Grasland pour leur encadrement tout au long de cette thèse. Ce travail n'aurait pas abouti sans leur soutien constant et bienveillant, y compris dans les moments de doute. Merci pour votre aide et votre présence, cela a été un vrai plaisir de travailler avec vous !

Je remercie également Sylvie Fol, Guillaume Lacquement, Hélène Mainet et Christian Schulz d'avoir accepté de participer au jury de soutenance de cette thèse, et de prendre le temps de lire et d'évaluer ce travail.

Je remercie ensuite les membres de mon comité de thèse d'avoir suivi mon travail, Hélène Roth, Frédéric Santamaria et Béatrice von Hirschhausen, que je remercie tout particulièrement pour sa grande gentillesse et son aide précieuse, notamment durant mes divers séjours de terrain allemand.

Je remercie sincèrement le CIERA, qui a permis le financement d'un premier terrain de recherche, mais aussi ma participation à de nombreuses formations et ateliers qui ont contribué au bon déroulement de cette thèse. Je remercie également le DAAD, pour la subvention du deuxième séjour de terrain, ainsi que le Centre Marc Bloch, qui a financé les trois derniers mois de cette thèse.

Dans le Mecklembourg-Poméranie, je remercie bien sûr toutes les personnes m'ayant accordé du temps pour un entretien, et tout particulièrement le Pr. Henning Bombeck, pour m'avoir accueillie en toute convivialité dans son unité et de m'avoir permis de participer à de nombreux événements de développement local.

Mon parcours de thèse n'aurait pas été le même sans la découverte de l'enseignement dans les universités Paris 1 et Paris 8, je tiens donc à remercier l'ensemble des collègues avec lesquels j'ai eu la chance de travailler. Je tiens également à remercier Timothée Giraud et Ronan Ysebaert, de l'UMS RIATE, pour leur aide technique bienvenue. Merci également à Flora et Lucie pour leur précieux soutien technique.

Je remercie bien évidemment le laboratoire Géographie-cités, qui m'a permis de réaliser cette thèse dans des conditions *optimales*, ainsi que mes collègues doctorants. À rue du Four, OdG ou Condorcet, j'ai toujours été bien entourée, et c'est beaucoup grâce à vous si j'ai réussi à aller jusqu'au bout ! Merci donc à la team deuxième étage, Annaëlle, Thomas,

Cinzia, Milan, Sonia, mais aussi la team du premier où j'ai longtemps eu mes quartiers, Anne-Cécile, Anton, Antoine, Matthieu, Mégane, Marie, Marion, Clément, Jean, Cécile Julie, Robin, Laetitia, Marie, la team ODG, Natacha, Maxime, Camille, la team repdoc, et bien sûr, la team crous, pour des repas toujours plus savoureux (et inventifs !). Merci aussi bien sûr à la Team Bonore, Antoine, Chloé, Daphné, Dorian, Florence, Julie C, Julie F., Luc, Lucas, MC et Romain. Merci à Anaïs, de m'avoir maintenue en forme grâce à des randos toujours plus étonnantes. Mention spéciale à tous mes relecteurs, parfois de (toute) dernière minute pour leur aide précieuse : Alice, Anton, Aude, Flora, Marie Me., Marie Mo., Marion, Mégane, Milan, Natacha et Thomas.

Merci à mes amis, doctorants ou non, d'avoir suivi au plus près mes aventures doctorales, et en particulier Valentine et ses gâteaux au chocolat, Morgane et nos discussions existentielles, Joanna pour nos échanges épistolaires internationaux, et Marie pour nos sorties culturelles de haut vol. Merci aussi à Aude, ma DDRophile préférée avec qui j'ai pu découvrir les ruines est-allemandes en toute sécurité, et à qui la fin de cette thèse doit beaucoup ! Enfin, je remercie du fond du cœur Alice, pour avoir si patiemment et assidûment accompagné ce très (trop ?) long voyage qu'est la thèse.

Je remercie ma famille pour sa compréhension et son soutien sans faille, et sans qui la réalisation de cette thèse n'aurait pas été possible.

Enfin, je remercie la famille Sander, et tout particulièrement Christine, d'avoir éveillé il y a plus de dix ans déjà mon intérêt pour les héritages de la RDA, et pour avoir passé de longues heures à me faire découvrir son histoire et sa région.

Sommaire

Remerciements	1
Sommaire	3
Introduction générale	5
1. Ancrage théorique : une approche des inégalités par la périphérisation	6
2. L'action publique face à la périphérisation : vers un développement rural intégré ?	8
3. Question de recherche et hypothèses	10
4. Analyser le Mecklembourg-Poméranie dans le contexte de l'Allemagne et de l'Allemagne orientale	11
5. Croiser les méthodes et les échelles d'analyse	13
6. Structure de la thèse	18
Partie 1 : Inégalités spatiales en Allemagne ; les espaces ruraux face au tournant démographique et à la périphérisation	21
Chapitre 1 : Tournant démographique et action publique en Allemagne : quelles stratégies et à quelles échelles ?	23
1. Le tournant démographique en Allemagne : le mesurer et le contrer	25
2. Le tournant démographique, un défi plus spécifiquement est-allemand ?	41
3. Le Mecklembourg-Poméranie, un observatoire des tendances est-allemandes	51
Conclusion	62
Chapitre 2 : Des enjeux dépassant la démographie : la périphérisation comme grille de lecture des inégalités territoriales allemandes	64
1. Penser la périphérisation, un processus multidimensionnel de fabrication des périphéries	65
2. Comment appréhender et mesurer la périphérisation ?	83
Conclusion	120
Chapitre 3 : Périphéricité et accessibilité dans le Mecklembourg-Poméranie	121
1. Périphérisation à l'échelle d'un Land rural : la périphéricité appréhendée par les acteurs locaux et les statistiques	123
2. Une périphéricité sur le plan des infrastructures : accessibilité aux soins et à l'éducation	150
Conclusion	164
Partie 2 : Politiques publiques de développement rural et stratégies d'acteurs	167
Chapitre 4 : Action publique et développement rural en Allemagne	168
1. L'échec d'une politique de réduction des inégalités territoriales	170
2. Un cadre d'action multiscalaire : de l'Union européenne aux Länder	187

3. Des instruments plus souples s’inscrivant dans des cadres juridiques établis _____	194
4. Les mesures de développement rural à l’échelle du Land _____	214
Conclusion _____	227
Chapitre 5 : Mobiliser le programme LEADER dans un contexte de périphérisation : stratégies	
locales d’adaptation à une politique européenne de développement rural _____	229
1. LEADER, un programme européen de développement rural modulable _____	231
2. Méthodologie de l’enquête : la région LEADER comme point d’entrée sur le terrain _____	238
3. Des relations entre acteurs à différents échelons _____	246
4. Quels projets financés et par quels moyens ? _____	261
Conclusion _____	284
Chapitre 6 : Stratégies de développement des acteurs locaux _____	
286	
1. Des stratégies tournées vers un changement d’image : le patrimoine naturel comme principal atout	
287	
2. Un développement exclusivement tourné vers les métropoles ? _____	312
Conclusion générale _____	341
Principaux résultats _____	341
Un changement de regard sur les espaces ruraux ? _____	344
Un accroissement des inégalités inter- et intra-régionales _____	345
Maillages administratifs et territoires de projets _____	346
Entre illusions et résignation des acteurs locaux _____	347
Une grille de lecture Est/Ouest qui reste pertinente _____	348
Perspectives de recherche _____	349
Bibliographie _____	351
Annexes _____	375
Liste des figures _____	383
Liste des tableaux _____	387
Liste des encadrés _____	389
Table des matières _____	390

Introduction générale

« L'Allemagne se porte bien, très bien même¹ ». Telle est depuis longtemps l'analyse presque univoque des responsables politiques, des spécialistes et des économistes. En effet, à première vue, l'Allemagne se porte bien : recul du chômage, industries innovantes, des taux de croissance dont, jusqu'à il y a encore peu de temps, la plupart de ses voisins européens n'osaient même pas rêver. Mais la bonne santé de l'économie ne profite pas à tous. La présente étude montre au contraire que les inégalités socio-économiques se sont accentuées ces dernières années en Allemagne. Pire encore : si quelques villes sont en plein essor, des régions entières sont menacées de décrochage sur le long terme »

(Fink *et al.*, 2019, p.2)².

C'est sur ces premières phrases que s'ouvre le rapport sur les disparités économiques en Allemagne de 2019, commandé par la fondation Friedrich Ebert. L'augmentation des inégalités en Allemagne a été constatée à plusieurs reprises au cours de la dernière décennie : le rapport sur l'aménagement du territoire (*Raumordnungsbericht*) de 2011, puis ceux de 2017 et 2021, concluent à un accroissement des disparités entre territoires « gagnants » et « perdants » d'un changement structurel entendu comme la combinaison de la mondialisation, du passage à une société numérique, et des changements démographiques et culturels (Fink *et al.*, 2019). Quelles que soient les méthodes de diagnostic utilisées, deux types d'espaces particulièrement fragiles ressortent presque systématiquement des analyses : les anciennes villes industrielles (notamment dans la Ruhr, comme Essen ou Duisburg), et les régions rurales d'Allemagne orientale (Ragnitz, Thum, 2019 ; Sixtus *et al.*, 2019 ; Fink *et al.*, 2019, BBSR, 2021).

Les inégalités entre anciens et nouveaux Länder, une spécificité géopolitique

La Réunification allemande en 1990 a permis aux cinq « nouveaux » Länder qui constituaient auparavant la République Démocratique Allemande (RDA) d'intégrer la République fédérale d'Allemagne (RFA). Un décalage important existait alors dans de nombreux domaines, notamment socio-économiques, entre anciens et nouveaux Länder. Malgré d'importants investissements financiers (Fonds pour l'Unité Allemande 1990-1994, Pactes de solidarité 1995-2004 et 2005-2019), le décalage a dans un premier temps été accentué au début des années 1990 par des départs de population massifs de l'Est vers l'Ouest, ainsi que

¹ Dieter Kempf, président de l'Association de l'industrie allemande (BDI), cité dans Capital.de, (12.01.2018) <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/deutschland-geht-es-gut-sehr-gut-sogar> consulté en septembre 2022.

² Ce rapport est paru en allemand, mais aussi en anglais et en français.

par l'effondrement de l'industrie est-allemande, conséquence d'un taux de change paritaire entre les monnaies ouest et est-allemandes (Brenke, 2010 ; Zielinski, 2011).

Un cumul de difficultés dans les espaces ruraux de l'Allemagne orientale

Les espaces ruraux de l'ex-RDA ont subi de plein fouet ces transformations, et trente ans plus tard, continuent de faire face à d'importantes difficultés structurelles : vieillissement rapide accentué par le départ des jeunes, taux de chômage élevé, mais aussi manque de main-d'œuvre qualifiée, manque d'infrastructures et de services d'intérêt généraux, notamment dans le domaine des soins. Si ces difficultés se retrouvent aussi en partie dans certains espaces ruraux des anciens Länder, elles sont marquées par une intensité beaucoup plus prononcée à l'Est, et viennent contredire le principe d'équivalence des conditions de vie, supposément garantie par la constitution allemande sur l'ensemble du territoire fédéral. Certains travaux y voient un échec des mécanismes de compensation censés garantir cette équivalence (Barlösius, 2006 ; Barlösius, Neu 2008).

Le concept de périphérisation (*Peripherisierung*), développé dans la continuité des travaux sur la décroissance (*Schrumpfung*) permet d'appréhender conjointement les inégalités est/ouest et rural/urbain. Développée par des sociologues ruralistes (Keim, 2006 ; Neu ; 2006 ; Beetz, 2008), cette notion s'est progressivement diffusée en géographie et en aménagement et propose une interprétation relationnelle du phénomène de décroissance, en lien avec la polarisation et ses dimensions politiques et sociétales (Bernt, Liebmann, 2013 ; Roth, 2016).

1. Ancrage théorique : une approche des inégalités par la périphérisation

La grille d'analyse mobilisée dans cette thèse est celle de la périphérisation, qui peut être définie comme la combinaison de quatre éléments : pertes migratoires (*Abwanderung*), décrochage économique (*Abkopplung*), dépendance politique et économique (*Abhängigkeit*) et stigmatisation (*Stigmatisierung*) (Kühn, Weck, 2013). Dans la continuité des travaux ayant mobilisé cette approche pour analyser les espaces ruraux est-allemands en proie à d'importantes difficultés démographiques et socio-économiques, l'objectif de ce travail est d'en interroger les différentes dimensions en termes de mesure (avec la construction d'indicateurs synthétiques originaux), de différenciation (avec une cartographie fine des degrés de périphéricité aux échelles nationale, régionale et locale), de stratégies d'action et de

représentations (avec une enquête approfondie menée sur plusieurs terrains d'étude dans le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale³, comme cela sera ensuite précisé).

Une approche relationnelle du phénomène de décroissance

L'analyse des inégalités au prisme de la périphérisation s'inscrit dans une perspective relationnelle, en interrogeant un système d'interactions et de jeux de pouvoir, dans une approche critique et constructiviste des inégalités (Bernt, Liebmann, 2013). Les travaux sur la périphérisation placent ainsi la focale sur l'asymétrie des flux (migratoires, financiers, etc.) et sur des relations de dépendance. En effet, ils mettent en évidence une progressive perte de pouvoir des acteurs au sein des espaces périphérisés, et donc une faible marge de manœuvre des politiques publiques locales, par rapport aux grands acteurs économiques, et surtout par rapport à des échelons territoriaux supérieurs (Roth, 2016).

Des espaces périphérisés construits discursivement

L'approche par la périphérisation s'inscrit dans la continuité de courants mobilisant la théorie du discours, mobilisée notamment par la nouvelle géographie culturelle allemande, *Neue Kulturgeographie*, (Germes *et al.*, 2011), et accorde une grande importance à la dévalorisation symbolique et discursive des territoires fragiles. L'image négative de certains territoires contribue en effet à leur marginalisation. Comme le souligne Hélène Roth, cette stigmatisation peut être externe, c'est-à-dire véhiculée notamment par les médias (Roth, 2016). Dans le cas de l'ex-RDA, par exemple, les reportages télévisés et la presse écrite nationale ou internationale l'ont souvent décrite comme un espace abandonné, en friche, violent, et dominé par l'extrême droite (Belke, 2009 ; Kollmorgen, 2010). Cette stigmatisation peut aussi être interne, si l'on prend en compte les discours véhiculés par certains acteurs locaux et habitants eux-mêmes, comme nous le verrons dans ce travail.

Une lecture critique des modalités de la Réunification

Les sciences territoriales allemandes se caractérisent par un récent changement de regard sur l'unification allemande, même si ce changement est relativement tardif comparé à d'autres disciplines comme la sociologie. Raj Kollmorgen a par exemple montré qu'avant ce changement, les transformations est-allemandes étaient, dans leur écrasante majorité, envisagées comme s'inscrivant dans un processus de modernisation et de rattrapage (Kollmorgen, 2010). Le changement de regard conduit à examiner les conditions de la

³ Abrégé par la suite en Mecklembourg-Poméranie.

Réunification avec un regard critique, voire radical, certains géographes radicaux allant jusqu'à mobiliser le concept de « colonialisme interne » (Lang, 2013) pour décrire la façon dont se sont produits les changements accompagnant la Réunification, largement portés par les anciens Länder. Ces analyses font écho aux travaux des sociologues berlinois du début des années 1990, qui parlaient alors de « colonialisme structurel » pour caractériser les modalités de la réunification allemande, marquées selon eux par la domination socio-économique, la dépendance économique, mais aussi une perte d'identité de la population est-allemande (Vilmar, 2000).

Cette thèse s'inscrit dans la continuité de ces travaux, en interrogeant les enjeux d'une lecture critique des disparités entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne, sans pour autant en faire une grille de lecture *a priori* des inégalités territoriales, celles-ci étant appréhendées également au niveau le plus local. Les analyses statistiques, cartographiques mais aussi discursives qui sont ici proposées visent à faire ressortir la complexité de ces inégalités, à différencier des degrés de périphéricité (ou façons d'être confronté à la périphérisation) et à analyser les modalités d'action mises en œuvre à toutes les échelles pour tenter de contrer la périphérisation.

2. L'action publique face à la périphérisation : vers un développement rural intégré ?

Le sentiment de déclassé et d'exclusion, l'impression d'être défavorisé par rapport au reste de l'Allemagne qui « se porte bien », comme le montre la citation en exergue, peut générer de la frustration, et contribuer à une certaine défiance envers la démocratie et les partis traditionnels (Fink *et al.*, 2019). L'entrée du parti populiste de droite AfD (Alternative pour l'Allemagne) au parlement fédéral en 2017, avec un score de 13%, constitue une rupture : la montée de ce parti dans les circonscriptions électorales les plus affaiblies structurellement de l'ensemble de l'Allemagne, et en particulier les espaces ruraux de l'Est, en vient à incarner politiquement les inégalités et à remettre à l'agenda politique la question de « l'équivalence des conditions de vie », garantie par la constitution allemande (Ragnitz, Thum, 2019). Une commission a ainsi été lancée par le gouvernement fédéral en 2018⁴, avec l'objectif de prendre la mesure de ces inégalités, et de tenter de les réduire.

⁴ Le gouvernement fédéral a mis en place la commission « Conditions de vie équivalentes » (*Gleichwertige Lebensverhältnisse*), dans le but de mesurer les inégalités et de proposer des pistes d'amélioration de l'action publique fédérale.

Dans le contexte spécifique des espaces ruraux, l'action publique fédérale propose, selon le paradigme du développement intégré (Lacquement, 2008 ; Grabski-Kieron, 2012), des politiques de développement endogènes ayant pour but de revitaliser les campagnes allemandes, notamment les plus en difficulté. L'action publique est définie comme « l'action menée par une autorité publique (seule ou en partenariat) afin de traiter une situation perçue comme un problème » (Lascoumes, Le Galès, 2012). Cette notion est souvent préférée à celle de politique publique, car elle met en avant la complexité de l'action de l'État, mais aussi la mise en œuvre concrète des politiques publiques (*ibid.*). En l'occurrence, ce sont les conditions de vie jugées moins bonnes dans les espaces ruraux qui constituent la situation problématique du point de vue de l'action publique, justifiant ainsi un ensemble de programmes de développement rural. Ces programmes fonctionnent selon les principes du développement intégré, c'est-à-dire qu'ils sont intersectoriels et reposent sur l'échelon local : on attend des acteurs locaux qu'ils délimitent leur territoire d'action, et construisent un projet de développement adapté au contexte de leur région (Lacquement, 2007). En ce sens, il s'agit d'une démarche proche du développement local. L'enjeu est de porter des projets de développement venant « d'en bas » par la mobilisation des ressources locales pour la diversification et l'enrichissement des activités économiques et sociales, et devant donc bénéficier avant tout à la population locale (Santamaria, 2008). Cependant, ces démarches ne vont pas de soi et impliquent souvent un apprentissage, en particulier pour les acteurs issus de l'ex-RDA, puisque ces politiques de développement dites « par le bas » sont en rupture totale avec l'héritage planificateur qui avait cours sous le régime communiste (Quéva, 2007a ; Lacquement, 2016). À l'inverse, pour certains acteurs mieux formés ou davantage habitués à ce fonctionnement, la connaissance et la maîtrise des règles donnent la possibilité de mettre en œuvre plus facilement des projets, de solliciter des financements adaptés, mais aussi parfois de contourner ces règles, voire de les instrumentaliser à leur profit. À l'échelle européenne, le programme de développement rural LEADER⁵ mis en place dans les années 1990 fonctionne également selon la logique du développement endogène. Il incite les acteurs locaux des secteurs publics et privés à collaborer pour définir une stratégie de développement local pour leur territoire, et leur permet de financer des projets dans le cadre de cette stratégie.

⁵ Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale.

3. Question de recherche et hypothèses

L'objectif général de ce travail est de comprendre dans quelle mesure les politiques de développement rural mises en œuvre en Allemagne – de l'échelle nationale à l'échelle locale, et en lien avec les financements européens LEADER – visent en théorie à contrer la périphérisation, mais peuvent également contribuer en pratique à accentuer les inégalités territoriales entre les espaces périphérisés.

Un ensemble de sous-questionnements accompagnent cette problématique centrale :

- Les politiques fédérales et européennes constituent-elles le cadre ou le déclencheur des projets et des stratégies de développement local dans ces espaces ? Ce premier axe de sous-questionnement s'appuie sur l'hypothèse d'un changement de regard sur les espaces ruraux de faible densité, ceux-ci devenant de plus en plus – pour les acteurs locaux, mais aussi pour les personnes habitant le territoire ou extérieures au territoire – des espaces porteurs de ressources territoriales variées, de potentiels à valoriser. En effet, et au-delà du seul cadre allemand, le développement de la diversité fonctionnelle des espaces ruraux permet de nouvelles représentations associées à de nouvelles fonctions (Clarimont *et al.*, 2006). Ce changement de posture encourage les acteurs locaux à agir eux-mêmes pour promouvoir et développer les ressources de leur territoire. Malgré des faiblesses structurelles, certains espaces ruraux périphériques deviendraient ainsi en partie des espaces ressources porteurs de potentialités.
- Quel degré de maîtrise les acteurs locaux ont-ils exactement sur le développement de leur territoire ? Je postule ici que le contexte général de périphérisation limite la maîtrise que les acteurs locaux ont sur le développement de leur territoire. Dans le cadre des politiques de développement « par le bas », ils sont censés être au cœur de la constitution du projet de développement local, mais la combinaison de difficultés démographiques et socio-économiques et d'une faible densité de population et d'équipements, peut limiter leurs initiatives, d'abord pour des raisons financières, ensuite pour des questions de gouvernance. De plus, la superposition des projets et des types de financement semble parfois nuire à la cohérence et à l'impact de ces politiques sur le territoire, notamment en raison d'un essoufflement des acteurs et d'un aspect un peu artificiel des projets construits (Dehne, 2012). Ces projets sont en effet commandés dans le cadre des multiples politiques des échelons supérieurs, selon leurs normes et exigences. La valorisation menée dans le cadre de la périphérisation est donc ambiguë et pourrait, dans certains cas, conduire au contraire à une

appropriation ou à une captation exogène des ressources de ces espaces (Barthe, Milian, 2011), renforçant ainsi leur situation périphérique.

- Les différentes stratégies mises en place sont-elles plutôt complémentaires et tournées vers un développement territorial équilibré, ou bien renforcent-elles au contraire la concurrence entre les territoires ? La troisième hypothèse est que les stratégies de développement menées dans un contexte général de périphérisation peuvent accroître les inégalités au sein d'une région. Dans un contexte où les ressources sont souvent similaires (vacance, environnement naturel), la concurrence augmente entre les sites valorisés, de même que le risque de standardisation des ressources rurales (Lacquement, 2008). Les disparités entre « les espaces « actifs », capables de se saisir des nouveaux outils de développement endogène pour faire leur transition vers des structures socio-économiques multifonctionnelles, et les espaces « passifs », handicapés faute de capital humain ou par un environnement physique difficile » (Born, 2012) ressortiraient donc à un échelon inférieur au Land, notamment à l'échelon communal. À cet échelon, les acteurs seraient parfois trop démunis pour s'impliquer dans une quelconque stratégie de développement.

L'enjeu de cette recherche est donc d'analyser la complexité et les ambiguïtés des logiques, projets et acteurs du développement local dans les espaces ruraux allemands marqués par la périphérisation. Pour cela, une région marquée par l'ensemble des dimensions de la périphérisation a été ciblée plus particulièrement comme cadre d'étude pour des analyses plus approfondies et un travail d'enquête de plusieurs mois : le Mecklembourg-Poméranie, un Land situé au nord de l'Allemagne orientale, marqué par la ruralité et des fragilités socio-économiques et démographiques très prononcées.

4. Analyser le Mecklembourg-Poméranie dans le contexte de l'Allemagne et de l'Allemagne orientale

En géographie et en aménagement, le cas allemand a fait l'objet de nombreux travaux universitaires français. Une grande partie de ceux-ci a porté sur la décroissance urbaine, dont le pays est précurseur (Florentin *et al.*, 2009 ; Florentin, 2020 ; Roth, 2011 ; Surmont, Kimmel, 2019), notamment dans le cas de comparaisons internationales (Dubeaux, 2017 ; Sowa, 2017). D'autres travaux ont porté plus spécifiquement sur les nouveaux Länder et les transformations liées à la Réunification comme la désindustrialisation (Roth, 2007 ; Deshaies, 2017) ou la décollectivisation (Lacquement, 1995). Les espaces ruraux allemands et leurs

perspectives de développement ont également fait l'objet de plusieurs études françaises (von Hirschhausen, Lacquement, 2007 ; Quéva, 2012a ; Lacquement, 2016), à nouveau fréquemment dans le cadre de comparaisons internationales (Depraz, 2005 ; Quéva, 2007a). Cette thèse se situe à l'intersection entre les études sur la décroissance, les transformations des nouveaux Länder et les espaces ruraux. Le choix de concentrer une partie des analyses sur le Mecklembourg-Poméranie (figure 0.1) s'explique par plusieurs raisons. Ce Land du nord-est de l'Allemagne est l'un des plus ruraux du pays et est marqué par les héritages de la période communiste. En outre, sa position au cœur de l'Union européenne (UE) avait suscité beaucoup d'espoirs de développement vers l'Est, notamment au moment de l'élargissement de l'UE en 2004. Pourtant, la région ne semble avoir que peu bénéficié de cette ouverture, étant particulièrement affaiblie structurellement. Enfin, ce Land avait déjà fait l'objet d'un séjour de terrain en master (Lécuyer, 2015), ce qui avait permis de tisser un premier réseau de contacts.

Figure 0.1 - Localisation du Mecklembourg-Poméranie



5. Croiser les méthodes et les échelles d'analyse

Plusieurs méthodes ont été mobilisées pour mener à bien ce travail de thèse. Un premier ensemble de méthodes concerne l'analyse de données statistiques et cartographiques. Trois types d'analyses ont été réalisés à différents échelons. Tout d'abord, des analyses univariées ont été réalisées sur des données démographiques, en particulier sur la variation de la population et le vieillissement. Ensuite, des analyses multivariées (analyses en composantes principales et classification ascendante hiérarchique) ont permis de proposer des mesures synthétiques de la périphéricité combinées avec des typologies multicritères des formes de centralité et de périphéricité. Enfin, des calculs d'accessibilité à différents types de services d'intérêt général ont été effectués à l'échelle du Mecklembourg-Poméranie.

Un deuxième ensemble de méthodes a trait à l'exploration d'entretiens semi-directifs et d'observations effectuées sur les terrains d'enquête lors de séjours qui ont eu lieu en 2018 et 2019 dans le Land de Mecklembourg-Poméranie (voir encadré 0.1).

Encadré 0.1 - Ancrage universitaire des séjours de recherche

Deux séjours de deux mois chacun ont été effectués en Allemagne en mai-juin 2018 et de mars à mai 2019, la pandémie ayant coupé court à toute possibilité de troisième séjour de terrain en 2020. Le premier séjour de terrain a été effectué grâce à une bourse de mobilité obtenue par le Centre Interdisciplinaire d'Études et de Recherche sur l'Allemagne, dans le cadre d'un rattachement institutionnel avec le Centre Marc Bloch à Berlin. Cet ancrage berlinois m'a permis de nouer de premiers contacts avec la recherche allemande, et de me familiariser avec le volet allemand de ma bibliographie non accessible en ligne.

Le deuxième séjour a été effectué grâce à une bourse de mobilité du DAAD, l'office allemand d'échanges universitaires, avec un rattachement à l'université de Greifswald, au nord-est du Land de Mecklembourg-Poméranie. Bien que je n'aie pas établi mes quartiers dans cette université, ce rattachement m'a permis de nouer des contacts avec des chercheurs allemands familiers de mes terrains et spécialistes de mes questions de recherche, y compris dans d'autres universités du Land (Université de Rostock, Université de Neubrandenburg). Au cours de mon deuxième séjour de terrain, j'ai par ailleurs été accueillie de manière informelle à l'université de Rostock grâce à un professeur impliqué dans le développement rural du Land, où j'ai pu suivre un séminaire d'aménagement et présenter mes travaux au sein du département de sciences agricoles et environnementales.

Deux autres séjours de recherches ont pu être réalisés en dehors du cadre de la thèse : j'ai en effet participé au Programme Formation Recherche (PFR) financé par le Centre Interdisciplinaire d'Études et de Recherche sur l'Allemagne (CIERA) entre 2019 et 2022. Ce programme interroge les différences observables entre les sociétés est- et ouest-allemandes, trente ans après la Réunification. Il repose sur des enquêtes ethnographiques conduites par des équipes interdisciplinaires franco-allemandes, revenant sur les terrains de thèse de deux anthropologues qui avaient étudié des villages situés au contact de l'ancien Rideau de fer dans les années 1990 (Berdhal, 1999 ; Meunier, 2001). En étroite collaboration avec Béatrice von Hirschhausen, Laure de Verdalle et Caroline Leutloff-Grandits, j'ai donc participé à deux séjours de terrain en juillet 2020 et juillet 2021 à la frontière entre la Bavière et la Thuringe. Les entretiens que j'y ai conduits sont ponctuellement mobilisés dans cette thèse pour apporter un éclairage extérieur au Mecklembourg-Poméranie, en particulier dans la mise en place du programme LEADER.

Trois terrains d'étude ont été sélectionnés à partir des premières analyses statistiques et cartographiques des dynamiques démographiques : la région de Demmin, au centre du Land, la région du lac Schaal, à la frontière ouest du Land, proche de la métropole de Hambourg, et la région de la Lagune de Stettin, à l'extrême-est du Land, à la frontière avec la Pologne (figure 0.2) L'objectif était de centrer l'analyse sur trois contextes territoriaux périphérisés, mais à des degrés divers, et situés dans des cadres différents. Chacun des trois terrains correspond au périmètre d'une région LEADER, c'est-à-dire d'un territoire de projet constitué dans le cadre d'une politique de développement rural européenne.

Figure 0.2 - Localisation des terrains d'étude



L'essentiel du dispositif d'enquête était centré sur la conduite d'entretiens semi-directifs. L'objectif des entretiens était de recueillir le point de vue des acteurs interrogés plus que des informations factuelles, généralement disponibles en ligne ou dans les documents d'aménagement. Il s'agissait donc bien d'entendre la mise en récit du territoire faite par des acteurs ciblés, à différentes échelles. Certains entretiens avaient aussi parfois un but informatif, par exemple lorsqu'ils permettaient d'appréhender les règles complexes de l'attribution des financements, sujet qui nécessite de bien comprendre le fonctionnement des programmes. Le panel des personnes interrogées n'est pas représentatif sociologiquement parlant, mais il reflète la diversité des acteurs concernés par les problématiques de développement rural. Les 36 personnes interrogées sont en grande partie des acteurs institutionnels (tableau 0.1), (voir annexe 1).

Tableau 0.1 - Types d'acteurs interrogés

Type d'acteur	Nombre de personnes interrogées
Aménagement du territoire (Rénovation villageoise, responsable du développement régional)	8
Politique (maire, secrétaire d'État)	7
Milieu associatif	6
Universitaires	5
Managers de régions LEADER	4
Économique (bureau de la promotion économique, entrepreneur, réseau d'entrepreneurs)	3
Tourisme (réseau touristique, direction régionale du tourisme)	3

S'agissant des entretiens semi-directifs, les grilles d'entretiens ont été adaptées à chaque type d'acteur, mais comportaient certaines récurrences (tableau 0.2).

Tableau 0.2- Récapitulatif des grandes lignes du guide d'entretien

Informations sur la personne enquêtée	Connaître le parcours de la personne, si elle a grandi en (ex-)RDA
Perception du territoire d'action	Savoir si la personne a une vision plutôt positive ou négative de la région, de son évolution, connaître son discours sur l'image de la région
Ressources territoriales pour le développement	Identifier les forces et fragilités du territoire (démographie, économie, tourisme, image, rôle des frontières étatiques, du Land, du Kreis, maritimes, rôle de la réforme territoriale)
Politiques de développement existantes	Identifier les mesures politiques prises en matière de développement local/régional, savoir si la personne est impliquée dans des programmes fédéraux/régionaux/locaux, si elle les connaît
Collaboration/réseaux locaux	Comprendre les relations entre les différents échelons, les partenariats officiels/informels, identifier les points de tensions ou éventuelles relations de concurrence, obtenir d'éventuels contacts pour de futurs entretiens

Les 35 entretiens ont été pour la plupart enregistrés. Ils ont ensuite été retranscrits en français, à partir de l'enregistrement en allemand. Plusieurs entretiens ont eu lieu en groupe, et plusieurs personnes ont été interrogées à plusieurs reprises (en 2018 et en 2019, et/ou seul et en groupe). Ces entretiens ont été complétés par des échanges informels avec des acteurs et habitants rencontrés au fil des séjours de terrain.

L'observation a également été un élément clé des séjours de terrain. Ma rencontre avec les managers des régions d'étude, mais aussi avec un professeur impliqué dans les programmes de développement rural m'a permis d'assister à plusieurs réunions de développement local, ainsi qu'à des événements à l'échelle du Land (voir annexe 2). En outre, sans avoir mis en place de dispositif complet d'ethnographie, ces séjours ont emprunté à la méthode ethnographique. Selon Stéphane Beaud et Florence Weber, « une enquête de terrain n'est véritablement adaptée que si elle s'effectue dans un milieu d'interconnaissance (...). L'enquêteur doit prendre au sérieux les ragots, les commérages, les « anecdotes », les petites histoires : ils lui livrent la structure du milieu d'interconnaissance et des univers de référence qui constituent son terrain » (Baud, Weber, 2010, p.31). Vivre pendant plusieurs mois au sein d'une famille de la région de Demmin m'a permis de m'insérer dans ce milieu d'interconnaissance, et de saisir au mieux les interactions qui composent le quotidien⁶.

Enfin, d'autres types de méthodes ont pu être mobilisées au fil des différents chapitres. Pour appréhender l'action publique à destination des espaces ruraux, de nombreux documents ont été analysés : d'une part, les documents en lien avec la démographie (stratégie démographique, programmes dédiés au soutien d'un mouvement de retour à l'Est), et d'autre part, en lien avec le développement rural (programme fédéral de développement rural BULE, programme européen LEADER, stratégies de développement local). De plus, l'abonnement à plusieurs lettres d'informations électroniques a constitué à la fois un moyen de garder un lien avec le terrain et de pouvoir mener des analyses de contenu avec une profondeur temporelle de plusieurs années (tableau 0.3).

⁶ Plusieurs séjours antérieurs à la thèse ont été effectués chez cette famille, qui m'avait accueillie un trimestre durant ma scolarité au lycée dans le cadre d'un échange, puis plusieurs mois au cours d'un séjour de recherche en master.

Tableau 0.3 - Récapitulatif des abonnements

Organisme	Objet	Fréquence/période de collecte	Objectif
<i>Mv4you</i> (Mecklembourg-Poméranie pour vous), agence dédiée au retour dans le Land	Lettre recensant les offres d'emplois du Land, à destination des personnes susceptibles de revenir dans le Land	Hebdomadaire/ 2015-2022	Prendre connaissance du type et du nombre d'offres d'emplois proposées
<i>MVtutGut</i> (Le Mecklembourg-Poméranie fait du bien)	Lettre de l'agence de marketing du Land, à destination des membres du réseau marketing du Land	Mensuelle/ 2016-2022	Mesurer une évolution des objectifs et des pratiques pour valoriser le Land
BULE (initiative fédérale pour le développement rural)	Lettre d'information du ministère fédéral de l'Agriculture et de l'Alimentation à destination de toute personne intéressée	5 fois par an/ 2019-2022	Me tenir informée de l'évolution des nombreux programmes et initiatives fédérales en matière de développement rural
<i>Nordkurier Heimweh</i> (courrier du nord – Mal du pays)	Revue de presse du quotidien régional <i>Nordkurier</i> sur les actualités du Land à destination des personnes l'ayant quitté	Hebdomadaire/ 2022	Me tenir informée des actualités du Land/ Analyser les évènements mis en avant
<i>Nordkurier Demmin</i> (courrier du nord – Demmin)	Revue de presse du quotidien régional <i>Nordkurier</i> sur les actualités des environs de Demmin à destination des personnes ayant quitté la région	Hebdomadaire/ 2022	Me tenir informée des actualités de la région/ Analyser les évènements mis en avant

De manière générale, la presse locale a constitué un volet important de la recherche. À la fois sur le terrain, pour faciliter l'immersion dans la région, mais aussi à distance, pour garder un contact avec le terrain. Le quotidien *Nordkurier* en particulier propose une revue de presse hebdomadaire à destination des personnes ayant quitté la région mais souhaitant se tenir informées de ce qui s'y passe, explicitement intitulée « *Heimweh* » (Mal du pays), à laquelle je me suis abonnée. Les articles (principalement de ce quotidien) ont constitué une source importante d'information sur la vie du Land, grâce à la constitution de revues de presse, principalement sur les thèmes du développement rural, de l'extrême droite et de la démographie. La presse a aussi une fonction d'intégration locale (Beaud, Weber, 2010). Elle m'a permis à plusieurs reprises de montrer que j'étais au courant des actualités du Land et de la région, de poser des questions sur le sujet, mais aussi de repérer les noms qui comptent localement.

6. Structure de la thèse

La thèse s'organise en deux parties : la première (chapitres 1 à 3) propose un état des lieux analytique du tournant démographique et des différents types de périphéricité en Allemagne, appréhendés quantitativement et qualitativement à plusieurs niveaux d'observation. Elle montre que les espaces ruraux du nord-est de l'Allemagne constituent un type d'espace confronté à tous les aspects de la périphérisation. La deuxième partie (chapitres 4 à 6) présente le système complexe d'acteurs et de mesures réglementaires mises en place par le gouvernement fédéral, mais aussi par l'Union européenne et les Länder, pour renforcer le développement des espaces ruraux. Elle analyse également dans quelle mesure les acteurs locaux se saisissent de ces politiques et mettent en place des stratégies de contournement, voire d'instrumentalisation des outils mis à leur disposition.

Les enjeux démographiques sont au cœur des préoccupations politiques allemandes, et ce aussi bien à l'échelon fédéral qu'aux échelons inférieurs du Land ou du district. La perte d'habitants, combinée au vieillissement généralisé, constituent un « tournant démographique » (*Demographischer Wandel*) que de nombreuses politiques publiques cherchent à contrer. Le chapitre 1 propose une mesure de l'évolution du nombre d'habitants et du vieillissement à plusieurs échelles, puis analyse les politiques publiques développées en réponse à ces constats. Les stratégies mises en place sont essentiellement fondées sur le renforcement de l'attractivité des territoires à destination notamment d'une main-d'œuvre étrangère. Dans les territoires les plus affectés par le tournant démographique, ces stratégies – calquées sur les « bonnes pratiques » d'autres régions – s'avèrent le plus souvent inadaptées, et donc peu efficaces.

La perte de population en raison de départs des habitants ne constitue cependant que l'une des quatre dimensions de la périphérisation qui se définit aussi par l'affaiblissement économique, la dépendance politique et la stigmatisation. Le chapitre 2 montre en quoi cette entrée multidimensionnelle par la périphérisation apparaît plus opératoire que la simple décroissance démographique pour analyser les logiques de développement des espaces ruraux post-socialistes. Ce chapitre construit donc une mesure multidimensionnelle de la périphérisation à l'aide d'un indicateur synthétique, faisant ressortir les espaces de faibles densités comme particulièrement périphérisés. Cinq types de périphéricités peuvent ainsi être identifiés. Un type de périphéricité spécifique se dégage dans l'est de l'Allemagne, caractérisé par un solde migratoire négatif, un excédent de jeunes hommes par rapport au nombre de jeunes femmes, un fort taux de chômage, un revenu moyen faible, un éloignement des centres

économiques et de recherche et développement, et un taux élevé de vote pour les partis d'extrême droite.

Les indicateurs choisis pour mesurer la périphérisation à l'échelle de l'Allemagne ne sont toutefois pas nécessairement les plus adaptés pour une transposition à l'échelon local, puisqu'ils se réfèrent le plus souvent à des centres politiques et économiques extérieurs au Land d'étude. Le chapitre 3 propose donc une analyse de ce type d'espace au prisme de la ruralité et des centralités locales dans le Land de Mecklembourg-Poméranie, en particulier celles constituées par les petites villes. Les indicateurs choisis pour mesurer la périphéricité à cet échelon reposent non plus sur la littérature scientifique mais sur les dires des acteurs, dans une démarche ascendante. L'accessibilité à des services d'intérêt commun est mesurée plus spécifiquement sur chacun des trois terrains d'enquête. Ce chapitre aborde également la question des zonages, en particulier celui qui est utilisé en Allemagne pour différencier des types d'espaces plus ou moins urbanisés et accessibles, à partir de la théorie des lieux centraux.

À la lumière de ces résultats sur les contextes territoriaux de la périphérisation, le chapitre 4 tente d'évaluer les stratégies et les impacts des programmes de développement rural mis en place par le gouvernement fédéral en Allemagne. Ces programmes accompagnent un changement général du regard porté sur les espaces ruraux, envisagés désormais comme des espaces porteurs de ressources à valoriser, de potentiels à identifier et développer. On assiste alors, en Allemagne, à une multiplication de politiques publiques à destination de ces espaces, caractérisées par une grande diversité dans leur forme (concours, appels à projets), leur périodicité, le montant de leur financement et leur thématique. Ce chapitre présente les différentes mesures, leurs apports, mais aussi leurs limites. L'injonction au développement est parfois contredite par l'inadéquation de certains programmes aux caractéristiques des espaces les plus défavorisés.

Le chapitre 5 reprend cette hypothèse d'un désajustement entre politiques publiques et réalité des territoires en difficulté, avec une focale sur le programme européen de développement LEADER. Ce programme européen a un fonctionnement multiscalair : chaque État de l'UE en détermine les conditions d'application, et en Allemagne, chaque Land peut également arbitrer l'usage du budget qui lui est alloué. Dans ce chapitre, le fonctionnement de LEADER dans le Land de Mecklembourg-Poméranie est présenté, puis les modalités de financements et ce qu'elles impliquent en termes de développement local sont

analysées. Une attention particulière est portée aux stratégies de contournement et d'instrumentalisation de ce programme par certains acteurs locaux.

Dans un contexte de concurrence inter-régionale, les stratégies des acteurs locaux en matière de développement rural sont au cœur du chapitre 6. La valorisation du patrimoine naturel et bâti et de l'identité régionale comme vecteurs de développement est analysée, au prisme d'un potentiel renforcement de la dépendance des territoires les plus en difficulté. Les stratégies de développement articulées autour d'une frontière sont également étudiées dans ce chapitre, en particulier dans le contexte de la frontière germano-polonaise. La proximité de la métropole de Stettin offre de nouvelles perspectives de développement à la fois démographiques et économiques à la région allemande frontalière de la Pologne, grâce à une immigration polonaise en augmentation depuis l'élargissement de l'Union européenne de 2004.

Partie 1 : Inégalités spatiales en Allemagne ; les espaces ruraux face au tournant démographique et à la périphérisation

Cette première partie propose plusieurs analyses des inégalités spatiales à l'échelle de l'Allemagne, mais aussi à l'échelle des nouveaux Länder, dont fait partie le Land de Mecklembourg-Poméranie. Le point de départ de la réflexion est l'exception que constitue la situation démographique allemande. En effet, l'Allemagne est, avec le Japon, un pays précurseur en matière de décroissance démographique. Ces deux pays ont les taux de natalité les plus faibles au monde, respectivement 8.4 et 8.5 pour mille entre 2010 et 2015⁷. En 2009, le taux de natalité atteint même 8.36 pour mille en Allemagne. Cette faible natalité entraîne un vieillissement de l'ensemble de la population allemande, de deux manières. D'une part, l'âge moyen augmente constamment, et d'autre part, le nombre de femmes en âge de procréer diminue : d'abord parce qu'il en naît moins, ensuite parce que les femmes déjà présentes vieillissent. Le constat est fait dans ces pays d'un choc démographique, attribué dans le cas allemand aux effets conjoints de la transition démographique et des bouleversements économiques qui ont suivi la Réunification (Buhnik, 2015 ; Florentin *et al.*, 2009 ; Roth, 2011). Le faible taux de natalité, associé à une augmentation de l'espérance de vie, entraîne un vieillissement important de la population. La perte de population combinée au vieillissement est désignée en Allemagne sous le terme de « tournant démographique » (*Demografischer Wandel*), et fait l'objet d'une attention croissante des pouvoirs publics depuis le début des années 2010 (chapitre 1).

La diminution du nombre d'habitants et ses conséquences sur les villes allemandes ont beaucoup été analysées sous l'angle du déclin urbain, ou de la décroissance urbaine. Le terme décroissance désigne également un concept issu de l'économie, qui va à l'encontre du paradigme de la croissance et remet en cause l'idée selon laquelle une augmentation des richesses produites est positive⁸. Il n'est mobilisé qu'à partir du milieu des années 2000 par un

⁷ Source : Nations unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population (2019). World Population Prospects 2019, données personnalisées acquises via le site web, consulté en 2022

⁸ Géoconfluences, 2009 : <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/decroissance>, consulté en octobre 2022

courant éco-socialiste radical, même si les idées qu'il recouvre sont plus anciennes (Latouche, 2019). D'autres courants alternatifs à la croissance émergent en parallèle, notamment autour de l'idée d'un développement post-croissance (Schulz, Braun, 2021). La décroissance urbaine dont il est question en sciences sociales est définie comme « le processus conjoint de déclin démographique et d'affaiblissement économique qui affecte de manière structurelle deux éléments constitutifs de la ville – la densité de population et les fonctions économiques, générant d'importants effets sociaux (Martinez-Fernandez, Audirac, Fol, Cunningham-Sabot 2012). » (Fol *et al.*, 2014). Désigné en allemand par le terme « *Schrumpfung* », (rétrécissement), ce phénomène a été réinterprété depuis la fin des années 2000 par un courant constructiviste allemand, qui propose une relecture de la dimension démographique du déclin (Roth, 2016) en l'analysant au prisme de la notion de périphérisation (*Peripherisierung*). Elle est définie comme un processus faisant interagir déficit migratoire, affaiblissement économique, dépendance politique et stigmatisation (Bernt, Liebmann, 2013 ; Roth, 2016) et a été développée par des sociologues allemands face au constat du décrochage de certaines régions rurales, en particulier dans le nord-est de l'Allemagne. Cette approche insiste notamment sur la dimension relationnelle de la décroissance, et met en avant des rapports de pouvoir entre centres et périphéries. Le chapitre 2 mobilise cette grille d'analyse pour différencier les territoires allemands à l'aide d'un indicateur synthétique multicritères (chapitre 2). Dans un troisième temps, la grille d'analyse de la périphérisation est à nouveau mobilisée pour une mesure plus fine à l'échelle du Land de Mecklembourg-Poméranie, afin d'identifier des situations locales plus contrastées (chapitre 3).

L'objectif de cette partie est donc d'identifier les territoires les plus en difficulté en Allemagne : d'une part, les plus fragiles sur le plan démographique, et d'autre part, les plus marqués par la périphérisation.

Chapitre 1 : Tournant démographique et action publique en Allemagne : quelles stratégies et à quelles échelles ?

Ce premier chapitre vise à montrer en quoi la démographie est un enjeu central en Allemagne, et à quel point ce thème imprègne les politiques publiques fédérales et des échelons inférieurs du Land et du *Kreis*⁹. La fragilité des dynamiques démographiques (vieillesse, soldes migratoires négatifs, taux de natalité très faible) constitue un enjeu de premier plan en Allemagne, aussi bien dans les mutations sociétales et économiques (programmes de recrutements de main-d'œuvre, décalage de l'âge de départ à la retraite, etc.) qu'en termes de gestion territoriale, de projets d'aménagement et de développement local (stratégie démographique du gouvernement fédéral, programmes de financements des espaces les plus fragiles).

Ce chapitre est structuré de manière multiscalaire et vise à articuler la mesure du tournant démographique avec l'analyse des politiques publiques mises en place pour limiter ou contrer ce phénomène. Après une première étape de définition du changement démographique et de ses différentes dimensions, ce chapitre propose une analyse de l'évolution démographique allemande, replacée dans le contexte européen, et des politiques publiques qui y sont associées à l'échelle nationale. En ciblant ensuite l'est de l'Allemagne, l'étude des tendances démographiques, à l'aide des mêmes indicateurs, et l'analyse des politiques publiques menées dans les nouveaux Länder permettent de faire ressortir les spécificités du cadre territorial est-allemand. Enfin, dans le cas particulier du Mecklembourg-Poméranie, les variations locales de certaines campagnes défavorisées du nord-est de l'Allemagne et la difficulté des acteurs politiques à mettre en place des réponses adaptées sont mises en évidence¹⁰.

Encadré 1.1 - Traduire le "tournant" démographique

« *Demographischer Wandel* » signifie littéralement « changement démographique ». Le choix a cependant été fait de la traduction « tournant démographique ». D'une part, l'expression *Demographischer Wandel* est désormais figée en allemand pour désigner la baisse de la fécondité associée à l'allongement de l'espérance de vie. Or, parler d'un « changement » pourrait en revanche désigner d'autres tendances démographiques. D'autre part, le terme

⁹ Échelon administratif inférieur au Land. On parle de *Kreis* ou de *Landkreis* dans le cas d'un *Kreis* rural.

¹⁰ Ce chapitre s'appuie sur un article publié dans la *Revue géographique de l'Est* (Lécuyer, 2019)

Wandel n'implique pas seulement une modification, mais aussi le passage d'une situation à une autre, c'est pourquoi le terme de tournant a été privilégié. Le terme de transition aurait également pu être utilisé, puisque l'on parle de « seconde transition démographique » pour désigner la baisse de la fertilité faisant suite à la baisse de la mortalité et à la possibilité de contrôler davantage les naissances (Van de Kaa, 2002). Cependant, la transition démographique se traduit en allemand par *Demografischer Übergang*, c'est donc la traduction de « tournant » qui a été utilisée.

En Allemagne, les enjeux démographiques contemporains sont résumés par l'expression « tournant démographique » (*demografischer Wandel*), qui désigne dans le langage courant une dynamique démographique régressive, une diminution de la population¹¹. Plus rigoureusement, il s'agit de la diminution du nombre de naissances combinée à l'allongement de l'espérance de vie, qui entraîne généralement recul de la population et vieillissement (sauf en cas de solde migratoire positif important). Dès le début des années 2000, le thème du tournant démographique prend de l'importance dans le débat public. On note en effet un nombre d'occurrences croissant dans les quotidiens et hebdomadaires allemands : le terme n'apparaissait pratiquement pas dans les articles avant l'an 2000 (36 articles en 1999), puis prend de l'ampleur avec un pic en 2004 (866 articles) (Barlösius, 2007). Le thème devient omniprésent dans les discours politiques, au point que la sociologue Eva Barlösius parle de « démographisation » de la société, pour désigner le fait que les débats sur l'avenir de l'Allemagne s'appuient sur le nombre d'habitants plutôt que les potentiels économiques, sociaux et culturels (*ibid.*). Avec la publication en 2011 du douzième rapport des projections de population commandé par le gouvernement fédéral, la notion devient beaucoup plus fréquente dans l'action publique allemande¹². Le chercheur Patrick Küpper alerte même sur le risque d'inflation de cette expression, appelant à la définir rigoureusement et concrètement pour éviter qu'elle soit employée et popularisée comme une idée abstraite, en la comparant à celle de durabilité (Küpper, 2011).

Pour analyser ce tournant démographique et sa prise en compte dans les politiques publiques, ce chapitre s'appuie d'une part sur l'analyse des données démographiques et, d'autre part, sur l'étude des stratégies démographiques à différents échelons.

¹¹ <https://de.statista.com/themen/653/demografischer-wandel/> consulté en janvier 2019

¹² Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2011, « Demografischer Wandel in Deutschland, Heft 1, Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern », 40 p.

Les données démographiques utilisées proviennent des recensements allemands de 1991, un an après la Réunification, et de 2011, année du dernier recensement allemand complet. Deux indicateurs ont été mobilisés pour mener une analyse multiscale : le taux de croissance annuel moyen de la population entre ces deux dates, et l'indicateur de développement démographique durable (Grasland, 2010). La variation de population est souvent retenue comme critère de la mesure d'une décroissance démographique, et le taux de croissance annuel moyen est couramment utilisé pour comparer des évolutions démographiques (Wolff *et al.*, 2013). L'indicateur de développement démographique durable correspond au rapport entre le nombre d'années restant à vivre et le nombre d'années vécues d'une population. Il permet d'identifier une potentielle évolution future des territoires étudiés : plus l'indice est bas, plus la population est vieillissante. Cet indicateur a l'avantage de ne pas utiliser de grandes classes d'âge prédéfinies qui classeraient les populations en « jeunes », « actifs », etc. Il souligne ainsi qu'un âge moyen élevé n'est pas forcément un problème si l'espérance de vie est élevée. Indépendamment de l'âge de départ à la retraite, il valorise de bonnes infrastructures pour une population en bonne santé. Cependant, cet indicateur présente deux principaux biais. Le premier est qu'il suppose un maintien du taux de mortalité présent, puisque le nombre d'années restant à vivre a été calculé à partir des tables de mortalité allemandes de 2015. Le second biais est que le taux de natalité n'est pas du tout pris en compte par l'indice. Les deux indicateurs choisis ont été cartographiés avec une discrétisation fixe, pour pouvoir être comparés à différentes échelles.

Pour compléter les analyses démographiques plusieurs types de sources ont été mobilisées :

- les documents relatifs aux stratégies démographiques à différents échelons : fédéral, Länder, et *Kreise*
- les sites internet et les portails d'informations officiels dédiés à la démographie à l'échelon fédéral et des Länder
- les entretiens semi-directifs menés dans le cadre des enquêtes de terrain de la thèse en 2018 et 2019 (voir Annexe 1) ainsi que d'un mémoire de master (Lécuyer, 2015).

1. Le tournant démographique en Allemagne : le mesurer et le contrer

L'Allemagne est confrontée à un taux de fécondité particulièrement bas, combiné à une espérance de vie élevée. Elle vieillit donc rapidement et voit sa population diminuer. Ce processus n'est cependant pas homogène, d'importants contrastes apparaissent, entre les

anciens et nouveaux Länder mais aussi entre nord et sud du pays. Les écarts sont importants, au point d'impliquer une réaction sur ce plan de la part des politiques publiques.

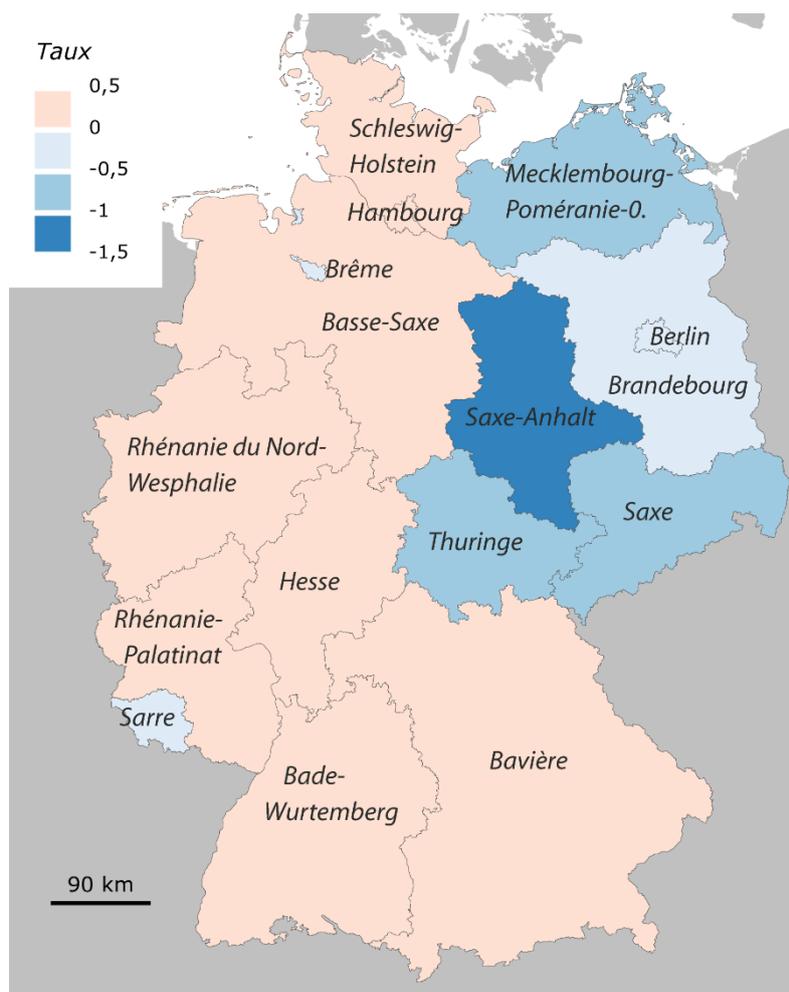
1.1. Décroissance démographique et vieillissement en Allemagne réunifiée

La prise de conscience des enjeux démographiques allemands par les acteurs politiques se fait avant la Réunification : dès 1978, un groupe de travail est mis en place par l'Office fédéral de la statistique et les ministères fédéraux. Celui-ci a d'abord publié un premier rapport sur l'évolution de la population, puis un deuxième en 1984 sur ses effets, notamment sur l'éducation et les services d'intérêt général, dans le but de sensibiliser les acteurs politiques (Barlösius, 2007 ; Küpper, 2011). Les anciens Länder étaient donc déjà concernés par la baisse de la fécondité et le vieillissement avant la Réunification.

1.1.1. Des variations de populations contrastées entre Länder depuis 1991

Depuis la Réunification, la variation de la population par Land montre une nette différence entre anciens et nouveaux Länder (figure 1.1) : l'ensemble des nouveaux Länder perd de la population entre 1991 et 2011. Cette perte de population est principalement causée par les vagues d'émigrations vers les Länder de l'Ouest, notamment à cause de la désindustrialisation subie par les nouveaux Länder dans les années suivant la Réunification, d'une rapidité et d'une ampleur exceptionnelles (Deshaies, 2017). Concernant l'évolution globale sur la période 1991-2011, les Länder de l'Ouest présentent des taux de croissance annuels moyens positifs, mais néanmoins inférieurs à 0,5. Deux Länder font exception : la Sarre et le Land-ville de Brême, qui ont des taux de croissance annuels entre -0,5 et 0, comparables à ceux du Brandebourg et de Berlin. Le Brandebourg a une évolution moins négative que les autres Länder orientaux en raison de l'étalement urbain autour de Berlin. Capitale depuis 1991, la ville de Berlin devient plus attractive, et son dynamisme attire dans le centre du Brandebourg (Leibert, Schaarwächter, 2019).

Figure 1.1 - Taux de croissance annuel moyen de la population par Land entre 1991 et 2011



Source : Eurostat, 2019, réalisé avec Magrit

La Saxe-Anhalt est en revanche le Land ayant le taux de croissance annuel le plus faible, notamment parce qu'il s'agit d'un territoire fortement touché par les départs de l'Est vers l'Ouest, perdant presque un cinquième de sa population entre 1991 et 2011¹³. De plus, comme dans l'ensemble des Länder de l'Est, les départs vers l'Ouest, en particulier des femmes, accentuent la décroissance démographique, étant donné que moins de mères potentielles restent présentes sur le territoire (Friedrich, Schultz, 2008). À cet égard, on peut ajouter qu'au-delà du seul contexte de l'Est, l'ensemble de l'Allemagne se caractérise par un indice de fécondité faible (1,5 en 2015¹⁴), l'accroissement naturel est donc faible.

Le taux de croissance annuel moyen masque cependant les différentes vagues de départs ayant eu lieu dans les deux décennies après la Réunification. Le tableau ci-dessous

¹³ Eurostat, 2011

¹⁴ INED, « Indicateur conjoncturel de fécondité », <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/europe-pays-developpes/indicateurs-fecondite/#r205>, consulté en mars 2019

(tableau 1.1) montre les taux de variation du nombre d'habitants par Land par tranche de cinq ans depuis 1991.

Tableau 1.1 - Tableau de variation de la population par tranche de cinq ans depuis la Réunification

(Nouveaux) Länder	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
Mecklembourg-Poméranie	-3,6	-2,3	-3,0	-3,0	0,3
Saxe-Anhalt	-3,0	-4,0	-4,3	-4,4	-1,4
Thuringe	-2,7	-2,4	-3,2	-3,3	-0,5
Saxe	-2,4	-2,6	-2,5	-2,4	0,8
Brême	-0,6	-2,6	0,6	-0,5	3,0
Brandebourg	0,0	1,9	-1,3	-1,7	1,3
Berlin	0,7	-2,2	0,2	1,7	5,8
Sarre	0,7	-1,4	-1,5	-2,5	-0,2
Rhénanie-du-nord-Wesphalie	2,2	0,3	0,0	-1,0	1,8
Hambourg	2,3	0,4	1,0	1,8	4,0
Schleswig-Holstein	2,9	1,7	1,0	0,0	2,0
Hesse	3,0	0,7	0,2	-0,1	3,0
Bade-Wurtemberg	3,2	1,4	1,3	0,1	3,5
Bavière	3,4	1,5	1,1	0,4	3,2
Basse-Saxe	4,1	1,4	0,5	-0,8	2,0
Rhénanie-Palatinat	4,1	0,8	0,2	-1,2	1,6

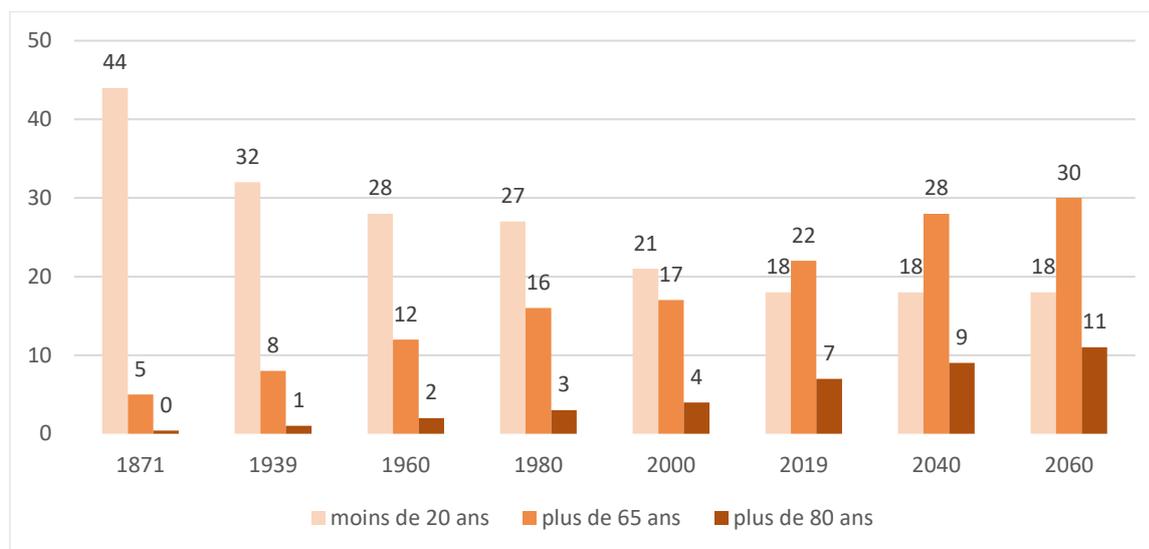
Source : Destatis, 2021

Dans l'ensemble, les nouveaux Länder ont effectivement les taux de variation les plus négatifs. Cependant, le Brandebourg connaît une phase de croissance dans la deuxième moitié des années 1990, liée à l'essor de Berlin, contrairement à la Sarre, qui a des taux de variations négatifs à partir de cette période. En outre, une différence se fait entre les Länder orientaux dont la perte de population semble ralentir voire s'inverser (Mecklembourg-Poméranie, Saxe), et ceux qui continuent de perdre de la population après 2011, comme la Saxe-Anhalt ou dans une moindre mesure la Thuringe.

1.1.2. Le vieillissement en Allemagne : un clivage Est/Ouest mais aussi nord/sud

Du fait de son faible taux de natalité et son espérance de vie élevée, l'Allemagne vieillit rapidement. L'évolution de la population par tranche d'âge montre une structure de la population dont la part des plus de 65 ans, mais aussi des plus de 80 ans augmente constamment. En 2019, la part des plus de 65 ans était déjà de 22%, et pourrait augmenter jusqu'à représenter près d'un tiers de la population allemande en 2060 (figure 1.2).

Figure 1.2 - Part de la population par classe d'âge (1870-2060)



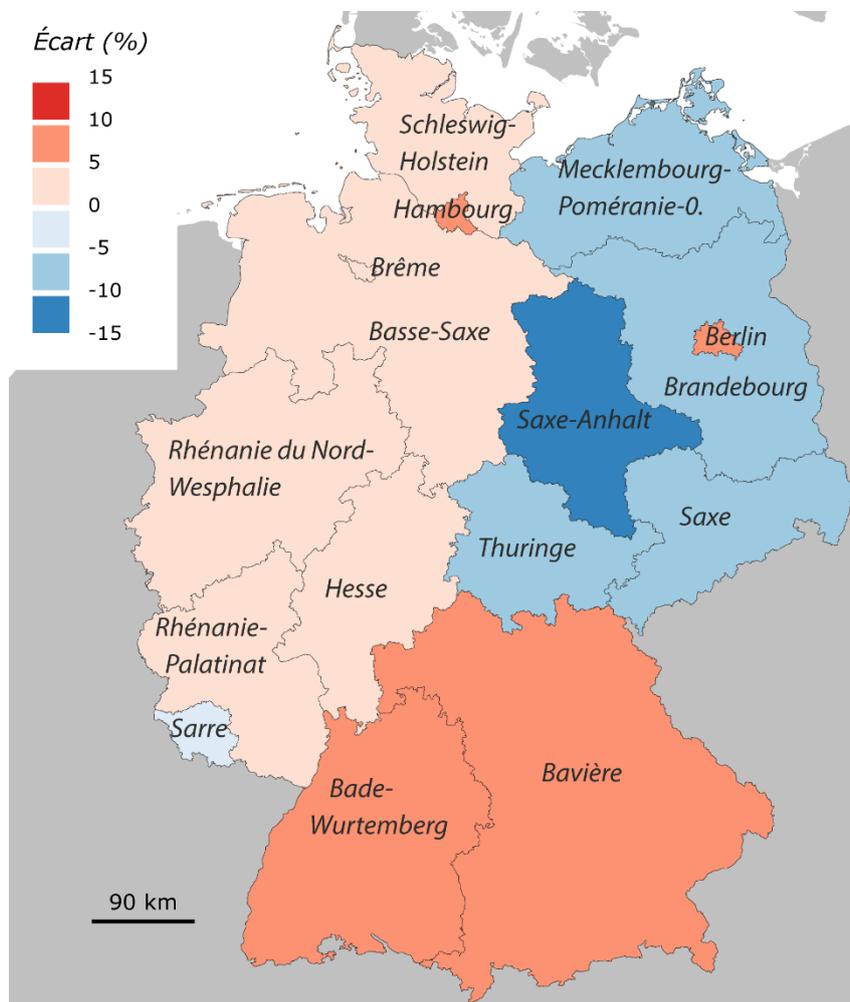
Source : d'après Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2019

De même, la part des plus de 80 ans augmente ; elle était de 7% en 2019, contre presque deux fois moins dans les années 1990.

Concernant la spatialisation du vieillissement, la figure 1.3. Figure 1.3 propose une cartographie des grandes tendances démographiques allemandes. L'indicateur de développement démographique durable fait ressortir d'importants contrastes entre les Länder. Le premier se situe à nouveau entre anciens et nouveaux Länder : les Länder de l'Est se situent tous en dessous de la moyenne allemande, l'indicateur le plus bas étant celui de la Saxe-Anhalt, particulièrement touchée par les vagues de départ des jeunes (Nolde, 2017). La Sarre apparaît à nouveau comme une exception parmi les Länder de l'Ouest, avec un indice légèrement inférieur à la moyenne allemande. Outre les départs liés à la crise du secteur de l'acier et du charbon dans les années 1970 (Elmas, Wydra-Somaggio, 2012), ce Land à la frontière avec la France et le Luxembourg a également été confronté à une « crise de la pilule », (*Pillenknick*) : dans les années 1980, le nombre de naissances a diminué au point que le taux de fertilité des femmes y devienne le plus bas d'Allemagne (Ertl, 2004). La seconde opposition concerne les Länder du Sud, la Bavière et le Bade-Wurtemberg, et le reste du pays. Le Sud se démarque avec un indice très nettement au-dessus de la moyenne allemande, entre 5 et 10 pour cent de plus. Ces deux Länder sont en effet parmi les plus dynamiques économiquement, et sont devenus très attractifs pour les jeunes du fait du nombre élevé d'emplois au cours des dernières décennies. Enfin, les deux villes-Land de Hambourg et Berlin affichent également un indice élevé, comparable à celui des Länder du Sud. En revanche, la

ville-Land de Brême ne bénéficie pas du même dynamisme démographique : elle n'est que légèrement au-dessus de la moyenne allemande.

Figure 1.3 - Écart à la moyenne allemande de l'indicateur de développement démographique durable par Land



Source : Eurostat, 2019, réalisé avec Magrit

La comparaison des deux cartes permet de faire ressortir plusieurs éléments : tout d'abord, les Länder de l'Est ont non seulement perdu de la population au cours des vingt ans suivant la Réunification, mais font également face à un vieillissement marqué. Les départs vers l'Ouest après la Réunification concernent en particulier ceux des jeunes, des femmes et des actifs qualifiés (Friedrich, Schultz, 2008) ; le vieillissement y est donc renforcé. À l'inverse, les Länder du Sud, ainsi que Hamburg ont non seulement (légèrement) gagné de la population entre 1991 et 2011, mais ils affichent aussi un dynamisme économique important, qui permet de maintenir la population jeune sur leur territoire, tout en en attirant depuis d'autres régions. Cette population globalement plus jeune constitue donc un potentiel de développement démographique plus important que dans le reste de l'Allemagne. Le cas de Berlin est encore

plus marqué : bien qu'ayant perdu de la population entre 1991 et 2011, son indice de développement démographique durable est presque le plus élevé d'Allemagne. Berlin est en effet particulièrement jeune par rapport au reste de l'Allemagne, et constitue un îlot à part parmi les Länder de l'Est, notamment en raison du grand nombre de jeunes gens venant y étudier, et du nombre d'emplois créés dans des secteurs dynamiques comme l'informatique et la communication (un emploi sur cinq parmi ceux créés en 2017 et 2018) (Slupina *et al*, 2019). Face à ce constat d'une Allemagne globalement vieillissante, plusieurs mesures politiques ont été prises à l'échelle fédérale, en particulier dans les années 2010.

1.2. Une double réponse politique face au tournant démographique : agir sur l'immigration et mobiliser le potentiel des habitants

En 1992, le gouvernement fédéral a lancé une commission d'enquête sur la démographie. Dans le contexte post Réunification, les premières vagues de départs de l'Est vers l'Ouest sont massives et les nouveaux Länder perdent un grand nombre d'habitants en seulement quelques années. Cependant, c'est l'Allemagne dans son ensemble qui apparaît fragilisée sur le plan démographique. En 2009, la décision est prise de formuler une stratégie démographique (*Demografiestrategie*), qui sera lancée officiellement en 2012 sous le nom « Chaque âge compte » (« *Jedes Alt zählt* »), au cours d'un premier sommet de la démographie marquant le lancement de groupes de travail. La stratégie repose sur deux piliers¹⁵ : le cadre du gouvernement fédéral constitué par les projets de lois et mesures prises pour gérer le tournant démographique, et le dialogue établi entre les acteurs de tous les champs potentiellement concernés, pour une action concertée. Des représentants de la société civile, des Länder, des partenaires sociaux, des milieux économiques ainsi que des scientifiques sont donc régulièrement réunis dans des groupes de travail, qui ont pour but d'améliorer « la prospérité et la qualité de vie de toutes les générations »¹⁶. La stratégie est reconduite en 2015, puis en 2018, un an après un bilan de la politique démographique jugé positif.

Si le gouvernement a lancé une telle stratégie, c'est aussi parce que les enjeux de la décroissance démographique et du vieillissement pénalisent la croissance allemande. En effet, le pays manque de main-d'œuvre, et en particulier de main-d'œuvre qualifiée. Le rapport économique 2012 de l'OCDE sur l'Allemagne établit le constat suivant :

¹⁵ Glossaire du ministère fédéral de la Santé, « *Die Demografiestrategie der Bundesregierung – "Jedes Alter zählt"* », <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/d/demografiestrategie-der-bundesregierung.html>, consulté en janvier 2019

¹⁶ „Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“

« En théorie, le vieillissement de la population freine la croissance économique par quatre intermédiaires différents : la main-d'œuvre, les gains de productivité, les salaires et la demande intérieure. En Allemagne, son incidence sur l'économie se fera principalement sentir par la baisse de l'offre de main-d'œuvre. [...] Les seuls effets démographiques mécaniques de la contraction de main-d'œuvre devraient amputer de 0.9 point de pourcentage la croissance potentielle du PIB en 2025 »

(OCDE, 2012, p. 6)

Il s'agit d'un risque dont le gouvernement est conscient, et qui l'a poussé à agir sur plusieurs plans. Un premier volet concerne la mobilisation des ressources humaines déjà présentes sur le territoire : les femmes, les jeunes, les personnes peu qualifiées, les personnes souffrant d'un handicap ou encore les étrangers, c'est-à-dire des groupes qui ont des taux d'activité inférieurs à la moyenne nationale. En novembre 2014 a donc été décidé un « partenariat pour la main-d'œuvre » (*Partnerschaft für Fachkräfte*), qui a pour but de mettre en place des mesures ciblées pour faciliter l'intégration sur le marché du travail des femmes, des actifs âgés, des personnes peu qualifiées et des personnes issues de l'immigration. Beaucoup de femmes qualifiées ne travaillent qu'à mi-temps ou arrêtent de travailler pour s'occuper de leurs enfants, et les mesures visent notamment à faciliter la conciliation d'un emploi et d'une vie de famille, avec par exemple l'augmentation du nombre de places en crèches. La retraite à 67 ans est également une mesure phare pour augmenter le nombre d'actifs et limiter le nombre de retraites à financer. Ce recul de l'âge de départ à la retraite a été justifié par le gouvernement par le tournant démographique que connaît l'Allemagne :

« Le revers de la médaille : nous sommes de moins en moins nombreux, et toujours plus de gens vivent seuls, beaucoup de jeunes gens quittent la campagne pour rejoindre les villes, le nombre de personnes dépendantes augmente. Beaucoup de personnes s'inquiètent de cela. Ces inquiétudes ne sont pas infondées. Mais nous pouvons agir. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a déjà pris plusieurs mesures pour que le pays puisse, dans le tournant démographique, conserver et continuer à développer ses forces et sa qualité de vie. L'exemple le plus connu : la retraite à 67 ans. Elle est nécessaire parce qu'il y a toujours moins de cotisants pour toujours plus de retraités. Ainsi, les cotisations restent abordables et les retraites restent à un niveau stable¹⁷. »

(Site du gouvernement fédéral¹⁸)

¹⁷ „Die Kehrseite der Medaille: Wir werden weniger, immer mehr Menschen leben allein, viele junge Menschen drängt es vom Land in die Städte, die Zahl der Pflegebedürftigen steigt. Viele Menschen machen sich deswegen Sorgen. Sorgen, die nicht unbegründet sind. Aber wir können etwas tun. In den vergangenen Jahren hat die Bundesregierung bereits viele Maßnahmen ergriffen, damit unser Land im demografischen Wandel seine Stärken und Lebensqualität behält und weiterentwickelt. Bekanntestes Beispiel: die Rente mit 67. Sie ist nötig, weil es immer weniger Beitragszahler und immer mehr Rentner gibt. So bleiben die Beiträge bezahlbar und die Renten auf einem stabilen Niveau“)

¹⁸ <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Demografiestrategie/Basis-Artikel/2012-04-18-artikel-top-basis.html>, consulté en avril 2015

Le second volet concerne l'attraction de main-d'œuvre étrangère dans le pays. Des politiques favorisant l'immigration de main-d'œuvre qualifiée sont donc mises en place, en particulier depuis le début des années 2010. Les conditions d'obtention de titres de séjours pour les travailleurs immigrés ont été considérablement assouplies, et de nombreux portails fédéraux apparaissent ainsi à partir de 2012, dans le but d'informer les migrants potentiels et de leur indiquer les secteurs économiques qui recrutent le plus par région (Alichniewicz *et al.*, 2014). Ce n'est pas la première fois que l'Allemagne fait appel à des travailleurs étrangers : en RFA comme en RDA, des arrivées de travailleurs aux origines variées ont été encouragées par des politiques dédiées (encadré 1.2).

Encadré 1.2 - L'immigration du travail en Allemagne depuis la Seconde Guerre mondiale

Au XIXe siècle, l'Allemagne recrute des migrants pour travailler dans les mines et l'agriculture. L'émigration allemande est importante à cette époque, et le développement industriel de la Silésie et de la Westphalie s'effectue en partie grâce aux immigrés polonais ou des autres pays d'Europe de l'Est (Blaschke, 1991). Le flux le plus important concernant la migration du travail en Allemagne a lieu entre le milieu des années 1950 et 1973. Plusieurs millions de *Gastarbeiter*, (littéralement « travailleurs invités ») viennent alors travailler dans le pays. L'Allemagne manque de main-d'œuvre pour soutenir sa reconstruction, et l'immigration apparaît comme un moyen de s'en procurer à bas coût. Le manque de travailleurs est accentué en 1961 par la fermeture de la frontière avec la RDA, qui prive la RFA des travailleurs qui venaient de l'est de l'Allemagne. Des appels à main-d'œuvre sont lancés par le gouvernement dans d'autres pays, et des accords bilatéraux sont signés pour autoriser les entrepreneurs allemands à recruter dans les pays étrangers. Le premier État à signer un accord de ce type avec l'Allemagne est l'Italie, en 1955. Des accords similaires sont signés avec l'Espagne et la Grèce en 1960, la Turquie en 1961, le Maroc, le Portugal, la Tunisie et la Yougoslavie en 1963. Ces accords de recrutement augmentent considérablement le nombre de travailleurs étrangers dans le pays. En 1960, ils étaient environ 480 000, contre 2.6 millions en 1973¹⁹. Ces travailleurs sont souvent des hommes, plutôt jeunes, sans qualifications, venus sans leur famille. Ils sont logés dans des baraquements, et leurs conditions de vie sont difficiles. Leur séjour devant être provisoire, on accorde peu d'importance à leurs conditions de travail. Ils sont principalement employés dans l'industrie²⁰. Contrairement à ce qui était

¹⁹ Bundeszentrale für politische, "*Gastarbeiter*"-Abkommen (20.12.2010)

²⁰ Site du gouvernement fédéral, (http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/geschichte/gastarbeiterBrd/_node.html), consulté en mai 2015

initialement prévu, les entrepreneurs allemands souhaitent continuer à embaucher ces travailleurs, ce qui les amène à prolonger leur séjour en Allemagne. Souvent, les *Gastarbeiter* finissent donc par faire venir leur famille en Allemagne. La répartition des *Gastarbeiter* se fait progressivement « du sud vers le nord de l'Allemagne, des centres industriels du sud de l'Allemagne, vers l'ouest et enfin le nord de l'Allemagne »²¹.

Au début des années 1970, la situation économique se modifie en raison des chocs pétroliers, et le gouvernement met fin aux accords de recrutement en 1973, pour protéger le marché du travail allemand d'un excédent de main-d'œuvre. De nombreux *Gastarbeiter* sont licenciés, et certains rentrent dans leur pays d'origine. Un grand nombre de ces travailleurs reste cependant sur le sol allemand, ce que n'avaient pas anticipé les autorités. La chancelière Angela Merkel le reconnaît dans un discours en mars 2009 : « Même au sein du parti que je représente, on s'est voilé la face pendant longtemps au sujet de la dénomination « travailleur invité », en faisant, encore après trois ou quatre générations, comme si ces gens étaient des invités qui seraient restés plus longtemps²² ». Le pays a eu et a toujours des difficultés quant à l'intégration de ces populations peu ou pas qualifiées, qui souvent ne parlaient pas l'allemand et font l'objet de nombreuses discriminations, qui se transmettent en partie à leurs descendants. L'intégration des immigrés représente donc actuellement un défi majeur pour l'Allemagne, qui a notamment mis en place un Plan national d'intégration en 2007.

En RDA également, à partir du milieu des années 1980, des travailleurs étrangers sont recrutés afin de pallier le manque de main-d'œuvre dont souffre le pays. Tout comme à l'Ouest, des accords bilatéraux sont signés avec l'Algérie (1974), Cuba (1975), le Mozambique (1979), le Viêt Nam (1980) et l'Angola (1984). D'autres accords sont signés dans les années 1980 avec la Mongolie, la Chine et la Corée du Nord, mais les volumes de personnes concernés sont moindres (Rabenschlag, 2016). En 1989, on dénombrait entre 91 000 et 94 000 travailleurs

²¹ « von Süd nach Nord, von den industriellen Zentren Süddeutschlands zu jenen West- und schließlich Norddeutschlands » (Luft, 2011)

²² « Auch in der Partei, der ich vorstehe, hat man sich mit der Bezeichnung „Gastarbeiter“ über eine lange Zeit hinweg ein Stück weit in die Tasche gelogen, indem man auch in der dritten und vierten Generation noch so tat, als ob es sich bei diesen Menschen um etwas länger gebliebene Gäste handelte » Discours du 26 janvier 2009, Berlin, Angela Merkel, site du gouvernement fédéral, (<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2009/01/09-1-bk-stiftungs.html>), consulté en avril 2015

étrangers sous contrat, dont une majorité de Vietnamiens (60 000)²³. Seule une partie des travailleurs vietnamiens est restée sur le territoire à la Réunification.

Le tableau ci-dessous (tableau 1.2) récapitule quelques-unes des grandes mesures ayant été prises dans le cadre de la stratégie démographique, avec l'objectif d'attirer de la main-d'œuvre qualifiée étrangère sur le territoire allemand. Si certaines ont été des programmes éphémères (comme l'Offensive main-d'œuvre), d'autres ont pris la forme de lois toujours en vigueur (loi de reconnaissance, loi d'immigration). L'objectif de ces mesures est à la fois de faciliter l'arrivée d'étrangers (portails de bienvenue, Carte bleue européenne) et leur insertion sur le marché du travail (reconnaissance des diplômes, présentation des secteurs qui recrutent).

Tableau 1.2 - Présentation des principaux outils des politiques fédérales en lien avec le tournant démographique

Nom Date	Initiateur	Objectif	Contenu	Évolution
Lois et mesures juridiques				
Carte bleue européenne (inspirée de la carte verte américaine) 2012	Le gouvernement fédéral, mobilise la directive européenne de 2009 sur les conditions de séjour des ressortissants de pays tiers pour occuper un emploi hautement qualifié ²⁴	Faciliter l'arrivée de main-d'œuvre qualifiée hors Union européenne en Allemagne	Délivrée selon les normes établies par chaque pays ; l'Allemagne exige un diplôme universitaire reconnu en Allemagne et un salaire annuel brut d'au moins 53 600 euros	Assouplissement des conditions d'obtention : seuil abaissé à 41 808 euros pour les professions particulièrement en manque de main-d'œuvre (mathématiciens, ingénieurs, médecins, etc.) ²⁵ .
Loi de reconnaissance (<i>Anerkennungsgesetz</i>), « une fois appris c'est pour la vie ! » (<i>Gerlernt ist gelernt !</i>) 2012	État fédéral	Faciliter l'insertion des étrangers sur le marché du travail allemand et leur intégration dans la société allemande ²⁶	Simplifie la reconnaissance des diplômes étrangers, accorde des équivalences avec les diplômes allemands.	En vigueur

²³ <https://www.bpb.de/themen/deutschlandarchiv/233678/arbeiten-im-bruderland/#footnote-target-4> consulté en juillet 2022

²⁴ « La carte bleue européenne », 2014, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Archives/Les-archives-du-site/Archives-Immigration/Archives-Immigration-professionnelle/La-carte-bleue-europeenne> consulté en février 2019

²⁵ <http://www.bamf.de/DE/Migration/Arbeiten/BuergerDrittstaat/BlaueKarte/blaue-karte-node.html> consulté janvier 2019

²⁶ https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/anerkennungsgesetz_des_bundes.php consulté en février 2019

Loi d'immigration (<i>Einwanderungsgesetz</i>) Votée en 2018, entrée en vigueur en 2020	État fédéral	Compenser le manque de main-d'œuvre en facilitant l'arrivée de travailleurs étrangers.	Fin de la restriction à certains métiers, et obtention d'un titre de séjour de six mois désormais accessibles à toute personne qualifiée souhaitant trouver du travail en Allemagne, y compris aux demandeurs d'asile déboutés.	Controversée, la loi ne sera appliquée qu'à partir de 2020, et dans un premier temps seulement jusqu'en juin 2022 ²⁷ . Sa reconduction dépendra du gouvernement suivant.
Portails en ligne				
Offensive main-d'œuvre (<i>Fachkräfte Offensive</i>) 2012	Ministère fédéral du Travail et du Social, du ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie, ainsi que de l'Agence pour l'emploi.	Attirer de la main-d'œuvre qualifiée, principalement étrangère, dans les secteurs d'activités et les Länder en manque.	Portail en ligne donnant des informations sur les procédures à suivre pour immigrer et cartes interactives permettant de comparer le nombre de postes à pourvoir et le taux de chômage par secteur d'activité et par Land.	Fermeture du portail en ligne en 2017.
Make it in Germany Portail de bienvenue (« <i>Willkommensportal</i> ») 2012	Gouvernement fédéral	Faciliter la venue de travailleurs ou étudiants étrangers en Allemagne.	Centralisation de toutes les informations nécessaires aux étrangers souhaitant venir travailler ou étudier.	Amélioration du portail avec la loi d'immigration. ²⁸

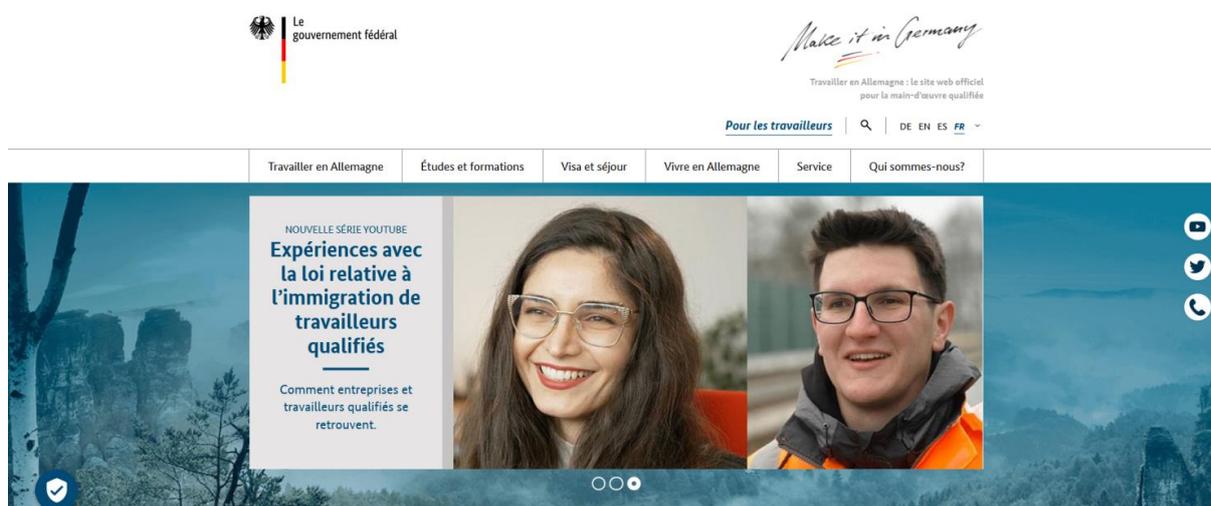
Miser sur une immigration sélective est donc l'une des solutions privilégiées par le gouvernement fédéral pour pallier le manque de main-d'œuvre qualifiée. Une des mesures phares est le portail en ligne de bienvenue (« *Willkommensportal* ») créé en 2012 sous le nom *Make it in Germany*. Disponible en quatre langues (allemand, anglais, espagnol, français), avec des résumés dans une dizaine d'autres langues, géré par le gouvernement fédéral, le portail

²⁷ 19/12/2018, „Nach 30 Jahren Streit : Deutschland bekommt ein Einwanderungsgesetz“ <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/kabinett-beschliesst-einwanderungsgesetz-fuer-fachkraefte-15949384.html>, consulté en janvier 2019

²⁸ Die Bundesregierung, 2 octobre 2018, „ECKPUNKTE zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten“, 7p. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/eckpunkte-fachkraefteeinwanderung.pdf?__blob=publicationFile&v=1, consulté en janvier 2019

centralise toutes les informations nécessaires aux étudiants et actifs qui souhaiteraient venir étudier ou travailler en Allemagne (figure 1.4).

Figure 1.4- Capture d'écran de la page d'accueil du portail Make it in Germany en français



Source : <https://www.make-it-in-germany.com/fr/> consulté en juillet 2022

Il cherche à la fois à rendre l'Allemagne attractive (vidéo de bienvenue du ministre fédéral, liste des offres d'emploi) et à préparer au maximum l'arrivée des travailleurs : test rapide pour savoir quelles sont les chances d'obtenir un visa selon la situation du demandeur, contacts locaux dans de nombreux pays, aide à la candidature à un emploi en Allemagne.

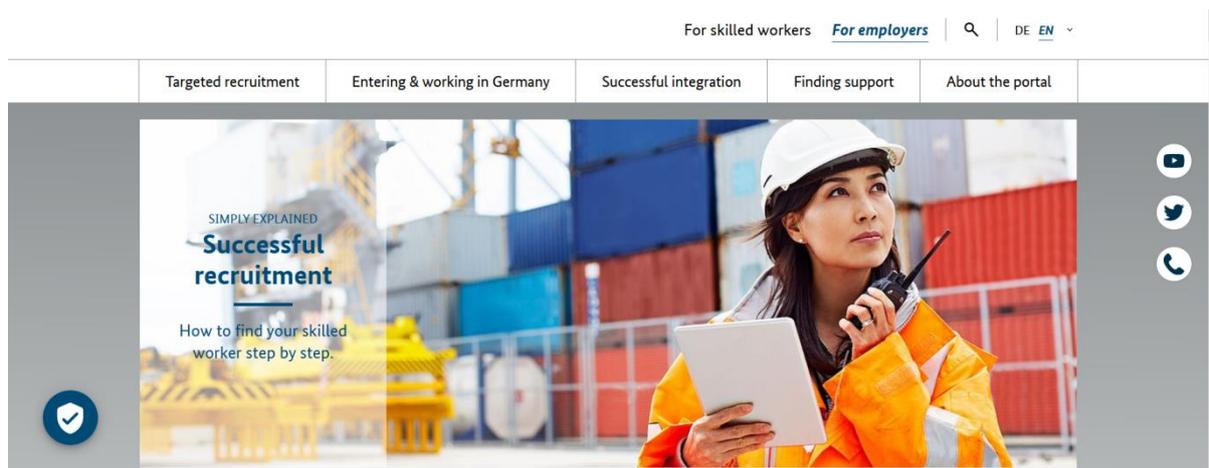
« L'objectif du portail est d'inciter les professionnels du monde entier à venir travailler en Allemagne. La base pour cela est une culture en politique, dans la société, l'administration et les entreprises qui invitent à rester en Allemagne. "Make it in Germany" montre une image moderne et diversifiée de l'Allemagne, et cherche à montrer la République fédérale comme un pays sympathique, ouvert au monde, et donc attractif pour la main-d'œuvre qualifiée²⁹ ». (site Make it in Germany³⁰)

Une version « pour employeur » du portail est également disponible (figure 1.5). Il présente les programmes spéciaux de recrutement à l'étranger en cours en Allemagne : programme dédié aux apprentis, au recrutement d'infirmières sud-américaines ou asiatiques, de personnel ukrainien dans le contexte de la guerre en Ukraine.

²⁹ „Ziel des Portals ist es, weltweit Fachkräfte dafür zu begeistern, in Deutschland zu arbeiten. Grundlage dafür ist eine Kultur in Politik, Gesellschaft, Verwaltung und Unternehmen, die zum Bleiben in Deutschland einlädt. „Make it in Germany“ zeigt ein modernes und vielfältiges Bild von Deutschland und trägt dazu bei, die Bundesrepublik als sympathisches und weltoffenes und damit für qualifizierte Fachkräfte attraktives Land zu präsentieren“

³⁰ <https://www.make-it-in-germany.com/de/ueber-uns/make-it-in-germany>, consulté en août 2022

Figure 1.5- Capture d'écran du portail dans sa version pour employeur

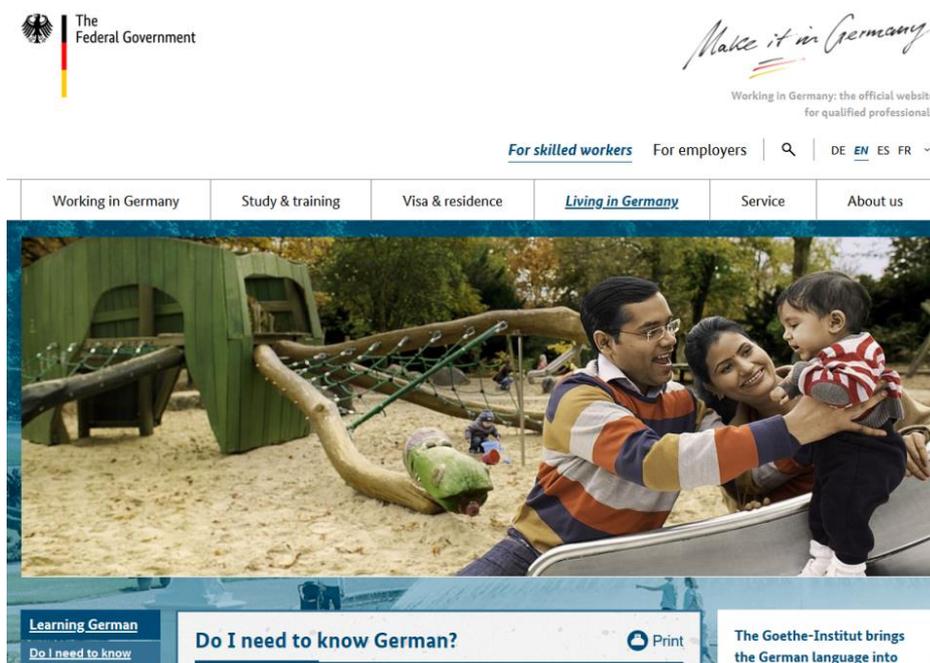


Source : <https://www.make-it-in-germany.com/en/looking-for-foreign-professionals> consulté en juillet 2022

En 2017, soit cinq ans après sa création, le portail totalisait 12 millions de visiteurs de 200 pays, dont 90% de clics depuis l'étranger³¹. En raison de cette fréquentation jugée élevée, le gouvernement a décidé de renforcer le portail, avec un nouveau design lancé en 2017. L'angle choisi dans plusieurs de ces portails dédiés à l'accueil de main-d'œuvre étrangère est donc celui du marketing territorial, avec une valorisation de l'image de l'Allemagne et de l'environnement favorable à l'innovation. À travers les photos présentes sur les sites internet, les différents portails montrent que la population ciblée est très large : on y voit des jeunes, de diverses origines et de diverses religions, des femmes, occupant des postes de commandement, mais aussi des familles avec de jeunes enfants (figures 1.4 à 1.7). Des récits de personnes ayant réussi à obtenir un poste à responsabilités en Allemagne sont disponibles en vidéo.

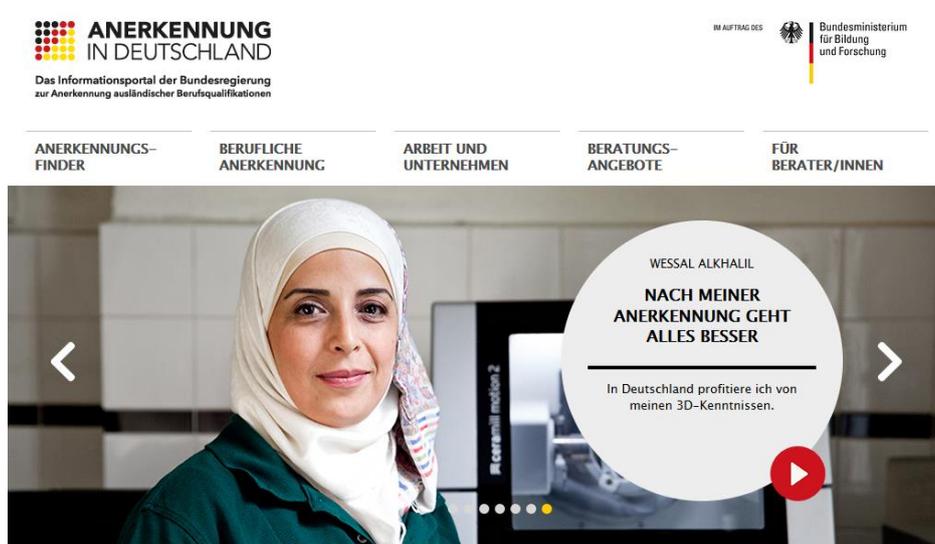
³¹ Communiqué de presse du ministère fédéral de l'Économie et de la Protection du climat, 12.6.2017, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2017/20170612-erfolgreich-um-fachkraefte-werben-5-jahre-make-it-in-germany.html> consulté en août 2022

Figure 1.6 - Copie d'écran du site Make in Germany en anglais, page « vivre en Allemagne »



Source : <https://www.make-it-in-germany.com/en/living-in-germany/learn-german/knowledge>, consulté en juillet 2022

Figure 1.7 - Capture d'écran du portail pour la reconnaissance des qualifications étrangères



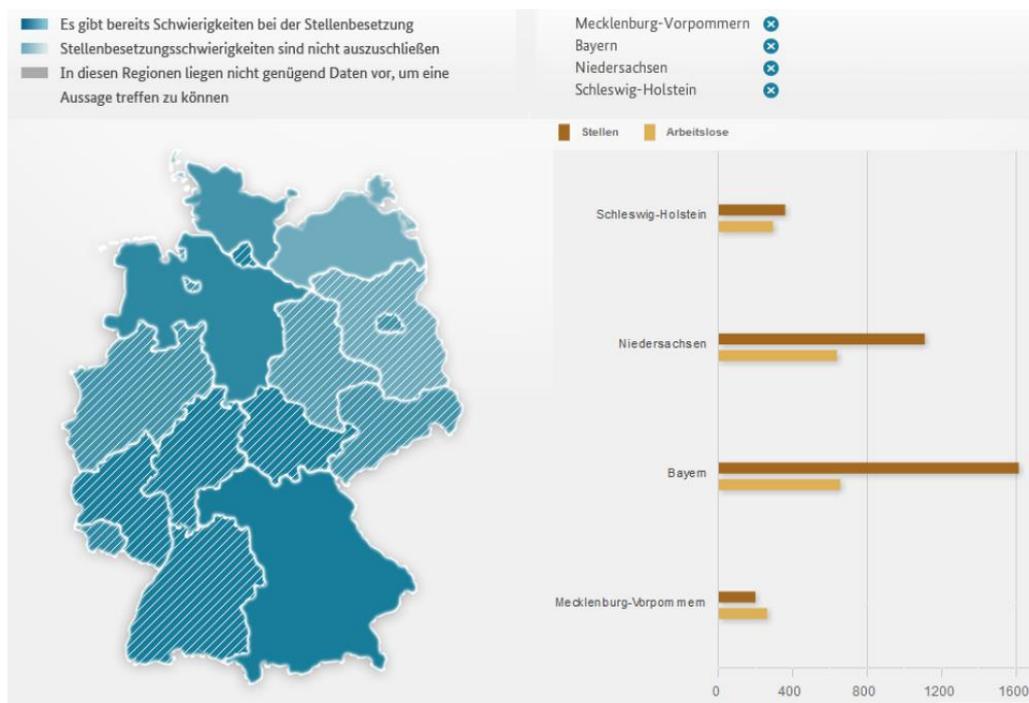
Source : <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de>, consulté en janvier 2020 (« Après ma reconnaissance [de diplôme], tout va mieux/ Je profite de ma connaissance de la 3D en Allemagne »).

En parallèle, le gouvernement communique beaucoup sur les mesures prises et rend visible son action à travers des conférences de presse, ou des articles aux titres évocateurs : « Stratégie main-d'œuvre : que fait le gouvernement fédéral contre la pénurie de main-

d'œuvre qualifiée ? »³². Une autre des mesures phares concernant l'arrivée de main-d'œuvre étrangère est la loi d'immigration, également désignée comme loi d'immigration de main-d'œuvre qualifiée (*Fachkräfteeinwanderungsgesetz*). Entrée en vigueur le 1^{er} mars 2020, la loi a permis au cours de ses dix premiers mois à 30 000 visas d'être délivrés à des travailleurs qualifiés et apprentis malgré le contexte de pandémie³³.

La stratégie est fédérale, mais les besoins diffèrent selon les secteurs et surtout selon les régions. Une visualisation des secteurs qui recrutent est proposée sous forme de cartographie interactive à l'échelon du *Kreis* ou du Land via les portails d'accueil, qui redirigent vers des offres d'emplois. Afin que les candidats potentiels préparent au mieux leur arrivée, le portail « Offensive main-d'œuvre qualifiée » propose par exemple une cartographie interactive de l'état du marché de l'emploi dans différents domaines d'activités et dans différents Länder. Il permet de comparer jusqu'à huit Länder pour un secteur d'activité donné, et indique le nombre de postes disponibles (en marron) et le nombre de chômeurs (en orange).

Figure 1.8 - Copie d'écran d'un portail permettant la comparaison du marché de l'emploi



³² « Fachkräftestrategie : Was tut die Bundesregierung gegen den Fachkräftemangel? » Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie, « De la main-d'œuvre pour l'Allemagne », <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/fachkraeftesicherung.html> (consulté en mars 2019)

³³ Communiqué de presse du gouvernement fédéral, 26.02.2021, en ligne, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/02/20210226-ein-jahr-fachkraefteeinwanderungsgesetz.html>, consulté en juin 2021

On voit sur cette capture d'écran que la Bavière (Bayern) a un très grand nombre de postes à pourvoir. En revanche, le Mecklembourg-Poméranie a plus de chômeurs que d'emplois vacants, il y a donc une forte inadéquation entre le profil des chômeurs et les compétences nécessaires pour les postes à pourvoir. De manière générale, les Länder de l'Est apparaissent avec des taux de chômage plus élevés, et donc comme moins attractifs.

2. Le tournant démographique, un défi plus spécifiquement est-allemand ?

Comme vu dans la première partie, les nouveaux Länder sont particulièrement défavorisés sur le plan démographique depuis la Réunification : d'une part, ils font face à des vagues de départ vers l'Ouest importantes, d'autre part, ce sont en particulier les jeunes qui partent, renforçant ainsi le vieillissement. Tout comme à l'échelon fédéral, des stratégies sont mises en place par les pouvoirs publics à l'échelon du Land pour limiter les effets du tournant démographique.

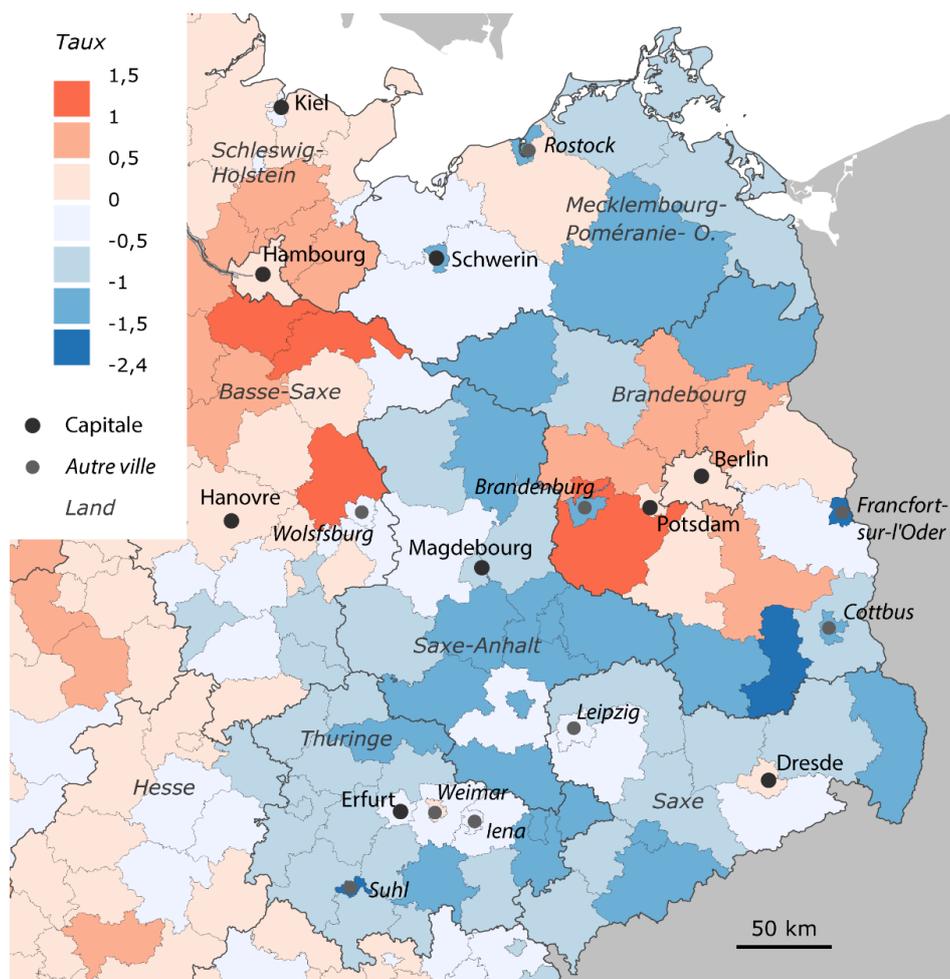
2.1. L'Est bouleversé démographiquement par la Réunification

L'intégration de l'ex-RDA à la RFA, effective le 3 octobre 1990, constitue une rupture démographique dans l'ensemble des nouveaux Länder. Les conséquences de ces tendances au départ et au vieillissement sont encore sensibles trente ans plus tard, comme le montrent les sous-parties suivantes.

2.1.1. Des vagues de départs vers l'Ouest touchant particulièrement les jeunes et les femmes

Pour mesurer la perte de population à l'échelle de l'est de l'Allemagne, une analyse à l'échelon du *Kreis* permet d'observer plus finement les contrastes au sein des nouveaux Länder. Tout comme à l'échelle fédérale et à l'échelon des Länder, la limite entre anciens et nouveaux Länder est très visible (figure 1.9). À l'exception de quelques *Kreise* comme dans la région au sud de Hanovre, ou dans le nord de la Bavière, les taux de croissance annuels moyens entre 1991 et 2011 sont principalement positifs à l'ouest et négatifs à l'est.

Figure 1.9- Taux de croissance moyen annuel de la population entre 1991 et 2011 par Kreis



Source : Eurostat, 2019, réalisé avec Magrit

La figure 1.9 montre également un taux d'accroissement annuel moyen généralement supérieur dans les villes ou leurs environs immédiats. Le cas de Berlin est le plus marqué : les *Kreise* qui entourent le Land-ville sont les seuls parmi les nouveaux Länder à avoir un taux d'accroissement annuel supérieur à 0,5. Berlin a attiré à elle seule près d'un tiers des migrations de retour vers l'Est (Quéva, 2018). Dans une moindre mesure, on retrouve cette tendance de croissance démographique dans d'autres villes de l'Est. La ville de Rostock a par exemple perdu de la population entre 1991 et 2011, avec un taux d'accroissement annuel inférieur à moins un durant cette période, mais le *Landkreis* qui l'entoure a, quant à lui, gagné de la population. Cette dynamique s'explique par plusieurs facteurs : d'une part, Rostock était le principal port de la RDA, ce qui n'est plus le cas dans l'Allemagne réunifiée. La perte des fonctions liées au port a supprimé un grand nombre d'emplois, et a été la cause du départ de beaucoup d'habitants. D'autre part, la Réunification marque aussi une forte accélération de la périurbanisation autour de Rostock. En effet, la fin de la RDA marque l'assouplissement des

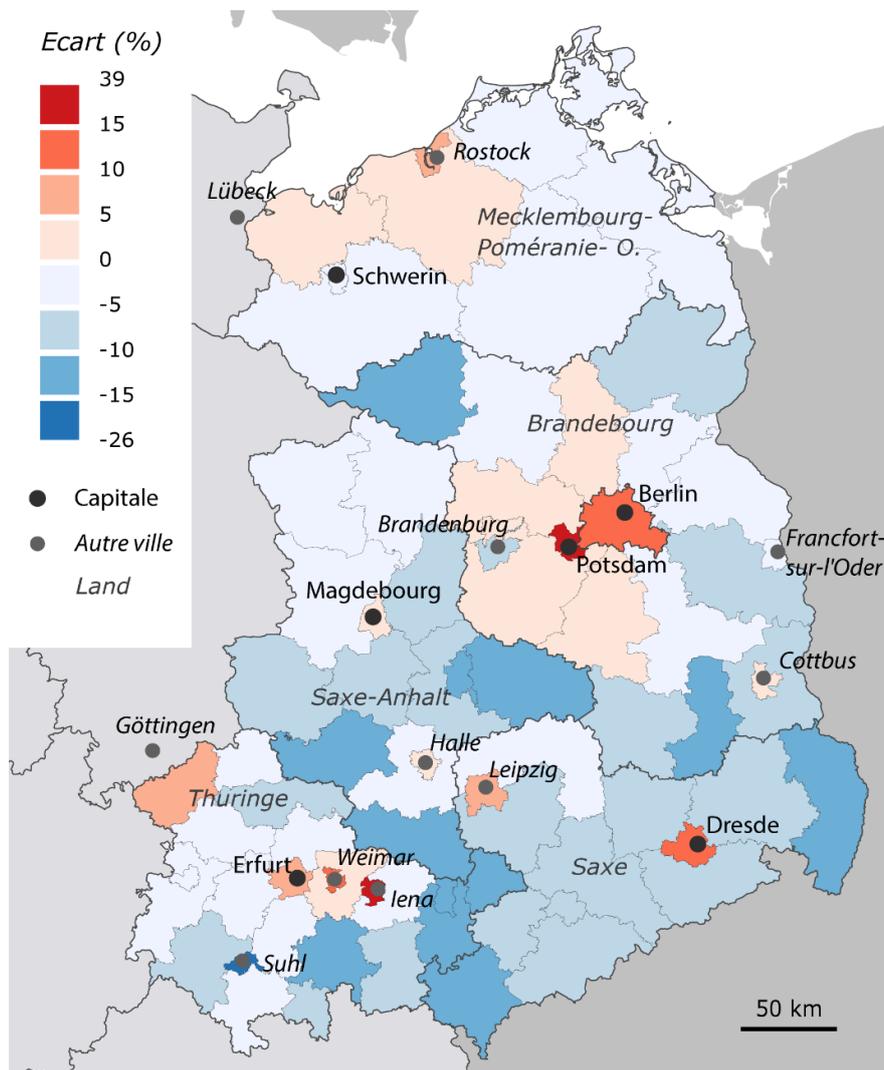
règles pour obtenir des permis de construire de l'habitat individuel. De même, Leipzig et Dresde dans la Saxe, et la série de villes de Thuringe, Erfurt, Weimar et Iéna ont des taux d'accroissement légèrement négatifs, mais supérieurs aux *Kreise* avoisinants. Certaines villes font cependant exception : les villes de Suhl, en Thuringe, et Francfort-sur-l'Oder ont par exemple des taux de croissance parmi les plus faibles. Dans les grandes régions rurales comme l'est du Mecklembourg-Poméranie, le taux d'accroissement est généralement nettement négatif.

2.1.1. *Un vieillissement accéléré posant des problèmes structurels*

Les vagues de départs vers l'Ouest auxquelles sont confrontés les nouveaux Länder ont principalement eu lieu en deux temps : un pic de départs est observé en 1991 à la Réunification, un second au début des années 2000 (Nadler, Wesling, 2013). Ces départs ont beaucoup été analysés pour leur impact économique dans les nouveaux Länder, et en particulier leur effet sur la structure de l'emploi (Schultz, 2009). Ils contribuent également à accentuer le vieillissement dans les nouveaux Länder, car ce sont souvent les jeunes qui partent, et qui fondent leur famille ailleurs. La figure 1.10 présente l'écart à la moyenne est-allemande (Berlin inclus) de l'indice de développement démographique durable, qui donne une mesure du vieillissement. Prendre le référentiel des nouveaux Länder permet une vision plus nette des écarts au sein de ces régions, que la figure 1.3 faisait apparaître comme particulièrement touchées par le vieillissement.

Plusieurs villes présentent un indice de développement démographique durable très positif, notamment dans la Saxe et la Thuringe (comme Erfurt, Weimar, Iéna, Dresde ou Leipzig). Le maillage des *Kreise* permettant d'observer les villes, leur indice supérieur à la moyenne est-allemande se détache nettement. Berlin et l'ouest de sa couronne obtiennent les indices les plus élevés. En effet, dans certains cas, l'attractivité des villes et leur dynamisme semblent bénéficier à leur environnement immédiat, en ce que de nouveaux habitants viennent s'installer en périphérie des villes dans lesquelles ils travaillent : Berlin rayonne dans le Brandebourg, Lübeck dans l'ouest du Mecklembourg-Poméranie, Rostock dans le *Landkreis* qui l'entoure. Dans une moindre mesure, Göttingen peut être responsable de l'indice élevé de l'ouest de la Thuringe.

Figure 1.10 - Écart à la moyenne est-allemande de l'indicateur de développement démographique durable par Kreis



Source : Eurostat, 2019, réalisé avec Magrit

La comparaison de ces deux cartes montre principalement un décalage entre les villes et le reste du territoire. À l'exception de Berlin, devenue capitale de l'Allemagne à la Réunification, ainsi que Dresde et Weimar, la plupart des villes est-allemandes ont perdu de la population entre 1991 et 2011. Malgré cela, certaines villes semblent nettement plus jeunes que le reste du territoire. En dehors de quelques régions proches de grandes villes, la plupart des espaces ruraux cumulent perte de population entre 1991 et 2011 et faible potentiel de développement démographique. Si la décroissance urbaine est donc bien une réalité en Allemagne (Haase *et al.*, 2014), les espaces ruraux perdent néanmoins davantage de population. Des contrastes importants apparaissent au sein même des Länder, rendant la gestion du tournant démographique complexe pour les acteurs publics.

2.1.2. Des perspectives de retour des personnes ayant quitté le Land : les « Rückwanderer »

Le terme « *Rückwanderer* », littéralement « revenants », désigne les individus ayant quitté l'Est à la Réunification, et revenant s'y installer par la suite. Dès la Réunification, des migrations de l'Ouest vers l'Est ont eu lieu, sans compenser les migrations très nombreuses de l'Est vers l'Ouest. Cependant, à partir du milieu des années 2000, une augmentation de ces retours est constatée (Beck, 2004 ; Dienel *et al.*, 2007, Matuschewski, 2010). Ils ont par la suite fait l'objet d'une étude approfondie par des chercheurs du Leibniz-Institut für Länderkunde de Leipzig (Nadler, Wesling, 2013 ; Lang, Hämmerling, 2013) dans le cadre d'un programme de recherche européen sur le mouvement de retour³⁴. Même si environ un cinquième des personnes parties à la Réunification est revenu s'installer à l'Est (Matuschewski, 2010), cette augmentation des retours est à relativiser compte tenu du contexte global d'augmentation des migrations ; il s'agit d'évaluer si ce mouvement de retour relève d'une tendance de long terme ou d'un phénomène ponctuel (Quéva, 2016).

Parmi les Länder qui bénéficient le plus de ces retours d'actifs, la Saxe et la Thuringe voient leurs pourcentages d'actifs partis à l'Ouest puis revenus à l'Est augmenter fortement entre 2006 et 2010. Dans le sud de la Saxe ou le long de l'ancienne frontière interallemande en Thuringe, cette part est passée de moins de 6% entre 2001 et 2005 à plus de 12% entre 2006 et 2010 (Quéva, 2016). En effet, l'ancienne frontière fait co-exister des espaces proches aux différentiels socio-économiques importants. Il devient par exemple possible d'habiter en Thuringe et de travailler en Bavière, pour bénéficier des salaires élevés des anciens Länder. De même, la part d'actifs revenus après avoir travaillé à l'Ouest a sensiblement augmenté dans le nord-ouest du Brandebourg et le sud de la Saxe-Anhalt. Dans le Mecklembourg-Poméranie, seul le *Landkreis* Mecklembourg-du-Nord-Ouest a une part d'actifs revenus à l'Est supérieure à 12% (*ibid*), ce qui peut être expliqué par la proximité de Hambourg et surtout Lübeck, pôle d'emplois important dans la région. Dans ses travaux sur les mouvements de retour à l'Est, Andrea Schultz avait pourtant déterminé que le Mecklembourg-Poméranie disposait d'un potentiel de retour plutôt élevé (Schultz, 2004), en raison d'une part de son cadre naturel attractif (à la fois la côte baltique et l'intérieur des terres avec ses nombreux lacs), et d'autre part du profil des personnes ayant quitté le Land. En effet, parmi les migrants sur lesquels portait son étude, 60% de ceux qui étaient partis avaient moins de trente ans, beaucoup avaient donc des possibilités de revenir au cours de leur vie active.

³⁴ Re-turn, Regions benefitting from returning migrants, <http://www.re-migrants.eu/>, consulté en mars 2019

Le faible pourcentage d'actifs étant revenus peut aussi être expliqué par le profil de ceux qui reviennent dans le Mecklembourg-Poméranie : il s'agit beaucoup de retraités, qui ne sont donc pas comptabilisés comme actifs.

2.2. Des stratégies de réponses des Länder calquées sur les politiques fédérales

L'ensemble des nouveaux Länder est confronté localement à des pertes de populations importantes, accentuant parfois le vieillissement. Face à ce constat, la plupart des Länder ont mis en place des réponses politiques pour ralentir, voire inverser ces tendances, souvent en misant sur le soutien à un mouvement de retour à l'Est.

2.2.1. Attirer un profil d'habitant spécifique : les actifs originaires du Land

Les mesures politiques visant à attirer de la main-d'œuvre grâce à divers organismes et événements se déclinent à différents échelons. Tout comme à l'échelon fédéral, chaque Land a ses propres stratégies et plans mis en place par le ministère de l'Économie pour contrer la pénurie de main-d'œuvre (Busse, Morehouse, 2013). Les stratégies d'attractivité visent généralement une catégorie de personnes en particulier : les « *Rückwanderer* », personnes ayant quitté le Land susceptibles d'y revenir. Les études portant sur le mouvement de retour ont en effet évalué le gain que représentent ces retours pour les régions qui en bénéficient le plus, et les différents Länder de l'Est ont lancé des stratégies de soutien de ces mouvements de retour (Quéva, 2016). Outre la main-d'œuvre le plus souvent qualifiée que représentent les « revenants » pour les Länder, ils sont également plus appréciés des entreprises pour leur connaissance du contexte local, et la faible probabilité qu'ils partent à nouveau à l'Ouest (Matuschewski, Nadler, 2013). Différents portails ou agences pour le retour sont mis en place pour informer et attirer les « revenants » potentiels (tableau 1.3).

Tableau 1.3 - Différentes agences de soutien du mouvement de retour à l'Est

LAND	Axe choisi pour attirer	Slogan(s)	Type/Site
Saxe	-Nombreuses offres d'emploi, contexte démographique en hausse	-« du bon travail pour la Saxe » -« de la main-d'œuvre pour la Saxe » ³⁵	Portail « <i>Heimat für Fachkräfte</i> », https://www.heimat-fuer-fachkraefte.de/ Réseau pour le retour https://rueckkehrer Netzwerk.de/komm-zurueck/ Portail pour le retour https://www.sachsekommzurueck.de
Saxe-Anhalt	- facilité d'y vivre en famille - possibilité de télétravail	-« Venir et rester, les familles construisent la Saxe-Anhalt » ³⁶	Welcome Center Sachsen Anhalt https://www.welcomecenter-sachsen-anhalt.de/home.html
Thuringe	- bourse d'emplois performante	- « <i>Comeback</i> »	Thaff, Agence thuringeoise pour le gain de main-d'œuvre https://www.thaff-thueringen.de/
Brandebourg	-attachement à la famille	- « fais plaisir à Maman, reviens ³⁷ » (campagne de cartes postales)	Réseau des initiatives du retour « <i>Ankommen in Brandenburg</i> » https://ankommen-in-brandenburg.de/
Mecklembourg-Poméranie	- les paysages, la proximité de la nature et de la mer Baltique - l'attachement à la région d'origine	- « <i>Mal du pays</i> » ? (Campagne de cartes postales), - « travaille où ton cœur bat » (Campagne de cartes postales) - « un Land agréable à vivre... et où le travail ne manque pas ! » (référence à une photo d'un homme allongé sur la plage) ³⁸	Agence Mv4you https://www.mv4you.de/

Beaucoup des campagnes misent sur l'attachement à la région d'origine et à la famille, car il apparaît que les motivations des personnes revenant à l'Est sont davantage personnelles que professionnelles. Elles semblent principalement liées à un ancrage social et spatial dans leur région d'origine (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2014). Trois grands profils de « revenants » sont généralement identifiés (Beck 2004 ; Jain, Schmithals, 2009 ; Matuschewski, 2010 ; Nadler, Wesling, 2013) : les jeunes diplômés partis se former à l'Ouest et revenant travailler à l'Est, les actifs travaillant à l'Ouest mais habitant à l'Est, et les retraités ayant travaillé à l'Ouest mais revenant passer leur retraite à l'Est. La plupart des stratégies

³⁵ « *Gute Arbeit für Sachsen* », « *Fachkräfte für Sachsen* »

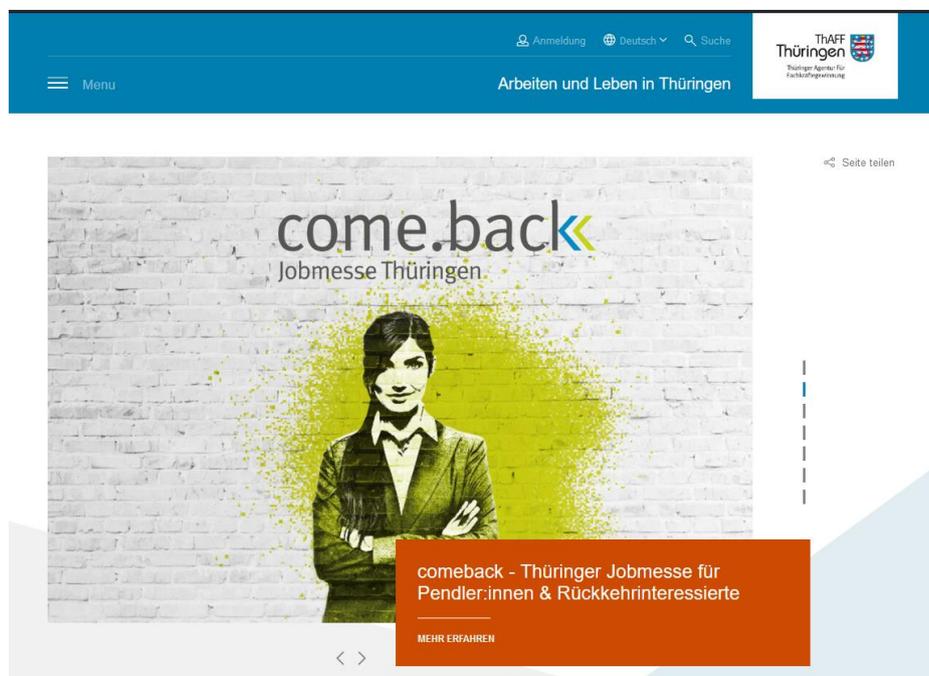
³⁶ « *Kommen und bleiben – Familien gestalten Sachsen-Anhalt* »

³⁷ « *Mach Mutti glücklich. Komm zurück* »

³⁸ « *Heimweh ?* », « *Arbeiten, wo dein Herz schlägt* », « *Land zum leben... und jede Menge Arbeit!* »

mises en place dans les nouveaux Länder visent simultanément les trois profils, avec plus ou moins de succès. Les grandes villes attirent plus facilement les jeunes, les régions proches de l'ancienne frontière interallemande les navetteurs, et leur région d'origine les retraités.

Figure 1.11 - Capture d'écran du site de l'agence thuringienne pour le retour



Source : <https://thaff-thueringen.de/> consulté en juillet 2022

Avec une stratégie principalement fondée sur les emplois proposés par le Land, la Thuringe mise plutôt sur la première catégorie, les jeunes partis se former ailleurs. Le slogan *comeback*, en anglais, associé à un graffiti de jeune femme sur un mur de briques va également en ce sens (figure 1.11).

Dans le Mecklembourg-Poméranie, une agence a été créée dès 2001 pour encourager le retour dans le Land, sous le nom de « mv4you ». Installée à Schwerin, pour la proximité avec le gouvernement³⁹, mv4you est née de la prise de conscience que beaucoup de jeunes ne voyaient pas leur futur dans le Land. Entièrement financée par le Land, l'agence se concentrait à sa création sur les contacts avec les actifs qui avaient quitté le Land, et leur transmettait des informations sur les entreprises locales (Ohse, 2008). En 2008, il apparaît que cela ne suffit pas pour stopper les départs, c'est pourquoi l'ensemble de l'agence est alors repensé (*ibid.*). Elle devient un outil de recrutement intéressant pour les entreprises locales, qui jusque-là pouvaient difficilement recruter des actifs partis à l'Ouest (Nadler, Matuschewski, 2013).

³⁹ Entretien avec la directrice de l'agence mv4you, Schwerin, 18/03/2015

L'agence s'occupe depuis de l'envoi de newsletter hebdomadaires avec la liste régulièrement actualisée des emplois disponibles, l'annonce de workshops (réseaux sociaux, droit du travail), de conseils aux personnes envisageant de revenir, propose un calendrier de l'actualité culturelle du Land, ainsi que des affiches et cartes postales de promotion du Land⁴⁰. Le site internet est amélioré, il devient un portail vers les offres d'emploi et les activités de l'agence, avec un accès « employeur » et un accès « travailleur ». Le public visé s'est donc également élargi : « enfants du Land » ayant émigré, intéressés pour venir habiter dans le Land, navetteurs, ou même travailleurs qualifiés du Land. Le Mecklembourg-Poméranie a par ailleurs choisi de miser sur le cadre de vie. « Travailler là où ton cœur bat », « Vivre là où les autres partent en vacances »⁴¹ : les slogans développés portent à la fois sur les paysages et sur l'attachement au Land des actifs qui en sont partis, potentiellement à contrecœur.

Face à des difficultés similaires concernant le vieillissement, les Länder de l'Est mettent en place des mesures reposant principalement sur le soutien du mouvement de retour et sur l'augmentation de leur attractivité. À chacun ensuite de miser sur des atouts spécifiques, et de chercher à attirer un public en particulier. Certaines régions particulièrement touchées par le tournant démographique semblent cependant avoir des difficultés à mettre en place des mesures efficaces.

2.2.2. *Mise en place d'une stratégie démographique à l'échelle du Land*

En parallèle de la stratégie démographique fédérale, plusieurs Länder ont fait le choix de construire eux-mêmes une stratégie démographique sur la base du diagnostic démographique de leur territoire. La Saxe-Anhalt, dont on a vu qu'elle était particulièrement touchée par les départs et de manière durable, a mis en place un portail en ligne dédié à la démographie dans le Land⁴², sur lequel on trouve un ensemble d'informations : des données chiffrées, des rapports d'experts et des études prévisionnelles sur l'évolution de la situation du Land, mais aussi un calendrier des manifestations sur le sujet, des lettres d'informations, un logo « Saxe-Anhalt - Nous façonnons la démographie » (*Sachsen-Anhalt – Wir gestalten Demografie*), un magazine sur la vie du Land, ainsi que la liste des concours et programmes de financement en lien avec la démographie en cours dans le Land. Dans la Thuringe, autre Land très rural et touché par le tournant démographique, un portail dédié aux enjeux démographiques a également été mis en place par le ministère des Infrastructures et de

⁴⁰ Entretien avec la directrice de l'agence mv4you, Schwerin, 18/03/2015

⁴¹ « *Arbeiten, wo Dein Herz schlägt* », « *Dort leben, wo andere Urlaub machen* »

⁴² <https://demografie.sachsen-anhalt.de>, consulté en juillet 2022

l'Agriculture⁴³, davantage orienté vers des domaines d'action, comme le développement de services numériques, la mobilité ou les services de proximité. Une rubrique est cependant également dédiée aux financements et programmes en lien avec la démographie du Land, ainsi qu'au diagnostic démographique du Land. Il propose aussi des résumés des « conférences démographiques » organisées par le Land chaque année depuis 2018. Ce type de mesure est cependant beaucoup moins développé dans le Brandebourg, qui a bénéficié depuis la fin des années 2010 d'un gain de population important, principalement en provenance de Berlin, et dont la situation n'est donc plus critique. Dans la Saxe également, les mesures mises en place sont de moindre ampleur.

Dans le Mecklembourg-Poméranie, le tournant démographique représente un défi important, comme l'expliquent régulièrement ses responsables politiques (Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2016). Dès 2011, le gouvernement produit une stratégie démographique : « Mecklembourg-Poméranie, ouvert sur le monde, moderne, innovant : gérer le tournant démographique ». Actualisée en 2014, elle en présente les principaux enjeux, et détaille la stratégie mise en place par le groupe de travail interministériel « tournant démographique ». Le Land a donc réagi de manière similaire à l'État fédéral, avec une « stratégie démographique », constituée par des groupes de travail interministériels. Si ce document met en évidence les transformations et les progrès accomplis par le Land depuis sa création vingt-cinq ans plus tôt, il reconnaît aussi les difficultés importantes qui persistent sur ce territoire, notamment économiques et démographiques⁴⁴ :

« La réduction de la population et le vieillissement ne sont pas inhabituels pour l'Allemagne et pour d'autres pays d'Europe. Cependant, la particularité du Mecklembourg-Poméranie, comme d'autres Länder de l'Allemagne de l'Est, est la suivante : ici, ces transformations ont lieu en accéléré. Le Land a donc une fonction de précurseur dans sa manière de faire face aux conséquences du tournant démographique⁴⁵ ».

(Demografiebericht, 2014, p.6)

Le Land serait donc une sorte de laboratoire du vieillissement, en ce qu'on y retrouverait, en concentré, les effets du vieillissement et du manque de main-d'œuvre qualifiée. Cette idée est présente dans plusieurs documents d'aménagement et de planification du Land. Ainsi,

⁴³ www.serviceagentur-demografie.de, consulté en juillet 2022

⁴⁴ Mai 2014, Demografiebericht „Mecklenburg-Vorpommern: Weltoffen, modern, innovativ. Den demografischen Wandel gestalten.“ p.6

⁴⁵ « *Schrumpfung und Alterung sind für Deutschland und für andere Länder in Europa nichts Ungewöhnliches. Das Besondere an Mecklenburg-Vorpommern wie auch an anderen ostdeutschen Ländern aber ist: hier vollziehen sich diese Veränderungen im Zeitraffer. Das Land hat damit eine Vorreiterfunktion beim Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels* »

l'introduction du plan « Économie de la santé Mecklembourg-Poméranie 2020 » rédigée par le ministre président fait à nouveau état de la spécificité du Land. Évoquant les « défis » du tournant démographique, il rappelle qu'en vingt ans, le Land est passé du plus jeune au plus vieux d'Allemagne, et explique que les « experts » y ont identifié des facteurs de risque particulièrement défavorables, et qu'il est probable que le problème démographique d'une société vieillissante se fasse sentir beaucoup plus tôt que dans les autres espaces ruraux (Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus, 2012). Entre 1990 et 2011, l'âge moyen de la population du Mecklembourg-Poméranie est passé de 36 à 46 ans⁴⁶. La fécondité n'y est pas inférieure au reste de l'Allemagne, mais le taux de départ, notamment des jeunes, reste important.

3. Le Mecklembourg-Poméranie, un observatoire des tendances est-allemandes

Le cas du Mecklembourg-Poméranie est emblématique des difficultés démographiques des Nouveaux Länder. D'une part, il s'agit d'un Land qui a vieilli particulièrement rapidement après la Réunification et qui a perdu un sixième de sa population entre 1991 et 2011. D'autre part, il connaît à la fois des zones de croissance démographique liée au dynamisme de certaines villes, des villes en décroissance, mais aussi des espaces ruraux aux fragilités démographiques importantes. Plus faiblement densément peuplé que les autres Länder, il est composé de seulement six *Landkreise* et deux villes indépendantes, Rostock (capitale économique) et Schwerin (capitale politique). Une analyse à un échelon inférieur est donc utile pour affiner l'étude des tendances démographiques du Land, mais aussi des réponses politiques locales à ces forts contrastes. À un échelon plus fin, les inégalités face au vieillissement structurel et aux départs de populations apparaissent encore plus marquées, même au sein d'un Land considéré comme vieillissant dans son ensemble. Si certaines régions disposent d'atouts suffisants pour mettre en place des stratégies fondées sur l'attractivité, les ressources financières et humaines des régions les plus touchées par la décroissance démographique sont trop limitées pour mettre en place des stratégies efficaces.

3.1. D'importantes disparités entre espaces urbains et espaces ruraux

Afin d'appréhender au mieux ces disparités locales, les figures 1.12 et 1.13 sont construites à l'échelon du *Nahbereich*. Ce maillage correspond à l'aire d'influence d'un petit

⁴⁶ Mai 2014, Demografiebericht „Mecklenburg-Vorpommern: Weltoffen, modern, innovativ. Den demografischen Wandel gestalten.“ p.6

centre (*Grundzentrum*), offrant les services de base. Cet échelon est issu de la théorie des lieux centraux, et est principalement utilisé comme outil de zonage des politiques publiques (Einig & Zaspel-Heisters, 2016).

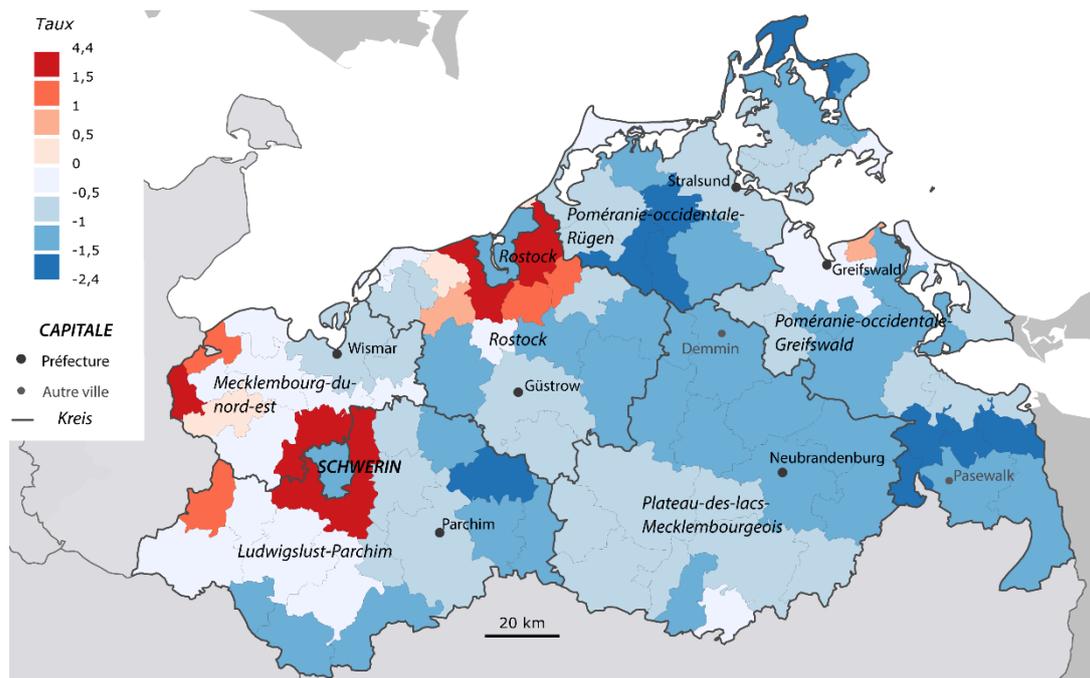
3.1.1. Perte de population et vieillissement

Malgré la perte d'une part importante de sa population entre 1991 et 2011, le Mecklembourg-Poméranie présente localement des écarts très importants concernant l'évolution de la population sur cette période (figure 1.12). Si la Poméranie-occidentale et le *Landkreis* du Plateau-des-lacs perdent de la population dans leur ensemble, les environs des deux principales villes du Land, Rostock et Schwerin, ont un taux d'accroissement annuel moyen de plus de 1,5 pour cent sur cette période. Cette augmentation est liée d'une part aux permis de construire attribués plus librement après la Réunification, et d'autre part au regain d'attractivité de ces villes. Rostock a par exemple gagné à nouveau de la population à partir de 2003⁴⁷. Outre ces régions, l'extrême ouest du Land a également gagné fortement de la population entre 1991 et 2011. Cette région devient plus attractive en raison de la proximité de la ville de Lübeck, ainsi que celle du pôle d'emploi que représente Hambourg. Avec la fin de la partition entre Est et Ouest, il est devenu possible d'habiter dans le Mecklembourg-du-nord-ouest et travailler à Lübeck, en bénéficiant des salaires globalement plus élevés d'un Land ouest-allemand. Comme vu dans la partie précédente, les espaces est-allemands proches de l'ancienne frontière interallemande sont plus attractifs (Nadler, Wesling, 2013), et on y remarque l'importance croissante des mobilités quotidiennes entre l'Est et l'Ouest de l'Allemagne (Quéva, 2017).

Concernant l'impact du tournant démographique, l'indicateur de développement démographique durable (figure 1.13) fait à nouveau ressortir l'ouest, polarisé par Hambourg, ainsi que Greifswald et les environs de Rostock et Schwerin comme particulièrement jeunes. Les espaces périurbains sont plus jeunes, principalement du fait de jeunes ménages avec enfants venant s'installer en périphérie pour un accès plus facile à la propriété individuelle. Dans le cas de Greifswald, la présence de l'université peut expliquer la jeunesse de la ville dans un environnement plutôt vieillissant. Les villes universitaires comme Greifswald et Rostock bénéficient également davantage du mouvement de retour (Quéva, 2016).

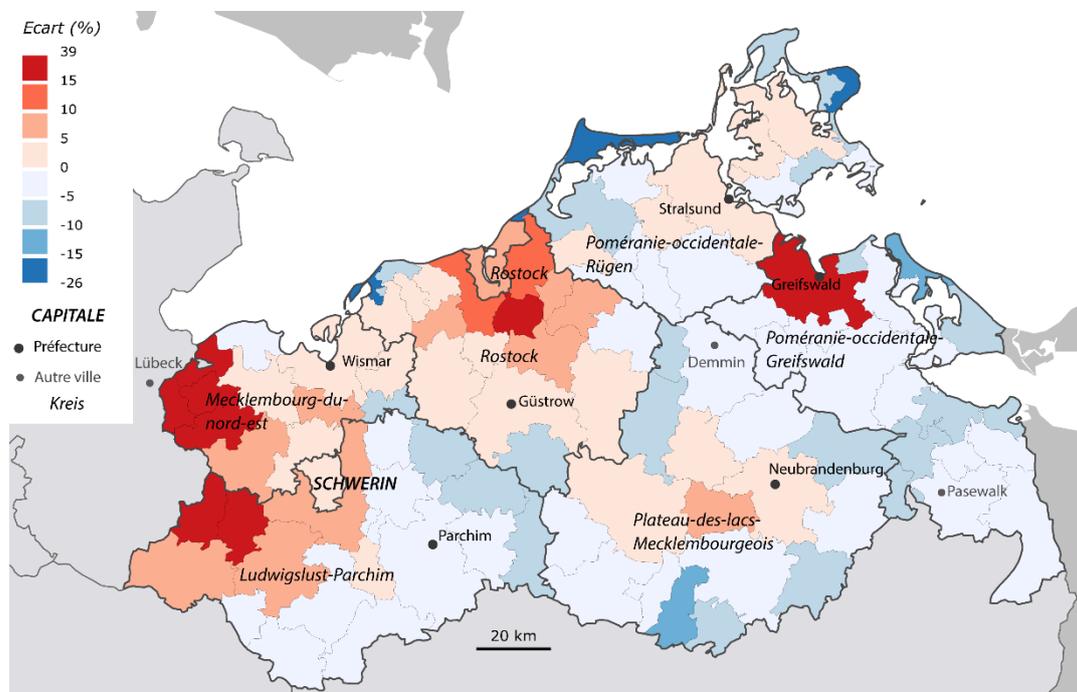
⁴⁷ Mairie de Rostock, 2016, *Bevölkerungsprognose der Hansestadt Rostock bis 2035* Herausgabe: Februar 2016, 35p.

Figure 1.12 - Taux de croissance annuel moyen de la population du Mecklembourg-Poméranie par Nahbereich entre 1991 et 2011



Source : Eurostat, 2019, réalisé avec Magrit

Figure 1.13 - Écart à la moyenne du Land de l'indicateur de développement démographique durable par Nahbereich dans le Mecklembourg-Poméranie



Source : Eurostat, 2019, réalisé avec Magrit

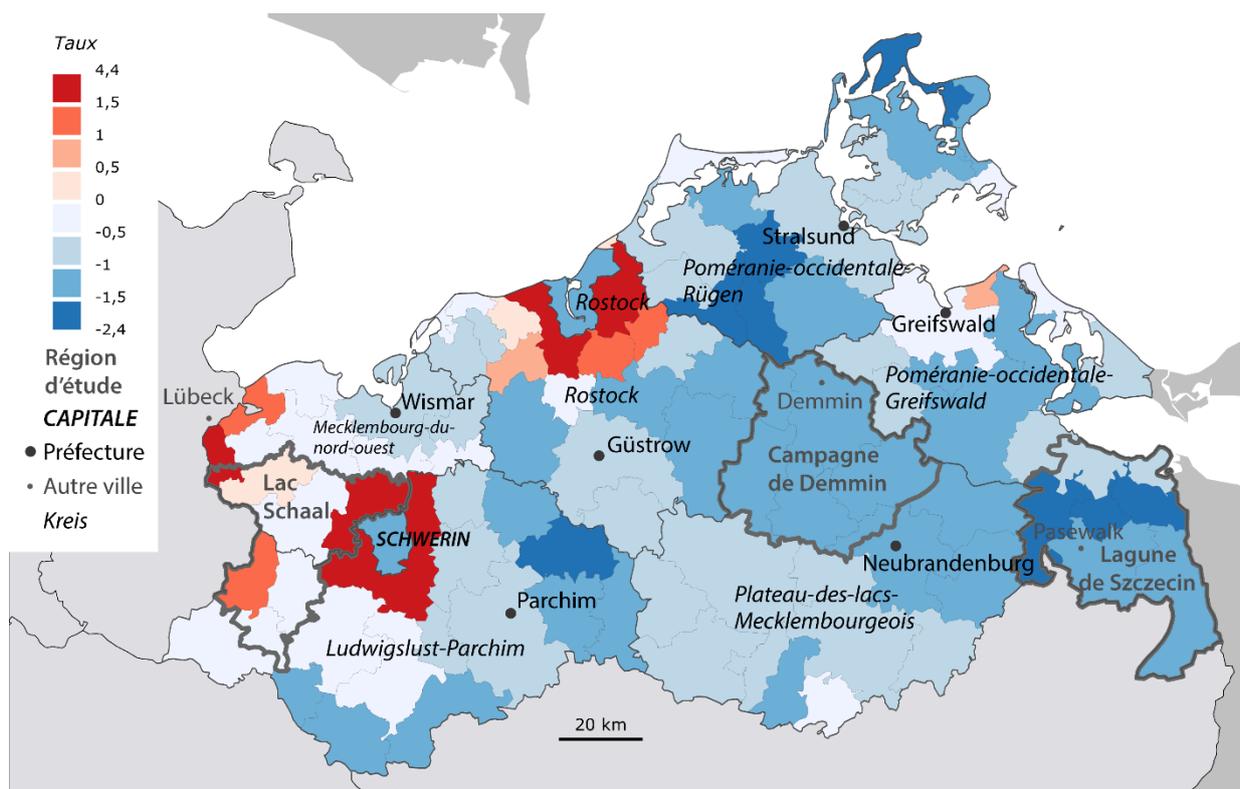
La Poméranie-occidentale, à l'exception de Greifswald et dans une moindre mesure Stralsund, est concernée dans son ensemble par le vieillissement. De même, toute la bande du sud du Land, frontalière du Brandebourg, est particulièrement confrontée au vieillissement ; il s'agit également de la région d'Allemagne la moins reliée aux grandes villes. Selon le BBSR, les habitants cette zone n'accèdent qu'en plus de 60 minutes en transports personnels à un grand centre (*Oberzentrum*).

Au sein du Mecklembourg-Poméranie, une division s'opère donc d'une part entre l'Ouest plus jeune et le reste du Land, et d'autre part entre les grandes villes et chefs-lieux de *Landkreise* et les espaces ruraux vieillissants.

3.1.2. *Trois terrains de recherche différenciés pour appréhender les dynamiques locales*

À partir des analyses statistiques et de l'étude des cartes précédentes, trois régions ont été sélectionnées pour faire l'objet d'une enquête de terrain approfondie, comme cela a été évoqué dans l'introduction générale. Dans un premier temps, le choix a été fait de cibler des régions ayant perdu beaucoup de population et faisant face à d'importantes difficultés structurelles, emblématiques des difficultés rencontrées par certains espaces ruraux est-allemands. La première région sélectionnée est donc l'ancien *Landkreis* de Demmin, qui correspond à la région LEADER campagne de Demmin, au centre du Land, et l'une des moins densément peuplées (39 hab./km²). La deuxième région choisie est celle de la Lagune de Stettin, en Poméranie-occidentale, à la frontière avec la Pologne. Elle correspond également aux limites d'un ancien *Landkreis*, celui d'Uecker-Randow, et a une densité relativement faible (41 hab./km²). Bien qu'également très touchée par la décroissance, la région bénéficie de l'impact positif de l'immigration polonaise (voir chapitre 6).

Figure 1.14 - Localisation des régions d'études en fonction de la variation de population 1911-2011 (taux annuel)



Source : Eurostat, 2019, réalisé avec Magrit

Le troisième terrain d'étude est la région mecklembourgeoise du lac Schaal, à l'extrême ouest du Land. Cette région présente une configuration différente des deux autres : plus proche des grands centres du Land, et notamment de la capitale Schwerin, mais également plus proche d'une région métropolitaine allemande, celle de Hambourg. La situation démographique y est moins critique que dans les régions de Demmin et de la Lagune de Stettin, et l'étude des dynamiques de cette région apporte un contrepoint aux deux premiers cas. Comme le montre le tableau comparatif suivant (tableau 1.4), cette troisième région est également sensiblement plus jeune, avec un potentiel démographique très important.

Tableau 1.4 - Tableau récapitulatif de la situation démographique des régions d'étude

	Région Campagne de Demmin	Région de la lagune de Stettin	Région du lac Schaal
Population totale en 2011	65 516	72 282	52 302
Densité	39 hab/km ²	41 hab/km ²	45 hab/km ²
Évolution démographique 1991-2011	-24,32%	-15,22%	+10,10%
Indicateur de développement démographique durable (moyenne du Land = 0,81)	0,77 (-4,4% par rapport à la moyenne du Land)	0,76 (-6,6% par rapport à la moyenne du Land)	0,89 (+ 8,73% par rapport à la moyenne du Land)

3.2. Des réponses politiques classiques mais souvent inadaptées aux contextes locaux

Comme vu dans la partie 3.1.1, les caractéristiques démographiques sont localement très contrastées. Dans l'ensemble, la quasi-totalité du Land est confrontée à la perte de population et au vieillissement, mais certaines régions proches des villes semblent moins touchées. À l'inverse, certaines régions rurales cumulent les indicateurs négatifs. Quelle que soit l'intensité du tournant démographique, des stratégies sont malgré tout mises en œuvre en réponse à ces phénomènes, avec plus ou moins de succès.

3.2.1. Attirer de la main-d'œuvre qualifiée

Tout comme à l'échelon fédéral ou à l'échelon du Land, le besoin de main-d'œuvre qualifiée se fait également sentir à l'échelon local. La déclinaison locale des grands programmes de recrutement se fait sous forme de journées dédiées aux actifs qualifiés ayant quitté le Land. Une première journée de ce type a eu lieu à Wismar, préfecture du Mecklembourg-du-nord-ouest. Comme vu sur la figure 1.10, ce *Landkreis* est plutôt jeune par rapport au reste du Land. Il est pourtant également concerné par un manque de main-d'œuvre qualifiée important, avec de nombreux postes à pourvoir. En effet, la proximité de la ville de Lübeck en fait une région attractive sur le plan résidentiel, mais pas sur le plan professionnel, car les actifs préfèrent bénéficier des salaires plus élevés proposés dans le Schleswig-Holstein. Dans ce cadre, un ticket de bus mensuel à un tarif préférentiel pour les navetteurs⁴⁸ est par exemple proposé. Cette part importante de navetteurs a un impact positif pour la région au sens où le taux d'emploi est important, mais se ressent négativement sur les entreprises du *Landkreis*, qui peinent à trouver de la main-d'œuvre qualifiée : comme l'expose le chercheur mecklembourgeois Peter Dehne, « le problème de ces régions n'est plus le manque d'emploi mais le manque de main-d'œuvre⁴⁹ ». Le 27 décembre 2018, une grande « journée du retour » (*Rückkehrertag*, littéralement « journée des revenants ») a donc eu lieu à Wismar (figure 1.15).

⁴⁸ <https://www.nordwestmecklenburg.de/de/aktuelle-meldung/das-auto-nicht-fuer-arbeitswege-verschleissen-monatsticket-von-nahbus.html>, consulté en janvier 2019

⁴⁹ „Das problem in diesen Regionen ist nicht mehr die fehlenden Arbeitsplätze, es sind die fehlenden Arbeitskräfte“, (Dehne, 2017)

Figure 1.15 - Affiches pour la journée des revenants de Wismar (2018 et 2019)



Source : <https://www.mecklenburg-vorpommern.de> consulté en janvier 2019

Cette initiative avait pour objectif d'informer sur les perspectives d'emploi dans la région, elle était organisée par un centre de gestion locale de l'emploi. Les entreprises du *Landkreis* sont venues présenter leurs offres d'emplois pour l'instant vacants. Cette journée visait avant tout les personnes qui étaient parties du Mecklembourg-Poméranie pour aller travailler ailleurs, et qui souhaiteraient éventuellement revenir dans la région si elles avaient une opportunité d'emploi. Elle s'adressait cependant aussi aux navetteurs (par exemple vers Lübeck et Hambourg), aux personnes en changement d'emploi et aux jeunes familles qui voudraient travailler et habiter dans la région. Cette journée a été organisée pendant les fêtes de fin d'année, car c'est à cette période que les personnes ayant quitté le Land, sinon difficile à cibler, reviennent dans leur famille. La journée était d'ailleurs prévue pour les familles, avec des espaces d'animation pour les jeunes enfants⁵⁰.

Cette journée à Wismar était la première de ce type dans le Mecklembourg-Poméranie, mais d'autres avaient déjà lieu depuis plusieurs années dans la Saxe, Land confronté à des difficultés similaires, et le *Landkreis* s'en est inspiré pour concevoir celle de Wismar⁵¹. Il s'agit avant tout pour les entreprises locales de trouver de la main-d'œuvre qualifiée qui fait défaut dans le Land, en misant sur les actifs ayant quitté la région dans les années 1990 et 2000 faute d'emploi sur place⁵². Environ 300 emplois étaient à pourvoir lors de cette journée d'action,

⁵⁰ <https://www.nordwestmecklenburg.de/de/aktuelle-meldung/hohe-erwartungen-an-den-ersten-rueckkehrertag-des-welcome-service-centers.html>, consulté en janvier 2019

⁵¹ Birte Rathsmann, directrice du Welcome Service Center de Wismar, dans Schmidt M., 16/11/2018, « Nordwestmecklenburg: Rückkehrertag für Fachkräfte », SVZ. <https://www.svz.de/lokales/gadebusch-rehnaer-zeitung/rueckkehrertag-fuer-fachkraefte-id21674552.html>, consulté en janvier 2019

⁵² <https://www.nordwestmecklenburg.de/de/aktuelle-meldung/hohe-erwartungen-an-den-ersten-rueckkehrertag-des-welcome-service-centers.html>, consulté en janvier 2019

proposés par une trentaine d'entreprises. La journée a rencontré le succès escompté en termes de fréquentation (environ 900 visiteurs⁵³) et a été reconduite en 2019 puis en 2020.

Depuis la pandémie de coronavirus, l'est du Land, c'est-à-dire la Poméranie-occidentale et la région des Lacs, a également mis en place des événements similaires, sous le nom « journée du retour au pays » (*Heimkehrertag*). La première a eu lieu en 2021, la deuxième en 2022, simultanément à Greifswald et Neubrandenburg, et fait explicitement référence à l'avantage de vivre à la campagne en temps de restrictions liées à la pandémie :

« C'est désormais officiel : il existe une nouvelle envie de campagne ! Depuis quelques années, les gens sont plus nombreux à s'installer à la campagne qu'à en partir. Il n'y a plus qu'ici que l'on trouve des logements abordables pour une famille. En plus de la « campagne », l'est du MV offre aussi beaucoup d' « eau » - sur la mer Baltique et dans la région des lacs du Mecklembourg. Les restrictions à l'époque du coronavirus sont plus faciles à supporter ici que dans l'étroitesse des grandes villes. Grâce à la numérisation, il est possible d'y travailler, d'y vivre⁵⁴. »

(<https://heimkehrertag.de/>, consulté en juillet 2022)

Les publicités expliquent également qu'en plus des informations sur les emplois, des informations détaillées seront données aux personnes intéressées sur les logements disponibles, le nombre de places en crèche et l'offre scolaire. Ces journées étant très fréquentées, en août 2022, une nouvelle journée de ce type est prévue à Schwerin, la capitale du Land, qui souhaite également attirer des travailleurs.

« Cet événement vous offre la possibilité d'attirer l'attention des personnes qui souhaitent changer d'emploi, des demandeurs d'emploi, des débutants et des navetteurs de la région sur les postes vacants dans votre entreprise⁵⁵. »

(https://mv4you.de/jobaktionstag_ausstellerinfo consulté en juillet 2022)

L'évènement cible le maximum de personnes, pas seulement les plus qualifiées. Les besoins en postes à pourvoir sont importants, comme le rappelle chaque semaine la lettre d'information de l'agence mv4you recensant les offres d'emplois vacants. De nombreux secteurs sont concernés, et les postes à pourvoir sont le plus souvent à haut niveau de

⁵³ https://www.wsc-nwm.de/de/aktuelles-wsc_detail/resonanz-auf-1-rueckkehrertag-nordwestmecklenburg.html, consulté en janvier 2019

⁵⁴ „Nun ist es amtlich: Es gibt die neue Landlust! Seit einigen Jahren ziehen mehr Menschen aufs Land als von dort weg. Bezahlbaren Wohnraum für eine Familie findet man nur noch hier. Zusätzlich bietet das östliche MV neben „Land“ auch reichlich „Wasser“ – an der Ostsee und in der Mecklenburgischen Seenplatte. Beschränkungen wie zu Coronazeiten lassen sich hier leichter ertragen als in der Enge der Großstädte. Die Digitalisierung macht es möglich, dort zu arbeiten, hier zu wohnen.“

⁵⁵ „Die Veranstaltung bietet Ihnen die Möglichkeit, Jobwechselwillige, Arbeitssuchende, Berufseinsteiger:innen und Pendler:innen aus der Region auf freie Stellen in Ihrem Unternehmen aufmerksam zu machen.“

qualification (ingénieur, enseignant, gestionnaire de projet, informaticien, juriste, etc.). Les jeunes gens du Land partis se former à ces métiers dans des centres universitaires ailleurs en Allemagne sont donc d'une certaine façon ceux qui manquent aujourd'hui.

Outre les Allemands, dans le contexte de la crise migratoire depuis 2015, l'arrivée massive de demandeurs d'asile en Allemagne a pu constituer un espoir de légère amélioration démographique pour les régions comme celle des campagnes de Demmin. En Allemagne, les demandeurs d'asile sont répartis par Land selon un quota établi pour un tiers en fonction du nombre d'habitants et pour deux tiers en fonction des recettes fiscales. Le Mecklembourg-Poméranie ne reçoit donc que 2% des demandeurs d'asile du sol allemand, mais ces personnes sont obligées de demeurer dans le Land jusqu'à la reconnaissance de leur statut de réfugié. Si certains *Landkreise* ont tenté de mettre en place des programmes pour inciter ces demandeurs d'asile à rester sur place, ils ont dans l'ensemble eu très peu de succès (Lécuyer, 2015). Dès la reconnaissance de leur statut, la plupart partent dans les grandes villes (souvent Hambourg) ou dans le sud de l'Allemagne pour rejoindre leurs proches ou chercher du travail.

3.2.2. *Les limites du contexte local dans les réponses au tournant démographique*

Dans sa thèse sur les stratégies de réponses locales au tournant démographique, Patrick Küpper insiste sur un point, selon lui sous-estimé : la complexité du tournant démographique (Küpper, 2011). Selon lui, une mauvaise compréhension du phénomène est à l'origine de stratégies parfois inadaptées, ou de stratégies qui n'ont pas de lien clair avec le tournant démographique et qui relèvent plutôt du développement local de manière générale (stratégie de création d'emplois par exemple). Il pointe notamment que la plupart des acteurs locaux ne perçoivent que l'émigration comme un problème, alors que le faible taux de fécondité et l'augmentation de l'espérance de vie sont toutes aussi centrales, mais ne sont pas prises en compte. La principale différence est que les stratégies mises en place, en supposant qu'elles fonctionnent, ne contribuent pas à améliorer la situation sur le long terme. Ce manque d'information serait donc à l'origine de beaucoup de stratégies locales inefficaces, et pourrait être compensé par des réunions d'information à destination des élus locaux (*ibid.*).

Un autre problème se pose cependant : le thème de l'adaptation au tournant démographique est difficile à traiter politiquement, et est fortement connoté négativement. Comme l'a constaté Patrick Küpper, les actions mises en place visent parfois davantage à conserver le pouvoir qu'à résoudre les problèmes (*ibid.*), et les élus peuvent craindre de devenir impopulaires avec des mesures pro-décroissance. Ces interrogations sont au cœur de

l'action des acteurs de la planification, qui font face au défi du maintien des services et des infrastructures pour une population toujours plus réduite, avec un budget limité. « Faut-il vraiment sauver chaque village ? », se demande un gestionnaire du *Landkreis* au cours d'un entretien⁵⁶, en calculant le coût de la rénovation des infrastructures où ne vit qu'un nombre très réduit d'habitants vieillissants. Prendre la décision politique d'arrêter d'investir dans certains lieux est cependant impossible, dans le contexte actuel du débat sur l'équivalence des conditions de vie, censée être garantie par la constitution allemande (voir chapitre 4). C'est pourquoi une sensibilisation générale au tournant démographique, dès l'enfance, est pour Patrick Küpper indispensable : les citoyens pourraient ainsi percevoir la nécessité de mesures d'adaptation. Il préconise par exemple la multiplication des supports de visualisation des conséquences du tournant démographique, dans le but de déclencher chez les habitants une prise de conscience des enjeux (*ibid.*).

Les recommandations issues de travaux académiques sont donc finalement souvent inadaptées à l'agenda politique local⁵⁷. La concurrence constitue à l'échelon local une des principales limites à la mise en place de solutions efficaces : chaque commune souhaite garder ses équipements. Mettre en place les recommandations de la recherche (c'est-à-dire regrouper les équipements dans des lieux centraux dont l'évolution démographique est stable) s'avère donc souvent impossible, se heurtant à une forte contestation (*ibid.*). De même, si le monde académique préconise des stratégies d'adaptation au tournant démographique, c'est-à-dire le plus souvent une contraction de l'offre de service et d'équipements, ce sont surtout des stratégies de lutte contre ce tournant qui sont mises en place. « L'adaptation », même lorsqu'elle est revendiquée, se limite souvent à l'amélioration des services à destination des seniors (*ibid.*). En ce sens, la stratégie démographique du *Landkreis* du Plateau des Lacs Mecklembourgeois est intéressante, car elle montre bien l'ambiguïté entre la volonté de croissance et de développement, et le réalisme face à la situation concrète de la région. Ce *Landkreis* est, depuis la réforme territoriale de 2011, le plus étendu d'Allemagne, ce qui rend la gestion des problèmes locaux assez difficile⁵⁸. Il est issu de la fusion de trois anciens *Landkreise*, aux perspectives démographiques contrastées : pour la région de Müritz, dans le

⁵⁶ Directeur du département 3 (développement rural intégré) de l'Office national de l'agriculture et de l'environnement de la région des lacs du Mecklembourg, juin 2018

⁵⁷ Comme le concluent également les travaux français dans le cas de la décroissance urbaine (Dormois *et al.*, 2021)

⁵⁸ Entretien Directeur du département 3 (développement rural intégré) de l'Office national de l'agriculture et de l'environnement de la région des lacs du Mecklembourg, 20/06/2018, Entretien maire de Dargun 14/06/2018, Entretien maire de Demmin 14/06/2018

sud-est du nouveau *Landkreis*, qui bénéficie de l'attractivité d'un grand lac et d'un Parc naturel (voir chapitre 6), le rapport stratégique pour gérer les conséquences du développement démographique prévoyait une baisse de population de 15% entre 2006 et 2030. Pour la région de l'ancien *Landkreis* de Demmin en revanche, il envisageait une perte de 38% des habitants sur la même période⁵⁹. Cette région est désignée par un des responsables du *Landkreis* comme l'« enfant à problème⁶⁰ » (« *Sorgenkind* ») en raison de l'accumulation de facteurs négatifs qui la caractérise (voir chapitre 3). Parmi les nombreux documents d'aménagement du *Landkreis*, un seul consacré au tournant démographique évoque la nécessité « d'accepter les transformations démographiques imminentes⁶¹ », et « d'adapter l'offre régionale en matière d'infrastructures ». C'est également un des seuls à mentionner clairement « région en décroissance » (*Schrumpfende Region*), un terme rare dans les programmes de développement.

Cependant, ces questions ne ressortent que rarement dans le discours public d'aménagement, qui reste tourné vers l'attractivité : le programme de développement du *Landkreis* de 2011 préconise davantage de coopération pour un marketing régional⁶², celui actualisé de 2017 a pour slogan « gérer activement au lieu de subir passivement » („*Aktiv gestalten statt passiv erleiden*“). La volonté d'attirer et d'agir, présente dans les stratégies de développement en vigueur à l'échelon fédéral, est ainsi également présente dans les documents d'aménagement y compris à l'échelon local, et ce, même si elles semblent peu réalistes en raison des budgets limités des collectivités territoriales dont les recettes diminuent avec le nombre d'habitants. On retrouve les mêmes éléments de langage dans la stratégie de développement rural intégrée du *Landkreis* de Poméranie-occidentale-Greifswald. On a d'une part le constat des enjeux démographiques, et de la nécessité d'une adaptation des infrastructures :

⁵⁹ Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte, 2011, „Strategiepapier zum Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels“, 25p. (p.3)

⁶⁰ Entretien Directeur du département 3 (développement rural intégré) de l'Office national de l'agriculture et de l'environnement de la région des lacs du Mecklembourg, 20/06/2018

⁶¹ Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte, 2011, „Strategiepapier zum Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels“, 25p. (p.6)

⁶² Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte, 2011, « Regionales Raumentwicklungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte »,152p. (p. 143)

« Pour les communes à caractère de petites villes présentées, on peut constater qu'elles seront confrontées à l'avenir, comme l'ensemble du *Landkreis*, à un recul de la population. La part de la population âgée de plus de 65 ans se situera entre 30 et 40%. Les infrastructures doivent donc être adaptées aux défis démographiques.⁶³ »

(Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept für den Landkreis Vorpommern-Greifswald
Anhang, p.75)

Et d'autre part, une solution proposée tournée vers le renforcement de l'attractivité, puisqu'un des axes de développement du *Landkreis* est intitulé « Renforcer le district en tant qu'espace économique et de travail attractif ainsi que la compétitivité régionale⁶⁴ ». Dans ces deux cas, le manque d'action concrète des stratégies est sensible, ce que pointait également Patrick Küpper dans ses conclusions (Küpper, 2011). Dans son rapport pour le ministère fédéral des Transports et des Infrastructures digitales, un groupe de chercheurs de l'université de Neubrandenburg conclut à la nécessité de laisser davantage de place à l'expérimentation et à la mesure des besoins réels de la région (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2016). Il s'agirait donc de ne pas hésiter à s'adapter aux besoins de la région : si elle est particulièrement en difficulté, cela peut s'avérer efficace de s'écarter des réglementations en vigueur, comme abaisser un seuil minimal ou un taux de couverture.

Conclusion

Le tournant démographique et ses effets sont pris en compte dans la plupart des politiques publiques allemandes depuis 2012, à toutes les échelles d'action. Le choix du gouvernement fédéral d'établir une stratégie démographique et d'attirer de la main-d'œuvre se retrouve décliné à différents échelons, à la fois dans les Länder, mais aussi plus localement. Au sein des Länder est-allemands, qui sont concernés par le tournant démographique de manière plus précoce et plus intense, certaines pratiques permettant de valoriser la région et d'y attirer de la population circulent, comme les agences pour le soutien du mouvement de retour à l'Est ou les journées de recrutement d'une population ciblée comme les personnes ayant quitté le Land.

⁶³ „Für die dargestellten kleinstädtisch geprägten Gemeinden lässt sich festhalten, dass sich diese, wie der Landkreis insgesamt, in Zukunft einem Bevölkerungsrückgang gegenübersehen. Der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre wird zwischen 30-40% ausmachen. Die Infrastrukturen müssen demnach den demografischen Herausforderungen angepasst werden.“

⁶⁴ „Stärkung des Landkreises als attraktiven Arbeits- und Wirtschaftsraum sowie der regionalen Wettbewerbsfähigkeit.“ Endbericht ILEK LANDKREIS VORPOMMERN-GREIFSWALD, p.126-127

Les régions les plus affectées par le changement démographique ne sont cependant pas toujours à même de mettre en place ces stratégies, et un décalage s'observe entre les recommandations issues de la recherche sur le tournant démographique et les mesures effectivement prises sur place. Les mesures préconisées, comme la réduction de l'offre de services de proximité, sont relativement impopulaires et difficiles à mettre en place politiquement. De plus, une mauvaise compréhension des implications du tournant démographique à long terme amène les acteurs locaux à rédiger des stratégies qui ne ciblent qu'une partie des problèmes posés par le recul de la population et le vieillissement, et qui manquent de mesures concrètes à mettre en œuvre.

Chapitre 2 : Des enjeux dépassant la démographie : la périphérisation comme grille de lecture des inégalités territoriales allemandes

Le chapitre précédent a montré en quoi les enjeux démographiques étaient centraux en Allemagne à différentes échelles : perte de population et vieillissement concernent un grand nombre de régions allemandes, et plus particulièrement dans l'ex-RDA. En raison de l'ampleur des pertes de populations de certaines villes à partir des années 1970, et principalement en Allemagne orientale après la Réunification, de nombreuses recherches ont porté sur la décroissance en Allemagne, et en particulier sur la décroissance urbaine. Le champ des « *Schrumpfende Städte* » (littéralement « villes rétrécissantes ») fait écho en cela au champ de recherche sur les *shrinking cities*, ainsi qu'à celui des villes en déclin, ou villes en décroissance en France.

Cependant, comme l'ont montré Sylvie Fol et Emmanuèle Cunningham-Sabot, la décroissance est un processus multidimensionnel, dont la perte de population n'est qu'un aspect, souvent utilisé comme mesure du phénomène de décroissance (Fol, Cunningham-Sabot, 2010). Dans la continuité de ces analyses, ce deuxième chapitre porte un regard plus large sur les inégalités territoriales allemandes, intégrant d'autres dimensions que la démographie. Dans cette perspective, la notion de périphérisation, processus de fabrication des périphéries, y est mobilisée comme grille de lecture. Tout comme la notion de décroissance urbaine, l'approche par la périphérisation est multidimensionnelle et prend en compte des facteurs démographiques mais aussi socio-économiques. Cette approche, développée dans les années 2000 par des sociologues ruralistes, insiste toutefois également sur les relations de dépendance qui s'installent entre les centres de développement économique et les régions qui en sont à l'écart (Keim, 2006 ; Neu, 2006).

La première partie de ce chapitre retrace l'émergence des analyses de la décroissance en Allemagne, autour de la notion de « *Schrumpfung* » (rétrécissement). Après la Réunification, l'essentiel des travaux de ce champ portent sur l'Allemagne orientale, dont les pertes de population sont rapides et massives. En parallèle, la notion de périphérisation émerge en sociologie au milieu des années 2000 ; plusieurs chercheurs ruralistes constatent que certaines de leurs régions d'études, en particulier dans l'est de l'Allemagne, se retrouvent à l'écart des dynamiques de polarisation, et alertent sur la « périphérisation » de ces régions. La seconde partie du chapitre revient en détail sur ce qui caractérise la périphérisation, et les

différentes étapes de l'utilisation de ce terme dans la recherche. Elle expose ensuite les difficultés à appréhender statistiquement la périphérisation, et propose une mesure de la périphéricité, c'est-à-dire de façon d'être touché par la périphérisation. Par des analyses à l'échelon du *Kreis*, il est montré comment les régions d'Allemagne sont confrontées à différents types de périphéricité.

1. Penser la périphérisation, un processus multidimensionnel de fabrication des périphéries

Les enjeux démographiques, et en particulier la perte de population de beaucoup de villes allemandes, sont à l'origine du développement de nombreux travaux en Allemagne sur la décroissance urbaine. Ce thème a été particulièrement traité dans les années 2000, alors même qu'émergeait en sociologie rurale la notion de périphérisation. Contrairement à la notion de décroissance, ce courant n'a pas pour origine la diminution de la population, mais plutôt le constat d'un écart se creusant entre les centres de développement, principalement urbains, et certains espaces ruraux, en particulier dans l'est de l'Allemagne.

1.1. Décroissance et périphérisation : des approches multidimensionnelles

La décroissance et la périphérisation sont deux approches qui ont en commun d'analyser un phénomène de déclin dans plusieurs dimensions. La décroissance a principalement été mobilisée dans le cadre urbain, et le débat allemand sur ce phénomène a la particularité d'accorder une grande importance aux facteurs démographiques du déclin, et particulièrement à sa dimension « naturelle » (baisse de la fécondité) (Florentin *et al.*, 2009). C'est seulement dans un deuxième temps que les travaux allemands se rapprochent de ceux menés dans d'autres pays (comme la France) en prenant en compte d'autres facteurs comme le contexte économique. En revanche, le courant de recherche sur la périphérisation part plutôt du constat d'un décrochage de certains territoires, notamment sur le plan économique. Pour les premiers chercheurs à avoir formalisé cette notion, une région périphérisée se caractérise avant tout par une perte de pouvoir : les acteurs de ces régions ne sont plus en mesure de faire valoir leurs propres intérêts face à celles qui concentrent les activités créatrices de richesses (Neu, 2006). Cette approche, qui s'inscrit dans un tournant constructiviste des sciences humaines et sociale allemandes (Germes *et al.*, 2011), ne vise pas à s'opposer aux analyses de la décroissance urbaine, mais critique plutôt la vision des espaces périphériques par les politiques publiques allemandes, jugée réductrice (Beetz, 2008).

1.1.1. La décroissance urbaine en Allemagne

En Allemagne, les premières études sur le déclin, sous le terme de *Schrumpfung*, désignant un rétrécissement (traduit ici par décroissance), remontent aux années 1970, en RFA. Ils portent principalement sur les villes connaissant des formes de désindustrialisation, c'est-à-dire les villes de la Ruhr, région minière emblématique de l'Allemagne fédérale. Le terme équivalent de *shrinking cities* apparaît parallèlement au même moment aux États-Unis (Thornbury, 1978)⁶⁵, pour décrire les villes faisant face au déclin industriel et au processus de suburbanisation propre aux villes américaines (Cunningham *et al.*, 2010).

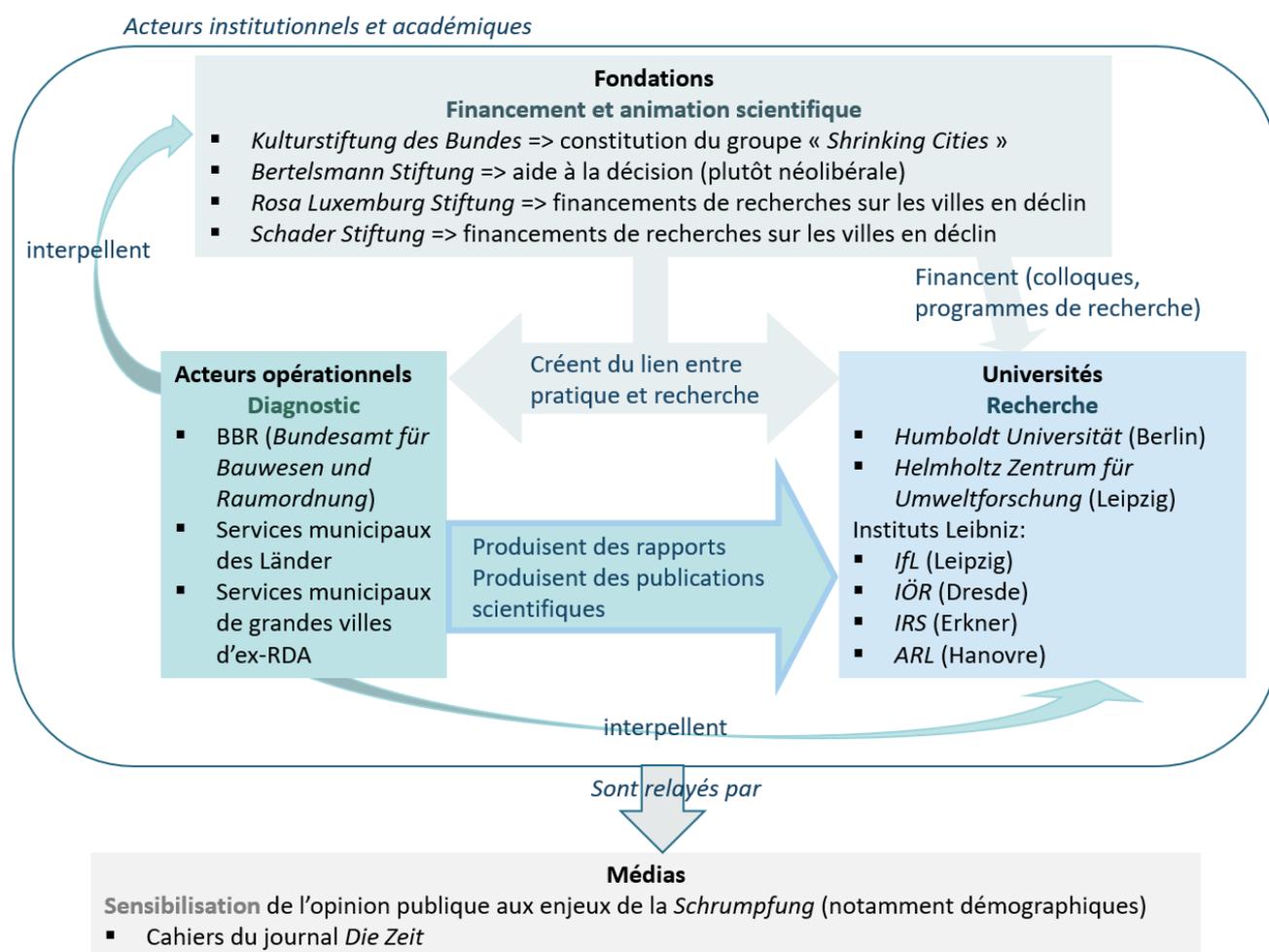
Les *schrumpfende Städte* ou *shrinking cities* portent à la fois l'idée du rétrécissement et de la diminution d'une quantité dénombrable, mais la prise de conscience de l'ampleur et des effets du phénomène se fait grâce à la parution d'un article de deux sociologues de RFA en 1988 (Häusserman & Siebel, 1988). Cet article est fondateur à plusieurs titres. Tout d'abord, il s'agit de la première grande contribution universitaire sur le sujet. De plus, il envisage la décroissance comme un processus multidimensionnel, résultant de causes autres que seulement démographiques. Enfin, cet article pose aussi la décroissance comme une opportunité de s'affranchir des paradigmes de la planification urbaine (Florentin *et al.*, 2009). Même si cet article ouvre le débat sur la décroissance urbaine, les publications sur la *Schrumpfung* ne connaissent dans un premier temps pas de grand succès, car la plupart des acteurs peinent à se représenter l'ampleur du phénomène (*ibid.*).

Le début des années 1990 est marqué en Allemagne par la Réunification, et les transformations qu'elle implique se traduisent par de nombreuses recherches sur la décroissance urbaine en Allemagne orientale. Ces analyses se font principalement sous l'angle de la transition post-socialiste, et contribuent à l'émergence d'un champ de recherche autour de la notion de *Schrumpfung* dans les années 2000 (voir figure 2.1). La décroissance commence à être étudiée en tant que telle et non comme situation d'exception par rapport à la croissance (*ibid.*). Ces études concluent à une spécificité du phénomène de la décroissance à l'Est : la combinaison de la perte de population, d'une perte d'emplois dans l'industrie, et d'une forme de domination économique de l'Ouest fait des villes est-allemandes des cas particuliers. Si certaines études portent sur des villes ayant connu des pertes de population impressionnantes

⁶⁵ Le terme de déclin urbain (« *urban decline* ») est en revanche antérieur aux années 1970, on en trouve des traces dès 1938 dans un rapport du gouvernement américain, ainsi que dans les travaux de L. Mumford (1938) portant sur la « modernisation » conduisant à un déclin des métropoles (Cunningham *et al.*, 2010). L'expression « *urban decline* » est très utilisée dans les années 1960 et 1970 (*ibid.*)

comme Hoyerswerda⁶⁶ dans le Brandebourg (Hannemann, 2003), ou Wolfen en Saxe-Anhalt et Weißwasser⁶⁷ en Saxe (Bernt *et al.*, 2005), de nombreux travaux portent également sur les plus grandes villes comme Leipzig et Dresde, qui présentent des configurations différentes, moins extrêmes. De nouveaux modèles y sont donc développés, comme la ville « perforée » (« *perforierte Stadt* »), désignant des îlots de dégradation continue parmi des quartiers dont la situation se maintient voire s'améliore (Lütke-Daldrup, 2001). L'ampleur, mais aussi la rapidité des transformations qui frappent ces villes de toutes tailles en font une sorte de laboratoire pour le reste de l'Allemagne (Reuther, 2003).

Figure 2.1 – Schéma de la structuration du champ de recherche sur la Schrumpfung



Source : d'après Florentin *et al.*, 2009

Comme le soulignent Daniel Florentin, Sylvie Fol et Hélène Roth (2009), la spécificité de ce champ allemand de la décroissance est dans un premier temps sa focalisation sur l'aspect

⁶⁶ -45% d'habitants entre 1991 et 2011

⁶⁷ -46% d'habitants entre 1991 et 2011

démographique, et en particulier les causes naturelles de l'évolution démographique. L'attention se porte sur la baisse rapide de la fécondité et son impact sur la structure de la population. Si certains y voient une évolution inéluctable des sociétés occidentales (Van de Kaa, 1987), d'autres attribuent cette baisse au choc qu'a représenté la Réunification pour la société est-allemande. Pourtant, dès 2002, des études montrent l'importance du facteur migratoire (Herfert, 2002). Par la suite, les travaux sur la *Schrumpfung* prennent en compte d'autres facteurs, et se rapprochent en cela des travaux sur la décroissance menés dans d'autres pays. L'application de la décroissance à des régions et non plus des villes date également de 2002 en Allemagne orientale, où les travaux sur les changements démographiques mentionnent des « *schrumpfende Regionen* ». La décroissance démographique des villes et des campagnes est donc appréhendée d'un seul tenant, ce qui fait ressortir la généralisation de ces problématiques à des régions entières de l'ex-RDA (Herfert, 2002 ; Müller, Siedentop, 2004).

Outre la dimension démographique, un autre élément structurant des travaux et plus généralement du débat public sur la *Schrumpfung* est la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine *Stadtumbau Ost* entre 2002 et 2009. Financé par le gouvernement fédéral et les Länder d'Allemagne orientale à hauteur de 2,5 milliards d'euros, il a pour objectif d'aider les collectivités territoriales à résoudre les problèmes de vacance résidentielle. Il contribue donc à financer la réhabilitation de certains quartiers, à favoriser l'accession à la propriété dans les centres-villes, mais surtout à démolir de nombreux logements vacants (Glock, Häussermann, 2004 ; Florentin *et al.*, 2009). Si dans l'ensemble, la solution de la démolition a fait consensus, le programme a cependant été critiqué pour le manque de revalorisation à la suite du financement des destructions (Bernt, 2006), l'absence d'alternatives à la démolition (Radzimski, 2016) ainsi que son coût trop important pour les villes petites et moyennes (Florentin *et al.*, 2009).

1.1.2. De la décroissance à la périphérisation ?

En parallèle des approches sur la décroissance, certains travaux témoignent depuis le milieu des années 2000 d'un intérêt croissant en Allemagne pour la notion de périphérisation (Roth, 2016). Dans la lignée de courants constructivistes de la *Neue Kulturgeographie* (« nouvelle géographie culturelle »), cette approche insiste sur l'aspect construit des espaces, et accorde une grande importance à la théorie du discours (Germes *et al.*, 2011). En analysant les différenciations spatiales au prisme des périphéries, les théoriciens de la périphérisation n'envisagent pas des villes en décroissance mais des espaces périphériques (à géométrie

variable) par rapport à un ou plusieurs centres. La périphérisation peut donc être pensée à plusieurs échelles, même si elle a dans un premier temps été appliquée à des régions rurales du nord-est de l'Allemagne comme le Mecklembourg-Poméranie (Beetz *et al.*, 2005).

En termes de critères pour définir les espaces en cours de périphérisation, on retrouve plusieurs éléments utilisés pour analyser les villes en décroissance. En effet, dans les deux cas, plusieurs dimensions sont envisagées : démographique, économique et sociale. L'approche par la périphérisation se distingue cependant par l'importance accordée aux rapports de domination entre centre et périphéries, en particulier sur le plan politique. De plus, même si certains travaux sur la *Schrumpfung* ont parfois intégré les enjeux d'images et de représentations (Dürschmidt, 2004), cette dimension est beaucoup plus présente dans l'approche par la périphérisation. Il est intéressant de noter que ce renouvellement du regard sur les espaces en déclin, se fait souvent depuis les mêmes instituts (voir figure 2.1) qui ont contribué à structurer le champ sur la *Schrumpfung*, comme l'*Institut für Länderkunde* (IfL) de Leipzig, l'IRS d'Erkner et l'ILS de Dortmund (Roth, 2016).

Une dernière spécificité des études mobilisant la périphérisation est qu'elles sont particulièrement adaptées à l'analyse de territoires post-socialistes. Comme le souligne Hélène Roth, la géographie allemande a souvent expliqué les difficultés rencontrées par l'Allemagne orientale par « la Réunification », sans rentrer dans le détail des modalités politiques de cette réunification (Roth, 2016). Raj Kollmorgen, sociologue est-allemand, a montré que les études sur les nouveaux Länder ont longtemps été dominées par une perspective de convergence vers le modèle ouest-allemand, un processus de modernisation et de rattrapage (Kollmorgen, 2010). De nombreuses analyses, en particulier économiques, attribuent pourtant aux conditions de la Réunification une grande partie des difficultés rencontrées par la suite par l'ex-RDA (voir encadré 2.1). Les facteurs explicatifs proposés pour expliquer les trajectoires des espaces ruraux d'Allemagne orientale sont donc étroitement liés à des rapports de domination.

Encadré 2.1 - Les conditions de la Réunification allemande à l'origine des difficultés des nouveaux Länder ?

À la fin de la partition allemande, les flux migratoires de l'Est vers l'Ouest sont massifs. Pour endiguer ces flux, les dirigeants allemands de l'Ouest décident d'opter pour une unification rapide et, en février 1990, Helmut Kohl propose à la RDA une union monétaire. Ce choix, très controversé, permettait de donner un pouvoir d'achat élevé aux Allemands de l'Est, et correspondait ainsi à leur désir croissant de prospérité (Brenke, 2010). Toutefois, la banque fédérale allemande et le conseil d'économistes chargé d'analyser la situation

s'opposent à cette idée et recommandent au chancelier une solution par étape, dite « du couronnement » (*Krönungstheorie*) : l'Allemagne commencerait par engager de grandes réformes économiques, moderniserait progressivement son appareil productif en bénéficiant d'investissements ouest-allemands, puis, une fois le processus de convergence entamé, adopterait le Deutsche Mark (Zielinski, 2004). Cette option est plus largement soutenue par le parti vert « Die Grünen », ainsi que par le social-démocrate Oskar Lafontaine. C'est malgré tout la « thérapie de choc » souhaitée par le gouvernement qui l'emporte, notamment pour des raisons électorales : la première élection libre de RDA ayant lieu en mars 1990, Helmut Kohl souhaitait voir la CDU est-allemande l'emporter grâce à la promesse d'un niveau de vie élevé pour les électeurs (Zielinski, 2011).

La mise en place du taux de change à 1 pour 1 entre marks est-et ouest-allemand a été vivement débattue : elle permettait d'augmenter le pouvoir d'achat des Allemands de l'Est mais son application aux salaires faisait peser des coûts très importants sur les entreprises déjà fragilisées par l'intégration à l'économie de marché. Alors que jusqu'en juin 1990, un DM s'échangeait contre 4,3 marks est-allemands, ce taux est donc abandonné au 1^{er} juillet 1990. Comme le souligne Karl Brenke, « aucune économie n'aurait résisté à un tel choc » (Brenke, 2010), c'est pourquoi en quelques semaines seulement, la production industrielle est-allemande diminue de moitié, et seules des subventions massives l'empêchent de s'effondrer complètement (*ibid*).

Outre l'union monétaire, un autre aspect important des conditions de la Réunification est la façon dont les entreprises est-allemandes ont été privatisées. En juin 1990 est votée la création d'une société de gestion des entreprises est-allemandes, la *Treuhandanstalt*, avec trois principales missions : la privatisation, l'assainissement (certaines entreprises seulement, pour augmenter leurs chances d'être vendues), et la fermeture (pour les entreprises trop dégradées pour être assainies ou vendues). L'orientation politique de cet organisme a elle aussi fait l'objet de nombreux débats : l'Allemagne de l'Est aurait souhaité une privatisation lente associée à une politique industrielle et structurelle forte, et l'opposition mettait en garde contre « un bradage » de la RDA conduisant à d'importants problèmes sociaux, mais ce sont finalement les conservateurs de la CDU qui l'emportent (Zielinski, 2011). La politique de privatisation ne remporte pas le succès escompté chez les investisseurs est-allemands, et fin 1990, la direction de la *Treuhandanstalt* se résout à baisser les prix de vente des entreprises, au point qu'il devient courant que des entreprises soient pour un mark symbolique voire à des prix « négatifs » (*ibid*). La « destruction créatrice » de Schumpeter sur laquelle misaient

les tenants de la thérapie de choc n'a pas lieu, l'Allemagne de l'Est connaît une rapide désindustrialisation, et la population découvre le chômage, même si une part importante des employés de l'industrie part en retraite ou en pré-retraite, car les entreprises gérées par la *Treuhandanstalt* employaient environ 40 % des salariés de la RDA (soit 4 millions de personnes). Même si la politique de la *Treuhandanstalt* a infléchi sa politique en 1991 à la suite de très vives critiques, les mesures ont été trop tardives pour infléchir la tendance (*ibid*), c'est pourquoi le tissu industriel est-allemand et plus généralement l'économie est-allemande ont beaucoup pâti de cette politique.

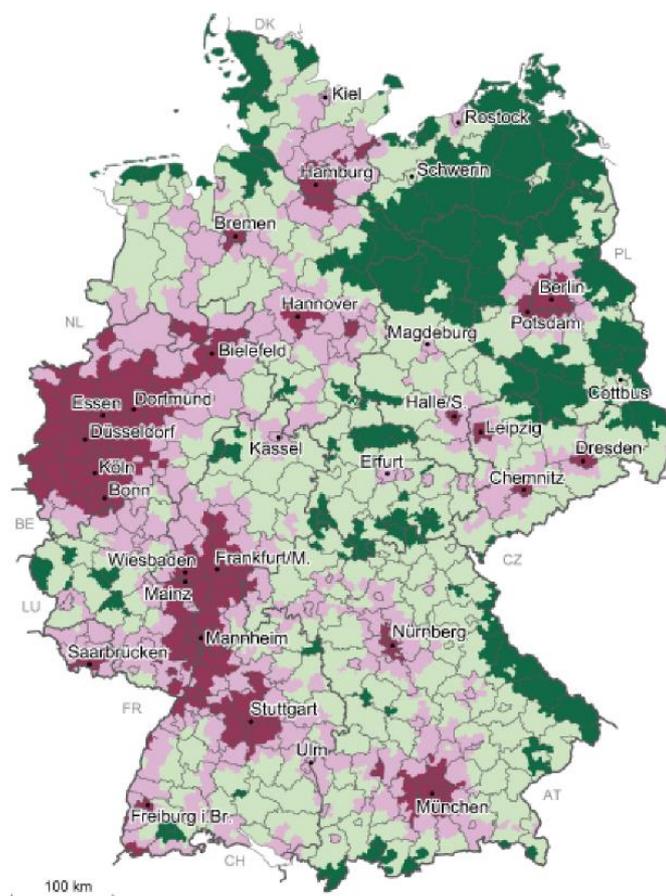
Les conditions de l'unification allemande ont donc fait l'objet de trois grands ensembles de critiques (Zielinski, 2004) : un premier ensemble porte sur l'absence de recul critique de la politique de la RFA au moment de la réunification. Un deuxième, davantage sur le volet économique, porte sur la thérapie de choc et le rôle de la *Treuhandanstalt*. Le dernier est davantage politique, et rapproche les conditions de l'unification d'une colonisation (Vilmar, Guittard, 1999) : domination des négociations de l'unification par la RFA, rejet en bloc de tout ce qui provenait de la RDA sans compromis, mais aussi transfert des institutions ouest-allemandes à l'Est.

La périphérisation est donc née d'un changement dans le regard porté sur certains espaces ruraux en marge des dynamiques de polarisation, affectés par un faisceau de difficultés (démographiques, économiques, sociales) analysées au prisme de rapports de domination et de perte de pouvoir des acteurs locaux sur leur territoire.

1.1.3. Définir les périphéries en France et en Allemagne

Déplacer le débat scientifique de la décroissance urbaine à la construction des périphéries rurales implique une redéfinition des périphéries. L'approche en termes de périphérisation critique les catégories de l'aménagement du territoire allemand qui mesure la périphérie *via* la distance à un centre (Beetz, 2008). En effet, à partir de 2005, l'Office fédéral pour l'aménagement du territoire (BBR) a choisi d'abandonner la distinction entre rural et urbain (cf. Chapitre 4) pour concentrer son zonage sur les enjeux d'accessibilité régionale et de situation. Les critères retenus sont alors liés à la distance aux villes centres, qui permet de distinguer des régions périphériques (*peripher*) et centrales (*zentral*) (Lacquement, 2016). Cependant, ces catégories ont été vivement critiquées comme trop réductrices (Leber, Kunzmann, 2006), et ont donné lieu à une actualisation de la typologie en 2010, également fondée sur des critères d'accessibilité.

Figure 2.2- Types d'espaces selon la situation, typologie du BBR en 2010



Type de situation selon la population journalière accessible

- Très périphérique (sehr peripher) -> moins de 81 000 personnes
- Périphérique (peripher) -> 81 000 à 183 000 personnes
- Central (zentral) -> 183 000 à 410 000 personnes
- Très central (sehr zentral) -> 410 000 personnes et plus

Source : d'après BBSR, Bonn, 2012

Cette typologie repose sur le modèle d'accessibilité du BBSR, et valorise la proximité des grands centres d'emplois et de services. Pour chacun des 4 600 regroupements de communes (*Gemeindeverband*), le potentiel de population journalière accessible en deux heures de trajet en transport individuel motorisé a été mesuré. Ce calcul est réalisé en additionnant les habitants et les mobilités domicile-travail entrantes, et en soustrayant les mobilités domicile-travail sortantes, pour rendre compte de l'importance des centres en tant que lieux d'emploi. Sont ensuite regroupés la population journalière du centre et des groupements de communes accessibles en moins de deux heures de trajet dans un indice de centralité⁶⁸. Cet indice de

68

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/Raumtypen2010_vbg/Raumtypen2010_alt.html consulté en août 2022

centralité est pondéré par la distance, selon un dérivé du modèle gravitaire qui considère la distance à parcourir comme un frein à partir de 10 minutes de trajet. Les seuils ont été établis à partir de la moyenne, 183 000, à laquelle on a ajouté et soustrait l'écart-type⁶⁹. Sont ainsi considérées comme très périphériques les zones dans lesquelles la population accessible en journée en moins de deux heures de voiture est de 81 000 personnes.

La majorité des espaces très périphériques se situe en Allemagne Orientale, principalement dans le nord-est (Mecklembourg-Poméranie, Saxe-Anhalt, Brandebourg), mais également au sud de Berlin. À l'exception d'Erfurt, la capitale, le Land de Thuringe est également majoritairement périphérique, voire très périphérique. La Saxe bénéficie de plusieurs pôles urbains comme Leipzig, Dresde et Chemnitz qui diminuent la part d'espaces périphériques du Land. La frontière entre la Bavière et la République tchèque est également classée comme très périphérique, de même que le littoral ouest de la pointe du Schleswig-Holstein. Les espaces les plus centraux se situent dans l'Allemagne rhénane, ainsi que dans les grandes villes comme Brême, Hambourg, Berlin et Munich, le plus souvent entourés d'une couronne d'espaces centraux.

Selon cette typologie qui valorise les densités de population élevée, les espaces périphériques recourent en grande partie les espaces ruraux, ce que ne contestent pas les théoriciens de la périphérisation. Ceux-ci mobilisent la référence au sociologue Reinhard Kreckel pour définir les périphéries, et citent fréquemment sa définition (Kreckel, 1990) :

« Kreckel voit le point commun à toutes les formes d'inégalités structurées dans le fait qu'elles "ont toutes quelque chose à voir avec les rapports de force" et qu'elles doivent être comprises comme "le résultat de constellations de forces". L'auteur propose à cet effet la "métaphore centre-périphérie", qui doit être comprise comme un champ de forces structuré de manière asymétrique : "Elle décrit un champ de tensions qui se caractérise typiquement par une concentration des forces au centre et une fragmentation des forces à la périphérie".⁷⁰»

(Neu, 2006, p.11-12)

La mobilisation de cette référence renforce la compréhension dynamique des périphéries par des rapports de pouvoir. En France, c'est principalement le géographe Alain Reynaud qui, au

⁶⁹ Pour calculer les seuils, les valeurs de l'indice ont d'abord été passées en logarithme en raison d'une distribution dissymétrique (*ibid.*)

⁷⁰ „Die allen Formen strukturierter Ungleichheit zugrunde liegende Gemeinsamkeit sieht Kreckel darin, dass sie "alle etwas mit den Machtverhältnissen zu tun haben" und sie als "Resultat von Kräftekonstellationen" zu verstehen sind. Der Autor bietet dazu die "Zentrum-Peripherie-Metapher" an, die als asymmetrisch strukturiertes Kräftefeld zu verstehen ist: "Sie beschreibt ein Spannungsfeld, das typischerweise durch Kräftekonzentration im Zentrum und Kräftezersplitterung an der Peripherie gekennzeichnet ist““

début des années 1980, développe le double concept de centre/périphérie au sein d'un système territorial :

« Toute classe socio-spatiale (cf. Alain Reynaud, 1979) c'est-à-dire tout groupe humain défini par un critère d'appartenance spatiale, peut s'envisager à n'importe quel degré de l'échelle spatiale — à travers l'opposition centre-périphérie. Mais les écarts, les contrastes ou les inégalités entre centre et périphérie ont une ampleur extrêmement variable, faible dans certains cas — et à la limite presque négligeable dans la pratique —, forts dans d'autres cas — et suscitant alors mécontentements, rancœurs et protestations de la part des habitants de la périphérie. »

(Reynaud, 1980)

Dès ces premiers travaux, la périphérie est donc envisagée comme multiscalaire (« à n'importe quel degré de l'échelle spatiale »), et ne répond pas forcément à des critères de localisation. Dans ses travaux d'inspiration marxiste, Alain Reynaud prête une attention accrue aux inégalités entre centre et périphérie. Avant les travaux de Reynaud en géographie, le couple centre/périphérie avait surtout été popularisé par des économistes des inégalités du développement. Dans les années 1970, Immanuel Wallerstein avait donné de la nuance au concept en montrant que centres et périphéries pouvaient évoluer, et que l'on pouvait aussi trouver des situations intermédiaires relativement stables (Lévy, 2013). Alain Reynaud a poursuivi cette idée en définissant le centre comme lieu de concentration de population, de richesses, d'information, capacité d'innovation, moyens d'action et surtout de pouvoir de décision (Reynaud, 1981). Il systématise également l'interactivité entre centre et périphérie, qui n'existent que l'un par rapport à l'autre. Si le centre se distingue par sa grande accessibilité et attractivité, il engendre également polarisation et échanges dissymétriques (Cattan, 2012). La périphérie se définit à l'inverse comme enclavée, isolée, avec un niveau de vie moindre, et une absence d'autonomie en matière décisionnelle (Cattan, 2012). La géographie radicale propose alors une lecture critique des périphéries, interprétées comme le résultat du capitalisme (Harvey, 2000), les périphéries sont dès lors considérées comme porteuses d'enjeux de justice sociale (Reynaud, 1981).

Selon Nadine Cattan, « l'imbrication croissante des situations de centralités et de positions périphériques rend aujourd'hui le concept centre/périphérie moins opérationnel voire obsolète » (Cattan, 2012). À partir des années 2000, les périphéries sont de plus en plus envisagées comme un construit social, pouvant recouper ou non un type de périphérie spatiale (Copus, 2001). Le rapport du programme européen ESPON sur les périphéries intérieures, « *Inner Peripheries* » d'Andrew Copus et Juan Noguera distingue ainsi trois types de périphéries : les espaces interstitiels au bas potentiel économique, les espaces marqués par une faible

accessibilité aux services d'intérêt général, et enfin les espaces au niveau socio-économique faible par manque de proximité organisée (Copus, Noguera, 2016). Les auteurs soulignent l'avantage du terme « *peripheralization* » par rapport à la notion statique de périphérie et aussi par rapport à celle de marginalisation : il permet d'insister sur le rôle de la connectivité et des réseaux, spatiaux ou sociaux dans le développement d'un territoire. En effet, la notion de marge suppose davantage de se référer à une norme : la marge est à la limite de la norme territoriale, sa position est relative dans un système territorial (Prost, 2004). Au contraire, le terme périphérie insiste davantage sur les logiques et les systèmes de dépendance des territoires. En France comme en Allemagne, les travaux sur les périphéries issus de différentes disciplines (sociologie, géographie, économie) ont donc à l'origine une inspiration marxiste, et insistent sur les rapports de domination entre centre et périphérie.

Encadré 2.2 - Un regard critique sur les espaces périphériques en France

En France, la géographie a particulièrement été mobilisée sur le sujet des périphéries après la parution en 2014 de l'ouvrage de Christophe Guilluy *La France périphérique*. Dans le prolongement de son ouvrage précédent, *La fracture française*, l'auteur y expose une opposition entre les espaces métropolitains bénéficiant de la mondialisation et la « France périphérique » qui engloberait, selon l'auteur, les espaces ruraux et périurbains mais aussi les villes petites et moyennes. C. Guilluy justifie dès lors le vote croissant pour le Front National [aujourd'hui Rassemblement national] par une « fracture culturelle », à savoir que les ouvriers de la France périphérique s'estimeraient lésés en comparaison des ouvriers immigrés des banlieues. Très controversé, cet ouvrage a replacé la question des périphéries au centre du débat politique français. Dès sa parution, l'ouvrage est en effet très médiatisé et donne lieu à de nombreuses réactions, notamment au sein de la recherche en sciences humaines. La principale critique qui lui a été opposée est le manque de nuance, en opposant une périphérie uniforme aux espaces métropolitains (Charmes, 2014 ; Depraz, 2018). Les catégories sociales et spatiales mobilisées ont donc été vivement critiquées (Gintrac, Mekdjian, 2014). Une deuxième critique est la spatialisation induite par le lien entre France périphérique et vote FN ; on reproche à Guilluy d'essentialiser et de confondre causalité et corrélation (Depraz, 2018).

Selon cette perspective, la périphérie est alors définie par une distance, matérielle ou symbolique, au centre, un capital spatial qui serait moindre dans les campagnes et villes petites et moyennes par rapport aux banlieues, plus proches des centres. « La périphérie » est également caractérisée selon C. Guilluy par une population majoritairement blanche (« petits

Blancs »), et l'ouvrage est très imprégné du décalage entre cette population paupérisée blanche qui représenterait le « bon peuple » et les habitants des métropoles, censés être plus riches et multiculturels. Bien que très critiquée sur le plan scientifique et idéologique (Gintrac, Mekdjian, 2014 ; Charmes, 2014), la « France périphérique » a rencontré un large écho dans les mondes médiatique et politique autour de l'idée d'une fracture entre des centres bénéficiant des dynamiques de la mondialisation et des périphéries exclues, voire affaiblies par ce processus.

1.2. La périphérisation, une notion interprétative et relationnelle

La notion de périphérisation s'est développée dans les années 2000, et prend de l'importance à partir des années 2010 en dehors de la sociologie. Si cette approche n'est pas généralisée à l'ensemble des sciences territoriales allemandes, son essor est néanmoins significatif (Roth, 2016).

Tableau 2.1 - Naissance et développement de la notion de périphérisation (*Peripherisierung*)

Année	Auteur	Discipline	Source	Idée principale
2006	Keim	Sociologie rurale	Article dans la revue <i>APUZ</i>	Pose le nom et l'idée d'un processus socio-spatial
2006	Neu	Sociologie rurale	Article dans la revue <i>APUZ</i>	Insiste sur les représentations et leur rôle dans la trajectoire des territoires
2008	Collectif	Sociologie rurale	Ouvrage tiré d'un colloque	Inégalités territoriales
2009-2011	IRS (Erkner)	« Sciences sociales des territoires »	Programme de recherche avec terrain	Test sur le contexte urbain , en particulier les trajectoires de villes
2009	Bernt <i>et al.</i>	« Sciences sociales des territoires »	Article « <i>working paper</i> »	Problématisation et cadre théorique du programme sur la trajectoire des villes dans les espaces périphérisés. Définition de la périphérisation.
2011	Fischer-Tahir, Naumann	SHS	Workshop qui pose question et ouvre le débat	Test de la notion dans d'autres contextes que l'Allemagne
2013	Fischer-Tahir, Naumann (dir)	SHS	Ouvrage collectif en anglais issu du workshop de 2011	État de l'art sur la notion et son utilisation dans le monde
2013	Bernt, Liebmann	Géographie, aménagement, sciences politiques	Ouvrage collectif s'appuyant sur le projet de l'IRS	Centré sur les villes moyennes, propose une définition précise de la périphérisation, avec appareil de mesure pour l'ensemble de l'Allemagne par <i>Kreis</i> .
2016	Kühn	Aménagement	Ouvrage collectif	Villes (plutôt grandes villes), politiques publiques
2016	Roth	Géographie rurale	Article en français	Premier article en français à mentionner le glissement de la décroissance vers la périphérisation
2017	Kühn, Lang	Géographie	Article en anglais	Applique la grille à l'Europe
2020	Görmar, <i>et al.</i> , (IFL Leipzig)	Géographie	Rapport de conclusion	Villes petites et moyennes, la périphérisation comme contexte

Le tableau ci-dessus est commenté dans les sous-parties 1.2.1 et 1.2.2. qui retracent l'émergence et le développement de la notion de périphérisation en sciences humaines et sociales.

1.2.1. Naissance de la périphérisation en sociologie rurale (milieu des années 2000)

L'apparition de la notion de périphérisation (*Peripherisierung*) dans la littérature scientifique allemande remonte au milieu des années 2000 (tableau 2.1). Ce sont des sociologues ruralistes allemands qui proposent ce concept pour caractériser certains espaces ruraux allemands, en particulier dans l'est de l'Allemagne (Keim, 2006 ; Neu, 2006 ; Vonderach, 2006). Le constat d'un processus de décrochage de certains territoires ruraux, et du rôle des représentations dans ce processus est notamment fait par Gerd Vonderach (2006). Il développe le fait que ces espaces sont à envisager comme les périphéries de centres qui les maintiennent dans une logique de dépendance. Il insiste notamment sur l'aspect migratoire de l'évolution démographique : les départs peuvent être interprétés comme la manifestation d'une qualité de vie jugée insuffisante par les habitants, en particulier par les actifs qualifiés, qui sont plus susceptibles d'être attirés par d'autres régions, renforçant ainsi une forme de *brain drain* (Vonderach, 2006). Il amorce donc la formalisation de la première dimension de la périphérisation, les pertes migratoires (*Abwanderung*), qui se distinguent de l'analyse de l'évolution démographique générale en insistant sur le pouvoir de rétention des espaces étudiés par rapport à d'autres plus attractifs.

La même année, Karl-Dieter Keim définit la périphérisation comme un « affaiblissement progressif et/ou un décrochage des évolutions socio-spatiales, par rapport aux processus dominants de polarisation⁷¹ » (Keim, 2006). Selon lui,

« En premier lieu, la "périphérisation" désigne le processus d'affaiblissement de la capacité économique. Celui-ci est avant tout provoqué par le regroupement centripète de fonctions économiques, par exemple en raison d'économies d'échelle croissantes, dans les agglomérations⁷² »

(Keim, 2006, p.4)

Tout en soulignant que ces dynamiques peuvent apparaître dans des agglomérations, il est d'emblée précisé que l'article porte sur les espaces ruraux et les aspects urbains ne seront pas traités ; il n'est pas fait mention de travaux sur la décroissance urbaine, même si on retrouve de fortes similitudes dans les deux approches. Dans ce numéro, la « *Schrumpfung* » n'est pas

⁷¹ « "*Peripherisierung*" wird hier zusammengefasst als graduelle Schwächung und/oder Abkopplung sozial-räumlicher Entwicklungen gegenüber den dominanten Zentralisierungsvorgängen bezeichnet. » (Keim, 2006, p.3)

⁷² „An erster Stelle bezeichnet "*Peripherisierung*" den Prozess einer Schwächung der ökonomischen Leistungsfähigkeit. Diese wird vor allem durch die zentripetale Bündelung wirtschaftlicher Funktionen, zum Beispiel ausgelöst durch steigende Skalenerträge, in den Agglomerationsräumen herbeigeführt.“

mentionnée ; pour désigner le déclin, les mots utilisés sont « *Abwärt* » (« descente ») ou « *Niedergang* » (« déclin »).

Sans employer le terme de stigmatisation, Karl-Dieter Keim (2006) pose aussi la question de l'image des périphéries rurales, et des effets de leurs représentations négatives. Dans le même numéro de la revue *APUZ* (2006) intitulé « Espace rural » (*Ländlicher Raum*), Claudia Neu insiste, quant à elle, sur le rôle du discours négatif porté sur les espaces périphériques ruraux, en particulier dans l'est de l'Allemagne. Elle mentionne d'une part les représentations des périphéries rurales dans les médias, toujours dramatiques et chargées d'émotion et, d'autre part, les représentations des habitants eux-mêmes, qui n'arrivent pas à se projeter dans ces territoires (Neu, 2006) :

« Les reportages actuels sur les zones rurales périphériques de l'Allemagne de l'Est en sont un bon exemple. Ce sont toujours les mêmes descriptions de déclin, de dépeuplement, de tristesse et d'apathie, les habitants de ces régions ne se reconnaissent trop souvent pas dans ces descriptions. La vie dans et avec la nature, le profond attachement à la région et aux personnes qui y vivent, le large engagement citoyen et les multiples efforts pour lutter contre ce qui semble inévitable n'entrent que rarement dans le champ de vision des rédacteurs. Il ne s'agit donc pas seulement de points de vue différents sur les espaces ruraux périphériques, mais aussi d'une "lutte" pour la vision légitime des processus économiques et démographiques actuels. On peut imaginer l'impact de la représentation médiatique publique dramatisante sur les personnes vivant dans ces régions⁷³. »

(Neu, 2006, p.13)

Cette dimension clé des représentations des territoires permet, selon elle, de saisir la différence entre la Ruhr et le Mecklembourg-Poméranie, aux indicateurs économiques pourtant proches : les perspectives de développement apparaissent meilleures aux habitants de la Ruhr (« il se passe des choses ici », « cela va s'améliorer »⁷⁴) qu'aux habitants du nord-est, qui se sentent oubliés sur le plan politique, en décrochage (*ibid*). Les effets de ces représentations sont au cœur du processus de périphérisation car ils sont à l'origine de nombreux départs des espaces ruraux périphériques, en particulier des jeunes, pour lesquels

⁷³ „Die aktuelle Berichterstattung über periphere ländliche Räume Ostdeutschlands ist ein gutes Beispiel dafür. Es sind die stets gleichen Beschreibungen von Niedergang, Entvölkerung, Tristesse und Apathie. Zur Auflösung der Fußnote[15] Die Bewohner dieser Gegenden erkennen sich allzu oft in diesen Beschreibungen gar nicht wieder. Das Leben in und mit der Natur, die tiefe Verbundenheit mit der Region und den dort lebenden Menschen, das breite bürgerschaftliche Engagement und die vielfältigen Anstrengungen, sich gegen das scheinbar Unvermeidliche zu stemmen, gelangen nur selten in den Fokus der Redakteure. Es handelt sich also nicht bloß um unterschiedliche Sichtweisen auf periphere ländliche Räume, sondern auch um den "Kampf" um die legitime Sicht auf die aktuellen ökonomischen und demographischen Prozesse. Welche Wirkung die dramatisierende öffentliche Mediendarstellung auf die in diesen Regionen lebenden Menschen hat, lässt sich wohl erahnen.“

⁷⁴ « Hier passiert was », « es wird schon wieder besser » (Neu, 2006, p.10)

règnerait une « culture du départ » (« *Kultur des Weggehens* ») (Neu, 2006). La prise en compte de la stigmatisation (*Stigmatisierung*) est donc intégrée dès 2006 à la notion de périphérisation.

Après ce numéro spécial de 2006, les articles suivants sur la périphérisation paraissent en 2008. Il s'agit des actes d'une journée d'étude de sociologie s'étant tenue à Rostock (dans le Mecklembourg-Poméranie) en 2007, sous le titre « Périphérisation : une nouvelle forme d'inégalités sociales ?⁷⁵ », en lien avec le groupe de travail « *LandInnovation* » de l'académie des Sciences de Berlin et du Brandebourg⁷⁶. Les contributions ne portent pas directement sur les moteurs de la périphérisation mais plutôt sur les signes qui permettent de l'identifier, à savoir la perte croissante de fonction et de pouvoir. Dans cet ouvrage, Stefan Beetz insiste sur la dépendance que les espaces périphérisés subissent par rapport au centre ;

« La notion de périphérisation au sens où nous l'entendons ici se focalise sur la dépendance unilatérale et le manque de capacité à s'imposer. L'inégalité consiste en un manque d'autonomie et une privation durable de valeurs. En ce sens, la périphérisation ne concerne pas seulement l'addition spatiale des inégalités sociales, mais aussi les conséquences collectives telles que la préservation des biens collectifs, les services d'infrastructure et la capacité d'auto-organisation⁷⁷. »

(Beetz, 2008, p.11)

Stefan Beetz indique également que la dépendance aux prestations sociales compose une grande part de l'absence d'autonomie de ces régions. Sa lecture néomarxiste des périphéries rappelle que c'est bien le centre qui fixe les termes de l'échange avec les périphéries, caractérisées par une faible autonomie, et une certaine forme d'impuissance (*Machtlosigkeit*, littéralement absence de pouvoir) soulignée par la sociologie politique (Beetz, 2008). Comme l'écrit Claudia Neu,

« Ne pas (plus) pouvoir se défendre contre les inégalités, c'est cela la périphérie. Les acteurs ne parviennent pas, en raison de leur position sociale "faible" et, dans les espaces peu peuplés, probablement aussi en raison des grandes distances, à s'unir et à constituer un contre-

⁷⁵ *Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit?*

⁷⁶ De 2004 à 2008, ce groupe de travail a porté sur les changements ont été apportés aux systèmes écologiques et socioéconomiques des zones rurales, et la contribution des innovations technologiques et sociales au développement durable des zones rurales (publication par la suite d'une synthèse intitulée *Zur Zukunft ländlicher Räume: Entwicklungen und Innovationen in peripheren Regionen Nordostdeutschlands*).

⁷⁷ „(...) fokussiert der Begriff der Peripherisierung im hier verstandenen Sinne auf einseitige Abhängigkeit und fehlende Durchsetzungsfähigkeit. Ungleichheit besteht in mangelnder Autonomie und dauerhaftem Wertentzug. In diesem Sinne geht es bei der Peripherisierung nicht nur um die räumliche Addition sozialer Ungleichheiten, sondern um kollektive Folgen wie die Erhaltung kollektiver Güter, Infrastrukturleistungen und die Fähigkeit der Selbstorganisation.“

pouvoir afin de (re)trouver des marges de manœuvre pour aménager leurs propres conditions de vie⁷⁸. »

(Neu, 2006, p.13)

La dimension de la perte de pouvoir et d'autonomie, et le rapport de domination entre centre et périphéries sont donc bien au cœur de l'approche par la périphérisation, qui s'ajoutent aux pertes migratoires, au décrochage économique et sur le plan des infrastructures, ainsi qu'à la stigmatisation. Dans tous ces essais de formalisation de la notion de périphérisation, le processus est pensé comme allant de pair avec la polarisation (*Zentralisierung*).

Enfin, dès les débuts de la théorisation de la notion, le rôle des politiques publiques dans les processus de périphérisation est souligné. Ainsi, Karl-Dieter Keim accorde une grande responsabilité aux politiques publiques, qui peuvent limiter le décrochage ou au contraire l'accroître. Il rappelle notamment l'importance des choix politiques concernant les espaces de faible densité : délaissés délibérément des espaces presque sans peuplement comme au Canada ou en Scandinavie passe en Allemagne pour une provocation, dans un pays qui garantit dans sa constitution l'équivalence des conditions de vie sur le territoire (Keim, 2006). De même, d'autres contributions rappellent l'importance du débat en Allemagne sur cette « équivalence des conditions de vie », et voient dans le processus de périphérisation un échec des mécanismes de compensation censés garantir cette équivalence (Barlösius, 2006 ; Neu, Barlösius, 2008).

1.2.2. Développement de la périphérisation en géographie dans un contexte urbain (années 2010)

En 2009, des géographes se saisissent de la notion de périphérisation au sein de l'*Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung* (IRS) à Erkner, par le biais d'un programme de recherche avec travail de terrain qui s'est poursuivi jusqu'en 2011. Un premier article de cadrage signé de l'équipe paraît en 2009. Ce *working paper* pose les bases théoriques du programme, qui porte sur la trajectoire de six villes moyennes allemandes dans des espaces périphérisés (Bernt *et al.*, 2009). Il définit notamment la périphérisation en s'appuyant sur les travaux antérieurs des sociologues décrits plus haut. Ce premier programme est centré sur les politiques publiques dans un contexte périphérisé : il cherche à expliquer les trajectoires

⁷⁸ „Sich nicht (mehr) gegen Benachteiligungen wehren zu können, das bedeutet Peripherie. Den Akteuren gelingt es nicht, sich auf Grund ihrer "schwachen" sozialen Stellung und in dünn besiedelten Räumen wohl auch wegen der großen Entfernungen zusammenzuschließen und Gegenmacht zu bilden, um Handlungsspielräume für die Gestaltung der eigenen Lebensvorstellungen (zurück)zugewinnen.“

divergentes de certaines villes ayant des contextes territoriaux similaires, et détaille les possibilités d'action des acteurs locaux face à cette périphérisation (Bernt, Liebmann, 2013).

À la fin du programme, en 2011, un workshop ouvre le débat sur le caractère opératoire de la notion de périphérisation dans d'autres contextes que l'Allemagne. Il en ressort un ouvrage collectif paru en 2013 sous la direction d'Andrea Fischer-Tahir et Matthias Naumann, qui fait état de l'utilisation de la notion dans d'autres pays comme le Pakistan, le Brésil ou encore la Hongrie. La même année paraît l'ouvrage collectif issu du programme sur la trajectoire des villes dans des espaces périphérisés, codirigé par Mathias Bernt et Heike Liebmann. Centré sur les villes moyennes, il propose une définition précise de la périphérisation et différents critères pour la mesurer en Allemagne à l'échelon du *Kreis*, en prenant en compte trois dimensions (voir 2.1.1) : pertes migratoires, décrochage et dépendance (Kühn, Weck, 2013).

Les articles mobilisant la notion de périphérisation sont de plus en plus nombreux dans les années 2010, notamment dans des revues internationales, comme *European Planning Studies* (Lang, 2013 ; Weck, Beißwenger, 2014 ; Kühn, 2015), *disP the planning review* (Ehrlich, Kriszan & Lang, 2012), *European Urban and Regional Studies* (Kühn, Bert, Colini, 2017) et concernent des contextes variés, comme par exemple l'Europe centrale et orientale, l'Allemagne orientale ou encore l'Autriche (Beißwenger & Sommer, 2012 ; Bernt, Colini, 2013 ; Lang, 2015 ; Eder, 2019). En 2016 paraît un ouvrage de Manfred Kühn intitulé *Périphérisation et ville. Politiques d'aménagement urbain contre le déclin*⁷⁹ (Kühn, 2016), qui mobilise des exemples allemands mais aussi américains (Détroit) pour illustrer les quatre dimensions de la périphérisation (départs massifs, décrochage économique, dépendance, stigmatisation). L'objectif surtout d'insister sur la perte d'importance et de fonctions, mais aussi sur les relations de dépendance, en particulier politique, dans lesquelles sont pris les acteurs locaux. Même si elle a au départ surtout été mobilisée et définie par des sociologues ruralistes, la périphérisation a donc souvent été mobilisée pour analyser les trajectoires urbaines, en particulier dans les villes moyennes (Kühn, Weck, 2012 ; Bernt, Liebmann, 2013 ; Kühn, 2016). Un projet de l'*Institut für Länderkunde* à Leipzig a notamment été mené entre 2018 et 2020 sur la démocratie locale dans les villes petites et moyennes dans des contextes de périphérisation (Görmar *et al.*, 2020).

⁷⁹ *Peripherisierung und Stadt. Städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg*

L'approche par la périphérisation (*Peripherisierung*) se distingue principalement de l'approche par la décroissance (*Schrumpfung*) par l'accent mis sur la dépendance des territoires, et sur le rôle des discours, notamment médiatiques, portés sur les territoires. La dépendance se fait principalement par rapport aux échelons territoriaux supérieurs, notamment l'État fédéral, mais aussi par rapport aux grandes villes/aux pôles urbains. En outre, la périphérisation a été d'abord employée pour qualifier des espaces ruraux, puis des villes moyennes, contrairement à la décroissance qui a avant tout été utilisée en contexte urbain.

2. Comment appréhender et mesurer la périphérisation ?

Dans cette seconde partie, il s'agit de revenir plus précisément sur les critères employés pour mesurer la périphéricité en tant que résultat de la périphérisation. Après avoir présenté les mesures existantes dans les travaux de recherche précédemment évoqués, elle propose une nouvelle mesure à l'aide d'un indicateur composite.

2.1. Définir quantitativement la périphéricité

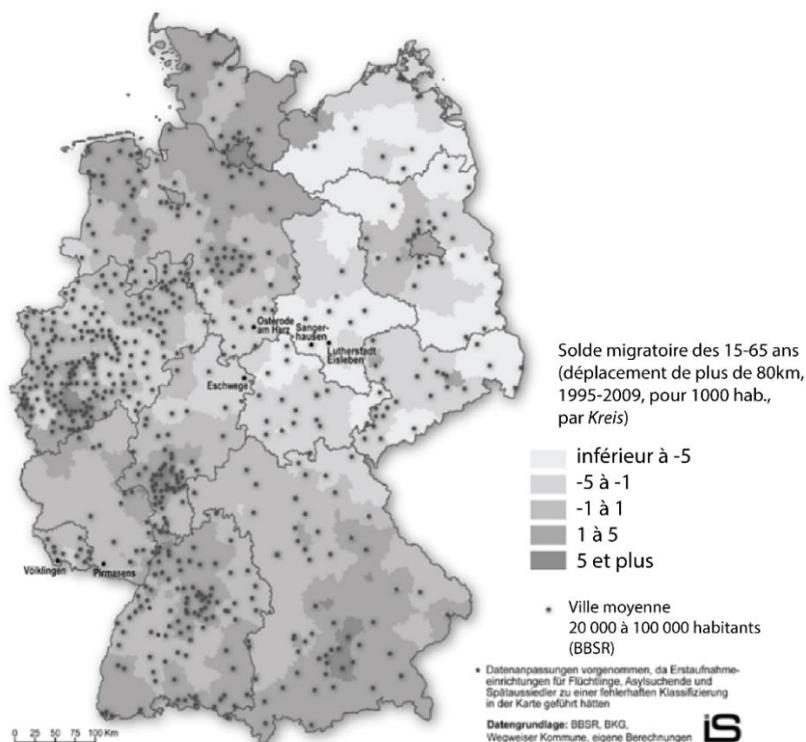
Mesurer la périphérisation dans ses différentes dimensions s'avère aussi complexe que mesurer la décroissance, du fait de certains aspects difficiles à quantifier. Dans ce travail de thèse, le choix a été fait de se concentrer sur les façons pour un territoire d'être touché par la périphérisation, c'est pourquoi chaque dimension a tout d'abord été mesurée seule, avant d'être ensuite synthétisée à l'aide d'un indicateur global.

2.1.1. Un premier travail de définition statistique abouti en 2012

La périphérisation est avant tout le processus de fabrication des périphéries, ce qui la rend difficile à mesurer dans toutes ses dimensions. Comme cela a été précédemment évoqué, le projet « Trajectoires urbaines dans des espaces périphérisés » mené au *Leibniz Institut d'Erkner* entre 2009 et 2011 a établi plusieurs indicateurs pour appréhender ce processus en Allemagne. Cependant, la méthodologie de ce projet étant principalement qualitative, les analyses statistiques occupaient une place mineure, et l'essentiel des analyses s'appuyait sur plus d'une centaine d'entretiens. En 2013, dans l'ouvrage partageant les résultats de ce programme de recherche, Heike Liebmann et Matthias Bernt proposent des indicateurs quantitatifs pour trois des quatre constituants de la périphérisation : les départs de population (*Abwanderung*), le décrochage économique et sur le plan des infrastructures (*Abkopplung*), et la dépendance politique et économique (*Abhängigkeit*). Le premier critère est illustré par le

solde migratoire des 15-65 ans, pour des mobilités de plus de 80 kilomètres, entre 1995 et 2009 (figure 2.3).

Figure 2.3 - Carte de mesure du critère « pertes migratoires »



Source : d'après Kühn, Weck, 2013, p. 32

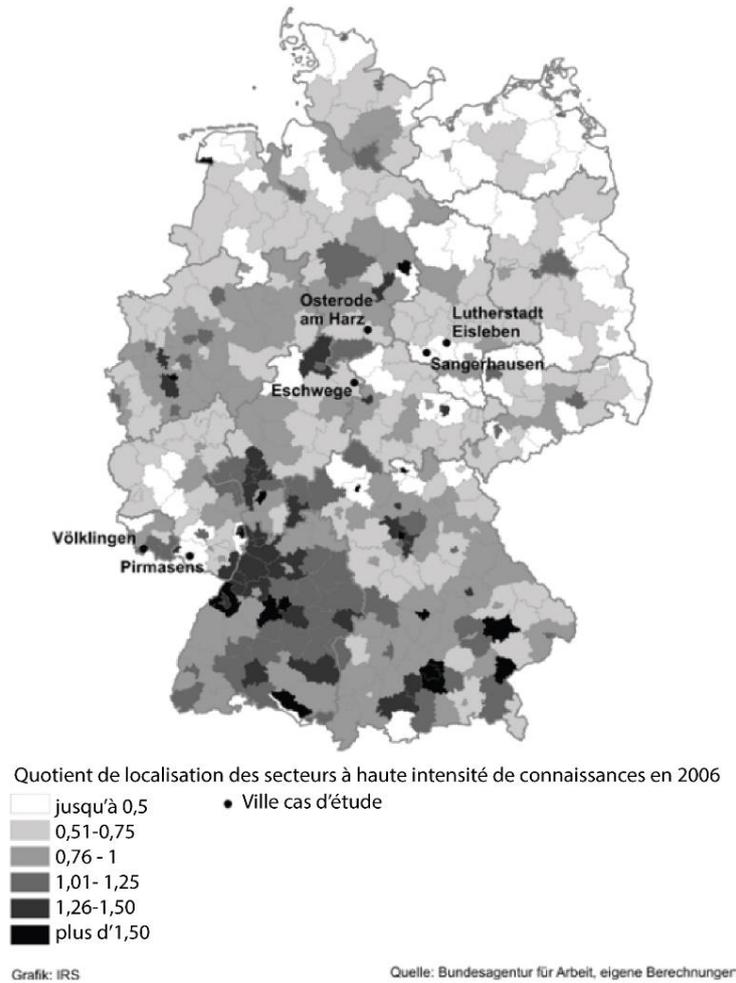
Ceci fait principalement ressortir en négatif les espaces ruraux de l'est de l'Allemagne, en particulier le Mecklembourg-Poméranie (à l'exception de la côte), la Saxe-Anhalt et la frontière germano-polonaise. À l'inverse, les espaces ruraux du nord-ouest de l'Allemagne (Schleswig-Holstein, Basse-Saxe) et du sud de l'Allemagne (Bavière) apparaissent avec un solde migratoire positif. C'est également le cas pour des régions métropolitaines comme Hambourg, Munich et Francfort, ce qui peut s'expliquer par les mobilités liées au travail, qui ont plus de chances de se faire vers de grands centres d'emplois.

La deuxième dimension, celle du décrochage économique et sur le plan des infrastructures, est représentée par la part des actifs des secteurs économiques à haut niveau de savoir⁸⁰ (Kujath, Planz, 2008). C'est le lieu de travail qui est pris en compte pour le calcul du quotient, de manière à faire ressortir les lieux attractifs économiquement et non sur le plan

⁸⁰ Sont considérés comme « à forte intensité de connaissance » des secteurs aussi divers que les télécommunications, la production cinématographique, l'édition, la R&D ou la finance (Glossaire Eurostat, consulté en septembre 2022)

résidentiel. Cet indicateur fait ressortir certaines grandes villes, mais surtout des villes universitaires, ainsi que le sud de l'Allemagne de manière générale (figure 2.4)

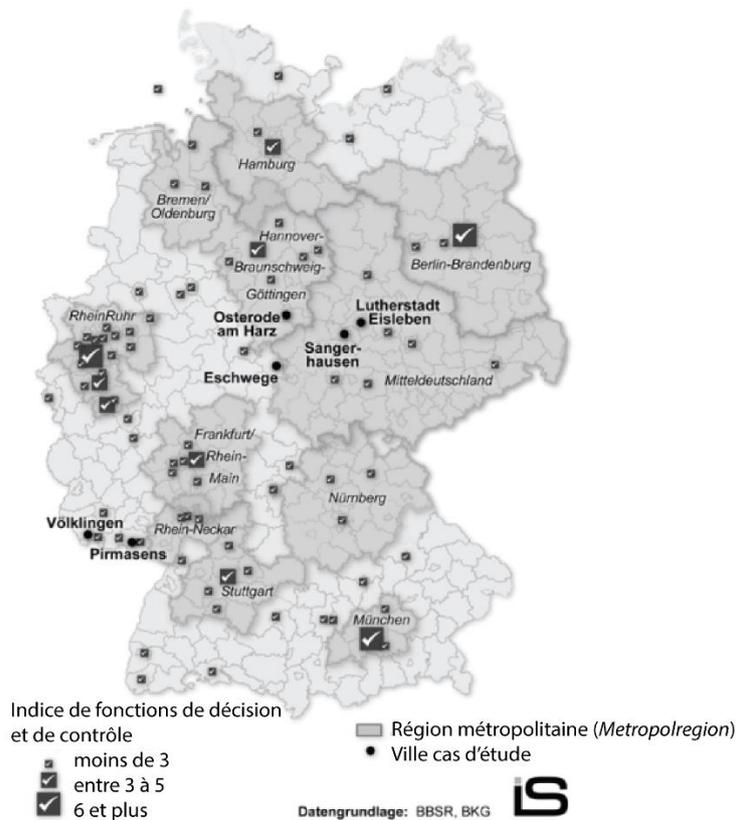
Figure 2.4 - Carte de mesure du critère « décrochage économique »



Source : D'après Kühn, Weck, 2013, p. 34

Le troisième critère est mesuré par un « indice métropolitain » (figure 2.5), un indicateur synthétique des fonctions de contrôle et de décisions dans le secteur économique et politique (Schulze et Blotevogel, 2009).

Figure 2.5 - Carte de mesure du critère « dépendance »



Source : D'après Kühn, Weck, 2013, p. 38

Ont été pris en compte par cet indice le nombre d'employés des 500 plus grandes entreprises allemandes, le bilan des 50 plus grandes banques, la contribution brute des plus grandes assurances et places boursières pour l'aspect économique ; les personnels de l'État fédéral, des Länder, le siège des ministères fédéraux et autorités des Länder, des ambassades, des organisations internationales, les tribunaux pour l'aspect politique. Cet indice montre une forte concentration dans quelques grandes métropoles, dont aucune à part Berlin ne se situe dans l'est de l'Allemagne. Le quatrième critère, la stigmatisation, est uniquement appréhendé de manière qualitative (notamment par des entretiens et articles de presse).

2.1.2. Appréhender statistiquement la périphérisation dans ses quatre dimensions

L'objectif du programme ayant donné lieu à l'ouvrage *Périphérisation, dépendance, stigmatisation* de 2013 n'était pas de donner une mesure quantitative de la périphérisation, par définition difficile à mesurer, mais de l'analyser à l'aide de méthodes qualitatives, en particulier des entretiens menés au cours d'une enquête de terrain. La partie présentant les quatre dimensions de la périphérisation s'accompagne de cartes pour les trois premières, mais ces cartes ont plutôt un rôle illustratif. En revanche, l'ouvrage rend claire l'importance de ne

plus définir les périphéries uniquement par des critères d'éloignement à un centre (Bernt, Liebmann, 2013).

Dans le cadre de ce travail de thèse, l'objectif n'était pas tant de mesurer quantitativement la périphérisation que de s'appuyer sur les quatre dimensions de la périphérisation (pertes migratoires, décrochage économique, dépendance, stigmatisation) pour proposer une nouvelle vision synthétique des inégalités territoriales allemandes selon cette grille. Mesurer la périphérisation pose en effet plusieurs problèmes méthodologiques : si le critère démographique des pertes migratoires a déjà fait l'objet de nombreuses mesures dans les études sur la décroissance, et en particulier sur la décroissance urbaine, comme vu dans la partie précédente, les autres dimensions sont plus difficiles à quantifier. Mesurer le décrochage économique, qu'il se fasse sur le plan des secteurs de l'économie ou des infrastructures, s'avère délicat. Le critère de la dépendance sur le plan économique et politique tel qu'il est décrit par les tenants de cette approche, apparaît impossible à quantifier. De même, la stigmatisation peut prendre des formes multiples en fonction des espaces concernés et est donc difficilement quantifiable. Enfin, la périphérisation est avant tout un processus, qui implique donc une forme d'évolution, rendant la mesure du phénomène d'autant plus complexe : quel pas de temps choisir pour mesurer cette évolution ?

Ce n'est donc pas la périphérisation mais plutôt la périphéricité, c'est-à-dire la façon d'être touché par la périphérisation, qui fait l'objet de mesures dans le cadre de ce travail. Les critères choisis l'ont été selon leur lien à chaque dimension, mais aussi selon leur disponibilité pour l'ensemble de l'Allemagne à l'échelon du *Kreis*. Ils résultent donc de compromis entre la théorie et la mesurabilité de chaque aspect de la périphérisation.

Tableau 2.2- récapitulatif des critères sélectionnés pour mesurer la périphéricité

Type de périphéricité	Critères (Bernt, Liebmann, 2013)	Couples de critères (Lécuyer, 2022)
« Pertes Migratoires » (<i>Abwanderung</i>)	- solde migratoire des 15-65 ans, pour des mobilités de plus de 80 kilomètres (1995 à 2009)	- Solde migratoire pour l'année 2017 - Indice de masculinité des 24-30 ans (2011)
« Décrochage » (<i>Abkopplung</i>)	- lieu de travail des actifs du secteur de la connaissance (2006)	- Taux de chômage (2016) - Revenus par habitant (2016)
« Dépendance » (<i>Abhängigkeit</i>)	- « indice métropolitain », indicateur synthétique des fonctions de contrôle et de décisions dans le secteur économique et politique (2009)	- Potentiel de sièges de grandes entreprises (2018) - Potentiel de clusters universitaires d'excellence (2016)
« Stigmatisation » (<i>Stigmatisierung</i>)		- Taux de vote AfD aux élections européennes de 2019 - Taux de vote NPD aux élections européennes de 2019

Chacune des dimensions a été mesurée à partir d'une synthèse de deux critères, et ce y compris pour la stigmatisation (voir tableau 2.2). Pour la dimension démographique, deux indicateurs ont été choisis : le solde migratoire pour l'année 2017, c'est-à-dire sur un pas de temps court, et un indicateur de masculinité des 24-30 ans, plus représentatif des tendances de long terme, compensant ainsi la variabilité du solde migratoire sur une année. Pour la deuxième dimension, le choix a été fait de s'appuyer sur des indicateurs socio-économiques courants : le taux de chômage et le revenu par habitant, qui ne sont donc pas particulièrement représentatifs d'un décrochage sur le plan des infrastructures, difficile à mesurer à l'échelon du *Kreis*. Pour la troisième dimension, les deux critères sont des potentiels d'accès dans un rayon de 50km à un centre économique ou universitaire reconnu. Ce sont les seuls critères à mesurer la périphéricité directement par rapport à des centres, même s'il s'agit d'un potentiel d'accès et non d'un simple calcul de distance. Enfin, pour mesurer la stigmatisation, le choix a été fait de prendre en compte les résultats des partis d'extrême droite aux dernières élections, c'est-à-dire, en 2019, les élections européennes. S'il ne s'agit que d'un des aspects pour lequel un espace peut être stigmatisé, la réputation xénophobe de régions comme l'Allemagne orientale est fréquemment citée comme un frein à l'attractivité du territoire (Roth, 2016).

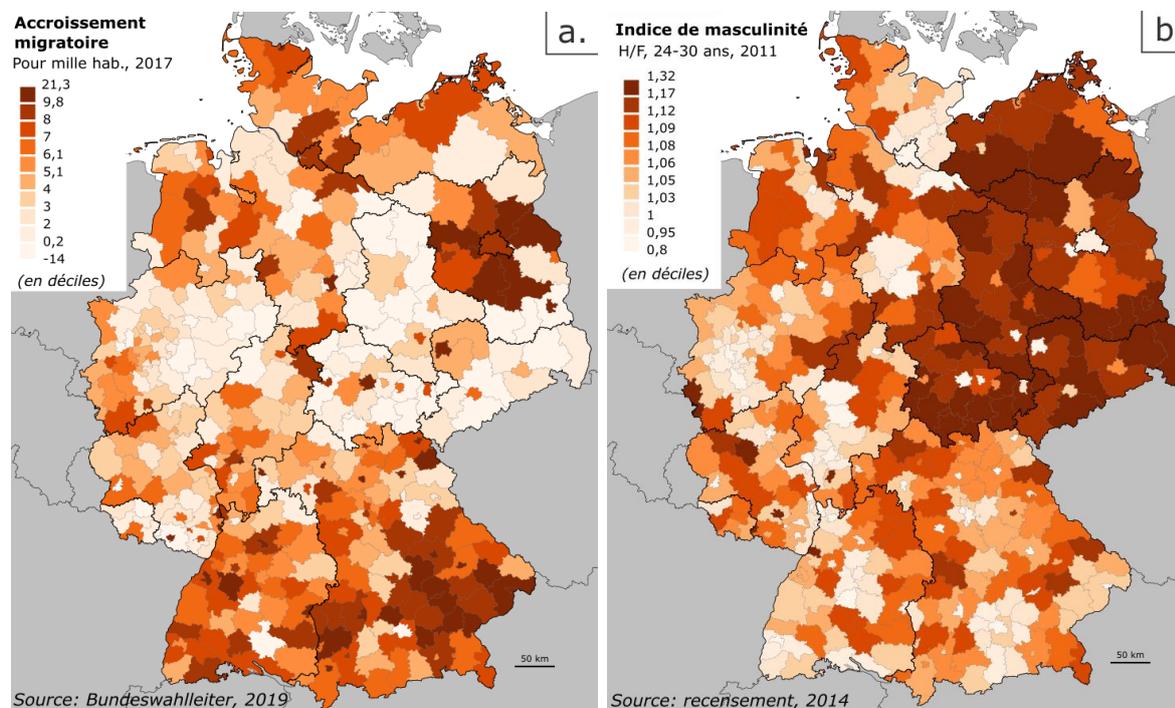
Chaque couple de critères a ensuite été synthétisé en un indicateur de périphéricité caractéristique d'une dimension de la périphérisation. Pour obtenir un indicateur synthétique prenant en compte chaque dimension, une analyse en composante principale (ACP) a été réalisée sur chacun des quatre indicateurs synthétiques. L'axe 1 obtenu propose alors une mesure de la périphéricité globale (voir 2.2.5).

Pour analyser la façon dont les quatre dimensions s'entremêlent dans chaque *Kreis*, une classification ascendante hiérarchique (CAH) a ensuite été appliquée à ces résultats pour visualiser différents types de périphéricité en Allemagne à l'échelon du *Kreis* (2.2.6).

2.2. Identification des types de périphéricités par Kreis en Allemagne

2.2.1. Analyse de la première dimension de la périphéricité : Abwanderung (Pertes migratoires)

Figure 2.6- critères de la dimension pertes migratoires (Abwanderung) de la périphéricité



c.	Critère 1 Accroissement migratoire (pour mille habitants, 2017)	Critère 2 Indice de masculinité (ratio hommes/femmes des 24-30ans, 2011)
Moyenne Allg ⁸¹ .	5,01	1,06
Minimum	-14	0,80
Maximum	21,3	1,32
Écart-type	4,3	0,08
Coef. de variation	N.S.	7,9%
Moyenne Est ⁸²	3,4	1,15
Moyenne Ouest	5,5	1,04
Kreise les plus périphérisés	Saale-Holzland-Kreis, TH (-14) München, Landeshauptstadt, BY (-8,6) Harz, ST (- 7)	Ilm-Kreis, TH (1,31) Elbe-Elster, BB (1,29) Prignitz, BB (1,27)
Kreise les moins périphérisés	Hof, Stadt, BY (21,3) Potsdam, Stadt, BB (20,1) Passau, Stadt; BY (19,3)	Landau in der Pfalz, Stadt, RP (0,80) Würzburg, Stadt, BY (0,81) Heidelberg, Stadt, BW (0,82)

© Joséphine Lécuyer, 2021

⁸¹ Allg. est l'abréviation d'Allemagne

⁸² Incluant Berlin

Pour la mesure de la première dimension de la périphérisation, les pertes migratoires, deux critères ont été sélectionnés (figure 2.6). Le premier est le taux d'accroissement migratoire pour mille habitants sur l'année 2017, permettant de mesurer le bilan des arrivées et des départs de population d'un *Kreis*. La fragilité de ce critère susceptible de grandes variations car portant uniquement sur un an est compensée par le second critère, indice de masculinité des 24-30 ans. Ce dernier permet de mettre en valeur l'effet de longue durée de la migration sélective des femmes depuis et vers certains centres. Résultant de migrations passées (sur vingt ans au plus), il a un impact sur le futur d'un *Kreis* en agissant sur le volume des unions et des naissances à venir.

L'objectif étant de mesurer et caractériser les départs par *Kreis*, le premier critère permet une mesure des différences entre départs et arrivées immédiates sur le territoire, le second indique les territoires avec un fort déséquilibre structurel du rapport nombres d'hommes/nombre de femmes. En se concentrant sur les 24-30 ans, l'indicateur fait ressortir les territoires dans lesquels il y a plus de jeunes hommes que de jeunes femmes, mais prend en compte les jeunes femmes qui seraient revenues après être parties étudier ailleurs. Les territoires ruraux en décroissance offrent souvent moins d'opportunités d'emploi ou de formation aux jeunes femmes, qui sont donc plus nombreuses à partir en ville, ce qui entraîne un cercle vicieux : moins de femmes, moins de naissances, décroissance, moins d'emplois féminins, départs des jeunes femmes. D'autres critères ont tout d'abord été envisagés en complément, comme la part des plus de 55 ans, la part des moins de 75 ans ou la part des moins de 25 ans, mais ils sont corrélés aux précédents, les résultats des analyses ne variaient que peu. Dans un souci de clarté, seuls deux critères ont donc été retenus.

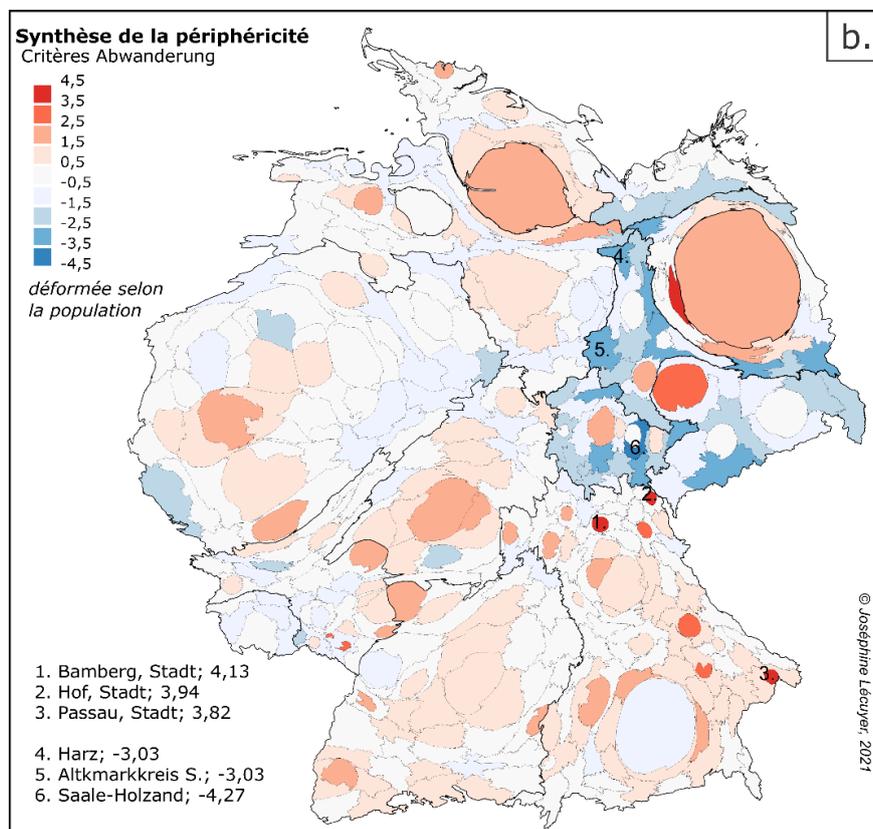
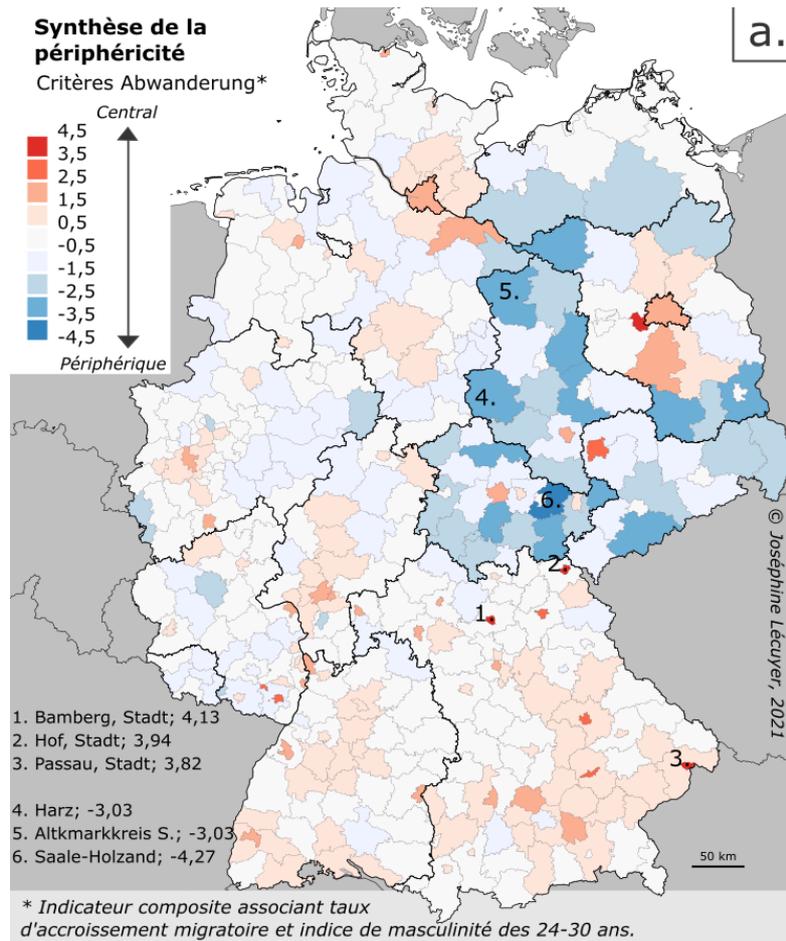
La carte de l'accroissement migratoire fait nettement ressortir des pôles urbains attractifs : Berlin, dont le rayonnement se fait sentir également dans les *Kreise* du Brandebourg, Hambourg, dont l'effet est visible dans le Schleswig-Holstein et la Basse-Saxe, et Munich, qui rayonne sur le sud de la Bavière. Un effet de ville se fait nettement sentir, les *Kreise*-villes ressortant le plus souvent nettement de manière positive, ainsi que parfois les *Kreise* qui les entourent, et ce aussi bien à l'Est (Saxe, Thuringe) qu'à l'Ouest (Bavière, Rhénanie-Palatinat). Les régions rurales de l'est de l'Allemagne ont cependant le plus souvent perdu des habitants, en particulier en Saxe-Anhalt et en Thuringe, et dans une moindre mesure en Saxe. Le Mecklembourg-Poméranie a un taux d'accroissement relativement élevé dans les *Landkreise* littoraux. Comme cela a été vu dans le chapitre 1, ce taux est néanmoins beaucoup lié à des migrations de retraités, dont les arrivées ne compensent pas toujours

économiquement les départs des jeunes. Certaines régions plus urbaines de l'Ouest ont également perdu des habitants en 2017, en particulier en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. De manière générale, le taux d'accroissement migratoire est 0.2 point de pourcentage plus faible en Allemagne orientale qu'à l'Ouest.

La carte de l'indice de masculinité montre un net déséquilibre en faveur des hommes dans les espaces ruraux est-allemands⁸³, ce qui a été relevé dans de nombreux travaux comme l'article de Tim Leibert « *She leaves, he stays? Sex-selective migration in rural East Germany* », qui montre que l'Allemagne orientale a le déséquilibre hommes/femmes le plus important d'Europe, et que les espaces ruraux sont particulièrement concernés par les départs des jeunes femmes (Leibert, 2016). Les villes ont à l'inverse presque systématiquement un excédent de femmes jeunes, aussi bien dans le Mecklembourg-Poméranie (Rostock, Schwerin) qu'en Saxe-Anhalt (Magdebourg, Halle), en Thuringe (Eisenach, Erfurt, Weimar, Jena, Gera) et en Saxe (Dresde, Leipzig, Chemnitz). Concernant le Brandebourg, l'influence positive de Berlin, à l'indicateur très faible, se fait sentir dans les *Kreise* frontaliers. Cet effet positif des villes se retrouve également dans les autres Länder, même si les contrastes sont moins marqués. Les environs de Munich en Bavière, Francfort dans la Hesse, les villes de la Ruhr, ont un déséquilibre en faveur des femmes. De même, les environs de Hambourg sont particulièrement féminisés, dans le Schleswig-Holstein et en Basse-Saxe. Dans ce dernier Land, outre les indicateurs faibles de Brême et ses environs, la région de Hanovre apparaît relativement féminisée pour les 24-30 ans.

⁸³ Rappelons que l'indice de masculinité à la naissance est de 106 hommes pour 100 femmes (1,06) en Allemagne (source : Banque mondiale, 2019).

Figure 2.7- Synthèse de la périphéricité, dimension pertes migratoires (Abwanderung)



Les espaces ruraux de l'Est apparaissent ainsi comme des espaces particulièrement répulsifs pour les jeunes femmes, qui sont davantage présentes dans les grandes villes.

La carte de synthèse de la périphéricité (figure 2.7a) est issue des deux premiers indicateurs. En bleu foncé apparaissent les espaces les plus périphérisés combinant décroissance migratoire et déficit de femmes jeunes, qui sont pour la plupart des *Kreise* ruraux d'Allemagne orientale. En revanche, les *Kreise* les moins périphérisés, en rouge, sont systématiquement des villes, avec des valeurs extrêmes principalement dans le Land de Bavière. Une grande partie des *Kreise* ont un indicateur proche de zéro, comme le nord du Schleswig-Holstein ou l'ouest de la Basse-Saxe, légèrement positifs, comme le sud de la Bavière et le centre du Bade-Wurtemberg, ou légèrement négatifs, comme l'est de la Rhénanie-du-nord-Wesphalie, ou la Rhénanie-Palatinat. Le littoral du Mecklembourg-Poméranie apparaît comme neutre, tandis que les *Landkreise* dans l'intérieur des terres sont plus périphérisés. Une double division semble donc s'opérer entre espaces ruraux de l'est particulièrement répulsifs et villes de l'Ouest particulièrement attractives. Quelques exceptions peuvent cependant être relevées, comme notamment la ville de Leipzig et celle de Halle, qui ont un indicateur très positif. Dans une moindre mesure, la ville d'Erfurt, capitale de la Thuringe, constitue également un pôle attractif.

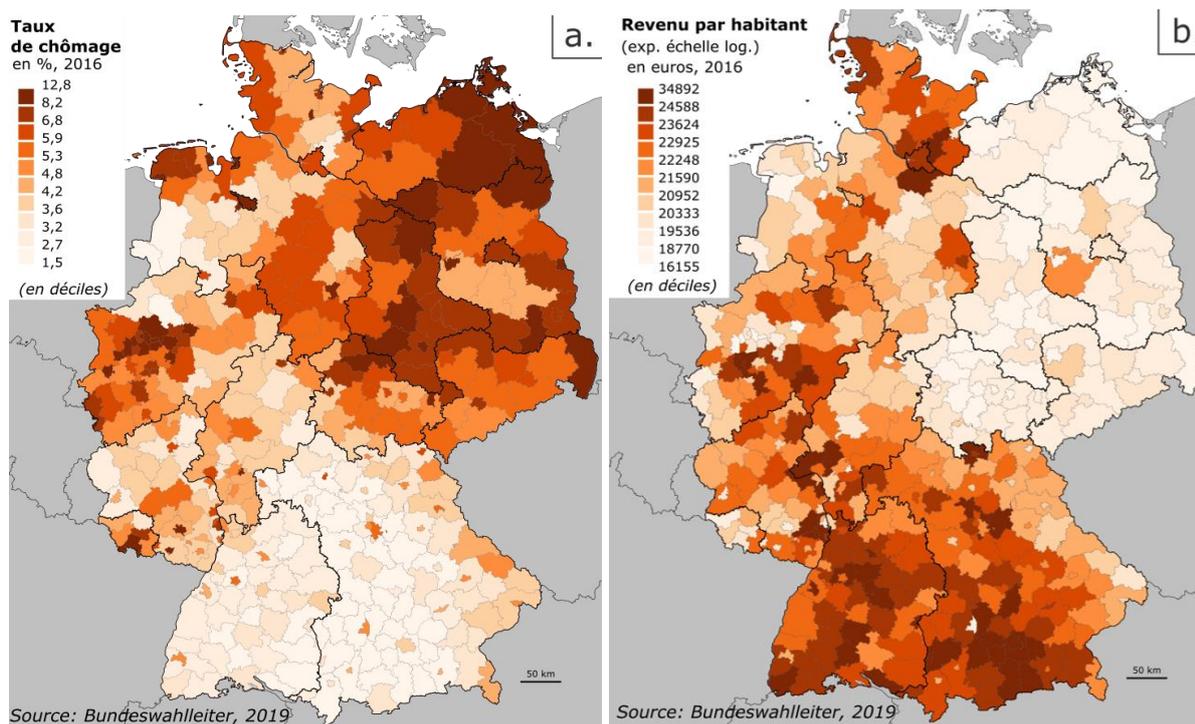
La carte en anamorphose⁸⁴ (figure 2.7b) apporte un autre regard sur cet indicateur synthétique de périphéricité sur le plan des pertes migratoires. Déformée selon le nombre d'habitants, elle fait nettement ressortir que les Länder les plus périphérisés ne concernent qu'un faible nombre de personnes. En effet, les *Kreise* les plus périphérisés sont des espaces ruraux peu densément peuplés. De même, les villes qui avaient des indicateurs particulièrement positifs en Bavière sont en fait de petites villes universitaires (Bamberg, Hof, Passau). Les espaces qui ressortent sont les grandes villes avec un indicateur positif, sans être extrême, comme Hambourg, Berlin, Hanovre, Cologne. D'autres grandes villes ressortent en neutre ou légèrement négatif, c'est le cas de Munich, qui apparaît dans les valeurs extrêmes des pertes migratoires pour l'année 2017, avec un report des indices positifs en périphérie, mais aussi de Brême et Dresde.

Les *Kreise* aux valeurs neutres reflètent trois cas de figure. Le premier est un accroissement migratoire et un indice de masculinité moyens. C'est le cas de Brême et Dresde, qui ont un taux d'accroissement migratoire correspondant à la moyenne allemande, un peu

⁸⁴ Cette forme de visualisation permet de faire ressortir les espaces les plus denses, un critère qui n'a pas été retenu dans la mesure des différentes dimensions de la périphérisation.

plus de 5 pour mille, et un indice de masculinité très légèrement supérieur à 1. Le deuxième cas de figure est un taux d'accroissement négatif mais un indicateur de masculinité faible. C'est par exemple la ville de Munich, qui a un taux d'accroissement parmi les plus bas d'Allemagne pour l'année 2017 (-8,6), mais qui présente un excédent de femmes jeunes, probablement en raison de la présence d'universités réputées. La situation de ces *Kreise* est donc structurellement plutôt positive. Le troisième cas possible concerne des *Kreise* attractifs, mais pas pour les jeunes femmes. Il s'agit par exemple du littoral baltique dans le Mecklembourg-Poméranie. La côte de Poméranie-occidentale a ainsi un taux d'accroissement de 7 pour mille, soit plus du double de la moyenne est-allemande, mais elle a un indice de masculinité élevé. La côte est en effet attractive principalement pour des retraités, qui ne font donc pas évoluer l'indice de masculinité puisque les 24-30 ans, et en particulier les jeunes femmes continuent de quitter le Land (Schulz, 2004). De manière générale, le Mecklembourg-Poméranie se distingue par son faible volume de population, et par son caractère plutôt périphérisé, en particulier la partie sud du Land.

Figure 2.8- Critères de la dimension décrochage économique (Abkopplung) de la périphéricité



c.	Critère 1 Taux de chômage (%, 2016)	Critère 2 Revenu par habitant (en euros, 2016)
Moyenne Allg.	5,1	21 590
Minimum	1,5	16 155
Maximum	12,8	34 892
Écart-type	2,2	0,1
Coef. de variation	43%	1%
Moyenne Est ⁸⁵	6,89	18 958
Moyenne Ouest	4,69	22 248
<i>Kreise</i> les plus périphérisés	Gelskirchen, Stadt, NRW (12,8) Bremerhaven, Stadt, HB (12,6) Uckermark, BB (11,9)	Gelskirchen, Stadt, NRW (16 155) Duisburg, Stadt, NRW (16 815) Halle (Saale), Stadt, ST (16 815)
<i>Kreise</i> les moins périphérisés	Eichstätt, BY (1,5) Donau-Ries, BY (1,8) Main-Spessart, BY (2)	Starnberg, BY (34 892) Hilbronn, Stadt, BW (32 209) Hochtaunuskreis, HE (31 571)

© Joséphine Lécuyer, 2021

⁸⁵ Incluant Berlin.

2.2.2. Analyse de la deuxième dimension de la périphéricité : Abkopplung (décrochage économique)

Pour appréhender la dimension décrochage économique de la périphérisation, deux indicateurs ont été sélectionnés, le taux de chômage⁸⁶ et le revenu par habitant (figure 2.8). Ces deux indicateurs ont été choisis pour leur simplicité et leur efficacité : fréquemment utilisés comme outils de diagnostic territorial, ils sont révélateurs des inégalités entre les différents *Kreise*. Le taux de chômage permet de mesurer le manque d'emplois ou l'inadéquation du marché de l'emploi aux qualifications des habitants du territoire. Le revenu par habitant donne une indication claire du niveau de richesse de la population d'un territoire. La carte du taux de chômage montre d'emblée une division plutôt nord/sud. L'est de l'Allemagne, la Sarre ainsi que l'ancienne région industrielle de la Ruhr ressortent avec des taux particulièrement élevés. Les villes sont autant concernées que les campagnes, puisque les valeurs les plus élevées se trouvent à la fois dans de grandes villes comme Brême, ou des villes de taille moyenne comme Gelsenkirchen, dans la Ruhr, et dans des *Kreis* ruraux comme la Poméranie-occidentale, le plateau des lacs Mecklembourgeois et la Saxe-Anhalt. Le taux de chômage allemand est en moyenne plutôt bas (5,1% en 2016), mais la moyenne est-allemande est de deux points supérieure à la moyenne de l'Ouest. Le sud de l'Allemagne se distingue nettement par ses taux très faibles, avec des valeurs extrêmes en dessous de 2%, cette région souffrant en effet d'un manque de main-d'œuvre important. À l'inverse, les valeurs extrêmes au-delà des 10% se retrouvent dans l'ancienne région industrielle de la Ruhr, dont le Land a perdu un cinquième de ses emplois entre 2000 et 2015 (Deshaies, 2017). On les retrouve également dans l'est de l'Allemagne, à la fois dans des *Kreise* faisant face à la désindustrialisation et dans des *Kreise* non industrialisés en déprise rurale comme le Mecklembourg-Poméranie. Les taux de chômage records que l'on trouve dans ces régions ne sont pas forcément le résultat d'un manque d'emplois dans la région (même si peu d'entreprises y sont effectivement installées). Ils résultent plutôt d'une forte inadéquation entre les qualifications des habitants, souvent faibles, et les emplois proposés. Certaines

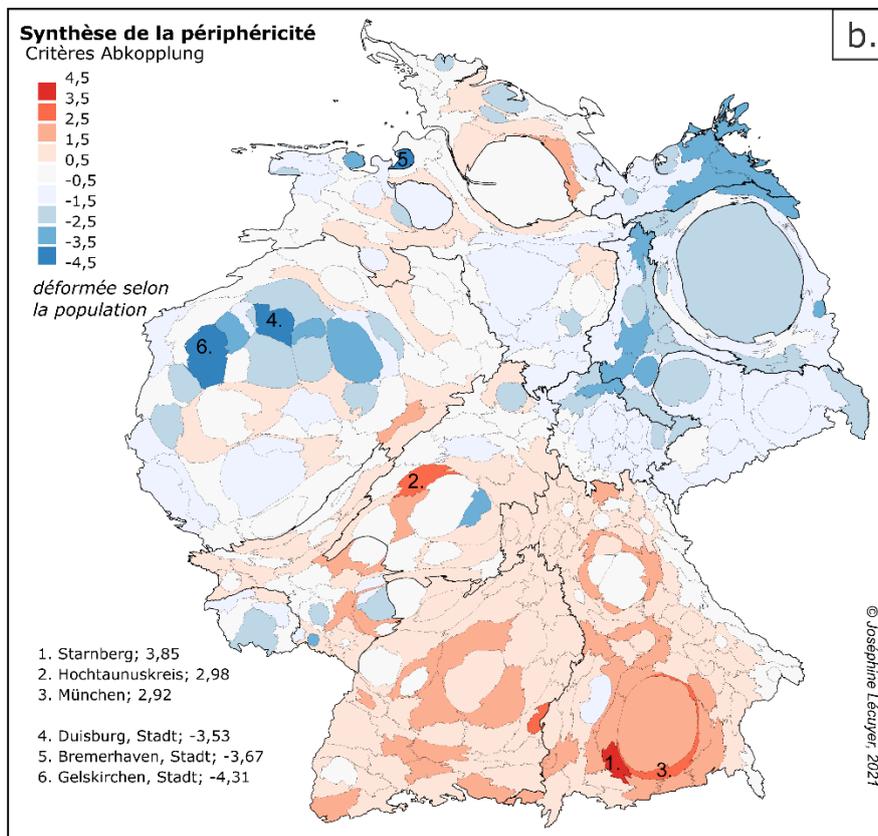
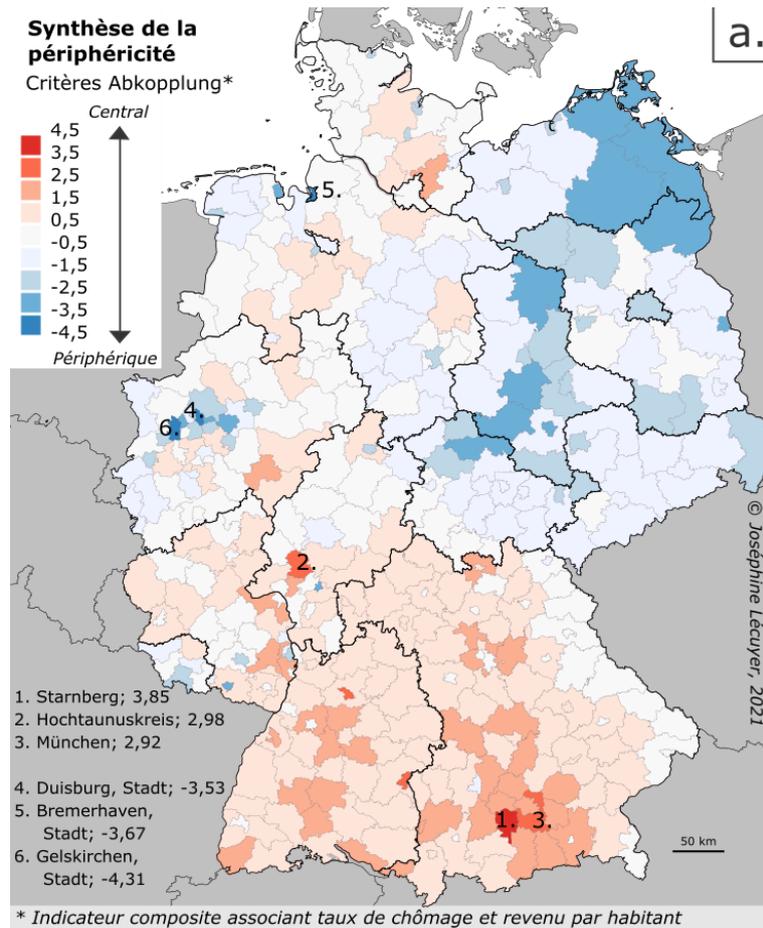
⁸⁶ « Sont considérés comme chômeurs les demandeurs d'emploi jusqu'à l'âge de 65 ans qui sont sans emploi ou qui n'exercent qu'une activité à temps partiel (moins de 15 heures par semaine), qui ne sont ni élèves, ni étudiants, ni participants à des mesures de formation professionnelle, qui ne sont pas en incapacité de travail, qui ne sont pas bénéficiaires d'une pension de retraite et qui recherchent un emploi d'au moins 15 heures par semaine soumis à l'obligation d'assurance [spécificité allemande]. Ils doivent être immédiatement disponibles pour travailler. Les chômeurs doivent s'être inscrits personnellement comme chômeurs auprès de l'agence pour l'emploi compétente ou d'un organisme d'assurance de base. » (Bundeswahlleiter, 2019)

branches, en particulier le soin ou encore l'éducation, manquent fortement de main-d'œuvre qualifiée, et peinent à recruter. Une des principales raisons à cela est la faible rémunération proposée pour ces postes, qui est aussi un frein au retour des jeunes actifs partis faire leurs études dans un autre Land.

La carte des revenus par habitant exprimée en logarithme⁸⁷ montre en revanche un net différentiel Est/Ouest plutôt qu'un décalage nord/sud ou urbain/rural. Les habitants des *Kreise* de l'est de l'Allemagne ont des revenus sensiblement plus faibles que dans la plupart des Länder de l'Ouest. Si les revenus les plus élevés semblent se concentrer dans certaines grandes villes comme Hambourg ou Munich, beaucoup d'autres villes de Bavière ressortent avec des revenus légèrement inférieurs aux *Kreise* environnants. Le cas de la ville de Berlin est notable, car la capitale a un revenu par habitant assez bas à l'échelle fédérale, mais conforme au reste de l'Allemagne orientale, à l'exception d'un *Kreis*, Potsdam-Mittelmark. En revanche, le contraste entre Est et Ouest est très élevé à plusieurs points de l'ancienne frontière interallemande : dans le Mecklembourg-Poméranie, les revenus sont parmi les plus faibles d'Allemagne alors que dans le Schleswig-Holstein, très proche de Hambourg, les revenus parmi les plus élevés. De même, en Saxe-Anhalt, les revenus sont très faibles quand en Basse-Saxe, le *Kreis* de Wolfsburg (siège de l'entreprise automobile Volkswagen) et ses environs affichent de hauts revenus par habitant. Enfin, la frontière entre Thuringe et Bavière ressort très nettement. Le contraste entre les *Kreise* d'Hildburghausen et de Cobourg est particulièrement marqué.

⁸⁷ La distribution des revenus par habitant étant fortement asymétrique, elle est exprimée en logarithme pour mettre en valeur les différences relatives entre *Kreise*. Ainsi, passer de 20000 à 25000 (+20%) correspond à la même différence que passer de 40000 à 50000 (+20%) en échelle logarithmique.

Figure 2.9- Synthèse de la périphéricité, dimension décrochage économique (Abkopplung)



Une enquête de terrain menée dans le cadre d'un projet de recherche sur la persistance de l'ancienne frontière interallemande⁸⁸ a justement pris cette zone comme terrain d'étude privilégié. Il en ressort qu'une grande partie des habitants côté Thuringe vont en effet travailler jusqu'à Cobourg, motivés par des revenus significativement plus élevés. En revanche, sur le second terrain de cette étude, situé à la frontière Thuringe-Hesse, les deux *Kreise* d'Eichsfeld et Werra-Meißner ont des niveaux de revenus similaires ; le taux de chômage est même légèrement inférieur dans le *Kreis* thuringien. La carte de synthèse les classe par ailleurs tous les deux en périphérisés.

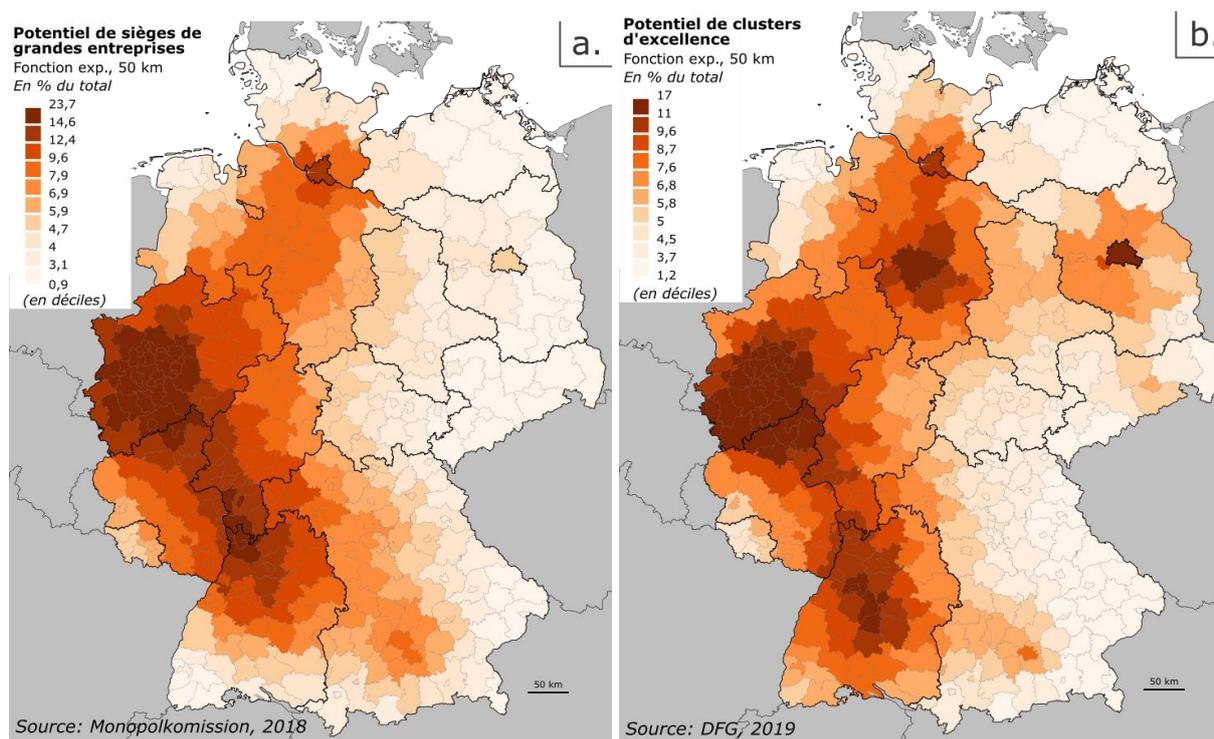
La carte de synthèse de la périphéricité type décrochage économique (figure 2.8a) fait ressortir l'est de l'Allemagne et la Ruhr comme particulièrement périphérisés, tandis que le sud de l'Allemagne et la Rhénanie-Palatinat ont un indicateur plus élevé. Ce type de périphéricité a aussi la particularité de concerner des Länder dans leur ensemble. Parmi les plus périphérisés, le Mecklembourg-Poméranie et la Saxe-Anhalt se distinguent en ayant l'intégralité de leurs *Kreise* avec des valeurs négatives. Les autres Länder est-allemands comme le Brandebourg, la Saxe, la Thuringe ont des indicateurs certes négatifs, mais dans l'ensemble moins extrêmes, avec quelques *Kreise* en classe neutre. Un bloc formé par la Poméranie-occidentale et le *Kreis* brandebourgeois d'Uckermark cumule d'importantes difficultés dans les deux indicateurs, même si cette région ne concerne finalement qu'un petit nombre d'habitants. À l'inverse, le Land de Bade-Wurtemberg ne comporte presque que des indicateurs positifs, et dans une moindre mesure, la Bavière aussi, même si davantage de *Kreise* appartiennent à la classe centrale.

Environ un quart des *Kreise* ont un indicateur neutre, entre -0,5 et 0,5. Ceux-ci illustrent à nouveau des situations variées. Les *Kreise* ruraux bavarois à la frontière avec la République tchèque, ainsi que ceux du Schleswig-Holstein correspondent à deux indicateurs moyens. Le taux de chômage est légèrement inférieur à la moyenne allemande, et le revenu par habitant dans la moyenne. Les *Kreise* urbains de la Ruhr correspondent davantage à des revenus par habitant élevés contrebalancés par un taux de chômage supérieur à la moyenne allemande. À l'inverse, les *Kreise* de la Hesse et de la frontière avec les Pays-Bas se caractérisent par un faible taux de chômage mais de revenus par habitant plus faibles.

⁸⁸ Programme Formation Recherche du CIERA, (2020-2021) "Un ciel toujours partagé ? Sociétés et territoires allemands de l'Est et de l'Ouest, trente ans après la Réunification", Centre Marc Bloch (Berlin), Géographie-cités - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Centre B/Orders in motion de l'Université Viadrina (Francfort sur l'Oder). Coord : B. von Hirschhausen ; L. De Verdalle ; C. Leutloff-Grandits

La carte en anamorphose (figure 2.8b) illustre bien ce décalage nord/sud, faisant apparaître Berlin et les villes de Saxe ainsi que la Ruhr en négatif, et Munich et le sud de l'Allemagne en positif. La ville de Hambourg est cependant dans la classe neutre, avec un taux de chômage supérieur à la moyenne compensé par des revenus par habitant relativement élevés. Les *Kreise* qui l'entourent combinent cependant des indicateurs plus positifs.

Figure 2.10- Critères de la dimension dépendance (Abhängigkeit) de la périphéricité



c.	Critère 1 Potentiel de sièges de grandes entreprises (en % du total, 2018)	Critère 2 Potentiel de clusters d'excellence universitaires (en% du total, 2016)
Moyenne Allg.	8,12	7,06
Minimum	0,87	1,23
Maximum	23,66	17,00
Écart-type	4,99	2,98
Coef. de variation	61%	42%
Moyenne Est ⁸⁹	3,48	5,10
Moyenne Ouest	9,23	7,53
<i>Kreise</i> les plus périphérisés	Görlitz, SN (0,87) Vorpommern-Rügen, MV (1,10) Vorpommern-Greifswald, MV (1,19)	Freyung-Grafenau, BY (1,23) Passau, Stadt, BY (1,32) Passau, BY (1,38)
<i>Kreise</i> les moins périphérisés	Mettmann, NRW (23,66) Düsseldorf, Stadt, BB (23,41) Essen, Stadt; BY (23,38)	Köln, Stadt NRW (17,00) Bonn, Stadt, NRW (16,96) Rhein-Sieg-Kreis, NRW (16,09)

© Joséphine Lécuyer, 2021

⁸⁹ Incluant Berlin

2.2.3. *Analyse de la troisième dimension de la périphéricité : Abhängigkeit (dépendance)*

Il est très difficile de mesurer la dépendance d'un territoire, qu'elle soit économique ou politique. Trouver des critères représentatifs et aux données accessibles a donc été le fruit de plusieurs compromis. Mesurer la dépendance au sens politique du terme s'est avéré trop complexe, du fait de l'importance différenciée des parlements de Länder. D'une part, certaines capitales comme Schwerin pour le Mecklembourg-Poméranie ne concentrent que peu de pouvoir économique (Kühn, Weck, 2013) mais concernent un territoire étendu, d'autre part, des capitales de Länder-ville comme Hambourg sont influentes mais sur un territoire peu étendu. Introduire un critère de distance au parlement du Land n'avait donc pas de sens. Le choix s'est alors porté sur un critère économique et sur un critère en lien avec la Recherche et Développement, secteur pointé comme central dans la dépendance de certains territoires (figure 2.9).

Le critère économique concerne les sièges sociaux des cent plus grandes entreprises allemandes en 2018, selon leur valeur ajoutée nationale, leur volume d'affaires et leur nombre de collaborateurs⁹⁰. Il s'agit d'un critère classique pour mesurer la centralité, bien que parfois contesté (Bouba-Olga et Grossetti, 2018). Le choix a été fait de conserver le seuil arbitraire de cent entreprises et de ne pas pondérer les sièges en fonction de leur rang, considérant davantage l'impact symbolique de la présence d'un siège. L'autre critère concerne les centres universitaires reconnus comme clusters d'excellence par la DFG (équivalent du CNRS allemand) dans le cadre de la Stratégie d'Excellence de 2018⁹¹. 57 pôles ont ainsi été reconnus et financés pour leur recherche d'excellence, leurs scientifiques de haut niveau, la qualité de leur structure (voir carte des pôles et des universités d'excellence en annexe 3). Ces pôles sont spécialisés dans un domaine et permettent ainsi de mieux cerner le profil des différentes universités sélectionnées. Cette politique vise à soutenir le financement de projets dans des domaines de recherche compétitifs à l'échelle internationale, et contribue à renforcer la centralité de certains pôles universitaires, mais aussi des entreprises avec lesquelles des partenariats peuvent être établis. En effet, ces clusters ont pour but d'approfondir la recherche de pointe en faisant collaborer les universités avec d'autres institutions non universitaires, le

⁹⁰ Cette liste éditée en 2020 a pour vocation d'informer le gouvernement sur la concentration des entreprises dans le pays, et elle est établie par la commission des monopoles, un organe consultatif permanent et indépendant qui conseille le gouvernement fédéral allemand, les organes législatifs et le public dans les domaines de la politique de concurrence, du droit de la concurrence et de la réglementation.

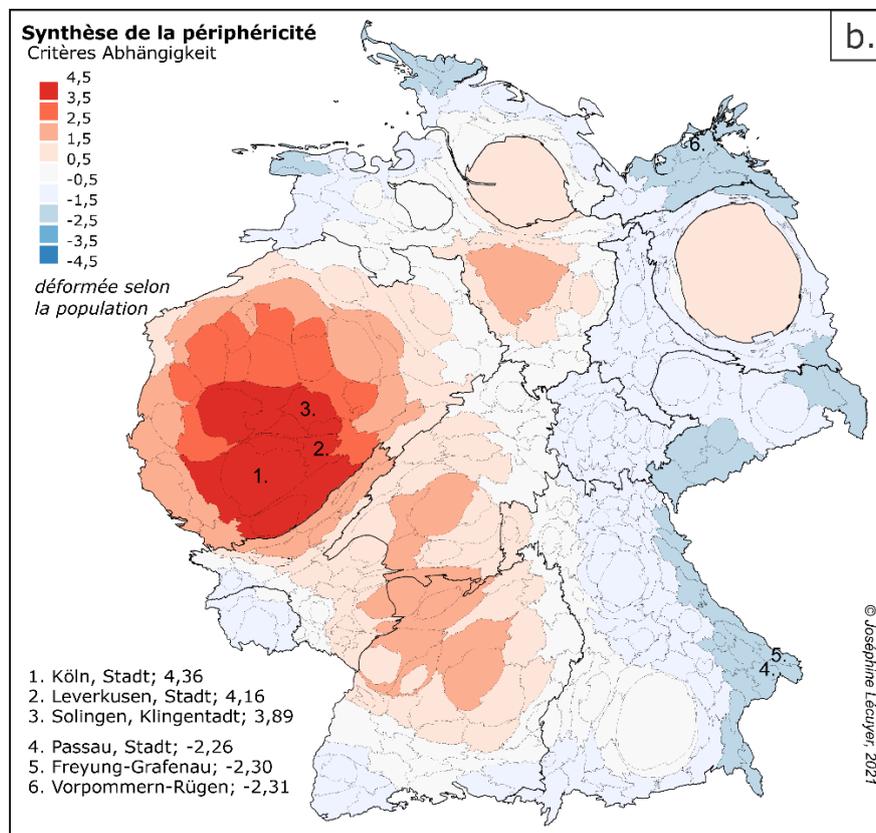
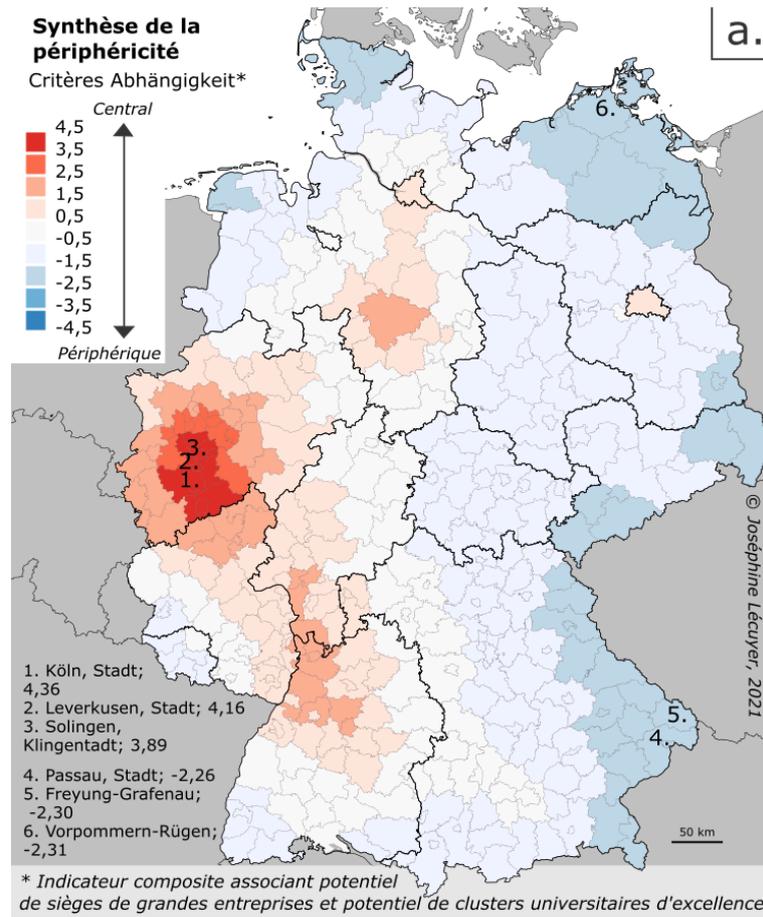
⁹¹ Cette politique fait suite à d'autres initiatives similaires mises en place depuis le milieu des années 2000 (Boatcă, 2012)

commerce et l'industrie sur des thèmes identifiés comme prometteurs (Boatcă, 2012). Pour mesurer ces critères dans l'ensemble de l'Allemagne, un potentiel a été calculé avec la fonction exponentielle, et une portée de 50km, une distance facilement parcourable en voiture. Les indicateurs mesurent donc à quel pourcentage du total des 100 sièges ou des 57 clusters on peut accéder dans un *Kreis*. Pour ces cartes utilisées par la suite pour une ACP, l'échelon du *Kreis* a été conservé (voir en annexe 4 pour la carte indépendante du maillage des *Kreise*).

La carte du potentiel de sièges de grandes entreprises fait nettement apparaître un contraste entre l'Ouest et l'est de l'Allemagne. Ce critère fait évidemment ressortir les grandes métropoles, mais du fait de la portée des 50 kilomètres seulement, ce ne sont pas forcément les villes avec le plus de sièges qui ressortent le mieux, comme Munich (7 sièges) ou Berlin (5 sièges). La concentration d'un grand nombre de sièges dans certains Länder les fait davantage ressortir, même si chaque ville ne comporte qu'un ou deux sièges. Le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie comporte ainsi 35 sièges répartis dans 14 villes (dont 9 à Essen, 5 à Cologne et 5 à Düsseldorf). De même, la Hesse en comporte 10 répartis dans 8 villes. En revanche, l'est de l'Allemagne a un potentiel très faible. Seules deux villes en dehors de Berlin ont un siège social de grande entreprise, Leuna et Leipzig. Le potentiel de Poméranie-occidentale apparaît comme l'un des plus faibles d'Allemagne, le centre le plus proche en Allemagne étant Berlin.

La carte du potentiel de clusters d'excellence permet de faire une distinction entre les universités. Les cartes de la première dimension de la périphérisation faisaient apparaître des petites villes universitaires, qui concentraient les jeunes, et notamment les femmes. Il s'agit ici de se focaliser sur les pôles de pointe qui vont pouvoir attirer des entreprises par leurs thématiques de recherche. De manière générale, cette carte est assez similaire à celle sur le potentiel des sièges de grandes entreprises, à quelques exceptions près. Berlin, en concentrant 7 clusters, augmente nettement le potentiel de la ville et du Brandebourg.

Figure 2.11- Synthèse de la périphéricité, dimension dépendance (Abhängigkeit)



La ville de Dresde, avec 3 clusters, et la ville de Jena, augmentent légèrement le potentiel du Sud de l'est de l'Allemagne. La région de Hanovre ressort nettement et rayonne sur la Basse-Saxe avec ses 5 clusters. Le Bade-Wurtemberg apparaît également davantage grâce à ces 14 clusters répartis dans 7 villes (dont 3 à Tübingen). À l'inverse, la Bavière a un potentiel très faible, et cumule les trois taux les plus bas d'Allemagne. La question d'un éventuel effet des universités des pays voisins comme l'Autriche, la Pologne ou la République tchèque ne semble pas centrale, car peu d'universités très proches de la frontière et suffisamment réputées sont susceptibles d'avoir un effet sur les *Kreise* allemands.

Tableau 2.3- Centralité de Cologne pour la dimension dépendance

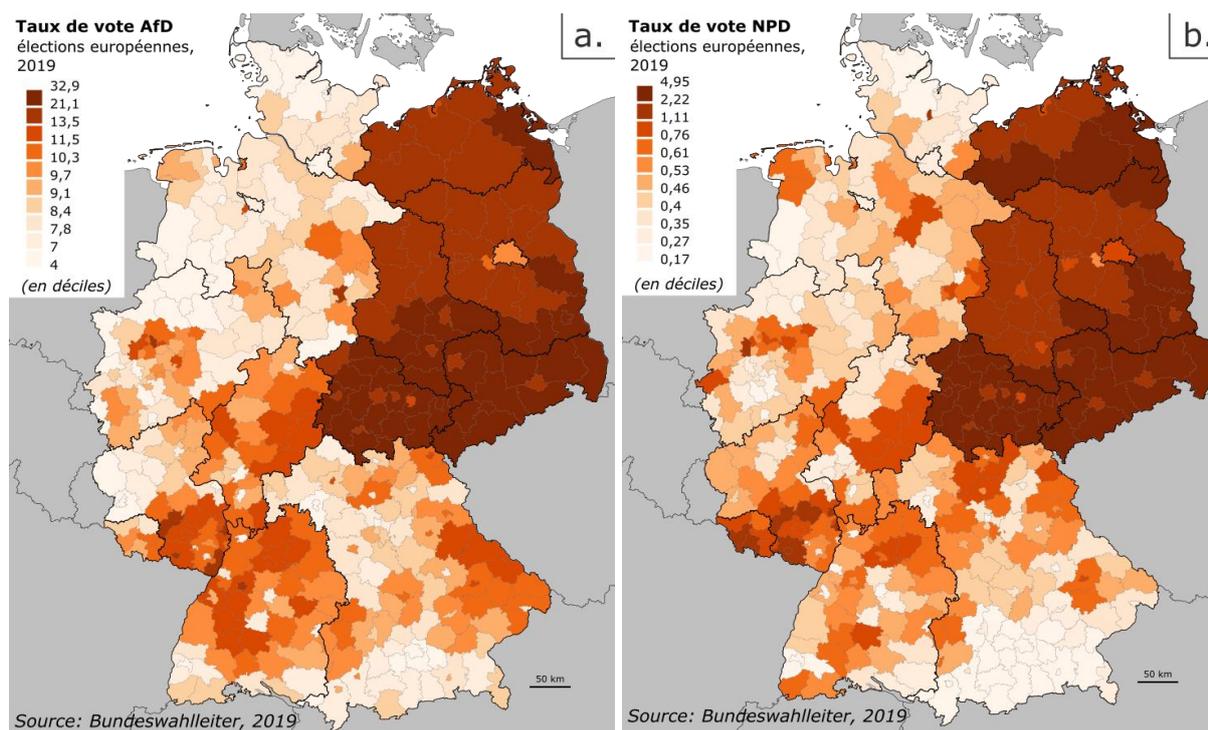
Sièges d'entreprises	Classement
Groupe Rewe	13
Deutsche Lufthansa (24/100)	24
Ford-Werke (40/100)	40
Penny-Markt (75/100)	75
Lanxess	95
Cluster universitaire d'excellence	Université
Réponses cellulaires au stress pour des maladies associées à l'âge	Université de Cologne
ECONtribute : Marchés et politique publique	Université de Cologne (centre associé à Bonn)
CEPLAS Pôle d'excellence en sciences des plantes - SMARTe Plantes pour les exigences de demain	Université de Cologne (centre associé à Düsseldorf)
Matière et lumière pour information quantique	Université de Cologne (centre associé à Bonn et Aix-la-Chapelle)

La carte de synthèse de la périphéricité établie à partir des critères de potentiel de sièges d'entreprises et de clusters universitaires marque une opposition entre la région de la Ruhr et toute la moitié est de l'Allemagne (figure 2.10a). Le Mecklembourg-Poméranie est entièrement périphérisé, avec des valeurs très négatives dans la partie orientale du Land. De même, les Länder est-allemands de Saxe, Saxe-Anhalt et Brandebourg ne comportent que des valeurs négatives. La Bavière, qui s'était distinguée avec des indicateurs plutôt positifs dans les précédentes dimensions de la périphérisation, ainsi que le Schleswig-Holstein, ont également des valeurs négatives ou éventuellement de la classe centrale, le faible potentiel de clusters étant compensé par le potentiel de sièges d'entreprises. À l'inverse, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui comporte les valeurs record d'Allemagne, n'a que des valeurs positives, ou éventuellement neutres. Les autres *Kreise* positifs sont la région de Hanovre, Hambourg, Berlin et le nord du Bade-Wurtemberg. Les valeurs neutres du Bade-Wurtemberg sont le reflet d'un déséquilibre entre un potentiel élevé de clusters universitaires et un faible potentiel de

sièges de grandes entreprises. La ville de Brême et ses environs ont en revanche des valeurs de classe centrales qui indiquent des potentiels moyens pour les deux critères.

La carte en anamorphose déformée selon le nombre d'habitants visible les espaces centraux, le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et ses nombreuses villes, le nord du Bade-Wurtemberg, le sud de la Hesse, les deux villes de Hambourg et Berlin (figure 2.10b). À nouveau, l'importance des régions les plus périphérisées est minorée par leur faible nombre d'habitants. La ville de Cologne, à l'indicateur le plus élevé d'Allemagne pour cette dimension, comporte ainsi quatre clusters universitaires et cinq sièges de grandes entreprises.

Figure 2.12- Critères de la dimension stigmatisation (Stigmatisierung) de la périphéricité



c.	Critère 1 Taux de vote AfD (élections européennes, 2019)	Critère 2 Taux de vote NPD (élections européennes, 2019)
Moyenne Allg.	11,6	0,89
Minimum	4,0	0,17
Maximum	32,9	4,95
Écart-type	5,7	0,91
Coef. de variation	49%	102%
Moyenne Est ⁹²	21,7	2,44
Moyenne Ouest	9,2	0,52
Kreise les plus périphérisés	Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, SN (32,9) Görlitz, SN (32,4) Bautzen, SN (32,1)	Eisenach, Stadt, TH (4,95) Vorpommern-Greifswald, MV (4,70) Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, SN (4,67)
Kreise les moins périphérisés	Münster, Stadt, NW (4,0) Grafschaft Bentheim, NI (4,7) Osnabrück, Stadt, NI (4,8)	München, BY (0,17) Starnberg, BY (0,17) Ebersberg, BY (0,17)

© Joséphine Lécuyer, 2021

⁹² Incluant Berlin.

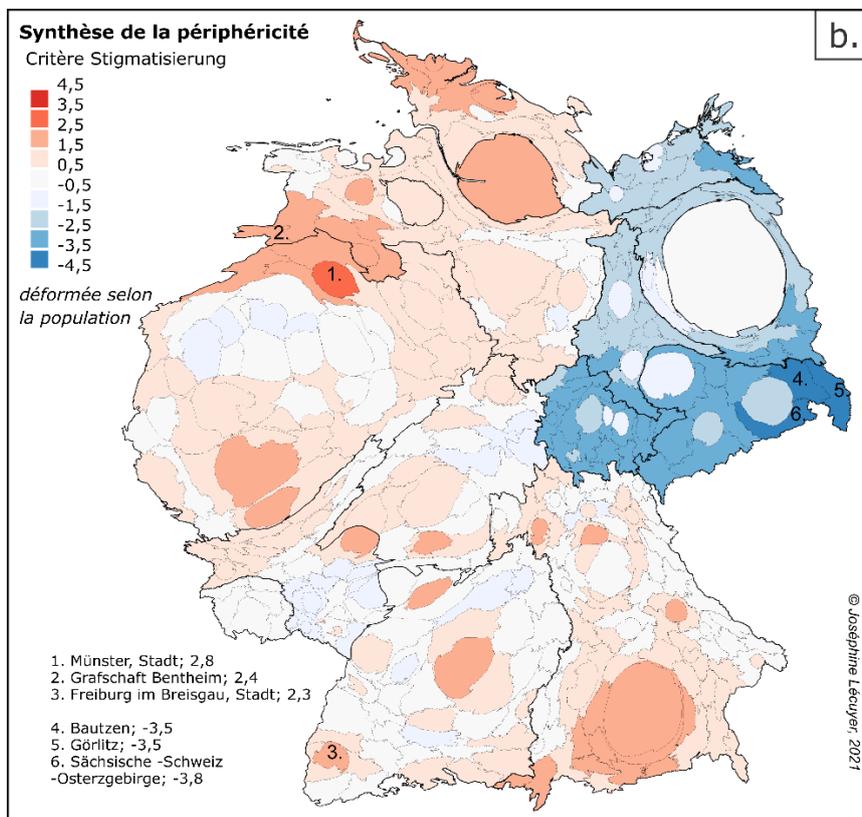
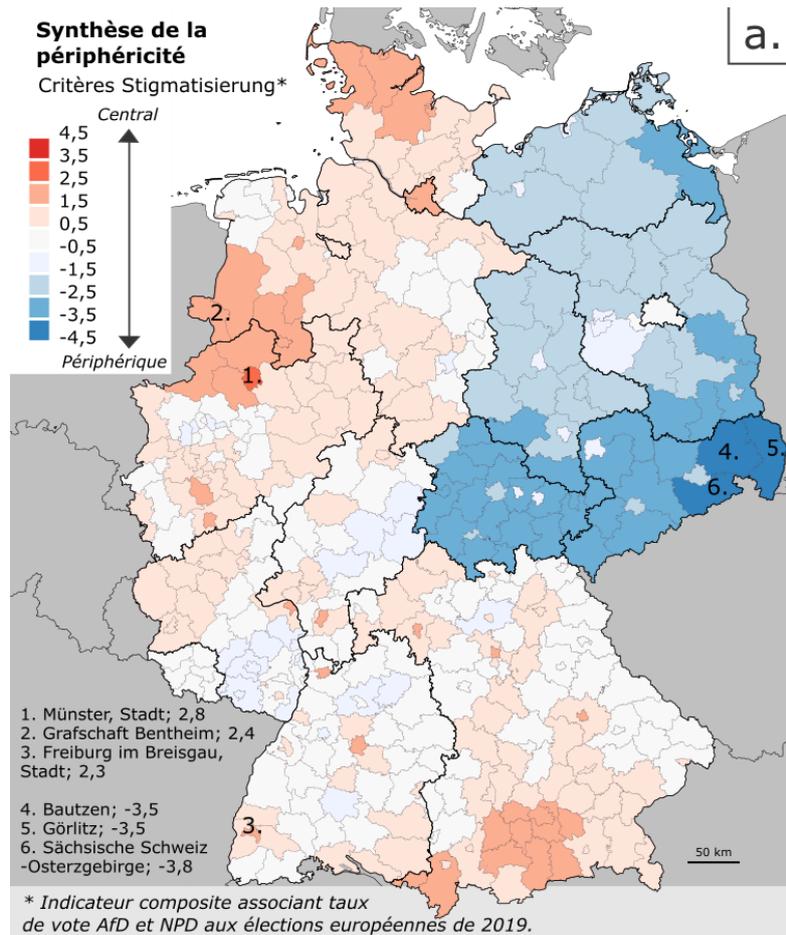
2.2.4. Analyse de la quatrième dimension de la périphéricité : Stigmatisierung (stigmatisation)

Mesurer la stigmatisation d'un territoire est délicat. La solution qui a été trouvée a été de se focaliser sur la stigmatisation d'un territoire comme xénophobe, en ce se concentrant sur le vote d'extrême droite. Cette réputation stigmatisante pour de nombreux territoires, particulièrement à l'est de l'Allemagne, a fait l'objet de plusieurs études (Iost, 2012 ; Von Hirschhausen, Grésillon, 2019). Deux partis peuvent être envisagés pour mesurer cette stigmatisation : le parti Alternative pour l'Allemagne (AfD), entré au parlement fédéral en 2017, et le parti néonazi NPD, qui n'est jamais entré au parlement fédéral. Ce dernier a fait l'objet de plusieurs procédures d'interdictions, mais certains de ses élus siégeaient encore en 2016 au parlement du Mecklembourg-Poméranie. Ce parti est plus stigmatisant mais n'obtient que des scores très faibles. Ce taux a, par ailleurs, déjà été utilisé en tant que critère de mesure du mécontentement dans une typologie des communes du Mecklembourg-Poméranie (Klüter, 2015). Le parti AfD en revanche, a obtenu des scores élevés dans de nombreux Länder et est moins discriminant. Le choix a été fait de prendre en compte les deux partis, l'un comme facteur de stigmatisation extrême car rare, l'autre comme indicateur d'une extrême droite davantage institutionnalisée. Se pose ensuite la question des élections à prendre en compte. Les élections communales et des parlements des Länder étant difficilement comparables (notamment car à des dates différentes), le choix s'est porté sur les dernières élections européennes de 2019, qui présentaient le double avantage d'être récentes et d'avoir des résultats publiés à l'échelle du *Kreis*, contrairement aux élections fédérales. Les taux d'abstention et de vote nuls ou blancs avaient également été envisagés, mais ont finalement été écartés car peu significatifs.

La carte du taux de vote pour l'AfD et celle du taux de vote NPD sont très similaires, et font ressortir clairement les nouveaux Länder dans leur totalité (figure 2.12). La Hesse et le Bade-Wurtemberg présentent tous les deux des valeurs élevées, même si moindres qu'à l'Est. De même, le sud de la Rhénanie-Palatinat, la Ruhr et une partie de l'est de la Bavière ont des taux élevés. À l'inverse, les villes de Brême et Hambourg, le Schleswig-Holstein sont très peu concernés. Les scores les plus élevés se situent nettement dans le sud de l'Allemagne orientale, et en Poméranie-occidentale. Les villes semblent cependant voter parfois un peu moins pour l'AfD, en particulier à Berlin et Potsdam, mais également à Rostock, dans le Mecklembourg-Poméranie, Jena, Weimar, Erfurt en Thuringe, Magdebourg et Halle en Saxe-Anhalt, Cottbus dans le Brandebourg.

La carte du taux de vote pour le NPD est proche de celle de l'AfD mais avec des scores beaucoup plus faibles. Le taux moyen est de 0,89% pour l'Allemagne, avec un écart marqué entre la moyenne de l'Ouest (0,52) et celle de l'Est (2,44). Les scores maximums pour ce parti restent inférieurs à 5%, mais s'en approche en Poméranie-occidentale Greifswald, et dans la Suisse saxonne (à la frontière tchèque) et dans la ville de Thuringe Eisenach. Les Länder de Saxe et de Thuringe présentent un taux très élevé dans tous les *Kreise*. Le sud du Mecklembourg-Poméranie a également des taux élevés. En dehors de l'est de l'Allemagne, des taux élevés apparaissent dans le Land de Sarre, qui est aussi entièrement concerné. La région voisine du sud de la Rhénanie-Palatinat affiche également des taux élevés comparativement au reste de l'Ouest de l'Allemagne. À l'inverse, le sud de la Bavière semble très peu concerné, de même que le nord du Schleswig-Holstein.

Figure 2.13 - Synthèse de la périphéricité, dimension stigmatisation (Stigmatisierung)



Cette synthèse de la périphéricité type stigmatisation fait principalement ressortir l'Allemagne orientale comme stigmatisée, en particulier le sud de celle-ci. Le Land de Thuringe, mais surtout la pointe orientale de la Saxe affiche des valeurs extrêmes, combinant taux de vote élevé pour le NPD et l'AFD. Cette région désignée comme particulièrement xénophobe a également déjà manifesté son désir de sortir de l'Eurorégion Elbe/Labe qu'elle forme avec une partie de la République tchèque en 2017 (Zeuner, 2018). Le *Kreis* de Bautzen est également connu pour son extrémisme, et a été le lieu de chasses aux réfugiés menées par des groupes néonazis (Perthus, Berlina, 2017), évènements qui ont attiré l'attention sur la spécificité du cas de Bautzen (Schäfer, 2019). Région d'origine du mouvement PEGIDA en 2016, la réputation raciste et islamophobe du Land de Saxe est fréquemment réactualisée dans les médias (Backes, Kailitz, 2020). Cette réputation remonte pour beaucoup aux émeutes racistes dans la ville d'Hoyerswerda, juste après la Réunification (Lozac'h, 2001). Le Mecklembourg-Poméranie a obtenu une image proche à cause des émeutes similaires qui ont eu lieu à Rostock-Lichtenhagen en 1992 (encadré 6.1). De nombreux reportages et articles font écho à ces évènements, notamment en 2012 et en 2022, lors de la commémoration des vingt et trente ans des émeutes. Cette photo (figure 2.14) est commentée de la sorte par le journal *Die Zeit* :

« Salut nazi, maillot aux couleurs de l'Allemagne, pantalon de jogging trempé. La photo de ces habitants de Rostock qui ont assisté aux émeutes racistes a fait le tour du monde. »⁹³

Figure 2.14- Photo de badauds lors des émeutes de Lichtenhagen



Source : 24.08.2012, « das Pogrom von Lichtenhagen », Die Zeit online

⁹³ « Hitlergruß, Deutschlandtrikot, durchnässte Jogginghose - das Foto dieses Rostockers, der die rassistischen Ausschreitungen beobachtet, ging um die Welt. », Wittenburg S., 24/08/2012, « Das Pogrom von Lichtenhagen », *die Zeit online*, consulté en mai 2015.

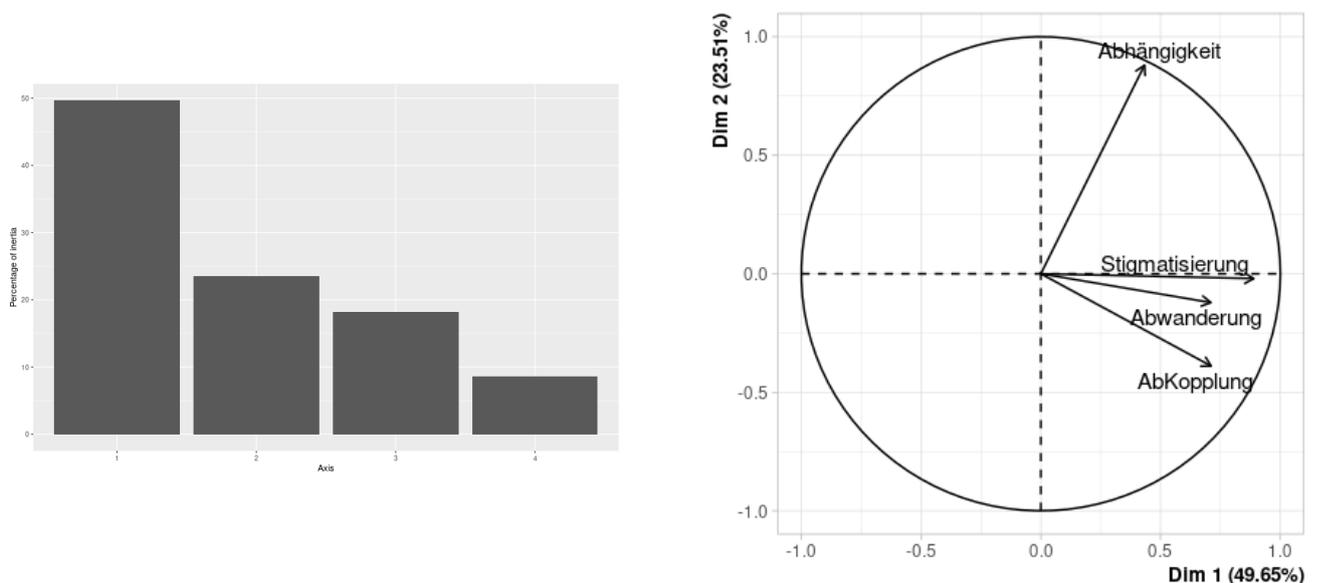
Cette réputation est fréquemment réactualisée à chaque nouvelle élection montrant des cartes du taux de vote extrême droite. Elle a aussi été fortement rappelée au moment des manifestations hebdomadaires du mouvement islamophobe PEGIDA. La Poméranie-occidentale-Greifswald, qui apparaît également sur la carte comme particulièrement périphérisée, est souvent plus associée au vote NPD, encore régulièrement présent à l'échelon communal.

Le clivage Est/Ouest est donc important, même si quelques *Kreise* de l'Ouest de l'Allemagne présentent également des taux légèrement négatifs, dans la Ruhr, dans le sud de la Rhénanie-Palatinat et la Hesse. La carte en anamorphose montre que peu de grandes villes sont classées comme très périphérisées, à part des villes de Saxe comme Dresde et Chemnitz (médiatisée en Europe pour des chasses à l'homme visant des étrangers), et Eisenach en Thuringe.

2.2.5. Synthèse des quatre types de périphéricité : indice global de périphéricité

Comme vu précédemment, une synthèse de chaque dimension à partir de deux critères a été établie. Une ACP a ensuite été effectuée sur les premiers axes de chaque synthèse, aboutissant ainsi à une synthèse de la périphéricité prenant en compte les quatre dimensions.

Figure 2.15 - Histogramme des valeurs propres et graphe des variables de l'ACP



Le graphique dessus montre qu'une dimension se distingue nettement des trois autres : la dépendance (*Abhängigkeit*). Il s'agit de la seule dimension calculée à partir de potentiels (sièges de grandes entreprises et clusters d'excellence universitaires), et c'est également la

seule dimension à faire apparaître une grande partie de la Bavière comme périphérisée. Cette non-corrélation d'une dimension de la périphérisation aux trois autres pose la question de la pertinence des critères retenus pour la mesurer. La dimension de la dépendance est difficile à saisir de manière satisfaisante. Comme expliqué précédemment, le choix s'est porté sur le calcul d'un potentiel à partir de variables de situation et non pas de site (*Standort*), ce qui explique sa variation par rapport aux autres. Un *Kreis* sans université d'excellence ou sans siège d'entreprise peut avoir un potentiel plus fort qu'un *Kreis* urbain isolé comme Berlin. Si l'on avait mesuré le critère pour les ressources internes au *Kreis*, le résultat aurait été différent.

Le critère dépendance est par nature différent des autres, notamment parce qu'il met en jeu des échelles spatiales et temporelles différentes. La localisation des points de commandement est par nature un critère de situation et sa localisation ne se modifie que très lentement, à l'échelle séculaire, alors que les autres critères peuvent se modifier en une génération. Le cœur rhénan s'est mis en place au XIXe siècle, et demeure attractif même après la crise. Inversement, la Bavière s'est développée beaucoup plus tardivement sur le plan économique, mais de manière spectaculaire dans le domaine de la construction de matériel électronique en particulier (Pourtier, 1967). Le Land était pourtant particulièrement affaibli à la fin de la Seconde Guerre mondiale, isolé par le rideau de fer et principalement agricole (Bourgeois, 2007). Une cinquantaine d'années ont suffi pour qu'il devienne la huitième économie européenne en 2005.

Les graphes ci-dessous (figure 2.16) montrent le croisement de deux typologies avec les axes 1 et 2 de l'ACP. La première typologie rural/urbain a été établie en 2011 par le BBSR. Elle se fonde principalement sur des critères de densité de population, avec et hors agglomération. Les *Kreise* catégorisés comme ruraux par cette catégorie se situent dans les valeurs négatives de l'axe 1 de périphéricité globale, et dans les valeurs négatives de l'axe 2. À l'inverse, on retrouve la plupart des *Kreise* ruraux dans les valeurs positives des axes 1 et 2. Les quelques *Kreise* urbains négatifs sur l'axe 1 appartiennent le plus souvent aux nouveaux Länder. La seconde typologie a été établie en 2010, et différencie quatre types d'espaces à partir de critères d'accessibilité. Elle rejoint la première typologie en ce que les *Kreise* classés périphériques et très périphériques correspondent pour la plupart aux *Kreise* « ruraux » (voir chapitre 4 pour la définition des espaces ruraux en Allemagne).

Figure 2.16- Croisement de deux typologies existantes avec les résultats de l'ACP

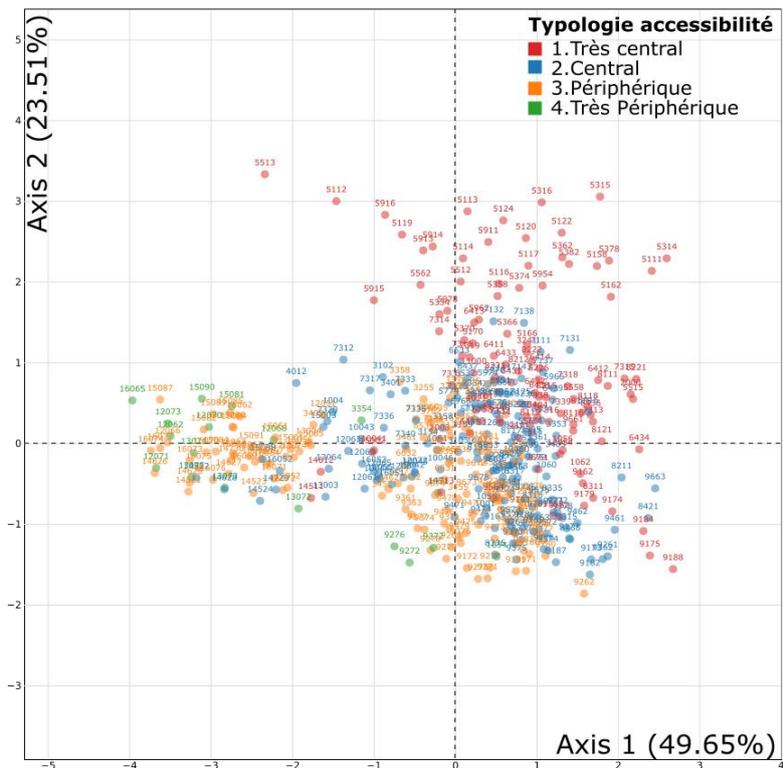
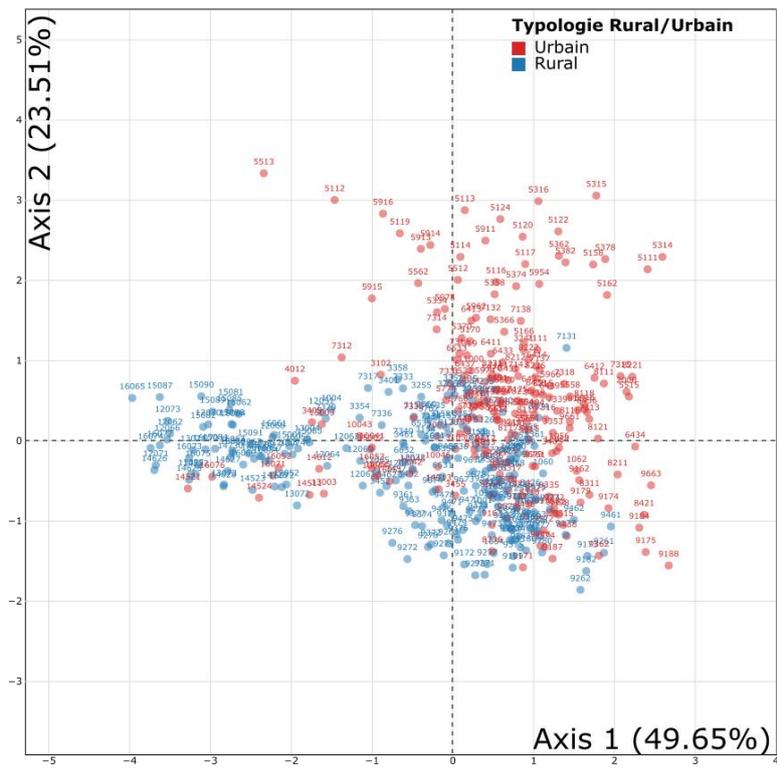
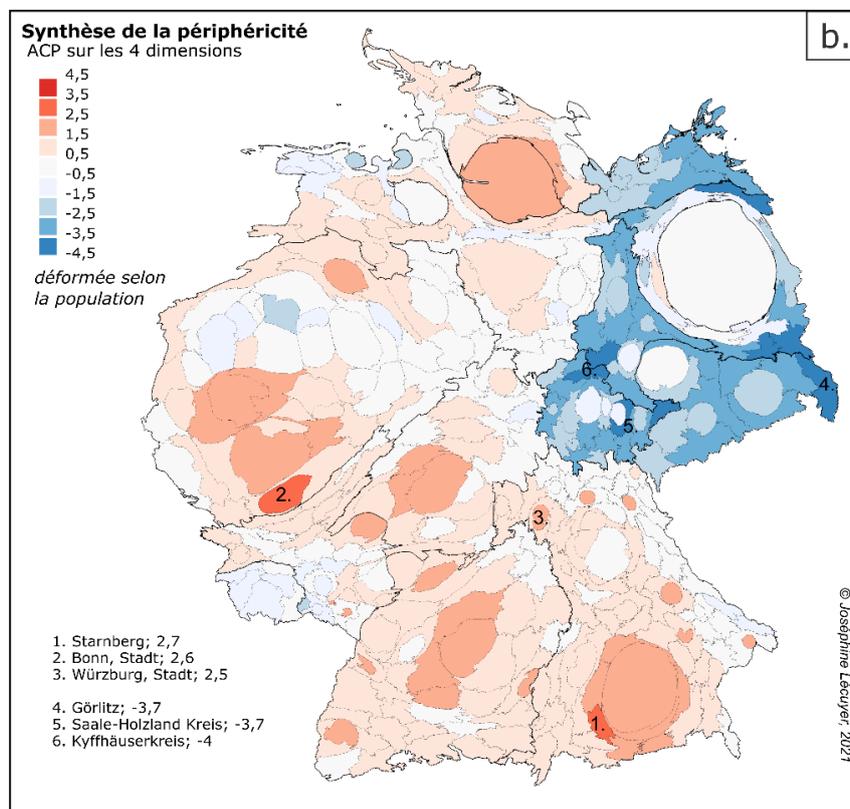
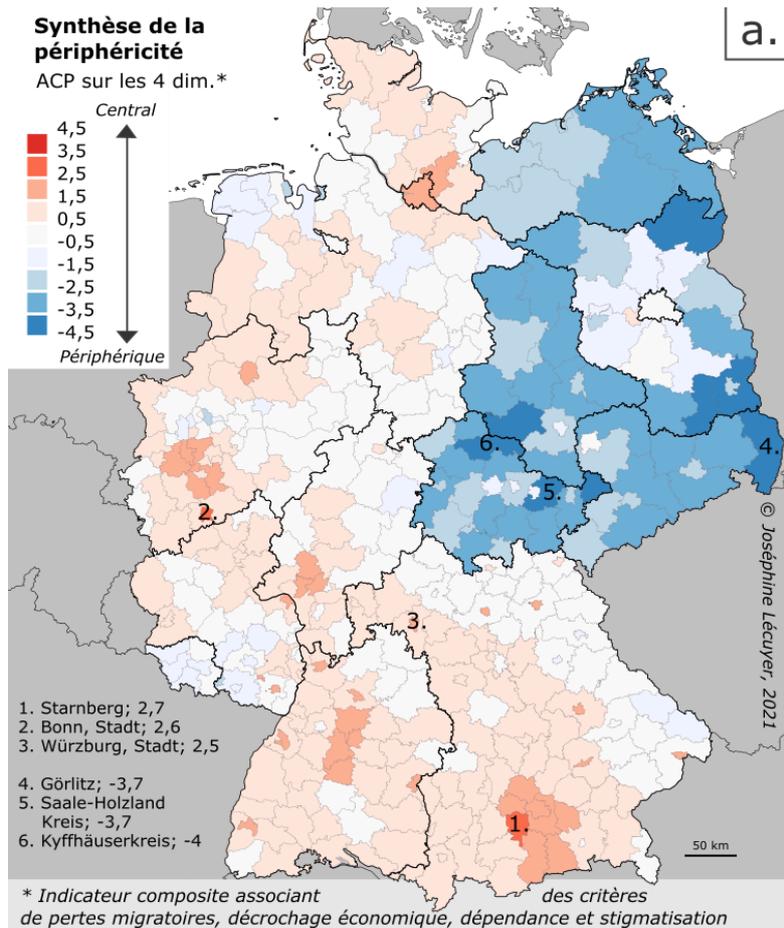


Figure 2.17 - Synthèse de la périphéricité globale, ACP sur les quatre dimensions



La carte qui résulte de l'analyse de l'axe 1 fait apparaître les contours de l'ancienne RDA (figure 2.17a). Les régions les plus périphérisées sont la Saxe, la Thuringe, la Saxe-Anhalt et le Mecklembourg-Poméranie. Le Brandebourg est concerné principalement dans ses limites avec ces Länder, mais relativement épargné en son centre grâce au rayonnement de Berlin. La ville apparaît en classe neutre, car sa centralité en termes d'attractivité est compensée par ses faibles indicateurs économiques.

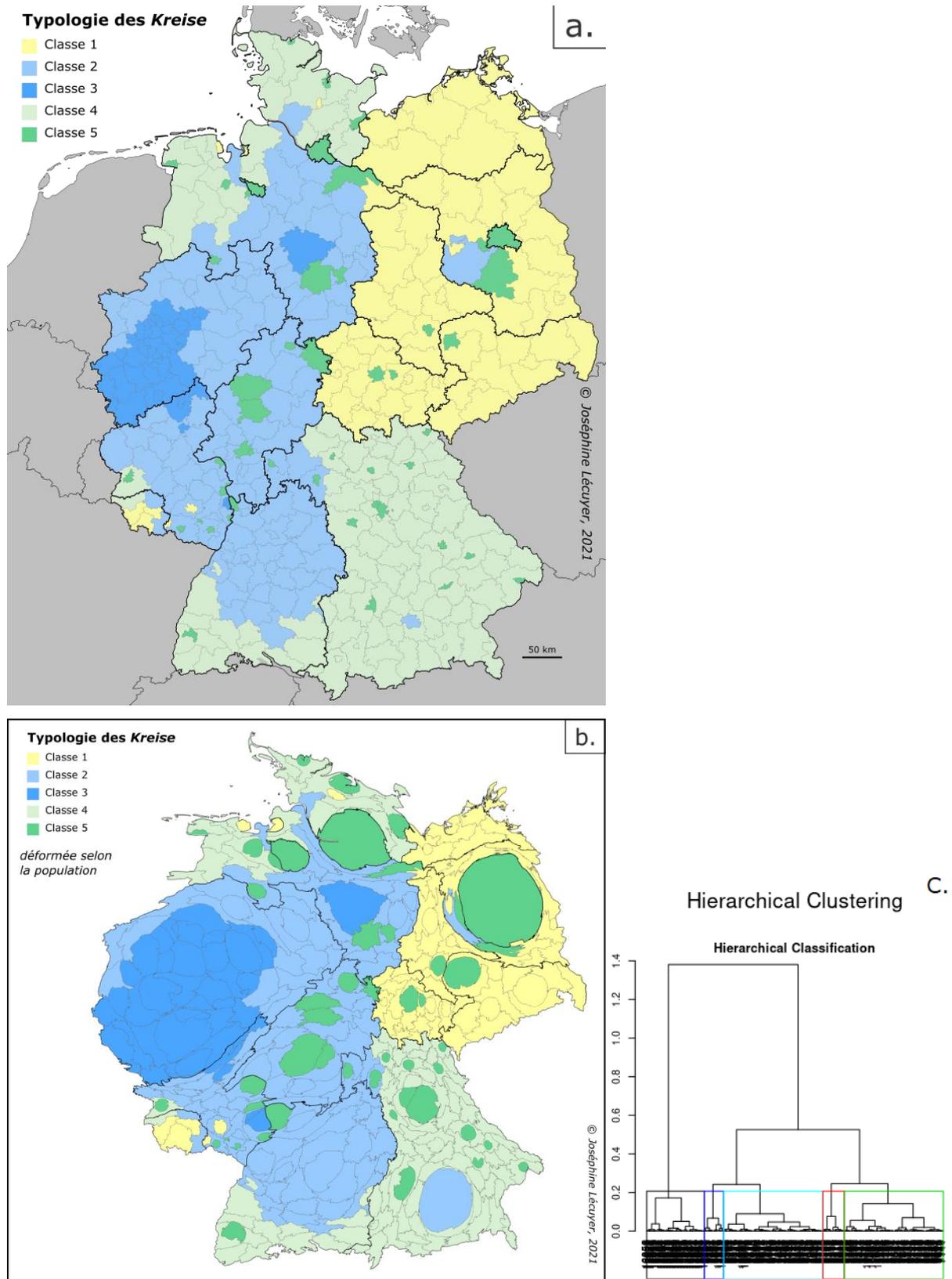
Les Länder les moins périphérisés sont le Schleswig-Holstein, Hambourg et le Bade-Wurtemberg, qui ne comportent aucun *Kreis* à l'indice négatif. La Bavière, à sa frontière nord, est en classe neutre voire négative pour certains *Kreise* à la frontière tchèque. De même, une partie du littoral de Basse-Saxe est négative, ainsi que quelques villes de la Ruhr. La Hesse est globalement centrale, à l'exception d'un *Kreis* frontalier de la Thuringe. Un Land ouest-allemand ne comporte aucun indice positif : la Sarre, avec des scores neutres ou légèrement négatifs. Le sud de la Rhénanie-Palatinat a des valeurs similaires. Les records de centralités se situent dans des espaces urbains : Munich et sa périphérie, Hambourg et sa périphérie, Düsseldorf, Francfort, Stuttgart. Certaines grandes villes font toutefois exception. C'est le cas de Berlin, qui est périphérisé sur le plan économique, mais aussi de Brême. La ville Land cumule en effet de légères difficultés à la fois sur les plans migratoires, économiques et de dépendance.

La carte en anamorphose conforte l'idée que les régions les plus périphérisées sont celles qui ont moins d'habitants, et relativise donc le phénomène de périphérisation à l'échelle de l'Allemagne (figure 2.17b). Le Mecklembourg et la Saxe-Anhalt, ainsi que les *Kreise* les plus périphériques du Brandebourg sont peu visibles. De même, les *Kreise* bavarois à la frontière tchèque sont minimisés. Seule la Saxe, le Land le plus densément peuplé et urbanisé des nouveaux Länder, apparaît nettement en très périphérisé. C'est également le cas de la Sarre et de quelques villes comme Gelsenkirchen et Duisburg en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Le port de Brême a également un indice très négatif, et a fréquemment été dépeint dans les médias comme un exemple de crise, de déclin (Berking, Schwenk, 2011). Ces quelques villes sont particulièrement affectées par la périphéricité de type économique.

Cette carte de synthèse ne fait pas apparaître un décalage nord/sud, ou même rural/urbain, mais bien un principal clivage Est/Ouest, avec quelques poches de périphéricité à l'Ouest, en Sarre et dans quelques villes d'autres Länder affectées soit par la désindustrialisation (Sarre, Ruhr), soit par un isolement relatif (frontière de la République tchèque). La périphéricité type stigmatisation semble jouer un rôle important dans cette

distinction Est/Ouest, étant donné qu'il s'agit de la dimension faisant ressortir le plus nettement les nouveaux Länder.

Figure 2.18 - Typologie des Kreise selon leur type de périphéricité



2.2.6. Analyse de la typologie des *Kreise* allemands selon leur type de périphéricité

La typologie obtenue en effectuant une CAH sur les résultats de l'ACP précédente permettent de dégager cinq classes (figure 2.18c.). La classe 1 est celle qui se distingue le plus, elle correspond presque exclusivement à des *Kreise* est-allemands, ainsi qu'à des *Kreise* de la Sarre et quelques petites villes comme le port de Brême. Les *Kreise* de cette classe combinent toutes les formes de périphérisation : peu attractifs, ils ont des difficultés économiques, n'ont pas de pouvoir économique ou en Recherche & Développement, et sont stigmatisés pour leur taux de vote élevé pour l'extrême droite. Il est intéressant de noter que seul un *Kreis* de l'Ouest mais proche de l'ancienne frontière interallemande appartient à cette classe : Lüchow-Dannenberg, en Basse-Saxe, à la frontière entre Mecklembourg-Poméranie, Brandebourg et Saxe-Anhalt. Partout ailleurs sur l'ancienne frontière, les types 2 ou 4 sont présents (et même type 5 entre Thuringe et Hesse).

La classe 2 regroupe presque exclusivement des *Kreise* ouest-allemands, et indique un faible niveau de périphérisation. Elle est présente presque en une seule zone allant du nord de la Basse-Saxe au Bade-Wurtemberg, en passant par la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la Hesse, le nord-ouest de la Bavière et la Rhénanie-Palatinat. Trois *Kreise* appartiennent également à cette classe de manière isolée : Munich, Potsdam-Mittelmark (Brandebourg) et Wesermarsch (Basse-Saxe). Il s'agit d'une classe regroupant un peu plus du quart des *Kreise* allemands (123 sur 401).

Tableau 2.4 - Récapitulatif des types de périphéricité

	Classe 1 ; type Est (très périphérisé sur tous les plans)	Classe 2 : type rhénan (périphéricité type pertes migratoires)	Classe 3 : type rhénan industriel ancien (périphéricité type décrochage économique)	Classe 4 : type rural prospère (périphéricité type dépendance uniquement)	Classe 5 : ville attractive (non périphérisé métropolitain)
Méd/Moy./ σ	-2,4	0,5	0,5	0,7	0,6
Synthèse	0,8	0,5	0,5	0,7	0,7
4 dimensions	0,8	0,7	1	0,7	0,9
Méd/Moy./ σ	-1,2	-0,3	0,1	0,3	1,6
dimension	0,5	-0,2	0,2	0,3	1,8
<i>Abwanderung</i>	1,1	0,7	0,7	0,6	1
Méd/Moy./ σ	-1,4	0,6	-0,8	1	-0,5
dimension	0,4	0,6	-0,9	1	-0,7
<i>Abkopplung</i>	0,8	0,2	1,2	0,8	0,9
Méd/Moy./ σ	-1,1	0,7	2,7	-0,9	-0,4
dimension	0,2	0,7	2,7	-0,9	-0,2
<i>Abhängigkeit</i>	0,4	0,7	0,8	0,6	1
Méd/Moy./ σ	-2,4	0,4	0,5	0,7	0,6
dimension	-0,8	0,4	0,4	0,8	0,5
<i>Stigmatisierung</i>	0,5	0,7	0,8	0,6	1,1

La classe 3 n'en regroupe en revanche que 39, presque tous situés en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, ainsi que la région de Hanovre. Elle est assez proche de la classe 2. Il s'agit d'une classe qui se distingue par une forte centralité de pouvoir économique et en R&D (dimension *Abhängigkeit*), malgré une certaine périphéricité économique (dimension *Abkopplung*). Elle correspond au vieux cœur industriel de l'Allemagne rhénane.

La classe 4 regroupe 114 *Kreise* et concerne principalement la Bavière et le Schleswig-Holstein, ainsi que le sud du Bade-Wurtemberg et le nord-ouest de la Basse-Saxe. Une petite zone à la frontière entre la Sarre et la Rhénanie-Palatinat entre également dans cette catégorie. Ces *Kreise* se distinguent par un niveau de richesse élevé (dimension *Abkopplung*) mais une centralité de pouvoir économique et de R&D faible (dimension *Abhängigkeit*). Il s'agit en quelque sorte de l'inverse de la classe 3.

Enfin, la classe 5 concerne presque exclusivement des villes (47 *Kreise*) qui se distinguent par une très forte attractivité, et donc une faible périphéricité type *Abwanderung* (pertes migratoires). Peu stigmatisées, ces villes attirent, et ont un indice de masculinité faible. Elles n'ont en revanche pas vraiment de centralité économique ou de pouvoir.

Conclusion

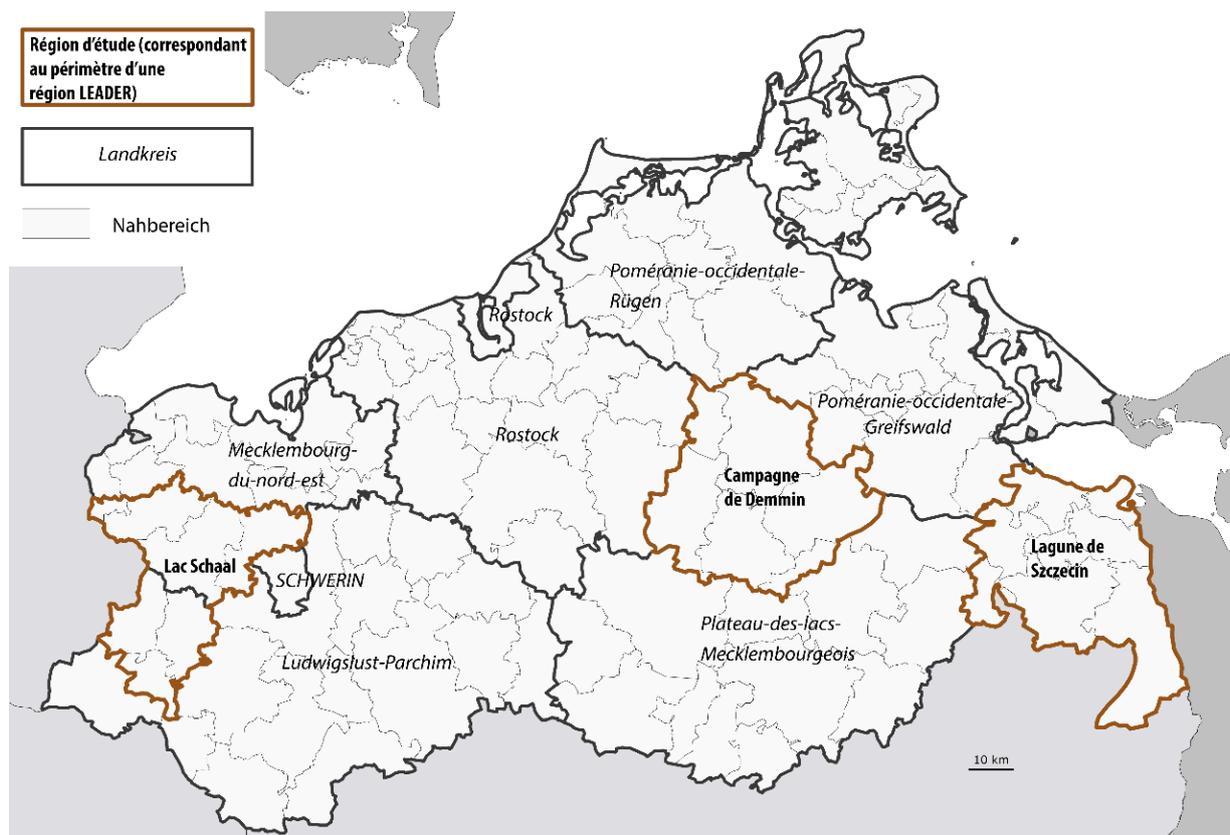
La périphérisation apparaît comme un cadre adapté à l'analyse des inégalités territoriales allemandes : il s'agit d'une notion développée dans le contexte allemand, qui présente de nombreuses similitudes avec l'approche par la décroissance, mais qui insiste sur les relations de dépendances entre les espaces périphériques (notamment les espaces ruraux) et les centres, ce qui la rend d'autant plus difficile à mesurer. Une analyse multivariée a malgré tout permis de construire un indicateur global de périphéricité, qui fait nettement ressortir les nouveaux Länder comme particulièrement périphérisés. Une classification ascendante hiérarchique permet également de faire ressortir un type de périphéricité spécifique à l'Allemagne orientale, qui cumule perte de population sur le long terme, affaiblissement économique, éloignement des grands centres de décisions économiques et de recherche, et stigmatisation comme bastion de l'extrême droite.

Chapitre 3 : Périphéricité et accessibilité dans le Mecklembourg-Poméranie

Le chapitre 2 a proposé une mesure de la périphérisation en Allemagne, à l'aide d'un indicateur composite, et a permis de dégager un type de périphéricité spécifique à l'est de l'Allemagne, qui concerne plus particulièrement les espaces de faible densité. Le chapitre 3 propose une analyse de la périphérisation à un échelon plus fin, celui des *Nahbereiche*⁹⁴, dans le Land rural de Mecklembourg-Poméranie (figure 3.1). Ce changement d'échelle a pour but de faire ressortir des tendances internes aux espaces concernés par le type de périphéricité le plus marqué, et ainsi mettre en évidence des centralités locales dans un contexte de périphérisation. Chaque *Nahbereich* correspond à l'aire d'influence d'un centre de base (*Grundzentrum*), qui est défini à partir des critères suivants : le centre de base doit avoir 5000 habitants dont au moins 2000 dans le chef-lieu, 600 actifs, 300 mobilités domicile-travail entrantes, une forme de centralité commerciale (au moins 700 m² de surface de vente dans le commerce de détail alimentaire), une banque ou succursale de banque, et une prise en charge médicale (un médecin établi). Six de ces cinq critères doivent être remplis pour constituer un centre de base dans le Mecklembourg-Poméranie (*Landesraumentwicklungsprogramm* du Land, 2005). Cet échelon correspond donc à un zonage d'autant plus adapté pour identifier les centralités locales que ni le *Kreis* ni la commune ne sont opératoires pour cela : en effet, les *Kreise* du Land sont trop étendus depuis la réforme territoriale (voir encadré 3.2), et l'échelon communal est trop fin et donc peu pertinent pour mesurer des centralités locales et leurs aires d'influence.

⁹⁴ Cet échelon pourrait être rapproché des « bassins de vie » français, correspondant à au plus petit territoire au sein duquel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. La quasi-totalité des 1 666 bassins de vie français héberge par ailleurs tous les types d'équipements de proximité comme les commerces de proximité, les écoles ou encore les professionnels de la médecine de premier secours (source : INSEE).

Figure 3.1 - Superposition des différents maillages utilisés



La première partie de ce chapitre aborde la périphérisation d'après le discours des acteurs locaux sur leur région (tableau 0.1 et 0.2). À partir des critères qu'ils ont mentionnés au cours d'entretiens réalisés en 2018 et 2019, un deuxième indicateur composite est calculé au niveau des *Nahbereiche* pour dégager différents types de périphéricité au sein du Land de Mecklembourg-Poméranie.

La seconde partie du chapitre est centrée sur les trois terrains de recherche situés dans le Mecklembourg-Poméranie, qui ont été sélectionnés au regard de leurs caractéristiques démographiques (voir Chapitre 1). Il s'agit de la région des campagnes de Demmin, au centre du Land, très touchée par le tournant démographique, la région de la lagune de Stettin, à la frontière polonaise, et la région du lac Schaal, à l'ouest du Land, à la situation démographique plus positive que les deux autres. Pour chacune de ces trois régions⁹⁵, il s'agira de calculer l'accessibilité de la population à certains types de services représentatifs d'enjeux des espaces ruraux, en particulier les écoles et les pharmacies. L'accès au soin est en effet fréquemment évoqué comme problématique dans les espaces ruraux, à la fois dans la littérature et dans les entretiens menés avec des acteurs locaux. De même, l'importance de la proximité d'une école

⁹⁵ Ces régions correspondent au périmètre de régions LEADER (voir chapitre 5).

est citée comme un facteur permettant de maintenir les familles sur place voire d'en attirer. L'objectif est donc de mesurer et de comparer la répartition des équipements dans les trois régions d'étude.

1. Périphérisation à l'échelle d'un Land rural : la périphéricité appréhendée par les acteurs locaux et les statistiques

Les indicateurs choisis dans le chapitre 2 pour mesurer la périphérisation des *Kreise* allemands s'avèrent pertinents pour faire ressortir les tendances d'ensemble à petite échelle, mais assez peu adaptés à un échelon plus fin, à la fois pour des questions de pertinence des critères et pour des raisons de disponibilité des données. D'une part, le Land de Mecklembourg-Poméranie est un territoire plus petit mais aussi beaucoup moins dense que le reste de l'Allemagne. Des indicateurs comme le nombre de sièges de grandes entreprises ou de clusters d'excellence universitaire ont donc peu de sens au sein d'un Land qui n'en comporte aucun. L'aspect politique de la dépendance, au cœur de la définition de la périphérisation, mais écarté de l'analyse à l'échelle de l'Allemagne pour des raisons pratiques (voir chapitre 2), peut en revanche être abordé à l'échelle du Land. En effet, mesurer la distance au parlement, Schwerin, peut par exemple être pertinent à l'échelle du Land, car l'éloignement du centre des décisions politiques du Land est fréquemment vu par les acteurs locaux comme un frein au développement des régions les plus défavorisées. D'autre part, concernant la disponibilité des données, elles n'existent pas à l'échelon du *Nahbereich* ; pour obtenir une analyse à cet échelon, il a ainsi fallu collecter les données communales, puis les agréger. Or, un grand nombre de données ne sont pas disponibles non plus à cet échelon communal, en particulier à cause du secret statistique, qui protège l'anonymat des habitants des communes peu peuplées. Une partie des données a aussi pu être collectée à partir d'une grille fournie par l'office allemand de la statistique⁹⁶. La grille est composée de carreaux d'un kilomètre carré comportant certaines données du recensement de 2011 (comme les habitants, les logements vacants ou encore l'âge), les valeurs des carreaux ont été agrégées pour être affectées aux communes. Pour ces diverses raisons, une autre approche a été privilégiée pour mesurer la périphéricité à un échelon inférieur au *Landkreis*. L'enjeu de cette nouvelle méthode est de croiser les données issues des entretiens avec des données statistiques apporter un angle d'analyse supplémentaire à ces discours.

⁹⁶ <https://www.zensus2011.de/DE/Home/Aktuelles/DemografischeGrunddaten.html> consulté en septembre 2022.

L'objectif de cette partie est donc d'envisager la périphéricité à partir du discours des acteurs rencontrés sur le terrain, c'est-à-dire de partir des éléments que ces acteurs considèrent comme déterminants pour leurs perspectives de développement, puis de les confronter aux données statistiques (tableau 3.1). Une première partie des critères porte sur les dynamiques démographiques du Land. Dans chacune des trois régions d'étude, le recul de la population et le vieillissement ont été présentés comme essentiels dans la manière d'envisager le développement par les acteurs rencontrés. Dans une moindre mesure, le départ des jeunes adultes, et en particulier des femmes, a été évoqué comme facteur aggravant du recul de la population et du vieillissement. Dans un deuxième temps, des éléments faisant référence à la faible densité et au délaissement du bâti ont été évoqués. La faible densité comme obstacle à l'optimisation des services, et le délaissement du bâti comme trace des départs et charge financière pour les communes. Un troisième ensemble de critères porte sur l'éloignement aux centres de décisions, en particulier de décisions politiques. Il ne s'agit pas tant de mettre l'accent sur un manque d'accessibilité pour les habitants (peu ont à se rendre régulièrement dans la capitale du Land), que d'insister sur le manque de prise en compte de la région par les parlementaires, qui n'y viennent jamais et ne connaissent pas la situation. À une autre échelle, l'éloignement de la préfecture de *Landkreis*, accentué par la réforme territoriale de 2011 (voir encadré 3.2) a souvent été cité comme une difficulté supplémentaire au développement, ainsi que pour illustrer à nouveau une déconnexion entre les décideurs et leur territoire. Enfin, la réputation négative de certaines régions a été évoquée, en lien avec les scores de l'extrême droite en Poméranie-occidentale. Le quatrième ensemble de critères porte donc sur les scores des partis AfD et NPD aux élections du parlement du Land en 2016.

Tableau 3.1 - Synthèse des critères de mesure de la périphéricité à l'échelon du *Nahbereich*

Discours des acteurs	Variables choisies pour mesurer cet aspect	Source, date
CRITÈRES DÉMOGRAPHIQUES		
Perte de population	Variation de la population entre 1991 et 2011, taux de croissance moyen annuel (écart à la moyenne du Land)	<i>Recensement allemand, 2011</i>
Vieillessement	Âge médian	<i>Grille (Statistisches Bundesamt), 2011</i>
Départ des jeunes femmes	Indice de masculinité des 24-30 ans (rapport entre les jeunes hommes et les jeunes femmes de cette tranche d'âge)	<i>Recensement allemand, 2011</i>
CRITÈRES D'OCCUPATION DU TERRITOIRE		
Faible densité	Densité de population, 2011	<i>Grille (Statistisches Bundesamt), 2011</i>
Vacance résidentielle élevée	Part des logements vacants, 2011	<i>Grille (Statistisches Bundesamt), 2011</i>
CRITÈRES D'ÉLOIGNEMENT DU POUVOIR POLITIQUE		
Discrimination liée à l'éloignement du centre de décision politique du Land	Distance-temps routière à Schwerin, capitale du Land où se situe le parlement	<i>OSM, 2020</i>
Affaiblissement du territoire lié à l'éloignement de la préfecture	Distance-temps routière à la préfecture de <i>Landkreis</i>	<i>OSM, 2020</i>
CRITÈRES LIÉS À LA RÉPUTATION XÉNOPHOBE		
En tant que Land de l'Est, le Mecklembourg-Poméranie est considéré comme xénophobe	Taux de vote pour le parti populiste d'extrême droite Alternative pour l'Allemagne (AfD) aux élections du parlement du Land	<i>Statistisches Amt MV, 2016</i>
Le Mecklembourg-Poméranie est associé à des mouvances néo-nazies	Taux de vote pour le parti national démocrate d'extrême droite à tendance néo-nazie NPD aux élections du parlement du Land	<i>Statistisches Amt MV, 2016</i>

1.1. Des territoires que l'on quitte : la dimension démographique de la périphérisation

Ce premier ensemble de critères démographiques est le plus fréquemment cité par les acteurs locaux lorsqu'ils évoquent leur région. Comme vu dans le chapitre 1, le « tournant démographique » (*Demografischer Wandel*) concerne l'ensemble de l'Allemagne, mais les Länder orientaux comme le Mecklembourg-Poméranie sont particulièrement concernés. Sans forcément utiliser le terme « tournant démographique », le départ des habitants, et en particulier des jeunes, a souvent été mentionné comme un frein au développement de la région. Le vieillissement a également été évoqué, en particulier pour ses conséquences sur les infrastructures de proximité (besoin de transports en commun, de prise en charge médicale, fermetures d'écoles). Comme l'explique le maire de Demmin, les grandes villes tirent leur épingle du jeu mais le coût du déclin démographique est plus important dans les petites communes :

« Ce qui est très difficile, c'est que le taux de natalité ne couvre pas le taux de mortalité. Nous avons donc beaucoup de personnes âgées et nous avons perdu 80 à 100 habitants à Demmin au cours des dernières années. (...) Ici, dans les plus petites localités, nous perdons des habitants. C'est le tournant démographique, dans tout le Land⁹⁷. »

[Maire de Demmin, mai 2018]

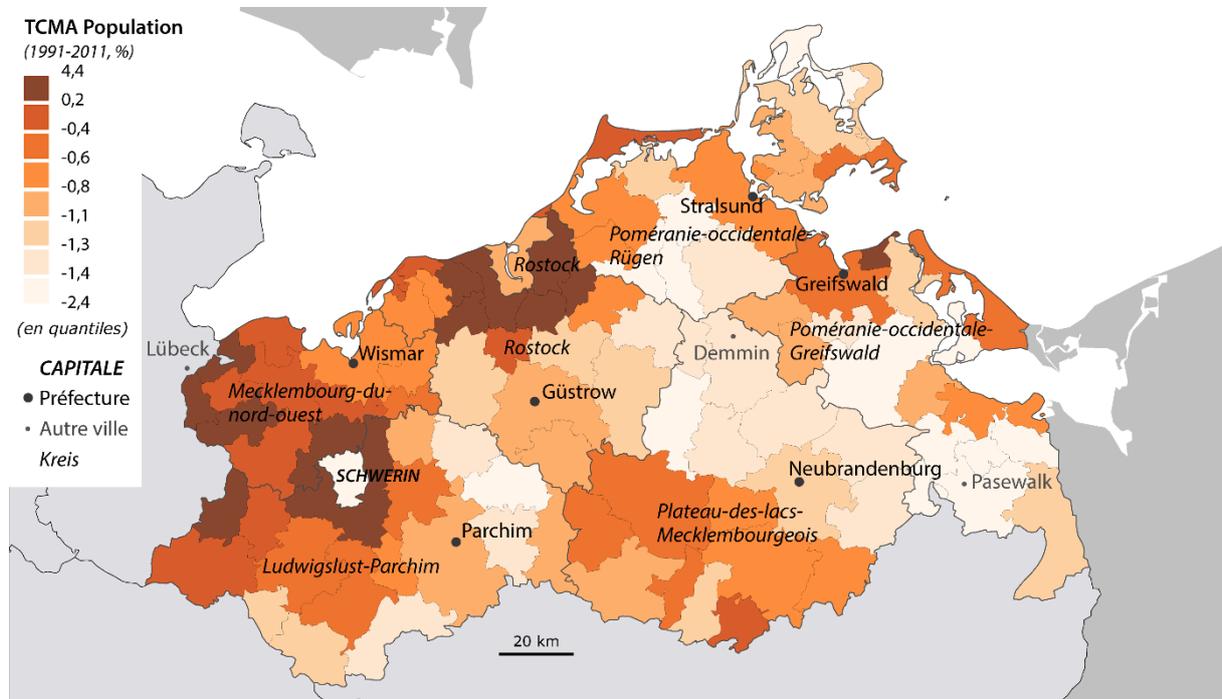
Il est intéressant de noter que cet élu nomme explicitement le « tournant démographique » pour caractériser la situation de sa commune, mais aussi celle du Land dans son ensemble. Ceci montre bien l'importance du phénomène, y compris pour les élus locaux.

Pour aborder la perte de population, le taux de croissance moyen annuel du nombre d'habitants par *Nahbereich* a été calculé entre 1991 et 2011, date du dernier recensement allemand au moment de la thèse (Figure 3.2 - Variation de la population entre 1991 et 2011 par *Nahbereich* figure 3.2). Ce pas de temps d'une vingtaine d'années a été choisi pour mesurer au mieux une tendance de fond concernant les effets conjoints du solde naturel et du solde migratoire. La carte suivante montre cette évolution de la population dans les deux décennies suivant la Réunification, en taux de croissance moyen annuel. Elle fait apparaître la partie orientale du Land correspondant à la Poméranie-occidentale comme ayant particulièrement

⁹⁷ „Was ganz schwierig ist, ist die Situation das die Geburtenrate, die Sterberate lange nicht deckt. Wir haben also sehr viel ältere Menschen und wir haben in den letzten Jahren 80 bis 100 Einwohner in Demmin verloren. (...) Hier in kleineren Orten ist eben der Einwohnerschwund, es ist den demographischen Wandel, landesweit.“

perdu de la population, à l'exception du littoral. Les environs de Demmin, mais aussi de Pasewalk ont des taux fortement négatifs allant jusqu'à -2% par an.

Figure 3.2 - Variation de la population entre 1991 et 2011 par Nahbereich



Si les grandes villes comme Schwerin et Rostock ont également perdu un grand nombre d'habitants sur la période, leurs périphéries sont celles qui en ont le plus gagné. Le mouvement de périurbanisation, rendu possible par la Réunification (achats de voitures, assouplissement des règles d'urbanisme, etc.), conduit à des taux de croissance élevés aux environs de la capitale économique et de la capitale politique, mais aussi autour de la ville de Lübeck (dans le Land de Schleswig-Holstein), et dans une moindre mesure, de la métropole plus lointaine de Hambourg. On observe aussi des taux de croissance élevés sur la côte baltique, dont le développement touristique s'est considérablement transformé après la Réunification, et dans la région touristique du parc naturel de Müritz, dans le sud-est du *Landkreis* du plateau des lacs mecklembourgeois.

Le deuxième aspect démographique évoqué par les acteurs interrogés est le vieillissement. Comme le reconnaît le secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale, le vieillissement des campagnes est accéléré par le départ des jeunes adultes.

« Nous avons vécu un autre aspect dangereux pendant de nombreuses années, à savoir qu'au vieillissement de la population s'est ajouté le départ massif de jeunes gens motivés et engagés. Le processus de vieillissement a pris une vitesse vraiment dangereuse⁹⁸. »

[Secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale, mai 2019]

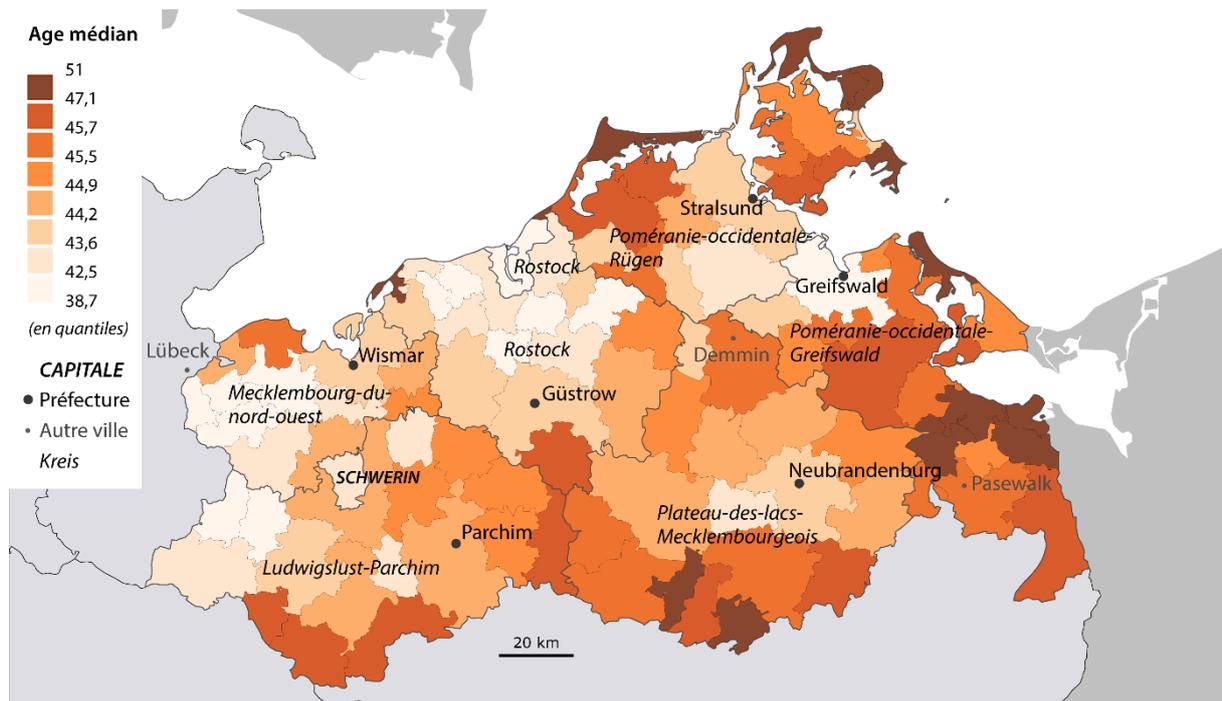
Le vieillissement semble en effet concerner particulièrement la Poméranie-occidentale, à l'exception des villes de Greifswald et Stralsund, de même que la bande au sud du Land, à la frontière avec le Brandebourg.

Pour mesurer cet aspect, l'âge médian obtenu à l'aide du recensement de 2011 (grille kilométrique) est un bon indicateur (figure 3.3). Celui-ci est de 45,3 en Allemagne, contre 48,5 dans le Mecklembourg-Poméranie, soit plus de trois ans d'écart. Dans ce Land, la moitié des habitants ont donc plus de 48,5 ans. À titre de comparaison, l'âge médian en France était de 39 ans en 2011⁹⁹. Dans l'ensemble, les espaces les plus jeunes sont ceux qui ont gagné de la population entre 1991 et 2011 : les environs de Rostock, Schwerin, Lübeck et Hambourg, ainsi que les environs de Greifswald. Ceci peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Tout d'abord, les espaces périurbains sont souvent investis par des familles avec des enfants, et ont donc un âge moyen plus jeune. De plus, les villes universitaires de Rostock et Greifswald sont plus susceptibles d'attirer des populations jeunes. Cependant, certains espaces qui avaient gagné de la population ou qui n'en avaient perdu que légèrement sont malgré tout vieillissants, comme le littoral du nord-est du Land ou le sud du plateau des Lacs. Ces espaces sont en effet particulièrement attractifs pour les jeunes retraités (Dehne *et al.*, 2013) et compensent un solde naturel fortement négatif par un bilan migratoire équivalent, voire supérieur. Certains *Nahbereiche* atteignent l'âge médian de 51 ans, ce qui est particulièrement élevé. Cela s'explique principalement par le fait que ces lieux soient souvent privilégiés par les retraités. Comme vu dans le chapitre 1, une arrivée de population ne signifie pas forcément un rajeunissement du territoire.

⁹⁸ „Wir haben einen gefährlichen anderen Aspekt viele Jahre dazu erlebt, das zum älter werden der Bevölkerung, der massive Wegzuck junge motivierte engagierte Menschen dazu kam. Das hat eine wirklich gefährliche Geschwindigkeit angenommen über Alterungsprozess.“

⁹⁹ Source: INSEE (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381476> consulté en juillet 2022).

Figure 3.3 - âge médian par Nahbereich



Enfin, on remarque que les villes de Rostock et Schwerin, qui avaient toutes deux perdu de la population entre 1991 et 2011, restent malgré tout attractives pour les jeunes adultes, et en particulier les femmes. En effet, les trajectoires résidentielles peuvent varier avec les âges de la vie : les jeunes gens quittent en général la campagne pour aller faire des études et sont donc surreprésentés dans les grandes villes, quittant ensuite les centres urbains pour s'installer dans les campagnes avoisinantes au moment de fonder une famille ou de l'élargir (Pistre, 2012).

Le troisième facteur évoqué par les acteurs locaux concernant la démographie est le départ sélectif des femmes parmi les jeunes adultes. Comme l'indique un acteur du développement local,

« Un autre gros problème de la région est que beaucoup de jeunes femmes émigrent. (...) Elles sont plus ambitieuses pour leur carrière. Beaucoup de ces jeunes femmes partent et ne reviennent pas, parce que ceux qui restent... ne sont pas forcément les plus intelligents. Et donc, ils ne sont pas très attractifs¹⁰⁰. »

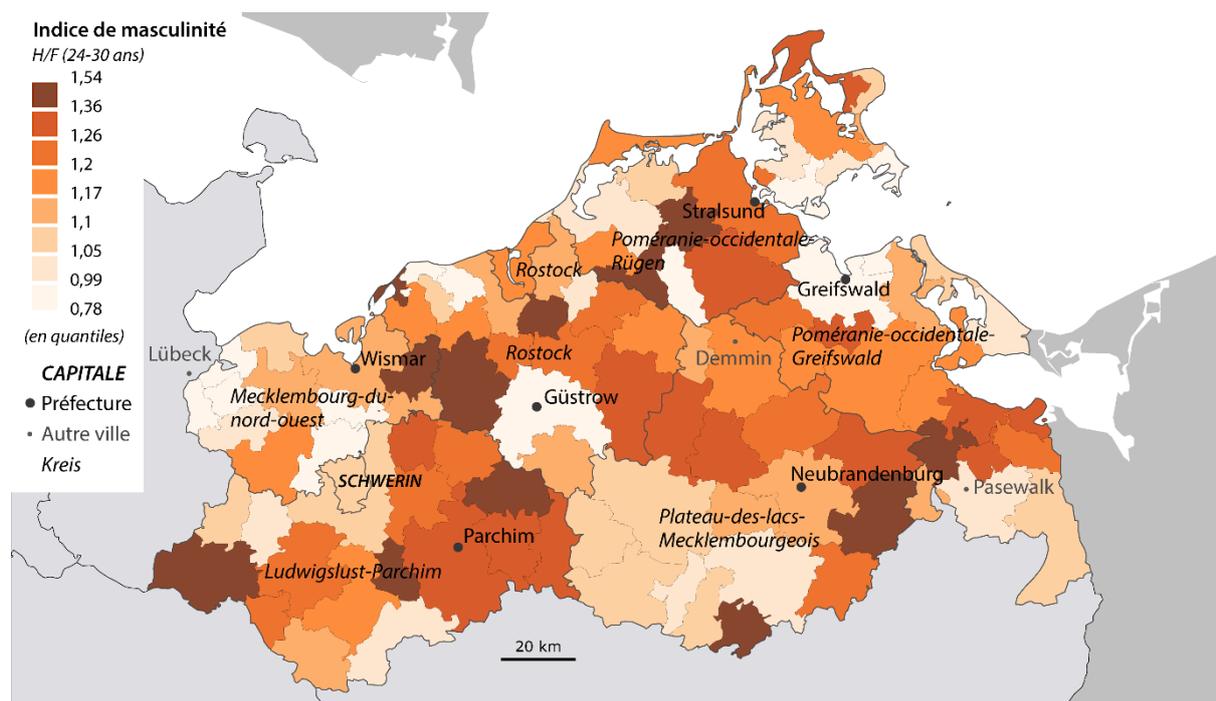
[anonyme]

Aux yeux de cet acteur, les jeunes hommes sont presque condamnés au célibat en raison de l'absence de jeunes femmes, parties trouver un emploi ou faire des études.

¹⁰⁰ „Ein Grundproblem der Region ist, dass viele junge Frauen abwandern (...). Frauen sind in der Karriere strebsamer. Dadurch das unsere jungen Frauen abwandern und nicht wiederkommen, weil... die die hier bleiben, sind nicht unbedingt die klügsten, und sind wiederum nicht sehr attraktiv“.

Le départ des jeunes femmes des espaces ruraux des Länder est-allemands a fait l'objet de nombreux travaux universitaires (Schultz, 2009 ; Neu, 2009 ; Maretzke, Weiss, 2009 ; Weiss, 2006), dont une étude en 2012, intitulée « Moins de femmes dans les espaces ruraux, causes et conséquences d'une émigration sélective dans l'est de l'Allemagne ». Cette recherche menée à l'institut fédéral de recherche sur la population, propose deux études de cas dans le Mecklembourg-Poméranie : l'ancien *Landkreis* de Parchim et la ville de Greifswald (Kühntopf, Stedtfeld, 2012). Elle conclut notamment que les jeunes femmes des environs de Parchim quittent le Land pour les Länder de l'Ouest comme Hambourg et le Schleswig-Holstein, relativement proches, mais aussi la Basse-Saxe et Berlin. Certaines partent aussi vers les villes du Land, mais plus à Schwerin qu'à Rostock. Le critère de l'indice de masculinité des 24-30 ans montre en effet que les espaces avec un excédent de jeunes hommes sont presque exclusivement des espaces ruraux, tandis que les espaces avec une surreprésentation des jeunes femmes se concentrent plutôt dans les villes ou dans la périphérie de Lübeck (figure 3.4).

Figure 3.4 - Indice de masculinité par Nahbereich (2011)



La ville de Greifswald apparaît comme particulièrement féminisée, principalement en raison de l'université, qui agit comme un aimant supra-régional pour les jeunes femmes, mais aussi de l'hôpital universitaire, un des premiers employeurs du *Landkreis* (Kühntopf, Stedtfeld, 2012).

1.2. Une occupation du territoire contrastée

Le deuxième ensemble de critères évoqué par les acteurs locaux concernant leur périphéricité porte davantage sur des questions d'occupation du territoire dans le Land. La faible densité de population est évoquée comme un obstacle au développement, notamment par le manque d'optimisation des services dans les espaces ruraux. Les faibles densités sont aussi présentées comme un obstacle à l'installation d'entreprises qui pourraient fournir des emplois :

« Ici la densité de population est vraiment faible, et nous avons peu d'entreprises. Justement parce qu'on est un peu coupés du monde (...), les autoroutes importantes, c'est encore au moins une heure de route de trajet.¹⁰¹ »

[manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mai 2018]

Pour le manager régional de Demmin, ville à la position pourtant relativement centrale dans le Land, l'éloignement des infrastructures de transport est un élément répulsif pour les entrepreneurs. La faible densité est aussi citée comme frein à l'obtention de financements :

« Il y a eu des points de désaccord, oui. Parce que pour le Land, c'est très clair, s'ils n'ont pas assez d'argent pour servir tout le monde, ils le font là où les effets sont les plus importants, et c'est dans les zones densément peuplées plus que chez nous¹⁰². »

[Chef de service de l'aménagement du territoire de Zarrentin, mai 2019]

Enfin, la faible densité de population est parfois citée comme un obstacle à l'investissement public :

« On dit toujours « les espaces ruraux sont morts », « il ne s'y passe rien », c'est toujours présenté de manière si négative, mais ce n'est pas du tout comme ça. Quand on regarde un peu plus précisément, il y a beaucoup de vie et d'activités à soutenir, il faut les soutenir c'est sûr, ils ont aussi le droit de vivre. (...) C'est facile de dire que si c'est trop faiblement dense, on n'y fait plus rien¹⁰³. »

[Référénte Espaces ruraux au Conseil des femmes du Land, mai 2019]

Nous verrons par la suite que de nombreux investissements du Land, de l'État fédéral ou de l'Union européenne sont destinés aux espaces ruraux de faible densité. Cependant, la

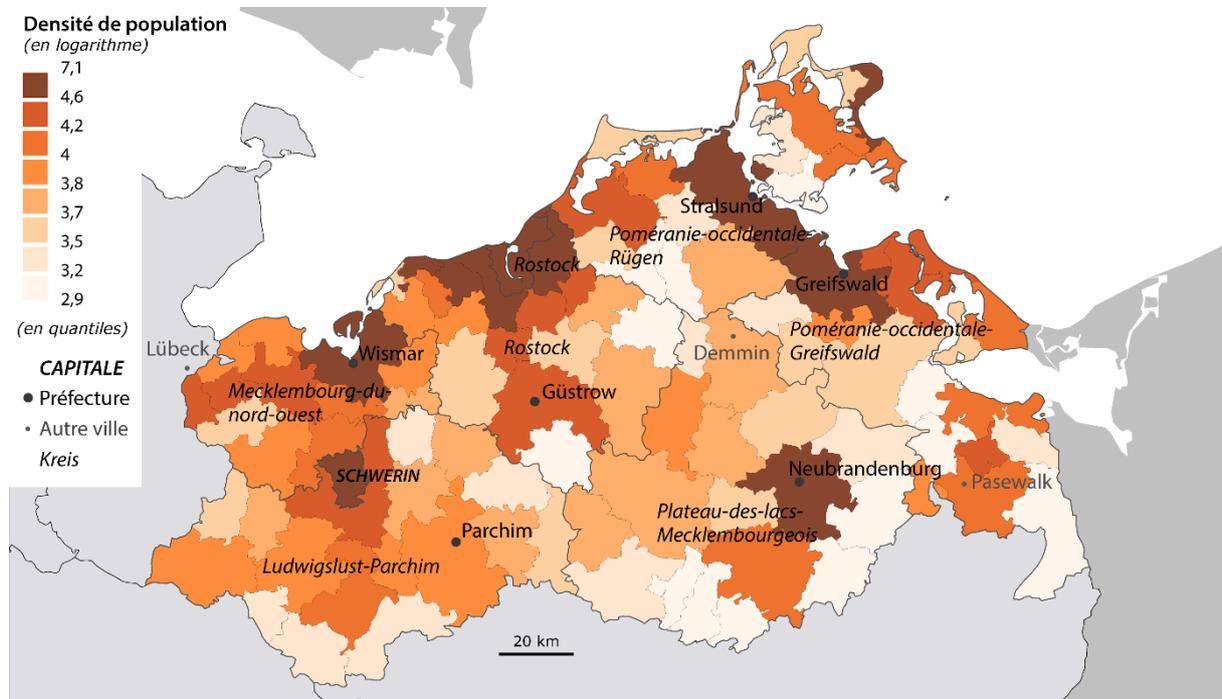
¹⁰¹ „Hier ist es wirklich dünn besiedelt, und wir haben wenig Unternehmen. Gerade weil wir ein bisschen abgeschnitten sind (...) Für die entscheidende Autobahn, ist das doch immer noch mindestens eine Stunde Fahrt“.

¹⁰² „Es gab Reibungspunkte ja. Für das Land ist es ganz klar, wenn sie nicht genug Geld haben, um alle zu bedienen, müssen sie natürlich erst die bedienen wo die Effekte am größten sind, und es ist in den größeren Ballungsgebieten eher der Fall als bei uns“

¹⁰³ „Wir sagen immer, die ländlichen Räumen sind tot', oder ,da passiert nichts', es wird immer so negativ dargestellt, aber es ist gar nicht so, wenn man mal genauer guckt, passiert da eine ganze Menge. Da ist sehr viel Leben, da ist sehr viel Aktivitäten voran zu unterstützen. Sie brauchen Unterstützung, ohne Frage... aber... die auch leben dürfen müssen. (...) Wenn die Besiedlung zu dünn ist, dann ganz einfach zu sagen, machen wir da gar nichts mehr“.

perception de la faible densité comme obstacle au développement demeure très présente chez les acteurs interrogés.

Figure 3.5 - Densité de population (hab/km²) par Nahbereich (2011)



La carte de la densité de population permet de dégager deux grands contrastes (figure 3.5). D'une part, elle fait nettement ressortir le littoral comme plus densément peuplé. Ceci s'explique en partie par la concentration de plusieurs grandes villes sur la côte : Rostock, poumon économique du Land, mais aussi Stralsund et Greifswald, qui forment à elles deux un centre de niveau supérieur (*Oberzentrum*), ainsi que Wismar, préfecture de *Landkreis*, et Lübeck, également une ville portuaire hanséatique. La ville de Neubrandenburg constitue à elle seule un îlot de densité élevée dans son *Landkreis*. D'autre part, la carte de la densité de population fait ressortir l'ouest du Land comme plus dense. Les densités les plus faibles se situent dans la partie sud de la frontière polonaise (22 habitants par kilomètre carré), ainsi qu'à la frontière avec le Land de Brandebourg, qui correspond à des territoires éloignés des grands centres que sont Rostock et Berlin.

Un autre problème évoqué par les acteurs interrogés est la vacance résidentielle élevée à laquelle ils doivent faire face. Ceci concerne un grand nombre de communes, y compris celles dont la population est stabilisée, comme à Loitz, dans les environs de Demmin :

« On a de la vacance. Cette rue par exemple, il s'est passé quelque chose, mais il reste encore beaucoup, beaucoup de travail. (...) C'est difficile. Qu'est-ce qu'on fait, ce genre de bâti n'est

pas du tout attractif. Il faut regarder dans la direction du logement social, je suis toujours pour. Mais comme j'ai dit c'est notre problème, les maisons. Trouver des investisseurs¹⁰⁴. »

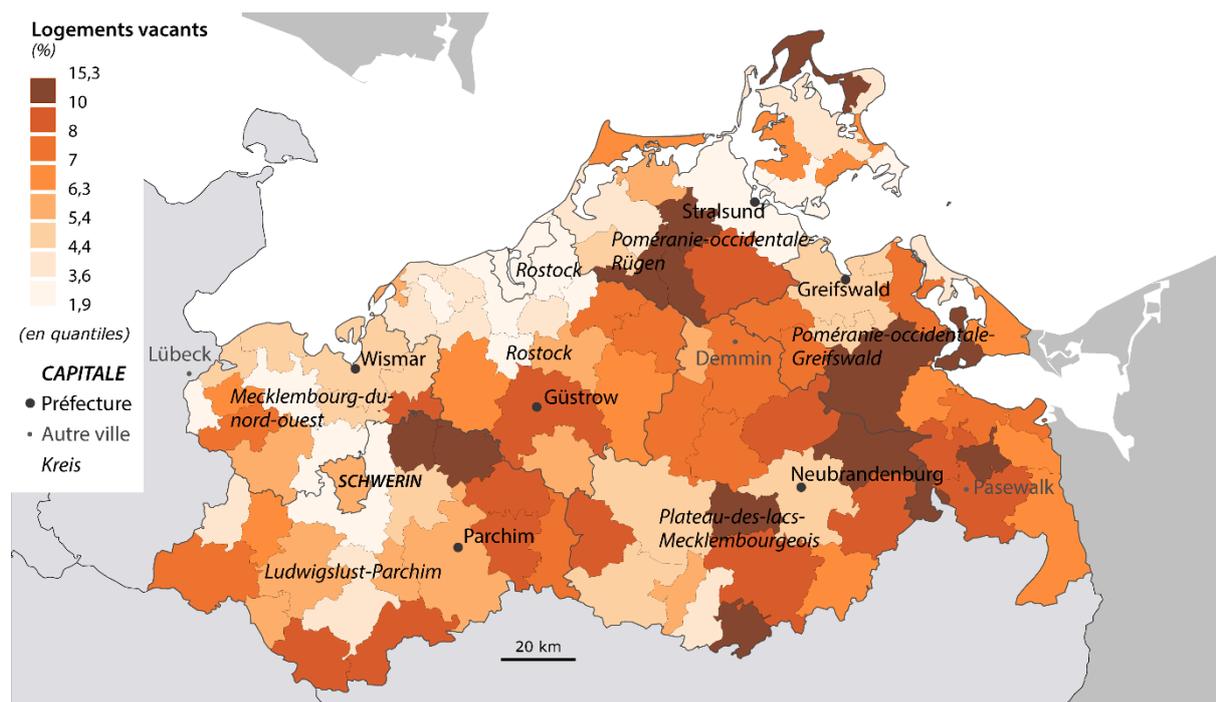
[Maire de Loitz, avril 2019]

Plusieurs communes comme celles de Loitz sont confrontées à un paradoxe : une demande de nouvelles constructions en parallèle de la détérioration des logements de centre-ville, peu attractives. On retrouve ce constat dans la stratégie de développement rural intégrée du *Landkreis* Poméranie-occidentale Greifswald :

« En raison de la forte baisse de la population due à l'évolution démographique et à l'émigration, un grand nombre de logements sont restés vacants, ce qui a entraîné l'inutilisation et la dégradation d'équipements publics et d'installations connexes, tels que l'ancienne école professionnelle, l'école de formation, le tribunal d'instance et la polyclinique¹⁰⁵. »

(Anhang ILEK Landkreis Vorpommern-Greifswald, p.90)

Figure 3.6 - Part des logements vacants par Nahbereich (2011)



¹⁰⁴ „Wir haben schon Leerstand, ja. In dieser Straße, zum Beispiel, einige ist schon passiert, aber wir haben noch viele, viele Arbeit. Es ist schwierig, was macht man jetzt, dieser Wohnungsbau ist überhaupt nicht attraktiv. Was passiert? Wir müssen in der Richtung Sozialwohnungsbau vorhalten, bin ich immer dafür, aber es ist so unser Problem... die Häuser... Investoren zu finden“.

¹⁰⁵ „Aufgrund des starken Bevölkerungsrückgangs durch den demographischen Wandel und Abwanderung kam es allerdings auch zu einem hohen Leerstand an Wohnungen und somit zu ungenutzten, zum Teil verfallenden Gemeinde Bedarfs- und Folgeeinrichtungen wie z.B. der ehemaligen Berufsschule, Förderschule, dem Amtsgericht sowie der Poliklinik.“

La carte de la part des logements vacants nous montre qu'il y a relativement peu de vacance à Rostock et dans sa couronne périurbaine, ainsi que sur le littoral (figure 3.6). La vacance résidentielle est également faible dans les environs de Schwerin, mais plus élevée dans la ville elle-même. Les préfectures, à l'exception du *Nahbereich* de Güstrow, ont des taux de vacance résidentielle relativement faibles. Les valeurs les plus élevées, supérieures à 10%, se situent principalement en Poméranie-occidentale, dans l'est du Land, ainsi que ponctuellement entre Schwerin et Rostock.

Encadré 3.1 - Décrochage sur le plan des infrastructures: l'accès à la fibre

À l'échelle de l'Allemagne, la dimension « décrochage » a été appréhendée dans le chapitre 2 par le taux de chômage et le revenu par habitant, qui faisaient ressortir la partie orientale du Land comme particulièrement défavorisée (Plateau des lacs et Poméranie-occidentale). Cependant, ainsi que l'explique Claudia Neu (2006), la deuxième dimension de la périphérisation « *Abkopplung* », le décrochage, peut se faire tant sur le plan économique que sur le plan des infrastructures. Il peut s'agir d'un décrochage passif, c'est-à-dire qu'un territoire se laisse distancer par les autres sur le plan d'une nouveauté technologique. En matière d'investissement-clé pour le développement d'une région, l'accès rapide à internet fait régulièrement débat au sein des collectivités. Pour les acteurs misant sur le développement de leur territoire par l'arrivée de nouveaux habitants ou d'entreprises, il est indispensable d'améliorer l'accès à internet, c'est même la priorité selon le secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale¹⁰⁶. Dans cette région, même téléphoner peut s'avérer difficile :

« Pour le moment ça ne va pas encore, parce qu'on est dans une sorte de trou, on a même des problèmes pour téléphoner, on ne reçoit pas le téléphone portable partout. Mais on y travaille, ça va être fait, et ensuite on sera beaucoup plus attractifs pour les jeunes et pour les familles, car c'est une belle région pour voir grandir ses enfants. Il manque l'impulsion pour ces offres, mais quand le haut débit sera là, qu'on sera bien connectés, et qu'on pourra télétravailler, plus de jeunes familles viendront s'installer¹⁰⁷. »

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mai 2018]

« Même en Suède, la 5G est à l'ordre du jour ! Ici pas d'internet, pas de wifi, le téléphone ne capte pas, rien ne fonctionne¹⁰⁸... » [Responsable de la promotion économique de la Poméranie-occidentale-Greifswald, juin 2018]

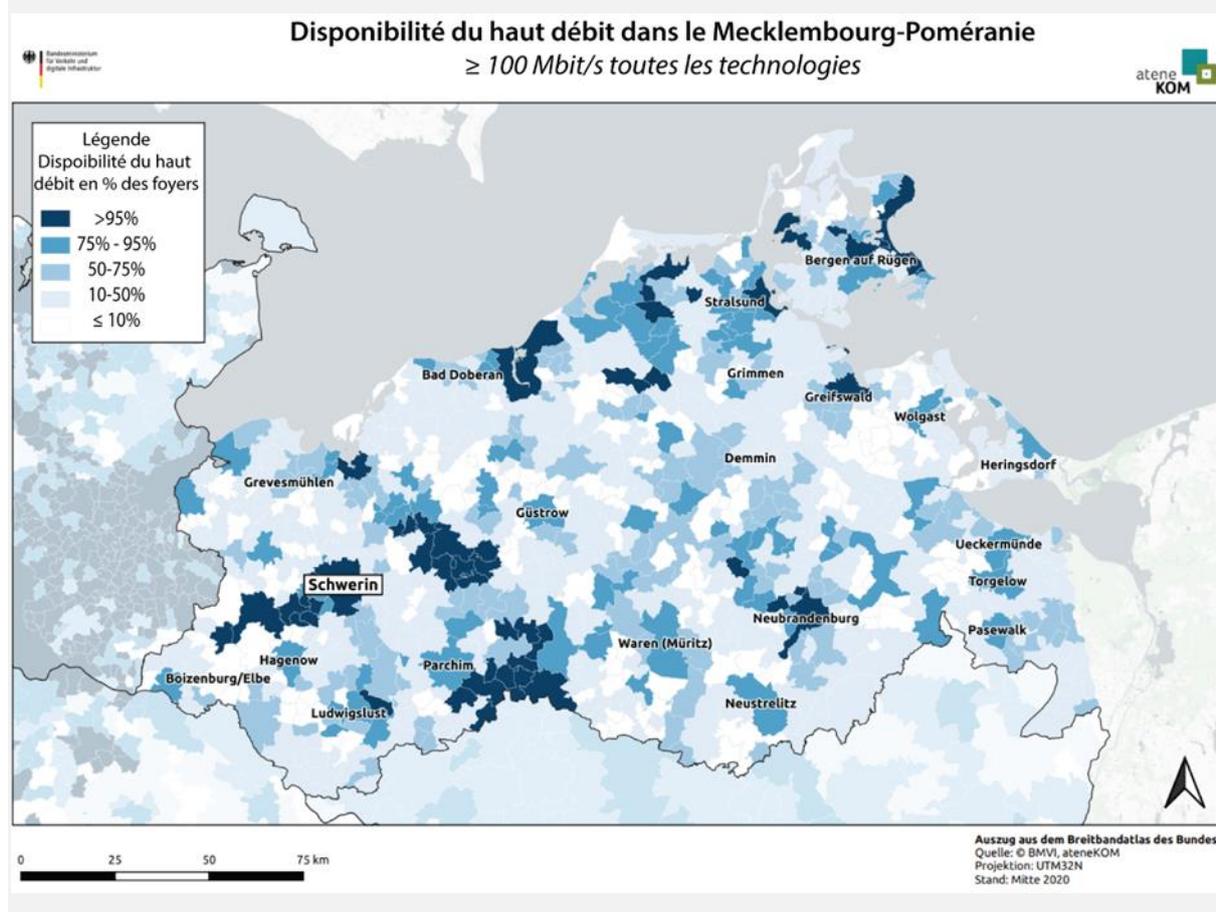
¹⁰⁶ Secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale, mai 2019

¹⁰⁷ „Im Moment geht es noch nicht. Weil wir sind einfach hier in einem Funkloche sag ich mal, wir haben Problem unterwegs zu telefonieren, wir haben nicht überall ein Handy-Empfang hier. Es wird ausgebaut, und dann wärer wir noch attraktiver für Junge, gerade Familie, weil das für Kinder eine schöne Gegen ist, aufzuwachsen. Und es fehlt Impuls an diese Angebote, aber wenn der Breitband Ausbau da ist, und ich bin hier gut vernetzt, und kann ich von Hause arbeiten, dann ziehen bestimmt mehr junge Familien.“

¹⁰⁸ „Auch in Sweden ist 5G an der Tagesordnung! Bei uns, Funkloch, Handy geht nicht, Internet, WLAN, gibt alles nicht.“

En effet, plusieurs politiques de renforcement de l'attractivité des espaces ruraux misent sur l'arrivée de citoyens qui pourraient continuer à travailler dans de grandes métropoles, grâce au télétravail. Or, un débit de 100 mb/s est nécessaire pour pouvoir télétravailler sans problème¹⁰⁹, et la couverture est loin d'être assurée sur l'ensemble du Land, comme le montre la figure 3.7. En outre, l'accès à internet est présenté par le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture comme indispensable dans de nombreux domaines du quotidien, comme la formation, la santé, les transports ou les loisirs¹¹⁰. Ce ministère affirme ainsi que la pérennité des zones rurales dépend de la mise en place rapide des réseaux à haut débit¹¹¹. Cette affirmation peut être nuancée si l'on considère que les habitants de certaines zones rurales les plus isolées sont généralement âgés. Il deviendrait alors aussi utile d'investir dans les infrastructures de santé que dans les solutions numériques comme la télémédecine, pour pallier l'éloignement des services publics.

Figure 3.7 - Carte du taux d'équipement en fibre avec débit supérieur à 100 mb/s par commune



¹⁰⁹ <https://www.fibre-pro.fr/2021/03/02/100-mbps-fibre-optique/> consulté en mai 2021

¹¹⁰ https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/digitales/breitband-und-mobilfunkversorgung/breitband-und-mobilfunkversorgung_node.html consulté en juin 2022

¹¹¹ https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/digitales/breitband-und-mobilfunkversorgung/breitband-und-mobilfunkversorgung_node.html consulté en juin 2022

Source : ministère fédéral du Transport et des Infrastructures digitales (BMVI), 2021¹¹²

Cette carte montre que ce sont principalement les villes comme Rostock, Schwerin, Greifswald ou Neubrandenburg qui ont un taux d'équipement supérieur à 95% pour le débit minimum pour télétravailler. Certains espaces ruraux ont un taux d'équipement très élevé, comme au sud de Parchim ou entre Schwerin et Güstrow, mais pour une grande partie des communes rurales, le taux d'équipement reste inférieur à 50%. Ces faibles taux peuvent découler de plusieurs facteurs. Tout d'abord, les faibles densités d'habitations sont un frein important au raccordement à la fibre, qui devient moins rentable. Ensuite, certaines résistances locales peuvent apparaître face au coût de cette installation. En effet, face à la volonté de certains acteurs de renforcer l'attractivité du territoire, certains habitants ou collectifs peuvent s'opposer aux dépenses que cela représente pour la collectivité, au détriment d'autres services publics. En revanche, aux yeux des acteurs économiques (tourisme, immobilier), l'installation de la fibre constitue une nette plus-value pour le territoire, en particulier dans des régions comme le littoral, prisées des riches retraités avec des attentes élevées en matière de service.

1.3. Périphéricité administrative : l'éloignement des centres de décisions

Pour évoquer les difficultés de leur région, beaucoup d'acteurs interrogés, en particulier les élus, ont fait mention de l'éloignement de Schwerin ou de la préfecture de leur *Landkreis*. Il s'agissait souvent de souligner non pas la distance à parcourir par les citoyens qui souhaiteraient se rendre dans la capitale de leur Land, mais l'éloignement des parlementaires de leur région. Dans la région de Pasewalk notamment, il faut plus de 2h30 en voiture pour rejoindre Schwerin (figure 3.8). Ces aspects sont très présents à l'esprit des acteurs de Poméranie-occidentale, dans l'est du Land, qui s'estiment lésés et oubliés dans cette configuration. La référence à Schwerin, capitale politique, est fréquente, de la part des élus locaux mais aussi des habitants :

« On dit toujours qu'on nous oublie. Les gens ne savent même plus si on appartient à l'Allemagne ou à la Pologne, les habitants de Schwerin ne savent même pas où est la frontière !¹¹³ (rires) ».

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mars 2018]

112

<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/ZukunftBreitband/Karten/MecklenburgVorpommern/breitband-verfuegbarkeit-mv-100mbit.pdf?blob=publicationFile>, consulté en mai 2021.

¹¹³ „Wir sagen immer, wir werden vergessen. Da weißt man nicht mehr ob wir noch zu Deutschland oder zu Polen gehören. Die Schweriner haben keine Ahnung wo die Grenze ist!“

Cette citation est assez représentative des mentions de la capitale politique du Land. Le sentiment d'être trop loin pour être pris en considération par ses propres dirigeants est cependant plus souvent évoqué avec amertume que sur le ton de la plaisanterie. Le secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale a vécu ce décalage en accueillant des représentants politiques de Schwerin dans sa circonscription :

« Dans le passé [avant la création de son poste], c'était toujours ainsi : quand quelqu'un venait du gouvernement du Land, la première chose qu'il disait, c'était combien de temps il avait mis pour venir. Ce n'est pas ce que les gens veulent entendre¹¹⁴. »

[Secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale, mai 2019]

Une conséquence de l'éloignement évoquée à plusieurs reprises est la peur d'être défavorisé par rapport aux régions proches de Schwerin, de ne pas bénéficier de financements par manque d'attention des parlementaires à la situation de la région.

« C'est une région un peu négligée, on peut le dire. (...) Plus on va vers l'est, plus la situation s'aggrave, pas seulement dans ma région, mais dans tout le Land, on peut le dire. (...) Mais le siège de la politique est à l'ouest, ce qui signifie qu'ils surveillent ce qui se passe ici, ils regardent ce qui se passe là-bas, et je me trouve au milieu, je n'en profite pas vraiment. C'est pourquoi la région est un peu... à moitié critique¹¹⁵. »

[Manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mai 2018]

De même, le maire d'une petite commune va dans le sens d'une défiance vis-à-vis du pouvoir central, de la peur d'un déficit d'attention et de financement en évoquant un projet de fusion de communes ;

« L'argent resterait dans la région. Ce qui va à Schwerin, on ne sait pas trop où ça va finalement.¹¹⁶ »

[Maire de Gallin, mai 2019]

À l'inverse, la manager de la région LEADER du lac Schaal, proche de Schwerin, reconnaît l'influence positive de la proximité de la capitale sur le développement rural de la région :

« Je pense que notre région Leader est considérée de manière très positive. Pas nécessairement comme une région en déclin, mais comme une région en croissance avec de bonnes idées, avec d'autres projets, peut-être aussi un peu comme la préférée des

¹¹⁴ „In der Vergangenheit war es immer so: als erstes, wenn jemand von der Regierung kam hat er erzählt wie weit der Anreise war um hier zu kommen. Das ist unbedingt nicht was die Leute hören wollen.“

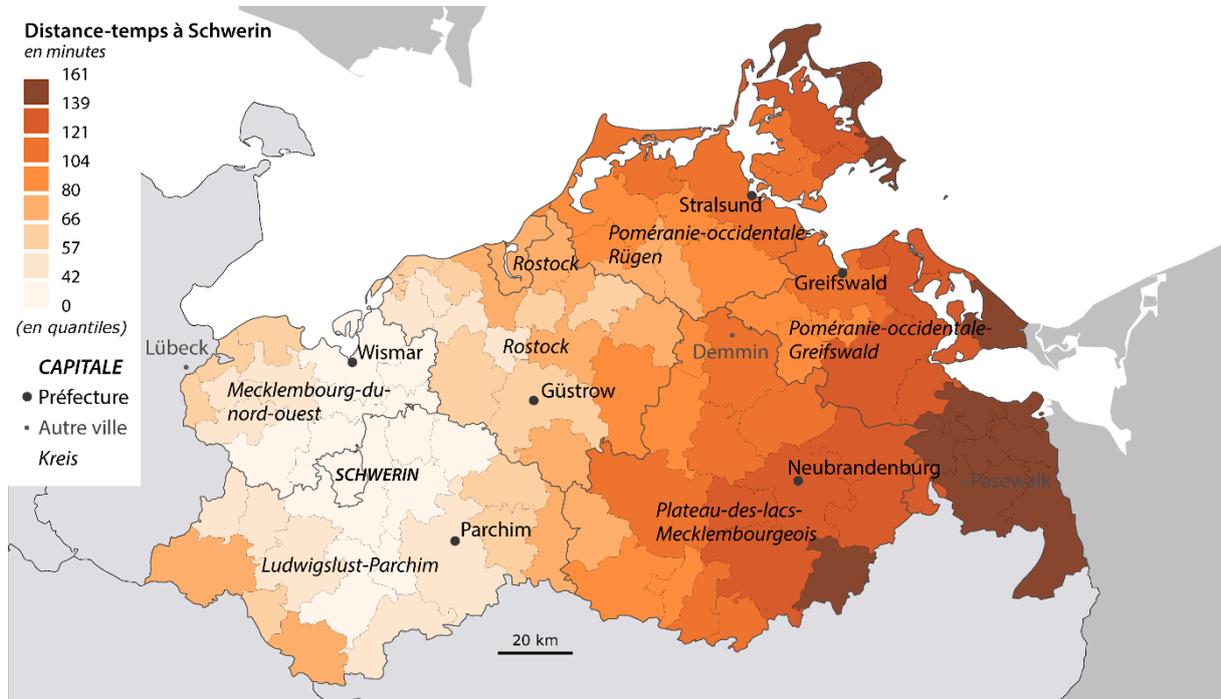
¹¹⁵ „Das ist eine etwas vernachlässigte Region kann man sagen. (...) Je weiter man nach Osten geht hier, umso schlimmer wird es, nicht nur in meine Region, sondern in ganzes Bundesland, kann man sagen. (...) Der sitzt der Politik ist aber wiederum im Westen, das heißt die passen auf was hier was passiert, sie gucken jetzt was da passiert, und ich setze in der Mitte, ich kriege da nicht wirklich was von ab. Deshalb ist die Region ein bisschen... halb kritisch.“

¹¹⁶ „Dann könnte man noch das Geld in der Region lassen. Wenn es in Schwerin geht, sie sagen was kriegt der und der, aber du weißt nicht genau wo es Landet, ne?“

ministres¹¹⁷. (...) Eh oui, on a de bons contacts avec les ministères par la réserve de biosphère. Et Schwerin n'est pas loin, c'est bien sûr un avantage. »

[Manager de la région LEADER Lac Schaal, avril 2019]

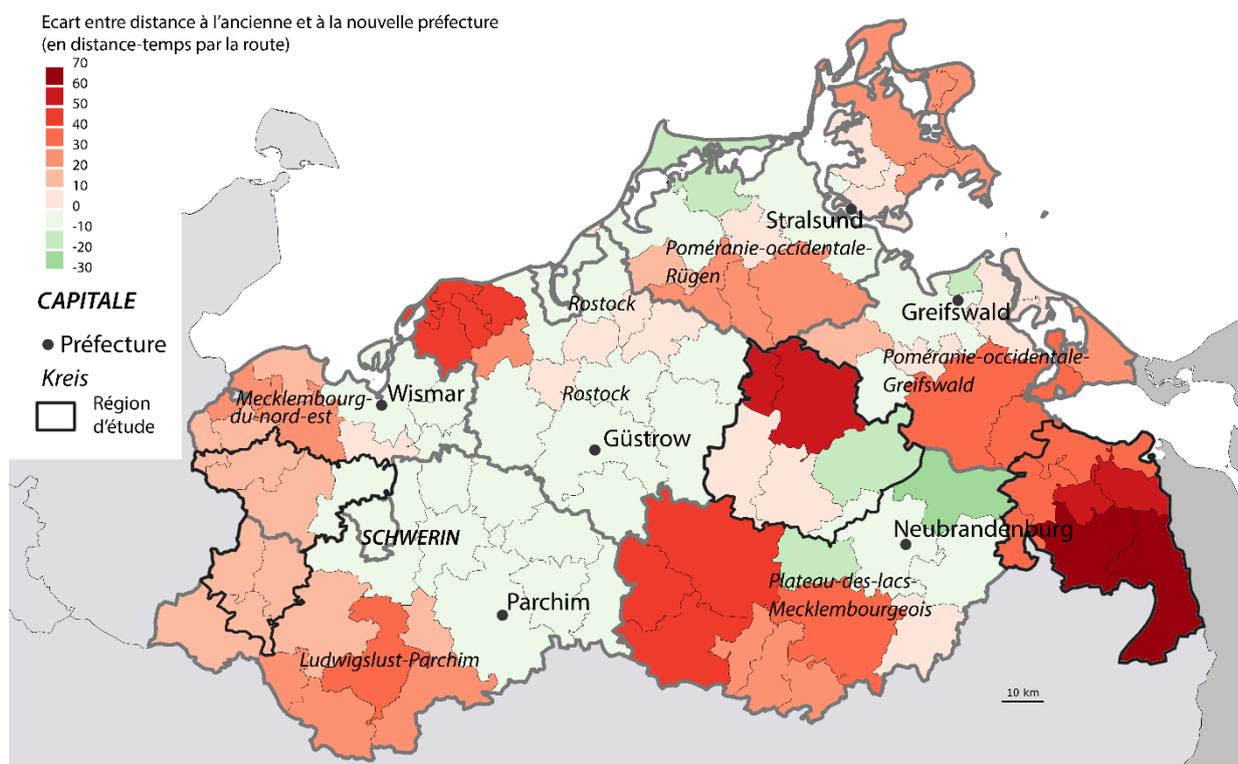
Figure 3.8 – Distance-temps à Schwerin par Nahbereich



Quant à la distance-temps à la préfecture du *Landkreis*, elle cristallise beaucoup de tensions, en particulier depuis la réforme territoriale de 2011 (voir encadré 3.2), qui a, en faisant passer le nombre de *Kreise* de 18 à 8, fortement réduit le nombre de préfectures.

¹¹⁷ „Unserer Leader Region wird glaube ich schon sehr positiv betrachtet. Gar nicht unbedingt als schrumpfend, sondern schon als Wachstumsregion mit guten Ideen, mit anderen Projekten, vielleicht auch so ein bisschen als Lieblings von den Ministern (...) Man hat auch gute Kontakt über den Ministern in der Biosphäre, durch die Leiter und so. Und Schwerin ist auch nicht weit“

Figure 3.9 - Impact de la réforme territoriale de 2011 sur la distance temps à la préfecture



De nombreux habitants se retrouvent désormais à plus d'une heure de route de leur préfecture (figure 3.9), comme la région de Müritz, dans le *Landkreis* du plateau des lacs. C'est également le cas dans la région de la lagune de Stettin, qui correspond à l'ancien *Landkreis* Uecker-Randow. Les habitants de cette région sont donc triplement marginalisés, à l'écart des centres politiques du Land mais aussi de leur propre *Landkreis*, ainsi que du cœur économique du Land, Rostock. « Je suis plus rapidement à Berlin qu'à Loitz [ville du *Landkreis*] (figure 3.10). C'est comme ça », reconnaît un responsable du développement du *Landkreis* de Poméranie-occidentale Greifswald. Le même argument se retrouve à Löcknitz, proche de la frontière polonaise :

« Nous sommes plus près de Berlin que de Schwerin, notre capitale, et nous sommes même plus près de Berlin que notre préfecture de *Landkreis*, Greifswald. C'est 100 km de Berlin, 130 pour Greifswald. Et Berlin c'est l'autoroute, alors que Greifswald, c'est minimum 1h30, pour y aller ! Et ce n'est même pas la peine d'y penser pour le train¹¹⁸. »

[Maire de Krackow, mai 2019]

¹¹⁸ „Wir sind ja näher an Berlin dran als an unserer Hauptstadt Schwerin sozusagen, selbst näher an Greifswald, unsere Kreisstadt. Von Berlin sind es knapp 100 Kilometer, von Greifswald glaube ich 130. Und nach Berlin fährt man die Autobahn... und nach Greifswald, mindestens 1,5 Stunden um dorthin zu kommen! Und mit der Bahn ist gar nicht zu rechnen“

Pour ces habitants, la grande ville la plus proche est en fait la métropole polonaise voisine de Stettin : malgré la barrière linguistique et monétaire, c'est vers cette ville que se tournent certains pour leurs achats en centre commercial¹¹⁹. Comme dans le cas de l'accès à la capitale du Land, cet éloignement de la préfecture est perçu comme un frein au développement au sens où l'interconnaissance avec les décideurs est moindre.

« Mais avant, on était à 15 kilomètres de la préfecture, maintenant c'est 60. Et... avant, ceux qui prenaient les décisions dans le *Kreis*, connaissaient Dargun personnellement. À présent, beaucoup ne la connaissent pas, c'est déjà un inconvénient certain¹²⁰. »

[Maire de Dargun, mai 2018]

Ce mécontentement et ces peurs ont parfois été pris en compte, au moins dans le cas de Demmin, qui a beaucoup souffert du départ des postes liés à la préfecture. Ainsi, quatre ans après la réforme, une partie de l'administration a été relocalisée à Demmin :

« Je pense que c'était pour donner un signal dans la région, pour qu'on dise : la promotion économique du *Landkreis* se fait à Demmin. »

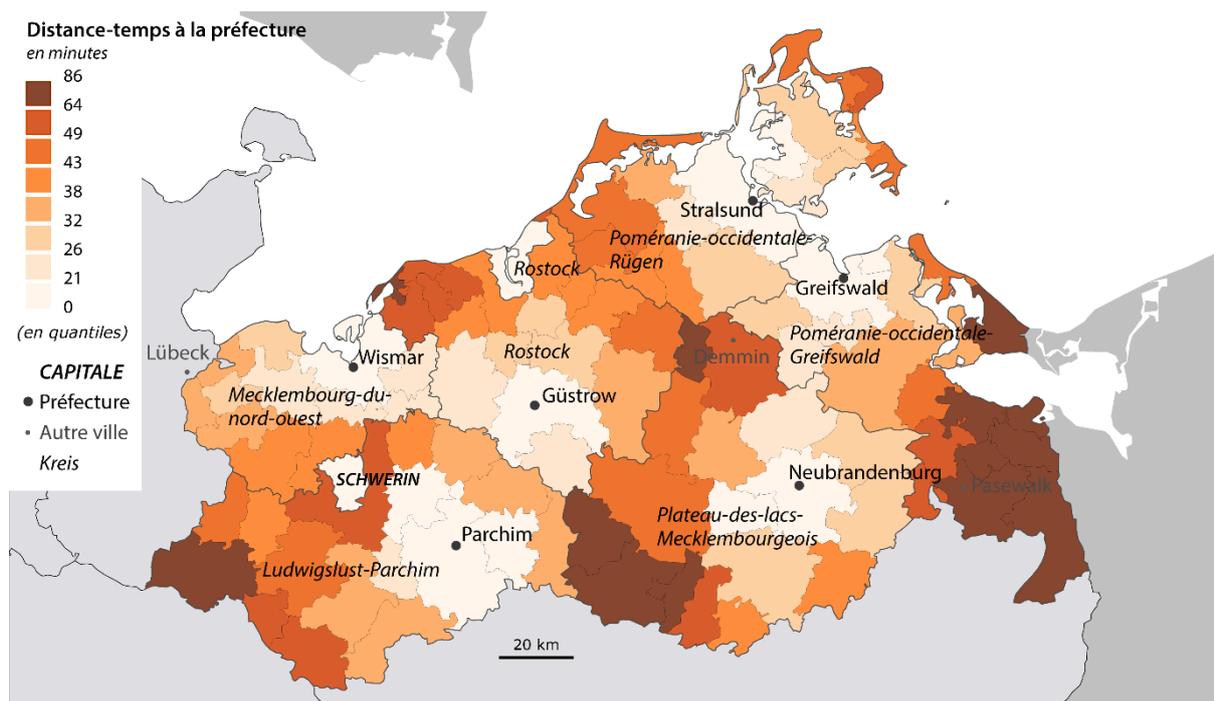
[Réfèrent pour la promotion économique du *Landkreis* Plateau des Lacs, avril 2019]

Même si seulement 15 postes sont concernés par ce bureau de la promotion économique, il s'agit pour cet acteur d'une volonté d'agir symboliquement, de montrer que tout ne se passe pas à uniquement à Neubrandenburg, (la nouvelle préfecture issue de la fusion de trois *Landkreise*), en particulier en matière de financements.

¹¹⁹ Entretien de groupe, Penkun, mai 2019

¹²⁰ „Vorher waren es 15 km bis zur Kreisstadt, jetzt sind sie 60. Und vorher, diejenigen die Entscheidung getroffen haben im Kreis kannten Dargun persönlich, jetzt kennen es viele nicht. Das ist schon ein gewisser Nachteil“

Figure 3.10 - Distance à la préfecture du Landkreis par centre de Nahbereich



Cet indicateur de la distance à la préfecture fait également ressortir comme périphérique l'ouest du *Landkreis* Ludwigslust-Parchim, plus proche de Schwerin que de Parchim, la nouvelle préfecture. De manière générale, les régions privilégiées sont les « petits » *Landkreise* comme le Mecklenburg-du-nord-ouest, qui n'a pas changé de périmètre avec la réforme territoriale de 2011.

Encadré 3.2 - La réforme territoriale du Mecklenburg-Poméranie (2011)

La réforme des périmètres administratifs du Mecklenburg-Poméranie s'inscrit dans un mouvement de réformes plus large. Tout comme d'autres pays européens tels que la Suède ou le Royaume-Uni, les Länder allemands ont mis en place des réformes territoriales de leurs collectivités locales au cours des années 1960, motivées par une volonté réaliser des économies d'échelles, en rationalisant les périmètres d'action des autorités locales (Wollmann, 2017). Les échelons concernés sont d'une part les communes, d'autre part, les *Kreise*. Après la Réunification, les nouveaux Länder mettent également en place ces réformes visant à réduire le nombre de communes et de *Kreise*.

La réforme des *Kreise* du Mecklenburg-Poméranie a eu lieu en 2011. Il était initialement prévu de fusionner les 12 *Landkreise* et les 6 villes-*Kreise* en 5 *Landkreise*. Cependant, l'opposition violente des élus et des habitants, combinée aux recours déposés par les *Kreise* auprès de la Cour Constitutionnelle du Land, a fait échouer ce projet. La Cour a jugé les nouveaux périmètres trop étendus pour permettre aux élus de remplir correctement leurs

mandats, et ce sont finalement 6 arrondissements au lieu de 5 qui ont été créés (les villes de Rostock et Schwerin ont, quant à elles, gardé leur statut de ville indépendante) (*ibid*).

1.4. Un territoire à l'image négative, associé à l'extrême droite

Les enjeux d'images sont importants dans le Mecklembourg-Poméranie, qui peut être stigmatisé en tant que Land de l'Est (voir chapitre 6).

Les résultats de l'AfD aux élections du Land sont élevés, mais font ressortir la Poméranie-occidentale de manière générale, en particulier le *Landkreis* de Poméranie-occidentale-Greifswald (figure 3.11). À l'inverse, les scores les plus faibles se situent dans les *Landkreise* occidentaux. Pour le secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale, dont la création du poste est liée aux scores élevés de l'extrême droite dans la région (voir chapitre 6), le lien entre réputation xénophobe et faible attractivité résidentielle est clair :

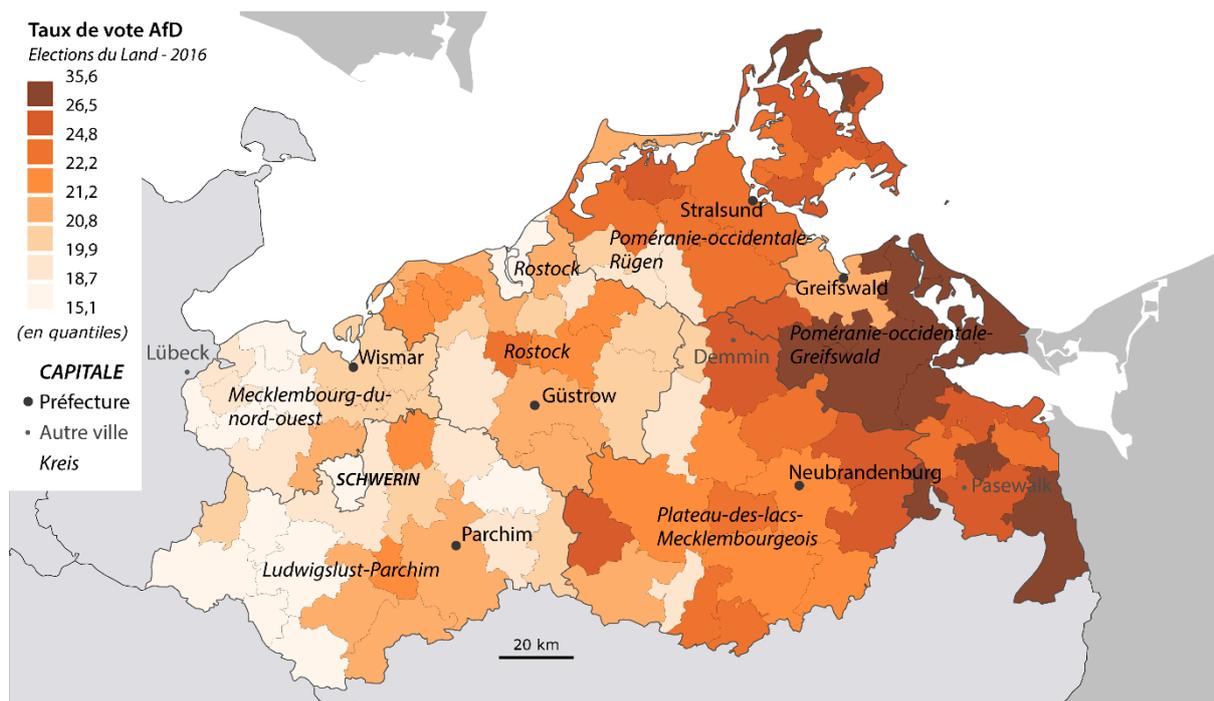
« Chacun connaît Rügen, Usedom, Hiddensee, Stralsund, Greifswald, et les associe à ses souvenirs de vacances, l'une des plus belles régions, la nature magnifique, la mer Baltique, les plages, le gothique de brique. Mais lorsqu'ils entendent le terme Poméranie-occidentale, ils l'associent généralement aux résultats électoraux de l'extrême droite et des populistes de droite. C'est pourquoi nous devons nous efforcer de mettre en avant la région de Poméranie-occidentale dans une représentation vers l'extérieur plus assurée, et de devenir ainsi encore plus attractifs pour les personnes qui souhaitent venir ici¹²¹. »

[Secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale, mai 2019]

Les résultats de l'extrême droite influencent pour lui négativement l'image de la région et impliquent un travail de communication de marketing territorial pour changer cette image.

¹²¹ „Jede kennt Rügen, Usedom, Hiddensee, Stralsund, Greifswald, und verbinde es mit seiner Urlaubserinnerung, eine der schönsten Gegenden, die wunderschöne Natur, die Ostsee, die Strände, die Backsteingotik. Aber wenn sie den Begriff Vorpommern hören, dann wird es in der Regel mit Wahlergebnissen von der Rechtsextremem und Rechtspopulisten assoziiert. Deshalb müssen wir daran besser werden auch in der selbstbewussteren außen Darstellung den Landesteil Vorpommern so in dem Fokus zu rücken und damit für die Menschen auch noch attraktiver zu werden für diejenigen die herkommen wollen“.

Figure 3.11 - Taux de vote AfD par Nahbereich



Le NPD a obtenu de bons scores dans le Land pendant des années aux élections du Land¹²², au point d’être représenté au parlement en 2011 par cinq membres¹²³ sur 71, ce qui a constitué une forme durable de stigmatisme pour le Mecklembourg-Poméranie. Les élus se sont en effet distingués à plusieurs reprises, notamment en quittant une séance juste avant une minute de silence en mémoire des victimes d’un groupe terroriste allemand d’extrême droite¹²⁴. Le président du groupe parlementaire a également été condamné en 2012 à plusieurs mois de prison avec sursis pour avoir dénigré les victimes de l’holocauste¹²⁵. Bien que depuis 2016, plus aucun élu NPD ne siège au parlement du Land, la réputation d’extrême droite persiste, réactualisée par les résultats des élections en Poméranie-occidentale ou des reportages ciblés comme par des exemples de « villages néonazis » comme Jamel, près de Wismar¹²⁶ (figure

¹²² Au cours de la période électorale 2006-2011, le NPD avait 6 parlementaires au Landtag, soit un de plus qu’à partir de 2011.

¹²³ Sur ces cinq membres, seuls deux sont originaires de l’ex-RDA ; l’un de Rostock, l’autre d’Ueckermünde (dans la lagune de Stettin). Les autres sont arrivés après la Réunification.

¹²⁴ <https://www.welt.de/newsticker/news2/article111858242/Schweriner-NPD-Fraktion-verlaesst-vor-Gedenken-fuer-NSU-Opfer-den-Saal.html> consulté en septembre 2022.

¹²⁵ <https://www.sueddeutsche.de/politik/rechtsextremismus-in-deutschland-mpd-bundesvize-zu-acht-monaten-auf-bewaehrung-verurteilt-1.1442714> consulté en septembre 2022.

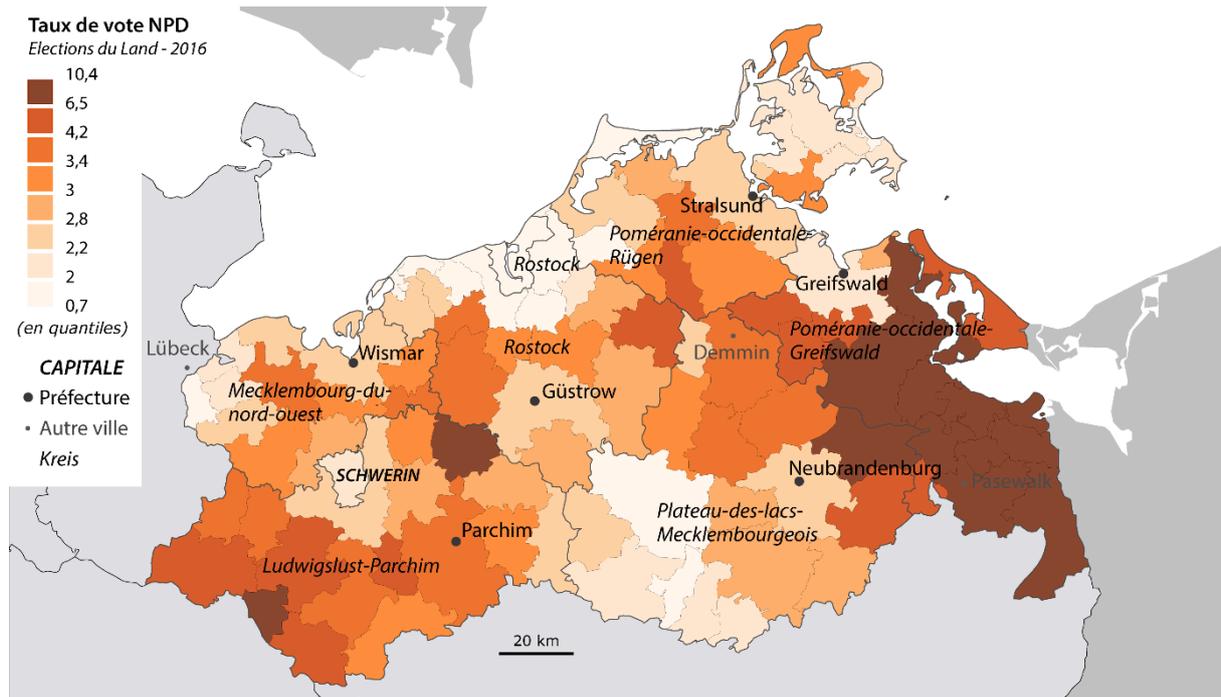
¹²⁶ <https://www.luzernerzeitung.ch/international/sie-leben-unter-nazis-wie-ein-ehopaar-gegen-rechtsextreme-ankampft-und-wieso-das-wenig-nutzt-ld.1224652> consulté en septembre 2022 ; <https://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2021/Mein-Nachbar-ist-Nazi,nazinachbar100.html> ; consulté en septembre 2022 <https://www.tagesspiegel.de/politik/mecklenburg-vorpommern-jamel-verpachtet-dorf-wiese-an-mutmasslichen-neonazi/23057976.html> consulté en septembre 2022.

3.12). Plusieurs acteurs expriment un malaise face au décalage entre leur perception de la région et celle véhiculée par les médias :

« Notre région est relativement ouverte, même si on dit qu'à Löcknitz ce sont des nazis, mais le gros de la population non. (...) Mais Pasewalk a failli avoir un maire NPD. Comme à Uecker-Randow, il y a une mauvaise réputation, c'est directement étiqueté « *braun* »¹²⁷ ».

[Entretien de groupe, maire de Penkun, mai 2019]

Figure 3.12 - Taux de vote NPD par Nahbereich

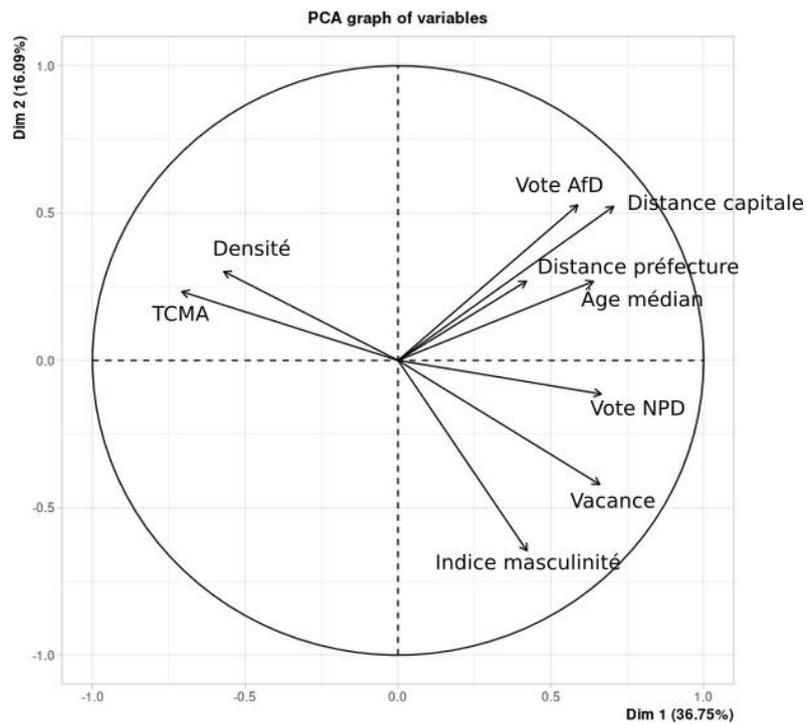


1.5. Synthèse de la périphéricité dans le Mecklembourg-Poméranie

Pour synthétiser les neuf critères évoqués précédemment, une analyse factorielle a été réalisée sur les neuf variables (figure 3.13), permettant de faire ressortir les contrastes en matière de périphéricité dans le Land. L'analyse factorielle a cette fois été réalisée sur l'ensemble des critères et non sur des couples de variables, car les différents éléments avaient été cités pêle-mêle par les acteurs et non en tant que groupes délimités. L'axe 1 (37%) est corrélé avec les 9 variables et fournit une mesure synthétique de centralité, même s'il ne prend pas en compte toutes les nuances (63% de la variance), qui seront analysées ensuite à travers la CAH.

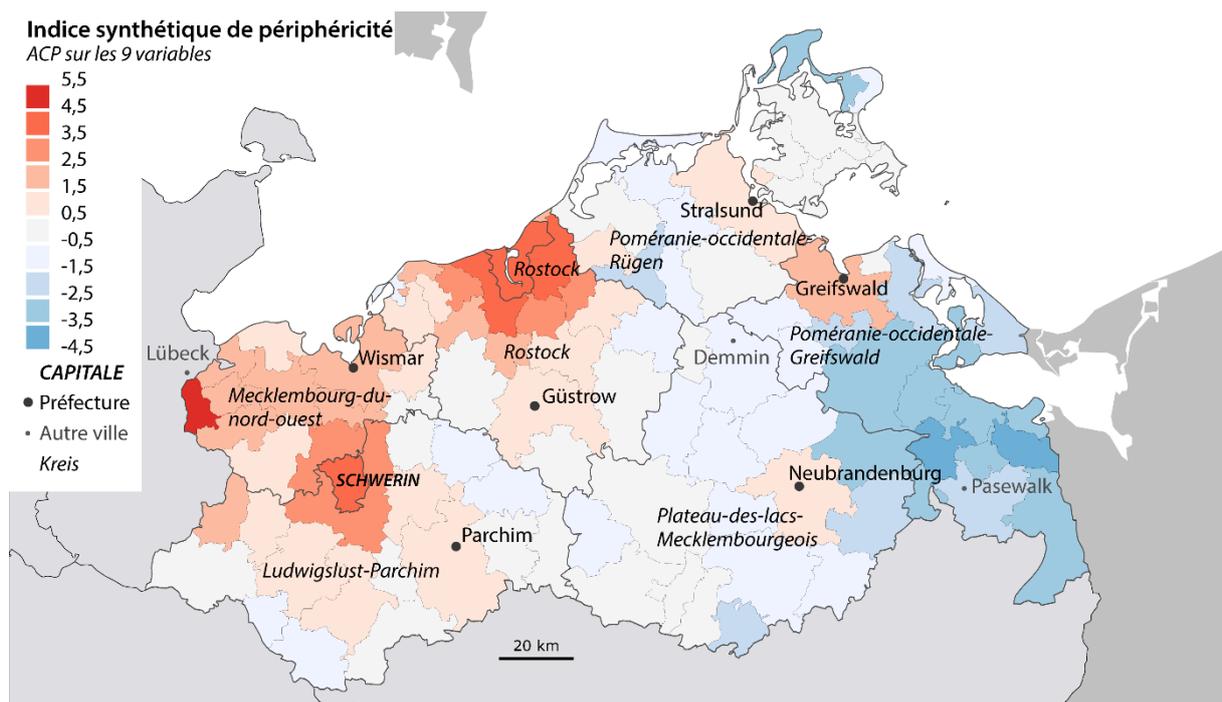
¹²⁷ „Unsere Region ist relativ offen, obwohl man sagt, in Löcknitz sind es Nazis, aber der Großteil der Bevölkerung nicht. (...) Aber Pasewalk hatte fast eine NPD-Bürgermeisterin. Direkt denkt man „Uecker-Randow“, es wird automatisch als ‚braun‘ abgestempelt“.

Figure 3.13 – Graphique des variables de l'ACP, axes 1 et 2



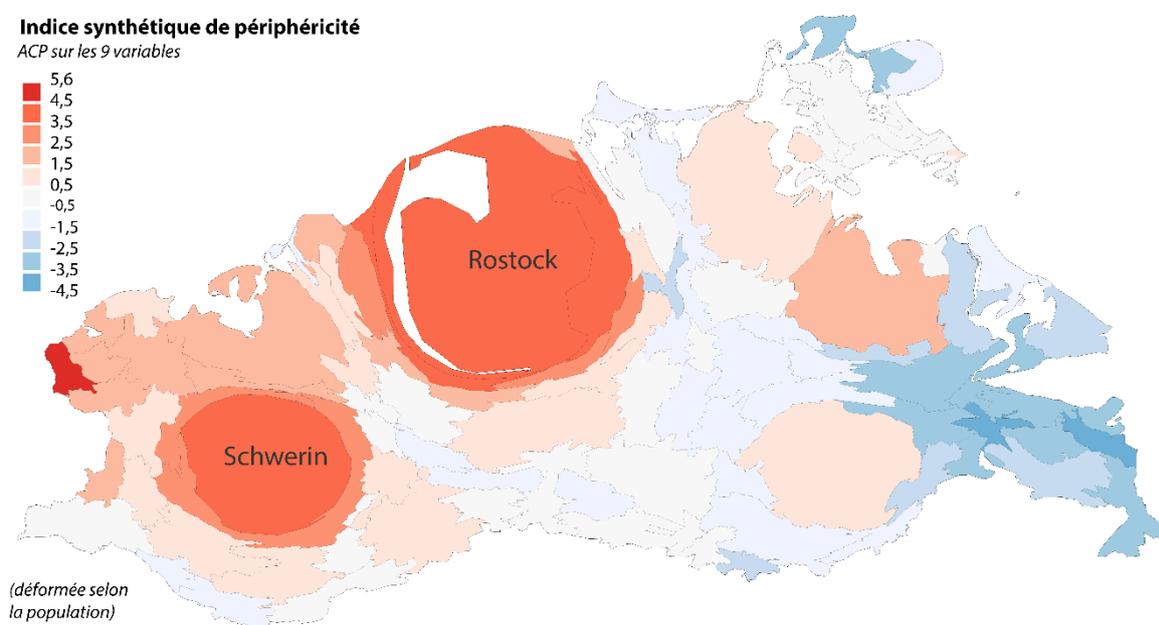
Il ressort de cette analyse que les trois pôles les plus centraux sont les villes de Rostock et Schwerin, ainsi que leurs environs, et la périphérie de la ville de Lübeck, dans le nord-ouest du Land (figure 3.14). Le littoral entre Lübeck et Rostock ainsi que le sud de Schwerin apparaissent comme légèrement centraux.

Figure 3.14 – Indice synthétique de périphéricité



À l'inverse, les espaces les plus périphériques se situent quasiment exclusivement en Poméranie-occidentale, dans la partie est du Land. Le sud de la Poméranie-occidentale Greifswald est le plus périphérique, avec un contraste important avec le *Nahbereich* de Greifswald, qui apparaît comme plutôt central. La carte de l'indice synthétique de périphéricité projetée en anamorphose (figure 3.15), déformée selon le nombre d'habitants de chaque *Nahbereich*, permet de constater que de manière générale, les espaces les plus centraux sont également les plus peuplés, ce qui est logique puisque la densité de population a été prise en compte dans les critères. Cette carte vise à souligner que si la plus grande partie du territoire est située en périphérie, ce n'est pas forcément le cas de la majorité de la population, qui se concentre dans les espaces centraux.

Figure 3.15 – Indice synthétique de périphéricité déformée selon la population



Outre Rostock et Schwerin, les *Nahbereiche* des préfectures, c'est-à-dire de plus grandes villes, ressortent comme centraux, et ce aussi bien dans le Mecklembourg (Wismar, Parchim, Güstrow, Neubrandenburg) qu'en Poméranie-occidentale (Stralsund, Greifswald). Même si certaines villes avaient des indicateurs négatifs concernant certains critères (Schwerin qui avait perdu des habitants par exemple), il ressort de cette synthèse que les espaces les plus périphériques sont en grandes majorité les espaces ruraux à faible poids démographique et donc électoral.

1.6. Typologie des centres et périphéries : différents degrés de périphéricités dans le Mecklembourg-Poméranie

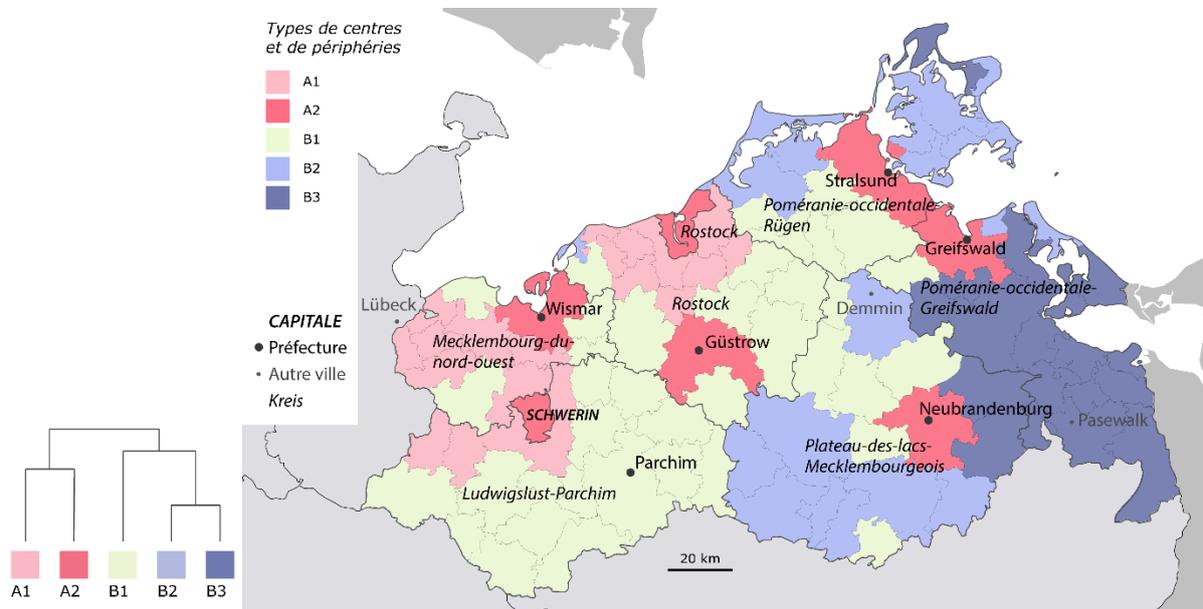
Pour dégager des types de centres et de périphéries combinant l'ensemble des critères qui n'avaient pas été totalement pris en compte dans l'axe 1 de la CAH, une classification ascendante hiérarchique a été effectuée sur les neuf critères évoqués ci-dessus. Il en ressort cinq classes, visibles sur la figure 3.16. Les types 1 et 2 sont facilement identifiables, ce sont les types les plus proches. Ils correspondent aux espaces les plus centraux du Land, et sont peu périphérisés pour l'ensemble des indicateurs. À l'inverse, les classes 4 et 5 regroupent les espaces les plus périphérisés, avec des indicateurs démographiques plutôt négatifs,

La classe A1, que l'on pourrait qualifier de type périurbain, se caractérise avant tout par des variables démographiques très positives : la population y est la moins âgée, la plus féminisée parmi les jeunes adultes, et a particulièrement gagné de la population après la Réunification. Elle doit correspondre à une surreprésentation des ménages avec enfants, dont témoigne la jeunesse de la population et la surreprésentation de la part des femmes de 24-30 ans par rapport au reste du Land. On compte 18 *Nahbereiche* dans cette classe, et il s'agit pour la plupart d'entre eux des couronnes périurbaines de Rostock, Schwerin, Lübeck, et dans une moindre mesure Wismar. Ce type périurbain est central en ce qu'il est particulièrement proche du pouvoir politique du Land, localisé à Schwerin. En effet, toutes les entités de type 1 se situent dans le Mecklembourg, et sont donc relativement proches de la capitale. Cette classe se caractérise également par une faible vacance résidentielle, qui montre que la région est attractive et que les logements y sont prisés. Enfin, la classe 1 a une sous-représentation du vote AfD par rapport à la moyenne du Land.

La classe A2 est facilement identifiable et ne regroupe que 7 *Nahbereiche* ; il s'agit des centres urbains du Mecklembourg-Poméranie : Schwerin et Rostock, mais aussi la plupart des préfectures de *Landkreis*, à l'exception du Parchim, la plus petite des 6 avec 17 500 habitants. Cette classe se caractérise avant tout par une forte densité de population, mais aussi par une forte centralité politique à l'échelon du *Kreis*, puisque l'accessibilité à la préfecture y est quasi immédiate. Sur le plan démographique, les *Nahbereiche* de la classe 2 sont plus jeunes que la moyenne et ont une légère surreprésentation des jeunes femmes par rapport au reste du Land, mais ont plutôt perdu de la population au cours des deux décennies suivant la Réunification. La population jeune et féminisée peut venir du fait que plusieurs de ces villes comportent des centres d'enseignement supérieur : les universités de Rostock et Greifswald, mais aussi les villes de Neubrandenburg, Wismar, et Güstrow. De plus, ces préfectures proposent des

emplois dans l'administration, un secteur relativement féminisé. Enfin, la classe A2 a une part de logements vacants inférieure à la moyenne du Land, et une sous-représentation des votes à l'extrême droite.

Figure 3.16 - Types de centres et de périphéries



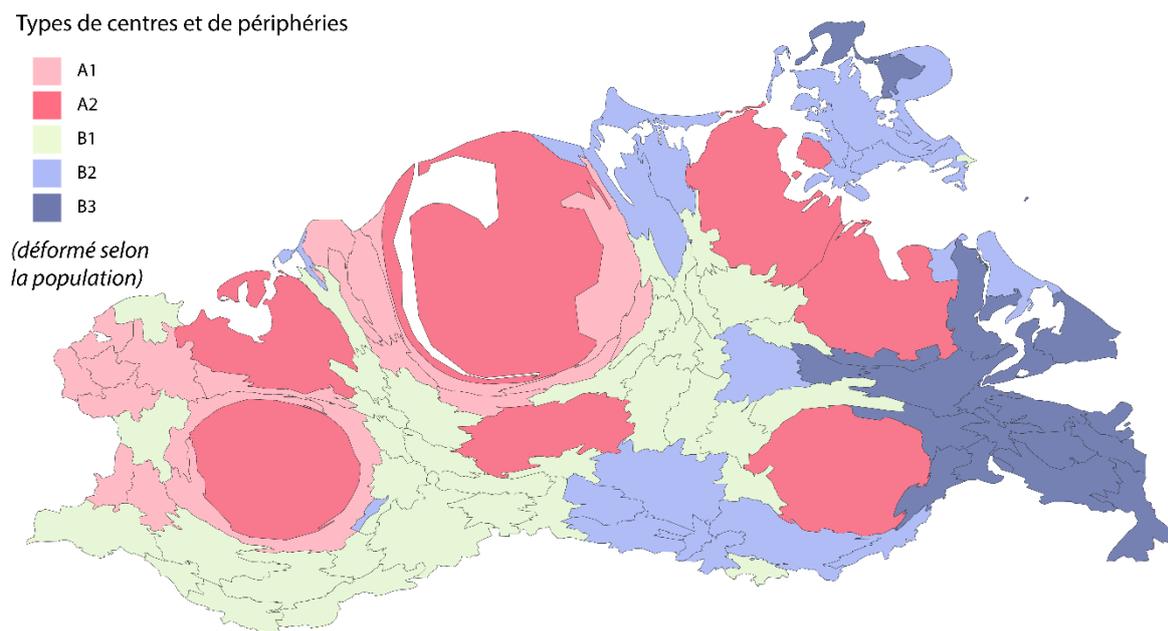
La classe B1 est celle qui regroupe le plus d'entités, avec 37 *Nahbereiche* et est la plus proche du profil moyen. Elle se distingue avant tout par un indice de masculinité élevé chez les jeunes, et une faible densité de population. Avec un taux de vacance résidentielle élevé et une perte de population importante entre 1991 et 2011, les entités qui la composent font donc partie des régions que l'on quitte, en particulier les jeunes femmes. La préfecture du *Landkreis* Ludwigslust-Parchim, qui n'était pas dans la même classe que les autres préfectures, se situe dans la classe B1, de même que la quasi-totalité du *Landkreis*. Enfin, les entités de cette classe ont des taux de vote à l'extrême droite proches de ceux de la moyenne du Land.

Le type de périphéricité correspondant à la quatrième classe B2 se distingue par une population particulièrement vieillissante. Il regroupe 22 *Nahbereiche* situés dans la moitié est du Land, sur la côte Baltique ou au sud du *Landkreis* du Plateau des Lacs. Le *Nahbereich* de Demmin appartient également à cette classe, qui se caractérise par une densité de population et un taux de logements vacants dans la moyenne du Land. L'éloignement des centres de pouvoirs y est relativement important. On trouve dans cette catégorie plusieurs anciennes préfectures de *Landkreis*, comme Demmin, Waren, Neustrelitz et Bergen, qui à partir de 2011 ont perdu leur centralité politique. L'île de Rügen appartient en grande partie au type B2. Le

dernier trait distinctif de cette classe est la sous-représentation du vote NPD, même si le taux de vote pour l'AfD est dans la moyenne du Land.

La classe B3 correspond aux espaces les plus périphérisés. Elle se distingue par des indicateurs négatifs pour chaque critère. Tout d'abord, ce sont les espaces qui ont le plus perdu d'habitants après la Réunification, avec un taux de croissance moyen annuel de -1,4%. Concernant les autres critères démographiques, la population y est plus âgée et plus masculine que la moyenne du Land. Il s'agit d'espaces de faible densité, avec un taux de vacances élevé par rapport aux autres classes. Cette classe se caractérise également par une très faible accessibilité au pouvoir politique, qu'il soit local ou du Land. En effet, la quasi-totalité des *Nahbereiche* de la classe B3 se situent au sud de la Poméranie-occidentale, c'est-à-dire en marge du Land. Enfin, cette classe se distingue par des taux de vote à l'extrême droite particulièrement élevés, à la fois pour l'AfD mais aussi pour le NPD. C'est notamment la seule classe avec un taux de vote pour le NPD supérieur à celui de la moyenne du Land, et qui la tire donc vers le haut.

Figure 3.17 - Types de périphéricité déformés selon la population



Sur la carte de la typologie en anamorphose (figure 3.17), déformée selon la population, le décalage entre le type A2 et les autres ressort nettement, car ces villes concentrent une part importante de la population du Land. De même, le type périurbain (A1) rassemble des entités plus densément peuplées. À l'inverse, les types « faibles densités » (B1) et « vieillissants » (B2) ainsi que le type « très périphérique » (B3) rassemblent moins d'habitants.

Cette analyse multivariée fondée sur le discours des acteurs locaux a permis de distinguer des centres et des périphéries au sein du Mecklembourg-Poméranie, un Land pourtant caractérisé dans son ensemble par un type de périphéricité particulièrement fort. Les trois régions d'étude de cette thèse se situent chacune dans un type différent de périphéricité interne au Mecklembourg-Poméranie. La région du Lac Schaal, à l'ouest de Schwerin, est la plus centrale : elle est composée du type périurbain A1 et du type de périphérie B1, identifié comme le profil moyen des *Nahbereiche* du Land. La région Campagne de Demmin, au centre du Land, est composée des types B1 mais aussi B2 dans le *Nahbereich* de Demmin, c'est-à-dire très périphérisé et particulièrement vieillissant. Enfin, la région de la Lagune de Stettin, dans la pointe sud-est du Land, à la frontière avec la Pologne, est caractérisée dans son ensemble par le type de périphéricité B3, c'est-à-dire celui qui cumule les indicateurs les plus négatifs. L'objectif de la partie suivante est d'examiner individuellement ces trois régions, afin d'identifier des zones dans lesquelles les habitants seraient particulièrement défavorisés en matière d'accès à certains types de services d'intérêt général.

2. Une périphéricité sur le plan des infrastructures : accessibilité aux soins et à l'éducation

La périphérisation telle qu'elle a été définie dans le chapitre 2 comporte une dimension de « décrochage » (*Abkopplung*), aussi bien sur le plan économique que sur le plan des infrastructures (Kühn, Weck, 2013). Si ce décrochage peut être envisagé sur le plan technique (comme vu dans la partie précédente avec le cas de l'accès à la fibre), cette partie propose une analyse à partir des équipements en matière de soin et d'éducation, et de leur accessibilité pour la population des trois régions d'étude. L'accessibilité se définit par les possibilités pour relier deux lieux par un déplacement ou pour accéder à un service. L'accès aux soins est particulièrement important dans un Land vieillissant, si l'on considère que les besoins médicaux augmentent avec l'âge. Dans un contexte de décroissance démographique, le manque de médecins généralistes est fréquemment évoqué comme vecteur de départ des habitants, et frein à l'arrivée de nouveaux. Il est en outre souvent médiatisé (Neu, 2006). L'accès à l'éducation est également un enjeu important dans les espaces ruraux. Les inégalités en matière d'accès à un équipement scolaire sont également fortes. La distance à l'école la plus proche est parfois importante, et il n'est pas rare que les écoliers des campagnes du Land doivent emprunter deux cars scolaires afin de rejoindre leur école. Ce facteur est d'autant plus important que l'accès et la qualité des écoles sont souvent mentionnés comme centraux pour attirer de nouveaux habitants :

« Très clairement, si je veux aller de A à B pour déménager, je vais là où il y a des infrastructures, une maternelle, une école, les soins de proximité et de quoi faire mes courses. Et ce sont les choses qui manquent ici¹²⁸. »

[Chef de service de l'aménagement du territoire, Amt Zarrentin, mai 2019]

Pour le géographe de Greifswald Helmut Klüter, le manque d'écoles est un des principaux obstacles à la conversion des résidences secondaires en résidences principales dans le Land (Klüter, 2015).

Encadré 3.3 - construction des cartes d'accessibilité

Les cartes d'accessibilité ont été construites par la superposition des éléments suivants :

- Tuile topographique ESRI (world topo map)
- Grille de population 2011 discrétisée
- Localisation des équipements
- Calcul des distances à vol d'oiseau (avec R)
- Visualisation finale (à l'aide de leaflet)

2.1. Distance à un équipement de santé : l'accès à une pharmacie

Les possibilités de prise en charge médicale sont souvent évoquées comme déterminantes dans le fait de retenir ou attirer des habitants sur un territoire :

« On a le point santé, la prise en charge médicale dans la région est aussi un point très important pour maintenir les gens ici. Et si les gens veulent revenir, des gens qui sont partis, on veut aussi les rendre heureux, qu'ils voient que c'est beau ici, qu'on vit bien. Et ce sont les questions : « comment c'est, avez-vous des médecins, un hôpital ?¹²⁹ » ... »

[Manager du réseau des entrepreneurs de la Suisse Mecklembourgeoise, mai 2019]

Mesurer l'accès au soin s'est avéré complexe : même en se focalisant sur les médecins généralistes, le recensement des praticiens est difficile. La distance à un cabinet de médecin aurait éventuellement pu être mesurée, mais n'aurait pas forcément été représentative des difficultés à se faire soigner : le praticien peut exercer quelques heures par semaine seulement, et/ou ne pas avoir de rendez-vous à proposer dans des délais satisfaisants. En outre, la base

¹²⁸ „Ganz klar, wenn ich wollte irgendwo von A nach B woanders hinziehen, dann ziehe ich wo Infrastruktur ist, wo ich, der Kindergarten, die Schule, und Einkaufsmöglichkeiten habe. Und das sind eben die Geschichte, die hier fehlen“.

¹²⁹ „Wir haben den Punkt Gesundheit, Vorsorge, diese medizinische Betreuung in der Region ist ein ganz wichtiger Punkt, auch um Leute hier zu halten. Und wenn Leute wieder rückkehren wollen, die weggegangen sind, die wollen wir immer begeistern. „Kommt her, es ist schön hier, es lebt sich gut“. Und dass sind natürlich die ersten Fragen: „Haben Sie Ärzte? Haben sie ein Krankenhaus?““

exhaustive des médecins utilisée par l'institut Thünen¹³⁰ pour calculer le nombre de médecins pour 1000 habitants est payante, c'est pourquoi l'accès à un médecin généraliste n'a pas pu être retenu.

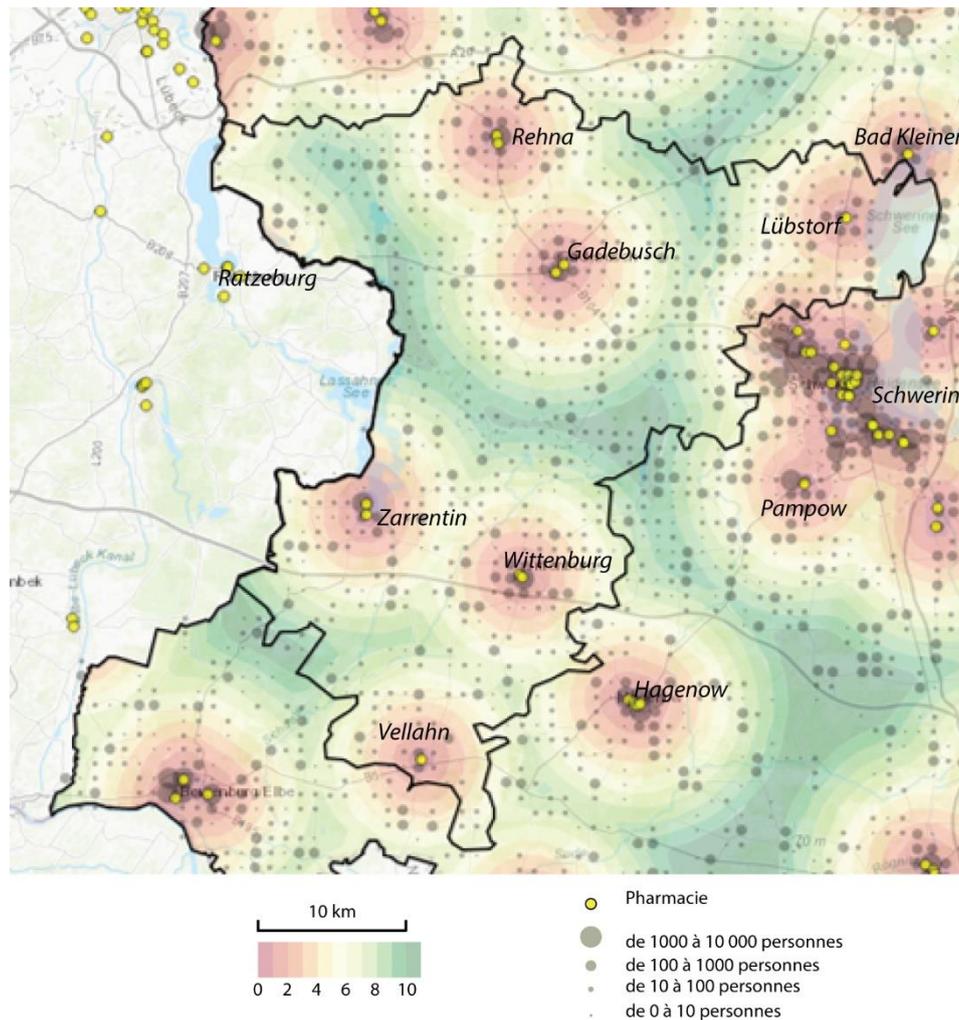
Le choix s'est donc porté sur un proxy plus faible mais plus accessible : l'accès à une pharmacie, qui est souvent étroitement liée aux prescriptions d'un médecin généraliste. Comme l'expose l'article « les pharmacies rurales sont-elles menacées ? » (Bontron, Voisin, 2012), le nombre de pharmacies peut être réduit à la fois par la nécessité d'un regroupement des officines et par le risque de disparition du « prescripteur pivot qu'est le médecin généraliste », de plus en plus rare dans les espaces ruraux. En Allemagne, les pharmacies n'ont pas de contraintes pour leur localisation (contrairement à la France, où les règles d'implantation des pharmacies sont strictement encadrées¹³¹). L'extraction de la localisation des pharmacies a été réalisée à partir de la base de données collaborative OpenStreetMap¹³², à l'aide du package R *osmdata*. Les cartes suivantes montrent à la fois la répartition des pharmacies dans les différentes régions d'étude, la répartition de la population de ces régions, et la distance en kilomètres à vol d'oiseau à une pharmacie.

¹³⁰ <https://www.landatlas.de/> consulté en septembre 2022

¹³¹ La réglementation a été assouplie en 2018, mais « *les créations d'officine restent une exception et ne sont permises qu'à une double condition. D'une part, elles ne peuvent concerner que des communes comportant des zones franches urbaines, des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou des zones de revitalisation rurale. D'autre part, les conditions démographiques exigées pour une ouverture doivent être remplies depuis deux ans à compter de la publication du dernier recensement, aucun transfert ou regroupement n'ayant été autorisé dans ces zones durant cette période.* », et « *L'ouverture d'une officine par voie de transfert ou de regroupement ne peut être autorisée que si la commune d'accueil comprend au moins 2500 habitants (3500 dans les départements de la Guyane et les départements alsaciens-mosellan). L'ouverture d'une officine supplémentaire ne peut être autorisée qu'à raison d'une autorisation par tranche entière supplémentaire de 4500 habitants. Ces quotas sont identiques à ceux qui prévalaient jusqu'à présent.* », <https://www.editions-legislatives.fr/actualite/le-regime-d-implantation-des-officines-de-pharmacie-reforme-par-ordonnance>, consulté en septembre 2022.

¹³² <https://www.openstreetmap.fr/> consulté en septembre 2022

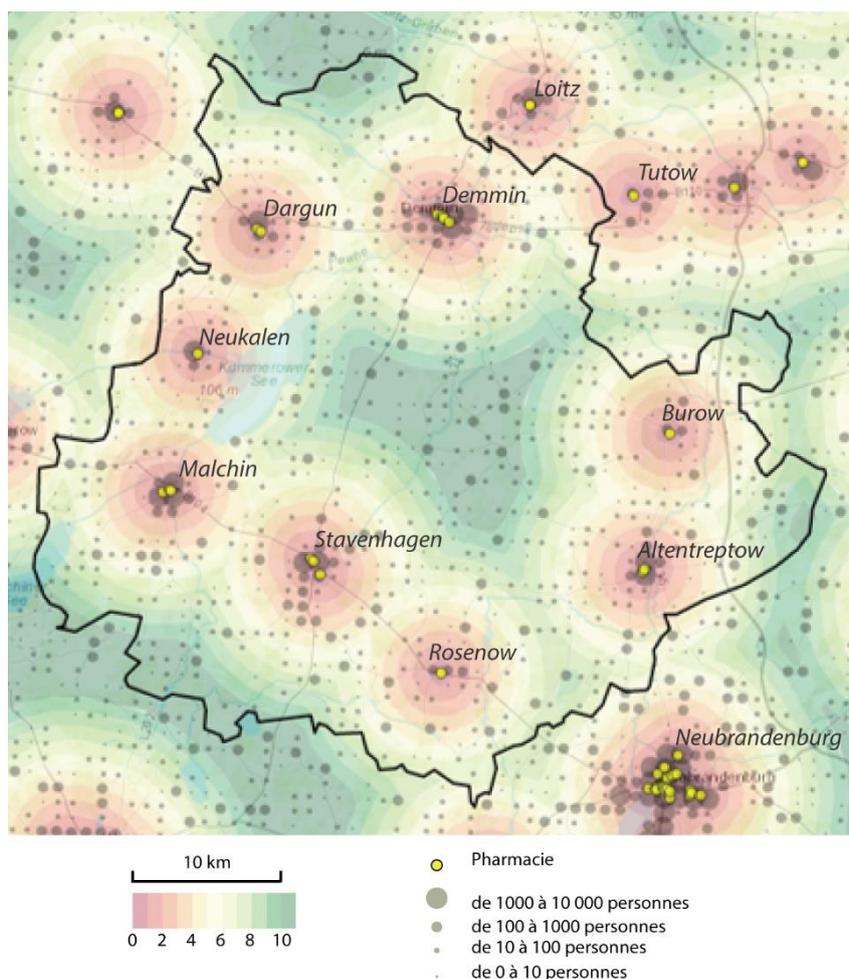
Figure 3.18 - Distance à une pharmacie, région du lac Schaal



Source : OSM, 2022

Dans la région LEADER du lac Schaal, deux ensembles se dégagent : le nord de la région, avec les communes de Rehna et Gadebusch, et le sud, avec les communes de Zarrentin et Wittenburg. Dans le nord-est de la région, la pharmacie de Lübstorf, commune située au bord du lac de Schwerin, est accessible à la population d'une partie de la région qui bénéficie également de la proximité des nombreuses pharmacies de Schwerin, capitale du Land. Tout au sud du Land, la pharmacie de Vellahn constitue également un pic local d'accessibilité. Entre les trois pharmacies du nord de la région et les trois du sud se trouve une bande moins bien desservie, qui ne bénéficie que partiellement des pharmacies extérieures à la région (Ratzeburg à l'ouest, Schwerin et Pampow à l'est). Elle correspond à la frontière entre le *Kreise* Mecklembourg-du-nord-ouest et Ludwigslust-Parchim (figure 3.1).

Figure 3.19 - Distance à une pharmacie, région de Demmin

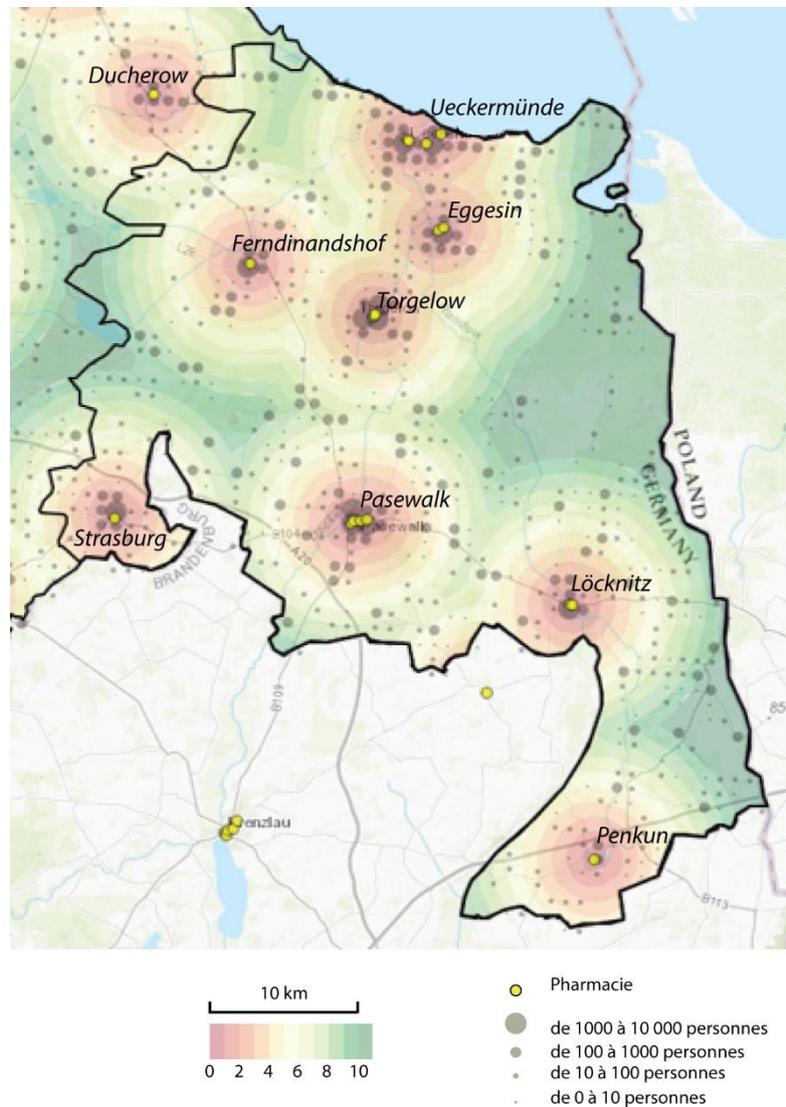


Source : OSM, 2022

Dans le cas de la région de Demmin, la carte de l'accès aux pharmacies fait tout d'abord ressortir le centre de la région comme le plus éloigné de toute pharmacie. De même, le nord de la région, entre Dargun et Demmin, ainsi que le sud-ouest de la région, font apparaître des zones plus éloignées des pharmacies. Demmin, Dargun, Malchin et Stavenhagen disposent de plusieurs pharmacies, en correspondance avec la population plus importante de ces petites villes et de leurs environs. La ville de Neubrandenburg, préfecture du *Landkreis* du Plateau des Lacs auquel appartient la région, compte logiquement un grand nombre de pharmacies, mais ne constitue *a priori* un recours que pour le sud-est de la région d'étude. Au-delà de la localisation des pharmacies, la région subit un manque accru de médecin comme le rappellent fréquemment les médias : « Pénurie aiguë de médecins à Demmin ; Que peut faire la ville

pour attirer de nouveaux médecins ? »¹³³. Malgré la présence d'un hôpital, la ville peine à recruter des praticiens.

Figure 3.20 - Distance à une pharmacie - région de la lagune de Stettin



Source : OSM, 2022

Dans la région de la lagune de Stettin, une zone apparaît comme moins la moins accessible en matière de soin : le nord de la frontière germano-polonaise. Faiblement peuplée, en marge du Land, elle ne peut bénéficier des pharmacies polonaises voisines (langue, monnaie et système de soin différents), les habitants se trouvent donc relativement éloignés des soins de proximité. La partie sud de la frontière avec la Pologne est également à plus grande distance

¹³³ <https://www.nordkurier.de/demmin/akuter-aerztemangel-in-demmin-1747499803.html>, consulté en septembre 2022.

des pharmacies de Penkun et Löcknitz, même si elle est plus densément peuplée que la partie nord de la frontière.

Dans chacune des trois régions d'étude, des disparités infra-régionales se dessinent en matière d'accès à une pharmacie. Lieux essentiels d'accès aux traitements, les pharmacies revêtent une importance particulière pour les personnes âgées, qui sont plus souvent sujettes à des maladies chroniques nécessitant une prise en charge médicamenteuse. Souvent également moins mobiles, ces populations sont donc particulièrement vulnérables : l'éloignement de 15 ou 20 kilomètres d'une pharmacie peut s'avérer un obstacle difficile à franchir pour qui ne conduit plus, au point de remettre en cause la possibilité d'un maintien à domicile.

2.2. Distance à un équipement scolaire public : accessibilité des lieux d'enseignement

Les moins de 18 ans sont également une catégorie particulièrement discriminée en matière d'équipements, et sont eux aussi concernés par les questions d'accessibilités. La répartition et le type d'établissement scolaire font ressortir des lacunes au sein des territoires, en particulier pour les établissements de niveau secondaire (à partir du CM2). Concernant l'accès et le type de données choisis, la localisation des établissements scolaires a dans un premier temps également fait l'objet d'une extraction depuis OpenStreetMap. Les écoles étaient cependant moins bien renseignées que les pharmacies, les localisations des établissements scolaires ont donc finalement fait l'objet d'un relevé manuel dans les zones d'études et leurs environs, ce qui a permis de distinguer les différents types d'établissements. Le choix a été fait de ne conserver que les établissements publics¹³⁴, et les établissements des Länder voisins ou *a fortiori* en Pologne n'ont pas été comptabilisés car les programmes scolaires diffèrent d'un Land à l'autre.

2.2.1. Accès aux écoles primaires, une répartition relativement uniforme

L'école est obligatoire à partir de 6 ans en Allemagne, et l'école primaire correspond aux quatre premières années, soit du CP au CM1. Concernant ces écoles primaires, la répartition sur le territoire est relativement bien équilibrée, notamment en raison d'un effort particulier du gouvernement du Land qui a empêché la fermeture de plusieurs petites écoles,

¹³⁴ L'objectif était avant tout de mesurer l'accès à un service public. Il existe quelques écoles privées dans les régions d'étude, soit des écoles évangéliques, soit des écoles proposant des pédagogies alternatives. Elles sont le plus souvent situées dans une commune disposant d'un établissement public.

30 à la rentrée 2022¹³⁵. Ces actions ont souvent été relayées dans la presse comme des actions en faveur des espaces ruraux du Land¹³⁶. À noter que le nombre d'élèves du Land a été divisé par deux entre 1990 et 2010¹³⁷. Les arguments avancés par la ministre de l'Éducation du Land soulignent que l'école est un moyen d'ancrer, voire d'attirer des familles dans les espaces ruraux, quand, au contraire, une fermeture peut contribuer aux départs de familles¹³⁸ ;

« Quand tu regardes où tu veux élever des enfants, tu préfères une grosse ville, tu préfères une petite ville, ou entre les deux, ou la campagne, si *l'école* y est. De mon point de vue, quand on décide de s'installer à la campagne, on regarde déjà où habiter dans le village, s'il y a des possibilités de jeux pour les enfants (...) et comment sont les écoles¹³⁹. »

[Manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mai 2018]

Le seuil minimal pour maintenir une école ouverte est fixé officiellement à 20 élèves par classe, mais certaines écoles obtiennent des dérogations lorsqu'elles sont isolées, pour éviter des trajets trop longs aux jeunes enfants des zones isolées¹⁴⁰.

¹³⁵ <https://www.nordkurier.de/mecklenburg-vorpommern/diese-30-schulen-rettet-mv-bildungsministerin-vor-dem-aus-1348535206.html> consulté en septembre 2022.

¹³⁶ « Förderung für Rechliner Schule », 20.08.2022, <https://www.mueritzportal.de/news/foerderung-rechliner-schule.html>; „Trotz weniger Schüler will MV keine Schulen schließen“, 12.03.2022, <https://www.nordkurier.de/mecklenburg-vorpommern/trotz-weniger-schueler-will-mv-keine-schulen-schliessen-1247451203.html> ;

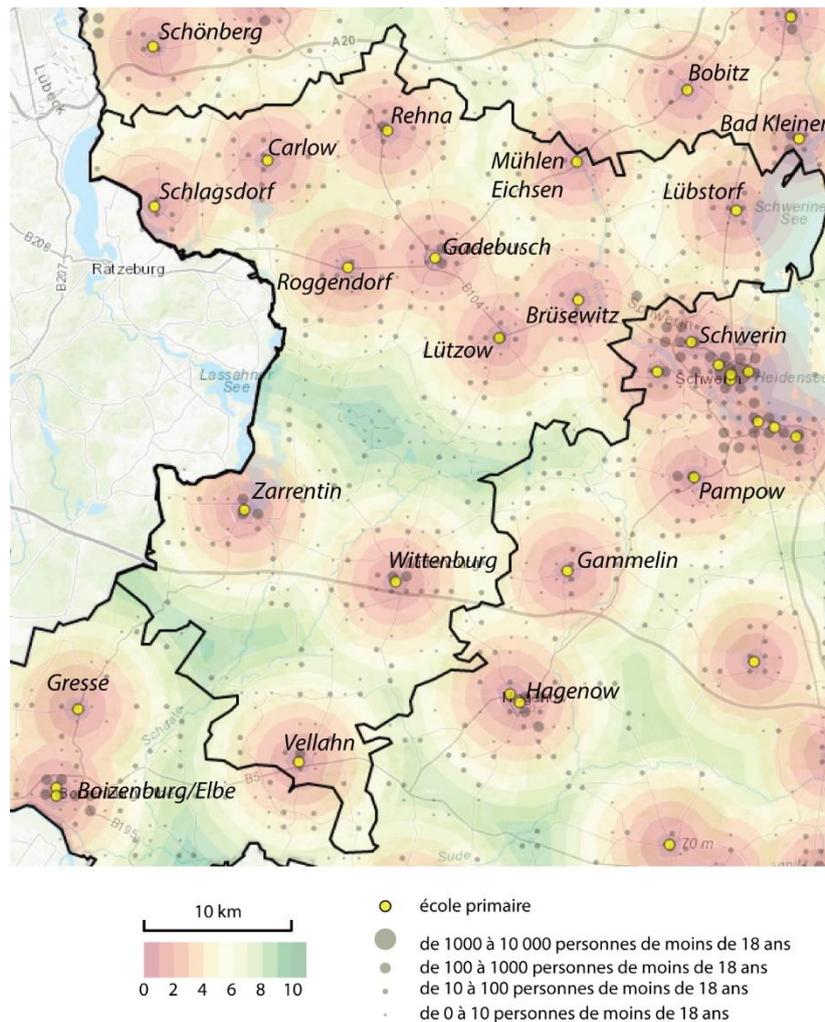
¹³⁷ <https://www.nordkurier.de/mecklenburg-vorpommern/trotz-weniger-schueler-will-mv-keine-schulen-schliessen-1247451203.html>, consulté en septembre 2022.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ „Wenn du guckst... wo willst du Kinder aufziehen? Möchtest du lieber eine große Stadt, möchtest du lieber eine kleinere Stadt oder inzwischen oder eher ländlich? wenn Schule und Angebote da sind. Aus meiner Sicht, wenn man sich entscheidet auf dem Land zu ziehen, dann guckt man schon, wo wohne ich im Dorf, und gibt es hier Möglichkeiten für meine Kinder zu spielen (...) und wie sind die Schule da“.

¹⁴⁰ <https://www.nordkurier.de/mecklenburg-vorpommern/trotz-weniger-schueler-will-mv-keine-schulen-schliessen-1247451203.html>, consulté en septembre 2022.

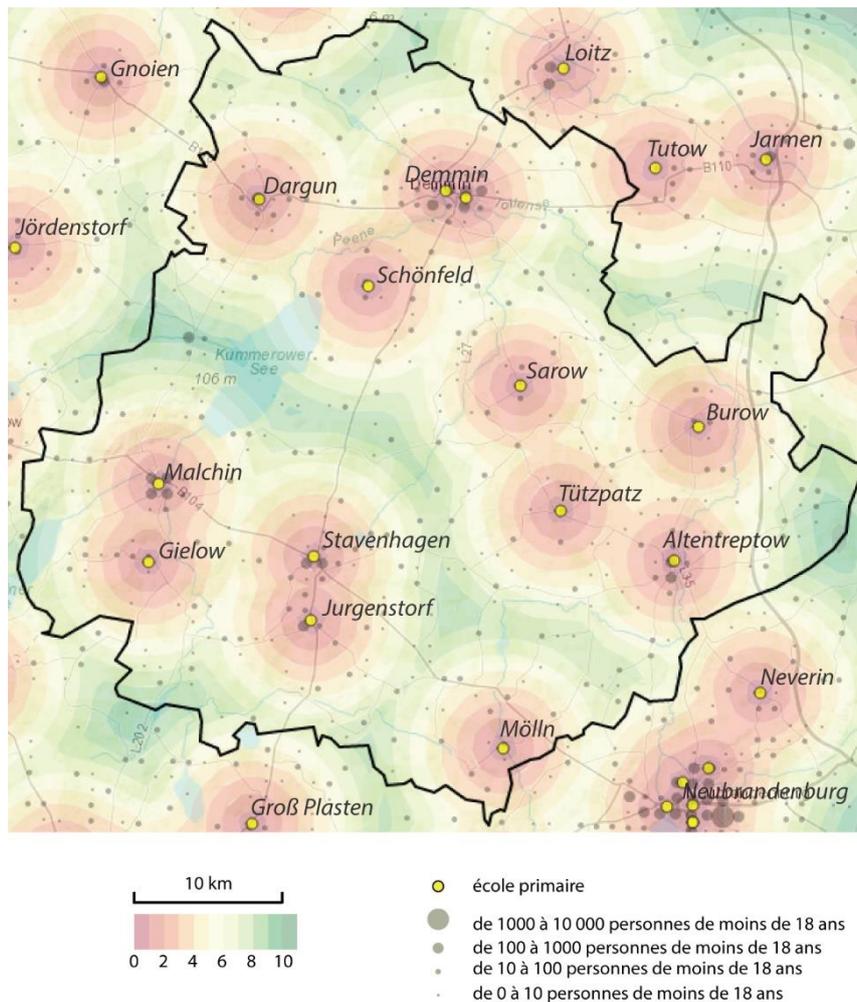
Figure 3.21 - Distance à une école primaire, région du lac Schaal



Source : <http://www.schulliste.eu>, 2022

Dans la région du lac Schaal se trouvent 12 écoles primaires, dont seulement trois dans la partie sud du Land, qui comptent une plus faible densité de moins de 18 ans. Dans le nord de la région, la densité des écoles primaires est plus importante ; seule la bande centrale de la région est plus éloignée des écoles. Cet éloignement aurait pu être plus important si l'école de Roggendorf n'avait pas été maintenue ouverte par le gouvernement malgré le petit nombre d'inscrits en CP à la rentrée 2022 (15 enfants).

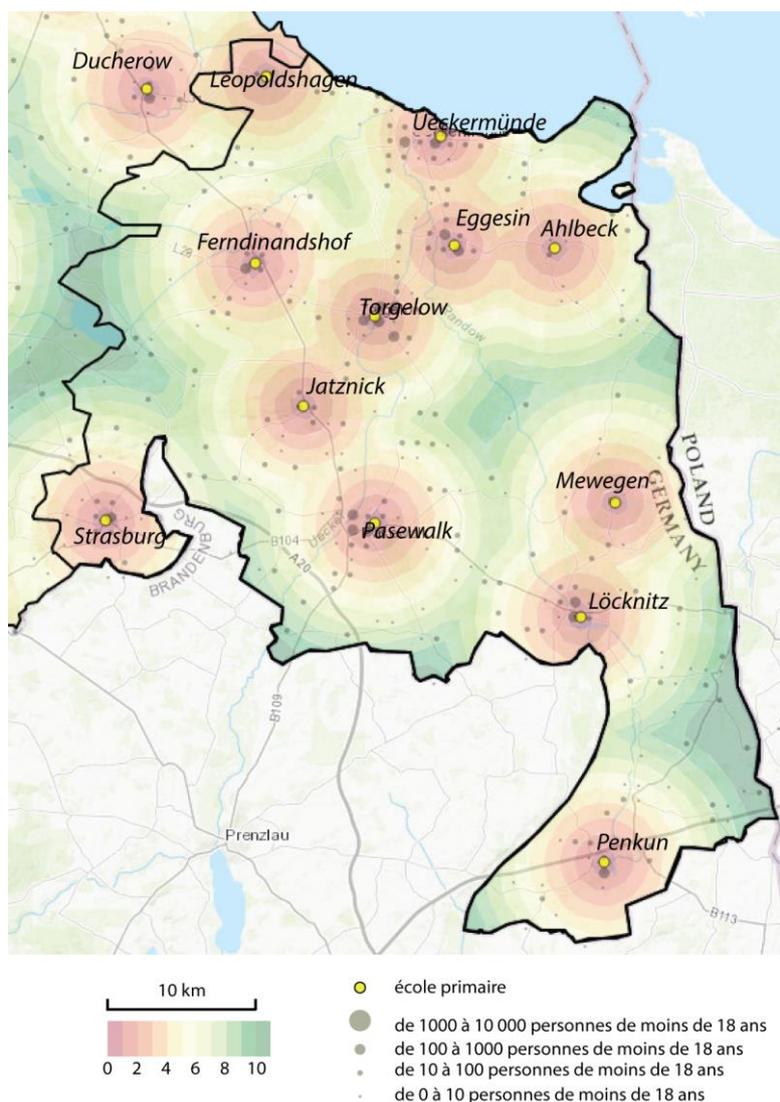
Figure 3.22 - Distance à une école primaire, région de Demmin



Source : <http://www.schulliste.eu>, 2022

Dans la région de Demmin, les écoles sont réparties dans l'espace de manière relativement régulière, mais c'est également grâce au maintien des écoles primaires de Schönfeld, Gielow et Mölln, respectivement 13, 15 et 19 enfants inscrits en CP pour 2022 au lieu des 20 requis par la réglementation en vigueur. Ces lieux sont donc importants pour la vie locale, mais ne représentent que de petits équipements. Comme le souligne le maire de Dargun, tout est fait pour tenter de maintenir les écoles en bon état, « modernes », et ainsi paraître plus attractif. En comparaison de la carte d'accès aux pharmacies, il est intéressant de noter que les communes qui ressortent ne sont pas les mêmes : la commune de Neukalen n'a pas d'école publique (mais a une école privée), de même que la commune de Rosenow. À l'inverse, les communes de Sarow et Tützpatz facilitent l'accès aux écoles dans la partie centre-est de la région.

Figure 3.23 - Distance à une école primaire, région de la lagune de Stettin



Source : <http://www.schulliste.eu>, 2022

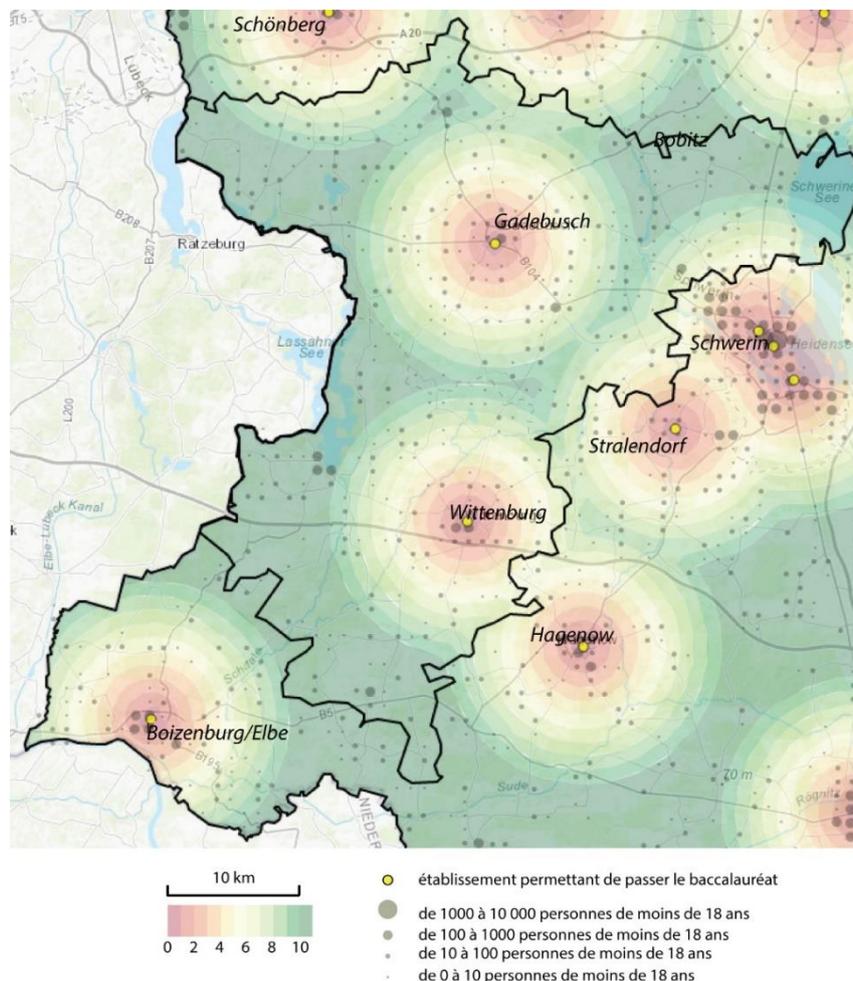
Dans la région de la lagune de Stettin, les plus longues distances à parcourir pour rejoindre une école primaire se font depuis la frontière germano-polonaise, qui comportent peu de jeunes comme l'indique la faible densité de points sur la carte. Dans cette région à nouveau, les écoles de Leopoldshagen (au nord), Ahlbeck et Mewegen (à l'est) n'ont pas été fermées à la rentrée 2022 sur décision gouvernementale, avec seulement 12, 16 et 15 enfants inscrits en CP¹⁴¹.

¹⁴¹ Une école a été maintenue malgré l'inscription de seulement 4 enfants en CP, à Vitte, sur l'île de Poméranie-occidentale Hiddensee.

2.2.2. Fréquenter un *Gymnasium* pour obtenir le baccalauréat

À partir du CM2, l'enfant peut être orienté dans un *Gymnasium*, établissement allant du CM2 à la terminale et permettant de passer le baccalauréat et ainsi faire des études universitaires¹⁴². Il peut également être orienté dans une école régionale (*Regionalschule*), du CM2 à la seconde. Dans ces établissements, l'élève choisit en classe de 5^{ème} s'il s'oriente vers un diplôme professionnel à la fin de la troisième ou un diplôme « moyen » (*Mittlere Reife*) à la fin de la seconde. Seuls les *Gymnasien* permettent donc d'obtenir le baccalauréat qui donne accès aux études supérieures. Ces établissements sont moins nombreux, mais néanmoins fondamentaux pour les stratégies d'installation durables dans la région que peuvent mettre en place les familles. Si l'on souhaite que son enfant finisse le lycée, se renseigner sur les établissements proposant de passer le baccalauréat est important.

Figure 3.24 - Distance à un *Gymnasium*, région du lac Schaal

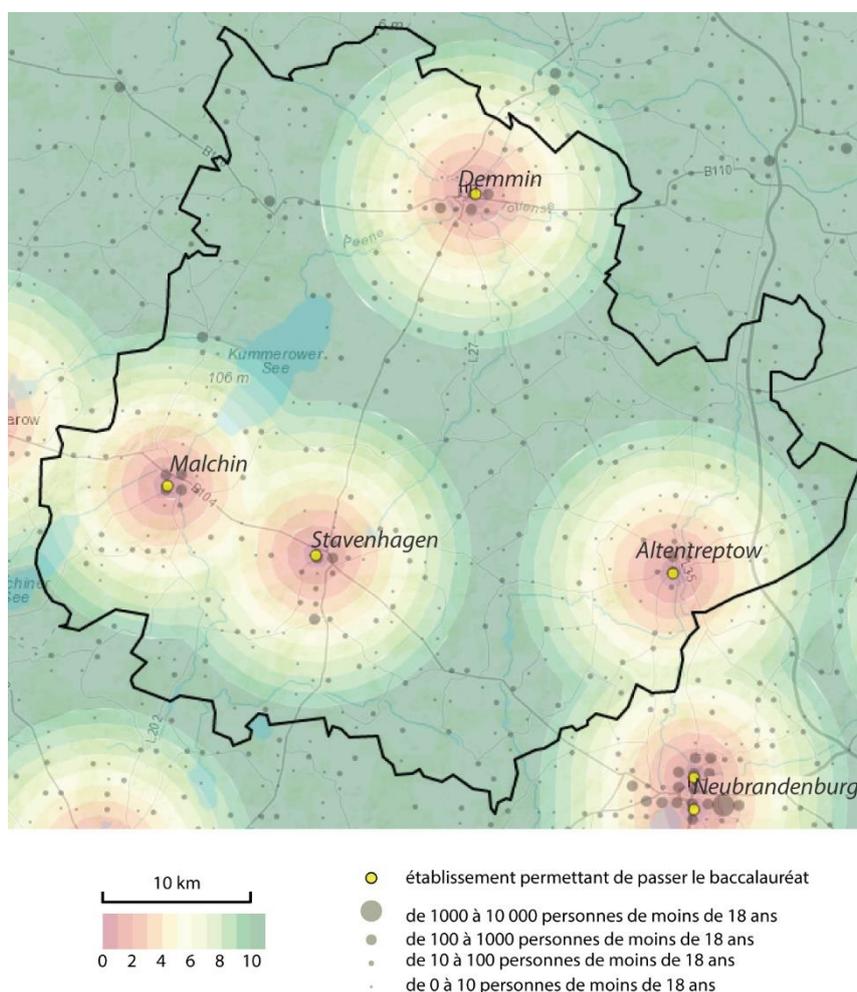


Source : <http://www.schulliste.eu>, 2022

¹⁴² À noter qu'en Allemagne, significativement moins d'adolescents passent le baccalauréat. En 2017, 53% des 20-24 ans étaient titulaires de ce diplôme (Source : Destatis, 2019).

Dans la région du lac Schaal, seuls deux établissements proposent une classe de terminale : les petites villes de Gadebusch dans la partie nord, et Wittenburg dans la partie sud. Les élèves du sud de la région sont donc particulièrement éloignés d'un *Gymnasium*, tout comme ceux du nord-est et du nord-ouest. Les établissements de Schwerin et Stralendorf peuvent bénéficier aux élèves de l'est de la région, tout comme le *Gymnasium* de Schönberg peut profiter à certains élèves du nord-ouest. Les établissements ne disposent généralement pas d'internat, à part dans les formations spécifiques (*Muskigymnasium* de Demmin, écoles privées onéreuses et réputées).

Figure 3.25 - Distance à un *Gymnasium*, région de Demmin

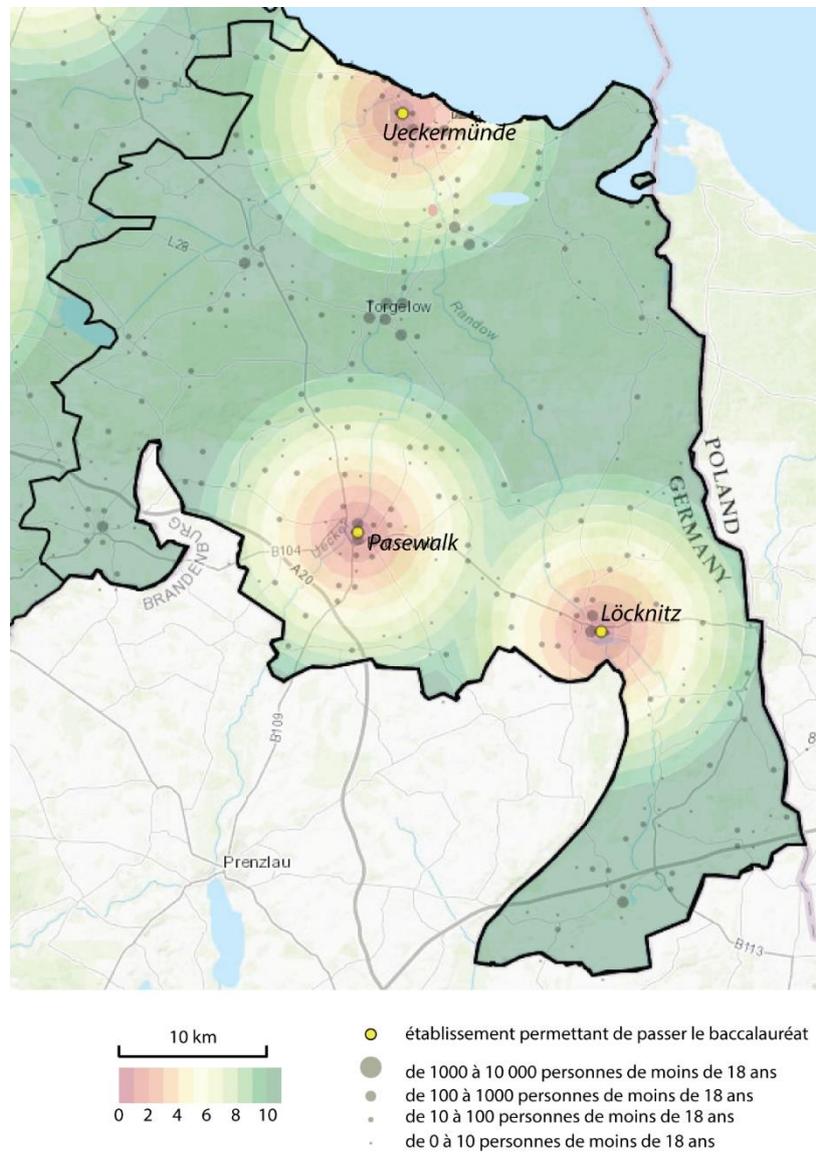


Source : <http://www.schulliste.eu>, 2022

Quatre établissements proposent de passer le baccalauréat dans la région de Demmin. Dans la partie nord, seul le *Gymnasium* de Demmin, ancienne préfecture du *Landkreis* Demmin, offre cette possibilité. Les élèves du centre et du nord-ouest du Land doivent donc faire de plus longs trajets pour rejoindre leur établissement. Dans la partie sud, les petites villes de Malchin et Stavenhagen, ainsi que celle d'Altentreptow couvrent une grande partie de la

région, mais les élèves de la pointe sud de la région doivent malgré tout parcourir de plus grandes distances.

Figure 3.26 - Distance à un *Gymnasium*, région de la lagune de Stettin



Source : <http://www.schulliste.eu>, 2022

Dans la région de la lagune de Stettin, les élèves qui souhaitent passer le baccalauréat peuvent aller au *Gymnasium* de Löcknitz, qui a la particularité d'être germano-polonais (voir chapitre 6), à celui de Pasewalk, ancienne préfecture du *Landkreis* Uecker-Randow, ou à celui d'Ueckermünde. Fréquenter un établissement d'un autre Land est rarement possible, car les programmes et donc les baccalauréats diffèrent d'un Land à l'autre, c'est pourquoi les élèves du sud de la région ne peuvent pas aller dans celui de Prenzlau, situé dans le Brandebourg voisin. De même, pour la partie nord de la zone frontalière avec la Pologne, les élèves n'ont pas d'autre possibilité que de parcourir de plus grandes distances. En matière d'accès aux

établissements scolaires, la répartition des *Gymnasien* est donc plus discriminante que celles des écoles primaires, et peut renforcer la sensation d'être laissé pour compte de certains habitants qui comprennent d'autant mieux que le futur de leurs enfants, s'ils souhaitent poursuivre leurs études, se fera ailleurs.

Conclusion

La première partie de l'analyse de la périphérisation à l'intérieur du Land de Mecklembourg-Poméranie montre un net décalage entre les plus grandes villes et leurs environs, et les espaces ruraux en marge de ces centres. Les villes de Rostock, Schwerin, mais également Lübeck, constituent des centralités fortes pour le Mecklembourg-Poméranie. Rostock, en tant que centre économique, et Schwerin en tant que centre politique, rayonnent dans leur environnement immédiat, en termes démographiques notamment : ce sont des espaces relativement jeunes, qui semblent attractifs et gagnent pour certains de la population. Les villes de second rang comme Greifswald, Stralsund, Wismar, Neubrandenburg et Güstrow constituent également des centralités locales, économiques, en tant que pôles d'emplois locaux, et politiques, en tant que sièges de l'administration de *Kreise*. En revanche, les espaces ruraux à l'écart de ces pôles cumulent les difficultés, sensibles à travers le discours des acteurs locaux dont la marge de manœuvre sur leur territoire se trouve fortement limitée par cette périphérisation. En se focalisant sur trois régions à l'ouest, au centre et à l'est du Land, la seconde partie permet d'examiner plus en détail la situation de ces espaces marginaux. Dans l'ensemble, chaque territoire est relativement bien équipé en écoles et pharmacies, et peu de zones se trouvent complètement à l'écart de ces services. Des disparités apparaissent cependant entre les régions et au sein de celles-ci. La région du lac Schaal, moins défavorisée que les autres, se trouve malgré tout dans une périphérie du Land : les élèves ne peuvent pas bénéficier de la proximité des lycées du Schleswig-Holstein. La région de Demmin n'a pas de pôle de services particulièrement dynamique ; la ville de Demmin constitue une centralité forte en tant qu'ancienne préfecture, mais est relativement isolée dans le nord de la région. Enfin, la région de la lagune de Stettin apparaît bien doublement marginalisée, en Allemagne et dans le Land. Cette région désignée comme particulièrement périphérisées par la première partie est principalement structurée autour des pôles constitués par Pasewalk, ancienne préfecture et ville de garnison, Ueckermünde, station balnéaire, et Löcknitz, petite ville dynamisée par l'immigration polonaise (voir chapitre 6).

Dans ces trois régions d'études, l'analyse de la répartition des écoles primaires a fait ressortir l'impact de l'action publique. Dans un souci de garantir une certaine qualité de vie

dans ces régions (en évitant notamment de longs transports quotidiens à de jeunes enfants), le gouvernement du Land a fait le choix de maintenir ouvertes des écoles qui étaient pourtant en deçà du seuil minimum d'élèves, considérant ce service comme essentiel. Les espaces ruraux appellent donc à une forme de réglementation particulière et à une attention importante des pouvoirs publics, qui feront l'objet de la partie suivante.

Conclusion de la première partie

L'importance du défi démographique allemand est sensible à travers l'ampleur des politiques publiques mises en œuvre pour l'accompagner ou le contrer. Si l'ensemble de l'Allemagne est effectivement concerné par le tournant démographique, les nouveaux Länder le sont encore davantage. Privés d'une partie de leurs résidents actifs en raison des vagues de migrations de l'Est vers l'Ouest dans la décennie suivant la Réunification, ils vieillissent particulièrement rapidement. Les espaces ruraux apparaissent dans l'ensemble plus touchés par la perte d'habitants et le vieillissement, et les politiques mises en place à l'échelon des Länder ou à l'échelon local ont beau répliquer les mesures fédérales, elles peinent parfois à fonctionner.

La lecture relationnelle de ce phénomène dans le cadre d'analyse de la périphérisation montre également un décalage Est/Ouest. Les nouveaux Länder sont touchés par un type particulier de périphérisation, qui concerne également une partie de la Sarre, caractérisé par des pertes migratoires conséquentes, un affaiblissement économique important, une dépendance élevée vis-à-vis des centres de pouvoir économique, ainsi qu'une importante stigmatisation liée aux résultats élevés des partis d'extrême droite. À nouveau, les espaces ruraux apparaissent comme les plus fragiles, puisque quelques villes est-allemandes sont moins périphérisées que le reste de l'ex-RDA.

Ce constat se retrouve également à l'échelle du Mecklembourg-Poméranie. Les espaces les moins périphérisés sont avant tout les centres urbains. La capitale, Schwerin, et le poumon économique du Land, Rostock, ainsi que les *Landkreise* comportant des préfectures, sont confrontés à moins de difficultés que le reste du Land. De plus, les espaces périurbains autour de ces centres, ainsi qu'en périphérie des grandes villes extérieures au Land comme Lübeck et Hambourg, sont également moins fragilisés que le reste des espaces ruraux. La partie orientale du Land, qui correspond à la Poméranie-occidentale, apparaît particulièrement marginalisée. Chacun des trois terrains d'étude du Land correspond à un type de périphéricité différent. La région du lac Schaal est la moins périphérisée, partiellement concernée par le type périurbain. La région de Demmin est fortement concernée par la périphérisation, en particulier par le vieillissement. Enfin, la région de la lagune de Stettin est la plus touchée par la périphérisation, dans toutes ses dimensions.

Partie 2 : Politiques publiques de développement rural et stratégies d'acteurs

Face aux spécificités des défis posés par le développement des campagnes, en particulier dans un contexte de tournant démographique généralisé, plusieurs mesures ont été prises à différentes échelles. Le gouvernement fédéral, mais aussi les gouvernements des différents Länder, ont ainsi mis en place plusieurs programmes à destination des espaces ruraux (chapitre 4). L'Union européenne est également un acteur important du financement du développement rural. La Politique Agricole Commune (PAC), et en particulier son deuxième pilier, le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), contribue à co-financer de nombreux équipements ou projets de développement. Le programme de développement rural LEADER (Liaisons Entre Actions du Développement et de l'Économie Rurale) est notamment financé par ce fonds (Chapitre 5). Bien que déterminées à des échelons supérieurs, beaucoup de ces politiques s'inscrivent dans une perspective de développement par le bas. Il est attendu des acteurs des espaces ruraux qu'ils construisent eux-mêmes un projet de développement pour leur territoire. Cette logique est cependant parfois plus difficilement applicable dans les territoires les plus défavorisés structurellement, ou les plus touchés par la périphérisation. Les programmes mis en œuvre peuvent donc contribuer à accroître les écarts entre les espaces ruraux moins touchés par le vieillissement, plus dynamiques économiquement, et ceux en décrochage, affaiblis par des pertes de populations importantes et un vieillissement accéléré, sans perspective de développement économique porteur.

Dès lors, quelles stratégies de développement les acteurs locaux des régions les plus défavorisées peuvent-ils mettre en place sur leur territoire (Chapitre 6) ? Le marketing territorial et la valorisation du patrimoine sont deux types de réponses mises en œuvre dans le Land de Mecklembourg-Poméranie. Dans les trois régions d'étude, le développement rural est envisagé en relation avec un grand centre urbain. La proximité d'une métropole apparaît en effet comme une chance de se développer aux yeux de certains acteurs interrogés, mais peut également renforcer la dépendance des régions d'étude vis-à-vis de ce centre.

Chapitre 4 : Action publique et développement rural en Allemagne

Les chapitres 2 et 3 ont mis en évidence des inégalités touchant particulièrement les espaces ruraux, en particulier dans l'est de l'Allemagne. Ces inégalités ont également été soulignées par plusieurs rapports, dont ceux sur l'aménagement du territoire conduits par l'Office fédéral de recherche sur la construction, les villes et le territoire (BBSR), dès 2011. Avec des méthodes d'analyses diversifiées combinant de nombreux indicateurs, la plupart des études concluent que deux types d'espaces ressortent comme particulièrement fragiles : les anciennes villes ou conurbations industrielles (notamment dans la Ruhr, comme Essen ou Duisburg), et les régions rurales d'Allemagne orientale (Ragnitz, Thum, 2019 ; Sixtus *et al.*, 2019 ; Fink *et al.*, 2019, BBSR, 2021).

Un autre élément a mis ces inégalités en évidence : il s'agit des élections fédérales de 2017. Ces élections constituent une rupture, car elles marquent l'entrée de l'extrême droite au parlement fédéral allemand, le Bundestag. Jusqu'alors, la limite de 5% des voix à obtenir pour y siéger avait tenu les partis d'extrême droite comme le NPD en dehors du parlement. Créé en février 2013 avec une orientation eurosceptique (d'où son nom « Alternative pour l'Allemagne »), le parti AfD avait déjà créé la surprise en obtenant 4,7% des suffrages aux élections fédérales de septembre 2013. Il dépasse largement le seuil des 5% quatre ans plus tard, en obtenant 12.6% des voix, et une centaine de sièges. Comme le souligne Michèle Weinachter dans son article « L'entrée de l'AFD au Bundestag, un choc et un défi », le parti a connu entre temps une droitisation marquée (Weinachter, 2017). Les scores élevés obtenus dans les nouveaux Länder peuvent selon elle s'expliquer par les inégalités évoquées dans les chapitres précédents, à la fois sur les plans démographiques, socio-économiques et politiques :

« L'autre ressort du succès de l'AFD à l'Est est d'ordre économique et social. À ce sentiment de ne pas être considérés comme les égaux des Allemands de l'Ouest, voire d'être considérés comme des citoyens de seconde zone, s'ajoute, en particulier dans les régions rurales, des problèmes structurels avec des impacts économiques et sociaux importants : vieillissement de la population, désertification, manque de services publics et d'infrastructures, notamment dans le domaine de la santé, mais également manque d'emplois – au total un manque de perspectives d'avenir positives. (...) Pourtant, l'AFD, dont l'ambition est nationale, ne s'est pas adressée dans son programme en particulier aux électeurs de l'Est. Mais c'est désormais elle qui dans ces régions mobilise le vote des déçus de la réunification, et capitalise sur les frustrations et les peurs. »

(Weinachter, 2017, p. 171)

Cette interprétation a été proposée aussi bien sur la scène médiatique que la scène politique, et a remis au premier plan « l'équivalence des conditions de vie » (*Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*) supposément garantie par la constitution allemande (Ragnitz, Thum, 2019). En effet, un article de la loi fondamentale allemande (*Grundgesetz*) a pour objectif cette équivalence, mais il n'est pas possible d'en déduire une obligation de l'État d'établir des conditions de vie équivalente en vue d'une dotation minimale en équipements et services d'intérêt général, cette tâche relevant plutôt des Länder (Ragnitz, Thum, 2019). Pourtant, au-delà de cette loi qui reste fréquemment évoquée, l'État a bien la responsabilité de fournir certains biens publics à tous les habitants, indépendamment de leur lieu de résidence (sécurité, santé, éducation, mais aussi mobilité pour accéder à ces services) (*ibid.*).

En réponse à ce débat spécifique, le gouvernement allemand a lancé une commission d'enquête sur l'équivalence des conditions de vie sur le territoire allemand en 2018, dans le but d'évaluer l'ampleur des inégalités et de proposer des pistes de solution. D'autre part, dès 2015, un grand programme fédéral pour le développement rural (*Bundesprogramm für Ländliche Entwicklung, BULE*) a été mis en œuvre, porté par le ministère fédéral de l'Agriculture et de l'Alimentation, et rassemblant divers programmes ponctuels de développement rural.

Dans les deux cas, la plupart des recommandations et programmes mis en place reposent sur les principes du développement néo-endogène (Lowe *et al.*, 1995). Ceci signifie qu'ils reposent sur une démarche ascendante de développement endogène, mais exigée depuis les échelons supérieurs. L'obtention ou l'échec d'un financement repose alors sur la capacité des acteurs locaux à se rassembler, à identifier leurs forces et leurs faiblesses, puis à construire un projet de développement adapté à leur territoire et à rédiger une candidature. Or, les espaces les plus fragiles sont souvent les moins à même de réussir cela, souffrant généralement d'un déficit de savoir-faire, d'expérience, mais aussi de personnel. L'objectif de ce chapitre est donc d'analyser dans quelle mesure les programmes de développement rural mis en place à l'échelon de l'État fédéral et des Länder profitent aux espaces les plus en difficulté.

Ce chapitre expose tout d'abord les enjeux de l'action publique fédérale allemande ayant pour but le développement rural (1). La deuxième partie met en évidence l'imbrication des échelons d'actions et la place centrale de l'Union européenne (2). Une troisième partie est consacrée à un focus sur le programme fédéral pour le développement rural BULE et les différents programmes qui la composent (3). Enfin, une dernière partie analyse les mesures

de développement rural mises en œuvre à l'échelon du Land, dans le Mecklembourg-Poméranie (4).

1. L'échec d'une politique de réduction des inégalités territoriales

L'augmentation du vote pour l'extrême droite dans des régions en difficulté à l'Est mais aussi à l'Ouest du pays a conduit le gouvernement fédéral à agir pour la lutte contre les inégalités, notamment en lançant une commission dédiée à la question de l'équivalence des conditions de vie sur le territoire. Des politiques à destination des espaces les plus fragiles avaient cependant déjà été mises en place, notamment dans le cadre de l'action publique à destination des espaces ruraux. Cette partie revient tout d'abord sur la définition des espaces ruraux en Allemagne (1.1.), avant de préciser les objectifs du développement rural en Allemagne (1.2.).

1.1. Définir les espaces ruraux : des typologies mouvantes

Comme le souligne Ulrike Grabski-Kieron, les typologies des espaces ruraux sont continuellement modifiées en fonction du contexte, par exemple en raison d'un changement d'intérêt scientifique, ou d'un changement politique (Grabski-Kieron, 2016). La définition de la catégorie des espaces ruraux allemands a par exemple été infléchie par la Réunification : à partir de 1990 sont intégrés à l'Allemagne fédérale de vastes espaces ruraux confrontés à d'importantes difficultés démographiques et économiques, entraînant ainsi de nouveaux défis en matière d'aménagement (Depraz, 2012). La définition allemande des espaces ruraux est principalement fondée sur des critères de densité de population et d'accessibilité (1.1.1.). Cependant, l'Office fédéral de recherche sur la construction, les villes et le territoire (BBSR) s'appuie également sur les travaux menés au sein de l'institut de recherche indépendant sur les espaces ruraux Thünen¹⁴³ pour cibler ses politiques de développement rural (1.1.2.).

1.1.1. Une première approche fondée sur la densité

L'Allemagne est un pays densément peuplé (238 habitants/km²¹⁴⁴), et les régions rurales les moins peuplées comptent tout de même plus de 30 habitants par kilomètre carré, soit bien plus que dans beaucoup de pays européens ; la densité moyenne rurale allemande est de 85 habitants par kilomètre carré, alors que la moyenne européenne est de 36 (Depraz, 2012). Concernant la définition contemporaine des espaces ruraux, Samuel Depraz la qualifie

¹⁴³ <https://www.thuenen.de/en/> consulté en octobre 2022

¹⁴⁴ Source : banque mondiale, 2020

de « complexe et hésitante », (2012), étant donné qu'elle est établie à différents niveaux, et que le rural allemand n'apparaît pas officiellement dans les catégories statistiques nationales. Jusqu'en 2005, les espaces ruraux étaient définis de manière « top-down »¹⁴⁵, c'est-à-dire descendante :

- Une première typologie a été établie à partir des régions de planifications¹⁴⁶ (*Raumordnungsregionen*). Trois types, « Régions de forte concentration urbaine », « Régions urbanisées », et « régions à dominante rurale » étaient définis en fonction de la densité de population et de la taille de sa ville centre.
- Puis, au sein de chaque type, de nouveaux seuils furent appliqués (densité et taille de la ville centre) pour déterminer, à l'échelon du *Kreis*, de nouvelles catégories.

On retrouve ainsi plusieurs types d'espaces ruraux définis par des seuils différents selon qu'ils se trouvent dans une région établie par la première typologie comme à dominante rurale ou urbanisée. Comme le souligne Samuel Depraz, l'avantage de cette définition dynamique est de bien refléter les imbrications parfois étroites des espaces urbains et ruraux (Depraz, 2012).

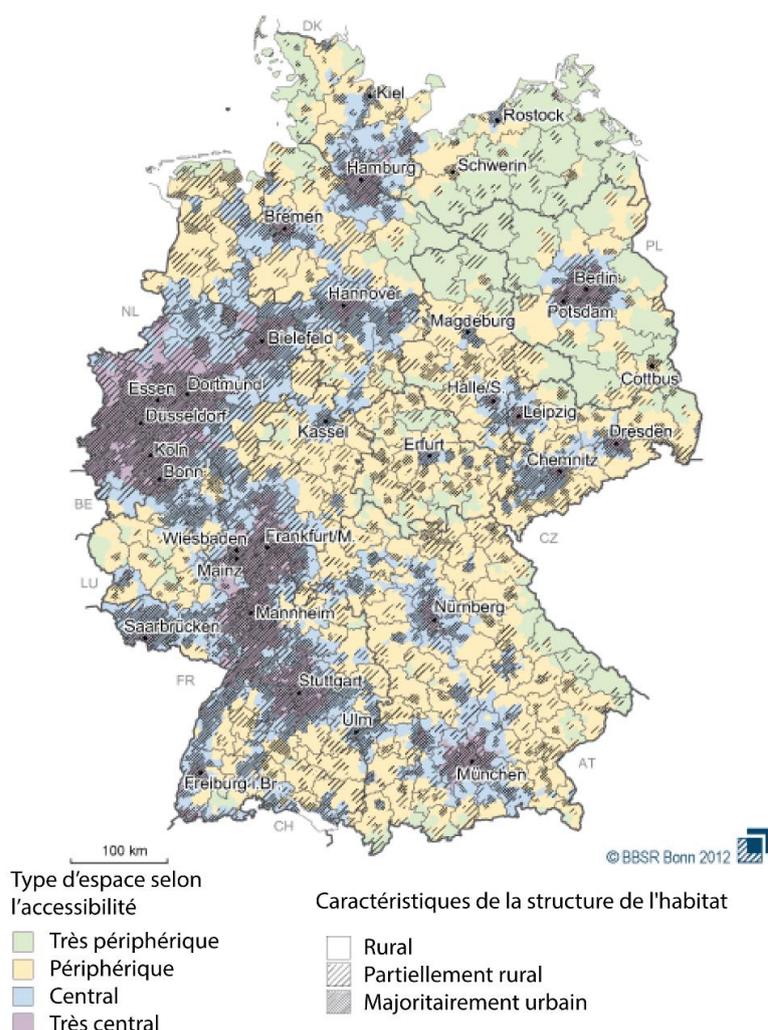
Pourtant, en 2005, la définition officielle des espaces ruraux a été supprimée au profit de nouvelles catégories valorisant l'accessibilité régionale en quatre types (très périphériques, périphériques, centraux, très centraux), précisés dans le chapitre 2 (figure 2.2). Les typologies réintroduisent ensuite la distinction entre rural et urbain en prenant en compte la densité, mais aussi la part de surfaces bâties par unité, donnant lieu à une typologie mixte (figure 4.1).

¹⁴⁵

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html;jsessionid=EABBCDAF87C4AA954F58774B119097DE.live21301> consulté en septembre 2022

¹⁴⁶ Ces régions ont été définies en 1981, puis cette catégorie a été étendue aux nouveaux Länder en 1991.

Figure 4.1 - Carte croisant la typologie selon l'accessibilité et la densité, typologie de 2010



Source : BBSR, 2012

Cette carte permet d'ajouter à la typologie fondée sur l'accessibilité une distinction fondée sur des critères de densité : sont retenus comme urbains les espaces ayant une densité supérieure à la moyenne, ainsi qu'une part de surface bâtie supérieure à la moyenne¹⁴⁷. Selon cette définition, trois types d'espaces sont identifiés :

- Majoritairement urbains : communes/communautés de communes dont au moins 50% de la surface est située dans un environnement à prédominance urbaine
- Partiellement urbains : communes/communauté de communes dont la superficie de l'environnement à caractère urbain est d'au moins 23% (valeur fédérale) ou dont la superficie de l'environnement à caractère urbain est d'au moins 15 km².

¹⁴⁷ La densité de population est calculée à partir d'une grille de 250 mètres de côté. Les calculs sont cependant effectués dans un rayon de 3 kilomètres, pour éviter les problèmes liés aux maillages inégaux selon les Länder.

Toutes les entités dont la superficie à caractère urbain est supérieure 23% (moyenne fédérale) sont donc considérées comme partiellement urbaines. Les entités dont la superficie absolue en milieu urbain est de l'ordre de la moitié de la taille moyenne d'une commune (environ 15 km²) relèvent également de ce type. (Ce dernier critère tient notamment compte de l'augmentation récente de la superficie des communes suite à des réformes territoriales)

- Ruraux : zones en dehors d'une commune et toutes les autres communes/communautés de communes

Ces types d'espaces définis en 2010 servent à des fins d'analyse dans le cadre de l'élaboration du prochain rapport sur l'aménagement du territoire au sein du BBSR, mais ne servent pas à l'aménagement et la planification. Ils représentent simplement une évolution des "types de structures spatiales ROB 2005" présentés dans le rapport sur l'aménagement du territoire 2005.

À partir de 2011, la définition des espaces ruraux par le BBSR repose uniquement sur des critères de densité. Les critères suivants ont été pris en compte :

- Part de la population dans les grandes et moyennes villes
- Densité de population totale
- Densité de population sans tenir compte des grandes villes et des villes moyennes.

Ceux-ci permettent de distinguer quatre types d'espaces (tableau 4.1).

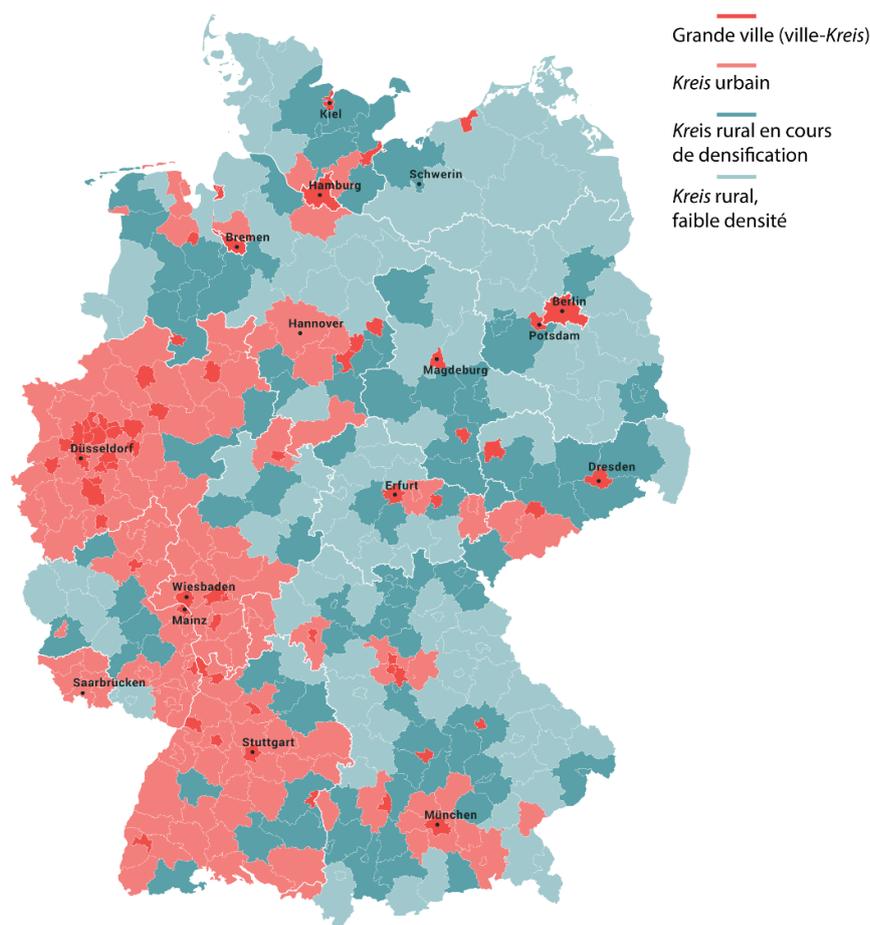
Tableau 4.1 - Critères de la typologie fondée sur la densité (2011)

Type/Critères	Population ou densité	Part de la population vivant dans une grande ville ou une ville moyenne	Part de la population allemande	Part de la superficie allemande
Grande ville indépendante (constituant son propre <i>Kreis</i>) (<i>Kreisfreie Großstädte</i>)	Plus de 100 000 habitants	-	30%	4.5%
<i>Kreis</i> urbain (<i>Städtische Kreise</i>)	Plus de 150 hab/km ²	Plus de 50%	39%	27.5%
<i>Kreis</i> rural en cours de densification (<i>Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen</i>)	Moins de 150 hab/km ²	Plus de 50%	17%	28%
	Plus de 100 hab/km ²	Moins de 50%		
<i>Kreis</i> rural faiblement peuplé (<i>Dünn besiedelte ländliche Kreise</i>)	Moins de 100 hab/km ² (hors grandes villes et villes moyennes)	Moins de 50%	14%	40%

Source : BBSR, 2022

Ces critères ne sont pas appliqués à l'échelon du *Kreis*, mais à celui des *Kreisregionen* (région de *Kreis*). Dans le maillage des *Kreisregionen*, les petites villes ne faisant pas partie d'un *Kreis* et comptant moins de 100 000 habitants sont regroupées avec le *Landkreis* voisin. Ainsi, on compte en Allemagne 401 *Kreis* mais seulement 361 *Kreisregionen*. Ceci explique que sur la carte suivante, certains *Kreise* correspondant à des villes apparaissent comme ruraux. Par exemple Schwerin, la capitale du Mecklembourg-Poméranie, constitue un *Kreis* mais compte moins de 100 000 habitants. Elle a donc été intégrée au *Landkreis* qui la borde au nord, celui du Mecklembourg-du-nord-ouest et apparaît au final comme un *Kreis* rural en cours de densification. Dans l'ensemble, la carte des types d'espaces en fonction de la population et du type d'habitat (regroupé ou non dans les grandes villes) montre une majorité de *Kreise* ruraux, en bleu (figure 4.2), qui représentent 68% de la superficie allemande (tableau 4.1). Ces mêmes catégories combinées ne représentent cependant que 31% de la population allemande. Selon cette typologie, l'ensemble du Mecklembourg-Poméranie est considéré comme rural à l'exception de la ville-*Kreis* de Rostock.

Figure 4.2 - Carte des types d'espaces selon la typologie de 2011



Source : D'après BBSR, 2019 (traduction personnelle)

Cette typologie ne prend donc pas en compte l'accessibilité, contrairement à celle des périphéries (figure 2.2). Cette catégorisation est également fréquemment utilisée dans sa version à deux classes, urbain (rouge et rose) /rural (bleu clair et bleu foncé) dans les documents fédéraux d'aménagement¹⁴⁸. Cette dernière définition n'est cependant pas la seule à être utilisée dans l'action publique à destination des espaces ruraux.

1.1.2. Une définition statistique des espaces ruraux fondée sur une pluralité de critères

L'institut von Thünen, un institut de recherche indépendant sur les espaces ruraux, a cherché à établir une définition des espaces ruraux qui permette à la fois de délimiter les espaces ruraux des autres types d'espaces, mais aussi de distinguer les espaces ruraux entre eux. Le choix a été fait de construire un indicateur de ruralité, pour affirmer la volonté de ne pas définir les espaces ruraux par défaut, en creux d'autres catégories (Küpper, 2016), puis un indicateur socio-économique pour distinguer les espaces ruraux entre eux, appuyant ainsi l'idée que la ruralité n'est en aucun cas systématiquement associée à des situations socio-économiques problématiques (BBSR, 2012).

Les critères retenus par Patrick Küpper pour mesurer les espaces ruraux s'appuient sur la littérature ruraliste allemande en géographie et en aménagement (Grabski-Kieron 2007 ; Henkel 2004 ; Borsdorf & Bender 2010 ; Hoppe, 2010 ; Lienau 2000) mais aussi en sociologie (Planck et Ziche, 1979), ainsi que sur quelques références internationales (Woods, 2009 ; Copus *et al.* 2008 ; Weingarten *et al.*, 2010). Au final, ce sont cinq grandes caractéristiques de la ruralité qui sont prises en compte dans l'indicateur : une faible densité d'habitat, un habitat individuel et un paysage marqué par des surfaces agricoles et forestières, ainsi qu'un faible nombre d'habitants dans la zone de desserte et à une situation périphérique par rapport aux grands centres. Les trois premières caractéristiques se réfèrent à des structures physiques, tandis que les deux dernières caractéristiques correspondent à une conception relationnelle de l'espace, dans laquelle on considère l'accessibilité d'une unité spatiale pour les unités environnantes (le nombre d'habitants dans la zone et l'accessibilité des grands centres) (Küpper, 2016).

148

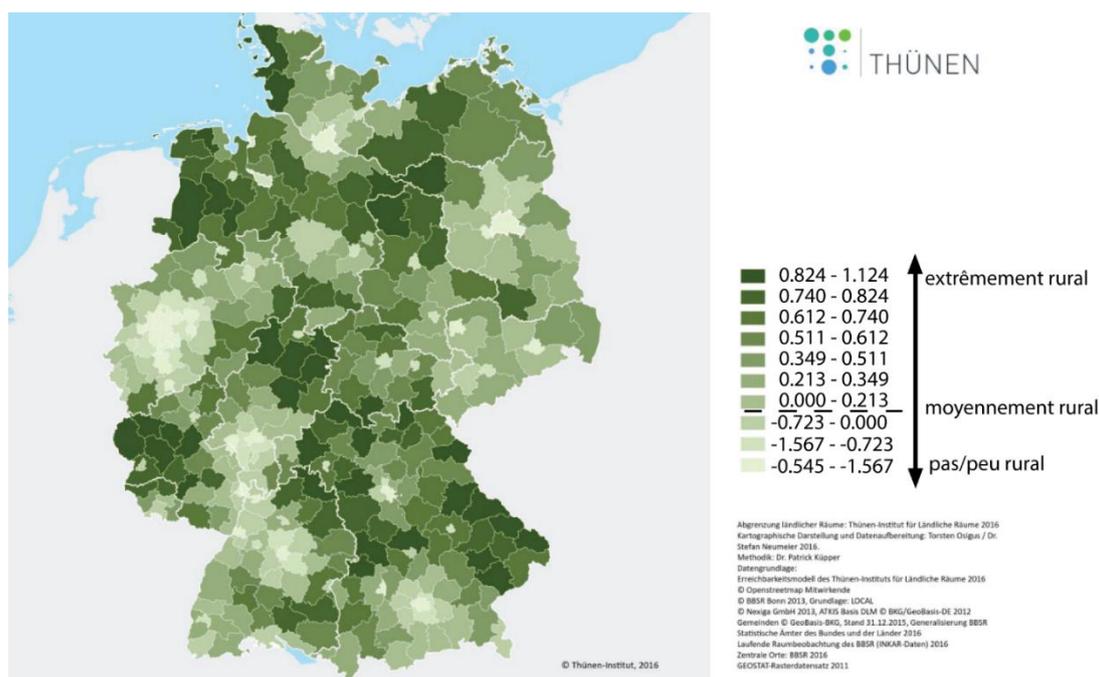
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/staedtischer-laendlicher-raum/kreistypen.html> consulté en septembre 2022.

Tableau 4.2 Critères de l'indicateur de ruralité

Faible densité d'habitat	Densité de population par km ² (2013)
Paysage marqué par des surfaces agricoles et forestières	Part de la superficie agricole et forestière (2013)
Logements individuels	Part des maisons individuelles et des maisons à deux logements sur l'ensemble des bâtiments d'habitation
Faible nombre d'habitants dans la zone	Potentiel de population dans un rayon de 50 km
Situation périphérique par rapport aux grands centres	Accessibilité des grands centres (somme de la population des 5 centres supérieurs les plus proches en Allemagne ou des centres urbains fonctionnels à l'étranger, avec à chaque fois une pondération décroissante proportionnelle à la distance parcourue par un réseau routier)

Combinés dans une analyse en composante principale (ACP), ces cinq critères expliquent 80% de la variance, et constituent donc un indicateur de ruralité assez fiable (figure 4.3).

Figure 4.3 - Carte de l'indice de ruralité

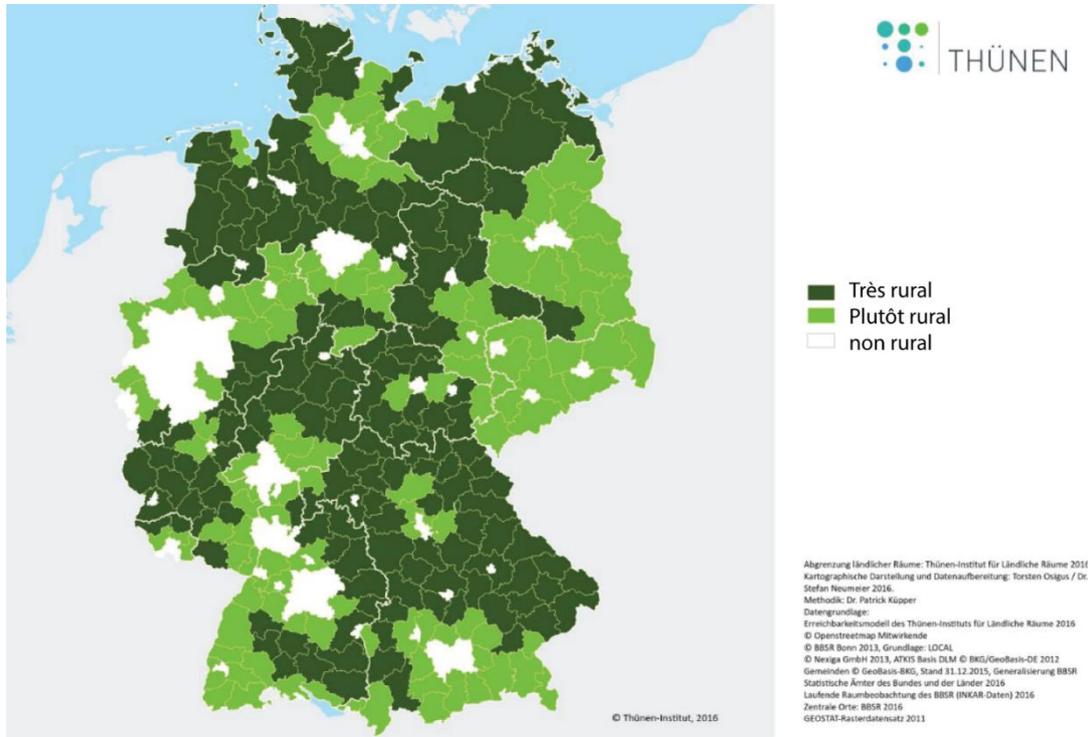


Source : D'après Küpper, 2016

Selon ces critères, les espaces les plus ruraux d'Allemagne se situent à l'Ouest, en Rhénanie-Palatinat, en Bavière, en Basse-Saxe sur la façade ouest du Schleswig-Holstein, ainsi qu'à l'Est, dans le nord de la Saxe-Anhalt et du Brandebourg. Le Mecklembourg-Poméranie apparaît dans sa totalité comme rural, mais étonnamment, la Poméranie-occidentale a un indice de ruralité plus faible que celui du *Landkreis* Rostock, autour de la ville de Rostock.

En ne retenant que les valeurs dont l'indice de ruralité est positif, on obtient la carte des espaces ruraux suivante (figure 4.4).

Figure 4.4 - Typologie rural-urbain du Thünen-Institut



Source : D'après Küpper, 2016

Cette carte constitue une vision intermédiaire entre les deux catégories considérées comme rurales dans la typologie précédente. Seuls quelques Länder ressortent alors comme ayant d'importantes zones non rurales : la Rhénanie-du-Nord-Westphalie est le Land le moins rural, ainsi que la Hesse et le Bade-Wurtemberg. À l'inverse, les Länder qui ressortent comme principalement très ruraux sont le Mecklembourg-Poméranie, la Bavière et la Basse-Saxe. C'est cette classification qui est reprise par le ministère fédéral de l'Agriculture et de l'Alimentation pour distinguer espaces ruraux/espaces non ruraux (Figure 4.11 4.11).

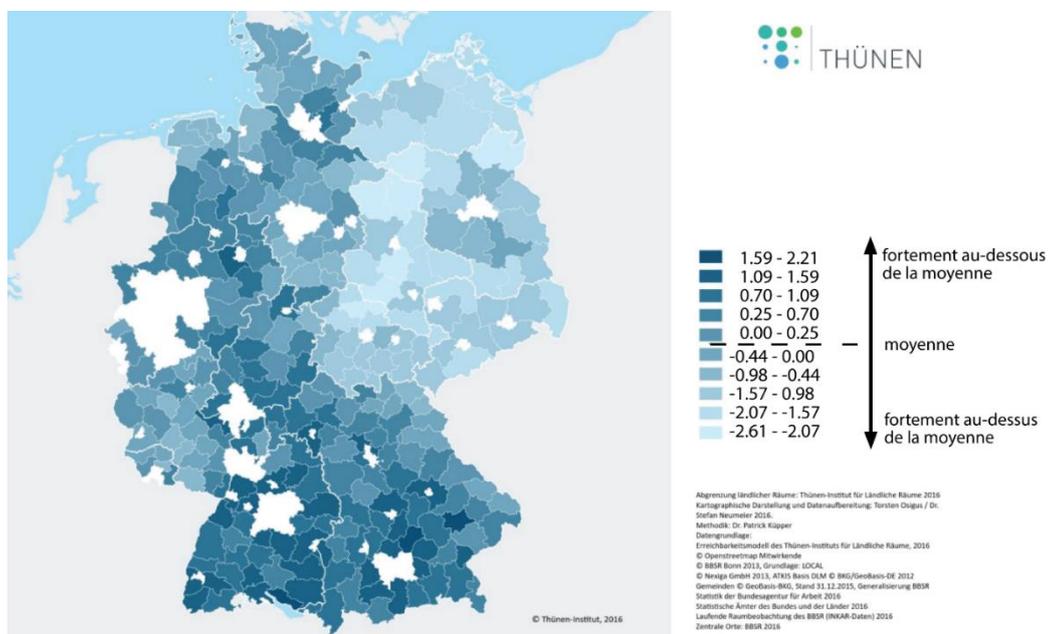
Pour approfondir la typologie des espaces ruraux, Patrick Küpper a fait le choix d'introduire une deuxième dimension, celle de la situation socio-économique. Pour cela, neuf critères ont été retenus et appliqués aux espaces ruraux définis précédemment.

- Taux de chômage moyen (part des chômeurs dans la population active civile) en 2011, 2012, 2013
- Salaire brut moyen par salarié assujéti à la sécurité sociale au lieu de travail en 2011, 2012, 2013

- Revenu médian, en 2010
- Capacité fiscale communale moyenne en 2011, 2012, 2013
- Solde migratoire moyen des 18-29 ans pour 1 000 habitants de cette tranche d'âge en 2011, 2012, 2013
- Taux de logements vacants (pourcentage de logements vacants par rapport à l'ensemble des logements), 2011
- Espérance de vie à la naissance des femmes en 2011, 2012, 2013
- Espérance de vie à la naissance des hommes en 2011, 2012, 2013
- Taux moyen d'abandon scolaire (pourcentage de jeunes quittant l'école sans avoir obtenu au moins le certificat de fin d'études secondaires, par rapport à l'ensemble des jeunes quittant l'école) en 2011, 2012, 2013

Combinés dans une analyse en composante principale (ACP), ces neuf critères sont fortement corrélés entre eux : la situation socio-économique s'améliore d'autant plus que les recettes fiscales, les salaires bruts, le solde migratoire et l'espérance de vie des femmes et des hommes sont élevés ; la situation se détériore avec l'augmentation de la proportion d'élèves en décrochage scolaire, du taux de chômage et du taux de vacance des logements. Avec ces critères, 64% de la variance sont résumés par le premier facteur de l'ACP.

Figure 4.5 - Typologie des Kreise selon leur situation socio-économique

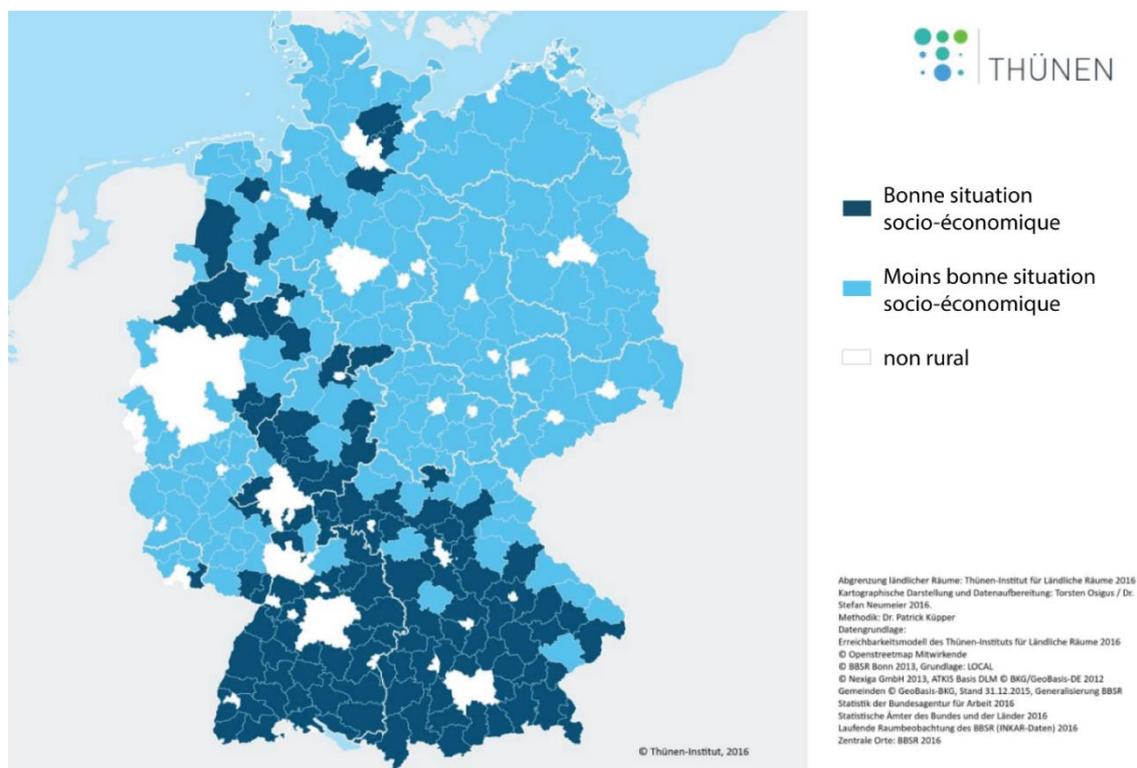


Source :D'après Küpper, 2016

Cette carte (figure 4.5) fait à la fois ressortir l'est de l'Allemagne comme défavorisé sur le plan socio-économique, et le sud de l'Allemagne comme ayant une situation socio-économique

particulièrement bonne. Pour simplifier cette classification, une typologie à deux classes (bonne situation/moins bonne situation socio-économique) a été établie, prenant uniquement les valeurs positives de l'indice de situation socio-économique pour définir les « bonnes situations », ce qui donne une vision différente des inégalités en Allemagne (figure 4.6).

Figure 4.6 - Typologie à deux classes selon la situation socio-économique

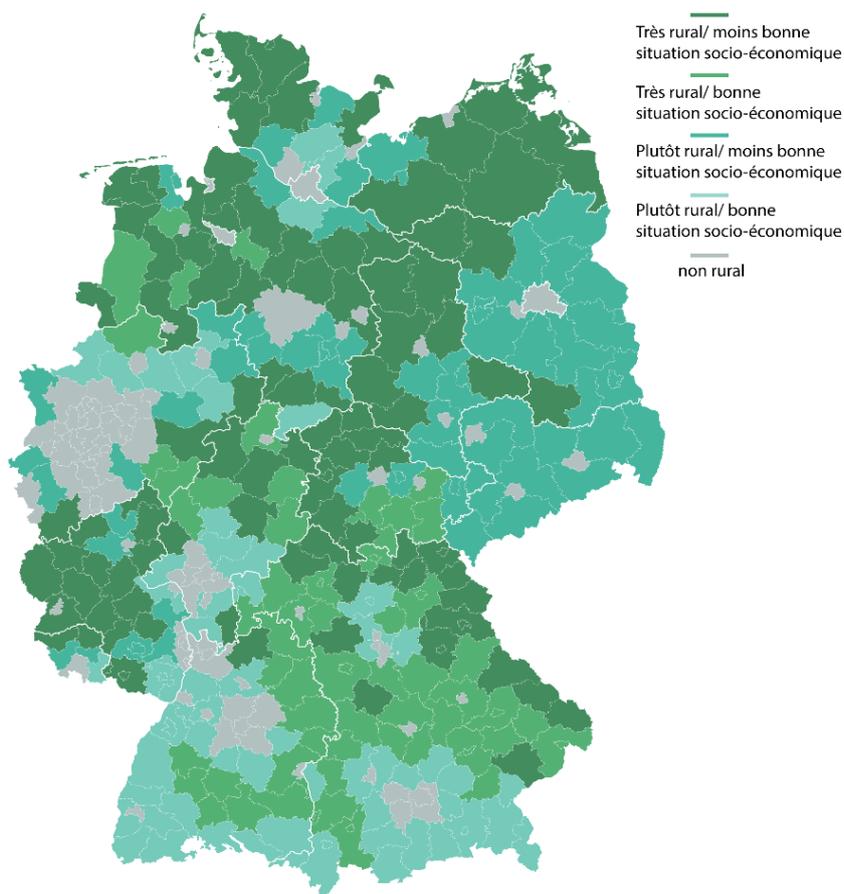


Source : D'après Küpper, 2016

Cette nouvelle typologie des espaces ruraux fait moins ressortir le décalage Est/Ouest que le décalage nord/sud, ainsi que certaines campagnes proches des grandes villes comme Hambourg.

Une fois les deux indicateurs de ruralité et de situation socio-économique calculés, ils ont été combinés pour aboutir à une typologie des espaces ruraux. Ce sont en fait les cartes des espaces ruraux à deux classes (rural/très rural et bonne/moins bonne situation socio-économique) qui ont été croisés, permettant de définir quatre types d'espaces ruraux (figure 4.7).

Figure 4.7 - Délimitation et typologie des espaces ruraux selon l'approche de l'Institut Thünen



Source : D'après Küpper, 2016

Les *Kreise* très ruraux et ayant une bonne situation économique se situent principalement dans le sud de l'Allemagne, en Bavière, mais aussi dans le sud de la Thuringe, le nord de la Hesse et dans l'ouest de la Basse-Saxe, à proximité de la frontière néerlandaise. Le type plutôt rural avec une bonne situation socio-économique ne se retrouve que dans les anciens Länder, principalement dans le Bade-Wurtemberg, la Hesse et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. De manière générale, on retrouve ce type autour des *Kreise* « non ruraux », c'est-à-dire autour des grandes métropoles : Munich et Nuremberg en Bavière, Hambourg dans le Schleswig-Holstein, Stuttgart et Mannheim dans le Bade-Wurtemberg, Francfort dans la Hesse, etc. Les *Kreise* très ruraux ayant une moins bonne situation socio-économique se situent en majorité dans l'est de l'Allemagne (Mecklembourg-Poméranie, Saxe-Anhalt, Thuringe), mais aussi à la frontière entre la Bavière et la République tchèque, en Rhénanie Palatinat et enfin dans le nord-ouest de l'Allemagne : le nord du Schleswig-Holstein, à la frontière danoise, ainsi qu'une grande partie de la Basse-Saxe. Enfin, les quelques *Kreise* plutôt ruraux avec une moins bonne

situation économique se situent majoritairement à l'Est (la Saxe dans sa totalité, presque tout le Land de Brandebourg, ainsi que certains *Kreise* en périphérie d'Hambourg et Hanovre.

À part la carte de l'indicateur de situation socio-économique (figure 4.5), aucune de ces cartes ne fait clairement ressortir de décalage est-ouest. Cependant, une étude menée en 2019 par l'Institut berlinois pour la population et le développement obtient dans son « Atlas de la participation en Allemagne » des résultats différents en prenant davantage en compte les critères socio-économiques. Une classification ascendante hiérarchique (CAH) menée sur ces critères (la part des chômeurs, le revenu par habitant, le nombre d'actifs, les recettes fiscales par habitant, la part des jeunes quittant l'enseignement secondaire sans diplôme, l'espérance de vie à la naissance, le solde migratoire des 18-29 ans, le haut débit, l'accès aux soins), fait ressortir trois classes « urbaines » et trois classes « rurales », dont la plus défavorisée se situe majoritairement en Allemagne Orientale (voir Annexe 5).

1.2. Agir pour le développement rural à l'échelon fédéral

Selon la définition du gouvernement fédéral, le développement rural consiste à « améliorer durablement les conditions de vie dans les zones rurales, à renforcer les villages, les paysages et les régions, à faire progresser la protection de l'environnement et de la nature et à soutenir l'agriculture et la sylviculture¹⁴⁹ ». Cette sous-partie analyse les enjeux du développement rural dans le cadre de la loi sur l'équivalence des conditions de vie (1.2.1.), et comment ont évolué les objectifs du gouvernement fédéral en matière de développement rural (1.2.2.).

1.2.1. Retour sur les enjeux de la loi fondamentale (Grundgesetz)

À la suite des élections fédérales de 2017 et de l'entrée de l'AfD au parlement, une commission a été créée par le gouvernement fédéral avec pour objectif de proposer des mesures politiques dans ce domaine. Son rapport, paru en 2019, est intitulé « Notre plan pour l'Allemagne - Des conditions de vie équivalentes partout. ». Les politiques de développement rural sont donc étroitement liées à ces enjeux d'équité territoriale. Le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture a par exemple ajouté un onglet « conditions de vie

¹⁴⁹ „Ländliche Entwicklung bedeutet, die Lebensbedingungen in ländlichen Räumen nachhaltig zu verbessern, Dörfer, Landschaften und Regionen zu stärken, Umwelt- und Naturschutz voranzutreiben sowie Land- und Forstwirtschaft zu unterstützen“. <https://www.ble.de/DE/Themen/Laendliche-Entwicklung/Deutsche-Vernetzungsstelle/DVS.html>, consulté en mars 2022.

équivalentes » (*Gleichwertige Lebensverhältnisse*) sur son site internet¹⁵⁰, indiquant l'existence de la commission et renvoyant à la page des mesures proposées par cette commission (comme le déblocage de fonds supplémentaire, le renforcement de l'accès à la numérisation, la promotion du bénévolat). Dans un souci de représentativité, les seize ministères fédéraux, ainsi que trois associations centrales des *Kreise*, des villes et des communes ont participé à la commission. Dans son rapport sur le développement des espaces ruraux, tout comme dans la page dédiée à ce rapport sur le site du gouvernement au nom explicite (« Ce que le gouvernement fait pour les espaces ruraux »¹⁵¹), la question de l'équivalence des conditions de vie est très présente.

« Dans son action, le gouvernement fédéral a toujours à l'esprit toutes les régions d'Allemagne et s'engage pour de bonnes perspectives d'avenir pour tous les habitants, à la campagne comme en ville. [...] Pour le gouvernement fédéral, les régions rurales où il fait bon vivre sont indissociables de conditions de vie équivalentes dans toutes les régions d'Allemagne. [...] afin de créer des opportunités de développement équitables en ville et à la campagne. Chacun doit avoir une véritable chance d'accéder à l'éducation, au travail, à la prospérité, au logement, à la santé, à la nature et à la culture, et ce indépendamment de son lieu de résidence. »¹⁵²

La mention de « toutes les régions d'Allemagne » qui seraient à l'esprit du gouvernement fédéral fait écho aux discours tenus par les acteurs des régions périphérisées cités dans le chapitre 3. Ceux-ci se sentaient oubliés du gouvernement du Land, et ce sentiment d'être laissé pour compte pouvait contribuer à alimenter le mécontentement et le vote pour les partis d'extrême droite. On retrouve ici cette même idée, répliquée à l'échelle fédérale, qui a mené à mettre en évidence le mécontentement d'habitants de certains espaces ruraux.

« Sur la voie de l'équivalence des conditions de vie - Le gouvernement fédéral veut créer des conditions de vie équivalentes dans toute l'Allemagne. [...] Créer des conditions de vie équivalentes - c'est l'un des grands objectifs du gouvernement fédéral. Où en sont les progrès ? Le travail de la commission "Équivalence des conditions de vie" revêt une importance particulière pour les zones rurales. Les experts ont souligné que des solutions

¹⁵⁰ https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/gleichwertige-lebensverhaeltnisse_node.html consulté en mars 2022

¹⁵¹ „ Was der Bund für die ländliche Entwicklung tut“, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/laendliche-entwicklung-1810292> (consulté en mars 2022)

¹⁵² BMEL, 2020, *Das Land lebt! Dritter Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume*, p.6

„In ihrem Handeln hat die Bundesregierung stets alle Regionen Deutschlands im Blick und tritt für gute Zukunftsperspektiven aller Menschen – auf dem Land und in der Stadt – ein. [...] Lebenswerte ländliche Regionen sind für die Bundesregierung untrennbar mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in allen Regionen Deutschlands verbunden. [...] um faire Entwicklungschancen in Stadt und Land zu gestalten. Für jeden Einzelnen soll eine echte Chance auf Zugang zu Bildung, Arbeit, Wohlstand, Wohnen, Gesundheit, Natur und Kultur – und das unabhängig vom Wohnort – bestehen.“

efficaces et durables sont nécessaires pour atteindre l'équivalence. Il s'agit là d'une tâche pour la décennie à venir, qui nécessite l'engagement commun de l'État fédéral, des Länder, des communes, de l'économie et de la société. »¹⁵³

Les espaces ruraux identifiés par « des experts » qui font ici figure d'autorité sont mentionnés comme particulièrement concernés par la question de l'équivalence des conditions de vie. Tout en précisant que le changement prendra au moins « une décennie », le gouvernement rappelle ici son implication dans cette tâche, mais aussi la volonté de faire collaborer plusieurs échelons et plusieurs secteurs, soit une approche intégrée du développement rural.

Encadré 4.1 - Mesurer les inégalités de conditions de vie en Allemagne

Les élections allemandes de 2017 ont aussi ravivé un intérêt scientifique pour la question de vérifier si « l'équivalence des conditions de vie » telle que formulée dans la loi allemande est respectée. Beaucoup d'études ont tenté de mesurer les écarts, avec des méthodes différentes. Parmi les trois synthétisées par Joachim Ragnitz et Marcel Thum (Ragnitz, Thum, 2019), on trouve les suivantes :

	Méthode 1	Méthode 2	Méthode 3
Réalisation de l'étude	Office fédéral de la recherche sur la construction, les villes et l'espace (BBSR)	Commission « équivalence des conditions de vie »	L'Institut de l'économie allemande (IW Köln)
Indicateurs	23 indicateurs (démographie, économie, marché du travail, prospérité, infrastructures, marché du logement)	24 indicateurs (démographie, économie, marché du travail, infrastructures, affaires sociales)	12 indicateurs (démographie, économie, infrastructures)
Combinaison des indicateurs	Pondération implicite car il n'y a pas le même nombre d'indicateurs par domaine	Pas d'indice global pour éviter les problèmes d'agrégation et de pondération des indicateurs	Même pondération pour chaque indicateur, mais mesure un découplage avec la tendance générale à l'augmentation de la prospérité
Échelon d'observation	Villes indépendantes et <i>Landkreise</i>	Communes, villes, <i>Kreise</i>	Régions d'aménagement du territoire (plus étendues que les <i>Kreise</i>)

¹⁵³ Was der Bund für die ländliche Entwicklung tut“, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/laendliche-entwicklung-1810292> (consulté en mars 2022)

„Auf dem Weg zu gleichwertigen Lebensverhältnissen - Die Bundesregierung will gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland schaffen. [...] Gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen – das ist eines der großen Ziele der Bundesregierung. Wie weit ist sie vorangekommen? Eine besondere Bedeutung für die ländlichen Räume hat die Arbeit der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse. Die Experten betonten, dass wirksame und nachhaltige Lösungen erforderlich sind, um die Gleichwertigkeit zu erreichen. Dies sei eine Aufgabe für die kommende Dekade, die das gemeinsame Engagement von Bund, Ländern, Kommunen, Wirtschaft und Gesellschaft erfordert.“

Régions identifiées comme sous-dotées	Poméranie occidentale, nord et ouest de la Saxe-Anhalt, Brandebourg. Deux régions de l'ouest : une ville de la Ruhr et un district de Basse-Saxe frontalier de la Saxe-Anhalt	Pas d'indication de régions dans lesquelles les conditions de vie seraient moins bonnes.	Anciennes régions industrielles de l'Ouest et régions affaiblies démographiquement à l'Est
Spécificité	Prend en compte le nombre d'habitants	Réflexion par domaine, pas de priorité établie	Prend en compte l'évolution des indicateurs, analyse de trajectoires

Les auteurs actent l'absence de consensus général sur les indicateurs à utiliser pour mesurer les conditions de vie, et le caractère arbitraire des pondérations de ces facteurs. En outre, l'agrégation en un indicateur conduit souvent à ce que les conditions défavorables dans certains domaines de la vie soient compensées par des caractéristiques favorables dans d'autres domaines, invisibilisant ainsi les difficultés du territoire en question.

Parmi les trois propositions de mesures de l'équivalence des conditions de vie (encadré 4.1), celle proposée par la commission mandatée par le gouvernement se distingue en ce qu'elle ne cible aucune région comme « sous-dotée ». D'une part, cela évite la discrimination, positive ou négative, d'une région en particulier. D'autre part, cela permet de contourner la difficulté de la pondération et de la compensation des indicateurs. Les résultats de l'analyse ont donc été présentés sous la forme d'un « atlas rural », désormais disponible en ligne sous forme de carte interactive, à différents échelons (du Land à la commune)¹⁵⁴. Un grand nombre d'indicateurs est disponible, classé par catégorie : type d'espace, population, social, logement, soin, accessibilité, économie et travail, finances publiques, occupation de l'espace. Cet atlas, développé par l'institut de recherche Thünen, permet parfois la visualisation à plusieurs dates, ainsi que le croisement avec les typologies présentées en 1.1.2.

1.2.2. Les objectifs du gouvernement fédéral concernant le développement rural

Les enjeux du développement rural sont donc étroitement liés à ceux de l'équivalence des conditions de vie garantie par la constitution allemande (*Grundgesetz*). Dans son troisième rapport sur le développement rural datant de 2020, le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture explicite les objectifs du gouvernement fédéral en matière de

¹⁵⁴ <https://www.landatlas.de/> et <https://karten.landatlas.de/app/landatlas/> consulté en septembre 2022

développement des espaces ruraux¹⁵⁵. L'un des principaux objectifs est d'offrir une meilleure qualité de vie élevée aux habitants des espaces ruraux, à la fois sur le plan économique, social et écologique. Ceci passe notamment par le renforcement de l'offre de biens et services le haut débit et la téléphonie mobile, ainsi que la mobilité et la participation citoyenne.

Ce même rapport préconise la collaboration entre l'État fédéral, les Länder, les administrations communales, les entreprises et les bénévoles, afin de maintenir des offres adaptées aux besoins du terrain. Il insiste aussi sur la nécessité de renforcer le rôle des communes afin de mettre en place une gestion au plus près des citoyens, passant par des ressources humaines et financières adaptées. Cependant, ces préconisations sont relativement récentes : elles s'inscrivent dans le cadre d'un changement de conception de l'aménagement, qui place désormais la « gouvernance » au centre. La notion de gouvernance est ici entendue comme une modification des tâches de l'État, dans le contexte de la démocratisation et de l'augmentation de la participation citoyenne ainsi que des coopérations et partenariats publics/privés (Grabski-Kieron, 2016). Longtemps, les espaces ruraux, en particulier ceux de l'Est marqués par la faible densité et la décroissance démographique (voir Chapitre 1), sont apparus comme des espaces inscrits dans le cercle vicieux de la décroissance et *a priori* à l'écart des dynamiques de projets. Dans ce cadre, des politiques de soutien ont été mises en place à la Réunification pour réduire l'écart entre l'Est et l'Ouest, la plupart de façon exogène. C'est notamment le cas du Fonds pour l'unité allemande entre 1990 et 1994, puis des pactes de solidarité (1995-2004, 2005-2019), qui ont injecté massivement de l'argent pour le développement de l'Allemagne orientale. Depuis les années 1970 à l'Ouest, et depuis la Réunification à l'Est, les politiques publiques fédérales allemandes se sont plus particulièrement penchées sur les conséquences du changement démographique sur les espaces ruraux défavorisés (*Strukturschwache ländliche Gebiete*). Cette catégorie a été définie selon des critères de densité de population et du bâti, ainsi que sur la structuration de l'économie régionale (Lacquement, 2016). À un autre échelon, le programme de rénovation villageoise *Dorferneuerung*, mis en place en 1977 en RFA, puis étendu aux nouveaux Länder à la Réunification, illustre bien ces politiques exogènes menées depuis l'échelon fédéral. Cette politique a certes contribué à changer l'aspect physique des villages, avec des programmes de démolition de bâtiments à l'abandon et d'embellissement, mais a, dans un premier temps,

¹⁵⁵ BMEL, 2020, *Das Land lebt! Dritter Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume*, p.6

délaissé l'investissement dans les services publics, comme les crèches, écoles, ou maisons de retraite (Henkel, 2007).

Peu à peu, un changement de paradigme s'est opéré vers le « développement rural intégré ». Cette notion se développe dans les années 1990, sous la forme d'une nouvelle logique de gouvernance régionale en rupture avec l'aménagement « par le haut ». Elle intègre aussi les principes du développement durable, ce qui conduit à adopter une approche intersectorielle des problématiques de développement, à valoriser les paysages ruraux régionaux, mais aussi à favoriser les démarches participatives (Grabski-Kieron, 2012).

« En Allemagne comme en Europe, le développement des espaces ruraux s'inscrit aujourd'hui dans un champ transversal de planification et d'action, à la fois interministériel et intersectoriel. (...) L'apparition, au centre de ce champ politique, d'une conception intégrée du développement rural, mobilise toute une panoplie d'instruments de planification pour mettre en œuvre des actions concrètes d'aménagement ».

(Grabski-Kieron, 2012, p.185)

Comme le souligne Ulrike Grabski-Kieron, la tendance à promouvoir le développement des espaces ruraux par le développement rural intégré est européenne. Une grande partie des politiques publiques de développement rural fonctionnent désormais selon ce modèle, ou plutôt selon une combinaison de politiques fédérales et des Länder de soutiens et d'incitation au développement rural intégré. De fait, beaucoup de programmes combinent à la fois une logique exogène de sélection des projets et de financements et une logique endogène de développement local (voir 3.), puisque l'on attend des régions financées qu'elles proposent elles-mêmes des initiatives innovantes.

L'injonction à l'innovation est en effet au cœur de l'action publique fédérale de développement rural allemande, tout comme dans d'autres pays européens. Plusieurs travaux, menés notamment dans les cadres français ou espagnol (Clarimont *et al.*, 2006), ont par exemple montré que « la faible densité n'est plus exclusivement définie en termes de problème, elle devient parfois un atout à valoriser, un élément fondateur de l'attractivité nouvelle de ces territoires ruraux » (Clarimont *et al.*, 2006). La faible densité et ses enjeux de maintien de services et de population pourraient ainsi apparaître comme un déclencheur d'initiatives innovantes : « L'inventivité, dans un contexte de fortes contraintes (économiques, politiques) traverse les pratiques sociales, renforçant l'hypothèse que ces espaces pourraient être des laboratoires d'expérimentation dans différents registres à disposition de l'ensemble de la société » (Barthe, Milian, 2011). Les chapitres 1 à 3 ont bien montré le contexte de forte contrainte des espaces ruraux, en particulier est-allemands.

Cette idée d'inventivité qui pourrait se développer dans les espaces ruraux est au cœur de la politique du ministère pour l'Alimentation et l'Agriculture (figure 4.8).

Figure 4.8 - Affiche de promotion de l'innovation en milieu rural



Source : BMEL, 2016

« Est-ce ici que sera fondée la start-up de demain ? », interroge cette affiche. Le sous-titre indique « pour que ce soit le cas, nous avons besoin de vos idées ! Venez à nos ateliers du futur, concevoir avec nous le futur des espaces ruraux. Inscrivez-vous maintenant. ». L'objectif est donc de responsabiliser les acteurs locaux, de les inciter à réfléchir à ce qui pourrait améliorer la situation de leur territoire. Pour cela, ils sont invités à adopter une démarche innovante, allant de pair avec l'idée de « start-up ». Cette campagne introduit donc une injonction à la concurrence, caractéristique des logiques néo-libérales. Cette campagne contribue à la fois à modifier le regard porté sur les espaces ruraux d'espaces dans le besoin, voire en retard, qui deviennent des espaces explicitement tournés vers l'avenir, et à interpeler les acteurs locaux. Ceux-ci ne constituent pourtant le bout de la chaîne d'acteurs finançant le développement rural : l'Union européenne, l'État fédéral et les Länder sont en effet les principaux acteurs définissant le budget et les orientations en la matière.

2. Un cadre d'action multiscalair : de l'Union européenne aux Länder

En Allemagne, le développement rural est avant tout envisagé dans une conception « intégrée », c'est-à-dire intersectorielle et portée par la région (au sens de territoire de projet). Le développement rural intégré est soutenu à la fois par le fonds européen FEADER et par la tâche fédérale d'intérêt commun "Amélioration des structures agricoles et de la protection côtière" (GAK), qui sont de plus en plus imbriqués (Dehne, Neubauer, 2018).

2.1. L'Union européenne, actrice centrale du développement rural allemand

La Politique Agricole Commune (PAC) a été créée en 1962 dans le but de soutenir la production alimentaire en Europe après la Seconde Guerre mondiale. Cette politique a ensuite évolué pour soutenir également le développement rural. Les fonds européens représentent une source de financement très importante pour le développement rural allemand, même si leur utilisation est conditionnée à des règles complexes, qui impliquent également l'échelon du Land. Concernant la répartition des fonds de la PAC entre les pays européens, l'Allemagne est le troisième plus grand bénéficiaire de la PAC avec 6,2 milliards d'euros pour l'année 2019 (derrière la France, 9,5 milliards d'euros, et l'Espagne, 6,9 milliards d'euros). Pour cette même année, les fonds de la PAC représentent 51% des aides européennes touchées par l'Allemagne (contre 63% en France et 61% en Espagne)¹⁵⁶. Ce fonds est donc incontournable dans les politiques de développement rural allemandes¹⁵⁷.

2.1.1. Intégration du développement rural à la Politique Agricole Commune

La PAC est le premier poste de dépenses européennes et représente environ un tiers de son budget¹⁵⁸. À sa création, elle encourageait les agriculteurs européens à produire plus à l'aide de subventions et d'une politique de prix garantis. Ces aides étaient distribuées *via* le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA). La PAC a peu à peu atteint ses objectifs de relance de la production, et à la fin des années 1970, l'Union européenne devient largement excédentaire. Les conditions de versement des aides sont donc progressivement modifiées¹⁵⁹.

Concernant le volet de la PAC consacré au développement rural, la mise en place est plus tardive. En 1996, à la conférence de Cork, en Irlande, les inégalités de développement et les problèmes de développement rural sont identifiés. Des orientations et recommandations sont formulées, notamment en matière de développement intégré, et le second pilier de la PAC consacré au développement rural est créé avec l'Agenda 2000. Il a été inauguré en 2003

¹⁵⁶ <https://www.touteurope.eu/agriculture-et-peche/budget-de-l-ue-a-qui-profite-la-pac/> consulté en mars 2022

¹⁵⁷ La PAC n'est cependant pas le seul fonds mobilisable pour les espaces ruraux. D'autres fonds peuvent contribuer à financer le développement rural dans une moindre mesure : le fonds de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE) ainsi que le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

¹⁵⁸ À égalité avec la Politique de cohésion (33%), qui a pour objectif est de réduire les inégalités régionales et sociales au sein de l'Union Européenne (<https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-budget-de-l-union-europeenne/> consulté en mars 2022)

¹⁵⁹ Source : www.touteurope.eu consulté en mars 2022

et entre en action pour la période 2007-2013. En 2007, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) disparaît donc et est remplacé par deux fonds

- le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), pour le financement du premier pilier,
- le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), pour le financement du second dédié au développement rural. Le montant de ce fonds est inférieur au premier pilier dédié à la production agricole, il représente 23% du budget de la PAC¹⁶⁰. C'est notamment dans le cadre de ce second pilier qu'a été mis en place le programme de développement rural LEADER (voir chapitre 5).

Une deuxième conférence européenne a lieu à Cork dix ans après la première, en 2016. Elle actualise et confirme les principaux objectifs de renforcement de l'innovation et de gouvernance (Grabski-Kieron, 2016). Le FEADER représente donc une source de financement essentielle pour le développement rural allemand. Cependant, les règles de répartition de cet argent parmi les différents Länder sont complexes et souvent débattues.

2.1.2. Répartition des fonds européens en Allemagne

Pour la période de financement 2014-2020, l'Allemagne a reçu 9,445 milliards d'euros de l'Union européenne. 8,303 milliards proviennent du FEADER, et 1,142 sont en fait des fonds initialement attribués au premier pilier de la PAC, que l'État fédéral a choisi de reverser au second pilier du développement rural¹⁶¹. Ces financements sont répartis entre les Länder selon des quotas qui ont récemment fait l'objet de débats, en particulier à la conférence des ministres de l'Agriculture des Länder en mai 2020¹⁶². Jusqu'alors, les quotas étaient définis de la manière suivante :

- 10% selon la part de surface agricole du Land dans la surface agricole allemande totale.

¹⁶⁰ <https://www.touteurope.eu/agriculture-et-peche/qu-est-ce-que-la-pac/> consulté en mars 2022

¹⁶¹ Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, 2016, *Verteilung der GAK-Mittel*, 19p ; p.14

¹⁶² <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/laenderagrarminister-einigen-sich-auf-neuverteilung-der-eler-mittel-12098270.html> consulté en mars 2022 ; <https://eler.brandenburg.de/eler/de/foerderung/foerderperiode-2023-2027/aktuelles/#> consulté en mars 2022

- 90% selon la clé de répartition Königstein. Elle est fréquemment utilisée pour répartir des fonds en fonction des Länder¹⁶³. Elle s'appuie à deux tiers sur les recettes fiscales du Land, à un tiers sur son nombre d'habitants.

Cet arrangement avait été convenu à la Réunification pour soutenir les nouveaux Länder, mais trente ans plus tard, les anciens Länder souhaitent un rééquilibrage, et demandent à ce que la part liée à la superficie agricole augmente, pour compter à 40% dans le quota de répartition. Cette mesure diminuerait parfois drastiquement les subventions des nouveaux Länder. À titre d'exemple, le Mecklembourg-Poméranie, qui touche actuellement 10% des fonds européens dédiés au deuxième pilier de la PAC, n'en toucherait plus que 2%¹⁶⁴. Un compromis a finalement été trouvé, et la part liée à la surface agricole est passée de 10% à 15% en 2021, puis 20% en 2022¹⁶⁵. Ces débats font néanmoins ressortir une opposition entre anciens et nouveaux Länder en Allemagne.

2.1.3. Lien entre Länder et UE

Avec l'ajout du second pilier de la PAC consacré au développement rural, le changement du paradigme de la productivité (premier pilier) au paradigme de la multifonctionnalité des espaces ruraux (second pilier) a augmenté les compétences des Länder allemands en matière de politique agricole (Ewert, 2016). Jusqu'alors, les aides étaient simplement versées de l'UE aux Länder *via* le FEOGA. Or, le FEADER fonctionne par co-financement. Celui-ci provient pour partie de l'État fédéral et pour partie des Länder. C'est dans le cadre de ces co-financements que les Länder rédigent des programmes de développement rural, indispensables pour pouvoir toucher les fonds européens. Ces programmes sont d'ailleurs soumis à la Commission européenne pour approbation (Ewert, 2016). Pour la période 2014-2020, 13 programmes ont été déposés : un par Land, sauf Hambourg, ville-Land¹⁶⁶, Berlin, qui a intégré le programme du Brandebourg, et Brême, qui a intégré celui de la Basse-Saxe. L'enjeu de ces programmes est notamment de déterminer ce qui va pouvoir ou non être financé par le biais du FEADER. Le FEADER ne peut rien financer à 100%, il ne peut contribuer

¹⁶³ Ils sont notamment utilisés pour répartir les demandeurs d'asiles arrivés en Allemagne parmi les différents Länder. C'est principalement pour cette application que la clé est critiquée (Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, 2020, *Verteilungsschlüssel bei Bund-Länder-Finanzierungen*, 12p.)

¹⁶⁴ <https://www.bauernzeitung.de/news/ueberregional/ostminister-ueber-eler-mittel-gut-verhandelt/> consulté en mars 2022

¹⁶⁵ https://www.proplanta.de/agrar-nachrichten/agrarpolitik/laenderagrarminister-einigen-sich-auf-neuverteilung-der-eler-mittel_article1593344275.html consulté en mars 2022

¹⁶⁶ 14 programmes sont proposés pour la période 2007-2013, mais le Land-ville de Hambourg n'a pas proposé de stratégie en 2014-2020.

qu'à 50% au maximum. Il appelle donc un co-financement, de l'État fédéral ou du Land. Chaque Land peut alors choisir de faire jouer les fonds européens, fédéraux ou du Land dans des proportions variables. Par exemple, le Mecklembourg-Poméranie a fait le choix de faire financer l'agriculture biologique en grande partie par les fonds européens, quand la Saxe a préféré le faire financer exclusivement par les fonds allemands¹⁶⁷, ces arbitrages sont complexes et dépendent des politiques des Länder.

Les objectifs du FEADER sont conçus en fonction des besoins de l'État et des Länder en matière de développement rural, et les fonds européens sont augmentés par l'État fédéral et les Länder par le biais de cofinancements. Mais les Länder peuvent choisir la part de cofinancement en fonction des objectifs inscrits dans le programme de développement rural. D'importants écarts peuvent ainsi être constatés (tableau 4.3). La première colonne ne dépend pas des Länder mais du quota de répartition évoqué plus haut (1892.1.2.). En revanche, les autres dépendent des gouvernements de chaque Land. Sur ce tableau, on voit que certains Länder comme la Bavière ou le Bade-Wurtemberg ont choisi de compléter les fonds du FEADER et de l'État fédéral par leurs propres fonds (troisième colonne), à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros (jusqu'à 926 millions pour la Bavière), quand d'autres ont fait le choix de ne rien cofinancer en plus du cofinancement national. Il s'agit principalement des nouveaux Länder : Brandebourg/Berlin, Mecklembourg-Poméranie-occidentale, Saxe, mais aussi la Sarre.

¹⁶⁷ Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, 2016, *Verteilung der GAK-Mittel*, 19p.

Tableau 4.3 - Montant du financement du développement rural par Land (en millions d'euros)

	Montant du FEADER	Cofinancement (de l'État fédéral)	Moyens des Länder supplémentaires	Somme
Bade-Wurtemberg	710	635	480	1 825
Bavière	1 516	1 116	926	3 558
Brandebourg/Berlin	1051	295	0	1 346
Hesse	319	182	150	651
Mecklembourg-Poméranie	937	261	0	1 198
Basse-Saxe/Brême	1 120	506	673	2 299
Rhénanie-du-Nord-Westphalie	618	557	8	1 183
Rhénanie-Palatinat	300	221	141	662
Sarre	34	25	0	59
Saxe	879	260	0	1 139
Saxe-Anhalt	859	239	98	1 196
Schleswig-Holstein	419	203	248	870
Thuringe	680	199	21	900
<i>Somme</i>	<i>9 442</i>	<i>4 699</i>	<i>2 745</i>	<i>16 886</i>

Source: Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, 2016, *Verteilung der GAK-Mittel*, 19p.

Concernant les montants attribués aux Länder, la Sarre est le Land touchant le moins de subventions, en raison de la faible étendue de son territoire. C'est la Bavière qui a le montant le plus élevé, avec 3,6 milliards d'euros investis dans le développement rural. Un élément important permet de relativiser ces chiffres : une fois les fonds investis dans le développement rural rapportés au nombre d'habitants, la hiérarchie des Länder se trouve bouleversée. Par exemple, toutes aides de la PAC confondues, c'est-à-dire FEAGA (premier pilier) et FEADER (second pilier), le Land dépensant le plus par habitant est le Mecklembourg-Poméranie, avec un montant de 282 euros par an et par habitant, contre 234 pour la Bavière et 232 pour la Basse-Saxe, qui sont beaucoup plus peuplées (Ewert, 2016). Les montants dépensés varient donc à la fois en fonction de la superficie des Länder, mais aussi en fonction de leur nombre d'habitants.

L'Union européenne joue donc un rôle central dans le développement rural allemand, et intervient aussi bien au niveau de l'État fédéral que celui des Länder. D'autres jeux de cofinancements et de subventions ont cependant aussi lieu entre ces deux derniers acteurs.

2.2. Une action concertée entre Länder et État fédéral

En Allemagne, la tâche d'intérêt commun "Amélioration des structures agricoles et de la protection côtière" („*Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des*

Küstenschutzes“ – GAK) est le principal instrument de l'aide fédérale aux structures agricoles et constitue le noyau de nombreux programmes régionaux en termes d'orientation et de financement¹⁶⁸. Comme son nom l'indique, elle a pour but d'améliorer les structures agricoles et protéger les côtes, mais elle constitue également le cadre qui lie les approches fédérales et européennes des programmes de développement rural (notamment le FEADER). En effet, l'instrument de financement de la GAK a été signalé à l'UE en tant que cadre national (parallèlement aux programmes de développement des Länder). Son rôle est de financer le développement rural des Länder. Les fonds de la GAK sont répartis selon un quota négocié politiquement. Celui-ci tient compte des différentes structures agricoles ainsi que des évolutions historiques, et en particulier de la Réunification de l'Allemagne¹⁶⁹ (tableau 4.4).

Tableau 4.4 - Répartition des fonds de la GAK entre les Länder

LAND (Nouveaux Länder)	POURCENTAGE
Bavière	18,4
Basse-Saxe	14,4
Bade-Wurtemberg	9,8
Brandebourg	8,5
Mecklembourg-Poméranie	7,7
Rhénanie-du-Nord-Westphalie	6,6
Schleswig-Holstein	6,0
Saxe-Anhalt	5,8
Saxe	5,6
Rhénanie-Palatinat	5,3
Thuringe	5,3
Hesse	4,5
Hambourg	1,1
Sarre	0,7
Brême	0,3
Berlin	0,1

Source: Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, 2016, *Verteilung der GAK-Mittel*, 19p.

On peut voir sur ce tableau que les Länder qui peuvent toucher le plus de subventions fédérales sont la Basse-Saxe et la Bavière, les plus grands Länder en superficie, avec respectivement 14,4

¹⁶⁸ Source : BMEL, https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/gemeinschaftsaufgabe-agrarstruktur-kuestenschutz/gemeinschaftsaufgabe-agrarstr-kuestenschutz_node.html consulté en septembre 2022.

¹⁶⁹ <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/gemeinschaftsaufgabe-agrarstruktur-kuestenschutz/gak-verfahren.html> consulté en mars 2022.

et 18,4 %. Les petits Länder urbains ainsi que la Sarre ne touchent qu'une petite part de ce fonds, entre 0,1 et 1,1%. Ces fonds peuvent intervenir en particulier dans les situations de cofinancement. Par exemple, pour financer une action de développement rural, le gouvernement d'un Land a plusieurs options. Si cette action entre dans le cadre de son programme de développement rural soumis à l'UE, elle peut faire appel au second pilier de la PAC et toucher une subvention du FEADER. Celle-ci devra être cofinancée à au moins 50%.

- Soit l'action à financer relève aussi de la GAK, auquel cas l'État fédéral prend en charge 30%, et les 20% restants sont à la charge du Land.
- Soit l'action ne relève pas de la GAK, et dans ce cas les 50% restants doivent être financés par le Land.

La GAK peut aussi intervenir sans cofinancement européen, par exemple pour financer une action qui n'entre pas dans le cadre du FEADER comme celles relatives à la santé des animaux d'élevage¹⁷⁰. En revanche, la GAK intervient *a minima* dans un cofinancement avec le Land, c'est dans ce but qu'elle a été créée. Pour financer d'autres mesures, les Länder peuvent utiliser leurs propres fonds.

En théorie, comme chaque Land est responsable de l'écriture de son propre programme de développement des espaces ruraux, il est en mesure d'y inscrire ses besoins spécifiques et donc de trouver une source de financement pour l'ensemble des mesures à mettre en œuvre. Une grande latitude est donc laissée aux Länder, que ce soit à l'échelle européenne ou fédérale. Les politiques de développement néo-endogène visent cependant à faire des régions (au sens de territoires de projets (Quéva, 2007c)) le cœur du développement rural. Si les échelons supérieurs (UE, État fédéral, Länder) définissent le cadre des politiques de développement, c'est aux acteurs locaux de construire un projet de développement pour leur territoire.

3. Des instruments plus souples s'inscrivant dans des cadres juridiques établis

La partie précédente a exposé le cadre juridique et formel du développement rural : FEADER à l'échelle Européenne, GAK à l'échelle fédérale, grandes orientations de financement à l'échelle des Länder. À chacun de ces échelons est également associé un ensemble de mesures plus souples, mettant l'accent sur des approches informelles relevant davantage du développement local. À l'échelle européenne, cela se traduit par la mise en

¹⁷⁰ Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, 2016, *Verteilung der GAK-Mittel*, 19p.

œuvre du programme LEADER, qui fait l'objet du chapitre 5. À l'échelle fédérale et des Länder, cela se traduit par la mise en place du programme de développement rural BULE (*Bundesprogramm für ländliche Entwicklung*), (Grabski-Kieron, 2016). Ce programme a été mis en place en 2015, et est soutenu par le ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture. Il a officiellement commencé en 2015, mais l'augmentation importante des financements en 2017 a surtout donné de la visibilité au programme à partir de 2017. Comme expliqué plus haut, ce programme BULE a été mis en place dans un contexte de tensions quant à l'équité des conditions de vie en Allemagne, garantie par la Constitution. Dès les premières lignes du rapport d'évaluation BULE, cet enjeu est rappelé.

« Le programme fédéral de développement rural (BULE) est une contribution de l'État fédéral à la création de conditions de vie équivalentes dans toute l'Allemagne. Il soutient des projets en dehors de du secteur primaire (agriculture, sylviculture, pêche) qui servent le développement rural en Allemagne¹⁷¹. »

(BULE, 2020)

Il s'agit donc ici de présenter les différentes mesures associées à ce programme et d'analyser comment et à qui profitent les fonds investis dans le développement rural.

3.1. Un programme qui s'appuie sur des programmes antérieurs et des efforts de communication

Le programme BULE est important par son ampleur en termes de nombres de programmes financés, mais il ne constitue pas une rupture avec les politiques de développement rural antérieur. Le fonctionnement selon des logiques néo-endogène, avec un thème financé sous forme d'appel à projet, puis une sélection de projets-modèles, avait déjà été mis en place auparavant, par exemple avec le programme *Regionen.Aktiv* (Böcher et al., 2008). Certains programmes antérieurs ont par ailleurs été rattachés au programme BULE *a posteriori*, ce qui confirme un autre objectif de ce programme, la communication. Cette campagne s'accompagne en effet de beaucoup de communiqués de presse et campagnes d'affichage, à la fois pour montrer un engagement du gouvernement pour les espaces ruraux et pour sensibiliser le grand public sur l'importance (spatiale mais aussi économique) des campagnes allemandes.

¹⁷¹ « *Das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung (BULE) ist ein Beitrag des Bundes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland. Gefördert werden Vorhaben außerhalb der Primärproduktion (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei), die der ländlichen Entwicklung in Deutschland dienen.* »; BMEL, 2020, rapport d'évaluation du programme BULE..

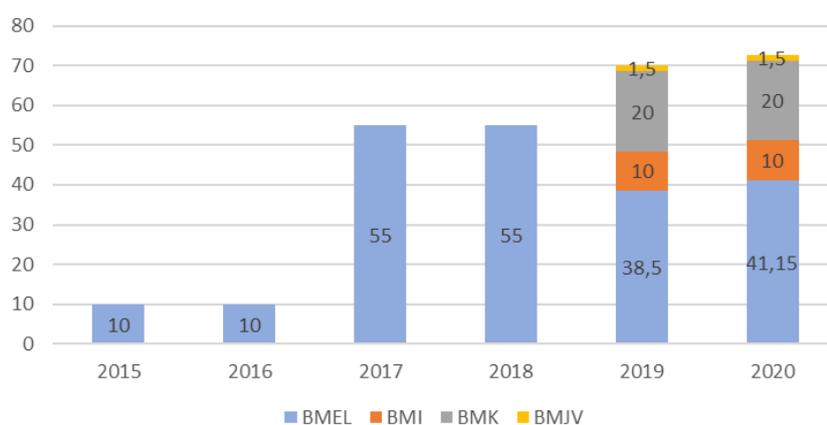
3.1.1. Un programme de développement rural interministériel et orienté vers l'expertise

Depuis 2015, le ministère fédéral de l'Agriculture et de l'Alimentation (BMEL) soutient le développement rural à travers le programme BULE par le biais de concours fédéraux, de projets modèles et de mesures de communication dans les régions rurales d'Allemagne. De 2015 à 2018, le programme est entièrement porté par le BMEL, mais à partir de 2019, d'autres ministères ont été sollicités, chacun dans des domaines spécifiques¹⁷².

- Le BMEL finance principalement des acteurs locaux avec des projets de taille moyenne, généralement sur une période allant jusqu'à trois ans
- le ministère fédéral de l'Intérieur, de la Construction et de la Patrie (BMI), soutien un petit nombre de projets, mais avec un financement élevé, de préférence au niveau régional
- le bureau de la déléguée du gouvernement fédéral à la Culture et aux Médias (BKM) est impliqué dans le programme BULE "Culture dans les espaces ruraux" et fait le lien avec les associations fédérales qui, en tant qu'intermédiaires, transmettent de petites subventions aux lieux culturels concernés
- le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs (BMJV) soutient avec ses fonds un projet collectif visant à intégrer des acteurs locaux bénévoles dans la protection des consommateurs

Les fonds proviennent en majorité du BMEL et sont répartis ainsi (figure 4.9).

Figure 4.9 - Provenance des fonds BULE (en millions d'euros)



Source : d'après BMEL, 2020

¹⁷² BMEL, 2020, rapport d'évaluation BULE, p.7

Le programme se revendique comme impliqué dans la recherche, et pas uniquement comme une source de financements de projets. Un des programmes financés par BULE s'adresse en effet non pas à des projets de développement local mais à des projets de recherche.

« Contrairement aux programmes fédéraux purement axés sur l'investissement, le programme BULE est donc un "programme de connaissances". (...) L'objectif du BULE est de donner des impulsions au développement rural dans toute l'Allemagne et d'obtenir des effets durables grâce à des connaissances pratiques (...). Les enseignements tirés de la mise en œuvre d'approches modèles concernant les leviers et les effets dans les espaces ruraux ainsi que les résultats de projets de recherche doivent fournir les connaissances nécessaires et des recommandations pratiques pour la transposition dans d'autres régions. »¹⁷³

Le programme accorde donc une grande place, y compris financière, à l'évaluation des programmes et à la reproductibilité des projets financés. Il s'agit donc davantage d'expertise plus que de science. Les rapports d'évaluations doivent paraître régulièrement à la fin de chaque programme, le dernier étant prévu pour 2025. Ceux-ci concluent généralement à un effet positif du programme, notamment en raison du nombre de projets financés et de la mise en réseaux des acteurs locaux qui en résulte.

3.1.2. Une volonté de communiquer sur l'action du gouvernement fédéral

« Avec l'actuel 3e rapport sur le développement des espaces ruraux, que le cabinet a adopté mercredi, le gouvernement fédéral montre qu'il prend des mesures importantes pour les espaces ruraux. Cette politique contribue à faire en sorte que les habitants des campagnes se sentent pris en compte, à réduire les départs et à renforcer la cohésion de la société. »¹⁷⁴

L'objectif affiché dans cet extrait est bien de montrer une prise de conscience des problèmes des espaces ruraux par le gouvernement, à faire que « les habitants des campagnes sentent pris en compte ». Cette volonté est également présente dans le programme BULE, qui s'accompagne d'une campagne de sensibilisation à l'utilité des espaces ruraux. Un grand

¹⁷³ « Im Gegensatz zu rein investiven Bundesprogrammen ist das BULE somit ein „Wissensprogramm“. » « Ziel des BULE ist es, bundesweit Impulse für die ländliche Entwicklung zu geben und über praxisnahes, für alle relevanten Ebenen zielgruppengerecht aufbereitetes Wissen nachhaltige Wirkungen zu erreichen. Erkenntnisse aus der Umsetzung von modellhaften Ansätzen zu Stellschrauben und Wirkungen in ländlichen Räumen sowie Ergebnisse von Forschungsvorhaben sollen das nötige Wissen und praktische Empfehlungen für die Übertragung auf andere Regionen liefern. » BMEL, 2020, rapport d'évaluation BULE.

¹⁷⁴ Was der Bund für die ländliche Entwicklung tut“, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/laendliche-entwicklung-1810292>, consulté en mars 2022.

„Mit dem aktuellen 3. Bericht zur Entwicklung der ländlichen Räume, den das Kabinett am Mittwoch beschlossen hat, zeigt die Bundesregierung, dass sie wichtige Schritte für die ländlichen Räume unternimmt. Die Politik trägt dazu bei, dass die Menschen auf dem Land sich wahrgenommen fühlen, der Wegzug reduziert und der Zusammenhalt der Gesellschaft gestärkt wird.“

nombre de documents explicatifs a donc été produit à destination du grand public sur chaque politique mise en œuvre au sein de ce programme, souvent à l'aide de dessins ou de schémas ou de vidéos synthétiques accessibles en ligne (« Comprendre les régions rurales »¹⁷⁵, « Atlas de la campagne¹⁷⁶ », « Comprendre l'agriculture¹⁷⁷ », « Découvrez la campagne » etc.).

Le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture a fait des choix visuels originaux pour sensibiliser sur les ressources des espaces ruraux. De manière générale, le choix a souvent été fait de préférer des dessins colorés à une page neutre ou une photo. Ainsi, concernant la présentation du programme de développement rural (BULE), la couverture est un dessin illustré de couleurs vives, le vert prairie est dominant (figure 4.10). Par rapport à une photo, le dessin permet de présenter une diversité d'espaces ruraux. Au premier plan, une mare et un bâtiment proposant plusieurs services comme la santé, la restauration, la poste. Au deuxième plan, un hangar agricole, une fanfare dans un parc, une caserne de pompiers. Au troisième plan, au centre, l'école et l'église ainsi qu'une maison en travaux, et une piste cyclable. À l'arrière-plan, une forêt, des champs cultivés, des montagnes. Une grande diversité de problématiques est donc représentée (maintien des services publics notamment), dans une diversité de contextes (plaine, lacs, collines, montagnes) en même temps que la vision des espaces ruraux apparaît idéalisée : très peu de voitures, une école, une poussette, une association, des bâtiments en bon état, pas de signes de pollution.

De même, l'« Atlas des régions rurales » propose une carte des espaces ruraux avec des blancs à la place des districts considérés comme urbains. Cette carte à trous est construite à partir de la typologie urbain/rural évoquée plus haut (figure 4.4), et introduit une division très nette entre deux mondes séparés : les agglomérations (*Ballungsräume*) et les régions rurales (*Ländliche Regionen*). Selon cette classification, la majorité des districts allemands sont donc considérés comme ruraux. Ce constat que les régions rurales représentent une majorité de l'espace allemand doit contribuer à justifier les programmes dédiés aux espaces ruraux. La plupart des documents insistent ainsi sur la superficie que représente « le rural » (plus de 80% du territoire allemand), et sur le nombre d'habitants des zones « rurales » (47 millions, plus de la moitié de la population allemande)¹⁷⁸.

¹⁷⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=x9HF3bw57k4> consulté en mars 2022.

¹⁷⁶ https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/landatlas/landatlas_node.html consulté en mars 2022.

¹⁷⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=YNWf2iDLdq0> consulté en mars 2022.

¹⁷⁸ BMEL, 2018, "Bundesprogramm ländliche Entwicklung, Ideen und Impulse für die Zukunft unserer ländlichen Räume", 24p

Figure 4.10 - Couverture de la brochure BULE



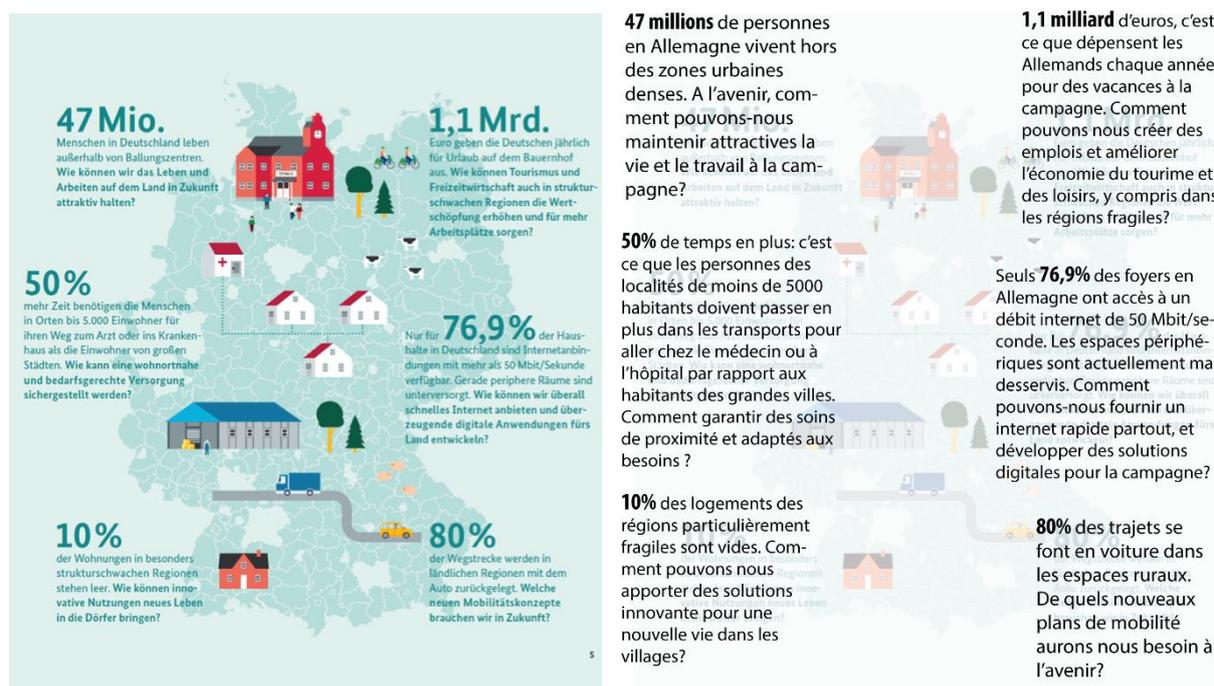
Source : brochure de présentation de BULE, couverture

Figure 4.11 - Carte à trou des espaces ruraux allemands



Source : BMEL, 2014

Figure 4.12 – Chiffres clés sur les espaces ruraux – extrait de la brochure de présentation de BULE



Sources : brochure de présentation de BULE, p.5

Ces éléments montrent que les espaces ruraux allemands sont de plus en plus présentés par les acteurs publics comme des espaces ayant du potentiel (dans l'énergie, le loisir, l'alimentation) qu'il s'agit de valoriser, y compris les espaces marqués par le « tournant démographique » (« *Demografischer Wandel* ») et des difficultés socio-économiques importantes, comme le montre la brochure BULE en insistant sur la vacance résidentielle, le débit internet, mais aussi l'éloignement des infrastructures de soin (figure 4.11). Une campagne d'affichage a par exemple vu le jour dès 2012, sur le thème « Sans la campagne, on serait bien à l'étroit », avec une affiche par grande ville allemande. Cette campagne met en scène des espaces urbains emblématiques, comme ici la porte de Brandebourg, symbole de la ville de Berlin, et le port de Hambourg, et montre une fonction associée à l'espace rural, ici la fonction récréative avec du kayak et la fonction agricole avec un champ cultivé. Cette campagne a été déclinée sur différents thèmes, mettant en valeur les fonctions de production alimentaire et d'énergie, comme on le voit avec le sous-titre, « régions rurales : notre source d'alimentation, d'énergie, de repos ! ». Elle réaffirme la dichotomie entre espaces ruraux et grandes villes.

Figure 4.13 - Extraits de la campagne de sensibilisation sur l'importance des espaces ruraux



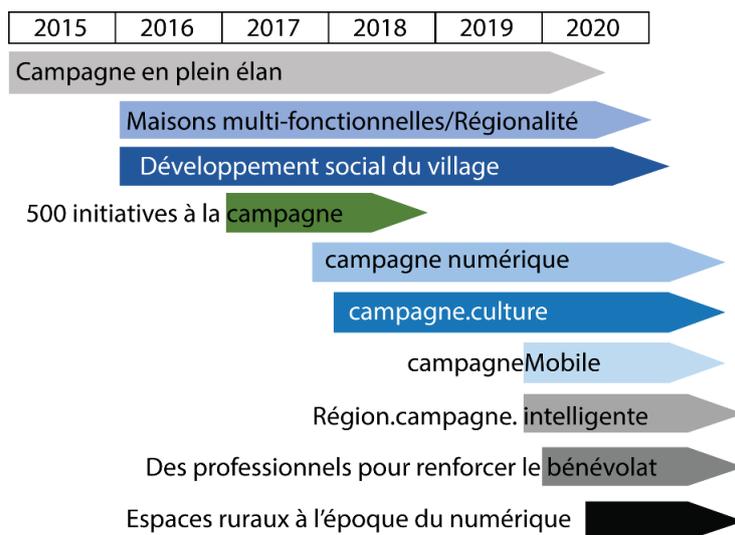
Source : BMEL, 2014

Cette campagne, à l'effet probablement limité, a avant tout pour objectif de faire prendre conscience aux citoyens qu'ils dépendent d'un point de vue énergétique et alimentaire des espaces ruraux, et légitime donc une action publique à leur égard.

3.2. Un foisonnement de programmes variés

Tous les programmes de BULE n'ont pas été mis en place en même temps. Les premiers l'ont été dès 2015, en particulier le programme « Campagne en plein élan » (*Land(auf)schwung*), un des programmes centraux du programme BULE, qui est souvent distingué des autres comme étant un axe à part du programme. D'autres programmes moins ambitieux en termes de financements ou d'objectifs ont duré moins de deux ans. Les derniers programmes sont toujours en cours jusqu'en 2022.

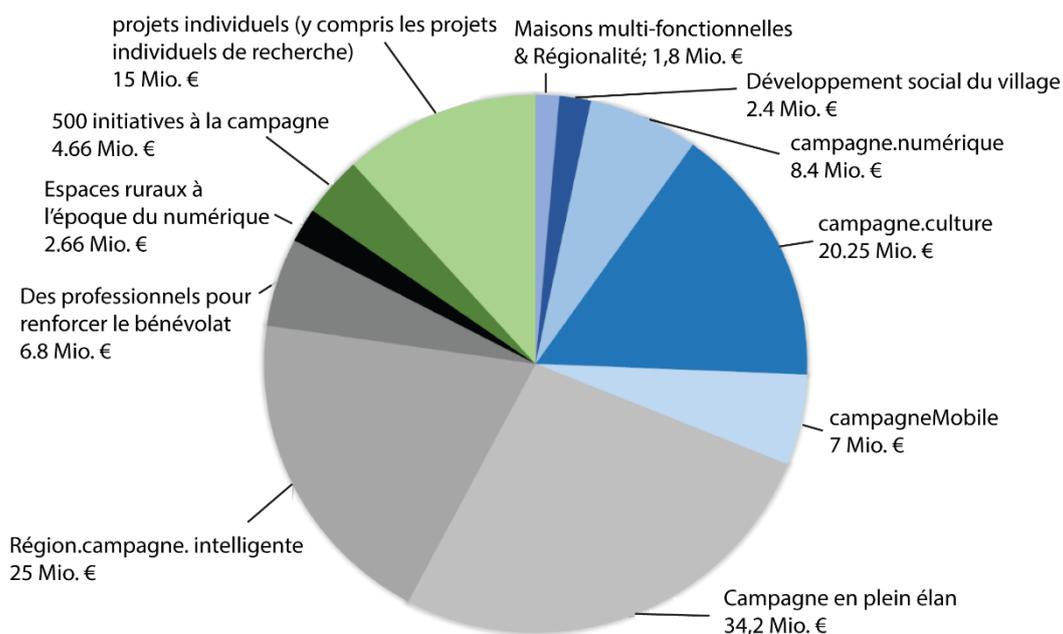
Figure 4.14 - Temporalité des différents programmes BULE



Source : D'après BMEL, 2020, Rapport d'évaluation BULE, p.9

De même, les programmes sont inégaux en termes de budget total. Comme on peut le voir sur le graphique (figure 4.15), le programme « Campagne en plein élan » (*Land(auf)schwung*) représente à lui seul presque un quart du budget des programmes, avec 34.2 millions d'euros. Il est suivi par le programme « Régions.campagnes.intelligentes » (*Smarte.Land.Regionen*) avec 25 millions d'euros, puis le programme « Campagne.culture » (*Land.KULTUR*) avec 20.25 millions d'euros.

Figure 4.15 - Graphique de répartition des financements BULE



Source : BMEL, 2020, Rapport d'évaluation BULE, p.10

Les figures 4.14 et 4.15 permettent également de repérer les différents types de programmes : les projets-modèles sont en bleu, les régions modèles sont en gris, les mesures spéciales en vert et le programme pour la recherche en noir. Plus de la moitié du budget est donc dédié à des régions-modèles, environ un tiers est directement attribué à des projets qui ont pour objectif d'être reproduits dans d'autres lieux en fonction de leur succès. Il s'agit de distinguer puis diffuser des « *best practice* », ou bonnes pratiques en français.

Tableau 4.5 - Récapitulatif des programmes mis en place dans le cadre de BULE

Nom du programme (Traduction)	Objectif	Période	Nombre de projets financés/ durée max.	Financement total Financement par projet
<i>Land(auf) Schwung</i> Campagne en plein élan	Soutenir des régions structurellement faibles Tester des instruments de promotion innovants pour leur développement (entre autres budget régional, taxes sur les objectifs, focalisation thématique). Encourager les régions rurales sélectionnées à soutenir des initiatives sur la création de valeur régionale et la garantie des services d'intérêt général.	Qualif : 2014-2015 Financement : 2015-2020	13 <i>Landkreise</i> avec plus de 500 projets	34,2 M €, dont 2,2 pour la phase de qualification et d'accompagnement
<i>Regionalität</i> Régionalité	Renforcer la prise de conscience et les possibilités de commercialisation des produits régionaux Mettre en place des initiatives d'approvisionnement de proximité, des circuits d'approvisionnement et de vente régionaux ainsi que des réseaux d'acteurs régionaux.	2016-2018	6, max. 31 mois	1,8 M €, 100 000 € par projet et 115 000 € pour un projet phare
<i>Mehrfunktions-häuser</i> Maisons multifonctionnelles	Soutenir des initiatives locales (associations, communes, coopératives, etc.) pour la création et l'aménagement de maisons multifonctionnelles modèles, contribuer au maintien et au développement de l'approvisionnement régional de proximité et des services locaux.	2016-2020	13, max. 36 mois	1.8 M €, 100 000 € par projet, 150 000 € pour un projet phare

<i>Soziale Dorf-entwicklung</i> Développement social du village	Aider les citoyens des zones rurales à réaliser des idées de projets concrets pour renforcer la vie villageoise, la cohabitation et les relations entre les différents groupes sociaux	2016-2021	38, max. 36 mois	2.4 M €, 75 000 € par projet, 120 000 € pour un projet phare
<i>500 LandInitiativen</i> 500 initiatives à la campagne	Soutenir financièrement (par l'achat de matériel par exemple) les initiatives durables pour l'intégration des personnes réfugiées dans les zones rurales, et ainsi soutenir l'engagement citoyen sur place	2017-2018	674, max. 12 mois	4,66 M € au total 1 000 à 10 000 euros par projet
<i>Land.digital</i> campagne. numérique	Soutien au tournant numérique : financement de projets modèles répondant à un problème en utilisant les TIC	2017-2022	61, max. 36 mois	8.4 M €, 200 000 € max. par projet
<i>LandKULTUR</i> campagne.culture	Promotion de la culture à travers le financement de projets modèles pour maintenir et développer la participation culturelle dans les espaces ruraux. (Exemple : bibliothèque mobile)	2018-2022	255, max. 36 mois	20.25 M € ; 100 000 € max. par projet
<i>LandMobil</i> Campagne Mobile	Améliorer la mobilité des personnes dans les zones rurales et contribuer ainsi à garantir la participation et les services d'intérêt général. (Exemple : commerces mobiles)	2019-2022	44, max. 36 mois	7 M €, 180 000 € max par projet
<i>Smarte.Land. Regionen</i> Région. campagne. intelligente	Promouvoir le tournant numérique dans les zones rurales dans le domaine des services d'intérêt général.	2019-2024	7, 48 mois	25 M €, 1 M € par région, (le reste pour des modules d'accompagnement)
<i>Hauptamt stärkt Ehrenamt</i> Des professionnels pour renforcer le bénévolat	Tester comment les <i>Kreise</i> peuvent mettre en place et améliorer des structures durables et prometteuses pour le renforcement et l'accompagnement du bénévolat. Soutenir les personnes engagées dans leur travail bénévole, par exemple par	2020-2022	18 <i>Landkreise</i> , max. 36 mois	6.8 M €, 450 000 € max par projet.

	l'information, le conseil, la qualification et la mise en réseau.			
<i>Ländliche Räume in Zeiten der Digitalisierung</i> Espaces ruraux à l'époque du numérique	Soutenir des études scientifiques qui examinent les changements économiques, sociaux et spatiaux actuels dans les régions rurales dans le contexte de la numérisation. Acquérir de nouvelles connaissances pour l'élaboration de la politique du BMEL	2020-2023	14 Max. 36 mois	2.66 M € 300 000 € max par projet

Source : BMEL, 2020, Rapport d'évaluation BULE

Onze programmes ont été mis en place dans le cadre du programme BULE (tableau 4.5). Tous diffèrent cependant par leur temporalité, leur thème, mais aussi le montant de leur financement. Le programme « 500 initiatives à la campagne » finance par exemple les projets entre 10 000 et 100 000 euros, tandis que le programme Régions.campagne.intelligente finance chaque projet à hauteur d'un million d'euros. De même, le nombre de projets financés varie grandement, de 6 projets pour le programme Régionalité, à 674 pour le programme déjà évoqué « 500 initiatives à la campagne »¹⁷⁹. À l'exception du dernier programme, qui s'adresse à la recherche, et du premier, qui a sélectionné ses régions différemment, les autres programmes fonctionnent sur un système d'appel à projets : il revient aux acteurs locaux de se concerter et d'éventuellement rédiger une candidature pour obtenir un financement de projet de développement sur le thème en question.

Les financements sur appel à projets comme la plupart de ceux présentés ci-dessus semblent mettre à l'écart les régions les plus défavorisées, qui ont rarement les meilleurs dossiers. Pour y remédier, dans l'objectif de stimuler le développement « par le bas » tout en garantissant une forme d'équité, le gouvernement fédéral a mis en place des financements combinant appel à projets et zonage. Le programme-pilote « Campagne en plein élan » lancé en 2015 s'inscrit donc plutôt dans la ligne des politiques de soutien, en sélectionnant 39 territoires ruraux jugés prioritaires (Lacquement, 2016). Dans un souci d'équité territoriale, trois districts par Land sont sélectionnés selon un indicateur établi par l'institut de Recherche

¹⁷⁹ Il aurait été intéressant de pouvoir établir la sélectivité des programmes en rapportant le nombre de projets financés au nombre de candidatures, mais les données ne sont pas toujours accessibles.

Thünen (Küpper, 2014), mais les Länder d'Allemagne orientale ont des scores sensiblement supérieurs en termes de besoin de renforcement des infrastructures, équipements, services et potentiel économique. Le programme « Campagne en plein élan » est le seul à avoir affiché cette volonté d'équilibre entre Länder.

Les difficultés à se saisir des programmes fédéraux, et de manière générale à bénéficier des financements par appel à projets semblent symptomatiques des Länder de l'Est. Cette grille de lecture Est/Ouest a longtemps été pertinente pour analyser ces inégalités dans la capacité à monter des projets, mais est-elle encore d'actualité, trente ans après la Réunification ? Ce que certains acteurs expliquent par la « mentalité » des habitants de l'Est pourrait plus simplement relever d'un manque de ressources. L'image d'une certaine passivité héritée du socialisme est souvent associée à la population est-allemande (Henkel, 2007). Comme vu plus haut, cela tient notamment au fait que certains dispositifs de modernisation ou de revitalisation, notamment des espaces ruraux, fonctionnent de plus en plus selon des logiques endogènes. Or, en RDA, les tâches d'aménagement avaient été confisquées par les ensembles agricoles, et à la Réunification, l'initiation de la population aux initiatives endogène a donc représenté un important apprentissage des pratiques de la démocratie locale (Henkel, 2007, Lacquement, 2007, Quéva 2007). Le poids de l'héritage socialiste est difficile à prendre en compte et à palier. Une solution serait de mêler des critères de zonage aux appels à projets, une sorte de discrimination positive qui permettrait à certaines régions de voir malgré tout leurs projets aboutir, comme pour le programme « Campagne en plein élan » évoqué plus haut. Une autre solution est d'organiser des sessions d'aide à la rédaction de projets de développement, ce que certaines collectivités ont déjà mis en place, comme dans le district du Plateau des lacs, à Neubrandenburg, grâce à la structure Forum pour le développement rural et la démographie du Mecklembourg-Poméranie (voir 4.1).

Interrogés sur le constat que peu de gagnants de concours fédéraux venaient des nouveaux Länder, un grand nombre d'acteurs publics ou de chercheurs ont mentionné, le plus souvent en *off*, une « mentalité » différente à l'Est. Qu'elles aient grandi dans les anciens ou nouveaux Länder, ces personnes mettaient ce décalage sur le compte d'une mentalité passive des habitants, y compris les élus locaux. Cette vision des habitants de l'est de l'Allemagne à la « mentalité » différente est également véhiculée par les dirigeants allemands : l'ancien président fédéral allemand Joachim Gauck a par exemple déclaré en interview qu'il manquait à beaucoup d'Allemands de l'Est la volonté de s'imposer (« Beaucoup d'Allemands de l'Est

n'ont pas la volonté absolue de s'imposer »)¹⁸⁰. Il relie directement cette affirmation au fait que sous le communisme, toute la culture de la responsabilité individuelle et de motivation à la responsabilité a été éliminée :

« Le communisme a éliminé une culture de la responsabilité individuelle et du sens des responsabilités : ils n'ont pas pu acquérir naturellement une mentalité compétitive comme leurs compatriotes de l'Ouest. Mais on ne peut pas non plus reprocher cela aux habitants de l'Est, car la société n'a pas encouragé l'autonomie.¹⁸¹ ».

Il poursuit son discours en expliquant qu'il leur manque un esprit de compétition, qu'ils n'ont pas pu développer car ce n'était pas encouragé par la RDA. Si le président fédéral, qui a un rôle surtout symbolique, exprime ce discours peu de temps avant les trente ans de la chute du Mur, c'est que cette idée est encore fortement ancrée en Allemagne. Peu d'acteurs ont osé tenir ces propos aussi frontalement lors des entretiens que j'ai pu mener, et beaucoup n'ont évoqué la délicate « question des mentalités » qu'à demi-mot. Cela reste cependant pour les acteurs rencontrés un facteur explicatif puissant des inégalités en matière de développement pour beaucoup d'acteurs interrogés. Ce que certains acteurs pensent relever d'une mentalité passive héritée de la période communiste est le plus souvent une différence de pratiques. Les collectivités des régions les plus en difficultés ont moins de ressources humaines et financières sur lesquelles s'appuyer pour monter des projets. Le fonctionnement par appel à projets/concours valorise le savoir-faire des acteurs locaux. Il écarte donc de fait les collectivités qui n'ont pas assez de personnel pour effectuer des tâches optionnelles, indépendamment d'un héritage planificateur.

3.3. Focus sur un programme BULE : Campagne.Numérique (« *Land.digital* »)

Le programme Land.digital est représentatif des programmes mis en place dans le cadre de BULE. Fonctionnant sur appel à projets, les financements peuvent aller jusqu'à 200 000 euros par projet retenu, et tous les projets ont été mis en œuvre entre 2017 et 2022. L'objectif du concours est d'améliorer la vie dans les espaces ruraux grâce au numérique. Comme l'indique le ministère sur la page du programme :

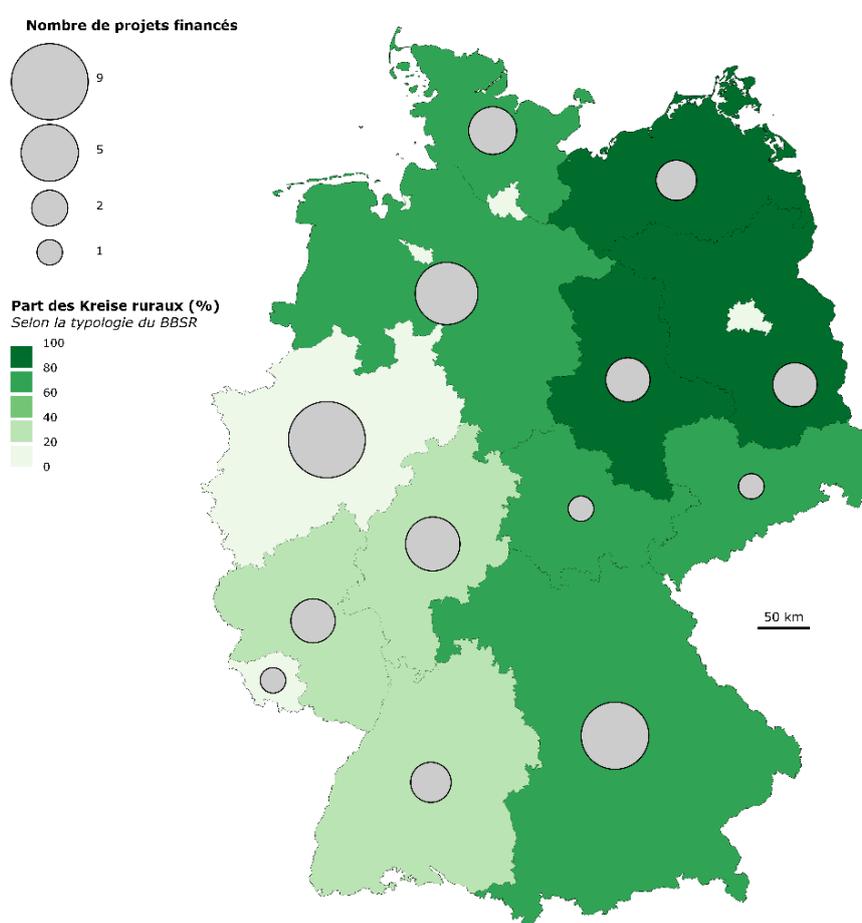
¹⁸⁰ « *Vielen Ostdeutschen fehlt der absolute Durchsetzungswille.* », Voigt S., 3.04.2019, « *Wessis gegen Ossis: provokante Suche nach der Einheit* », Nordkurier, p.3

¹⁸¹ „Durch Kommunismus ist eine gewachsene Kultur der Eigenverantwortlichkeit und Verantwortungsbereitschaft eliminiert worden: „Sie hätten sich eine Wettbewerbsmentalität wie ihre Landsleute im Westen nicht auf natürlichem Wege antrainieren können. Dies könne man den Menschen im Osten aber auch nicht zum Vorwurf machen, denn die „Gesellschaft hat Selbstständigkeit nicht gefördert“.

« L'utilisation des technologies numériques modernes d'information et de communication ouvre de nouvelles possibilités pour les espaces ruraux : les communautés villageoises peuvent se mettre davantage en réseau, les inconvénients liés au site et les longs trajets peuvent être compensés - un grand avantage pour la vie et le travail à la campagne¹⁸². »

Les projets sont répartis dans sept grands champs d'action : Économie et travail, Bénévolat et participation, Mobilité, Formation et qualification, Santé et soins, Approvisionnement de proximité et Plateformes d'information et de communication. En cela, ils sont totalement conformes avec les priorités établies par le ministère fédéral dans les différents rapports sur le développement rural.

Figure 4.16 - Projets financés par Land par le programme Land.Digital (2017-2022)



Source : BMEL, 2022, BBSR, 2017

¹⁸² « Die Nutzung moderner digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien eröffnet neue Möglichkeiten für ländliche Räume: Dorfgemeinschaften können sich stärker vernetzen, Standortnachteile und lange Weg können ausgeglichen werden – ein großer Gewinn für das Leben und Arbeiten auf dem Land. », <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/digitales/land-digital/mud-land-digital.html> consulté en mars 2022.

Au sein du programme Campagne.Numérique, 61 projets ont été financés sur 237 propositions, soit environ un quart. On voit cependant sur la carte de la répartition des projets que les Länder qui ont obtenu le plus de projets ne sont pas les plus ruraux, en tout cas selon la classification utilisée par le BBSR (figure 4.2). En effet, le Land de Rhénanie du Nord Westphalie a obtenu le plus de projets (9) alors qu'il ne comporte que deux *Kreise* classés comme ruraux sur 53 par le BBSR, c'est même un Land particulièrement urbanisé. En revanche, les Länder de Mecklembourg-Poméranie et de Brandebourg ont la quasi-totalité de leurs districts classés comme ruraux selon cette même typologie, et ils n'obtiennent qu'un petit nombre de projets. Même s'ils sont moins peuplés, ces Länder sont confrontés à des difficultés structurelles plus importantes.

Le programme étant achevé depuis mars 2022, une sélection de quatre projets financés a été mise en valeur par des vidéos de quelques minutes postées sur la chaîne YouTube du ministère¹⁸³. En tant que modèles, tous ces projets ont en commun un objectif de reproductibilité dans d'autres villages ou régions rurales. Ils relèvent respectivement des domaines de la formation, des plateformes d'informations et de communication, économie et travail et approvisionnement de proximité (tableau 4.6).

¹⁸³ <https://www.youtube.com/playlist?list=PLWbmpcFEth-em2hmT7wHQYOR6dB7gUHfK> consulté en septembre 2022.

Tableau 4.6 - Gagnants du concours Land.digital

Land	Nom du projet	Objectifs
Hesse	« boLD » - conseil aux élèves en matière d'orientation professionnelle avec l'aide d'un <i>chat</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en relation stagiaires et entreprises. 6000 entreprises de la région pourraient offrir des perspectives d'emplois attractives pour les jeunes. - Donner une image attractive de la vie rurale - Montrer que la région est moderne grâce à la digitalisation
Basse-Saxe	Bremke.digital - mise en réseau du village avec l'application « Dorffunk » et une vitrine numérique	<ul style="list-style-type: none"> - Donner une image moderne du village - Favoriser l'information en temps de pandémie - Étendre ce modèle aux autres villages
Brandebourg	Espace de co-working Cour Prädikow - Possibilités de co-working dans les régions rurales	<ul style="list-style-type: none"> - Créer un lieu de coworking accueillant néo-ruraux et autochtones - Rénover une ancienne grange pour lui redonner sa centralité passée - Permettre le télétravail pour attirer des habitants ou les maintenir à la campagne - Reproduire ce modèle dans d'autres villages
Mecklembourg-Poméranie	Consommation villageoise Plus – C'est ainsi que les magasins de village peuvent plus facilement proposer leurs produits également en ligne	<ul style="list-style-type: none"> - Redonner au magasin sa centralité dans le village, au-delà de l'achat des produits de première nécessité - Rendre possible le commerce en ligne - créer une banque de données adaptée au commerce en ligne que les producteurs n'auront qu'à renseigner, et qui pourra servir à d'autres magasins partout en Allemagne.

Source : vidéos de présentation des projets, chaîne youtube du BMEL, consultée en mars 2022

Concernant le projet de commerce en ligne d'un magasin de village du Mecklembourg-Poméranie, j'ai pu mener un entretien avec le gérant du magasin en 2018, soit avant que le projet obtienne les financements. Cette personne m'avait déjà été désignée unanimement par les acteurs locaux comme un exemple très positif pour la région de « personne qui agit » (*Macher*). La littérature sur le développement rural met fréquemment en avant ce type de personne, décisive dans le lancement ou le bon fonctionnement d'un projet, qui agit comme un multiplicateur (Bäumer, Elbe, 2014). Personnalité clé du hameau de Gessin (région de Demmin) son projet s'articule autour de quelques granges, qu'il fait rénover petit à petit. L'une comporte la boutique mentionnée plus haut, l'autre une salle commune multifonctionnelle. Elle propose à la fois des repas pour les anciens du village, un local pour une podologue, pour une physiothérapeute, pour une coiffeuse. Le bâtiment est autonome en énergie grâce à l'obtention de subventions. Le gérant a en effet fait appel à plusieurs programmes de développement pour financer divers éléments de son projet. Une subvention du programme européen LEADER (voir chapitre 5) a par exemple été obtenue pour la rénovation d'une salle commune. Il s'agit donc d'une personne qui maîtrise particulièrement

les subtilités des demandes de financements, et qui sait à qui s'adresser pour obtenir des fonds, peut-être en raison de sa formation antérieure (il devient gérant du magasin et du café après une volonté de changer de vie et de renouer avec le village). C'est également une branche de son projet qui est mise en valeur à la une du site du ministère par un texte et une vidéo sur la page « Mise en réseau à la campagne - encouragée par le BULE : l'exemple "Die Meck Schweizer".»¹⁸⁴ La vidéo est également relayée sur la page « Régionalité et Multifonctionnalité¹⁸⁵ ». Il s'agit donc d'un projet phare particulièrement médiatisé, qui valorise la vision d'un leader entrepreneur, agissant avant tout individuellement.

3.4. Un autre type de mesure reposant sur des candidatures : les concours fédéraux

Un certain nombre de financements du programme BULE se font sous forme de concours. Ceux-ci peuvent être d'ampleur variable, périodiques ou ponctuels. Le plus ancien concours à destination des espaces ruraux est probablement le concours « *Unser Dorf hat Zukunft* » (notre village a de l'avenir). Il est né en 1961 en Allemagne, initialement sous le nom « notre village doit devenir plus beau ». Tous les deux ans, puis tous les trois ans, des villages lauréats sont désignés dans 4 catégories (or, argent, bronze, médaille). En 1998, le nom du concours et ses critères intègrent la dimension de développement : il ne s'agit plus seulement de fleurir ou verdir le village, mais d'en améliorer la qualité de vie également économiquement et culturellement. En 2007, la dimension esthétique disparaît, et le concours obtient son nom actuel. Un intérêt particulier est porté à la place des traditions et de la durabilité dans le projet.

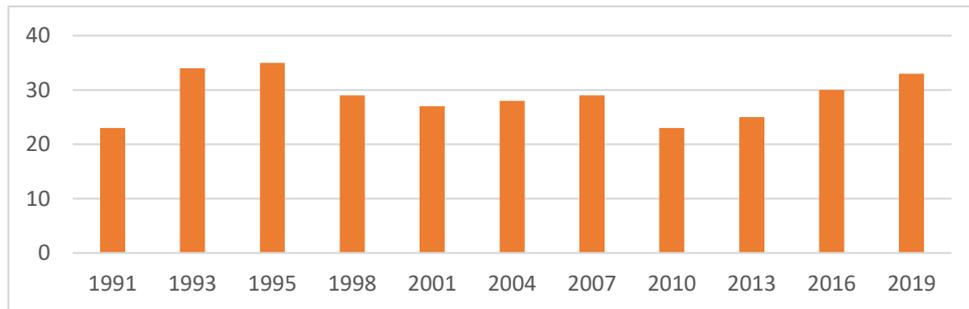
Le concours et sa démarche peuvent cependant être critiqués, notamment en raison des critères valorisés, qui poussent parfois les villages à surenchérir dans la mise en valeur des traditions et du folklore local. Cette tendance à la muséification peut certes renforcer le tourisme, mais va à l'encontre du « futur » de ces villages censé être au cœur du concours, en les cantonnant à des traditions passées. On a reproché au concours son ingérence, notamment au sein d'un ouvrage reprenant l'ancien nom du concours (« notre village doit devenir plus beau ») en « votre village doit devenir plus beau » (Strube, 2013). Il n'en reste pas moins que le concours a été intégré au programme BULE et que le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation fête en 2021 les soixante ans du concours à l'aide de vidéos sous le hashtag

¹⁸⁴ <https://www.bmel.de/SharedDocs/Videos/DE/laendliche-Regionen/bule-vernetzung.html> consulté en mars 2022.

¹⁸⁵ <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/dorfentwicklung/nahversorgung/mud-mehrfunktionshaeuser-regionalitaet.html> consulté en mars 2022.

Dorfwettbewerb, qui signifie concours villageois. Le concours remporte un certain succès avec un nombre de candidatures élevé, 2400 pour la dernière édition. Les villages gagnants obtiennent entre 3000 euros pour les prix du jury et 15 000 pour les médaillés d'or. Sur les 405 médaillés depuis la Réunification, 118 ont été remportés par des villages des nouveaux Länder, soit moins de 30%. Ce taux est relativement stable dans le temps, comme le montre le graphique ci-dessous.

Figure 4.17 - Part des villages gagnants situés dans les Länder de l'Est



Source : page wikipedia du concours, 2022

Un autre concours a été mis en place dans le cadre du programme BULE : le concours « village central » (*Kerniges Dorf*), qui s'adresse aux villages ou hameaux de moins de 3000 habitants. Il a été organisé en 2013 et 2015¹⁸⁶ par l'association *Agrarsozialen Gesellschaft e. V.* (ASG), avec le soutien du ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture (BMEL), puis a été porté par BULE pour l'édition 2017. Il récompense des idées et des stratégies jugées particulièrement exemplaires pour la transformation des villages dans le cadre du changement démographique, qui peuvent servir de modèle à d'autres localités (tableau 4.7). Cinq prix sont décernés et valorisent les réponses à des défis très différents selon les localités : dans un souci d'équité, les cinq prix sont décernés dans des catégories différentes : « Central et stable, gros village », « central et stable, petit village », « central en mutation, gros village », « central en mutation, petit village », « petit et central »¹⁸⁷. Le concours a eu lieu en 2013, en 2015, et en 2017, avec un jury stable sur cette période composé de cinq membres : deux universitaires en aménagement et géographie (Mecklembourg-Poméranie et Rhénanie-Palatinat), un maire dont la commune a été primée dans un concours villageois antérieur, un employé du ministère de l'Agriculture de Basse-Saxe, et la directrice de l'unité "Développement rural" à l'Office de l'environnement, de l'agriculture et de la géologie du Land

¹⁸⁶ Les deux premières éditions concernaient les villages de moins de 5000 habitants.

¹⁸⁷ *Kernig und stabil, große/kleine Dörfer, Kernig im Wandel, große/kleine Dörfer, Klein und kernig.*

de Saxe. Les rapports d'évaluation du concours indiquent qu'au total, 147 villages ont participé en 2017 (contre 104 en 2013 et 253 en 2015).

Ces rapports précisent cependant que si des localités de tous les Länder étaient représentées dans le concours, l'essentiel des candidatures provenait de Bavière, suivie par la Basse-Saxe, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et la Rhénanie-Palatinat. Cette précision explique le fait que sur les 22 finalistes de l'édition 2017 du concours¹⁸⁸, 7 venaient de Bavière, et seulement 4 venaient des nouveaux Länder, soit un par Land sauf pour la Thuringe, dont aucun projet n'a été retenu en finale. Les candidatures sont en effet jugées selon les critères suivants, et vingt finalistes sont ensuite désignés.

Tableau 4.7 - critères de sélection du concours *Kerniges Dorf*

Approche stratégique	L'idée s'applique-t-elle à l'ensemble du village ?
Degré de mise en œuvre	Dans quelle mesure l'idée a-t-elle déjà été mise en œuvre à l'aide de surfaces et de bâtiments concrets ?
Participation de la population	Dans quelle mesure la population est-elle impliquée ?
Créativité et innovation	Dans quelle mesure la démarche est-elle particulièrement créative/innovante ?

Source : *Rapport d'évaluation du concours Kerniges Dorf 2017*

Le projet issu du Mecklembourg-Poméranie se situe dans le village de Remplin (674 habitants en 2014), dans les environs de Demmin. Ce village se distingue déjà sur le plan du développement rural par plusieurs financements obtenus, notamment des financements européens, qui avaient notamment permis la rénovation de la chapelle du hameau. La rénovation d'un observatoire du ciel avait été un projet phare de la région LEADER de Demmin, et l'école privée avait elle aussi bénéficié d'une subvention LEADER dans la même période de financement (voir chapitre 5). De plus, la brochure des finalistes du concours précise que c'est principalement l'implication d'un membre de l'administration de la ville de Malchin, dont dépend le village de Remplin, qui a permis l'aboutissement de l'ensemble du projet (qui comprend des plans de démolition ou de déconstruction partielle des bâtiments en préfabriqué ainsi que d'installations sportives, et un réaménagement du parc du château). Cette personne du bureau de Malchin m'a été désignée plusieurs fois dans la région comme particulièrement active et efficace en matière de recherche de financements, ayant un poste dédié à cette fonction. Ce choix de la ville de Malchin de détacher un employé pour le montage de projets de développement divers est par ailleurs loué par des managers régionaux.

¹⁸⁸ BMEL, 2018, *Kerniges Dorf! Abschlussbroschüre zum bundesweiten Wettbewerb 2017*, 100p.

Tout comme dans le cas du programme Campagne.Numérique, le seul projet vainqueur ou finaliste issu du Mecklembourg-Poméranie a pour porteur une personne identifiée dans la région comme maîtrisant le système des financements publics, en particulier ceux par appel à projets. Plus un projet a été financé, plus il a donc de chances d'obtenir par la suite de nouveaux financements. Ce fonctionnement renforce donc les inégalités au sens où les collectivités qui ne maîtrisent pas assez les subtilités et les attentes d'un projet de développement n'obtiennent pas de financement. Beaucoup sont ensuite déçues et frustrées que le projet échoue, ce qui les démotive à postuler ultérieurement. Ces attentes, qui sont rarement formulées explicitement, favorisent les collectivités qui peuvent s'appuyer sur des personnes formées à ces questions. Des employés, bien sûr, mais aussi des habitants. En effet, si l'on prend l'exemple des concours villageois, la plupart des projets sont portés par des groupes d'habitants investis dans le développement de leur commune, en collaboration avec les élus locaux. Ainsi, un chercheur universitaire interrogé expliquait avoir aidé sa commune à déposer un projet de ce type. Son aide a probablement été précieuse, puisque travaillant sur le développement local, il était particulièrement à l'aise avec la procédure. Dans son article sur l'application des démarches de développement ascendantes dans les territoires post-socialistes, Marie-Claude Maurel pointait déjà en 2008 que des chercheurs travaillant sur le développement rural pouvaient, à titre personnel, apporter leur expertise localement, le plus souvent en tant que résident (Maurel, 2008). Plus généralement, ce sont les espaces dans lesquels vivent les personnes les plus qualifiées qui seraient les plus à même de remporter des financements.

Le programme BULE a donc l'intérêt de financer un grand nombre de projets dans l'ensemble des Länder, et permet d'augmenter la visibilité des problématiques de développement rural. En outre, il permet au gouvernement fédéral de se prémunir contre un reproche d'inaction ou de délaissement de certains territoires défavorisés. Cependant, en raison du fonctionnement principalement sur concours et appel à projets, une grande partie des financements reste inaccessible aux acteurs des régions les plus périphérisées.

4. Les mesures de développement rural à l'échelle du Land

Si les mesures fédérales pour le développement rural sont essentiellement motivées par la volonté de réduire les inégalités territoriales en Allemagne, les mesures prises à l'échelon du Land de Mecklembourg-Poméranie sont plutôt orientées vers la démographie, et les conséquences du tournant démographique, c'est-à-dire du recul de la population et du

vieillessement. C'est également le cas dans d'autres Länder d'Allemagne orientale comme la Saxe-Anhalt, particulièrement touchée par ces défis.

4.1. Forum MV et école du développement rural

Le Forum développement rural et démographie du Mecklembourg-Poméranie (*Forum Ländliche Entwicklung und Demografie*) est une initiative du gouvernement du Land qui a pour objectif de soutenir le développement économique, social et écologique des espaces ruraux à différentes échelles (du *Landkreis* au village). Un de ses principaux champs d'action est d'informer sur les possibilités de financement de projets de développement rural (*Förderwegweiser*), notamment en se concentrant sur les moins connues des citoyens¹⁸⁹. Cette information passe par leur site internet mais aussi par des ateliers organisés auprès d'organismes variés (principalement des collectivités). De manière plus générale, le Forum joue un rôle de soutien de projets de développement d'acteurs privés et publics. Il propose aussi du conseil aux communes pour le développement de solutions pour répondre à la problématique de la mobilité en milieu rural. Toutes ses activités sont gratuites pour les structures qui en font la demande. Le Forum est en effet financé par le FEADER, c'est-à-dire des fonds européens et non du Land, même s'il reste sous la tutelle du ministère de l'Agriculture du Land.

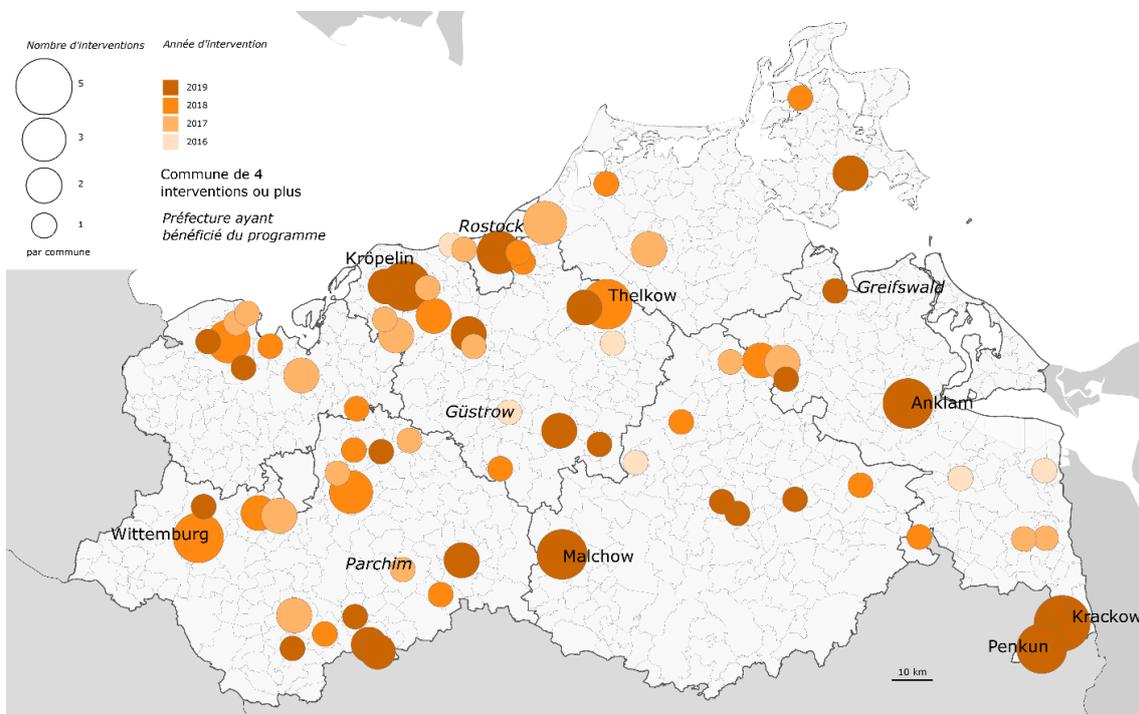
Le Forum est aussi partenaire de « l'école du développement rural » (*Schule der Landentwicklung*)¹⁹⁰. Cette « école » propose d'intervenir dans les communes qui en font la demande pour une séance de fin de journée ou sur une journée complète, sur un thème qui préoccupe les acteurs locaux. Les principaux thèmes concernent le vieillissement, la rénovation d'un bâtiment, la gestion d'une vieille maison de maître, l'entretien de petites routes, etc. Ces séances se déroulent donc sur demande des acteurs locaux (le plus souvent le ou la maire), gratuitement. Un professeur de l'université de Rostock spécialiste de ces questions ainsi qu'une modératrice sont donc payés *via* le Forum développement rural et démographie pour intervenir, parfois juste pour une séance, parfois plusieurs fois pour assurer un suivi. La première réunion est généralement constituée d'un exposé avec diaporama sur la question, suivi d'un temps de discussion afin d'identifier les problèmes et de

¹⁸⁹ <https://www.forum-mv.de/mitgestalten#foerderwegweiser> consulté en mars 2022.

¹⁹⁰ Ce principe a vu le jour en Bavière, pionnière du développement rural au plus proche des habitants (Dehne, 2012).

trouver des solutions, souvent à l'aide de méthodes participatives nécessitant du matériel de modération (cartes de la commune, feutres, gommettes, papier cartonné)¹⁹¹.

Figure 4.18 - Interventions de l'école du développement rural



Source : Schule der Landentwicklung (<https://www.schule-landentwicklung-mv.de> consulté en mars 2022)

La carte ci-dessus représente les lieux dans lesquels l'école du développement rural a été sollicitée (figure 4.18). Plus le point est gros, plus la commune a bénéficié de séances ; plus il est foncé, plus la réunion est récente. Deux effets peuvent être observés dans la répartition des séances. Premièrement, le réseau interpersonnel joue un rôle important : le Pr. Bombeck¹⁹², connaissait certains des élus ou acteurs à qui il a proposé une intervention, en réponse à une situation problématique. Ce ne sont donc pas les élus qui ont cherché à solliciter une intervention, mais en quelque sorte l'aide qui est venue à eux par des réseaux interpersonnels. Deuxièmement, le Pr. Bombeck a identifié des effets de voisinage : si un village organise une intervention et qu'elle se déroule bien, il est fréquent que des personnes du village voisin (le ou la maire par exemple) souhaitent également en mettre une en place et

¹⁹¹ Au cours de mon séjour de terrain au printemps 2019, j'ai pu accompagner le professeur assurant les interventions de l'École du développement rural au cours de sept séances, dans l'ensemble du Land.

¹⁹² Le Pr. Bombeck enseigne à l'Université de Rostock. Il est originaire de l'Ouest de l'Allemagne, et est arrivé à Rostock dans les années qui ont suivi la Réunification. Il est titulaire de la chaire « Urbanisme et constructions rurales » depuis 1999. Ses travaux portent sur le développement des villages et des régions, et plus particulièrement sur l'élaboration de stratégies locales pour faire face aux changements démographiques.

fassent appel à l'École. Ceci explique certaines concentrations à des dates proches. La carte représente les interventions entre 2016 et 2019, soit les quatre années où l'École a été la plus active. Depuis 2020, beaucoup d'interventions ont été menées, mais en raison de la pandémie, la plupart ont eu lieu en ligne.

Encadré 4.2 - Déroulement d'une séance de l'École du développement rural

Un atelier de l'École du développement rural se déroule généralement de la façon suivante : un acteur local, le plus souvent le ou la maire, fait appel à l'École pour faire face à un problème auquel il est confronté. Au cours d'un bref entretien avec les gestionnaires de l'École (professeur et secrétaire), un thème, un lieu et une date sont déterminés pour l'atelier. Les personnes faisant appel à l'École n'ont rien à déboursier, mais doivent mettre à disposition une salle suffisamment grande, équipée pour un vidéo projecteur, et préparer un repas ou une collation selon l'heure de l'atelier. Cette demande a été instaurée après le début des premiers ateliers. Le Pr. Bombeck, en charge d'une majorité des ateliers, en est à l'origine, car beaucoup des premiers ateliers manquaient de convivialité, ou de préparation. Le fait que l'atelier soit gratuit semblait paradoxalement réduire l'investissement des participants. Le fait de devoir préparer une collation permet à la fois d'impliquer des personnes qui resteraient sinon en dehors de la réunion, en particulier des femmes qui ne se seraient pas senties légitimes à venir, et permet de multiplier les personnes mobilisées pour la séance, qui souvent communiqueront autour de l'évènement, attirant ainsi davantage de personnes. Un petit repas rend la séance plus officielle, crée l'évènement dans le village, et permet de faciliter le contact entre les participants, voire de prolonger les échanges après la séance.

Le jour de l'atelier, un intervenant universitaire et un assistant préparent la salle en amont ; installation du vidéoprojecteur, de panneaux mobiles, du panneau d'information Forum MV, affichage de plans, si besoin réaménagement des tables de la salle, préparation du matériel de modération (voir figure 4.19). Le nombre d'intervenants peut varier en fonction de la durée de l'atelier et du nombre de participants (une dizaine à une trentaine de personnes), mais il s'agit généralement de deux personnes en tout.

Ces réunions peuvent rassembler un public varié en fonction du thème : une journée sur la rénovation des manoirs d'une région attirera en priorité les acteurs publics et les propriétaires de châteaux, quand une réunion sur l'entretien de la voirie attirera un public plus large. Les motivations des acteurs locaux pour faire appel à l'école du développement rural sont diverses. Pour certains villages, un problème précis est à l'origine de cette demande : conflit sur l'usage d'un bâtiment communautaire à rénover, tensions sur la vitesse des automobilistes

dans un village. L'objectif est de faire réfléchir ensemble les habitants sur le développement de leur commune, de les inviter à identifier un problème si celui-ci n'est pas clairement défini, puis d'élaborer des propositions de solution. Dans l'exemple d'une intervention à Biendorf, (une commune proche de la côte Baltique entre Wismar et Rostock), une partie de la séance a été dédiée à comprendre pourquoi si peu de personnes étaient venues (figure 4.19), et a fini par verbaliser le fait que seule une « élite locale » était à l'origine de cette réunion, et que la plupart des habitants ne s'étaient pas sentis concernés. Le thème de l'intervention (valoriser les manoirs de la commune) a finalement évolué pour devenir « comment créer un sentiment de communauté en impliquant une diversité d'habitants », pour que le bâtiment en question serve à un maximum d'habitants.

Figure 4.19 - exemple d'intervention de l'École du développement rural



Source : J. Lécuyer, Biendorf, 2019

Pour d'autres, cette demande s'inscrit davantage dans le long terme, pour le suivi d'un projet en particulier. C'est le cas à Penkun et Krackow, dans le sud-est du Land, qui cumulent toutes deux un grand nombre d'interventions (figure 4.18). Plusieurs de ces réunions ont eu lieu pour accompagner un projet transfrontalier de piste cyclable. Ces demandes ont aussi été facilitées par le fait que les élus ayant fait appel à l'École connaissaient déjà le professeur chargé des interventions. Pour d'autres interventions enfin, l'objectif est avant tout l'animation communale. Une séance peut ainsi avoir lieu peu de temps avant les élections municipales, pour montrer qu'un élu agit sur les thèmes qui préoccupent les habitants. Certaines séances peuvent donc aussi avoir lieu dans le cadre d'évènements plus larges, comme une fête de village. Au fur et à mesure des années, l'École est devenue depuis 2013 de plus en plus connue. Le bouche-à-oreille joue un rôle important dans la diffusion de cette possibilité d'ateliers, car beaucoup d'acteurs de petites communes, en particulier les maires qui cumulent cette responsabilité avec une autre activité, soit n'ont pas accès à cette information (ou si oui

pensent que les séances seront trop chères pour la commune), soit n'osent pas faire de demande. Savoir qu'un village voisin y a fait appel peut donc inciter les acteurs les moins confiants à y faire appel aussi. C'est probablement ce qui explique les concentrations des interventions dans quelques régions. Selon le Pr. Dehne, qui anime également des ateliers, il a été difficile pour MV forum de s'intégrer parmi les autres acteurs du développement local, et en particulier les acteurs du programme LEADER. Ceux-ci y voient en effet une forme de redondance, et donc de concurrence¹⁹³.

4.2. Les « espaces ruraux à aménager » (*Gestaltungsräume*)

Face au constat des inégalités au sein même du Land, une politique ciblée à l'échelon du *Nahbereich* (voir chapitres 1 et 3) a été mise en place par le Land en 2016, dans le cadre du programme de développement du Land de la même année. Cet échelon a été choisi car jugé plus pertinent que l'échelon communal pour évaluer le niveau de vie, et suffisamment restreint pour une analyse fine des conditions de vie¹⁹⁴. Une nouvelle catégorie a donc été définie, celle des « espaces ruraux à aménager » (*ländliche Gestaltungsräume*). Ceux-ci présentent des défis particuliers en matière de développement démographique et de prospérité, car ils sont en dessous de la moyenne du Land (figure 4.20). Ils sont plus précisément définis selon sept critères : la densité de population, l'évolution démographique, la part des femmes, la part des seniors, les arrivées de population, le pouvoir d'achat et le nombre d'actifs. La moyenne de ces indicateurs a été calculée sur cinq ans pour avoir un indice plus stable, puis un classement a été établi pour chaque critère, donnant un score à chaque *Nahbereich*. L'addition de ces scores a permis de dégager les 24 plus faibles, figurant en orange sur la carte ci-dessous¹⁹⁵.

L'objectif du gouvernement, avec cette politique, est de stabiliser ces espaces sur le plan démographique, et d'éviter une trop grande perte de services d'intérêt général. Puisque ces espaces s'avèrent très défavorisés, ils pourraient remettre en question le fonctionnement habituel et des coopérations avec « partenaires inhabituels », pourraient y être testées¹⁹⁶. Aucune précision n'est donnée sur ces partenariats, mais les partenaires inhabituels

¹⁹³ Entretien Pr. Dehne, avril 2019.

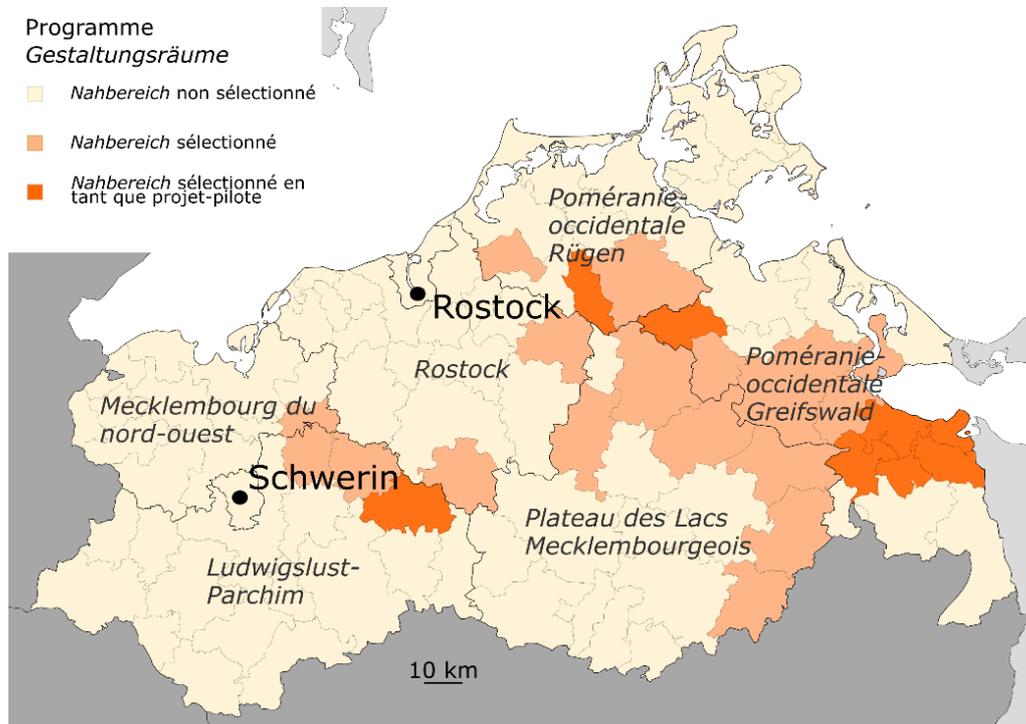
¹⁹⁴ <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Raumordnung/L%C3%A4ndliche-GestaltungsR%C3%A4ume/Raumkategorie/> consulté en mai 2021.

¹⁹⁵ <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Raumordnung/L%C3%A4ndliche-GestaltungsR%C3%A4ume/Raumkategorie/> consulté en mai 2021.

¹⁹⁶ <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Raumordnung/L%C3%A4ndliche-GestaltungsR%C3%A4ume/Raumkategorie/> consulté en mai 2021.

pourraient très bien être des acteurs privés, puisque les partenaires les plus fréquents en matière de développement rural sont les collectivités territoriales.

Figure 4.20 - Nahbereich sélectionnés dans le cadre du programme ländliche Gestaltungsräume



Source : page internet du programme, 2021

Si l'objectif est officiellement de trouver des solutions innovantes (au sens de nouvelles dans la région) à ces difficultés structurelles, les moyens mis en place restent, quant à eux, très classiques : soutien financier à des projets, conseil aux municipalités sur les outils par un groupe de travail interministériel. Les retombées de ce programme sont donc assez limitées pour les espaces concernés. Les quatre régions en orange foncé font l'objet d'une attention particulière, les projets sont censés y être développés de manière exemplaire. Contrairement à ce qui est pratiqué dans les politiques fédérales, il n'y a pas de mise en valeur particulière des projets financés par le biais de ce fonds. Aucune vidéo, communiqué de presse, page internet n'est dédiée à la promotion de ces projets pourtant censés inspirer les régions voisines.

Il s'avère que le fonds de soutien dédié aux « espaces à aménager » est alimenté par les excédents budgétaires du Land dans le fonds stratégique, et il a surtout pour but de financer des projets qui ne relèvent pas d'autres programmes de soutien de l'État fédéral, du Land et de l'UE. Tout comme les autres types de fonds publics, il ne fonctionne qu'en co-financement (90% maximum financés par ce fonds). Les porteurs de projets peuvent être des

communes, des offices, des associations, des coopératives, des initiatives, des paroisses, des entreprises, des personnes privées, etc. La seule vraie condition pour obtenir le financement est de se situer dans les espaces identifiés comme dans le besoin. Les projets qui s'étendent sur plusieurs communes et qui peuvent servir d'exemple à d'autres sont favorisés par rapport aux petits projets individuels, mais il n'y a pas vraiment de ligne directrice contraignante pour ces fonds.

Contrairement aux autres mesures fédérales pour le développement rural, les mesures du Land ont donc pour objectif de soutenir des projets existants plutôt que d'impulser une forme de développement ou d'innovation dans un domaine en particulier. En cela, elles peuvent s'avérer peut-être plus adaptées aux communes en difficulté que les programmes fédéraux, parfois inaccessibles pour raison de manque de personnel, de savoir-faire et de temps.

4.3. Le cas de la Poméranie-occidentale, un concentré de périphéricité

Comme cela a pu être observé grâce aux cartes des différents indicateurs de la périphérisation (voir Chapitre 3), la partie est du Land cumule davantage de difficultés que la partie Mecklembourg. La Poméranie-occidentale, outre son éloignement des centres politiques et économiques du Land, a une image plus négative associée d'une part à l'extrême droite, d'autre part au vide du fait de densités de population moindres. Les travaux de Peter Dehne sur les difficultés structurelles de la région ont par ailleurs servi de base aux travaux sur la périphérisation (Dehne, 2008). De même, l'une des régions d'études sélectionnées dans le cadre de cette thèse, la région de la lagune de Stettin, a déjà fait l'objet d'une analyse sous l'angle de la périphérisation, avec un focus sur les infrastructures (Neumann, Reichert-Schick, 2012). L'article conclut à une dégradation significative de l'offre d'infrastructures. Pour les auteurs, l'accès limité aux infrastructures techniques mais aussi sociales amplifie les disparités régionales existantes, et contribue au renforcement de la périphérisation de la région.

Cependant, ce sont surtout les résultats électoraux du début des années 2010 (5 parlementaires du parti à tendance néonazi NPD, avec 6% des voix) qui ont alarmé les responsables politiques du Land sur les difficultés de la Poméranie-occidentale, et qui ont marqué le début d'une politique dédiée (tableau 4.8). En 2016, la création d'un poste de secrétaire d'État à la Poméranie-occidentale a donc été décidée¹⁹⁷. Le poste a été attribué à

¹⁹⁷ <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/stk/Staatskanzlei/Parlamentarischer-Staatssekret%C3%A4r/> consulté en mai 2021.

Patrick Dahlemann, social-démocrate membre du parlement du Land depuis 2014. Il s'était distingué en 2016 aux élections pour le parlement du Land en remportant sa circonscription au cœur de la Poméranie-occidentale, alors que l'ensemble des circonscriptions du *Landkreis* avaient été remportées par l'AfD et que cette circonscription n'avait encore jamais été remportée par la gauche. Le poste a donc été créé dans l'espoir de constituer un barrage à l'extrême droite, présente en Poméranie-occidentale avec le parti AfD mais aussi avec le parti néo-nazi NPD. Même si ce dernier ne siège plus au parlement depuis 2016, il est très actif à l'échelon municipal. Patrick Dahlemann est donc présent la moitié de la semaine dans sa circonscription, où il a des permanences à Torgelow et à Anklam, et la moitié de la semaine à Schwerin, où il est censé faire remonter les préoccupations des habitants. Comme il l'explique lui-même :

« La présence du gouvernement du Land compte, la présence de la politique du Land compte. Et sous Manuela Schwesig, [ministre-présidente], cette politique pour la partie est du Land a été considérablement renforcée. Les gens veulent pouvoir parler à leurs politiques »¹⁹⁸.

[Secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale, mai 2019]

Selon lui, les habitants sont avides de ce contact aux représentants, il a l'occasion de la constater à ses passages dans certains villages, où lorsqu'il est accompagné de la ministre présidente, l'ensemble du village se presse. Il reconnaît que le travail de liaison entre gouvernement et habitants de la Poméranie-occidentale va dans les deux sens :

« Au début, il y avait un nombre incroyable de sceptiques. Un si jeune homme - j'ai été secrétaire d'État à 28 ans, je suis jusqu'à présent le plus jeune secrétaire d'État en Allemagne. De toute façon, il y a toujours des critiques de ce qu'on dit et fait. Je me réjouis que mon travail sérieux et mon implication dans certains thèmes m'aient valu du respect, et aujourd'hui je peux dire très clairement que la politique dédiée à la Poméranie-occidentale du gouvernement du Land est acceptée par tous les ministres, et surtout la ministre présidente. »¹⁹⁹

[Secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale, mai 2019]

Les acteurs de Poméranie-occidentales se sentent également invisibilisés à travers l'abréviation fréquente de Mecklembourg-Poméranie en Mecklembourg :

¹⁹⁸ „Dazu zählt Präsenz der Landesregierung, dazu zählt Präsenz der Landespolitik wes vor allem durch Manuela Schwesig auch in dieser Legislatur für der östliche Landesteil wahnsinnig erhöht wurde. Die Menschen wollen ihrer Politiker ansprechen können“.

¹⁹⁹ „Am Anfang gab es unwahrscheinlich viel Skepsis. So ein junger Kerl, ich war gerade mit 28 Staatssekretär geworden, ich bin der jüngste Staatssekretär in Deutschland. Wenn man jung ist, dann gibt es sowieso immer Kritik was man sagt und was man tut. Ich freue mich, dass ich mit viel Fleiß und gewisser Akribie mich an den Themen fest zubeißen mir auch Respekt erarbeiten konnte, und heute kann ich wirklich ganz deutlich sagen, die Vorpommern-Politik der Landesregierung ist etwas wo alle mitziehen. Alle Ministerinnen und Minister, vor allem die Ministerpräsidentin“

« Au cours de son discours, le représentant du ministère fédéral de l'Agriculture et de l'Alimentation dit une première fois « Mecklembourg » pour désigner l'ensemble du Land, ce qui provoque des réactions agacées dans le public. Quelques minutes plus tard, il redit « ici dans le Mecklembourg, ce n'est pas un problème », ce à quoi une femme du public répond en haussant la voix « et en Poméranie-occidentale non plus ! », provoquant des rires mais aussi des applaudissements d'une partie de l'assemblée. Il s'interrompt, ne comprend pas tout de suite son erreur, puis s'excuse et reprend ».

[Extrait du compte-rendu de la conférence LEADER Mecklembourg-Poméranie, avril 2019]

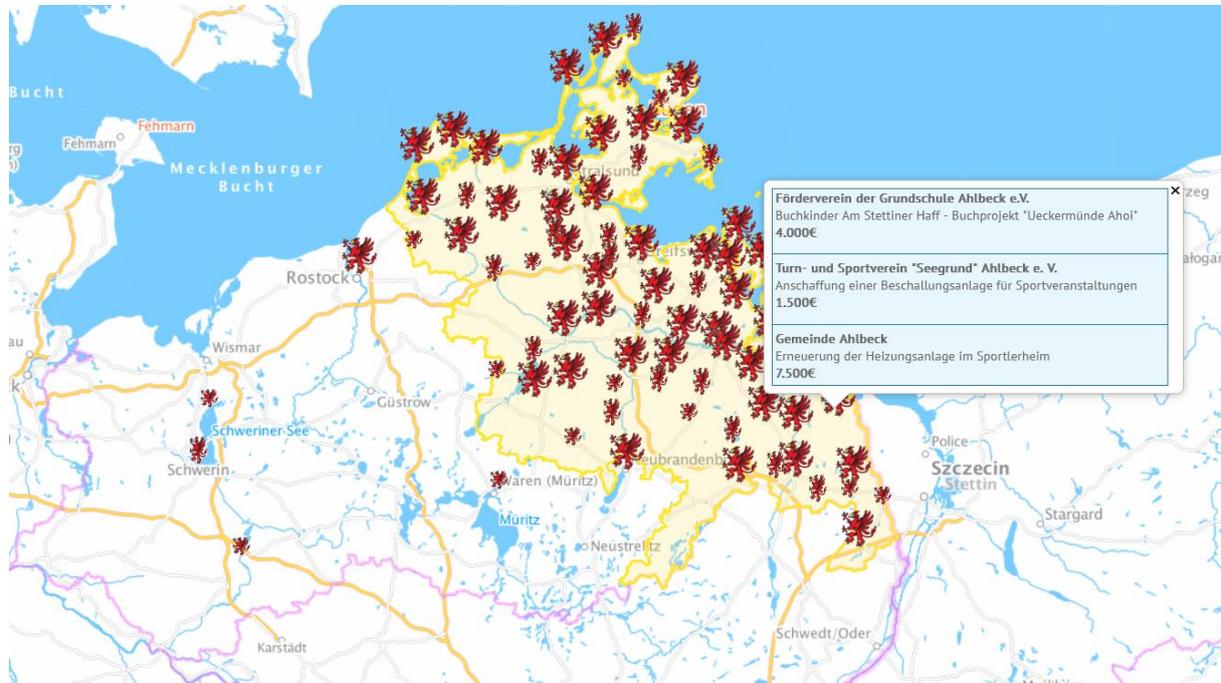
Cette abréviation du nom du Land n'est pas anodine. Elle contribue à renforcer l'idée de région oubliée aux yeux des dirigeants des échelons supérieurs, car les acteurs locaux mettent beaucoup de sens dans la distinction entre Mecklembourg et Poméranie-occidentale. La présence du secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale a donc été plutôt bien perçue par les acteurs locaux, même si comme le précise le Secrétaire lui-même dans l'extrait précédent, elle n'a pas été immédiatement perçue comme utile auprès des ministres.

Outre son travail de visibilité de la Poméranie-occidentale et de ses difficultés auprès du gouvernement, le secrétaire d'État gère également un « Fonds pour la Poméranie-occidentale » (*Vorpommern Fonds*), qui s'élève à 3 millions d'euros par an depuis 2018. Cette initiative a été critiquée par plusieurs élus dénonçant une politique de saupoudrage dans une région aux besoins plus structurels²⁰⁰ (tableau 4.8). L'objectif de ce fonds est selon le gouvernement de financer des projets n'entrant pas dans le cadre des politiques de financement déjà existantes. Il a l'avantage d'avoir bénéficié à un grand nombre de petits villages et hameaux (figure 4.21). Le site internet du fonds propose de cliquer sur chaque localité ayant fait financer des projets pour connaître leur porteur, leur montant, leur objet. Ainsi, la commune d'Ahlbeck, située dans la région de la lagune de Stettin, a fait financer trois projets. Le premier, porté par l'association de l'école primaire, a permis de financer un projet en lien avec les livres pour enfants à hauteur de 4000€. Le deuxième, porté par une association sportive, a financé l'achat d'un système de sonorisation pour les manifestations sportives (1500 euros). Le troisième, le plus cher (7500€) a été porté par la commune d'Ahlbeck pour rénover le chauffage de la « maison des sportifs ». Ces projets sont assez représentatifs des utilisations du Fonds : il s'agit principalement de rénovations ou de remplacement d'installations de chauffage dans des bâtiments communautaires, d'achat de matériel sportif, ou encore d'équipements pour les casernes de pompiers. Il peut aussi s'agir ponctuellement de projets ayant trait à la culture locale : édition d'un DVD sur l'évolution d'une commune

²⁰⁰ Directeur du département 3 (développement rural intégré) de l'Office national de l'agriculture et de l'environnement de la région des lacs du Mecklembourg, juin 2018

depuis 70 ans, l'achat d'une nouvelle cloche pour une église, création d'un site internet. Les montants financés sont généralement de quelques milliers d'euros, seul un petit nombre de projets touche plus de 10 000 euros.

Figure 4.21 - Copie d'écran de la carte interactive du Fonds pour la Poméranie-occidentale



Source : <https://www.vorpommern-fonds.de/> consulté en octobre 2022

De la même manière que les politiques européennes, le fonds vise également à être un levier pour d'autres fonds. La plaquette explicative de la politique du Land dédiée à la Poméranie-occidentale explique ainsi avoir permis des investissements de 50 millions d'euros entre 2018 et 2020, à travers 776 projets, financés à hauteur de 8,3 millions d'euros par le Fonds²⁰¹.

²⁰¹ Plaquette de la politique du Land dédiée à la Poméranie occidentale, été 2020 <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/stk/Vorpommern/> téléchargé en mai 2021.

Concernant la prise en compte du décalage entre Mecklembourg et Poméranie-occidentale, on peut lire sur le site internet du gouvernement dans l'onglet « Poméranie-occidentale » (à noter qu'il n'existe pas de volet Mecklembourg) :

« Faire avancer ensemble la partie orientale du Land.

Au cours de cette législature, le gouvernement du Land accorde une attention particulière à la région de la Poméranie-occidentale. Malgré les progrès accomplis ces dernières années, la puissance économique reste plus faible et le chômage plus élevé que dans le Mecklembourg »²⁰².

[Site du gouvernement du Land]

Ce texte est accompagné d'une présentation de Patrick Dahlemann et du fonds dédié comme justification des mesures prises pour la Poméranie-occidentale. Le désigner comme « celui qui prend soin », « sur place » (« *der Kümmerer vor Ort* ») reprend les arguments de campagne du parti d'extrême droite NPD, qui se définit justement comme le parti qui se préoccupe des habitants et de leurs problèmes à l'échelon local, avec une « stratégie de prise en charge » (*Kümmerer-Strategie*) ce que supposément ne font pas les dirigeants qui siègent à Schwerin, trop éloignés (Heinrich, 2011). Cette stratégie d'aide spécifique à la Poméranie-occidentale se poursuit en 2020 avec la création d'une « stratégie Poméranie-occidentale » (*Vorpommern-Strategie*), élaborée à partir de rencontres avec les citoyens au cours d'une « tournée des granges » dans la région. Les habitants pouvaient aussi déposer leurs idées sur un site dédié, « améliorer la Poméranie-occidentale » (*Vorpommern besser machen*). Il est intéressant de noter que cette initiative menée en collaboration avec la fondation Körber a déjà eu lieu à Hambourg dans le cadre d'un projet pilote, puis a été initiée dans de nombreuses villes et régions, mais que l'opération menée en Poméranie est la première à avoir lieu dans une région rurale. Avec environ une initiative par an, le gouvernement du Land entend montrer une attention continue à la région, et ainsi limiter les effets des discours des partis d'extrême droite.

²⁰² „Den östlichen Landesteil gemeinsam weiter voranbringen. Die Landesregierung legt in dieser Wahlperiode ein besonderes Augenmerk auf den Landesteil Vorpommern. Trotz Fortschritten in den vergangenen Jahren ist die Wirtschaftskraft nach wie vor niedriger und die Arbeitslosigkeit höher als in Mecklenburg.“ <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/stk/Vorpommern/> consulté en mai 2021.

Tableau 4.8- récapitulatif de la politique du Land dédiée à la Poméranie-occidentale entre 2016 et 2020

CHRONOLOGIE	MESURE	FONCTION	OBJECTIF	CRITIQUE
1.11.2016	Création du poste de secrétaire d'État parlementaire dédié à la Poméranie-occidentale	Fait le lien entre gouvernement et habitants.	Personnaliser l'aide à la Poméranie-occidentale Montrer une volonté de dialogue entre le gouvernement et les citoyens de la région	Mesure « illusion », insuffisante par rapport aux besoins structurels Poste coûteux Officialise la division M/V
6.06.2017	Création du groupe de pilotage Poméranie-occidentale	Rassemble les secrétaires d'État de tous les ministères, coordonnent les activités pour la région, conseille sur les thèmes de la Région, propose ses projets	Montrer une attention spécifique à la Poméranie-occidentale dans les prises de décisions du Parlement	
2018	Mise en place d'un fonds dédié à la Poméranie-occidentale	3 millions par an pour financer des projets dans la région renforçant le développement économique, social, culturel du Land, ou l'identité régionale et la cohésion sociale de la Poméranie-occidentale.	Financer les projets qui n'obtiennent pas d'autres financements. Apaiser les tensions liées au manque d'investissements dans la région Encourager les acteurs locaux à proposer des projets	Fonds inégalement répartis dans la région. Trop d'interconnaissance. Opacité dans l'attribution des subventions
11.04.2018	Création du Conseil de Poméranie-occidentale	Rassemble 10 personnes spécialistes de l'économie, des politiques publiques, de la culture, qui font un travail de conseil auprès du gouvernement. Accompagnent la gestion du Fonds.	Une mesure supplémentaire pour montrer un intérêt pour la région. Montrer que le Fonds est attribué sur les conseils de spécialistes.	
1.07.2019	Poste dédié à la région métropolitaine de Stettin.	Renforcer la coopération avec la région métropolitaine de Stettin, en collaboration avec le Land de Brandebourg	Offrir d'autres perspectives de développement à la région	Plutôt bien perçue
Automne 2020	Projet « Stratégie Poméranie-occidentale » en collaboration avec la fondation Körber (durée de dix semaines)	Consultation citoyenne sur place (6 réunions dans 6 villages) et en ligne (sur la plateforme dédiée)	Stimuler les habitants, les faire discuter, faire émerger des idées.	

En 2019, le gouvernement du Land acte les perspectives de développement en lien avec la coopération transfrontalière. Cette coopération avait déjà été amorcée par certaines communes comme Löcknitz et Pasewalk (voir chapitre 6). À partir de novembre 2021, un nouveau secrétaire d'État remplace Patrick Dahlemann, ce qui permet de dépersonnaliser un peu sa fonction, qui intègre désormais officiellement « l'est du Mecklembourg » (*östliche Mecklenburg*), ce qui contribue à diminuer l'opposition dans le discours public entre le Mecklembourg prospère et la Poméranie en difficulté.

Au sein du Mecklembourg-Poméranie, des programmes de développement rural ont également été mis en place, en particulier dans les régions identifiées comme particulièrement fragiles. Ces régions ont été identifiées par une politique de zonage ou par un taux de vote à l'extrême droite jugé alarmant. Les mesures mises en place s'accompagnent aussi de communication politique, pour montrer que les problèmes sont pris en compte par l'action publique. En comparaison avec les politiques fédérales comme BULE, certaines solutions mises en place comme le Fonds pour la Poméranie-occidentale profitent effectivement à des acteurs en difficultés face à des appels à projets trop complexes.

Conclusion

En 2012, Samuel Depraz interrogeait le rural comme un non-dit des politiques d'aménagement allemandes (Depraz, 2012). Pourtant, dans la deuxième moitié des années 2010, le thème des espaces ruraux semble avoir pris de l'importance dans le débat public mais aussi dans l'action publique, notamment avec le programme fédéral pour le développement rural (BULE) porté par le ministère fédéral de l'Agriculture et de l'Alimentation. Beaucoup de mesures sont prises en faveur du développement rural, aussi bien au niveau de l'Union européenne qu'au niveau fédéral ou des Länder. Ces politiques publiques sont étroitement imbriquées, à la fois en termes d'objectifs et de financements. Cependant, les implications des programmes de développement rural sont très politiques. Que ce soit en référence à la garantie des conditions de vie équivalentes ou à la suite du constat d'un vote que l'on estime de protestation, l'objectif est aussi de montrer aux citoyens qu'ils sont pris en compte au même titre que les citadins ou les habitants d'espaces ruraux prospères. Concernant les bénéficiaires de ces politiques, l'ensemble des espaces ruraux sont concernés et touchent des fonds européens, fédéraux, et des Länder. Cependant, tous n'en bénéficient pas au même degré. Les Länder de l'Est semblent moins aptes à se saisir de certains programmes, en particulier les concours et les financements sur appel à projets. Le problème se situe à la fois dans la capacité à candidater (moins de candidatures de ces Länder malgré le fait qu'ils soient

ciblés par ces politiques) et dans la capacité à remporter des financements (relativement moins de gagnants ou projets financés dans les nouveaux Länder). Si l'héritage post-socialiste peut jouer un rôle dans ces inégalités, c'est probablement moins en raison d'une « mentalité passive » qu'à cause de difficultés structurelles rencontrées dans ces espaces ruraux.

Chapitre 5 : Mobiliser le programme LEADER dans un contexte de périphérisation : stratégies locales d'adaptation à une politique européenne de développement rural

Comme l'a montré le chapitre précédent, les politiques publiques allemandes reflètent et façonnent l'évolution du regard porté sur les espaces ruraux, un regard qui oscille entre faiblesses auxquelles il faut remédier et importance des acteurs locaux pour identifier et valoriser les ressources de leur territoire. À l'échelle de l'Europe, le développement local est un thème dont l'Union européenne s'est saisie dès le début des années 1990, en mettant en place le programme pilote LEADER – Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale. Les enjeux de l'application de LEADER dans le Mecklembourg-Poméranie sont proches de ceux analysés dans le chapitre précédent pour les autres politiques de développement rural en Allemagne : ces politiques peuvent certes améliorer les conditions de vie dans les espaces ruraux, mais elles peuvent aussi contribuer à accroître les inégalités entre régions « gagnantes » et régions « perdantes » (Canete *et al.*, 2018). Pour les premières, les règles de LEADER sont parfaitement maîtrisées et peuvent même conduire à des formes d'instrumentalisation du programme. Pour les secondes, le programme a des retombées positives, mais les bénéfices sont relativement limités. Comme la littérature l'a déjà largement démontré, LEADER laisse une grande latitude aux États quant à la mise en place concrète du programme (Konecny, 2019 ; Esparcia *et al.*, 2015). Au sein de chaque État, un décalage peut dès lors s'effectuer entre la théorie pensée à l'échelon européen, celle affinée à l'échelon de l'État, et celle implémentée à l'échelon local. Ce chapitre est centré sur la mise en place concrète du programme LEADER dans le Land de Mecklembourg-Poméranie, et valorise le témoignage d'acteurs impliqués dans la pratique du programme à l'échelon local.

Depuis son lancement au début des années 1990, le programme a continuellement fait l'objet d'analyses de la part des chercheurs, en France (Buller, 2000 ; Méasson, 2007 ; Jaunet, 2009 ; Chevalier, 2010 ; Bosc, Vollet, 2013 ; Mathé *et al.*, 2014 ; Berriet *et al.*, 2016 ; Laidin, 2019) comme en Allemagne (Bruckmeier, 2000 ; Geißendörfer, 2005 ; Böcher, 2008 ; Lacquement, Raynal, 2013 ; Pollermann *et al.*, 2013 ; Müller *et al.*, 2019 ; Lécuyer, 2022). Beaucoup d'études ont porté sur les contextes nationaux d'Europe occidentale, mais aussi sur le contexte particulier des États d'Europe centrale et orientale entrés plus tardivement dans l'Union européenne, marqués par l'expérience du socialisme, peu familiers des approches intégrées du développement rural et du développement « par le bas » de l'approche LEADER (Maurel

et al., 2014). Des études ont ainsi concerné la Pologne (Furmankiewicz, 2012), la République tchèque (Lostak, Hudečková, 2010), la Slovénie (Volk, Boinec, 2012), la Roumanie (Marquardt *et al.*, 2012) ou la Lituanie (Macken-Walsh, 2010). Les spécificités d'un héritage socialiste dans la mise en place de LEADER ont également été étudiées en Allemagne orientale, notamment en Thuringe (Lacquement, Raynal, 2013), ou dans une perspective comparative entre Est et Ouest (Böcher, 2008 ; Pollermann *et al.*, 2014). Plusieurs de ces études sur la mise en place du programme LEADER dans les campagnes post-socialistes concluent à une spécificité de ce contexte, notamment en ce qui concerne les difficultés à mettre en place une politique ascendante, en raison de la prédominance des directives nationales ou d'alliances politiques locales (Brückmeier, 2000 ; Lacquement, Chevalier, 2016 ; Lacquement, Raynal, 2013 ; Franceschi, 2014 ; Marquardt *et al.*, 2012 ; Furmankiewicz *et al.*, 2010 ; Macken-Walsh 2010). La littérature sur les espaces ruraux en difficultés démographiques et socio-économiques montre en parallèle que l'application du programme LEADER y est souvent plus ardue (Labianca, 2016, Zamfir, 2020). Le Mecklembourg-Poméranie se situe dans un contexte particulier : concerné par de fortes difficultés socio-économiques et démographiques (voir chapitres 2 et 3), il est également marqué par un héritage post-socialiste, même si ce contexte est moins prégnant que dans les pays d'Europe centrale et orientale ayant rejoint plus tardivement l'Union européenne.

La première section du chapitre revient sur l'origine du programme LEADER, son évolution et son mode de fonctionnement, en Europe, en Allemagne, et dans le Land de Mecklembourg-Poméranie. La deuxième section du chapitre présente la méthodologie de recherche élaborée pour analyser les modalités de mise en place du programme LEADER dans des régions aux contextes divers. Celle-ci repose sur une combinaison de méthodes qualitatives, dont les deux principales sont l'entretien semi-directif et l'observation dans une pluralité de contextes (visites, réunions, évènements LEADER). La troisième section aborde les acteurs du programme LEADER et leurs relations à différents échelons. Tout d'abord, les relations entre les régions LEADER et les *Kreise*, qui sont parfois ambivalentes ; ensuite, les relations entre acteurs au sein du Groupe d'Action Locale (GAL) ; enfin, les acteurs défaillants, qui échouent à mobiliser LEADER ou à porter un projet. L'analyse se focalise dans une quatrième section sur les projets LEADER et l'attribution des fonds, en abordant notamment les stratégies de contournement et d'instrumentalisation du programme LEADER. Cette dernière section montre donc comment certains acteurs sont en mesure de faire passer leurs

projets malgré leur non-conformité ou de contourner l'impératif d'innovation propre au programme LEADER²⁰³.

1. LEADER, un programme européen de développement rural modulable

Programme emblématique de la politique européenne de développement rural, LEADER fait partie des politiques publiques reposant sur l'implication des acteurs locaux. Conçu pour laisser une certaine latitude aux États, il pose un cadre commun à l'ensemble des régions LEADER, territoires locaux de projets auxquels l'Union européenne attribue un budget pour le développement rural.

1.1. Qu'est-ce que le programme LEADER ?

Cette sous-partie expose les origines du programme LEADER, son fonctionnement reposant sur les principes du développement endogène et ses enjeux, notamment en matière d'innovation.

1.1.1. Naissance et développement du programme LEADER dans les années 1990

LEADER est un programme de développement rural européen né dans les années 1990. Il a pour objectif de favoriser le développement local dans les espaces ruraux à travers une approche multisectorielle. L'Union européenne commence à s'intéresser au développement local dans les années 1980, alors que plusieurs outils mobilisant ce mode de gestion ont été développés dans les années 1960 et 1970 dans des pays de l'Ouest de l'UE comme la France et le Royaume-Uni (Chevalier, 2014). Avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à l'UE en 1985, il devient utile d'adopter de nouveaux outils de développement, pour deux principales raisons. D'une part, les régions industrielles en reconversion sont concurrencées par la main-d'œuvre ibérique, peu onéreuse. D'autre part, certaines régions comme le centre de l'Espagne connaissent des départs massifs des campagnes vers les villes, atteignant parfois un niveau important de dépeuplement (*ibid.*). L'objectif des décideurs européens est donc initialement de proposer aux régions en difficulté des outils pour résoudre elles-mêmes leurs problèmes de développement. Ces outils sont par exemple des Programme d'Initiative Communautaire (PIC) qui sont surtout réalisés dans des logiques sectorielles (Chevalier & Dedeire, 2014). Trois grands objectifs sont formalisés par la Commission Européenne en 1994 en matière de

²⁰³ Ce chapitre s'appuie sur un article paru dans la *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* (Lécuyer, 2022).

développement rural : sensibiliser les décideurs européens à l'importance des investissements dans des facteurs immatériels, émanciper les acteurs locaux en leur redonnant un certain pouvoir d'agir sur leur territoire, et diffuser l'apprentissage du développement durable à l'échelon local (Jouen, 2011).

Si le développement local est par la suite moins prioritaire et moins médiatisé à la fin des années 1990, il revient sur le devant de la scène politique européenne en 2003, quand le programme LEADER est intégré à la Politique Agricole Commune (PAC), au sein du second pilier consacré au développement rural. Contrairement aux programmes de convergence des objectifs 1 et 2 des Fonds structurels européens, l'objectif du programme LEADER n'est pas de corriger les disparités, mais d'expérimenter de nouvelles approches et de nouvelles méthodes (Chevalier, 2014). Il valorise donc les projets pilotes qui pourraient enrichir les politiques de développement rural à des échelons plus larges.

Le programme LEADER s'inscrit dans une démarche de développement à la fois locale et intégrée : locale, car il s'agit d'un modèle *bottom-up*, c'est-à-dire ascendant, et intégrée, car non sectoriel. Le fait de confier à un groupe d'acteurs locaux le soin de rédiger une stratégie de développement adaptée à leur territoire, puis de la mettre en œuvre en gérant un budget constitue en soi une innovation :

« L'innovation se situe dans la genèse d'une action politique de niveau local mettant en scène des acteurs représentatifs de la société rurale et les impliquant dans une démarche prospective et participative (Dargan, Shucksmith, 2008 ; Chevalier, 2014 ; Maurel *et al.*, 2014). »

(Lacquement, Chevalier, 2020a, p.1)

À sa création, le programme s'accorde donc avec un changement de paradigme des politiques d'intervention publique, celui des démarches ascendantes et intégrées de développement local. Ce changement se traduit d'abord dans la politique régionale qui deviendra la politique de cohésion, puis la politique agricole commune qui deviendra la politique rurale de l'Union européenne (Lacquement, Chevalier, 2020a).

Bien que LEADER soit un programme de développement mettant l'accent sur la gestion locale de territoires ruraux, un grand nombre des règles qui le constituent sont édictées aux échelons supérieurs. Les grandes directives-cadres sont prises à l'échelon européen, mais chaque État membre de l'Union a une grande latitude dans son utilisation de LEADER (Chevalier & Dedeire, 2014 ; Chevalier *et al.*, 2018).

1.1.2. Le fonctionnement du programme LEADER, centré sur les Groupes d'Action Locale (GAL)

Le programme fonctionne de la façon suivante : les acteurs locaux doivent se constituer en région, en justifiant le périmètre choisi et en proposant une stratégie de développement pour ce territoire. Si leur candidature est acceptée, la région est financée pour la durée de la période. La constitution des régions LEADER fonctionne donc selon le principe de mise en concurrence, mais aussi selon le principe de distinction. Chaque région fonctionne grâce à un Groupe d'Action Locale (GAL), une assemblée constituée d'acteurs locaux de la région représentant divers secteurs (politiques, économique, associatif). Le GAL est chargé de définir une stratégie de développement adaptée au territoire, qui comporte souvent une partie de diagnostic, mais doit aussi gérer le budget de la région. Le GAL évalue les projets proposés par la société locale allant dans le sens de la stratégie de développement établie au sein de la région LEADER, et leur alloue une partie du budget. Un manager est chargé de gérer la région et le GAL, sans avoir de pouvoir de décision dans le choix des projets financés.

Le programme LEADER fonctionne par périodes de financements ; les règles peuvent changer à chaque nouvelle période (tableau 5.1).

Tableau 5.1 - Périodes de financement du programme LEADER

Programme	Période
LEADER I	1990-1993
LEADER II	1994-1999
LEADER +	2000-2006
LEADER	2007-2013
LEADER	2014-2020 (prolongée de 2 ans)

Si les premières périodes sont relativement peu encadrées, dès LEADER II, les règles se précisent, notamment avec la contractualisation des GAL²⁰⁴, dont la composition est progressivement devenue invariable (Chevalier, Dedeire, 2014). L'organisation des GAL devient alors relativement figée : représentants des communes et des *Kreise* de la région LEADER, membres des organisations professionnelles présentes dans la région, travailleurs associatifs (culture, sport, patrimoine, environnement) (Lacquement, Raynal, 2013). Il est intéressant de noter que cette standardisation concerne aussi bien les GAL des anciens Länder que ceux des nouveaux : les membres des élites locales présents dans les groupes sont

²⁰⁴ La candidature de la région en tant que région LEADER ne peut être acceptée que si les membres supposés du GAL sont issus des secteurs de l'administration, de l'entrepreneuriat, et du monde associatif.

similaires à l'Est et à l'Ouest (*ibid*). De l'avis des managers interrogés (voir 2. Méthodologie de l'enquête), le programme est devenu beaucoup plus contraignant à partir de la période LEADER +, au cours de laquelle sont formulées des lignes directrices en matière d'orientation du développement rural (Dargan, Schucksmith, 2008 ; Pollermann *et al.*, 2014). Le programme a donc évolué vers un encadrement de l'initiative locale par des normes établies au niveau supérieur (souvent au niveau national) de plus en plus prescriptives (Chevalier, Dedeire, 2014).

1.1.3. Des enjeux en matière d'innovation dans le programme LEADER

Si le fonctionnement et l'application du programme LEADER constituent en soi une innovation en matière de développement rural, une nouvelle étape du développement des espaces ruraux européens (Osti, 2000), le programme a également pour objectif l'émergence d'innovations dans les espaces ruraux visés. Cependant, cette innovation peut être envisagée différemment d'une innovation purement technique, et concerner des modalités d'organisation, d'aménagement et de développement des territoires ruraux (Lacquement, Quéva, 2016). Ainsi, l'innovation sociale

« se démarque de la vision normative de l'innovation dans le développement territorial, qui tend à réduire les facteurs principaux du changement et de la croissance économique à l'introduction de techniques nouvelles de production ou de service. Elle privilégie donc les dimensions sociales de l'innovation et considère le processus de production de l'innovation comme un processus social (Cloutier, 2003 ; Hillier *et al.*, 2004 ; Fontan *et al.*, 2004). »

(Lacquement, Chevalier, 2016)

L'innovation au sein du programme LEADER a fait l'objet de plusieurs études, dès la mise en place du programme dans les années 1990. Il en ressort que l'interprétation de l'innovation par les acteurs de LEADER peut donner lieu à une innovation négociée, contestée, voire même d'une résistance à cette innovation (Dargan, Schucksmith, 2008). Si plusieurs travaux voient en l'innovation sociale une réponse pertinente aux départs et à la marginalisation des régions les plus en difficulté (Nordberg *et al.*, 2020 ; Bosworth *et al.*, 2020), beaucoup d'autres concluent à un appauvrissement de l'innovation, ou à une innovation sociale entravée par des charges administratives toujours plus lourdes (Pollermann *et al.*, 2014 ; Navarro *et al.*, 2016 ; Dax *et al.*, 2020). Si le programme constituait un changement important dans les politiques de développement rural européennes dans les années 1990, il représente aujourd'hui aux yeux de la plupart des acteurs locaux une source de financement comme une autre (Zamfir, 2020).

1.2. Le programme LEADER en Allemagne, adaptable à chaque Land

Le programme LEADER est appréhendé différemment par chaque État membre de l'UE (Konecny, 2019 ; Chevalier, Dedeire, 2014). L'application du programme varie beaucoup d'un pays à un autre, car son objectif n'est pas de définir un cadre strict, mais plutôt de s'adapter au contexte de chaque pays, qui peut répartir différemment les fonds européens qu'il reçoit, et ainsi attribuer au programme LEADER un budget plus ou moins important. En moyenne en Allemagne, un Land verse 12 % de son budget du FEADER à LEADER²⁰⁵. À titre de comparaison, la France verse environ 6% de ce budget à LEADER (Lacquement & Chevalier, 2020). Dans le cas d'un État fédéral comme l'Allemagne, une grande marge de manœuvre est laissée aux différents Länder.

Tableau 5.2- Répartition des fonds du FEADER (additionnés du cofinancement national) par domaine de financement par Land en pourcentage pour la période de financement 2014-2020

	Agriculture	Environnement/ Climat/Bois	Développement Rural (autre que LEADER)	LEADER	Aide technique
Bade-Wurtemberg	26	60	6	6	2
Basse-Saxe/Brême	31	31	28	6	1
Bavière	12	75	6	6	1
Brandebourg/Berlin	22	38	10	26	4
Hesse	23	41	20	12	4
Mecklembourg- Poméranie	30	31	28	8	3
Rhénanie-du-Nord- Westphalie	19	57	17	6	1
Rhénanie-Palatinat	29	48	6	13	4
Sarre	16	43	23	14	4
Saxe	24	33	1	40	2
Saxe-Anhalt	22	30	36	8	4
Schleswig-Holstein	34	29	21	13	3
Thuringe	20	47	25	6	2
Moy. Allemagne	24	43	17	13	3

Source : BMEL, 2015

Dans le Mecklembourg-Poméranie, le ministère de l'Agriculture verse seulement 8 % du budget européen du Land à LEADER (tableau 5.2), le minimum obligatoire étant de 6 %. Un des facteurs explicatifs à cette faible part est que les fonds versés à LEADER sont gérés localement : la décision d'attribuer les financements à tel ou tel projet de développement local revient au Groupe d'Action Locale (GAL), constitué d'acteurs locaux publics et privés issus

²⁰⁵ BMEL, mai 2015.

de différents secteurs (collectivités locales, entreprises, associations, etc.). Le budget alloué à LEADER échappe donc au ministère de l'Agriculture du Land, auquel LEADER est rattaché. Ne verser que 8 % des fonds du FEADER à LEADER pourrait donc être une façon pour le ministère de garder la mainmise sur le budget du Land, sans en déléguer la gestion à l'échelon local.

Cependant, d'autres Länder ont fait des choix radicalement différents. La Saxe a ainsi décidé d'innover en matière de procédures de financement du développement rural, et de miser principalement sur LEADER, en y attribuant 40 % du budget du FEADER (tableau 5.2), avec un transfert de compétences associé. Cette décision a été prise par le gouvernement du Land, afin de simplifier les formalités administratives liées à l'attribution des fonds européens. Le plus important dans ce changement est avant tout que LEADER est un fonds géré localement ; la Saxe a donc fait le choix de laisser un grand nombre de décisions se prendre à l'échelon local. Ce changement de stratégie impulsé en 2016 par le ministère de l'Environnement et de l'Agriculture de la Saxe est intitulé « Réorientation du soutien du FEADER à partir de 2020, FEADER-RESET ». Il s'appuie principalement sur l'autodétermination locale (« *Regionale Selbstbestimmung* »), et constitue un choix radical ; le second plus gros budget attribué à LEADER est celui du Brandebourg (26 %) puis de la Sarre (14 %), mais sept des treize Länder bénéficiant du FEADER attribuent moins de 10 % de leur budget à LEADER. Le fait que la Saxe, l'un des nouveaux Länder nés après la Réunification, soit pionnière dans ce transfert de fonds à l'échelon local est d'autant plus surprenant que la décentralisation et le développement par le bas représentent un apprentissage long et complexe en Allemagne orientale (Maurel *et al.*, 2014). Les campagnes est-allemandes, rapidement décollectivisées à la Réunification, ont dû intégrer tout aussi rapidement le paradigme du développement local incarné par le programme LEADER (Lacquement & Chevalier, 2016), ce qui constitue une rupture importante avec l'héritage de planification de ces territoires (voir chapitre 4). Depuis le début des années 1990, les nouveaux Länder ont dû engager des réformes territoriales favorisant la décentralisation et l'autonomie des collectivités locales, et l'application du programme LEADER suppose en outre la mise en place de systèmes d'action locaux. Ce choix de la Saxe montre donc une volonté affichée de se saisir des outils européens permettant le développement rural intégré et le développement par le bas, contrairement au Mecklembourg-Poméranie qui peine à mobiliser pleinement ces méthodes encore relativement nouvelles.

1.3. Appliquer le programme LEADER dans le Mecklembourg-Poméranie, un Land rural de l'est de l'Allemagne

Les difficultés spécifiques à mettre en place LEADER dans le Land est-allemand de Mecklembourg-Poméranie, aux conditions particulièrement défavorables, ont fait l'objet d'études qui soulignent le manque de participation des habitants et l'impact de l'héritage socialiste (Pollermann *et al.*, 2014 ; Dargan, Schucksmith, 2008). Les résultats d'une étude portant sur l'innovation au sein du programme LEADER+ dans plusieurs pays, décrivent le Mecklembourg-Poméranie comme une région dans laquelle l'héritage socialiste a entraîné l'absence d'un milieu créatif, un manque d'esprit d'entrepreneuriat et la concentration du pouvoir par le gouvernement du Land, limitant toute approche *bottom-up* (Dargan, Schucksmith, 2008). Ceci viendrait conforter l'hypothèse d'un déséquilibre entre Est et Ouest dans la mise en place du programme. Cet héritage socialiste dont l'effet est postulé dans de nombreux travaux sur la mise en place de LEADER dans les pays d'Europe centrale et orientale est cependant à relativiser dans le cas de l'Allemagne orientale. Le programme LEADER a été mis en place dès 1990 dans toute l'Allemagne réunifiée, les acteurs des nouveaux Länder ont donc découvert les règles LEADER presque en même temps que leurs homologues du reste de l'Allemagne. Bien que moins familiarisés aux procédures du développement par le bas, la situation diffère de celle des pays comme la Pologne ou la Hongrie, qui ont mis en place LEADER à la fin de la période LEADER + (Maurel, 2008). Les conclusions d'une étude sur la période LEADER 2007-2013 portant sur les spécificités de la mise en place du programme dans l'est de l'Allemagne tendent plutôt à souligner les similarités entre Mecklembourg-Poméranie et Länder de l'Ouest (Pollermann *et al.*, 2014). Comme le soulignent ces analyses, les difficultés d'application du programme ne sont pas seulement le fait d'un héritage socialiste. D'autres causes peuvent apparaître, tout comme d'autres réactions de défiance peuvent émerger dans des États membres plus anciens (Dargan, Schucksmith, 2008), en particulier dans les régions les plus affaiblies structurellement. Dans les régions de l'Objectif Convergence établies par l'Union européenne pour 2007-2013²⁰⁶, régions les plus pauvres de l'UE dont fait partie le Mecklembourg-Poméranie²⁰⁷, l'innovation peut ainsi s'avérer trop difficile à mettre en place pour les acteurs locaux et susciter de la

²⁰⁶ Régions du niveau NUTS 2 (entre 800 000 et 3 millions d'habitants) dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne.

²⁰⁷ Les autres régions allemandes concernées sont la Thuringe, le nord-est du Brandebourg, ainsi que les villes de Magdebourg, Dessau, Dresde et Chemnitz, https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/how/is-my-region-covered/2007-2013/ consulté en août 2022.

méfiance vis-à-vis du programme (Labianca, 2016). Marie-Claude Maurel relevait également en 2008 que « les effets de polarisation spatiale qui aggravent les risques de marginalisation des territoires ruraux périphériques » pouvaient être un frein à la bonne réception du programme LEADER (Maurel, 2008). Être une région périphérisée serait donc dans le cas du Mecklembourg-Poméranie plus déterminant dans la capacité à se saisir pleinement du programme LEADER que l'héritage socialiste seul.

2. Méthodologie de l'enquête : la région LEADER comme point d'entrée sur le terrain

Une grande partie de l'enquête de terrain sur laquelle s'appuie ce travail de thèse est liée au programme LEADER. Les terrains d'enquêtes, identifiés à partir de critères démographiques (voir chapitre 1), correspondent au périmètre de régions LEADER (1.1.). Les premiers interlocuteurs dans chaque terrain ont été les managers des régions LEADER d'étude, ainsi que des membres des GAL (1.2.). Parmi les réunions et événements observés sur place (voir chapitre 4), plusieurs étaient directement en lien avec le programme LEADER et les projets qu'il avait permis de financer (1.3.). Enfin, l'analyse des stratégies de développement local établies par les GAL dans chaque région LEADER a constitué un préalable à l'enquête de terrain, permettant d'établir le profil des différents terrains d'étude, et de dégager les ressemblances et divergences en matière d'orientation stratégique (1.4.).

2.1. Des régions LEADER aux dynamiques contrastées

L'enquête de terrain a été menée au prisme du programme LEADER, avec le choix de régions LEADER sélectionnées selon les analyses quantitatives de la démographie du Mecklembourg-Poméranie. Comme cela a été montré dans le premier chapitre, deux indicateurs ont été pris en compte : la variation du nombre d'habitants entre 1991 et 2011 (date du dernier recensement allemand), ainsi qu'un indicateur de développement démographique durable permettant d'identifier une potentielle évolution des territoires étudiés : plus l'indice est bas, plus la population est vieillissante. Dans ce cadre, deux premières régions avec des indices bas ont tout d'abord été sélectionnées (figure 5.1), et ont été enquêtées dès 2018 (cf. tableau 1.4).

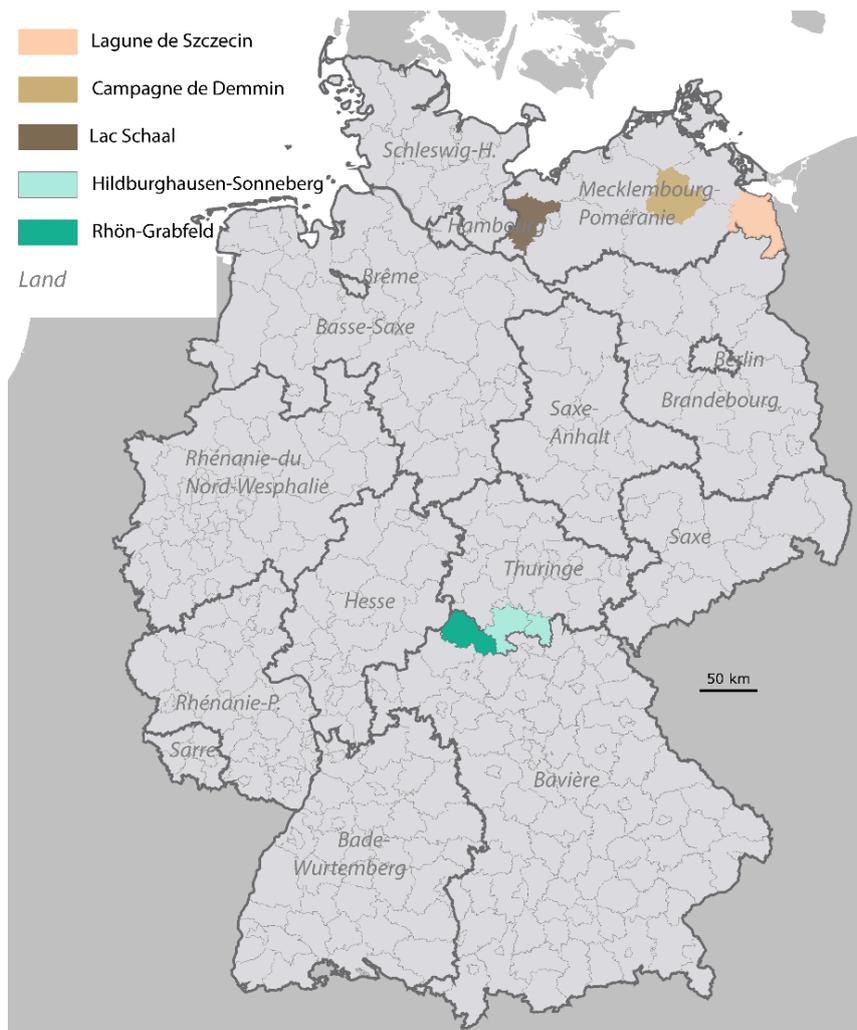
- La région LEADER « *Demminer Land* » (Campagne de Demmin), cumulant les indicateurs les plus négatifs, archétype de région rurale faiblement densément peuplée en forte décroissance.

- La région LEADER « *Stettiner Haff* », (Lagune de Stettin), aux indicateurs démographiques négatifs, mais avec une perspective de renouveau par le développement de relations transfrontalières avec la Pologne (voir chapitre 6).

Une troisième région a été ajoutée lors du séjour de terrain du printemps 2019, avec des indices de développement démographique plus élevés, afin d’apporter un contrepoint aux deux premiers terrains d’enquête :

- La région LEADER « *Mecklenburger Schaalseeregion* » (région mecklembourgeoise du lac Schaal), se caractérise à la fois par une moindre décroissance démographique entre 1991 et 2011 et par une population plus jeune. Bien qu’également située dans le Land de Mecklembourg-Poméranie, elle présente un contexte démographique moins extrême que les deux précédentes, et bénéficie de la proximité des villes de Lübeck et Hambourg.

Figure 5.1 - Localisation des régions LEADER d'étude



J. Lécuyer, 2022

Enfin, afin d'élargir encore les perspectives et de mettre en relief d'éventuelles spécificités des régions du Mecklembourg-Poméranie, deux régions LEADER situées dans d'autres Länder ont également été étudiées plus ponctuellement pour compléter cette étude²⁰⁸ :

- La région LEADER « Hildburghausen-Sonneberg », dans le sud-ouest de la Thuringe. Située à la frontière avec la Bavière, elle est relativement favorisée à l'échelle du Land, car beaucoup d'habitants travaillent en Bavière, mais est éloignée de la capitale, Erfurt. Elle a perdu 15% de sa population entre 1991 et 2011 (comme la région de la lagune de Stettin).
- La région LEADER « Rhön-Grabfeld », en Bavière, à la frontière avec la Thuringe, apparaît comme une région marginalisée par rapport au reste de la Bavière, mais stable sur le plan démographique (+1.82 % entre 1991 et 2011)

Avoir un cas d'étude en Thuringe permet de comparer les régions d'étude du Mecklembourg-Poméranie avec une autre région au contexte post-socialiste, mais dans le cadre d'un Land différent. Les différences observées semblent tenir principalement au fonctionnement administratif variant d'un Land à l'autre. Les projets et difficultés rencontrées sont en revanche relativement similaires à celles du Mecklembourg-Poméranie.

Le cas d'étude bavarois est quant à lui utile pour comprendre comment le programme LEADER est mis en place dans un Land au contexte démographique et économique à l'opposé de celui du Mecklembourg-Poméranie. Comme le montrent les cartes du chapitre 2 (partie 2.2), le taux de chômage y est faible et le revenu par habitant parmi les plus élevés d'Allemagne. La Bavière a une superficie beaucoup plus importante que la Thuringe et le Mecklembourg-Poméranie, et compte 68 régions LEADER pour la période 2014-2020, contre 15 en Thuringe et 14 dans le Mecklembourg-Poméranie. L'entretien avec la manager de la région Rhön-Grabfeld m'a donc permis d'avoir un aperçu du fonctionnement du programme dans un contexte de région rurale relativement prospère et stable démographiquement.

²⁰⁸ Ces deux régions supplémentaires ont fait l'objet d'un travail de terrain en juillet 2020 et juillet 2021 dans le cadre du programme de recherche « Un ciel toujours partagé ? Sociétés et territoires allemands de l'Est et de l'Ouest trente ans après la Réunification » financé par le CIERA.

2.2. Les managers, figures centrales du programme LEADER

Les managers des trois régions LEADER du Mecklembourg-Poméranie ont été les points d'entrée de l'enquête de terrain et les premières personnes enquêtées dans le cadre d'entretiens semi-directifs entièrement retranscrits, d'une durée d'1h à 3h (tableau 5.3).

Tableau 5.3 - Récapitulatif des entretiens réalisés avec les managers LEADER

Land	Nom de la région	Fonction	Lieu	Date	Durée
MV	Campagne de Demmin	Manager	Demmin	mai-18	3h
MV	Campagne de Demmin	Ancienne manager, gestionnaire d'un château	Kummerow	juin-18	1h
MV	Campagne de Demmin	Manager	Demmin	avr-19	2h
MV	Lagune de Stettin	Manager	Pasewalk	mai-18	2h
MV	Lagune de Stettin	Manager	Pasewalk	mai-19	2h
MV	Lac Schaal	Manager	Rehna	avr-19	1h30
T	Hildburghausen-Sonneberg	Manager	Hildburghausen	juil-20	3h
B	Rhön-Grabfeld	Manager	Bad Neustadt	juil-20	2h

L'objectif des entretiens semi-directifs avec les managers n'était pas tant la collecte d'informations formelles que le recueil de leurs avis et impressions sur les caractéristiques de leur territoire d'action, le fonctionnement de LEADER et le développement de leur région. Les enquêtés étaient donc relativement libres d'aborder les sujets qui leur paraissaient importants. De grands thèmes ont malgré tout été systématiquement abordés et faisaient l'objet de questions s'ils n'avaient pas été spontanément évoqués : l'évolution de la situation de la région au cours des dernières années, l'avenir de la région, la perception des faiblesses et des ressources de la région, le fonctionnement du GAL et ses limites, la stratégie de développement, les meilleurs projets/projets ayant échoué ou étant particulièrement clivants, la collaboration avec les autres échelons politiques.

Les managers m'ont ensuite recommandé des contacts potentiels pour une trentaine d'entretiens avec d'autres acteurs du développement local (annexe 1), et m'ont permis de participer à plusieurs événements liés à LEADER (voir 2.3). La plupart des personnes ainsi recommandées étaient membres des GAL (et issues aussi bien du monde politique qu'économique ou associatif) et/ou porteuses de projets LEADER. C'est aussi grâce aux entretiens avec les managers que j'ai pu approfondir mes connaissances sur les régions, puisque dans chaque terrain d'étude, ils m'ont invitée à assister à des réunions ou événements en lien avec les projets de leur région.

2.3. L'observation pour mieux saisir les interactions entre les acteurs locaux

Les moments d'observation ont eu lieu dans plusieurs contextes : seule avec le manager, dans le cadre d'une visite de groupe menée par le manager, ou encore dans le cadre d'une réunion plus officielle. Dans tous les cas, l'objectif était de mieux cerner le regard porté par les managers sur les projets menés au sein de leur région, au-delà des présentations formelles et souvent très succinctes des projets proposées en ligne, sur les sites internet des régions LEADER.

Un tour commenté de la région a tout d'abord eu lieu en mai 2018 dans la région LEADER de Demmin, sur une proposition du manager devant mon intérêt pour les différents projets mis en place. Nous sommes donc allés en voiture sur les lieux de plusieurs projets (présentés dans 4. Quels projets financés et par quels moyens ?), en discutant des modalités de chacun. Cette visite, moins formelle que l'entretien enregistré conduit le matin même, a permis de recueillir un certain nombre d'informations plus librement, par exemple un avis plus tranché sur le bon fonctionnement d'un projet, son utilité, le processus de financement.

Le deuxième tour commenté mené dans la deuxième région d'étude de la lagune de Stettin a eu lieu dans des conditions très différentes en juin 2018. À la suite de notre entretien, la manager m'avait proposé de me joindre à une visite qu'elle organisait quelque temps plus tard à destination d'un groupe de l'université de Greifswald²⁰⁹. Je suis arrivée avec elle avant le groupe pour préparer la journée (récupérer la nourriture chez le traiteur local, installer les tables), qui commençait par un petit repas dans l'une des maisons multiples rénovées par LEADER, un projet phare de la région (figure 5.10). J'ai ainsi pu mesurer l'importance qu'elle accordait à cette visite et ses attentes vis-à-vis du groupe. Deux acteurs locaux avaient été invités à se joindre au groupe pour une discussion sur le développement régional avant la visite proprement dite : le propriétaire de la maison, un entrepreneur local, et une employée du service d'aménagement du *Amt*²¹⁰ de la lagune de Stettin. Nous avons ensuite voyagé de projet en projet dans sa voiture, ce qui m'a permis de recueillir son avis sur les visites qui venaient de se dérouler, le groupe de visiteurs voyageant dans un autre véhicule.

Le troisième évènement observé n'a pas pris la forme d'un tour commenté mais d'un petit-déjeuner organisé par la manager de la région LEADER du lac Schaal. Au début de notre entretien, la manager avait d'abord hésité à me parler librement, pensant que j'avais un rôle

²⁰⁹ Le groupe se composait de cinq étudiants de licence et leur encadrant, dans le cadre d'un cours optionnel transversal sur le développement régional.

²¹⁰ Échelon administratif inférieur au *Kreis*.

d'évaluation de son travail²¹¹. Elle ne m'a donc pas conviée à ce petit-déjeuner spontanément, mais à ma demande. L'évènement se déroulait dans un des projets LEADER phares de la région : un bâtiment rénové en serre avec un espace de réception (figure 5.2). Il consistait en un temps d'échange entre porteurs de projets LEADER de la région récompensés et éventuels porteurs de projet qui hésitaient à se lancer, car la manager souhaitait valoriser le partage d'expérience.

Figure 5.2 - Petit-déjeuner LEADER dans la serre rénovée par des fonds LEADER dans la région du lac Schaal



Source : J. Lécuyer, Dreilützow, 8 mai 2019

Enfin, le dernier évènement observé était de plus grande envergure, puisque 230 personnes étaient conviées. La conférence LEADER du Land, qui a lieu environ tous les 6 ans, s'est tenue à Güstrow (préfecture du *Landkreis* Rostock) en avril 2019, et a été organisée par le manager de la région LEADER de Demmin (figure 5.3). L'ensemble des managers des 14 régions LEADER du Land ainsi que leurs assistants et certains membres des GAL étaient présents, de même que des représentants du Land, de l'État fédéral et de l'Union européenne, ainsi que des journalistes (photo c). Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation du Land a fait un discours sur l'importance de LEADER pour le développement rural du Land (photo a), et après les discours de la matinée, chaque région a proposé ses spécialités culinaires à des stands pour la pause déjeuner. Chaque région avait également deux grands panneaux de présentation de ses principaux projets, exposés dans la salle de réunion. Un temps a été dédié après la pause déjeuner à la visite de cette exposition temporaire (photo b).

²¹¹ Plusieurs personnes interrogées ont eu ces réserves au cours des entretiens que j'ai menés. Le sujet de mon travail de thèse a laissé certains interlocuteurs dubitatifs, et a parfois été confondu avec un travail d'évaluation déguisé. J'ai dû insister à plusieurs reprises sur le fait que je n'étais pas financée par l'Union Européenne mais bien par une université française.

Figure 5.3 - Photographies de la conférence LEADER du Land le 11 avril 2019



Source : Site de la région LEADER de Güstrow, 11 avril 2019

L'après-midi a été consacré à la présentation de deux exemples de projets, puis à une table ronde rassemblant la représentante des managers du Land, une représentante de la direction générale du groupe "Agriculture et développement rural" de la Commission européenne, un représentant du ministère de l'Agriculture et de l'Environnement, ainsi qu'un représentant du ministère fédéral de l'Agriculture et de l'Alimentation. Cet évènement était l'occasion de rencontrer les managers des autres régions que celles étudiées, d'identifier le type de projets mis en avant et présentés comme modèles, mais aussi de mieux comprendre le discours officiel sur LEADER et sa réception par les managers et membres des GAL. En effet, les réactions orales et spontanées donnaient une autre image de LEADER que les documents écrits, plus formels, produits par chaque région.

2.4. L'analyse des documents d'aménagement, préalable nécessaire à la compréhension du fonctionnement de la région

Les « Stratégies de développement local » de chaque région d'étude, disponibles en ligne, ont constitué un premier contact avec le terrain, en amont des séjours de recherche. Très cadrés, ces documents présentent un diagnostic de la région ainsi que les objectifs en matière de développement local. Le contexte d'écriture de ces documents a été évoqué au

cours des entretiens avec les managers : une partie de la section diagnostic a généralement été reprise et actualisée par les membres du GAL depuis la version précédente, mais la rédaction de ce document représente dans l'ensemble une grosse charge de travail pour les acteurs locaux. Certains managers se chargent eux-mêmes de la rédaction, comme dans la région de Demmin ou de la lagune de Stettin, d'autres font appel à des cabinets spécialisés, comme dans la région du lac Schaal (voir 4.3.1). C'est sur la base de ce document que sont évaluées les régions, qui peuvent parfois obtenir des fonds supplémentaires si leur stratégie se démarque. Malgré cette injonction à se distinguer, la Stratégie de développement local (*Strategie für lokale Entwicklung, SLE*) reste très formatée, avec un grand nombre de passages obligés. L'analyse « SWOT » (*Strengths - Weaknesses - Opportunities - Threats*), un outil de stratégie d'entreprise importé dans le management régional, en fait partie. Cette méthode est appliquée dans chaque Stratégie à plusieurs champs comme la structure de l'économie, l'environnement, ou encore la démographie (tableau 5.4).

Tableau 5.4 - Extraits comparés des stratégies de développement, catégorie démographie - Forces

Région du lac Schaal	Campagne de Demmin	Lagune de Stettin
À quelques exceptions près, développement ou croissance stable de la population dans les communes de l'ouest de la région	Beaucoup de place - peu de personnes - beaucoup de nature => plus de places pour les personnes qui ont des idées	Le solde migratoire continue d'évoluer dans une direction positive dans certaines villes et certains Ämte
Communes avec un solde migratoire positif au nord et à l'ouest, notamment le long des autoroutes de Hambourg et Lübeck et dans les environs de Schwerin	Lieux de résidence calmes et attractifs , avec une structure de peuplement historique et décentralisée	Les flux migratoires de la tranche d'âge des 50 ans et plus montrent l'attractivité de la région en tant que lieu de résidence, en particulier pour les personnes âgées
Forte proportion de femmes en âge de travailler dans la zone métropolitaine de Lübeck, Hambourg et Schwerin	Diversité de l'engagement associatif et bénévole de la population	
Proportion élevée de familles avec enfants	Bonne mise en réseau des acteurs	
	Région modèle « nouveau centre de village » à développer	

Source : Régions LEADER, période de financement 2014-2020

La comparaison de ces extraits fait ressortir la relative similarité des documents (voir en annexe 6 pour la présentation graphique des analyses), et l'aspect formaté de ce qui est attendu. Si l'une des forces de la région du lac Schaal est effectivement de bénéficier de la proximité de grandes villes comme Hambourg, Lübeck et Schwerin sur le plan de la

démographie, la région des campagnes de Demmin rencontre en revanche de grandes difficultés à « mettre ses acteurs en réseau » (voir chapitre 6), et au vu des statistiques démographiques de la région, les lieux de résidences peuvent difficilement être qualifiés « d'attractifs ». De plus, la région du lac Schaal indique une évolution positive ou stable pour les communes de l'ouest, mais la colonne des faiblesses (en annexe 6) indique une forte décroissance dans celles du nord, du sud et de l'est, montrant la difficulté à trouver des points positifs dans certains domaines. Ces analyses en quatre points sont donc en grande partie un exercice de remplissage des différentes cases, puisque comme le soulignent les managers eux-mêmes, ils connaissent très bien la situation de leur région. En effet, l'objectif de diagnostic de la région, qui était au cœur de la démarche LEADER, s'est trouvé « dilué » au fil des périodes de financement (Navarro *et al.*, 2016). Bien que la formalisation de ce diagnostic territorial ait constitué un réel apprentissage des membres du GAL dans les premiers temps de LEADER, les retours sur cet exercice formel sont désormais moins positifs.

3. Des relations entre acteurs à différents échelons

Dans le Mecklembourg-Poméranie, l'ensemble des espaces ruraux est couvert par des régions LEADER, qui recoupent partiellement les frontières des anciens et nouveaux *Landkreise*. Cette coopération avec les nouveaux *Landkreise* peut être génératrice de tensions pour les managers des régions (3.1.). En Allemagne, c'est à ces derniers que revient la composition des GAL, ainsi que l'orientation de la stratégie de développement, des exercices nécessaires, mais délicats (3.2.). Le rôle des managers est également central pour leur capacité à motiver ou non les acteurs locaux à porter des projets (Chevalier *et al.*, 2018). Les acteurs défaillants peuvent l'être pour diverses raisons, et conduire à dissuader d'autres personnes de faire appel au programme LEADER pour faire financer leur projet (3.3.).

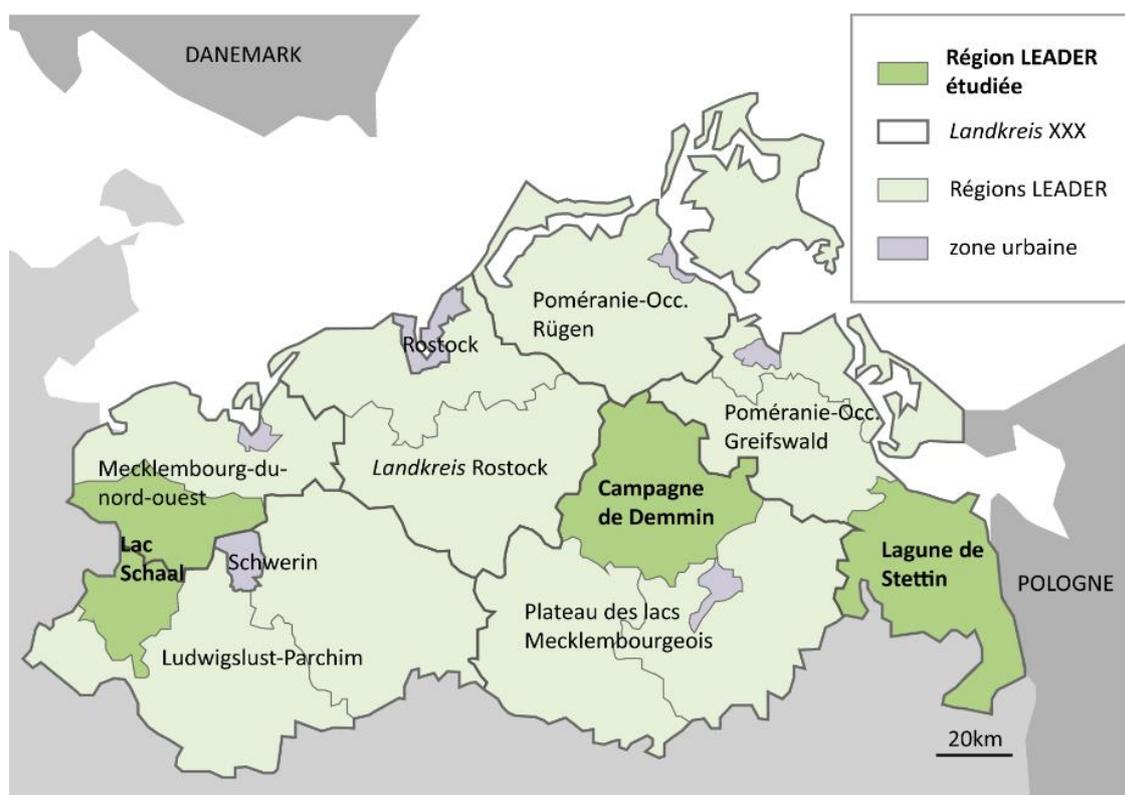
3.1. Un lien ambivalent entre *Landkreise* et LAG

Comme d'autres Länder (voir Chapitre 3, encadré 3.2), le Mecklembourg-Poméranie a connu en 2011 une réforme territoriale controversée modifiant le nombre de ses *Landkreise*. De 1990 à 2011, le Land comptait 12 *Landkreise* et 6 villes-*Landkreise*. La réforme a entraîné des fusions pour aboutir à 6 *Landkreise* et 2 villes-*Landkreise*, Rostock (centre économique) et Schwerin (capitale du Land). Cette réforme a été critiquée en ce qu'elle rend les nouveaux *Landkreise* très étendus, cinq d'entre eux sont les plus grands d'Allemagne (figure 5.4). Le *Landkreis* du Plateau des lacs Mecklembourgeois est par exemple plus de deux fois plus étendu que le Land de Sarre, ce qui en rend la gestion difficile :

« Le *Landkreis* est le plus gros de toute l'Allemagne, il est plus grand que certains Länder, je crois qu'il est plus grand que quatre des Länder. C'est vraiment, vraiment très grand²¹² »
 [manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mai 2018]

Un grand nombre des régions LEADER du Land, créées avant cette réforme, reposent sur le périmètre des anciens *Landkreise*. Les limites des régions LEADER, reprennent donc presque exactement les limites des anciens *Landkreise* (tableau 5.5). Ceci s'explique par deux raisons. D'une part, parce qu'à leur création, le siège des régions LEADER allemandes est le plus souvent adossé à l'administration des *Landkreise*. Le périmètre des régions LEADER semble en effet soumis au tropisme exercé par les maillages préexistants (Chevalier, Dedeire, 2014). Cette tendance s'observe aussi côté français, où 69% des régions LEADER sont calquées sur les périmètres des Pays ou des PNR (*ibid.*). D'autre part, les réseaux de coopérations préexistants entre acteurs d'un même *Landkreis* avaient facilité la constitution de régions LEADER reprenant les contours de ces *Landkreise*.

Figure 5.4 - Carte des *Landkreise* et des régions LEADER du Land de Mecklembourg-Poméranie pour la période de financement 2016-2022



Source : J. Lécuyer à partir de la carte des régions LEADER du gouvernement du Land

²¹² „Der Landkreis ist der größte von ganz Deutschland, er ist grösser als vier Bundesländer, ich glaube er ist größer als vier Bundesländer. Er ist wirklich, wirklich groß“.

Tableau 5.5 - Comparaison administrative des régions LEADER étudiées

Région LEADER	Rapport au <i>Landkreis</i>	Superficie	Nombre d'habitants	Densité de population
Campagne de Demmin	Une des trois régions du <i>Landkreis</i> , correspond à un ancien <i>Landkreis</i>	1580	61 882	39
Lagune de Stettin	Une des trois régions du <i>Landkreis</i> , correspond à un ancien <i>Landkreis</i>	1635	66 508	41
Lac Schaal	Cas particulier, périmètre indépendant des <i>Landkreise</i>	1177	52 941	45
Hildburghausen-S.	La région englobe deux <i>Landkreise</i>	1370	121 948	89
Rhön-Grabfeld	La région correspond à un <i>Landkreis</i>	1022	80 065	78

Source : Régions LEADER, période de financement 2014-2020

Dans ce contexte, lors de la mise en œuvre de la réforme qui a le plus souvent fusionné deux ou trois *Landkreise* en un, beaucoup de régions LEADER se sont retrouvées éloignées de l'administration de leur *Landkreis*. Des villes comme Pasewalk, siège de la région LEADER de la lagune de Stettin, et Demmin, également siège de région LEADER, ont perdu leur statut de chef-lieu de *Landkreis* ; la perte de fonctions de commandement et d'emplois associés renforce alors la périphérisation de ces régions. De plus, toute décision pour un projet LEADER à l'échelle du *Landkreis* se trouve désormais freinée, puisqu'il faut que toutes les régions LEADER composant le nouveau *Landkreis* s'accordent, comme l'évoque le manager de la région de Demmin :

« C'est difficile parce que dans mon *Landkreis* officiel, il y a trois régions LEADER, et quand on veut faire quelque chose, il faut l'accord des trois, quoi qu'on fasse. Avant, on était plus... plus seuls. On avait chacun notre chef de *Landkreis* comme interlocuteur, il savait qui on était [...] ; chaque groupe LEADER a ses propres façons de faire, sa propre procédure de choix des projets, et des moyens financiers différents²¹³. »

[manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mai 2018]

La taille des nouveaux *Landkreise* est systématiquement évoquée par les acteurs interrogés comme un obstacle au développement. Ces difficultés sont sensibles à la fois pour les régions LEADER et pour l'administration des nouveaux *Landkreise* :

²¹³ „Es ist ja schwierig, weil es jetzt mein offizieller Landkreis ist, und dass in einem Landkreis jetzt drei Leader Region sind, und man immer die Entscheidung oder die Mitbestimmung von allen drei braucht, wenn man etwas macht. Vorher war man... alleine. Man hatte den Landrat als Ansprechpartner, und er wusste immer, das ist der einer, der LEADER macht. (...) Jeder LEADER Gruppe hat ihre eigenen Regeln, ihre eigene Projektauswahl, oder ihre eigenen Fördermögen“

« On est 14 en tout dans le Mecklembourg-Poméranie ; chacun fait différemment. Maximum de financement, pourcentages, tout peut être différent. Et c'est dur de suivre pour le *Landkreis*²¹⁴ » (*ibid*).

Gérer plusieurs groupes LEADER dans un même *Landkreis* est donc difficile, d'autant plus qu'un représentant de l'administration du *Landkreis* siège généralement dans chaque Groupe d'Action Locale (GAL), ce qui multiplie pour lui les obligations et les réunions et le rend moins impliqué dans les problématiques de chaque région. Le même problème se pose pour les autres organismes fonctionnant à l'échelon du *Landkreis*, comme la société de promotion économique (*Wirtschaftsförderung*) :

« La société de promotion économique est [dans le GAL]. Mais ils n'y sont pas vraiment actifs. La région est grande, il y a beaucoup de GAL [...]. Ils couvrent tout le *Landkreis*, et c'est très difficile d'être actif dans trois GAL différents. Et c'est dur également pour l'office du tourisme d'être actif dans tous les GAL. Ils ont une dotation en personnel limitée, c'est pourquoi ils ne peuvent pas être présents à chaque réunion²¹⁵. »

[Manager de la région LEADER Lac Schaal, mai 2019]

La réforme territoriale était motivée par la volonté de réduire le nombre d'administrations, jugé trop élevé pour les faibles densités de population du Land : dans la région de Demmin, particulièrement touchée par la périphérisation (voir chapitre 3), le nombre d'habitants a par exemple diminué de plus de 20 % entre 1991 et 2011. Le périmètre des anciens *Landkreise*, est cependant jugé souvent plus adapté que le périmètre actuel pour une gestion locale du développement car plus petit, persiste malgré tout à travers les régions LEADER.

Le travail de coopération avec le *Landkreis* se trouve donc modifié depuis la réforme territoriale de 2011, et des tensions peuvent apparaître entre les membres de LEADER et le *Landkreis* :

« Je trouve que le *Landkreis* manque de... reconnaissance envers LEADER [...]. Pour moi, les grandes réunions du *Landkreis* sont comme une bourse aux contacts, où on a la chance de rencontrer des gens qui font aussi des choses bien, de mettre en place une coopération, de

²¹⁴ „In Mecklenburg-Vorpommern sind wir insgesamt 14; jede macht es irgendwie anders. Keine Maximalförderhöhe, keine Prozentsätze, alles ist da irgendwie anders. Und das ist schwer für den Landkreis nachzuvollziehen“.

²¹⁵ „Wir haben die Wirtschaftsförderungsgesellschaft bei uns drinne. Allerdings sind sie nicht wirklich aktiv. Die Region ist groß, Westmecklenburg, es gibt vier LAG, und der Landkreis Ludwigslust-Parchim hat ja drei LAG. Die Wirtschaftsförderungsgesellschaft deckt den gesamten Landkreis ab, und für sie ist ganz schwer, in drei LAGs aktiv zu sein. Und auch für den Tourismusverband ist es schwer, in allen LAGs aktiv zu sein. Sie haben überschaubar Personalschüsse, deswegen können sie nicht zu jeder Sitzung dabei sein.“

se mettre en réseau. Mais, je vais le formuler avec précaution... on ne nous invite pas toujours²¹⁶ ».

[Anonyme]

La coopération avec le *Landkreis* n'est donc pas toujours bien ancrée, en particulier depuis la dissociation du siège de l'administration des *Landkreise* de ceux des régions LEADER. Un autre mode de gestion existe cependant dans le Land, dans la région LEADER du lac Schaal. À cheval sur deux *Landkreise*, la région est donc plus indépendante du maillage administratif. Cette spécificité tient au fait que la région reprend les contours d'une réserve de biosphère. C'est la seule région LEADER du Land à s'être complètement affranchie des limites des *Landkreise*. Cette indépendance se paie cependant par un manque de communication accru, voire une mise à l'écart des acteurs de LEADER au sein des deux *Landkreise* que recoupe la région :

« Le négatif, c'est [que] je ne suis pas informée de certaines choses qui sont couplées au *Landkreis*. On ne siège pas là-bas, donc on n'est pas au courant de toutes les évolutions. [...]. Et c'est bien sûr aussi un fait que le cofinancement, dans les régions appuyées sur un *Landkreis*, se fait presque automatiquement par le *Landkreis*²¹⁷. »

[Manager de la région LEADER Lac Schaal, avril 2019]

En effet, tous les fonds européens ont vocation à être un levier pour d'autres fonds, publics ou privés. Aucun projet ne peut donc être intégralement financé par LEADER, et au moins 10 % de la somme totale doit être apportée par un autre organisme, le plus souvent une collectivité territoriale (comme le *Landkreis* ou une municipalité). Un des avantages d'avoir le siège de la région LEADER au même endroit que le chef-lieu du *Landkreis*, outre la communication facilitée, est donc d'obtenir plus facilement ce cofinancement, dont l'absence peut faire échouer des projets.

3.2. La constitution du GAL : des acteurs pionniers aux opportunistes

En comparaison avec d'autres pays ayant appartenu au bloc soviétique entrés dans l'UE au cours des années 2000, les Länder de l'est de l'Allemagne ont une longue expérience de la politique des fonds structurels (Lacquement, Raynal, 2013). Dès le début des années 1990,

²¹⁶ „Fehlt es ein bisschen an Wertschätzung, die Anerkennung ist nicht so groß wie sie sein sollte. (...) Für mich sind große Veranstaltungen des Landkreises immer wie eine Kontakt Börse, wo man die Chance hat, jemand kennenzulernen, der auch was anderes Gutes macht, um Kooperation oder Vernetzung voranzutreiben. Aber, ich formuliere es vorsichtig... Man ist nicht immer eingeladen“.

²¹⁷ „Das einzig negatives vielleicht ist für die eigene Arbeit, dass man von den Prozessen und Strukturen, die in den Landkreisen ablaufen abgekoppelt ist. Man sitzt dort nicht und kriegt bestimmte Entwicklungen nicht mit. (...) Und... es ist natürlich so dass die Geschäftsstelle, die bei dem Landkreis angesiedelt sind, sie haben diese Kofinanzierung irgendwie automatisch von dem Landkreis zur Verfügung gestellt.“

LEADER y est mis en place, même si le programme est moins encadré que dans les périodes suivantes. Le personnel mobilisé pour travailler à ce programme n'est alors pas spécifiquement formé au développement local, comme en témoigne la manager de la région de la lagune de Stettin :

« Je travaillais ici dans l'administration du *Landkreis*, au bureau du chef du *Landkreis*. C'était peu de temps après la Réunification, pour nous tout était nouveau [...]. Quand on a entendu parler de LEADER, personne ne savait ce que c'était. Et des subventions et l'Union européenne, oh mon dieu c'était si loin ! [...] En fait on m'a mise là parce que personne ne savait trop ce que c'était²¹⁸. »

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mars 2018]

Les premiers GAL ont donc parfois été dirigés par des personnes sans expérience spécifique du développement local, qui ont bénéficié de courtes formations dispensées par le Land, ce qui est aujourd'hui rarement le cas en Allemagne : la plupart ont suivi une formation universitaire dédiée. Cette ancienneté dans le fonctionnement de LEADER a des avantages mais elle conduit aussi souvent à verrouiller les GAL. Comme le signale la manager de la région de la lagune de Stettin, le bon fonctionnement du groupe est, selon elle, lié à la taille réduite du GAL et à l'ancienneté des membres (tableau 5.6) :

« Beaucoup d'autres régions nous demandent comment on y arrive : parce ce qu'on est un petit GAL, on est peu, seulement 17. Mais tous sont intégrés dans la région. Dans d'autres régions, ils ont des GAL énormes, ils sont 40, c'est souvent un problème. » [ibid.]

Dans la région de la lagune comme dans la région du lac Schaal, la petite taille du GAL et l'ancienneté des membres sont également présentées par la manager comme une des raisons du succès du groupe. Les membres n'ont pas changé depuis 2007, et lorsque le GAL perd des membres anciens, quand ils partent à la retraite notamment, les remplacer n'est pas toujours aisé, soit parce que les attentes des membres sont élevées, soit parce que la région est relativement petite et que trouver des personnes motivées n'est pas toujours facile.

« Oui c'est un problème, on est un peu âgés (*rire*). On est vieux dans le GAL... Au cours de la prochaine période de financement, je ne serai plus là, et quelques autres partiront aussi, parce qu'ils sont retraités. » [ibid.]

Cet effet de verrouillage n'est pas présent dans la région de Demmin, où le budget est plus faible et où le groupe est ouvert à qui en fait la demande. Les managers comme les membres

²¹⁸ „Ich war hier in der Kreisverwaltung, also im Landratsamt habe ich gearbeitet, es war ja kurz nach der Wende, war ja für uns alles neu (...) Als LEADER kam, da wusste hier kein Mensch was es ist, und Fördergelder und EU, oh Gott, das war alles weit! (...) Ich bin eigentlich da reingeschoben worden, weil keine so recht wusste was es ist.“

du GAL sont fréquemment renouvelés, ce qui limite l'effet d'ancienneté. Le groupe semble se distinguer par ses débats animés, principalement du fait du grand nombre de membres.

« Les gens sont vraiment très différents, oui, mais tout le monde discute. Alors que dans d'autres groupes, ce sont deux ou trois personnes qui dirigent et le reste suit. Ici, ce sont plutôt ceux qui sont investis, qui sont là à chaque fois, qui font entendre leur voix. Ceux qui sont là à chaque fois font vraiment « partie de la famille »²¹⁹. »

[ancienne manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mai 2018]

À l'inverse, la manager de la région de la lagune n'est pas du tout habituée à des débats entre membres du groupe plus restreint : il est très rare que des projets divisent le groupe.

L'arrivée de nouveaux membres peut aussi s'accompagner de doutes : dans la région de Demmin, quelqu'un a par exemple rejoint le GAL et a fait directement une demande de projet (financement pour une école privée), ce qui n'a pas été toujours bien perçu par les membres du groupe, laissant entendre qu'il pourrait avoir l'intention de se retirer du GAL une fois son projet financé. Les nouveaux membres peuvent donc être soupçonnés de rejoindre le groupe uniquement pour faire passer leur projet, et la manager de la région de la lagune de Stettin se montre très regardante sur les motivations des nouveaux membres :

« Je sais que dans d'autres GAL il y en a, mais je sais aussi qu'ils rentrent au début de la période de financement parce qu'ils pensent qu'ils auront plus facilement des subventions²²⁰. »

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mars 2018]

À l'inverse, d'autres membres du groupe présents depuis longtemps et ayant montré leur investissement peuvent être encouragés à soumettre un projet. Les groupes sont donc plus ou moins verrouillés par des membres impliqués depuis longtemps dans LEADER. Les nouveaux membres, parfois difficiles à recruter, peuvent être suspectés d'opportunisme s'ils veulent rapidement faire financer leurs propres projets.

La question des membres présents en tant que « simples citoyens » pose également problème, car ils peuvent malgré tout être impliqués dans la politique ou une association, et devraient donc être comptabilisés en tant qu'acteurs politiques ou associatifs. Ce jeu de double casquette est fréquemment relevé dans la littérature sur la spécificité de LEADER dans les

²¹⁹ „Die Leute sind wirklich sehr unterschiedlich, ja, aber alle diskutieren. In den anderen Gruppen gibt es meistens zwei oder drei, die die Führung nehmen, und der Rest folgt. Nein, es sind eher diejenigen, die sich engagieren, die an jede Sitzung da sind. Diejenigen, die jedes Mal dabei sind, sind wirklich "Teil dieser Familie".“

²²⁰ „Ich weiß, in anderen LAG gibt es das, aber ich weiß auch dass die da reinwollen immer zum Anfang der Förderperiode, weil sie glauben sie kommen denn das an Fördergelde an.“

pays avec un héritage post-socialiste : une étude polonaise a montré que dans une très large mesure, des membres non rattachés au secteur public avaient en fait une double affiliation cachée : dans 89% des GAL étudiés, la part des membres du secteur public était supérieure à celle officiellement inscrite, et dans 53% des GAL, la part du secteur public dépassait les 50%, ce qui est normalement interdit par les règles du programme LEADER (Furmankiewicz & Macken-Walsh, 2016). Dans une moindre mesure, le même type d'arrangement est observé dans le GAL suivant :

« En 'simple citoyen', on n'a que le secrétaire d'État. Enfin, il est politique, mais... Sinon des 'simples citoyens', en fait on n'en a pas, ils représentent toujours une association²²¹. »

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mars 2018]

Tableau 5.6 - Comparaison des GAL au sein cinq régions LEADER étudiées

Land	Région LEADER	Groupe	Constitué en association	Nombre de membres
Mecklembourg-Poméranie	Campagne de Demmin	Groupe d'Action Locale	non	23
Mecklembourg-Poméranie	Lagune de Stettin	Groupe d'Action Locale	non	15
Mecklembourg-Poméranie	Lac Schaal	Groupe d'Action Locale	non	16
Thuringe	Hildburghausen-S.	Groupe d'Action Régionale	oui	> 50
Bavière	Rhön-Grabfeld	Groupe d'Action Locale	oui	> 100

Source : *Stratégies de développement local des régions LEADER et entretiens*

Comme le montre le tableau 5.6, avoir un petit nombre de membres du GAL semble être une spécificité du Mecklembourg-Poméranie en comparaison avec la Bavière et la Thuringe, puisque les deux GAL étudiés dans d'autres Länder ont grand nombre de membres. La différence tient également au fait que dans les GAL du Mecklembourg-Poméranie, chaque membre ou presque est directement impliqué dans le GAL, est convié aux réunions, et est censé voter pour les projets à financer. En Thuringe et de Bavière, les GAL sont constitués en association auxquels de très nombreux acteurs locaux adhèrent. Seul un petit groupe d'entre eux effectue le travail réalisé par les membres des GAL du Mecklembourg-Poméranie.

²²¹ „Einzelbürger haben wir nur den Staatssekretär. Also der ist auch politisch... Der Staatssekretär... Einzelbürger haben wir eigentlich nicht, sie vertreten immer ein Verein“.

La composition du GAL, indispensable au bon fonctionnement de la région LEADER, est donc à la fois relativement contrainte par les directives européennes et les maillages institutionnels sur lesquels elle peut s'appuyer. Une autre catégorie d'acteurs indispensables au bon fonctionnement de la région LEADER est celle des porteurs de projets, puisque l'objectif du programme est avant tout de financer des initiatives locales favorisant le développement rural. Mobiliser des porteurs de projets peut cependant constituer une difficulté importante dans les régions les plus en difficulté.

3.3. Des porteurs de projets LEADER défaillants ?

Plusieurs difficultés ou obstacles à l'application concrète du programme LEADER apparaissent dans les régions étudiées. Un premier ensemble de limites porte sur la difficulté de certains acteurs à mobiliser le programme LEADER : bureaucratie trop importante, manque de temps, manque de personnel, méconnaissance du programme : il peut être difficile pour les managers de motiver des acteurs à proposer un projet LEADER (3.3.1.). Un second ensemble de limites apparaît une fois que le projet a été déposé : s'il n'est pas retenu pour être financé, le découragement des porteurs du projet peut les dissuader de déposer une nouvelle candidature, ou décourager leur entourage de faire de même (3.3.2).

3.3.1. Échouer à se saisir de LEADER : la difficulté à mobiliser des porteurs de projets

Que les porteurs soient publics ou privés, des disparités se font nettement sentir entre les différentes régions LEADER étudiées. Encourager des acteurs locaux à proposer des projets de développement qui entrent dans le cadre de LEADER représente un défi dans certaines régions particulièrement touchées par la déprise rurale ; dans l'ensemble, un projet LEADER mobilise moins de personnes dans le Mecklembourg-Poméranie que dans des Länder de l'Ouest (Pollermann *et al.*, 2014). Si certaines communes ont rapidement compris ce que pouvait leur apporter LEADER, cet intérêt demeure très inégal. Il dépend principalement des maires et de leur capacité à s'adapter à ce mode de financement par appel à projets, et à en comprendre les enjeux. Comme le souligne le manager de la région de Demmin, les maires font face à de nombreuses obligations et dans les communes rurales, ils exercent le plus souvent une activité en parallèle :

« Les petits villages ont en règle générale des maires « bénévoles », souvent cela veut dire qu'ils font ça parce qu'ils sont retraités, et parfois ils le font mal, [...] parce qu'ils font comme ils ont appris à leur époque. Ou alors ils sont jeunes et travaillent toute la journée, et font

cela à côté parce que personne d'autre ne voulait le faire. À eux non plus, on ne peut pas demander ce travail supplémentaire. C'est très, très difficile²²². »

[manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mai 2018]

Le maire de la ville de Demmin, âgé d'une soixantaine d'années, se sent par exemple dépassé par le nombre de propositions de financements, européens ou non. Il en saisit certaines pour rénover la bibliothèque, ou construire un parking, mais n'en fait pas une priorité. Cela représenterait un apprentissage trop important, qui changerait la façon de travailler de la mairie. D'autres maires de la région, par exemple dans la petite ville de Malchin, se sont beaucoup plus investis dans le GAL et ont même délégué à un employé de la commune la fonction de recherche de financement et montage de projets. La compétition des petites villes pour bénéficier de ressources publiques supra-locales plutôt que d'investissements privés est par ailleurs une caractéristique des régions périphérisées, ce qui renforce leur dépendance aux fonds publics (Roth, 2016).

« Par exemple à Demmin, ils n'ont pas fait attention aux délais, ils ont beaucoup manqué, ils n'ont pas rempli les demandes de financements à temps. C'était déjà le cas dans les années 90, et cela se remarque maintenant très fortement. Dans d'autres villes, cela a été beaucoup mieux établi. [Par exemple] à Malchin, ils ont très tôt dédié un poste à la gestion des fonds d'aides, des subventions. [...] Avec des petits moyens, ils ont toujours pu mettre beaucoup en place, car de manière logique les financements permettent la mise en place d'équipements de base, ou des cofinancements. (...) D'autres doivent avant tout sortir du train-train. Et... pour Demmin par exemple, c'est le cas²²³. »

[manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mai 2018]

Cette capacité inégale à se saisir de l'outil LEADER est sensible dans la répartition des projets financés de la région, mais aussi dans les types de projets. Il ne s'agit pas seulement de savoir monter un dossier LEADER, mais aussi de comprendre l'esprit du programme et de savoir comment présenter son projet de manière attractive. Dès lors, l'écart se creuse entre les acteurs des petites villes qui l'ont compris, et les autres :

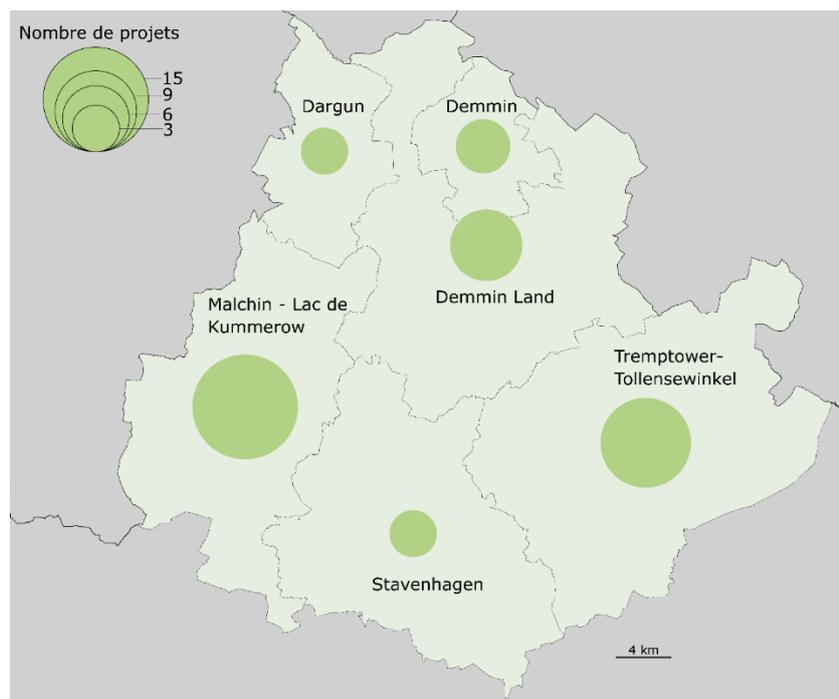
²²² „Weil die kleine Dörfer in der Regel alle ehrenamtliche Bürgermeister haben, das heißt, die machen dass entweder weil sie schon Senior sind und dann sind sie aber auch manchmal falsch weil sie dann nicht hinterherkommen, sondern sie machen es wie sie von damals gelernt haben, oder sie sind halt jünger, und arbeiten den ganzen Tag und machen das eigentlich nur nebenbei Abends weil kein andere es machen wollte. Den kann man auch keine Zusatzarbeit geben. Es ist sehr, sehr, schwierig“.

²²³ „Wenn die nicht echtpassen rechtszeitlich, wie zum Beispiel in Demmin, da haben sie sich verschlafen, sie haben sich nicht rechtszeitlich für die Fördermittel bemüht. Schon in den neunziger Jahren, dann merkt sich das jetzt ganz gewaltig. In andere Städte, sie waren besser aufgestellt. (...) In Malchin, sie haben frühzeitig eine Stelle gehabt, die sich mit Fördermittel beschäftigt, also einfach eine Arbeitskraft die dafür eingeteilt ist. (...) Mit geringen Mitteleinsatz sehr sehr viel umsetzen konnte, weil viele Fördermittel sind logischerweise, ein Mittelgrund Voraussetzung, oder Kofinanzierung. (...) Andere müssen jetzt erst aus den Trott kommen, also... Das ist für Demmin zum Beispiel der Fall.“

« On voit dans la répartition [des projets] qui est bon et qui est un peu plus mauvais. Beaucoup d'idées viennent de Dargun, parce que le maire sait que LEADER est une possibilité pour financer ses projets. Demmin essaie toujours de financer des projets qui ne passent pas vraiment à LEADER. Par exemple, ils veulent faire un parking. J'ai été obligé de leur demander comment ils pouvaient penser qu'un parking, c'était du développement rural... Oui, les parkings sont importants quand on a des manifestations, mais on ne peut pas le vendre comme du développement local²²⁴. »

[Anonyme]

Figure 5.5 - Nombre de projets LEADER financés entre 2014 et 2017 (région campagne de Demmin)



Source : Rapport d'évaluation de mi-période du LAG Demminer Land, 2018

Comme le montre la figure 5.5, le *Amt* (échelon administratif inférieur au *Kreis*) de Malchin, probablement du fait d'avoir détaché un membre de son administration à la recherche de fonds et au montage de projet, obtient le maximum de projets pour le début de la période de financement, avec 15 projets financés, pour un montant de presque 1,2 millions d'euros versés par LEADER, soit 80 000 euros par projet. À l'inverse, le *Amt* de Stavenhagen n'obtient que 3 projets malgré son territoire étendu, pour un total d'environ 117 000 euros, soit moins de 40 000 euros par projet. Le *Amt* Tremptower-Tollensewinkel a obtenu 11 projets, mais pour

²²⁴ „Man sieht in der Verteilung wer ist gut und wer ist eher ein bisschen schlechter. Viele Ideen kommen aus Dargun, weil der Bürgermeister weiß, dass LEADER eine Möglichkeit ist, seine Projekte zu finanzieren. Demmin versucht immer Projekte zu finanzieren, die nicht in LEADER wirklich reinpassen. Sie wollten mal einen Parkplatz einreichen. Habe ich sie angefragt wo ist bitte Parkplatz ländliche Entwicklung. Parkplätze sind wichtig, wenn mal Veranstaltung hat, aber man kann es nicht als ländliche Entwicklung verkaufen“.

un montant moyen de 43 000 par projet, soit également deux fois moins qu'à Malchin. De plus, le *Amt* de Malchin a également une forte capacité à obtenir des fonds privés : les projets financés sont donc de plus grande ampleur. Ces projets concernent divers domaines, comme la rénovation d'une crèche ou la création d'aménagements de loisir autour d'un étang. La maîtrise inégale du fonctionnement administratif des procédures a été fréquemment relevée dans la littérature sur LEADER, qui conclut à l'émergence d'une « classe de projet », c'est-à-dire une élite locale à l'aise avec ce type de procédures (Kovach, Kucerova, 2006). Il est intéressant de constater que cette répartition inégale, bien que constatée et déplorée par les managers, se retrouve dans chacune des régions d'étude. Dans un article intitulé « Mise en œuvre du programme LEADER de l'UE à l'échelon des États membres : Règles écrites et non écrites de la sélection des projets locaux dans la Pologne rurale », une équipe de recherche a pointé qu'un des héritages du régime socialiste était justement une réticence à accorder tous les fonds aux meilleurs dossiers : il s'avère que les membres des GAL font en sorte que chaque commune de la région touche une partie des fonds, dans un souci d'équité allant complètement à l'encontre de la mise en concurrence interrégionale (Furmankiewicz *et al*, 2021).

Des inégalités spatiales peuvent donc apparaître au sein même des régions, certaines localités semblant plus rétives à s'investir dans LEADER. Motiver des porteurs de projets dans une région dans laquelle il y a encore eu peu de projets s'avère particulièrement difficile, puisqu'il y manque selon les managers cet esprit de proposition. La « culture de l'acceptance²²⁵, qui prédispose à l'inaction des acteurs locaux » est caractéristique des régions périphérisées (Roth, 2016). Cette mentalité peu habituée au changement est souvent pointée par les personnes interrogées comme un facteur limitant :

« C'était tellement de travail... Mobiliser les gens ici... Les gens sont sceptiques par rapport aux nouvelles idées.²²⁶ »

[ancienne manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mai 2018]

Dans la région de la lagune de Stettin, la quasi-totalité des projets se concentre dans la partie nord. Pour la manager de la région, cet écart tient principalement au caractère plus agricole de la partie sud, moins valorisable *via* LEADER. Selon elle, une grande partie des projets de la région a trait au tourisme, ce que la partie nord, proche de l'eau, valorise de longue date :

²²⁵ Traduction de *Akzeptanz*, terme allemand à l'origine utilisé pour décrire l'intrusion d'un objet technique nouveau dans la vie quotidienne (Depraz, 2005)

²²⁶ „Aber es war so viel Arbeit ... Die Menschen hier zu mobilisieren ... Die Menschen sind skeptisch gegenüber neuen Ideen.“

« On a toujours des problèmes avec la partie sud. La partie nord, ils sont toujours actifs, et dans la partie sud, j'ai toujours beaucoup à faire, à aller voir les gens pour les convaincre de faire quelque chose [...]. L'agriculture, c'est à peine possible à financer et soutenir [avec LEADER], on est majoritairement sur des projets touristiques ou de services d'intérêt général. Et c'est tout simplement que dans la partie nord, il y a toujours eu du tourisme [...] déjà sous la RDA tout était loué, ils sont habitués²²⁷. »

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mars 2018]

Plus que l'absence de potentiel de développement, c'est en effet surtout le changement d'activité qui semble poser problème :

« Dans la partie sud, on a la piste cyclable de l'Oder-Neisse qui passe dans cette région, mais on n'a pas réussi à trouver quelqu'un qui veuille se mettre à son compte et peut-être ouvrir un snack, ou louer des chambres à proximité de la piste cyclable. C'est très difficile parce que ce n'est pas développé. Avant, tout était agricole, ce sont pour la plupart des paysans qui ont travaillé dans l'agriculture, mais tout s'est écroulé. Enfin, il y a encore de l'agriculture, mais qui n'emploie plus autant d'actifs. [...]. Les gens ne se sont jamais occupés du tourisme, ils ont toujours vécu de l'agriculture²²⁸. »

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mars 2018]

Cette situation est cependant susceptible d'évoluer, notamment grâce à des porteurs de projets en quelque sorte pionniers de ces régions, capables d'encourager d'autres personnes à faire leur demande. Dans la région de la lagune de Stettin, le pasteur d'une toute petite ville joue ce rôle ; très engagé dans la ville, il était déjà à l'origine de plusieurs initiatives pour le développement de la commune. Contacté par la manager de la région, il a accepté de s'investir dans LEADER :

« Je suis si heureuse qu'on ait trouvé le pasteur, il est même devenu membre du GAL, il travaille avec nous, et on utilise son contact, parce qu'il sait bien convaincre les gens²²⁹. »
(*ibid*)

²²⁷ „Wir haben immer mehr Probleme mit dem südlichen Teil. In dem nördlichen Teil, da sind sie immer aktiv, und im südlichen Teil, da habe ich immer mehr zu tun, die Leute zu überzeugen, was zu machen. (...) Landwirtschaft ist kaum möglich da wirklich zu unterstützen, wir sind vorrangig mit touristischen Projekten oder der Daseinsvorsorge unterwegs. Und es ist einfach so, in den nördlichen Bereich, da war schon immer Tourismus, zur DDR Zeiten wurde jedes Haus vermietet, sie sind das gewöhnt.“

²²⁸ „In dem südlichen Teil, wir haben die Oder-Neiße Radweg, der ja auch durch diese Region geht, aber bisher ist es nicht gelungen, jemand zu finden, der da in der Nähe vom Radweg sich selbständig macht, da vielleicht ein Imbiss aufmacht, wo man da vielleicht auch mal ein Zimmer mieten kann. Das ist viel schwieriger, weil da ist es nicht so gewachsen. Das war früher alles Landwirtschaft, das sind alles in der Regel Bauern, die in Landwirtschaft gearbeitet haben, und es ist total runtergefallen worden. Landwirtschaft gibt es noch, aber mit nicht so viel Beschäftigte. (...) Die Leute haben sich eigentlich nie um Tourismus gekümmert, sie haben immer von Landwirtschaft gelebt“.

²²⁹ „Ich bin so glücklich, dass wir den Pastor aus Penkun gefunden haben, et ist jetzt auch Mitglied geworden, bei uns in der LAG, arbeitet damit, und dass wir seine Kontakte mitnutzen um die Leute hier zu überzeugen, er kann die Leute ganz gut überzeugen“.

Encadré : la bureaucratie, un obstacle à la mobilisation de porteurs de projets

Dans la région de LEADER étudiée en Bavière, la manager est également confrontée à des difficultés pour mobiliser des porteurs de projets. La raison est cependant toute autre que celle avancée dans le Mecklembourg-Poméranie : les régions qui proposent le moins de projets sont en fait les plus prospères. Les acteurs de ces régions n'ont donc pas besoin de mobiliser LEADER, ou s'y refusent en raison de la bureaucratie écrasante pour les porteurs de projets, et préfèrent faire appel à d'autres types de fonds moins contraignants.

3.3.2. Gérer l'échec d'un projet LEADER, un discours officiel ambigu

Mobiliser les acteurs locaux est plus difficile lorsqu'ils ont déjà vu l'un de leurs projets échouer ou être rejeté. Dans le Mecklembourg-Poméranie, environ 20% des projets proposés sont retenus pour un financement, soit seulement un sur cinq. Le cas d'échec le plus courant au sein de LEADER est celui du rejet d'un projet au cours d'étape de sélection. Pour qui n'y est pas habitué, la procédure à respecter pour proposer un dossier est assez lourde, administrativement parlant, et s'étale dans le temps. Un refus entraîne donc le plus souvent déception, frustration, et découragement durablement les porteurs de projets potentiels, en particulier les plus inexpérimentés. Le projet peut aussi échouer par manque de financements ou par non-respect des délais de constitution des dossiers de mise en place. Pour la manager de la région du lac Schaal, la plupart des projets de sa région qui échouent n'aboutissent pas en raison d'un budget mal calculé, notamment si le délai d'obtention du financement est long et que les prix augmentent entre temps. Un autre motif d'échec a été évoqué par le manager de la région d'étude de Thuringe : certains projets sont refusés lorsque les membres du GAL craignent un « appel d'air » dans une direction qu'ils estiment ne pas correspondre à l'esprit du programme LEADER :

« Nous avons aussi refusé des projets en disant non, ce n'est pas LEADER. (...) [Par exemple,] la rénovation d'un orgue. On a dit non, ce n'est pas ce que l'on peut faire, car cela concerne trop peu de monde. Et deuxième raison, si on finance un orgue une fois, tous les autres orgues du coin vont faire des demandes ».

[Manager de la région LEADER Hildburghausen-Sonneberg, juillet 2020]

De manière générale, la question de l'échec des projets est délicate et rarement abordée (Navarro *et al.*, 2020).

Encadré 5.1 - Tensions dans une région et échec d'un projet LEADER

Dans la région de Demmin, le manager est souvent confronté à des porteurs de projets irrités que leur projet n'ait pas obtenu de financements. Il se souvient notamment d'avoir rendu visite aux responsables d'une école, et de leur avoir proposé de monter un projet LEADER pour obtenir des tableaux digitaux. Du fait de la visite du manager, qu'ils connaissaient personnellement, ces porteurs se voyaient déjà obtenir le financement. Le GAL a cependant décidé de financer une distillerie, un projet beaucoup plus onéreux, mais qui permettrait la rénovation de bâtiments anciens, la création d'emplois et d'un produit régional facilement exportable et valorisable sur le plan du tourisme. Les partisans du projet d'école ont alors fait toute une campagne anti-LEADER arguant que les fonds européens allaient au financement de la production d'alcool plutôt qu'à celui des écoles.

Le projet de distillerie, qui avait été clivant dans le GAL du fait de son ampleur, n'a finalement pas vu le jour. Le porteur de projet a mis du temps à s'occuper des formulaires, puis est tombé malade, puis n'a pas effectué les démarches dans les temps. Le projet a finalement échoué après avoir été mis en attente plusieurs années, et les fonds ont été attribués aux projets suivants.

Cet exemple montre d'une part les incompréhensions que peut susciter le fonctionnement complexe de l'attribution des fonds LEADER, et d'autre part ce qui peut conduire à l'échec d'un projet pourtant prometteur. Pour faire face à ces incompréhensions et pour augmenter l'acceptation des projets, les régions LEADER de Bavière mettent en place des comités de soutiens des projets, qui ont pour objectif de renforcer le dialogue entre porteurs de projets, acteurs des différentes sphères et citoyens.

La fonction test de LEADER, programme initialement dédié à l'expérimentation de solutions innovantes favorisant le développement rural, a pourtant été évoquée au cours de la conférence LEADER du Mecklembourg-Poméranie de 2019, (figure 5.3) rassemblant l'ensemble des acteurs de LEADER du Land. La question de l'innovation que doit permettre LEADER était au centre du débat, et le droit d'un projet à échouer a été rappelé. Cependant, aucun projet ayant échoué n'a été présenté, malgré le bénéfice censé pouvoir être tiré de l'expérience d'un échec. La plupart des discutants ont mentionné des projets ayant « évolué ». Ce droit « à l'évolution » du projet a été dénoncé vivement par des participants comme injuste, car favorisant le jeu des porteurs de projets avec les critères de sélection des projets. En effet, la validation des projets LEADER se gère différemment dans chaque GAL, mais le système le plus répandu (car jugé le plus équitable) est la notation des projets candidats par

un système de points attribués selon des critères définis. Prévoir la création d'emplois fait ainsi obtenir beaucoup de points, et peut permettre à un projet d'être financé, au détriment d'autres projets. Le projet peut cependant très bien « évoluer » après son financement et finalement ne pas créer d'emploi.

L'échec de projets LEADER, qu'il soit requalifié en « évolution » ou non, peut donc avoir diverses causes. La capacité des acteurs locaux à se motiver pour monter des projets entrant dans le cadre de la stratégie de développement est centrale, mais fait souvent défaut dans les régions les plus défavorisées.

4. Quels projets financés et par quels moyens ?

Entre verrouillage du groupe par des membres anciens et découragement des moins expérimentés, LEADER bénéficie nettement à ceux qui en maîtrisent assez les règles pour en connaître les failles. Les régions n'étant pas toutes dotées du même budget, une concurrence peut s'établir entre celles qui ont la capacité de se distinguer. Au sein même des régions, la course au financement se fait au détriment des plus défavorisés, creusant ainsi davantage l'écart entre les plus actifs et les moins aptes à se saisir de LEADER.

4.1. De la promotion de la culture à la création d'emploi

Chaque région LEADER doit produire une stratégie de développement, qui comporte notamment des objectifs et des champs d'action pour atteindre ces objectifs (4.1.1.). Dans l'ensemble, les projets mis en place dans les trois régions d'études sont relativement similaires : des projets pour améliorer la qualité de vie de la région (4.1.2.), des projets concernant l'environnement et la culture (4.1.3.), et des projets dans le domaine du tourisme, souvent envisagés comme levier pour l'économie locale (4.1.4.).

4.1.1. Présentation des objectifs et des champs d'action

Contraints par les directives européennes, les objectifs des trois régions d'étude du Mecklembourg-Poméranie sont relativement similaires. Ils concernent généralement :

- la démographie, dans un contexte de décroissance démographique et de vieillissement
- l'économie, avec le maintien et la création d'emplois et l'importance du tourisme
- les ressources culturelles et naturelles de la région (tableau 5.7).

Ces objectifs sont souvent détaillés en sous-objectifs dans les Stratégies de développement, et sont justifiés par une analyse préalable des forces et faiblesses de la région. Ils précèdent les

champs d'action, domaines privilégiés pour orienter la sélection et le financement des projets LEADER. À nouveau, ceux-ci sont contraints par les directives européennes et donc très similaires (tableau 5.8).

Tableau 5.7 - Les objectifs d'action LEADER par région d'étude

CAMPAGNE DE DEMMIN	LAGUNE DE STETTIN	LAC SCHAAL
Maintien et création d'emplois	Nous voulons préserver les emplois existants et créer de nouvelles possibilités d'emploi.	Façonner la vie - préserver la nature
Encouragement de l'arrivée et le recrutement de nouveaux groupes d'habitants	Nous soutenons l'adaptation des infrastructures au tournant démographique .	L'économie est stable - la valeur reste ici
Maintien et développement adapté des infrastructures sociales	Nous voulons utiliser et préserver nos ressources naturelles et culturelles dans la région.	
Développement du potentiel touristique	Nous voulons continuer à développer notre région en tant que région accessible à tous [personnes à mobilité réduite]	
Conservation du patrimoine culturel , promotion de la vie culturelle		
Entretien du patrimoine naturel		

Source : Stratégies de développement local de chaque région pour la période 2014-2020

Tableau 5.8 - Les champs d'action par région d'étude

CAMPAGNE DE DEMMIN	LAGUNE DE STETTIN	LAC SCHAAL
Qualité de vie dans le tournant démographique	Services publics et équipements de proximité (<i>Daseinsvorsorge</i>)	Services publics et équipements de proximité (<i>Daseinsvorsorge</i>)
Infrastructures et offres touristiques	Le tourisme en harmonie avec la nature	Tourisme
Culture, patrimoine culturel et naturel	Tradition et vie culturelle	Économie
		Environnement et protection du climat

Source : Stratégies de développement local de chaque région pour la période 2014-2020

LEADER permet donc le financement d'une diversité de projets, répartis en trois ou quatre grands axes, le plus souvent un dédié à la vie des habitants, un portant sur le tourisme, et un sur la culture. Tous contribuent à faire évoluer la région, que ce soit dans son paysage matériel avec des projets de rénovation de bâtiments ou dans l'offre culturelle et économique. Dans un souci d'équilibre, les membres des GAL sont répartis selon leurs intérêts entre les différents champs d'action. Ainsi, un membre impliqué dans le développement touristique de la région sera rattaché au champ « tourisme », un membre impliqué dans un parc naturel sera rattaché au champ « culture, patrimoine culturel et naturel », etc. Ce sont les managers qui répartissent les membres en fonction de leurs intérêts supposés, en sachant que pour qu'un GAL soit

valide, aucun groupe d'intérêt ne doit cumuler la moitié des voix ou plus. Cette mesure a pour objectif d'éviter qu'un GAL ne vote que pour des projets en faveur du tourisme ou de la culture, et que chaque projet puisse trouver des soutiens (4.4.2. Qui vote pour quel projet ? Jeux d'interconnaissance).

4.1.2. Des projets en lien avec les services d'intérêt général et la qualité de vie

Dans chacune des régions d'étude, les projets en lien avec les services d'intérêt général concernent en grande partie la rénovation ou l'assainissement de bâtiments accueillant du public : une salle polyvalente, un gymnase, une maison médicale. Certains projets ciblent une population en particulier : aires de jeux pour enfants, ajout de rampes pour l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite. D'autres portent sur l'offre de services, avec la subvention de cafés, ou de commerçants mobiles, qui proposent des produits frais à bord d'une camionnette. Une partie des projets porte sur les établissements scolaires. Il peut s'agir du financement d'une crèche, comme à Pasewalk dans la région de la lagune de Stettin, mais aussi d'un gymnase pour l'école privée de Remplin dans la région de Demmin, ou encore de la rénovation de la cour de récréation de l'école de Schlagsdorf dans la région du lac Schaal. Certains projets sont en lien avec des pratiques musicales : dans la région de la lagune de Stettin, des subventions ont par exemple été accordées à l'orchestre d'instruments à vent de l'école primaire de Ferdinandshof (figure 5.6).

Figure 5.6 – Orchestre d'instruments à vent de l'école de Ferdinandshof



Source <http://www.greif-von-ueckermuende.com>, 2020

Comme l'indique la page internet du gouvernement du Land dédié aux projets LEADER :

« Le soutien aux investissements visant à développer les services de base dans les communautés rurales constitue une contribution importante à l'amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales. En particulier, des structures de garde d'enfants bien développées constituent un facteur de rétention essentiel des familles dans les communautés rurales²³⁰. »

Ces subventions, qui sont accordées à des projets similaires dans les différentes régions d'étude ont donc bien pour but d'améliorer la qualité de vie de la région et ainsi limiter les départs des familles, pour qui l'offre scolaire peut être déterminante dans le choix de rester ou de partir de la région.

4.1.3. *Des projets tournés vers la culture et l'environnement*

Les projets en lien avec l'environnement ont pour but d'informer et de sensibiliser un large public aux enjeux écologiques. Il s'agit principalement de panneaux d'informations le long de chemins de randonnée. Des projets en lien avec l'apiculture sont également financés, comme des locaux pour une association de jeunes apiculteurs dans la région du lac Schaal.

Pour les projets en lien avec la culture, une partie d'entre eux concerne également des rénovations : par exemple, le toit d'un musée, une partie d'une église, ou la façade d'un château. Des expositions temporaires ou permanentes peuvent également être financées. C'est par exemple le cas dans la région du Lac Schaal, où une exposition permanente a été financée dans le monastère de Rehna, retraçant l'histoire de la ville depuis le Moyen-Âge (figure 5.7)

²³⁰ *Mit der Förderung von Investitionen zum Ausbau von Dienstleistungen zur Grundversorgung in ländlichen Gemeinschaften wird ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum geleistet. Insbesondere gut ausgebaute Kindertageseinrichtungen stellen einen wesentlichen Haltefaktor für Familien in ländlichen Gemeinden dar. <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/lm/Laendliche-Raume/Foerderung-der-integrierten-laendlichen-Entwicklung/EU-Foerderung-im-laendlichen-Raum/>, consulté en septembre 2022*

Figure 5.7 - Photo de l'exposition permanente dans un monastère financée par LEADER



Source : <https://leader-schaalsee.de>, 2020

Il peut aussi s'agir de projets en lien avec les traditions de la région : la restauration de l'orgue d'une église, du four commun d'un village, ou d'un moulin. Dans la région de la lagune de Stettin, un bateau ancien de Poméranie a par exemple été construit, et des installations adaptées ont été construites pour qu'il puisse être amarré dans les petits ports de la lagune. Ce type de projet contribue à la fois à promouvoir les traditions régionales et à attirer des touristes à l'aide d'activités originales typiques de la région.

4.1.4. *Le tourisme et l'espoir de retombées économiques*

Un grand nombre de projets financés concernent le tourisme, souvent un des rares vecteurs potentiels de développement de régions en difficulté (voir chapitre 6). Comme le confirme le manager de la région de Demmin, c'est un moyen de subsistance pour une partie de la population, qui loue une chambre ou sa maison l'été, et peut travailler en tant que saisonnier. Il reconnaît cependant que les salaires sont très peu attractifs et que ce sont surtout les saisonniers polonais qui acceptent ces emplois et font fonctionner une grande partie de l'offre en hébergement et restauration. Beaucoup de projets sont financés dans le domaine du tourisme, et ceux-ci sont souvent mis en avant, sur la page internet de la région ou par des affiches. C'est par exemple le cas d'un petit projet de rénovation d'un appartement de vacances, pour la somme de 30 000 euros. Ce logement destiné à la location se situe au sein de la maison des domestiques d'une grande propriété. L'argumentaire du projet insiste sur la nécessité de proposer des hébergements attractifs dans la région, ainsi que sur le maintien en

état d'un bâtiment ancien²³¹. Dans un autre ordre de grandeur, le financement d'une partie de la rénovation du château de Kummerow à hauteur de 300 000 euros a pour objectif affiché de permettre aux environs du lac de Kummerow de se positionner de manière forte en tant que région touristique (figure 5.8). Ce projet est présenté comme un modèle de réussite, car devant permettre un développement important dans les années à venir, avec divers projets d'extension de la rénovation, et un renforcement de l'attractivité touristique de la région.

Figure 5.8 - Château de Kummerow (première restauration de 2012 à 2016 via LEADER)



Source: Kirsten Gehrke, 20.04.22, « Schloss Kummerow plant Café-Angebot », Nordkurier

Dans la région de la lagune de Stettin, le tourisme tient également une place importante. Le développement de la région est plus explicitement tourné vers le tourisme, tout en cherchant à se distinguer des grands hôtels et du tourisme de masse qui existent sur la côte. À nouveau, la manager de la région rappelle l'importance du tourisme comme moyen de gagner sa vie pour un certain nombre d'habitants de villages, éloignés des centres d'emplois :

« Et ce qui est intéressant à Rieth, c'est justement que [les logements à destination des touristes sont] dans le village, avec beaucoup de maisons dans lesquelles il n'y a finalement presque que des touristes, mais le caractère villageois est encore là, préservé. Et les locaux qui restent ont construit leur subsistance là-dessus. Il y a par exemple une dame qui fait des conseils santé, ça passe bien avec les touristes. Ou... Ou ils offrent des petits-déjeuners sains,

²³¹ https://leader-mse.de/media/custom/2963_281_1.PDF?1534490809, consulté en février 2022. On retrouve également ce type de projet dans la région du lac Schaal, qui a par exemple financé un Bed & Breakfast dans petite ville de Rehna.

ou proposent des ateliers cuisine, il y a une artiste qui propose aussi quelque chose. Cela va bien avec [le projet de tourisme autrement]²³². »

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mars 2018]

Pour la manager, l'intérêt des infrastructures financées dans ce village par LEADER est de permettre aux touristes de faire l'expérience d'une vie villageoise, parfois fantasmée. Le village est constitué pour partie de petites maisons rénovées et louées à des touristes. Les infrastructures (salles communes rénovées par exemple) bénéficient à la fois aux habitants et aux touristes. La faible densité est ici un atout, puisque le village est isolé dans la forêt et renforce auprès des touristes l'impression de coupure d'avec les modes de vie urbains.

Dans l'ensemble, les grands champs d'action et objectifs des projets sont relativement similaires dans les trois régions d'étude. De fait, certains projets types peuvent être retrouvés dans chacune des régions, qu'ils portent sur le soutien aux écoles, les infrastructures à destination d'une population vieillissante ou le tourisme. Dès lors, se distinguer par des projets innovants devient un défi pour les GAL.

4.2. Innovation ou standardisation ?

Comme vu plus haut (1.1.3), l'innovation est au cœur du programme LEADER depuis sa création. Pourtant, elle semble plus difficile à mettre en œuvre en raison du caractère de plus en plus restrictif des directives LEADER depuis la période LEADER +. Bien que l'innovation promue dans LEADER s'entende surtout au sens social du terme, l'innovation sociale étant plus accessible que l'innovation technique en matière de développement rural, les entretiens ont révélé qu'aux yeux des managers, l'innovation se confondait souvent avec l'originalité des projets.

²³² „Das ist, was wirklich interessant ist in Rieth, dass die Wohnungen im Dorf sind, mit vielen Einfamilienhäusern, wo meistens Touristen drinnen wohnen, aber der Dorfcharakter ist trotzdem erhalten worden. Und die, die da geblieben sind, haben sich damit ein Existenz ausgebaut. Eine macht zum Beispiel Gesundheitsberatung, passt gut mit den Touristen... Oder... Oder sie bieten Frühstück, oder gemeinsam kochen, eine Künstlerin macht auch etwas. Das passt gut“.

4.2.1. *Interprétation de l'innovation par les managers des régions LEADER*

Le programme LEADER est parfois critiqué comme pouvant mener à une standardisation du développement local (Chevalier, Dedeire, 2014). L'encadrement de plus en plus prescriptif de l'initiative locale (*ibid.*) est sensible pour les acteurs impliqués depuis longtemps dans LEADER :

« Les conditions sont devenues beaucoup plus dures ! Avant, on avait en fait le droit de tout faire. [...]. Maintenant on est conditionné par le FEADER, on est sous le contrôle des directives [...] et travailler de manière innovante, c'est quelque chose qui est n'est plus vraiment possible²³³. »

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mai 2018]

Comme vu dans le début du chapitre, certains managers se sentent étouffés par les directives et soulignent que depuis LEADER + (2000-2006), les règles deviennent trop contraignantes (*Pollermann et al.*, 2014). Cette période se caractérise en effet par une réaffirmation de la logique *top-down* et donc une réduction de l'autonomie du GAL, du personnel du projet et des espaces ruraux, en raison de la précision des règles et des directives à respecter (Dargan, Shucksmith, 2008). Les règles étant valables pour tous les groupes, elles conduisent naturellement à une standardisation des projets. Sur quels critères juge-t-on alors qu'un projet LEADER est innovant ? Le principe d'innovation dans le programme LEADER est considéré depuis la période LEADER + par plusieurs chercheurs comme « dilué », éloigné de l'idée originale du programme (*Pollermann et al.*, 2014 ; *Navarro et al.*, 2016 ; *Dax et al.*, 2020). Ce qui est considéré comme innovant par un GAL existe le plus souvent déjà ailleurs, mais est nouveau dans la région (Bruckmeier, 2000). La notion d'innovation au centre du programme LEADER fait donc l'objet de négociations, voire de contestation ou résistance de la part des acteurs locaux (Dargan, Shucksmith, 2008).

Si l'on envisage l'innovation dans sa dimension technologique, les régions périphérisées sont par définition éloignées des centres de recherche et développement, et ne peuvent que rarement s'appuyer sur des entreprises locales performantes. Les difficultés de certaines régions LEADER à mettre en place des stations de chargement pour véhicules électriques en témoignent : ces technologies développées ailleurs représentent une innovation pour la région, sans que les acteurs locaux sachent forcément comment s'en saisir :

²³³ „Die Bedingung sind viel viel schwerer geworden! Vorher dürften wir eigentlich alles. (...) Wir sind total diese ELER Richtlinien unterliegen. (...) Innovativ zu arbeiten, das ist eigentlich ein Ding, was kaum noch möglich ist“

« En fait sous sommes déjà dépassés, par la mobilité électrique. Parce que ce que nous avons pensé en 2017, c'est déjà complètement dépassé d'un point de vue technique ! Pour le moment... On avait pensé prendre un chargeur qui n'existe déjà plus... Et nous avons entre temps dû tout réécrire pour cette histoire de station à chargement rapide. On se rencontre aujourd'hui, mais dans quatre semaines il y aura peut-être un système qui sera totalement différent²³⁴. »

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mars 2019]

Cette injonction à l'innovation est donc souvent renégociée, et certains projets d'aménagement sont financés alors qu'ils relèvent parfois plutôt des prérogatives des collectivités territoriales, LEADER venant alors pallier le déficit de capacités de financement locales. Certains acteurs politiques locaux ont intégré ce fonctionnement, et adoptent une stratégie de multiplication des demandes de financement pour de petits projets, en arrivant à en faire financer certains.

« C'est vrai que beaucoup de ce qui est financé par LEADER pourrait l'être par le *Landkreis*. C'est aussi ce pourquoi LEADER est devenu si *mainstream*. [...] Des communes veulent souvent rénover ceci ou cela, ou faire une piste cyclable, sans qu'il y ait de vrais projets derrière²³⁵. »

[Manager de la région LEADER Lac Schaal, avril 2019]

Ainsi, au cours des entretiens, les aires de jeux et les maisons communautaires ont généralement été désignées comme les projets les moins innovants par les managers, au sens où ils existent dans un grand nombre de régions. De même, les magasins de villages, censés compenser le manque de possibilité d'achat localement, ont parfois suscité l'agacement des personnes interrogées. Ces magasins peuvent fonctionner grâce à des salariés, grâce à du bénévolat, ou grâce à des systèmes intermédiaires (réductions pour les personnes tenant le magasin quelques heures par semaine par exemple). Ils ont généralement une offre assez réduite de produits de première nécessité, et les prix sont souvent plus élevés qu'au supermarché voisin. Beaucoup de ces projets semblent échouer à l'issue du financement, car les études préalables sur la viabilité du projet n'ont pas été bien menées. Il s'agit pourtant d'un type de projet mis en valeur lors de la grande conférence LEADER du Land : une demi-

²³⁴ „Und die Entwicklung geht auch so schnell! Bei der E-mobilität ist es so, dass die Entwicklung uns überholt hat. Weil, was wir 2017 uns überlegt haben, das ist zu Teil von der Technisch total überholt! Wir hatten damals an einem Lader gedacht, die gibt es gar nicht mehr! Und inzwischen haben wir alles wieder umschreiben müssen auf diese Schnelladestation. Wenn wir uns heute treffen, in vier Woche kommt vielleicht etwas ganz neues.“

²³⁵ „Also vieles, was bei uns gefördert werden kann, könnte über den Landkreis auch gefördert werden, deswegen ist auch LEADER sehr stark in den Mainstream gegangen (...) Oftmals Gemeinde einreichen... Sie wollen das und das saniert haben, oder ein Radweg gebaut haben, ohne dass was konzeptionell wirklich da hinter steht.“

heure a été consacrée à la présentation d'un projet réussi de magasin de village, et une demi-heure à la rénovation d'un bâtiment communautaire. Pour la plupart des acteurs de LEADER interrogés, l'innovation n'était pas entendue au sens d'une innovation sociale, mais plutôt confondue avec l'originalité d'un projet.

« Les idées sont toutes semblables, comment pouvons-nous mettre en place de l'innovation ? Je ne sais pas comment les autres font. On fait un jardin d'enfants ici, un jardin d'enfant là... Où est l'innovation ?²³⁶ »

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mars 2019]

Pour cette personne, l'innovation s'entend uniquement en termes de contenu des projets, il est donc exclu qu'une aire de jeu puisse être innovante. Pourtant, il est intéressant de noter que dans cette même région, un système particulièrement innovant à l'échelle du Land a été mis en place pour le soutien des projets. Cependant, cette innovation relève de l'innovation sociale (voir 1.1.3), et ne constitue pour la manager pas une innovation en tant que telle. Le GAL a fait le choix de ne plus financer les projets individuellement, mais des groupes de projets rassemblés par thème. Ce fonctionnement permet de mettre en réseau des acteurs de la région ayant des projets similaires, et ainsi mutualiser leur expérience, sans donner l'impression que tous les projets financés sont semblables. Ce fonctionnement par réseau crée donc des liens entre les acteurs de la région, ce qui est un des objectifs premiers de LEADER. De plus, la coopération entre acteurs de projets semblables permet de limiter la concurrence intra-régionale, puisque chacun est valorisé au sein du même réseau, en parallèle les uns des autres. Le réseau créé le plus récemment porte sur la mobilité électrique (*E-Mobilität*), avec l'installation de voitures électriques en libre-service, un thème novateur il y a quelques années, mais désormais en vogue dans beaucoup de régions LEADER et donc très concurrentiel. Un autre des réseaux créés a pour nom « vieillir activement » (*Aktiv Altern*), et regroupe différents projets pour le maintien en forme des personnes âgées. Ce type de projet est fréquent dans les régions rurales vieillissantes, on retrouve notamment ce type d'aires de jeu « intergénérationnelle » dans la région de Demmin (figure 5.9). Les activités ont été pensées pour que des seniors, mais aussi des enfants puissent les utiliser, par exemple pour que des grands-parents s'en servent avec leurs petits-enfants. Sur la photo de gauche se trouvent les modules pensés pour les personnes âgées, et sur la photo de droite, ceux pour les enfants.

²³⁶ „Die Ideen sind alle gleich. Wie wollen Sie sonst die Innovation durchsetzen? Ich weiß gar nicht wie die Andere es machen. Wir haben hier ein Kindergarten, hier ein anderer Kindergarten... Wo ist nachher die Innovation?“

Figure 5.9 - Exemple de projet financé par LEADER dans la région de Demmin : aire de jeu « intergénérationnelle »



Source : J. Lécuyer, 2018

On retrouve également ce type de projet dans la région du lac Schaal, sous le nom « parc pluri-générationnel » (*Mehrgenerationenpark*). L'innovation sociale mise en place dans la région LEADER de la Lagune n'est donc pas l'idée d'une aire de jeu à destination des enfants et des seniors, mais d'avoir mis en réseau les acteurs des trois communes qui souhaitent mettre en place ce projet pour qu'ils s'accordent sur une procédure optimale, et de les valoriser ensemble.

Encadré 5.2 - Envisager l'innovation LEADER différemment selon les Länder

La région LEADER étudiée dans le nord de la Bavière a établi une grille de notation des projets très précise, notamment sur le plan de l'innovation²³⁷, où un barème dégressif est appliqué. Si le projet est nouveau à l'échelle de la région LEADER, il obtient moins de points que s'il apporte une innovation à l'échelle du Land, etc. Les projets les plus valorisés sont bien sûr les projets les plus rares, comme un centre de thérapie respiratoire autour de l'apiculture. Ce centre constitue un projet phare en matière d'innovation, même s'il a été difficile à monter en raison de la longue obtention d'une certification médicale. Le deuxième projet particulièrement inédit concerne un circuit de VTT, qui a nécessité d'importantes concertations avec les acteurs environnementaux.

La Bavière est un des Länder les plus prospères d'Allemagne, ce qui favorise peut-être l'émergence de tels projets. Le manager de la région voisine, mais située en Thuringe, c'est-à-dire en Allemagne orientale, considère, quant à lui, que sa mission n'est pas de financer des projets d'exception. Selon lui, le décalage est trop grand entre les discours de LEADER sur

²³⁷ La mobilisation d'une grille pour évaluer l'innovation est courante dans les GAL, car elle permet d'objectiver quelque chose souvent difficilement mesurable aux yeux des membres. C'est par exemple également le cas en France dans la région LEADER pays Pyrénées Méditerranée (Lacquement, Chevalier, 2020b).

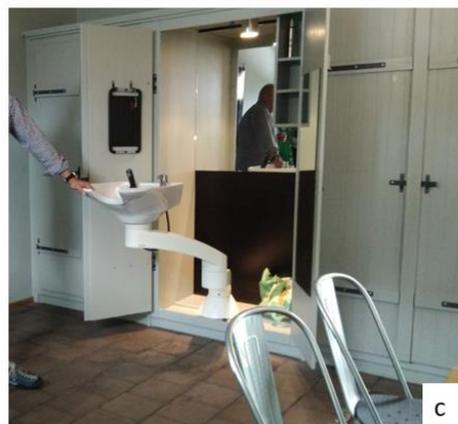
l'innovation et les besoins concrets des habitants de sa région, et il s'accommode donc de financer des aires de jeux ou la rénovation d'une grange en bâtiment communautaire.

4.2.2. Une innovation relative aux retombées inattendues

À l'opposé des projets jugés classiques par les managers car courants, les projets phares sont supposés rayonner sur l'ensemble de leur région. La région de la lagune de Stettin a gagné un concours LEADER du Land avec son projet de « maisons multiples » (*Multiplen Häusern*), qui a donc été valorisé pour son caractère innovant. Il s'agit de rassembler en un même bâtiment modulable différents services (coiffeur, kinésithérapeute, aide aux devoirs, etc.) qui louent la maison quelques heures par semaine. La plus récente, que j'ai eu l'occasion de visiter avec un petit groupe de l'université de Greifswald, la « maison multiple » se trouve dans un bâtiment en brique rénové (figure 5.10). Un fauteuil-cabine en osier typique du littoral (*Strandskorb*) trône à l'entrée. Les fleurs et arbres sont entretenus avec soin, la pancarte-échelle indique « coiffeur », « kinésithérapeute », « soin des pieds », « Épicerie de Fritz en ligne ». La boîte blanche indique « commande de petits pains ».

La pièce principale (a) est le lieu de la plupart des activités de la maison. Au cours de ma visite, la réunion et la collation se déroulent à la grande table. Les trois armoires blanches correspondent à trois activités spécifiques : celle du fond (b) sert à la kinésithérapeute, celle du milieu (c) est équipée d'un bac pour laver les cheveux, la troisième correspond à l'épicerie en ligne (d). Décorée avec un faux nom de magasin, elle contient un écran qui permet de commander des produits du quotidien en ligne, et de se faire livrer à cette maison. En 2018, il existait dans la région cinq maisons de ce type, auxquelles s'ajoutaient deux maisons en projet. Le réseau ainsi constitué a permis à la région de remporter le concours. Pourtant, comme le pointent certains acteurs d'autres régions et conformément à ce qui a été énoncé plus haut, d'autres projets similaires existaient déjà ailleurs. Il est courant dans beaucoup d'espaces ruraux de rassembler plusieurs activités dans une maison commune. Pourquoi la région de la lagune de Stettin a-t-elle donc gagné ce concours ? L'idée de ces maisons ne vient même pas du Land mais d'une architecte saxonne, qui cherchait une région où mettre en place son projet. Ce qui a fait le succès du projet est plutôt sa labellisation comme « Maison multiple », et sa valorisation en modèle exportable, clé en main.

Figure 5.10 - Photos de « maisons multiples » de la région de la lagune de Stettin



Source : J. Lécuyer, Rieth, mai 2018

Il est difficile de mesurer l'efficacité des projets financés. Les maisons multiples constitueraient un des projets les plus faciles à mesurer par des critères quantitatifs. Cependant, même si seulement quelques personnes viennent, c'est en soi tout l'enjeu de

l'existence de ces structures. Au cours de mes visites, les maisons étaient toutes désertes. La manager elle-même semble considérer avoir de la chance lorsque les visiteurs peuvent voir la maison utilisée :

« Et j'ai toujours eu de la chance avec les groupes c'était toujours occupé. Soit c'était coiffeur, ou kiné, ou les enfants, ou les dames qui viennent pour faire du sport²³⁸. »

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mars 2019]

Plus que l'accès aux services de base pour une partie isolée de la population, les retombées du projet pour la région semblent donc plutôt être la visibilité apportée (venue d'un ministre qui s'est fait couper les cheveux dans une des maisons, médiatisation au-delà de la région) et le montant du prix du concours, plaçant la région jusqu'alors marginale parmi les plus importantes du Land. La visibilité apportée par le concours a fait que beaucoup de délégations du Land, mais aussi du reste de l'Allemagne, viennent visiter ces maisons pour s'en inspirer. La manager reconnaît elle-même être dépassée par toutes ces visites qui lui prennent beaucoup de temps.

4.3. Les règles de financement, un facteur stimulant ou limitant ?

Les règles de financement au sein du programme LEADER concernent principalement deux échelons : à l'échelon du Land, les règles qui portent sur le budget attribué à chaque région LEADER peuvent accroître la concurrence inter-régionale (4.3.1.). À l'échelon de la région LEADER, les règles mises en place pour dépenser ce budget varient d'une région à l'autre et dépendent des choix des GAL (4.3.2).

4.3.1. Le financement de la région LEADER, révélateur d'inégalités et de mise en concurrence

La répartition des fonds reçus du FEADER par le Land entre les 14 régions LEADER se fait sur plusieurs critères. Chaque région reçoit une dotation initiale de 3 millions d'euros, à laquelle s'ajoute un montant proportionnel au nombre d'habitants de la région. Différents critères peuvent ensuite augmenter le montant, en particulier un bonus significatif pour les stratégies de développement jugées les meilleures. La « Stratégie de développement » est un document programmatique présentant un diagnostic de la région et l'orientation de sa politique d'intervention pour la période de financement à venir. Ce document est très codifié sur le plan formel, en particulier le diagnostic qui traite systématiquement l'organisation du territoire, l'évolution démographique et la structure de l'économie locale et de la vie sociale

²³⁸ „Und ich hatte immer Glück, wenn ich mit einer Gruppe da war, war es immer belegt. Entweder war der Frisör da, oder die Physiotherapeutin, die Kinder, die Frauen da, sie machen Sport“.

(Lacquement, Raynal, 2013). Comme l'a montré l'analyse comparée des stratégies des trois régions d'étude, très peu de différences ressortent. L'aspect général du document trahit cependant souvent le contexte de rédaction de la Stratégie. Celle-ci se fait en effet dans certaines régions de manière plutôt artisanale, surtout pour les managers encore inexpérimentés :

« Je ne savais pas du tout comment faire, je ne savais même pas ce que c'était. Je ne savais pas du tout comment faire, comment s'y prendre. ²³⁹... »

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mars 2018]

« C'était beaucoup de pression de faire un dossier pour que la région ait plus de financement. [J'ai un peu pris exemple sur] ceux du Brandebourg, qui étaient un peu en avance sur nous de deux ou trois mois. Bien sûr je n'ai pas tout recopié, on ne peut pas, mais au moins pour regarder un peu à quoi ça ressemble²⁴⁰. »

[Ancienne manager de la région LEADER Campagne de Demmin, avril 2018]

Pour plusieurs managers rencontrés, les critères d'attribution du bonus lié à la stratégie sont très vagues et opaques. Une règle est cependant officielle : un bonus est par exemple attribué aux GAL constitués en association, c'est-à-dire qui disposent d'une forme juridique. C'est le cas d'un seul groupe dans le Mecklembourg-Poméranie, qui a donc quelques points d'avance par rapport aux autres. À l'inverse, en Thuringe et en Bavière, tous les GAL sont constitués en association, c'est obligatoire.

Le fait que certaines régions LEADER fassent rédiger leurs stratégies par des cabinets extérieurs passe, aux yeux d'autres managers n'en ayant pas les moyens, comme une injustice, alors que c'est une règle dans certains autres Länder²⁴¹. La rédaction de ce document est indispensable, même si la plupart des managers n'en ont pas l'utilité, à part pour l'obtention des financements :

« Oui c'est tout beau, on devait le faire, mais... pfff. Je sais qu'en théorie on en a besoin, [...], mais c'est une telle quantité de travail... On connaît sa région, on sait ce qui est indispensable et ce qui ne l'est pas. Et les différents champs d'action, ils restent plus ou moins stables, mais

²³⁹ „Ich wusste gar nicht wie man das macht, ich wusste gar nicht was es ist. Ich war völlig unbelastet, ich wusste nicht wie man so was macht, wie man daran geht“.

²⁴⁰ „Das war einen bestimmten Druck, einen Antrag zu stellen, damit die Region ein bisschen mehr Geld bekommt. Ein bisschen, die in Brandenburg waren weiter voraus, zwei oder drei Monate. Natürlich habe ich nicht alles gleich gemacht, das kann man nicht, aber zumindest ein bisschen schauen, wie es aussieht.“

²⁴¹ En Thuringe, la plupart des régions LEADER font appel à un cabinet extérieur pour rédiger la stratégie. Selon le manager interrogé, cela permet d'avoir un regard extérieur et plus objectif sur la région.

il faut que cela figure... Malheureusement personne ne travaille avec ça, Et puis [le temps que cela paraisse], les chiffres sont toujours déjà dépassés²⁴². »

[Manager de la région LEADER Lac Schaal, avril 2019]

Dans la région de Demmin, cet exercice a perdu tout intérêt, en particulier à cause de la concurrence entre régions LEADER :

« C'est un concours. D'abord pour la constitution des régions LEADER. Ensuite c'est aussi un concours pour le budget de la région, on écrit une stratégie qui sera jugée qualitativement. Et à partir de cette évaluation, on peut avoir un plus gros budget qu'une région à la stratégie moins bien notée. D'où le fait que ceux qui ont des idées ne les partagent pas toutes. Car si tout le monde a la même information et sait particulièrement bien faire, tu n'es plus le meilleur, et tu dois faire encore plus²⁴³. »

[manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mars 2019]

Outre la stratégie, l'attribution des fonds en fonction du nombre d'habitants défavorise la région de Demmin, qui est toujours plus faiblement densément peuplée mais très étendue. Le découragement induit par ce constat incite le manager de la région à sortir du rang plus qu'à vouloir se conformer à tout prix aux exigences, voyant que sa région a dans tous les cas une dotation parmi les plus faibles du Land :

« Je me suis affranchi de tout ça, car pourquoi devrais-je être en concurrence avec eux ? Je sais que je suis dans une région rurale particulièrement difficile²⁴⁴. »

[manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mars 2019]

Permettre à sa région de se distinguer reste cependant un objectif pour la plupart des managers des régions mieux dotées. Les managers des 14 régions du Land se connaissent généralement bien. Ils se retrouvent plusieurs fois par an au cours de réunions où on leur transmet les informations récentes sur le programme LEADER, et où chacun peut échanger avec ses collègues sur les difficultés rencontrées. Ils ont alors un aperçu des façons de travailler de leurs collègues et des projets des régions voisines. Des coopérations ponctuelles peuvent naître autour de certains thèmes : le GAL de la région du lac Schaal est par exemple

²⁴² „Ja, es ist alles schön, dass mussten wir haben aber... Pff. In der Theorie braucht man das, und wenn man Konzepte schreibt ist das notwendig, aber das hat unheimlich viele Arbeit gemacht, man kennt ja seine Region, weißt was ist notwendig und was ist nicht notwendig. Die Handlungsfelder, das stand immer mehr oder weniger schon fest. Und das muss man vorsetzen und... gut ist. Leider arbeitet keine mit. (...) Die Zahlen sind immer schon veraltet.“

²⁴³ „Es ist ja ein Wettbewerb. Welche Region LEADER Region wird, und es ist auch etwas Wettbewerb, wie viel Geld eine Region hat, das heißt man schreibt eine Strategie, die wird Qualitativ bewertet. Mit dieser Bewertung bekommt man ja auch mehr Budget, wenn die Strategie besonders gut bewertet wird. Deswegen will man nicht alle Idee teilen. Wenn alle die gleiche Information haben und wissen wie es besonders gut geht, bist du nicht mehr der beste, muss dich noch mehr anstrengen“.

²⁴⁴ „Ich habe mich davon verabschiedet. Warum sollte ich mit den in Konkurrenz sein. Ich weiß, dass ich in einer ländlichen, besonders schwierig ländlichen Region bin“.

allé visiter celui de la lagune de Stettin pour s'informer sur les projets portant sur la mobilité électrique. Ces échanges sont cependant de courte durée et une concurrence implicite reste latente, comme le reconnaissent les managers.

4.3.2. *Quelles stratégies de financements des projets ? Les contraintes financières au cœur des décisions des GAL*

Un autre point financier sur lequel les différentes régions LEADER divergent est le préfinancement des projets. À quel stade doit être un projet pour pouvoir être financé, quelles garanties le porteur de projet doit-il apporter ? Les règles évoluent : dans la région de la lagune de Stettin, un préfinancement obligatoire de 25 000 euros a été instauré, ce qui bloque beaucoup de petites structures qui ne peuvent pas avancer autant. Plusieurs projets comme la rénovation d'un bateau ancien pour organiser des tours dans la lagune, ou la constitution d'une marque locale, ont ainsi été empêchés.

À l'inverse, dans la région de Demmin, le choix a été fait de financer des projets à un stade moins avancé :

« Dans d'autres régions LEADER, le projet doit être dans les starting-blocks, vraiment prêt à commencer. Le problème, c'est que pour que tout soit prêt, cela coûte déjà beaucoup d'argent. Un permis de construire coûte environ 2000 euros ici. Et quelqu'un qui ne sait pas si son projet va être accepté, s'il va avoir le financement LEADER, [...], il ne peut pas investir 2000 euros²⁴⁵. »

[manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mai 2018]

En outre, comme évoqué plus haut, le financement d'un projet ne peut pas venir à 100 % de LEADER, au moins 10 % doivent être financés par un autre organisme. Ce financement complémentaire est parfois difficile à trouver, en particulier dans la région de Demmin, dans laquelle toute forme de financement manque. Autre facteur d'inégalités : pour qu'un projet puisse se réaliser, le porteur doit joindre trois devis au dossier, afin de pouvoir prouver qu'il a pris le moins cher. Or, le manque de main-d'œuvre de la région, accru dans l'artisanat, rend l'obtention de ces trois devis très ardue, et présenter trois devis dans les temps relève souvent du défi. Cette difficulté n'est pas propre au Mecklembourg-Poméranie puisqu'elle a également été mentionnée par le manager de la région d'étude de Thuringe.

²⁴⁵ „In adere LEADER Regionen muss das Projekt in die Startlöcher sein, so dass es gleich los gehen kann wenn LEADER sag ihr kriegt Geld. Aber für diese Ganze Planung die dann schon fertig sein muss, es kostet schon mal viel Geld. Man braucht zum Beispiel eine Baugenehmigung. Eine Baugenehmigung kostet schon um die 2000 Euros. Und jemand der nicht weißt, ob er das Projekt umsetzen kann, ob er das Geld von LEADER kriegt, er sollte im Vorfeld nicht investieren „

Tableau 5.9 - Focus sur les projets LEADER financés par la région du lac Schaal

	Fin 2015-2016	2017	2018	Ensemble
Nombre de projets déposés	29	18	17	64
Financement moyen par LEADER (€)	59 123	156 030	94 087	95665
Projets de plus de 100000 euros, %	14	61	43	38
Projets publics, %	52	44	59	52
Projets privés (personnes ou entreprises), %	14	6	24	14
Projets associatifs, %	22	11	18	20
Projets religieux, %	7	22	0	9

Source : Document interne Projektübersicht LEADER 2015 – 2018, Région LEADER du lac Schaal

Les stratégies de répartition des budgets des régions LEADER s'adaptent en grande partie aux contextes locaux. À Demmin, peu de projets de grande envergure sont proposés ; il s'agit surtout de micro-projets, parfois portés par des personnes privées, comme la construction d'un manège équestre couvert. Le choix est donc souvent fait d'en financer un maximum et le financement maximum autorisé a pour cela été abaissé à 100 000 euros en 2017²⁴⁶. En revanche, dans la région du lac Schaal, qui dispose d'un budget plus élevé, les projets financés sont souvent beaucoup plus onéreux. Le financement maximal autorisé est de 500 000 euros, et 43% des projets financés en 2018 par la région ont obtenu plus de 100 000 euros (tableau 5.9). Par exemple, l'installation d'une station de chargement pour les véhicules électriques a été financée à hauteur de 241 000 euros par LEADER, et la rénovation de la grange d'un presbytère en salle polyvalente à hauteur de 409 500 euros. Enfin, le financement maximal de 500 000 euros a été atteint pour un projet emblématique de la région : une nouvelle exposition du centre d'information sur la frontière interallemande (le musée Grenzhus).

De manière générale, la majorité des projets sont portés par des communes, souvent des petites villes. La difficulté à motiver le secteur privé a déjà été démontrée par plusieurs travaux (Mathé et al, 2014 ; Berriet et al, 2016), en particulier dans les régions défavorisées (Dargan, Shucksmith, 2008). Un porteur de projet privé supporte des niveaux de coûts de transaction supérieurs en raison des difficultés de montage des dossiers LEADER impliquant systématiquement un cofinancement, le programme a donc des difficultés à soutenir les initiatives privées.

Enfin, dans la région de la lagune de Stettin, un choix original a été fait : rassembler les porteurs de projets sur un même thème en réseau, et les financer *via* le réseau (voir 4.2.1).

²⁴⁶ Halbzeitevaluierung der LAG „Demminer Land“ 2018 (p.31)

Ce choix semble pour l'instant être payant : cela les démarque et donne plus de visibilité à la région.

« Cela n'est pas passé inaperçu ! Mais nous l'avions pensé ainsi. [...] Cela s'est bien vu, qu'on sortait du rang²⁴⁷ »

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mars 2019]

Tableau 5.10 - Comparaison des panneaux des trois régions d'étude (Güstrow, 2019)

	Lac Schaal	Campagnes de Demmin	Lagune de Stettin
Structure panneau 1	Courte description de LEADER et de la région, une carte montrant de la région montrant l'emprise de la région, 4 photos non légendées	Bandeau en haut avec une carte du Land localisant les trois régions LEADER du <i>Landkreis</i> , 4 grandes photos de 3 projets, non légendées.	Rappel des 3 champs d'action et des 4 objectifs de développement. Photo d'un cerf, d'une femme et d'une personne en fauteuil roulant, petite carte de localisation de la région, liste des 6 réseaux
Structure panneau 2	Présentation de trois projets avec photo, description, montant du projet, montant financé par LEADER, citation d'acteur concerné.	Présentation de 3 projets, pas de texte, juste le titre et le montant financé par LEADER	Présentation de 4 réseaux avec un dessin illustrant le thème du réseau, et trois objectifs par réseau.
Focus 1	« Offre touristique accessible »	« Bassin de baignade accessible aux personnes handicapées »	« Mobilité électrique »
Focus 2	« Jeunes apiculteurs dans un jardin à abeilles »	« sentier de découverte historique »	« Maisons multiples »
Focus 3	« Grange pour écouter et se rencontrer »	« Lieu de manifestation Voelschow Berg »	« Vivre les traditions maritimes – bateau de tradition »
Focus 4			« Pistes cyclables accessibles »

Les stratégies adoptées par les différentes régions d'études sont diverses²⁴⁸ (tableau 5.10) : la région de Demmin a tout misé sur le visuel, avec essentiellement de grandes photos des trois projets mis en avant, seulement accompagnées d'un titre et du montant financé. La région du lac Schaal a fait le choix de consacrer un panneau à la mise en avant de la région et de la place occupée par la réserve de biosphère, et un panneau à la présentation de trois projets phares, décrits chacun par un texte et une photo. En revanche, la région de la lagune de Stettin n'a

²⁴⁷ „Dadurch sind wir richtig aufgefallen! Das war aber auch so gedacht. (...) Aber das ist voll aufgefallen worden, dass wir aus der Reihe tanzen“.

²⁴⁸ Voir photos des panneaux en Annexe 7

montré ou décrit aucun projet sur ses deux panneaux. Le premier panneau rappelle les objectifs de développement et indique le nom des réseaux, le second détaille les objectifs de chaque réseau. Cette configuration permet effectivement au groupe de se distinguer des autres.

4.4. LEADER, des capacités de financement ambivalentes

Comme vu dans la partie précédente, les régions LEADER ne sont pas toutes dotées du même budget, ce qui entraîne des stratégies différentes en matière de financement des projets. Cependant, dans l'ensemble des régions d'étude, des débats naissent au sein des GAL sur le type de projets à financer (4.4.1), et la procédure de vote des projets est parfois soumise à l'influence de jeux d'interconnaissance au sein du GAL (4.4.2).

4.4.1 La difficulté à circonscrire le rôle de LEADER

Comme énoncé plus haut, les prérogatives de LEADER sont assez larges pour être interprétées différemment par chaque pays, ce qui peut entraîner une certaine difficulté à circonscrire le rôle de LEADER. Il peut aussi être difficile de déterminer si le financement d'un projet relève de LEADER ou plutôt des collectivités territoriales, comme le cas de financement d'écoles. Mais les projets qui remettent en question le rôle de LEADER sont le plus souvent des projets privés pour des particuliers et concernent le patrimoine bâti classé, source de tensions dans beaucoup de régions. Le Land a chargé LEADER de financer des restaurations, mais cela ne représente pas l'essentiel des missions du programme de développement. En l'absence d'autre possibilité de financement pour le bâti classé, de nombreuses personnes se tournent vers LEADER en espérant pouvoir financer leur projet, qui doit tout de même avoir un lien avec le public pour obtenir les fonds. La grande affluence dans ce domaine n'est pas toujours bien vue par les managers des régions LEADER.

« Nous voulions financer six projets dans ce domaine jusqu'en 2020, et nous en sommes déjà à 14. Quand ils entendent [qu'on finance du bâti classé], tout le monde se manifeste [...]. Ce n'est pas grave. Ce qui est grave, c'est que dans notre Land, il n'existe pas d'autre possibilité pour financer cela²⁴⁹ ».

[manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mai 2018]

²⁴⁹ „Wir wollten nur sechs Projekte bis 2020 machen, und haben schon vierzehn gefördert. (...) Sobald sie natürlich hören, Denkmalschutz wird gefördert, meldet sich Jede. (...) Es ist nicht schlimmes, schlimmes ist nur dass in unseren Bundesland Mecklenburg-Vorpommern keine andere Fördermöglichkeit für Denkmalschutz gibt.“

Figure 5.11 - Assainissement d'un ancien presbytère dans la région LEADER de Demmin



Source : J. Lécuyer, Lindenberg, 2018

Le caractère public des projets de rénovation de bâtiment classé est également parfois questionné. Dans le cas de la rénovation d'un presbytère (figure 5.11), le couple qui a obtenu le financement souhaite habiter la moitié de la maison, et transformer l'autre en salle de réception pour faire des lectures et des petits concerts²⁵⁰. Cependant, aucune exigence n'est formulée en matière de périodes d'ouverture ou de public visé, il est donc difficile d'estimer dans quelle mesure cette installation profitera aux habitants des environs. Le financement de projets de ce type peut donc générer tensions entre membres du groupe et incompréhension de ceux dont les projets ne sont pas retenus.

4.4.2. Qui vote pour quel projet ? Jeux d'interconnaissance

Dans la constitution du GAL, les managers sont souvent capables de prédire qui va soutenir quel projet en fonction de ses intérêts personnels ou professionnels. C'est pourquoi les différents membres du GAL sont répartis en groupe d'intérêts, afin d'équilibrer les votes. Cependant, ces catégories sont établies par les managers seuls et ne sont pas toujours très rigoureuses :

« J'ai par exemple dans le groupe un artiste. [...] Lui, ce qui l'intéresse, c'est l'offre culturelle. Pour être juste, je ne peux pas le mettre dans la catégorie « neutre », parce que je sais qu'il notera toujours la protection du patrimoine bâti et la culture mieux que la nature et les projets économiques logiques, avec lesquels on pourrait gagner de l'argent. [...] Comme par exemple Lindenberg, le presbytère [figure 5.11]. Un projet comme celui-là, il le notera

²⁵⁰ Entretien manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mai 2018, mars 2019

toujours bien. Même si je suis là à dire ‘oui, mais s’ils ne font pas ce qu’ils ont annoncé, s’ils le font juste pour avoir l’argent de la rénovation, ce que nous ne voulons pas, là il faut faire attention’.²⁵¹ »

[Anonyme]

Un vecteur de tensions potentielles est constitué par les relations d’interconnaissances entre acteurs locaux, qui peuvent faire financer des projets de manière privilégiée, en contournant parfois les règles. Avoir les bons contacts au sein de la région est indispensable aux managers des régions LEADER (Chevalier *et al.*, 2018), principalement dans le secteur politique :

« Je sais qui j’appelle quand j’ai un problème, et sur l’aide de qui je peux compter. Et aussi quand j’ai besoin d’argent (rire). J’appelle et je sais qui peut m’aider. Et jusque-là, ce n’est jamais arrivé qu’on me dise non. [...] Je suis employée par le *Landkreis*. C’est toujours pratique d’avoir le politique à ses côtés²⁵². »

[Manager de la région LEADER Lagune de Stettin, mars 2018]

Au sein du GAL, même si personne ne peut voter pour son propre projet, il est courant que des jeux de cooptations s’opèrent :

« Ils ne disent pas cela tout fort, mais c’est un peu... la ville de Dargun se dit "si je soutiens le projet de la ville de Malchin, elle soutiendra le mien" [...] Cela ne se remarque pas²⁵³. »

[manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mai 2018]

Devant mon insistance à savoir pourquoi des projets de type aire de jeux avaient tout de même obtenu les financements LEADER sans être jugés particulièrement innovants, la responsable d’une région a expliqué que certains membres du GAL, principalement des représentants de communes, avaient profité de son absence à certaines réunions pour faire passer leurs projets :

« Ils ont eu de la chance que tous leurs projets passent. Ils ont eu de la chance, je n’étais pas là à deux réunions de sélection ; j’ai eu mon deuxième enfant. Et le travail n’a pas été fait de

²⁵¹ „Ich habe zum Beispiel ein Künstler in der Gruppe. (...) Den interessiert kulturelle Angebote. Könnte ich nie so wirklich als normale Privat Person packen, weil ich immer weiß, dass er immer Denkmalschutz und Kunst höher bewertet als beispielsweise Natur und logische wirtschaftliche Projekt wo Geld wird verdient. (...) Zum Beispiel in Lindenberg, das Pfarrhaus, so ein Projekt wird er immer hoch bewerten. Auch wenn ich da stehe und sage ‚wenn sie das nicht machen, wenn sie nur das Sanierungsgeld nutzen, was wir nicht wollen‘, solche Projekte, da müssen wir aufpassen“.

²⁵² „Ich weiß, wenn ich irgendwo Probleme habe, wem rufe ich an, und wo kann ich mit Hilfe rechnen. Und auch wenn ich mal Geld brauche. Dan rufe ich wo an, und dann weiß ich wo kann mir helfen. Bisher habe ich es nie gehabt, dass jemand nein sagt. (...) Ich bin in den Landkreis eingestellt. Es ist immer wichtig der Politik auf der Seite zu haben“

²⁵³ „Das sagt man nicht laut aber es ist... natürlich denkt die Stadt Dargun „ich unterstützte das Projekt der Stadt Malchin, und der Stadt Malchin mein Projekt unterstützt“ (...). Das merkt man einfach nicht“.

manière aussi critique. Et beaucoup de projets sont passés. Bon d'un côté ça m'énerve, mais de l'autre c'est comme ça.²⁵⁴ »

[Anonyme]

Ceci laisse entrevoir les limites du système par attribution de points et l'importance des relations interpersonnelles, puisqu'il faut tout de même que le projet soit voté par une majorité de membres pour être financé. L'important pour cette manager est plutôt qu'il y ait suffisamment de projets phares représentatifs de l'esprit LEADER qui puissent servir de vitrine à la région et contrebalancer d'autres projets de moindre envergure. Elle pointe cependant que ces projets jugés peu innovants ont pu être financés car les porteurs connaissaient parfaitement les critères minimums à remplir pour obtenir un financement, et ont su le présenter de manière à séduire les autres membres du groupe.

En outre, la proximité de Schwerin, la capitale administrative, semble jouer particulièrement en faveur de la région du lac Schaal. En effet, comme le pointe avec amertume le manager de la région isolée de Demmin : « Les ministres sont à Schwerin ». La manager de la région le reconnaît elle-même en parlant du bonus qu'a obtenu leur Stratégie de développement :

« De 2007 à 2014, nous avons presque 3,5 millions, et maintenant 7,2 [avec le bonus]. Donc c'est déjà... relativement à notre taille, vraiment beaucoup. [...] Cela dépend aussi beaucoup de qui siège dans ce comité de sélection, de qui connaît quelle région... Eh oui, les évaluateurs ne sont que des Hommes... [...] Cela joue toujours un rôle. On ne peut pas toujours se l'imaginer, mais c'est aussi beaucoup de politique²⁵⁵. »

[Manager de la région LEADER Lac Schaal, avril 2019]

Cette région parmi les plus prospères du Land se trouve ainsi dans un cercle vertueux lui permettant de se distinguer des autres régions plus éloignées ou moins bien dotées, contrairement aux régions comme celle de Demmin qui cumule affaiblissement structurel, éloignement des centres de décisions à l'échelon du *Landkreis* et du Land.

²⁵⁴ „Sie hatten Glück das die Projekte immer durchgeworben sind. Sie hatten Glück. Ich war bei zwei Auswahlverfahren nicht da, weil ich mein zweites Kind bekommen habe, der Ansatz war nicht so kritisch und... Geht es einfach vieles durch. Das ärgert mich, aber anderseits ist es so.“

²⁵⁵ „Von 2007 bis 2014 hatten wir 3,5 M Euros fördermittel, und jetzt 7,2... Es ist schon... gemäß an unsere Größe, sehr, sehr viel. (...) Viele kommt auch mit wer in diesem Gremium sitzt, wer kennt welche Region... Naja, die Bewerber sind auch nur Menschen (...) Kann man sich immer nicht vorstellen, aber das ist letz endlich... viel Politik. Das ist halt einfach so“

Conclusion

Même si les objectifs initiaux du programme LEADER en termes d'innovation et de démarche ascendante sont parfois entravés par un contexte socio-économique défavorisé ou la prépondérance d'une élite dans le mécanisme de financement des projets, le programme LEADER permet la réalisation d'un grand nombre de projets dans les espaces ruraux, dans le but d'améliorer la qualité de vie des habitants, de renforcer l'attractivité touristique ainsi que de soutenir la culture et le patrimoine. Si les projets sont d'envergures diverses et constituent souvent des innovations très relatives, ils permettent néanmoins de contribuer au développement général des différentes régions LEADER, qui couvrent l'ensemble des espaces ruraux du Mecklembourg-Poméranie. Cependant, comme d'autres territoires ruraux affaiblis structurellement, le Land a d'importantes difficultés à mobiliser l'outil européen LEADER pour construire le développement local. Dans les régions vieillissantes aux habitants décrits comme plutôt passifs et peu habitués au fonctionnement par appel à projets, recruter des membres ou des porteurs de projets s'avère difficile, ce qui limite le dynamisme des régions et creuse des écarts au sein de celles-ci. Les règles de financement des projets (cofinancement, préfinancement), mais aussi des régions LEADER (attribution de bonus), complexes et contraignantes, ont un impact décuplé dans les régions les plus défavorisées. Ces résultats corroborent une étude récente portant sur une région rurale roumaine cumulant pertes migratoires et désindustrialisation drastique (Zamfir, 2020). Celle-ci a montré que la mise en place de LEADER dans un contexte post-socialiste mais aussi périphérisé posait de nombreux problèmes (acteurs locaux inexpérimentés ou dépassés, manque de financements les plus élémentaires, manque de forces vives pour monter les projets), et concluait à une inadéquation du programme à ces espaces, puisqu'il avait été conçu pour les espaces ruraux occidentaux moins défavorisés.

Sur le plan des inégalités interrégionales, l'attribution d'un bonus valorisant les meilleures stratégies de développement local des régions LEADER semble effectivement renforcer les inégalités au sein du Land. Ce bonus favorise les régions les plus prospères et les plus proches des lieux de pouvoir, marginalisant ainsi davantage les régions plus pauvres et isolées. Une simple réorganisation de la distribution des fonds LEADER entre les 14 régions pourrait contribuer à limiter les inégalités au sein du Land. Une répartition qui ne prendrait pas en compte le nombre d'habitants mais par exemple le revenu par habitant, couplée à la suppression du bonus accordé aux meilleures stratégies, dont les critères d'attribution sont relativement opaques, pourrait limiter la concurrence plutôt stérile entre régions de ce Land

globalement défavorisé par rapport au reste de l'Allemagne. Cela pourrait également encourager davantage les régions à coopérer et partager leurs expériences, qu'elles soient positives ou négatives.

Enfin, les conclusions de ces analyses à l'échelon local pointent une bureaucratie accrue comme un facteur discriminant pour les régions les plus affaiblies démographiquement et économiquement, voire politiquement. Conformément à des études de cas européennes, les managers des régions d'étude se montrent plutôt satisfaits de leur propre travail, mais très critiques envers la structure, le fonctionnement et la gestion de LEADER (Navarro *et al.*, 2015). Ceci met en avant les injonctions paradoxales d'un développement par le bas imposé par le haut, et rejoint en cela la littérature existante. Ce développement « néo-endogène » (Lowe *et al.*, 1995) limite finalement grandement l'impact du programme en contraignant de plus en plus les GAL et en décourageant les acteurs locaux des régions les plus faibles. Ces mécanismes de creusement des inégalités par manque de savoir-faire ou de découragement ne sont cependant pas propres au programme LEADER, comme le montreront les études de cas du chapitre suivant.

Chapitre 6 : Stratégies de développement des acteurs locaux

La première partie de la thèse a mis en évidence le fait que les campagnes de l'est de l'Allemagne étaient particulièrement touchées par la périphérisation. Les chapitres 4 et 5 ont montré qu'à l'échelon fédéral, mais aussi à celui de l'Union européenne et des Länder, de nombreuses politiques publiques sont mises en œuvre en matière de développement rural. Ces politiques ont souvent en commun un fonctionnement croisant approches descendantes et ascendantes : la décision de faire reposer le développement rural sur les acteurs locaux est prise aux échelons supérieurs. Or, cette façon de procéder peut contribuer à accroître les inégalités entre les régions, mais aussi au sein de celles-ci. Dès lors, quelle marge de manœuvre reste-t-il aux acteurs locaux des régions les plus en difficultés pour le développement de leur territoire ? Ce chapitre est centré sur les stratégies mises en place par les acteurs du Mecklembourg-Poméranie, mais aussi par les acteurs locaux des trois régions d'étude au sein de ce Land. Celles-ci sont confrontées à des formes de périphérisation différentes (chapitre 3), mais certaines similarités se dégagent dans les stratégies de développement mises en œuvre par les acteurs locaux.

Ce chapitre est composé de deux parties, qui croisent les contextes des trois terrains d'étude au sein du Mecklembourg-Poméranie. Il s'avère que la principale réponse à la périphérisation en matière de développement n'est pas vraiment innovante, contrairement aux directives de l'action publique rurale analysées dans les chapitres 4 et 5. Sur l'ensemble des terrains observés, mais aussi dans le Land de manière générale, miser sur un changement d'image est la stratégie privilégiée (1). Ce changement d'image passe par la prise de conscience du caractère problématique voire répulsif de l'image associée au territoire, nuisant à son développement. Ce dernier est donc avant tout envisagé dans une logique de croissance, ou du moins d'attractivité, et non dans des formes alternatives de développement. Ce changement d'image souhaité peut prendre plusieurs formes, et passe essentiellement par la mise en valeur des paysages. Dans la campagne de Demmin, le changement d'image prend par exemple la forme de la valorisation du patrimoine naturel. Le principal outil mobilisé est le marketing territorial, mais celui-ci a un coût important et ne peut donc pas être mis en œuvre par les régions les plus en difficultés.

Outre les stratégies tournées vers l'image, une autre similarité se dégage des différentes régions d'étude. Les stratégies de développement local élaborées par les acteurs locaux sont principalement tournées vers les grandes villes situées en dehors du Land (2). À

divers degrés, les métropoles comme Hambourg, Berlin ou Stettin, en Pologne, sont envisagées comme des réservoirs de population et de capitaux. Berlin et Hambourg constituent aux yeux des acteurs locaux une concentration de jeunes familles voulant voir leurs enfants grandir à la campagne et préférant télétravailler, de touristes potentiels ou encore de futurs retraités souhaitant quitter la ville pour s'installer à la campagne. Les grandes métropoles peuvent également être envisagées comme des pôles d'emplois attractifs (car bien rémunérés) pour la population locale, voire d'entrepreneurs pouvant investir sur leur territoire. Les différentes stratégies mises en place peuvent cependant contribuer à augmenter la dépendance de ces régions par rapport à ces métropoles extérieures, et donc renforcer leur périphérisation²⁵⁶.

1. Des stratégies tournées vers un changement d'image : le patrimoine naturel comme principal atout

La stigmatisation des régions périphérisées a déjà été évoquée dans les chapitres 2 et 3. Cette insistance sur l'obstacle au développement local que peut constituer une image négative est un apport important de l'approche par la périphérisation. Dans plusieurs des régions étudiées, la stigmatisation est aussi le point de départ de stratégies de développement. La prise de conscience du caractère négatif voire répulsif du Land, a conduit les acteurs locaux à établir un « diagnostic » de leur territoire. Dans la démarche du développement rural intégré, l'étape du diagnostic est centrale, car elle permet aux acteurs locaux de se concerter et de faire le point sur leurs atouts et leurs fragilités. À défaut de résoudre le problème de la stigmatisation, ces démarches ont malgré tout l'avantage de mettre en réseau les acteurs locaux, de les amener à discuter de leur vision du développement de la région. Dans la plupart des cas étudiés, le changement d'image passe par la valorisation du cadre naturel, souvent identifié comme la seule ressource attractive de la région (1.1.). Cependant, cette valorisation peut se heurter à des résistances locales, ou tout simplement au manque de savoir-faire évoqué dans les chapitres 4 et 5 (1.2.). Dans la région de la lagune de Stettin, en Poméranie-occidentale, c'est contre toute attente l'immigration polonaise qui a amené les acteurs locaux à s'interroger sur l'image de leur région et son évolution (1.3.).

²⁵⁶ Ce chapitre s'appuie sur deux articles publiés dans la revue *Belgeo* (Lécuyer, 2021) et dans la *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande* (Lécuyer, à paraître) .

1.1. Dépasser l'héritage post-socialiste en valorisant les paysages

Cette sous-partie est centrée sur les enjeux d'image du Land de Mecklembourg-Poméranie dans son ensemble. En tant que Land d'ex-RDA, il est principalement confronté à une réputation xénophobe, mais aussi à une image associée au vide et au déclin (1.1.1.). À partir de 2019, un tournant s'opère dans la stratégie de marketing territorial du Land, qui se modernise en changeant de logo, mais aussi en valorisant les réseaux sociaux, des pratiques déjà à l'œuvre dans de nombreux autres Länder (1.1.2.).

1.1.1. Prise de conscience du « stigmaté »

Comme cela a été évoqué (chapitre 2), dans l'ouvrage *Périphérisation, dépendance, stigmatisation* (Bernt, Liebmann, 2013), Thomas Bürk, Manfred Kühn et Hanna Sommer ont choisi d'appliquer la notion de stigmaté à des territoires. Ce concept a été développé par le sociologue Erving Goffman, et concerne à l'origine avant tout des marques sur le corps humain, comme des tatouages ou blessures, qui s'écarteraient de la norme sociale (Goffman, 1963). L'équipe de recherche allemande a choisi de transposer cette grille de lecture à des villes, considérant que la stigmatisation peut influencer la perception d'une ville, et que l'identité collective d'un territoire peut subir des formes de stigmatisation (tableau 6.1).

Tableau 6.1 - Transposition du stigmaté à des objets spatiaux

Stigmatés selon Goffman Appliqués aux humains	Stigmatés selon Bürk, Kühn & Sommer <i>Adaptés aux territoires (en particulier les villes)</i>	Application possible au cas du Mecklembourg-Poméranie
Stigmatés « physiques », visibles (membre manquant, cicatrice)	Caractéristiques liées à un type de bâti (préfabriqué, barres d'immeubles, etc.), ou marques comme l'odeur, la saleté	Bâtiments abandonnés en raison de la décroissance démographique => image de déclin, de vide
Stigmatés « de caractère », traits de caractère supposés (alcoolisme, folie)	Statistiques sur des variables socio-économiques : taux de chômage, vieillissement	Taux de vote élevé pour les partis d'extrême droite => image xénophobe Âge médian élevé et solde migratoire négatif => image de déclin
Stigmatés « tribaux » (religion, nationalité, appartenance ethnique)	Débat sur la ségrégation ethnique, ou en relation avec des groupes d'immigrés stéréotypés, et symboles bâtis spécifiques comme des mosquées	Appartenance à l'ex-RDA => image d'un territoire défavorisé, voire « en retard »

Dans les travaux allemands, cette grille est principalement appliquée à d'anciennes villes industrielles ou minières. Dans le cas d'un Land d'ex-RDA comme le Mecklembourg-Poméranie, les trois types de stigmates sont observables. Tout d'abord, les marques « physiques » liées à un départ massif de population, conduisant à un grand nombre de bâtiments à l'abandon malgré les politiques de démolition comme *Stadtumbau Ost* évoqué plus tôt (cf. chapitre 2). Ensuite, les stigmates dits « de caractère », qui peuvent se lire dans les taux de vote importants pour l'AfD et le NPD, ou encore le vieillissement rapide (cf. chapitre 1). Enfin, l'appartenance à l'ex-RDA peut être interprétée comme un stigmate lié à la nationalité, donnant l'image d'un territoire défavorisé, voire « en retard »²⁵⁷(Lambertz-Pollan & Massol, 2020).

Ces stigmates sont principalement véhiculés par les médias, que ce soit la presse écrite ou la télévision. Dès la Réunification, les nouveaux Länder ont eu une réputation de zone violente, bastion de l'extrême droite. En cause : les scores élevés du parti à tendance néonazie NPD, ainsi que certaines émeutes racistes. Dans son étude portant sur le magazine politique de l'ARD *Kontraste* entre 1987 et 2005, Julia Belke rapporte que 27,5% des reportages sur l'Est portaient sur l'extrême droite, et 13,2% sur la violence (Belke, 2009). Cette image est fréquemment réactualisée, comme le montre cet extrait d'article du quotidien *Süddeutsche Zeitung* datant de 2012 :

« Les intimidations n'ont jamais cessé. Aujourd'hui, les minorités visibles – c'est-à-dire non blanches – représentent 1% seulement de la population en ex-Allemagne de l'Est. À l'exception de Berlin, le territoire de l'ancienne république communiste n'abrite presque pas d'étrangers. La plus grande réussite des néonazis en Allemagne n'est pas d'avoir réussi à entrer dans des assemblées régionales, mais d'avoir fait de l'ex-Allemagne de l'Est un territoire interdit aux étrangers. En vingt ans, l'État et les responsables politiques n'ont pas réussi à changer ce climat.²⁵⁸ »

(*Süddeutsche Zeitung*, 2012)

²⁵⁷ Après la Réunification, les nouveaux Länder ont bénéficié de l'objectif 1 de la politique régionale de l'Union Européenne, destinée aux « régions en retard de développement » ; le terme de retard est encore fréquemment employée dans la presse, y compris à l'étranger https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/11/09/trente-ans-apres-la-chute-du-mur-l-est-de-l-allemande-ne-produit-que-l-equivalent-de-75-du-pib-de-l-ouest_6018615_4355770.html consulté en septembre 2022

²⁵⁸ „Die Drohkulisse steht bis heute: In Ostdeutschland gibt es nur ein Prozent sichtbare, also nicht weiße Minoritäten. Ostdeutschland, Berlin ausgenommen, ist weitgehend ausländerfrei. Der größte Erfolg der Neonazis in Deutschland ist nicht ihre Präsenz in Landesparlamenten, sondern dieses Faktum: Unter den Migranten gilt Ostdeutschland als No-go-Area. Staat und Politik haben es in zwei Jahrzehnten nicht geschafft, das Klima zu wenden.“ 21/08/2012, *Süddeutsche Zeitung*. (traduction *Courrier International*, <https://www.courrierinternational.com/article/2012/08/24/vingt-ans-apres-rostock-halte-au-racisme>)

De fait, la carte du vote AfD (parti d'extrême droite populiste Alternative pour l'Allemagne) aux dernières élections européennes (chapitre 2) montre des différences importantes entre Est et Ouest. Celle du NPD, qui présente une répartition similaire mais avec des scores beaucoup plus faibles, n'est que plus rarement évoquée depuis la création et le succès de l'AFD. Dans le Mecklembourg-Poméranie, les scores de l'extrême droite sont, comme dans d'autres Länder de l'Allemagne Orientale, scrutés avec beaucoup d'attention médiatique (Iost, 2012). À noter que jusqu'en 2016, cinq élus du parti NPD siégeaient au parlement du Land. C'était, à cette date, le seul Land à voir ce parti représenté dans son parlement. Cette image de région xénophobe est doublement pénalisante, puisqu'elle joue aussi un rôle répulsif pour une potentielle main-d'œuvre étrangère qui pourrait améliorer la situation économique en venant pallier le manque de main-d'œuvre du Land. Dans le cas du Mecklembourg-Poméranie, cette réputation xénophobe qui s'est mise en place immédiatement après la Réunification est notamment imputable à des émeutes racistes ayant eu lieu en 1992 à Rostock (encadré 6.1). Selon les acteurs locaux, elles ont construit durablement une image xénophobe du Land (Lécuyer, 2016) :

« Nous ne pouvons pas revenir en arrière. C'est là. Je sais que même à l'étranger, cela a joué un rôle très important, que cela n'a pas seulement nui au Land Mecklembourg-Poméranie mais à toute l'Allemagne. Et ça sera toujours cité, c'est comme ça, on le sait. (...) C'est présent dans l'esprit de beaucoup de gens. C'est aussi entré dans les têtes des étrangers, je sais qu'il y a encore des guides de voyages étrangers qui recommandent d'éviter Rostock. (...) C'est regrettable, mais... on ne peut pas le changer »²⁵⁹

[adjoint du président du *Landkreis* Rostock, mars 2015]

Ce discours est également présent chez d'autres acteurs de la ville de Rostock, qui n'hésitent pas à évoquer leur « stigmatisme » pour justifier certaines politiques d'intégration des étrangers. Certaines associations comme Dien-Hong, à destination de la communauté vietnamienne, ont par exemple été créées directement en réaction aux événements de Rostock Lichtenhagen (encadré 6.1)

²⁵⁹ „Man kann es nicht ungeschehen machen. Es ist da. Ich weiß, dass das auf dem Ausland eine ganz große Rolle gespielt hat, dass das nicht nur unser Land Mecklenburg-Vorpommern, sondern ganz Deutschland geschadet hat. Es wird immer wieder zitiert, also... das ist so, das wissen wir auch. (...) Es ist in vielen Köpfen drin. Es ist auch in vielen Köpfen von Ausländern. Ich weiß, es gibt internationale Reiseführer, die immer noch schreiben, nicht nach Rostock zu fahren. Das weiß ich. (...) Es ist bedauerlich, aber wir können es nicht ändern.“

Du 22 au 26 août 1992, soit moins de trois ans après la chute du mur, un bâtiment du quartier de Lichtenhagen où logeaient des réfugiés a été la cible de cocktails Molotov. Un groupe de radicaux d'extrême droite était à l'origine des violences, mais jusqu'à trois mille personnes sont venues assister à la scène, et des slogans nazis ont été scandés par la foule. Le centre d'accueil des réfugiés a été évacué tardivement, deux jours plus tard, par les autorités, et les violences se sont ensuite dirigées contre les anciens travailleurs sous contrat vietnamiens de l'ex-RDA, qui habitaient également dans la barre d'immeubles. L'attitude de la police a été vivement critiquée par la suite, puisqu'outre l'évacuation tardive des réfugiés, les travailleurs vietnamiens ont été laissés sur place sans aide, et la propagation d'incendies les a poussés à se réfugier sur le toit de l'immeuble, dans la panique. Ils n'ont été évacués que plus tard dans la nuit. Ces émeutes, désignées comme le « pogrom de Lichtenhagen » (« *das Pogrom von Lichtenhagen* »), ont duré quatre jours, et ont conduit à l'arrestation de plusieurs centaines de manifestants.

La chercheuse Gudrun Heinrich l'écrit également : Rostock est marquée par ce stigmate (Heinrich, 2018) :

« "L'image des Allemands détestables", "la honte de Rostock" sont des descriptions qui marquent les reportages parus immédiatement après les émeutes et dans les 25 années suivantes. Depuis, la ville est confrontée au stigmate d'être le lieu d'un pogrom²⁶⁰ »

(Heinrich, 2018, p.293)

Les reportages tels que celui de la *Süddeutsche Zeitung* cité précédemment sont symptomatiques de la réactualisation fréquente de la réputation xénophobe de la ville de Rostock, mais aussi des nouveaux Länder dans leur ensemble. D'autres émeutes ont eu lieu à cette même période, comme à Hoyerswerda en Saxe en 1991. Ces attaques ont parfois été à nouveau évoquées pendant la crise migratoire de 2015, lorsque de nombreux réfugiés sont arrivés en Allemagne, y compris dans les nouveaux Länder²⁶¹.

La réputation xénophobe demeure donc une préoccupation majeure pour les responsables du marketing du Mecklembourg-Poméranie, comme le montre cet extrait de la lettre d'information *Landesmarketing MV* de septembre 2017, qui paraît juste après les

²⁶⁰ „Das Bild der hässlichen Deutschen“, „Die Schande von Rostock“ sind Beschreibungen, die die Berichterstattung direkt nach dem Pogrom und in den 25 Jahren danach prägten. Seitdem hat sich die Stadt mit dem Stigma, Ort eines Pogroms 1 zu sein, auseinanderzusetzen“.

²⁶¹ Madelin T., 15/10/15, « Hoyerswerda, en Allemagne, veut aider les réfugiés et racheter son passé », *Les échos*, en ligne [https://www.lesechos.fr/2015/10/hoyerswerda-en-allemande-veut-aider-les-refugies-et-racheter-son-passe-255646] consulté en octobre 2022

élections fédérales allemandes du 24 septembre 2017. La lettre fait état du regard porté sur le Land qui, comme les autres Länder de l'Est, a des scores élevés pour le parti d'extrême droite AfD.

« Chers lecteurs, chères lectrices,

Permettez-moi de faire un peu de politique aujourd'hui. Ces jours-ci s'y prêtent. L'Allemagne discute des résultats des élections au Bundestag. Les regards se tournent en particulier vers « l'Allemagne de l'Est », c'est-à-dire aussi vers nous, le Mecklembourg-Poméranie, pour voir les résultats. Oui, on peut s'étonner de certains pourcentages. Oui, on peut s'énerver (ou se réjouir). Mais il faut le reconnaître : les électrices et les électeurs se sont exprimés, ils ont exercé leur droit démocratique. Il ne faut donc pas laisser s'installer dans le discours public l'impression que les résultats des élections sont révélateurs du « caractère des gens » chez nous. Celui qui pense que certains résultats confirment des préjugés et des stéréotypes entretenus depuis des décennies sur « ceux de l'Est » fait un grossier raccourci. Non seulement ce raccourci ne rend justice à personne, mais il représente une charge pour nous tous et bien sûr aussi pour le travail d'image du Mecklembourg-Poméranie [MV]. Avec vous, nos partenaires du réseau, nous soulignons dans le marketing pour le MV que les gens sont les bienvenus chez nous. Nous insistons sur le fait que l'on peut travailler et vivre chez nous. Nous racontons les histoires, les *success stories* de femmes et d'hommes qui savent ce qu'ils ont dans notre Land, par exemple dans le nouveau magazine du Land qui paraîtra fin octobre. Nous recrutons des étudiants parce que nous connaissons la qualité de nos établissements d'enseignement supérieur. Nous recrutons des créatifs, car nous savons qu'il y a ici un espace libre pour les idées (et qu'il n'est pas encombré). Nous cherchons à attirer des personnes qui veulent revenir, car nous savons que nous avons besoin de leurs idées et de leurs expériences. Ne laissons pas l'accent être mis de manière trop unilatérale. Et opposons-nous à ceux qui veulent faire de l'intolérance et du mépris de l'être humain des valeurs acceptables. Nous ne sommes pas comme cela.²⁶² [...] »

[Lettre de septembre 2017]

²⁶² « *Liebe Leserinnen und Leser, erlauben Sie mir, dass ich heute etwas politischer werde. Diese Tage haben es in sich. Deutschland diskutiert das Ergebnis der Wahlen zum Deutschen Bundestag. Dabei fällt der Blick besonders nach „Ostdeutschland“, also auch zu uns nach Mecklenburg-Vorpommern – auf die Ergebnisse hier. Ja, man kann sich über manche Prozentzahl wundern. Ja, man kann und darf sich ärgern (oder auch freuen). Anzuerkennen bleibt: Die Wählerinnen und Wähler haben gesprochen, haben ihr demokratisches Recht wahrgenommen. Im öffentlichen Diskurs darf sich daher nicht der Eindruck verfestigen, die Wahlergebnisse seien gleichbedeutend mit dem „Charakter der Menschen“ bei uns. Wer meint, manches Ergebnis bestätige oftmals seit Jahrzehnten gepflegte Vorurteile und Stereotype über „die im Osten“, der setzt einen zu groben Hobel an. Dieser wird nicht nur niemandem gerecht, er stellt eine Belastung dar, für uns alle und natürlich auch für die Imagearbeit für Mecklenburg-Vorpommern. Gemeinsam mit Ihnen, unseren Partnern im Netzwerk, betonen wir im Marketing für MV: Menschen sind bei uns willkommen. Wir betonen, dass man bei uns arbeiten und leben kann. Wir erzählen die Geschichten, Erfolgsgeschichten von Frauen und Männern, die wissen, was sie an unserem Land haben – so im neuen MV-Magazin, das Ende Oktober erscheint. Wir werben um Studierende, weil wir um die Qualität unserer Hochschulen wissen. Wir werben um Kreative, weil wir wissen, dass hier Freiraum für Ideen vorhanden (und nicht verbaut) ist. Wir werben um Menschen, die zurückkommen wollen, weil wir wissen, dass wir ihre Ideen und Erfahrungen brauchen. Lassen wir nicht zu, dass der Fokus allzu einseitig gesetzt wird. Und treten wir denen entgegen, die Intoleranz und Menschenverachtung für hoffähig erklären wollen. So sind wir nicht. »*

Ce message synthétise à la fois les avancées et les obstacles à un changement d'image du Land. On y rappelle tout d'abord la réactualisation d'un stigmatisme subi en tant que Land d'ex-Allemagne de l'Est. On y souligne ensuite l'obstacle que cela représente pour le marketing du Land, qui cherche justement à minimiser cette dimension et à proposer une autre image du Mecklembourg-Poméranie, accueillant, dans lequel il fait bon vivre et travailler. Les histoires de réussite dans le Land que présente le magazine ont pour objectif de motiver d'autres personnes à venir s'installer dans le Land et à suivre leur exemple. De même, les étudiants, créatifs, et personnes ayant quitté le Land que l'on cherche à attirer font l'objet de campagnes de marketing ciblées. Enfin, la lettre se termine sur un appel à changer collectivement l'image xénophobe du Land, qui freine l'arrivée de nouveaux habitants dont le Mecklembourg-Poméranie a pourtant besoin.

Outre une image xénophobe, le Mecklembourg-Poméranie, comme d'autres régions rurales de l'Est, est stigmatisé en tant qu'espace en déclin, sans perspective d'avenir (Bürk, Beisswenger, 2013). Il devient donc important de mobiliser la société civile, dans l'idée d'une responsabilité collective de l'image négative du Land. Comme l'écrit Claudia Neu, cette image est fréquemment remobilisée, en particulier dans les médias (Neu, 2006) :

« Il ne s'écoule pas un jour sans qu'on ne parle dans les médias de la misère des périphéries rurales : les jeunes femmes quittent le Mecklembourg-Poméranie par centaines, laissant derrière elles de jeunes hommes sans espoir de travail ou de bonheur familial. Dans les « villages mourants », qui sont principalement habités par des personnes extrêmement âgées, les fermetures d'écoles sont devenues aussi normales que le manque chronique de médecins »²⁶³.

(Neu, 2006)

Ce discours sur la décroissance, le vide et le vieillissement adopte systématiquement un mode très émotionnel, et dramatique (*ibid.*), ce qui renforce l'image négative de ces territoires. En outre, toujours d'après la sociologue allemande Claudia Neu, les habitants du Mecklembourg-Poméranie ont le sentiment d'être oubliés, laissés pour compte (cf. chapitre 3.). Malgré le constat d'une évolution plutôt positive depuis la Réunification, beaucoup des acteurs locaux rencontrés confient effectivement être pessimistes sur les perspectives du Land ou de leur région. Les départs des jeunes sont pour la plupart acceptés et reconnus comme légitimes.

²⁶³ „Kaum ein Tag vergeht, an dem in den Medien nicht vom Elend der ländlichen Peripherie berichtet wird: Junge Frauen verlassen zu Hunderten Mecklenburg-Vorpommern, zurück bleiben junge Männer ohne Hoffnung auf Arbeit und Familienglück. In „sterbenden Dörfern“, die überwiegend von hochaltrigen Menschen bewohnt werden, sind Schulschließungen ebenso normal geworden wie ein chronischer Ärztemangel“

« Je ne pense pas que ce soit grave. (...) Il faut les laisser partir. Ils doivent se faire leur propre expérience. Il ne faut pas les enchaîner ici²⁶⁴. »

[ancienne manager de la région LEADER Campagne de Demmin, mai 2018]

Cette citation montre un relatif optimisme quant au retour des jeunes qui partent, peut-être car la manager interrogée a elle-même quitté la région pour aller faire des études et travailler à Berlin de nombreuses années avant de revenir. D'autres voient le départ des jeunes comme un phénomène doublement pénalisant, car ce sont les jeunes qui ont l'intention de faire des études qui partent le plus.

« Ceux qui sont intelligents, ils partent (...) Ceux qui sont intelligents quittent la région. »²⁶⁵
[anonyme]

Cette phrase m'a été très souvent répétée par des acteurs aussi bien du secteur politique que du secteur économique. Le constat est souvent fait hors enregistrement des entretiens « qu'il ne reste que les idiots ». L'image du Land, ou en tous les cas des campagnes du Land, semble en effet dégradée aux yeux de beaucoup d'acteurs. Ceux-ci voient peu d'espoir dans la population jeune restant dans le Land, considérant qu'elle reste plus à défaut d'autres options que par choix.

1.1.2. Le marketing territorial, une réponse courante mais nécessaire ?

Pour remédier à cette image négative, la marque du Land a tout d'abord été modernisée. Le logo du Land a été modifié en 2021, pour être simplifié et épuré (figure 6.1). Les traits de l'ancien logo, qui évoquaient un dessin au crayon, ont été lissés, et surtout le nom du Land a été remplacé par ses initiales. Ce choix a fait débat²⁶⁶, car il mise sur le fait que l'abréviation est suffisamment connue, y compris à l'international, pour enlever le nom complet, très long. De même, ce qui évoquait une écriture ou un dessin à la main pouvait donner une image d'authenticité, qui disparaît avec le lissage du nouveau logo jugé plus moderne. Le slogan a en revanche été conservé et mis en avant, « *MV tut gut* », « Le MV fait du bien ». Celui-ci vient en rappel de l'autre devise du Land, « *Land zum Leben* », « un Land à vivre ». Pour diffuser les informations en lien avec le marketing du Mecklembourg-

²⁶⁴ « *Ich finde es gar nicht schlimm. (...) Ich muss sie ziehen lassen. Sie brauchen ihre eigenen Erfahrungen. Wir müssen sie nicht hier festketten.* » .

²⁶⁵ „*Die die klug sind, die gehen (...) Wer klug ist, verlässt die Ecke*“

²⁶⁶ Sauerteig C., 8.05.2021, “Ist das schick oder kann das weg?”, *Nordkurier*, en ligne [<https://www.nordkurier.de/mecklenburg-vorpommern/ist-das-schick-oder-kann-das-weg-0843453705.html>], consulté en octobre 2022

Poméranie, une lettre d'information mensuelle est envoyée aux acteurs du développement du Land qui en font la demande (encadré 6.2).

Figure 6.1 - Ancien et nouveau logo du Land



Source : <https://www.regierung-mv.de> consulté en mai 2022

Encadré 6.2 - Analyse des lettres d'information du marketing du Land

La marque *Mecklenburg-Vorpommern*, et plus généralement le marketing territorial du Land, font l'objet d'une lettre d'information mensuelle diffusée par mail, sur inscription. L'analyse de ces lettres sur la période de septembre 2017 à mai 2022 (53 au total) permet de dégager les priorités du Land en matière de communication. Les lettres d'information relatives au marketing territorial du Mecklembourg-Poméranie (*Landesmarketing MV*) sont composées d'un éditorial, signé le plus souvent par le directeur du marketing du Land, puis d'un nombre variable d'articles, entre 4 et 12. Ceux-ci sont accompagnés d'une photo légendée, et parfois de liens cliquables. Elles se terminent par l'annonce des dates des prochains événements concernant la vie du Land (festival, spectacle ou autre). À partir de janvier 2019, la lettre change de design et est introduite par une photo postée sur le compte Instagram du Land. Les lettres d'information ont été analysées à l'aide d'une grille dans laquelle les sujets de l'édito et des différents articles de chaque lettre ont été référencés par mots-clés thématiques et de localisation, et par ordre d'apparition dans la lettre. Le tableau qui en résulte permet de voir le nombre d'articles par lettre, le thème de chaque article, sa position dans la lettre, le lieu concerné et si l'information a déjà été évoquée dans une autre lettre.

La nouvelle image positive du Land véhiculée par les différentes campagnes doit cependant être validée par un sentiment d'identification des habitants, comme le montre l'extrait suivant de la lettre d'information de février 2020 :

« [La photo] donne à voir l'une des raisons qui poussent de nombreuses personnes à vivre dans le MV : elles aiment la nature, le calme, la proximité de l'eau. Nous venons de nous en rendre compte lors des entretiens avec quatre groupes de discussion que nous avons menés ce mois-ci à Stralsund et à Schwerin. Les spécialistes des études de marché appellent « focus groups » les tables rondes réunissant des citoyens de tous les secteurs de la société, de tous les groupes d'âge et d'horizons et d'attaches très différents autour de l'objet d'une discussion

ouverte : notre Land de Mecklembourg-Poméranie. De nombreux participants ont cité la nature de notre Land, son étendue, son authenticité, comme l'air vivifiant, comme principales raisons de vivre ici, d'y être revenu, d'y avoir emménagé ou de n'en être jamais parti. Cet attachement est synonyme d'identité, de sentiment d'appartenance, de communauté dans la perception du Land. Bien sûr, le MV est bien plus que « le lever du soleil sur le Bodden²⁶⁷ ». Et pourtant, les atouts naturels du Mecklembourg-Poméranie sont au fondement de tout ce qui s'en inspire : travail, famille, études, formation et ainsi de suite. Ils sont le moyen d'atteindre les esprits et les cœurs des gens, et surtout de les conquérir ou les reconquérir pour notre Land. Dans un monde de plus en plus étroit, l'espace devient désirable. En partenariat avec vous, nous travaillons à développer notre marque Mecklembourg-Poméranie de manière à ce que son message soit crédible : il y a de bonnes perspectives pour les personnes vivant dans notre Land, qui est conscient de sa beauté naturelle²⁶⁸. »

[Lettre de février 2020]

Cet extrait rappelle l'importance du cadre naturel pour les habitants du Land, qu'ils soient originaires ou non de la région. Les faibles densités, considérées comme un handicap par certains acteurs locaux (chapitre 3) sont ici présentées comme un atout pour des citoyens en manque d'espace. Cet extrait montre aussi les méthodes déployées par le marketing du Land pour développer et améliorer son image, avec la mention d'entretiens en focus groups. On peut noter qu'ils ont eu lieu à Schwerin, capitale du Land située à l'ouest, mais aussi à Stralsund, ville portuaire de Poméranie-occidentale, une région excentrée par rapport aux centres de décisions mecklembourgeois du Land que sont Schwerin et Rostock. De plus, la lettre insiste sur l'attachement des habitants à leur région, y voyant un signe d'identité collective. Enfin, elle souligne l'importance de communiquer de manière « crédible ». Cette question de la crédibilité illustre le décalage entre l'image actuellement perçue par les personnes extérieures au Land, essentiellement négative (1.1.1.), et l'image que l'on cherche à

²⁶⁷ Plans d'eau marécageux de Poméranie-occidentale.

²⁶⁸ „Zeigt es doch einen wichtigen Grund für viele Menschen, in MV zu leben: Sie lieben die Natur, die Ruhe, die Nähe zum Wasser. Das wurde uns auch gerade erst in den Gesprächen mit insgesamt vier Fokusgruppen bewusst, die wir in diesem Monat in Stralsund und in Schwerin führten. Fokusgruppen nennen die Marktforscher Runden mit Bürgerinnen und Bürgern aus allen Bereichen der Gesellschaft, aus allen Altersgruppen und mit ganz unterschiedlichen Hintergründen und Bindungen zum Gegenstand einer offenen Diskussion: unserem Land Mecklenburg-Vorpommern. Viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer nannten die Natur unseres Landes, seine Weite, das Ursprüngliche, wie die Frische der Luft als Hauptgründe hier zu leben, zurückgekommen, hergezogen oder nie weggegangen zu sein. Diese Bindung bedeutet Identität, das Gefühl von Zugehörigkeit, von Gemeinsamkeit in der Wahrnehmung des Landes. Natürlich ist MV viel mehr als „Sonnenaufgang am Bodden“. Und doch sind die natürlichen Stärken Mecklenburg-Vorpommerns die Grundlage für alles, was darauf fußt: Arbeit, Familie, Studium, Ausbildung und so weiter. Sie sind der Weg zu den Köpfen und Herzen von Menschen, gerade auch, um sie für unser Land zu gewinnen oder zurückzugewinnen. In einer enger werdenden Welt wird die Weite erstrebenswert. Mit Ihnen im Netzwerk arbeiten wir daran, unsere Marke Mecklenburg-Vorpommern so zu entwickeln, dass sie beides glaubwürdig kommuniziert: gute Perspektiven für Menschen in unserem Land, das sich seiner natürlichen Schönheit bewusst ist.“

donner du territoire. Les termes « convaincre » et « arguments » sont fréquemment employés dans les éditos des lettres d'information. La nécessité de l'adhésion de la population s'en trouve donc renforcée. En effet, la stigmatisation « interne » est aussi une caractéristique des espaces périphérisés :

« La stigmatisation est aussi dite « interne », c'est-à-dire produite et véhiculée par les acteurs locaux et les habitants eux-mêmes. À travers les représentations négatives qu'elle véhicule, la stigmatisation participe à la spirale de déclin et à la perte de pouvoir qui caractérise les milieux politiques locaux ».

(Roth, 2016, p.5)

Comme évoqué en 1.1.1., de nombreux acteurs interrogés ont une vision plutôt négative de leur territoire. Les habitants du Land pourraient alors être eux-mêmes les destinataires des campagnes de marketing.

Un premier objectif du marketing territorial consiste donc à construire une image moderne et attractive du Land, non seulement pour l'extérieur mais aussi auprès des habitants. Un deuxième objectif est de démentir l'image associée au vide et au déclin en valorisant les différents événements ayant lieu dans le Land, aussi bien dans les villes que dans les espaces ruraux. De manière générale, environ la moitié des articles recensés dans les lettres d'information du marketing relaient des activités culturelles et sportives ou des initiatives du milieu entrepreneurial qui se déroulent dans le Land²⁶⁹. La majorité des lieux concernés par les articles sont les grandes villes du Land, en particulier Schwerin et Rostock, mais aussi les préfectures de *Landkreise*, Neubrandenburg, Wismar, Greifswald. Les espaces ruraux sont davantage mis en avant par les photos tirées d'Instagram (figure 6.2) qui ouvrent chaque lettre depuis 2019, comme le montre cet extrait de la lettre de mai 2019 :

« Le printemps dans le Mecklembourg-Poméranie s'accompagne du jaune du colza dans les champs. Mais aussi le bleu et le vert du ciel et de l'eau. Les couleurs du logo du Land, notre marque MV, sont déjà réunies. C'est ce que nous montre Sebastian-Paul Fründt, alias @paulography_500px, avec sa photo prise dans la Lewitz sur le canal Instagram de la campagne du land « MV tut gut ». Merci pour cela. Mais le printemps est aussi synonyme de renouveau. De nombreuses coopérations du marketing régional avec des partenaires au sein d'un réseau toujours plus grand sont en cours et portent leurs fruits. Prenez par exemple le grandiose festival du film d'art MV, qui a enthousiasmé plus de 19.000 visiteurs début mai. Ou encore le concours hippique CSI au *Landgestüt Redefin*, qui a attiré une fois de plus l'élite

²⁶⁹ L'autre moitié des articles porte sur le marketing territorial en lui-même, son impact, sa réception par les habitants, son évolution. La « nouvelle image » du Mecklembourg-Poméranie, plus moderne, y est présentée comme dans l'ensemble bien acceptée dans l'ensemble.

internationale du sport équestre chez nous, dans le Mecklembourg-Poméranie, du 24 au 26 mai. La liste des manifestations et des initiatives est longue et variée²⁷⁰. »

[Lettre de mai 2019]

Comme l'indique cette citation, les plus petites localités sont également parfois mentionnées ponctuellement, lorsqu'elles accueillent des manifestations sportives (ici un concours équestre) ou de petits festivals. Une grande partie des actualités sont cycliques et reviennent régulièrement dans les lettres des années étudiées. Ainsi, le championnat de lancer de poids de Sassnitz est présent dans chaque lettre d'information de février, les festivals de musique d'Usedom à chaque saison estivale, et la fête des lumières du phare de Warnemünde à chaque fin d'année. Beaucoup d'évènements sont relayés sur plusieurs mois (en amont, avec le public en attendu, et en aval, pour un bilan de la fréquentation et du déroulement de l'évènement). Les traditions et l'histoire du Land sont également mises en valeur, notamment pendant l'année 2018, durant laquelle les 800 ans de la ville de Rostock ont été célébrés.

Figure 6.2 - Photos accompagnant les éditoriaux de mai 2019 et février 2020



Source : Landesmarketing, mai 2019

Cependant, le principal atout valorisé par le marketing territorial demeure la proximité de la nature et sa diversité. La valorisation du littoral, mais aussi des grands espaces du Land, est donc très présente dans les campagnes marketing du Land. Si une première campagne avait pour titre « travailler là où les autres partent en vacances », celle du portail « S'engager

²⁷⁰ « zum Frühling in Mecklenburg-Vorpommern gehört das Gelb des Rapses auf den Feldern. Dazu das Blau und das Grün von Himmel und Wasser. Schon hat man sie beisammen – die Farben des Landesignets, unserer Marke MV. Das zeigt uns Sebastian-Paul Fründt alias @paulography_500px mit seinem Foto aus der Lewitz auf dem Instagram-Kanal der Landeskampagne „MV tut gut.“. Danke dafür. Zum Frühling gehört aber auch der Aufbruch. Viele Kooperationen des Landesmarketings mit Partnern im immer größer werdenden Netzwerk laufen und zeigen Erfolge. Nehmen Sie das grandiose Filmkunstfest MV, das Anfang Mai mehr als 19.000 Besucherinnen und Besucher begeisterte. Oder das CSI-Reitturnier auf dem Landgestüt Redefin, das vom 24. bis 26. Mai einmal mehr die internationale Elite des Pferdesports zu uns nach Mecklenburg-Vorpommern gelockt hat. Die Liste der Veranstaltungen und Initiativen ist lang und vielfältig.“ (lettre de mai 2019).

dans le MV » (*anheuern in MV*) s'intitule « Je reste ici, et toi ? » (*Ich bleibe hier, was ist mit Dir ?*), qui peut viser un double public : les habitants envisageant de quitter le Land et les touristes tentés d'y déménager. La page d'accueil du portail met en scène des familles profitant de la nature. Dans toutes les pages de la catégorie « vivre », une photo pleine page met en valeur le cadre naturel du Land (vélo dans la forêt, enfant sautant sur une plage, etc.), comme le montre la figure 6.3, une photographie accompagnée de la phrase « "nous aimons nos enfants et nos jobs !" /La famille Beyer concilie parfaitement travail et famille ».

Figure 6.3 - extrait du site *anheuern in MV*



Source : <https://anheuern-in-mv.de/>, 2022

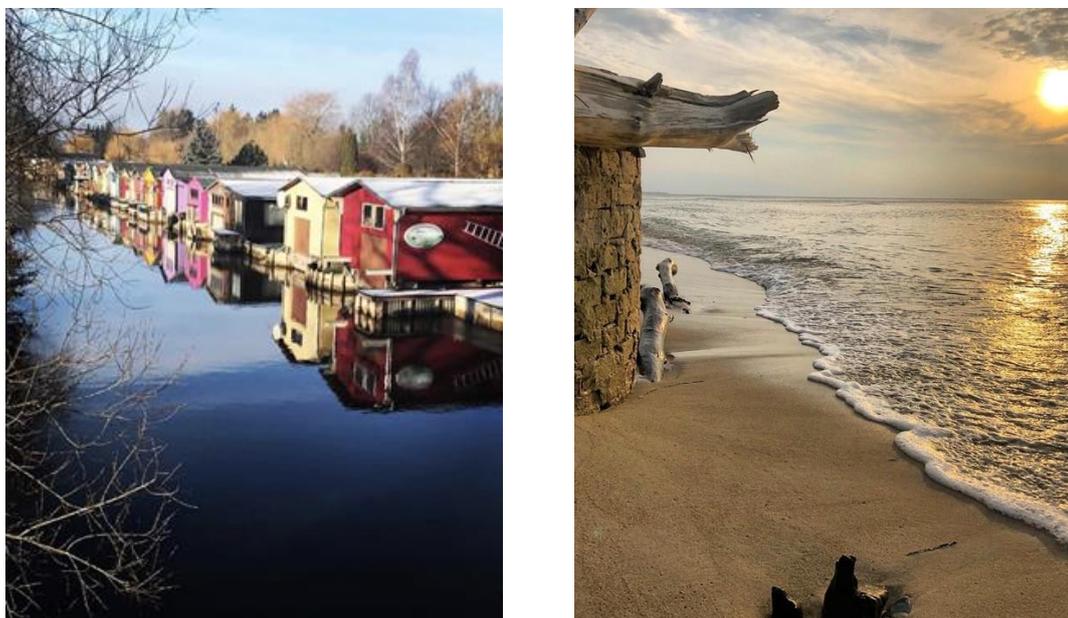
Pour de nombreux acteurs du développement rural interrogés, le cadre naturel constitue un véritable avantage pour attirer des familles qui ne souhaitent pas élever leurs enfants en ville. Sous la catégorie « *Lifestyle* » du portail « Engager dans le MV », l'accent est mis sur la facilité à se loger dans le Land, un des principaux atouts des espaces ruraux par rapport aux grandes métropoles comme Hambourg et Berlin, qui constituent le vivier de touristes du Mecklembourg-Poméranie. Dans les lettres d'information du marketing territorial du Land, la volonté d'insister sur la nature comme principal atout par rapport aux métropoles est également sensible :

« Sur Instagram, Marlen Niehusen de Neukalen an der Peene nous a envoyé cette photo de hangars à bateaux de rêve au bord du lac de Kummerow. Merci beaucoup ! Le Mecklembourg-Poméranie offre des moments comme celui-ci presque partout et de manière tout à fait naturelle. Chez nous, il n'y a pas besoin de parcourir de longues distances, de prendre l'avion ou de "se loger" quelque part. Le Mecklembourg-Poméranie est tout

simplement comme ça. Notre nature définit le Land, lui donne une reconnaissance au-delà des métropoles stressantes²⁷¹. »

[lettre de février 2019]

Figure 6.4 - Photos des lettres de février 2019 et mai 2021



Source : Landesmarketing, février 2019 et mai 2021

Plus de la moitié des photos qui ouvrent les lettres d'information du marketing territorial du Land représentent la nature (figures 6.2 et 6.4), souvent magnifiée pour souligner la beauté du Land :

« L'envie est grande de voir des images comme celles-ci, que - disons-le clairement - seul notre Land peut offrir »

[lettre de mai 2021]

L'un des principaux axes de communication du Land est en effet l'opposition à la ville, et en particulier à la « métropole », souvent évoquée comme le lieu de la pollution visuelle et sonore, des difficultés à se loger, du stress. La volonté (ou la nécessité) de construire une identité en rupture avec les grandes villes se retrouve également dans les stratégies de marketing territorial des petites villes françaises (Mainet, 2011). Le Mecklembourg-Poméranie étant particulièrement rural (chapitre 4), les acteurs du marketing à l'échelle du Land semblent

²⁷¹ „auf Instagram sandte uns Marlen Niehusen aus Neukalen an der Peene dieses Foto von verträumten Bootshäusern am Kummerower See. Danke schön. Mecklenburg-Vorpommern bietet Momente wie diese nahezu überall und ganz natürlich. Bei uns muss man dafür keine weiten Wege zurücklegen, kein Flugzeug besteigen oder irgendwo „unterkommen““.

miser davantage sur les espaces ruraux et la proximité avec la nature que sur les villes petites et moyennes en tant que telles.

1.2. Une mise en patrimoine difficile à mettre en œuvre

Dans un contexte de perspectives de développement limitées, la valorisation du patrimoine apparaît souvent comme la seule option aux yeux des acteurs locaux du Mecklembourg-Poméranie (Halama, 2012). Celle-ci permet en effet de valoriser l'identité régionale, tout en permettant aux acteurs locaux de se saisir eux-mêmes du développement de leur territoire. Dans le cas de la région de Demmin, à la réputation particulièrement négative sur les plans politiques, économique et démographique, valoriser le patrimoine naturel apparaît comme une des rares opportunités de développement. Pourtant, malgré des atouts indéniables, la valorisation de ce patrimoine se heurte à un manque de coopération et de savoir-faire des acteurs locaux.

1.2.1. Inventaire des ressources en vue d'un développement par la patrimonialisation

Comme l'a montré le chapitre 3, la région de Demmin est confrontée à une importante périphérisation, en particulier sur le plan démographique. La région a perdu un cinquième de sa population dans les deux décennies suivant la Réunification, elle est particulièrement vieillissante (cf. chapitre 1). Elle a une réputation de région en décroissance, fréquemment réactualisée dans la presse (Neu, 2006) : « Rostock grossit, Demmin rétrécit »²⁷². Cette image préoccupe, comme on peut le lire dans la stratégie de développement de la région LEADER *Demminer Land*, dans la catégorie risques du diagnostic territorial de la région : « Image déclinante de région affaiblie structurellement²⁷³ ». Cette même stratégie se donne pour objectif de « restaurer l'estime de soi de la région ». Une des rares ressources du Land s'avère être la nature, qui a souvent été valorisée en tant que patrimoine naturel. En Allemagne, la protection du patrimoine a depuis longtemps surtout porté sur le paysage et la nature (von Hirschhausen, Lacquement, 2007). En effet, comme le montre Elsa Vonau, la constitution du paysage en ressource est très liée à l'émergence des mouvements de protection de la nature du XIXe siècle, aussi bien en France qu'en Allemagne ; la nature devient une ressource à protéger, en parallèle de la constitution d'un patrimoine culturel national avant tout fondé

²⁷² « Rostock wächst, Demmin schrumpft », 20.08.2019 14:34 Uhr, NDR 1 Radio Mecklenburg-Vorpommern, <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Bevoelkerungsprognose-MV-schrumpft-langsamer,bevoelkerung152.html> consulté en avril 2020.

²⁷³ « Sinkendes Image einer strukturschwachen Region » (Stratégie de développement de la région LEADER Demminer Land pour la période 2014-2020, p.52).

sur les œuvres d'art puis les monuments. La protection devient le reflet d'une vision patrimoniale de la nature, alors perçue comme paysagère, et lui donne une forte valeur culturelle et symbolique dans la construction de l'histoire nationale. Protéger la nature revient donc à protéger une ressource nationale ou régionale, ce qui justifie l'intervention des pouvoirs publics à différents niveaux (Vonau, 2012). Dans le cas allemand, la notion de *Kulturlandschaft* est centrale dans la mise en valeur du patrimoine, en particulier paysager (Lacquement, 2012 ; Vonau, 2012). Cette notion difficilement traduisible, littéralement « paysage cultivé ou culturel » étant donné le double sens de *Kultur* en allemand, peut faire référence à la fois au paysage agraire, mais également au patrimoine paysager, au paysage hérité. En insistant sur la dimension anthropisée du paysage, la *Kulturlandschaft* s'oppose à la nature sauvage (*Wildernis*), et c'est ce terme, dans ses différentes significations, que l'on retrouve pour parler de patrimoine paysager dans les politiques d'aménagement allemandes.

De manière générale, l'intervention d'acteurs extérieurs est souvent nécessaire à la reconnaissance du patrimoine comme ressource à préserver et protéger (De Saint-Pierre, 2014). À l'échelle mondiale, l'UNESCO reconnaît des sites en tant que patrimoine mondial naturel ou culturel, leur apportant visibilité et reconnaissance internationale. Le patrimoine immatériel a également fait l'objet d'une reconnaissance, plus tardive, et a une importance particulière dans les espaces ruraux, car il permet de mettre en avant des traditions spécifiques à ces espaces. Cependant, cette reconnaissance mondiale de l'UNESCO ne concerne dans le Mecklembourg-Poméranie que les deux villes de Stralsund et Wismar, classées en 2002 en tant que villes de la Hanse typiques²⁷⁴, même si le château de Schwerin, la capitale du Land, est également en cours de candidature, sous le nom « *Kulturlandschaft* de l'historisme romantique »²⁷⁵ (figure 6.5). Le Land compte également trois réserves de biosphère reconnues par l'UNESCO, mais situées en bordure du Land. La région de Demmin est écartée de cette reconnaissance internationale. Le patrimoine immatériel de cette région ne fait pas l'objet de reconnaissance particulière, même si certaines traditions du Land dans son ensemble ont fait l'objet d'une demande de reconnaissance par l'UNESCO (comme l'utilisation d'instruments de musique particuliers²⁷⁶).

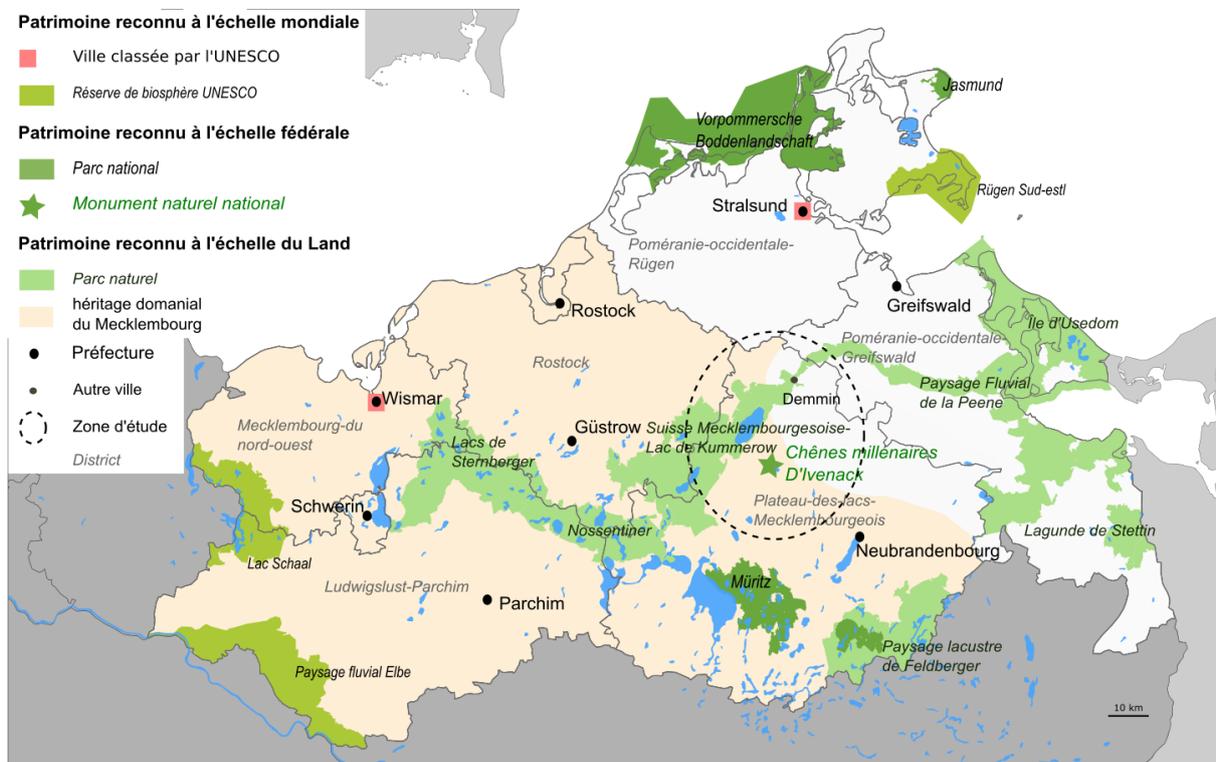
²⁷⁴ <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/bm/Kultur/Sparten/Welterbe/> consulté en avril 2020.

²⁷⁵ <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/bm/Kultur/Sparten/Welterbe/Weltkulturerbe%E2%80%93Bewerber-in-MV/> consulté en avril 2020, <https://www.welterbe-bewerbung-schwerin.de/> consulté en avril 2020.

²⁷⁶ <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/bm/Kultur/Sparten/Welterbe/Immaterielles-Kulturerbe/> consulté en avril 2020.

À l'échelle fédérale, le Land comporte trois des seize Parcs Nationaux allemands : les paysages du lac de Müritz, du lagon de Poméranie-occidentale et de la presqu'île de Jasmund sont ainsi reconnus comme exceptionnels et à préserver, mais ne concernent pas la région de Demmin. Si l'ancienne frontière interallemande a fait l'objet de projets de patrimonialisation dans d'autres Länder de l'Est (Quéva, 2012b), ce n'est pas le cas dans le Mecklembourg-Poméranie. En revanche, la forêt de chênes millénaires d'Ivenack, dans les environs de Demmin, constitue le seul site classé à rayonnement national de la région. Il s'agit du premier Monument national naturel (*National Naturmonument*) reconnu comme tel en 2016. Cette réserve est donc considérée à l'échelle fédérale comme un héritage à préserver, constitutif de l'identité nationale, au cœur de la zone d'étude.

Figure 6.5 - Patrimoine classé du Mecklembourg-Poméranie



J. Lécuyer, 2020

À l'échelle du Land, la région de Demmin comporte deux des sept parcs naturels du Land, le parc « Suisse Mecklembourgeoise - lac de Kummerow » et une partie du parc « Paysage fluvial de la Peene », qui valorisent les paysages de la région. Plus localement et récemment, quelques responsables touristiques de la région ont tenté de valoriser le marais autour de Demmin (une grande tourbière), dont la spécificité et la surface sont remarquables. Cette démarche en est cependant encore à ses débuts, et certains acteurs de la région eux-mêmes n'en ont pas connaissance. En revanche, la valorisation du patrimoine bâti est, elle,

plus ancienne, et beaucoup de bâtiments sont protégés en tant que monuments (« *Denkmalschutz* »). Les plus caractéristiques sont les manoirs et petits châteaux, très nombreux dans la région, témoins de l'héritage domanial du Mecklembourg (Halama, 2012). Si certains ont été restaurés ou réhabilités, beaucoup d'entre eux sont laissés à l'abandon faute de moyens, la restauration d'un bâtiment classé devant se faire selon des normes spécifiques souvent coûteuses.

1.2.2. Une mise en réseau difficile

Pour valoriser ce patrimoine, ce sont les principes du développement rural intégré évoqué dans le chapitre 4 qui sont mobilisés. Cette démarche demandant l'implication des habitants, la question de l'intérêt des populations locales pour les ressources patrimoniales que l'on cherche à valoriser est centrale dans la réussite d'un projet. Dans la région de Demmin, l'ancienne manager LEADER de la région et désormais gestionnaire du château de Kummerow, évoque ses difficultés à constituer un projet pour répondre à un appel du ministère fédéral de l'Agriculture et de l'Alimentation²⁷⁷, projet qui n'a finalement pas été retenu :

« Mais c'était tellement de travail... Mobiliser les gens ici... Les gens sont sceptiques par rapport aux nouvelles idées. (...) LEADER est un bon apprentissage de l'obtention de fonds, on connaît mieux les concepts clés qui doivent impérativement figurer. Mais bon, c'est vrai que... Il faut aimer baratiner. (...) Mais c'est vraiment dur d'impliquer les gens du coin...²⁷⁸ »
[Manager du château de Kummerow, mai 2018]

Cette résistance peut également se traduire par les difficultés rencontrées dans la pratique du développement rural intégré tel qu'il est prescrit par les politiques d'aménagement. La figure du manager, chargé de porter et de représenter le projet du territoire, ainsi que de coordonner les différents acteurs mobilisés, émerge sans que le reste des acteurs locaux ne maîtrise ces nouvelles méthodes apparentées au management (Quéva, 2012a). Ce manque d'habitude de travailler en réseau et de coordonner les différents acteurs d'un même territoire autour d'un projet est également sensible à Ivenack (figure 6.6), toujours dans la région de Demmin. La valorisation du parc de chênes millénaires, seule ressource territoriale classée de la région

²⁷⁷ Le ministère fédéral de l'Agriculture et de l'Alimentation (BMEL) a lancé en 2017 une grande initiative fédérale pour le développement rural, constituées de plusieurs programmes de développement qui fonctionnent par appel à projet (voir chapitre 4).

²⁷⁸ „Aber es war so viel Arbeit ... Die Menschen hier zu mobilisieren ... Die Menschen sind skeptisch gegenüber neuen Ideen. (...) LEADER ist eine gute Erfahrung im Bereich Förderung, man weiß besser, welche Schlüsselbegriffe unbedingt enthalten sein müssen.... Aber es stimmt schon... Man muss ein bisschen " Liebe zur Sprache " haben. (...) Aber es ist wirklich schwer, die Leute vor Ort zu involvieren...“

d'étude et bénéficiant d'une grande attractivité, illustre bien le manque de coopération entre acteurs.

Figure 6.6 - Chênes millénaires d'Ivenack - nouveau chemin de promenade ajouté en 2018



J. Lécuyer, mai 2018

Bien que rénové en 2018 à grands frais, le parc ne dispose d'aucun parking, café, boutique de souvenirs, stands de prospectus ou même sanitaires qui permettraient de retenir les visiteurs un peu plus longtemps dans la région. Ceux-ci poursuivent donc le plus souvent leur route jusqu'à la côte Baltique, plus attractive. Le projet de restauration du château voisin du parc d'Ivenack, en cours, se fait de la même manière sans aucune concertation avec les acteurs locaux, ce que déplore la manager touristique de la région dont le poste a été créé spécifiquement pour favoriser la communication et la création de réseaux : « tous agissent en parallèle, ils ne s'assoient jamais à la même table²⁷⁹ ». Les procédures *bottom-up*, bien qu'au cœur du paradigme du développement rural intégré, sont donc maîtrisées très inégalement par les acteurs locaux, par manque d'intérêt ou de ressources financières ou en personnel. Les atouts qui pourraient permettre à la région de Demmin de se singulariser sur le plan touristique par rapport aux régions rurales voisines ne sont donc pas valorisés conjointement par les acteurs locaux.

1.3. L'amorce d'un changement d'image en Poméranie-occidentale

Dans le cas de la Poméranie-occidentale, particulièrement périphérisée (chapitre 3), l'immigration polonaise le long de la frontière germano-polonaise a déclenché une prise de

²⁷⁹ Coordinatrice du Lac de Kummerow, mai 2019

conscience chez les acteurs locaux, qui ont réalisé les perspectives de développement offertes par ces arrivées. Comme cela a été vu précédemment, la référence à la Poméranie-occidentale est connotée négativement. Une expression populaire la décrit ainsi : « mer de forêt, mer de sable, plus rien » (« *Wald-Meer, Sand-Meer, nichts mehr* »), faisant allusion avec « plus rien » au chômage, au départ des habitants et à l'extrême droite (Wichmann, 2007). La densité de population et d'équipement y est moindre, les taux de votes à l'extrême droite plus élevés que dans le reste du Land, et un poste de secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale a été créé, avec un budget associé pour financer le développement rural (cf. Chapitre 4). Cette localisation, combinée au marché de l'emploi peu dynamique et peu attractif de la région, inciterait donc les actifs à quitter la région. L'offre d'emploi est en effet limitée, les plus gros employeurs font partie du secteur public, ce qui est caractéristique des régions périphérisées. Dans le sud du *Landkreis*, les plus gros employeurs sont le *Landkreis* et l'armée. Pourtant, l'administration du *Landkreis* peine à recruter des employés qualifiés :

« Même nous, en tant que *Landkreis*, on a d'énormes problèmes de main-d'œuvre qualifiée, qui puisse écrire en langage académique. On ne reçoit pas de candidatures. Et c'est pour l'administration, qui est relativement attractive²⁸⁰. »

[Responsable du développement du *Landkreis* et du développement économique, juin 2018]

Les faibles salaires proposés dans la région font que les personnes les plus qualifiées préfèrent souvent postuler dans une autre région. Si le sud de la Poméranie-occidentale n'est pas attractif pour les Allemands, il l'est néanmoins pour les Polonais. En effet, depuis les années 2000, l'immigration polonaise a des conséquences très positives pour la région frontalière (Barthel, 2010). L'arrivée de Polonais dans la région remonte au début des années 2000. L'entrée de la Pologne dans l'Union européenne en 2004 et dans l'espace Schengen en 2007 a facilité l'installation de Polonais du côté allemand de la frontière. Pourquoi cette région plutôt répulsive pour les Allemands attire-t-elle des Polonais ? La proximité de la métropole de Stettin, grande ville polonaise avec plus de 400 000 habitants, joue certainement ici un rôle central. Il s'agit en effet d'une ville dynamique et plutôt jeune, car beaucoup d'étudiants y vivent (Aring, 2015). Les prix immobiliers y sont de ce fait beaucoup plus élevés que de l'autre côté de la frontière en Allemagne. Comme vu plus haut, la Poméranie-occidentale, et en particulier le sud de la région, perd un grand nombre d'habitants depuis la Réunification, ce qui produit de la vacance de logements. Les Polonais peuvent alors accéder à des logements à

²⁸⁰ „Auch als *Landkreis* haben wir bei *Fachkräften* riesigen Problem, es ist bei uns eine akademische Stelle auszuscheiden ganz schwierig. Keine Bewerbe da. Und das ist für die Verwaltung, die relativ Attraktiv ist.“

plus bas coût en Allemagne, tout en continuant à travailler dans la métropole voisine de Stettin (Barthel, 2010). Les familles qui s'installent dans la région font le plus souvent le choix de scolariser leurs enfants en Allemagne, comme le rapporte régulièrement la presse, ce qui assure la pérennité des écoles de la région²⁸¹.

Concernant le profil des migrants, les Polonais qui viennent s'installer en Allemagne n'ont généralement pas d'autre expérience de migration antérieure, et sont originaires de la Poméranie-occidentale polonaise²⁸² (Lada, Frelak, 2012). Beaucoup avaient cependant des contacts avec l'Allemagne avant de s'y installer, notamment lorsqu'ils y connaissaient des proches ou des parents (*ibid.*). Comme les nouveaux arrivants continuent de travailler en Pologne, il s'agit d'une migration qui est caractéristique des régions transfrontalières. Le caractère exceptionnel de la situation tient à ce que ce soit le seul segment de la frontière germano-polonaise où les flux de travailleurs se font majoritairement de l'ouest vers l'est (*ibid.*).

Les effets de ces migrations sont sensibles dans plusieurs domaines. Tout d'abord, la vacance résidentielle a très fortement diminué, et de nombreuses maisons rachetées par des Polonais ont été rénovées. Certaines maisons nécessitent d'importants travaux, mais sont accessibles parfois à moins de 50 000 euros²⁸³. L'aspect du bâti de plusieurs communes s'en trouve transformé :

« Cela n'a pas seulement réduit le nombre de logements vacants dans la région. L'état des maisons individuelles s'est également amélioré grâce à de coûteux travaux de rénovation. L'aspect extérieur de nombreuses localités (notamment Krackow, Ramin, Pampow, Blankensee, Schwennenz) a ainsi été considérablement revalorisé. Souvent, les immigrants polonais acquièrent d'anciennes maisons individuelles qui ont été durablement abandonnées à la suite de nombreux départs de la population allemande de la région. En revanche, les nouvelles constructions sont jusqu'à présent moins demandées en raison des prix plus élevés. »²⁸⁴ (Nienaber, Kriszan, 2013, p.17)

²⁸¹ <https://www.ostsee-zeitung.de/mecklenburg-vorpommern/grenzstadt-loecknitz-wie-polnische-schueler-leben-in-den-kleinen-ort-bringen-37GYAAITUUYOQNBQDS5BBMGP5Y.html> consulté en octobre 2022.

²⁸² La Poméranie-occidentale a été coupée en deux par la frontière germano-polonaise établie à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

²⁸³ <https://www.phoenix.de/sendungen/dokumentationen/neues-leben-in-alten-doerfern-a-653884.html> consulté en octobre 2022.

²⁸⁴ „Dadurch hat sich nicht nur der Wohnungsleerstand in der Region verringert. Auch der Zustand der Einfamilienhäuser hat sich durch aufwendige Renovierungsarbeiten verbessert. Dadurch wurde das äußere Erscheinungsbild vieler Orte (insbesondere Krackow, Ramin, Pampow, Blankensee, Schwennenz) erheblich aufgewertet. Häufig erwerben die polnischen Zuwanderer ältere Einfamilienhäuser, die infolge der starken Abwanderung der deutschen Bevölkerung aus der Region dauerhaft verlassen worden sind. Neubauten hingegen sind aufgrund der höheren Preise bislang weniger gefragt.“ (Nienaber, Kriszan, 2013)

La concentration des arrivants polonais dans quelques communes proches de la frontière a donc peu à peu transformé l'aspect de villages entiers, ce qui donne une image plus positive de la région auprès des habitants de la région eux-mêmes, mais aussi auprès des visiteurs extérieurs, comme le soulignent les acteurs de la région interrogés. Ces arrivées polonaises affectent également positivement la démographie du sud de la Poméranie-occidentale allemande. Certes, les perspectives démographiques de la région sont toujours négatives et le nombre d'habitants continue de diminuer, mais un net ralentissement est sensible (Nienaber, Kriszan, 2013) et, localement, la tendance peut même s'inverser grâce à l'arrivée de familles avec enfants (Lada, Frelak, 2012 ; Krajewski, 2018). Ainsi, les prévisions des évolutions démographiques ont été revues à la hausse en 2017 : la région dans son ensemble ne devrait finalement perdre que 5,6% de sa population entre 2015 et 2030²⁸⁵, une perte de population principalement liée désormais à un solde naturel fortement négatif. La région continue néanmoins d'avoir une image de région en déclin, ce qui désespère certains acteurs locaux, qui s'opposent avec véhémence à cette idée :

« Ce que nous n'avons plus dans la région, mais qui est peut-être encore écrit dans tous les livres : nous n'avons plus de recul de la population. C'est toujours écrit dedans (...). Mais à Greifswald, le professeur Klüter, a commencé à dire : « ce n'est pas vrai ». Et il s'est posé contre la politique, pour dire : « ce n'est pas vrai que l'espace rural est complètement délaissé, ce n'est pas vrai. Ce n'est plus le cas. » C'est vu complètement différemment. J'en ai déjà parlé, à Löcknitz, la commune a 3100 habitants, dont 1000 écoliers. C'est un chiffre extrêmement haut. Parce qu'ici il y a, le lycée, le collège, l'école spécialisée, l'école primaire, la maternelle, encore une maternelle... Les écoliers sont là, ils sont... souvent polonais, ça c'est vrai, mais c'est la région ! Et nous ne sommes pas du tout comme ça, avec un recul de la population. À Löcknitz, aucun bâtiment n'est détruit, ça j'en suis sûr. Penkun non plus. À Pampow, un bâtiment, mais c'est le seul. Et on a un taux de vacance, à Löcknitz, c'est entre 1 et 2 pour cent... Très faible. Quand j'entends ça à la télé ou à la radio [la vacance], je regarde dehors, ce n'est pas vide !²⁸⁶ »

[Chef du service des constructions de Löcknitz, mai 2019]

²⁸⁵ Rümenapp J., 2017, *Aktualisierung der Kleinräumige Bevölkerungsprognose für den Landkreis Vorpommern-Greifswald Schlussbericht*, Hambourg/Berlin, 27p.

²⁸⁶ „Was wir nicht mehr haben in der Region, aber vielleicht noch in allen Büchern steht, überall drin, wir haben keinen Bevölkerungsrückgang mehr. Das ist immer noch drin, alles, was drei oder vier Jahre alt ist, wird rückgebaut in den Orten, hier werden Häuser abgebrochen, das steht immer drin. Aber der Uni Greifswald hat angefangen... Erstens mit Professor Klüter, der hat angefangen zu sagen: "Das ist nicht wahr". Das ist einfach nicht wahr. Und er hat sich gegen die Politik gestellt, es ist nicht wahr, dass der ländliche Raum vollkommen verlassen wird, das ist nicht wahr. Das ist nicht mehr so. Es wird ganz anders gesehen. Ich habe in Löcknitz gesprochen, die Gemeinde hat 3100, davon 1000 Schüler Das ist eine extrem hohe Zahl. Denn hier gibt es die Regionalschule, das Gymnasium, die subventionierte Schule, die Grundschule, den Kindergarten... Jetzt sind Schüler da, sie sind... viel aus dem polnischen Bereich, das ist wahr, aber das ist eine Region! Und wir sind überhaupt gar nicht so, wir haben kein Rückbau. In Löcknitz wurde kein Wohnblock rückgebaut, da weiß ich genau. Penkun auch nicht, in Pampow ein Gebäude, aber das ist das einzige. Und wir haben eine Leerstandsquote, in Löcknitz lag sie immer von 1 bis 2 Prozent ... Wenn ich das im Fernsehen und radio höre, ich schaue nach draußen, es ist nicht leer!“

Plusieurs éléments ressortent de cet extrait. Tout d'abord, le refus d'être « encore » considéré comme une région en décroissance, du fait de l'impact positif de l'arrivée récente des Polonais. Le décalage entre l'image véhiculée par les médias de vacance et de destruction de logements et ce qu'il observe sur place lui est insupportable. Ensuite, il invoque l'argument d'autorité d'une référence universitaire, le professeur Helmut Klüter, très médiatisé dans la région pour ses prises de position contre la réforme territoriale de 2011 et surtout contre le tournant démographique (encadré 6.3). Selon lui, le tournant démographique est érigé en religion dans le Mecklembourg-Poméranie, alors qu'il est loin d'être une réalité et qu'il vaut mieux prendre en compte les évolutions récentes locales pour décrire la région (Klüter, 2009), ce qui semble beaucoup plus proche de la réalité aux élus rencontrés. Enfin, la personne interrogée est pleinement consciente du rôle de l'immigration polonaise dans l'évolution démographique de la commune de Löcknitz, où environ 15% des habitants sont d'origine polonaise²⁸⁷.

Encadré 6.3 - Une violente opposition au tournant démographique

Fréquemment cité dans la presse locale, un professeur de géographie désormais à la retraite est devenu un acteur connu du grand public pour son opposition à la réforme territoriale, mais aussi pour son refus d'adopter le consensus présenté au chapitre 1, le « tournant démographique ». Selon Helmut Klüter :

« "Le tournant démographique" favorise une politique de fatalisme, de découragement et de résignation - c'est-à-dire exactement ce dont le gouvernement et les planificateurs imprégnés du discours urbain ont besoin pour baisser les bras et ne plus rien faire pour les espaces ruraux. Cela crée à son tour un terrain propice au radicalisme de droite dans les zones rurales²⁸⁸. » (Klüter, 2012)

Son argumentaire d'expert scientifique va à l'encontre des discours tenus par les acteurs locaux rencontrés, qui sont effectivement plutôt fatalistes et résignés quant à leur développement démographique. Pour lui, le gouvernement est responsable de la montée de l'extrême droite en subventionnant massivement la filière agro-industrielle, qu'il accuse de vider les campagnes. Il dénonce également le mécanisme de péréquation financière du Land, qui reverse l'argent aux villes, plus prospères, au lieu d'investir dans les espaces ruraux, notamment sur le plan de l'éducation. Pour lui, la médiatisation du tournant démographique

²⁸⁷ <https://www.ostsee-zeitung.de/mecklenburg-vorpommern/grenzstadt-loecknitz-wie-polnische-schueler-leben-in-den-kleinen-ort-bringen-37GYAAITUUYOQNBQDS5BBMGP5Y.html> consulté en octobre 2022.

²⁸⁸ „„Demographischer Wandel“ fördert eine Politik des Fatalismus, der Entmutigung und der Resignation – also genau das, was die Regierung und städtisch geprägte Planer benötigen, um die Hände in den Schoß zu legen und für ländliche Räume nichts mehr zu tun. Das wiederum schafft den Nährboden für Rechtsradikalismus in Ländlichen Räumen.“

constitue une prophétie autoréalisatrice qui contribue à augmenter les départs. Ces thèses volontairement provocatrices ainsi que son ancrage local en Poméranie-occidentale en ont fait un allié de choix pour les élus de la région de la lagune de Stettin, aux yeux de qui la tendance démographique régionale est désormais plutôt positive, ce qui constitue une tactique assumée de retournement de la prophétie autoréalisatrice.

Les migrations polonaises ont aussi un impact positif sur l'économie et les services du Land. Tout d'abord, en termes d'infrastructures, l'arrivée progressive de nouveaux habitants depuis 2005 a permis le maintien de certains services, dans le domaine des transports mais aussi dans celui de l'éducation. Par exemple, à la rentrée 2019, l'école primaire de Löcknitz comptait 250 élèves, dont la moitié étaient originaires de Pologne²⁸⁹. Ensuite, les Polonais sont par ailleurs nombreux à créer leur propre entreprise dans la région. Ainsi, dès le début des années 2000, on trouve dans la région environ 200 entreprises dont les propriétaires, associés ou gérants sont polonais, et qui sont principalement actives dans le secteur des services et du commerce (Nienaber, Krizan, 2013). La majorité de ces entreprises sont de très petite taille et sont souvent gérées comme des entreprises purement familiales, comme des ateliers de couture, des épiceries ou encore des restaurants. Leurs propriétaires vivent la plupart du temps du côté allemand, mais traversent la frontière plusieurs fois par semaine pour acheter des produits polonais et les revendre du côté allemand en tant que spécialités polonaises (Nienaber, Kriszan, 2013 ; Lada, Frelak, 2012). Les immigrés polonais qui travaillent en Allemagne contribuent ainsi à renforcer le dynamisme économique de la région (Reichert-Schick, 2013).

D'après les acteurs interrogés, les migrations des Polonais dans la région frontalière sont plutôt considérées positivement par les habitants, au vu des retombées positives pour la région. Malgré tout, comme le conclut l'ouvrage *Une frontière disparaît (Eine Grenze verschwindet)* coordonné par Agnieszka Lada et Justyna Seges Frelak :

« Le passé récent et les expériences difficiles de l'histoire des relations germano-polonaises n'ont certes pas été oubliés. Néanmoins, les relations actuelles entre les migrants et les habitants de la région frontalière allemande sont dominées par une vision plutôt pragmatique, où l'on s'oriente avant tout vers la situation actuelle, mais aussi vers les développements futurs. L'histoire commune tragique n'est pas un sujet tabou, elle renforce même le lien affectif entre Polonais et Allemands au destin commun. »²⁹⁰

²⁸⁹ <https://www.ostsee-zeitung.de/mecklenburg-vorpommern/grenzstadt-loecknitz-wie-polnische-schueler-leben-in-den-kleinen-ort-bringen-37GYAAITUUYOGBODS5BBMGP5Y.html> consulté en octobre 2022.

²⁹⁰ « Die jüngste Vergangenheit und die schwierigen Erfahrungen der deutsch-polnischen Beziehungsgeschichte bleiben zwar auch weiterhin unvergessen. Dennoch dominiert in den heutigen

Cette acceptation relative tient aussi à la presse locale, qui a une attitude plutôt positive envers la Pologne et l'intégration des migrants polonais en Allemagne (Lada, Frelak, 2012). La presse supra-locale a aussi contribué à relayer ces arrivées au-delà de la région, et a même été jusqu'à évoquer le « miracle de Löcknitz » ou le « sauvetage » de ce territoire par les Polonais dans les années 2000²⁹¹ pour désigner les effets positifs de ces migrations transfrontalières. Par la suite, la presse a continué de se faire l'écho des transformations, mentionnant par exemple la rénovation d'une école rendue nécessaire par l'arrivée d'élèves polonais, ou le nombre de crèches élevé en comparaison du reste de la Poméranie-occidentale²⁹².

Les Polonais rencontrent cependant certaines difficultés à s'intégrer, surtout pour ceux qui ne maîtrisent pas la langue allemande et qui n'ont pas de contact avec des habitants allemands (Lada, Frelak, 2012). De plus, des réactions négatives existent tout de même en réaction à ces migrations. Parmi les principaux lieux de tensions, on peut mentionner les « *Plattenbau* », les barres d'habitat héritées du socialisme :

« Les relations entre les habitants des cités post-socialistes sont la plupart du temps une source d'expériences sociales négatives et de conflits. En effet, c'est dans ces lieux que se rencontrent plus souvent qu'ailleurs les Allemands, qui sont les plus sensibles aux conséquences de la marginalisation économique de leur région, et les migrants polonais, qui ont une connaissance plutôt limitée de l'allemand et un faible capital socioculturel et qui ont parfois été marginalisés économiquement de la même manière en Pologne. Ces facteurs ne sont pas de nature à favoriser des attitudes interpersonnelles ouvertes et l'établissement de relations sociales²⁹³ ».

(Lada Frelak, 2012)

Les habitants allemands de ces quartiers sont en effet souvent issus des classes populaires, la proportion de chômeurs ou des retraités y est élevée, et ils sont plus susceptibles d'être

Beziehungen zwischen Migranten und Einwohnern des deutschen Grenzgebiets eine eher pragmatische Sichtweise, wobei man sich vor allem an der gegenwärtigen Lage, aber auch an zukünftigen Entwicklungen orientiert. Die gemeinsame tragische Geschichte ist kein Tabuthema, sondern verstärkt sogar die gefühlsmäßige Verbundenheit als Schicksalsgemeinschaft von Polen und Deutschen. »

²⁹¹ Gärtner P., 4/07/2008, « Wunder von Löcknitz », *Mitteldeutsche Zeitung*, consulté en ligne en mai 2022, (<https://www.mz.de/deutschland-und-welt/politik/grenzregion-wunder-von-locknitz-2463961>);

Dreisach S., 29/01/2019, „Löcknitz macht es richtig“ <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/das-dorf-loecknitz-boomt-durch-die-naeche-zu-szczecin-16012741.html>, consulté en mai 2022.

²⁹² <https://www.ostsee-zeitung.de/mecklenburg-vorpommern/grenzstadt-loecknitz-wie-polnische-schueler-leben-in-den-kleinen-ort-bringen-37GYAAITUUYOQNBQDS5BBMGP5Y.html> consulté en octobre 2022

²⁹³ „Eine Quelle negativer sozialer Erfahrungen und Konflikte sind zumeist die Beziehungen unter den Bewohnern postsozialistischer Plattenbausiedlungen. Denn an diesen Orten kommt es häufiger als anderswo zur Begegnung von Deutschen, die die Folgen der ökonomischen Marginalisierung ihrer Region am empfindlichsten spüren, und polnischen Migranten mit eher geringen Deutschkenntnissen und einem niedrigen soziokulturellen Kapital, die mitunter in Polen in ähnlicher Weise wirtschaftlich an den Rand gedrängt wurden. Diese Faktoren sind nicht dazu geeignet, offene zwischenmenschliche Haltungen und den Eintritt in gesellschaftliche Beziehungen zu fördern.“

sensibles à l'idéologie populiste d'extrême droite du parti à tendance néonazie NPD (Lada, Frelak, 2012). Une étude portant sur les conflits et débats publics concernant les Polonais, publiée par une association pro-démocratie du Land, a analysé les réactions négatives et les stratégies du NPD en réaction aux migrations polonaises. Un des principaux facteurs de tensions est la libre circulation des travailleurs, et la peur que les Polonais prennent leur emploi aux Allemands (Lang, 2012). La plupart des études concluent cependant que le marché du travail allemand est peu accessible aux Polonais, mais aussi peu attractif pour eux, qui peuvent trouver un emploi plus facilement dans la métropole de Stettin (Lada, Frelak, 2012). Les acteurs de la région interrogés affirmaient quant à eux que les Polonais qui travaillaient dans la région, notamment dans le secteur du tourisme, occupaient des emplois pour lesquels on peinait à recruter. Le NPD a cependant largement communiqué par des affiches ou des manifestations sur le thème de la « Polonisation » en mobilisant la rhétorique de l'invasion (Lang, 2012). La proximité avec la Pologne se retrouve aussi dans d'autres conflits locaux, comme la criminalité dans la zone frontalière ou, de façon plus surprenante, la fréquentation des camions sur la nationale 104. Face à de très nombreuses plaintes des riverains pour cause de nuisances, le NPD a mené toute une campagne sur le thème des « camions étrangers ». Une manifestation rassemblant une centaine de néonazis a par exemple eu lieu en 2010 à Löcknitz, faisant la promotion du NPD comme un parti proche des problèmes des habitants, une stratégie habituelle du parti (*ibid.*). Ces réactions n'ont cependant jamais été évoquées par les acteurs locaux rencontrés, qui préfèrent citer les exemples positifs comme les mariages germano-polonais, nombreux dans la région. Passée la période des manifestations de 2010, le discours semble de plus en plus tourné vers la valorisation des avantages de la proximité de la métropole de Stettin.

Le fait d'avoir une image négative est donc envisagé comme un frein au développement local dans les régions d'étude ainsi qu'à l'échelle du Land. Cependant, cette image négative peut aussi être le point de départ de nouvelles stratégies, ou du moins d'une concertation entre acteurs. Ces échanges peuvent constituer les prémices d'un apprentissage qui pourra être valorisé dans la mise en œuvre de stratégies de développement rural intégrées.

2. Un développement exclusivement tourné vers les métropoles ?

Dans chacune des trois régions d'études, les acteurs locaux semblent considérer que le développement de leur région dépend en grande partie d'une métropole. Dans le cas de la région du lac Schaal, la proximité de Hambourg est perçue comme une opportunité de faire prospérer la région (2.1.). De même, dans la région de la lagune de Stettin, la métropole

polonaise est envisagée comme une chance de s’émanciper des métropoles allemandes plus lointaines, et de renouer avec l’ancienne région de Poméranie-occidentale, coupée en deux par la frontière germano-polonaise depuis 1945 (2.2.). Enfin, les acteurs de la région de Demmin misent sur le rayonnement de l’aire métropolitaine berlinoise pour soutenir leur développement économique, en particulier via le tourisme (2.3.).

2.1. **Hambourg, une chance pour le développement de la région du lac Schaal**

La région du lac Schaal se situe dans la région métropolitaine de Hambourg²⁹⁴, ce qui conduit les acteurs locaux à adopter des mesures favorisant les échanges avec la métropole. Les acteurs de la région du lac Schaal interrogés reconnaissent l’importance de la métropole de Hambourg dans leurs stratégies de développement local. La métropole constitue avant tout un moyen de retenir les habitants dans la région grâce aux emplois qu’elle propose. Beaucoup d’habitants font en effet la navette entre la région et Hambourg, car les emplois y sont plus attractifs, mieux rémunérés. Tout en reconnaissant la difficulté que le trajet en voiture représente, les acteurs locaux voient positivement le fait que les familles restent dans la région et s’impliquent malgré tout dans la vie culturelle de la région :

« Dans l’ensemble c’est positif. Pour les gens c’est difficile, parce qu’ils sont toujours sur la route, plus que s’ils travaillaient sur place. Mais pour notre localité en elle-même, c’est positif, parce que je peux travailler à Hambourg et vivre ici, l’éloignement n’est pas trop important. Et vie familiale, sociale, culturelle, se déroulent dans la région.²⁹⁵. »

[Chef de service de l’aménagement du territoire de Zarrentin, mai 2019]

Paradoxalement, ce qui fait la richesse de la région diminue donc aussi la qualité de vie des personnes qui font de longs trajets. Cette vie attire cependant aussi les Hambourgeois,

²⁹⁴ La politique des régions métropolitaines a été mise en place en 1995 en Allemagne, et a suscité des débats sur les fonds publics allant aux territoires les plus prospères. Comme l’écrit Christian Schulz, « En mettant en concurrence les différents pôles, cette politique semble fondamentalement se détourner du principe traditionnel de compensation de l’aménagement du territoire allemand. Le principe constitutionnel de « l’équivalence des conditions de vie » (« *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* ») n’est pas abandonné, mais l’approche orientée sur les métropoles se distingue nettement de la conception antérieure de l’aménagement du territoire, davantage axée sur la décentralisation. Cette approche suscite des inquiétudes, notamment dans les régions rurales et périphériques qui craignent qu’une focalisation des organismes d’aménagement du territoire sur certaines régions urbaines ne provoque bientôt une concentration des fonds publics, qui ont tendance à se réduire, sur ces dernières ». (Schulz, 2012)

²⁹⁵ „Insgesamt ist es positiv. Für den Leuten selber ist es schwer, weil sie natürlich länger auf der Straße sind als wenn sie vor Ort arbeiten würden, aber für unsere Orte selber ist es positiv, weil... ich kann hier wohnen und entweder vor Ort arbeiten oder im Raum Hamburg arbeiten, ich kann aber trotzdem hier wohnen, weil die Entfernung nicht so groß ist. Und damit spielt meine familiäres, kulturelles gesellschaftliches Leben... spielt sich hier in der Region ab“.

puisque plusieurs acteurs évoquent des arrivées de citadins souhaitant vivre à la campagne, retraités mais pas seulement :

« Vous avez dû voir sur notre page qu'on a beaucoup de... citoyens ouest-allemands. Qui viennent d'Hambourg ou des environs et qui se trouvent une belle petite maison dans un village. Mais ils s'engagent (...) C'est sûr qu'il y a des personnes âgées plutôt. Mais je pense que ça va bien se passer, parce que les gens qui habitent là maintenant, ils ont un lien à Hambourg pour le travail. Ils veulent habiter dans une belle nature, un bel environnement mais vont quotidiennement à Hambourg²⁹⁶ ».

[Responsable du développement régional en lien avec la réserve de Biosphère, mai 2019]

Les personnes arrivant dans la région ne sont pas seulement rattachées à la catégorie des citadins, mais également à celle des « ouest-allemands ». L'ancienne frontière interallemande constitue en effet la limite ouest de la région du lac Schaal, le Land du Schleswig-Holstein est donc tout proche. La réserve d'espace que constitue la région du lac Schaal n'est cependant pas attractive uniquement du fait de sa fonction résidentielle : une zone d'activité commerciale de 300 hectares a été construite le long de l'autoroute A24, dans le sud de la région, sur les communes de Gallin et Valluhn, pour permettre aux entreprises hambourgeoises d'installer leurs entrepôts. Cette zone a été créée en 1991, soit immédiatement après la Réunification, le long de l'ancienne frontière interallemande ; l'ancien poste-frontière de Zarrentin en constitue le centre. Comme le souligne le maire de la Gallin, sur laquelle est implantée la zone d'activité, sa commune s'est distinguée des autres en se positionnant rapidement pour accueillir le *businesspark*. Elle disposait d'une bonne liaison électrique, téléphonique, de bonnes infrastructures de traitement des eaux, et ce sont des employés du Schleswig Holstein qui ont convaincu le conseil municipal d'accepter la construction de la zone. Le maire reconnaît que s'il n'avait pas mesuré l'ampleur de l'opportunité à l'époque, il la mesure aujourd'hui aux envieux qu'il fait²⁹⁷. Ce sont avant tout les infrastructures de la commune et sa localisation qui ont entraîné l'implantation de la zone. Les superficies disponibles dans la région ainsi que le passage de l'autoroute A24 vers Hambourg ont permis la construction de la zone.

« Dans l'ensemble, nous profitons de la proximité de Hambourg, Hambourg avec sa force économique, la porte sur le monde qu'est le port. Le problème est qu'Hambourg n'a plus

²⁹⁶ „Sie haben vielleicht auf unserer Seite gesehen, dass wir viele ... ja, westdeutsche Bürger haben. Die aus Hamburg oder der Umgebung kommen, und sich ein schönes kleines Haus in einem Dorf gesucht haben. Aber sie engagieren sich stark. (...) Sicher gibt es eher ältere Menschen. Aber ich denke, das wird sich gut gestalten, dadurch auch... die Leute, die jetzt hier wohnen, guten Anschluss nach Hamburg zum Arbeit haben. Sie wollen in einer schönen Natur, in einer schönen Umgebung wohnen, aber fahren vielleicht täglich nach Hamburg“.

²⁹⁷ Maire de Gallin, mai 2019

trop de surfaces commerciales et qui peuvent permettre des implantations. C'est un avantage pour notre zone d'activité, près de l'autoroute²⁹⁸ ».

[Chef de service de l'aménagement du territoire de Zarrentin, mai 2019]

Nommée « *Businesspark* », cette zone d'activité a permis de créer un grand nombre d'emplois dans la région.

« Le *businesspark*, il y a encore 25 hectares de libres, sur 300 hectares, donc en majorité, c'est construit. 3000 employés avec la sécurité sociale, plus environ 1000 travailleurs, donc environ 4000 employés pour l'instant. C'est bien sûr favorable à notre région rurale, car ce sont des emplois pour la population implantée dans la région autour, et suffisamment. (...) Ce sont en majorité des gens de la région [qui sont employés]. Ce qui n'est pas si bien, c'est que le management de direction vient d'abord de Hambourg, mais les collaborateurs commerciaux sont en majorité originaires de la région, il faut dire que beaucoup ont déjà travaillé à Hambourg, et sont revenus. Parfois, il arrive que certains collaborateurs de Hambourg déménagent ici²⁹⁹. »

[Chef de service de l'aménagement du territoire de Zarrentin, mai 2019]

Comme le souligne cet employé du *Amt*³⁰⁰ de Zarrentin responsable du développement économique de la région, les acteurs locaux ont tout à gagner à mettre leurs surfaces à la disposition des entreprises de la métropole voisine. Tout en pointant que les postes les plus à responsabilités ne sont pas occupés par des locaux, cet acteur se montre malgré tout confiant. D'une part, la majorité des emplois est occupée par des habitants de la région, d'autre part, certains citoyens viennent même habiter dans la région. Malgré ces avantages certains, le même employé reconnaît les difficultés rencontrées par une telle zone d'activité en milieu rural, desservie uniquement par l'autoroute (le *Businesspark* a sa propre sortie).

« Une zone d'activité à Schwerin, Rostock Stralsund oui... Zarrentin au milieu de nulle part sur l'autoroute, c'était plus difficile. Ce n'était pas facile. (...) Les infrastructures ne sont pas aussi importantes qu'à Schwerin, là-bas, il y a les infrastructures de transports, ici non. C'est le problème, on y travaille (...). On n'y fait pas arriver les bus. Et là, quand je veux avoir des

²⁹⁸ „Insbesondere profitieren wir von unserer Nähe zu Hamburg, Hamburg mit seiner Wirtschaftskraft, dem Tor zur Welt dem Hamburger Hafen, und dann insbesondere auch das Problem, Hamburg hat keine Gewerbefläche mehr, um dort die neuen Ansiedlungen bedienen zu können. Das wäre ein Vorteil für unsere Gewerbegebiet an der Autobahn“

²⁹⁹ „Wir haben in businesspark circa 25 Hektar sind noch frei von insgesamt circa 300 Hektar, das heißt überwiegend ist er bebaut. Mittlerweile um die 3000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, und circa noch 1000 Arbeiter dazu. Also 4000 Leute arbeiten dort. Das ist natürlich günstig für unsere ländliche Region, das heißt wir haben Arbeitsplätze für unsere Bevölkerung, in ausreichende Masse. (...) Es sind überwiegend Leute aus der Region. Was nicht immer so schön ist, ist das Führungsmanagement kommt natürlich aus Hamburg mit, aber ...die Umsetzung, das heißt, die gewerblichen Mitarbeiter sind überweidend aus der Region, man muss auch sagen, dass die Leute haben oft dort in Hamburg gearbeitet und kommen dann zurück. Teilweise gelingt es auch, die Mitarbeiter aus dem Raum Hamburg hier zu ziehen.“

³⁰⁰ Échelon administratif inférieur au *Kreis*.

stagiaires ou des apprentis, ils n'ont pour certains pas encore 18 ans, ne sont pas encore mobiles. C'est par exemple un inconvénient³⁰¹ ».

[Chef de service de l'aménagement du territoire de Zarrentin, mai 2019]

Si les infrastructures représentent encore un obstacle, notamment pour les apprentis (un problème récurrent pour les entreprises rurales du Land), cela pousse les acteurs locaux à essayer de trouver des solutions. C'est en effet un autre des effets de la zone d'activité : elle incite les acteurs locaux à coopérer. Comme l'explique le chef du service de l'aménagement de Zarrentin, le *businesspark* était normalement juste une zone commerciale, mais il a la particularité d'être implanté sur plusieurs communes, ce qui a nécessité la création d'une association de planification (*Planungsverband*), dans laquelle coopèrent les acteurs des communes de Walluhn et Gallin, mais aussi la ville Zarrentin et le *Landkreis* Ludwigslust-Parchim.

La région du lac Schaal est également attractive pour une autre raison : constituée sur le périmètre d'une réserve de biosphère certifiée par l'UNESCO (voir figure 6.5), ses paysages sont appréciés par les citoyens, de même que les activités touristiques autour du lac. Le tourisme représente en effet une importante source de revenus pour la région :

« Pour Zarrentin, ça joue un grand rôle. Pas la même importance que des vraies grandes régions de vacances, comme la mer Baltique, où l'on part deux semaines. Chez nous, c'est plutôt un, maximum deux jours, parce qu'ici même, il n'y a pas assez de « *highlights* » pour rester toute la semaine. Mais le tourisme journalier joue un grand rôle. On le remarque quand le soleil sort, les mois d'été et les weekends. Tous les parkings sont pleins. Il faut savoir que Zarrentin était jusqu'à peu après la Deuxième Guerre mondiale une destination des Hambourgeois, et on a remarqué après la Réunification qu'ils revenaient lentement. Ce sont des gens qui viennent continuellement tous les deux ou trois ans et regardent ce qu'il y a à faire. Ils connaissent et découvrent de nouvelles choses.³⁰² » [Chef de service de l'aménagement du territoire de Zarrentin, mai 2019]

³⁰¹ „Ein Gewerbegebiet in Schwerin, Rostock, Stralsund, ja... In Zarrentin, irgendwo an der Autobahn in no man Land, war es schwierig. Das war nicht ganz einfach. (...) Es ist nicht hier wie beispielsweise in Schwerin, In Schwerin gibt es viele Infrastruktur, da habe ich den Verkehr. Es ist ein Problem, wir arbeiten daran. (...) Kriege ich den Bus dort nicht hin. Wenn ich dort Praktikant oder Lehrling haben will, sie sind manchmal noch nicht 18, sie sind nicht mobil. Das ist dann zum Beispiel ein Nachteil“.

³⁰² „Für Zarrentin spielt das eine große Rolle. Sicherlich hat es nicht die Bedeutung wie in wichtige Urlaubsregion oder an der Ostsee, wo man eine bis zwei Wochen Urlaub macht. Bei uns ist es eher ein, maximal drei Tage, weil hier am Ort natürlich nicht so viele Highlights sind, dass ich eine ganze Woche ich mich aufhalte. Aber gerade der Tagestourismus spielt hier eine große Rolle. Das merkt man dann insbesondere, wenn die Sonne rauskommt, in den Sommermonaten und am Wochenede, dann sehen sie, dass alle Parkplätze voll sind. Dazu muss man wissen, Zarrentin war im Prinzip bis kurz nach dem zweiten Weltkrieg auch eines des Ausflugsziels der Hamburger und das hat man dann auch nach der Wiedervereinigung 1990 bemerkt, dass sie langsam wiederkam. Das sind auch ganz stetiger Besucher die alle zwei Jahre kommen, um zu gucken was tut sich, sie kennen und jedes Mal auch etwas Neues entdecken“.

La tradition d'accueillir des citadins hambourgeois est donc ancienne, puisque ceux-ci y venaient déjà pour leurs loisirs avant la Seconde Guerre mondiale. Rompue pendant la Guerre froide, cette tradition reprend vie petit à petit. Comme j'ai pu l'observer, des cars de seniors viennent régulièrement faire des excursions à la journée dans la réserve : vue sur le lac, goûter dans une auberge, éventuellement visite d'un musée comme celui de la Biosphère, rénové grâce à des fonds LEADER. Une marque de produits locaux, supervisée par les responsables de la réserve naturelle, a également vu le jour pour valoriser la région et son développement touristique. Sous le nom « *Für Leib und Seele* » (pour le corps et l'âme), elle promeut des produits régionaux respectueux de l'environnement régulièrement contrôlés par la réserve de Biosphère, et cible notamment les touristes de passage :

« Nous organisons un marché [de produits locaux] qui a lieu le premier dimanche de chaque mois. D'avril à novembre, ici devant le Palhuus (musée de la réserve). Il y a aussi beaucoup de touristes qui veulent se faire une belle journée au lac Schaal. Beaucoup de Hambourg, de la direction d'Hambourg, les environs³⁰³ ».

[Responsable du développement régional en lien avec la réserve de Biosphère]

Le développement touristique inquiète cependant certains acteurs environnementaux, notamment au sein de la réserve. Des conflits peuvent apparaître entre les acteurs du tourisme et ceux de la protection de l'environnement : les activités de kayak ont par exemple été interdites sur le lac pour en protéger la biodiversité.

Figure 6.7 - Lotissements en construction à Zarrentin



Source : J. Lécuyer, mai 2019

³⁰³ „[Der Markt] findet immer einmal in Monat am ersten Sonntag, von April bis November hier vor dem Palhuus statt. Es kommen wirklich viele Touristen, die einfach einen schönen Tag am Schaalsee machen, viele aus Hamburg, der Richtung Hamburg...“

Même si compenser les départs des jeunes peut prendre du temps, comme le reconnaît un élu interrogé, la région se développe mieux que d'autres parties du Mecklembourg-Poméranie, qui ne bénéficient pas de la proximité de Hambourg. La région se développerait même trop vite aux yeux de certaines personnes interrogées. Selon la manager de la région LEADER, il est important de conserver l'identité rurale de la région, et ne pas trop construire de bâtiments (figure 6.7), en particulier autour du lac, où les prix atteignent déjà 200 euros le mètre carré.

2.2. Un développement désormais tourné vers Stettin

Dans la région de la lagune de Stettin, la situation est très différente. Les habitants de Poméranie-occidentale se trouvent en situation de marge par rapport au Land et par rapport à l'Allemagne, et peuvent difficilement envisager des mobilités pendulaires vers une grande ville allemande. Un responsable du développement du *Landkreis* Poméranie-occidentale Greifswald le constate lui-même :

« [Le constat a été fait que] Schwerin avait trop peu fait pour la Poméranie-occidentale dans les dernières années. Le Mecklembourg s'est mieux développé, par la proximité avec l'Ouest, car beaucoup peuvent travailler à Hambourg ou Lübeck, ils peuvent faire la navette, nous non. La Poméranie-occidentale a été désavantagée, laissée pour compte, pas rénovée, pas entretenue³⁰⁴. »

[Responsable du développement du *Landkreis* et du développement économique, juin 2018]

Bien qu'éloignée des grandes villes allemandes, la région de la lagune de Stettin se situe en revanche à une demi-heure de la grande métropole polonaise de Stettin. Depuis la conférence de Potsdam en 1945, la frontière germano-polonaise coupe la Poméranie-occidentale, et sépare la région de la Lagune de la ville de Stettin. Après la Réunification, les acteurs de la région prennent peu à peu conscience des opportunités de développement que représente la proximité de Stettin.

2.2.1. Des avantages certains

Le potentiel de développement apporté par les Polonais (1.3.) a rappelé aux acteurs locaux la proximité de la métropole de Stettin. Durant la période socialiste, la Pologne et la

³⁰⁴ „Dass man aus Schwerin für der Vorpommersche Landesteil zu wenig getan hatten in den letzten Jahren. Mecklenburg hat sich besser entwickelt, das liegt an der Nähe zu dem West, Mecklenburger können in Hamburg oder Lübeck arbeiten, sie können pendeln, in Vorpommern natürlich nicht. Man hat festgestellt, dass Vorpommern benachteiligt war, Infrastruktur ist nicht saniert worden oder in Stand gehalten“.

RDA entretenaient officiellement des relations amicales, sans que cela ait d'impact réel sur les populations de part et d'autre de la frontière (Aring, 2015). Même après la Réunification :

« La Pologne était alors seulement vue comme le pays où acheter les cigarettes et l'essence. C'était seulement ça. (...) Absolument aucune attention n'était portée au pays³⁰⁵. »

[Maire de Krackow, mai 2019]

La région Pomerania a été constituée en Eurorégion³⁰⁶ en 1995, mais cela n'avait pas beaucoup d'impact sur la vie quotidienne de part et d'autre de la frontière. Comme le rappelle Jürgen Aring (2015) dans une partie de son article intitulée « Le fardeau de l'histoire » (« *the burden of history* ») :

« Les améliorations institutionnelles favorisant une plus forte intégration dans la région métropolitaine transfrontalière sont allées de pair avec un processus d'apprentissage tant au niveau de la population que de la politique. Les gens ont dû surmonter l'histoire du nationalisme, des sentiments de supériorité, de la guerre, de la destruction, de la persécution et des délocalisations, autant d'évènements traumatisants du 20e siècle, profondément ancrés dans la mémoire collective des Polonais et des Allemands. »³⁰⁷

(Aring, 2015, p.12).

En effet, après la Seconde Guerre mondiale, Stettin était une ville allemande prospère, à environ une journée de route de Berlin, et elle est devenue une ville polonaise, éloignée de la capitale Varsovie. Des habitants polonais sont venus repeupler la ville, mais cette dernière a longtemps été considérée avec méfiance concernant sa loyauté à l'égard de la Pologne, susceptible de redevenir allemande (*ibid.*). Il a donc fallu du temps pour que les relations germano-polonaises de la région transfrontalière s'améliorent. C'est pourquoi les avantages de la proximité de Stettin n'ont pas été réalisés immédiatement par les acteurs locaux, comme l'explique le responsable du service d'urbanisme de la ville de Löcknitz :

« Nous avons ici une très très grande chance, avec la région métropolitaine de Stettin. Nous avons une grande ville, qui n'avait jusque-là pas été remarquée³⁰⁸. »

[Chef du service des constructions de Löcknitz, mai 2019]

³⁰⁵ „Dann wurde Polen nur noch gesehen als Land für Zigaretten und Benzin. Das war nur noch Polen. (...) Es wurde überhaupt nicht auf das Land geachtet.“

³⁰⁶ L'objectif principal de cette eurorégion est de rapprocher les habitants de part et d'autre de la frontière et de favoriser la coopération germano-polonaise.

³⁰⁷ „The institutional improvements supporting a stronger integration in the cross-border metropolitan region went hand in hand with a learning process in both population and politics. People had to get over the history of nationalism, feelings of superiority, war, destruction, persecution, and relocation, These were traumatizing events of the 20th century and deeply burned into the collective memory of Poles and German.“ (Aring, 2015).

³⁰⁸ „Wir haben eine ganz ganz große Chance, durch die Metropolregion Stettin. Wir haben eine Großstadt, die man bisher nicht bemerkt hat.“

Cette redécouverte de la ville polonaise voisine tient selon lui à l'intégration de la Pologne à l'espace Schengen, et à l'arrivée de nombreux Polonais dans la région à cette période. La majorité des élus locaux de la région frontalière a donc désormais le regard tourné vers Stettin et mise sur un développement massif de la région métropolitaine de Stettin :

« tout dans cette direction [la Pologne]. Pas seulement vers l'Allemagne. Il faudrait être borné pour dire « non, je fais comme Demmin ou Pasewalk, à ne regarder que [vers l'Allemagne]. Cela ne nous apporte rien. »³⁰⁹

[Chef du service des constructions de Löcknitz, mai 2019]

Les élus locaux se réjouissent du développement de la ville de Stettin, avec notamment l'objectif lointain d'un train de banlieue dont leur région pourrait profiter. Le maire de Löcknitz considère en effet sa commune comme la banlieue de Stettin³¹⁰. Pour l'instant, les habitants allemands ne parlant pas le polonais profitent surtout des centres commerciaux³¹¹, et éventuellement des concerts ayant lieu à Stettin. Tous les acteurs de la région interrogés évoquent le passé commun de cette région, la Poméranie, qui fonctionnait avant la Guerre froide comme un ensemble cohérent. Il semble donc que le récit territorial de la région, c'est-à-dire la mise en récit du territoire, de son histoire et de son avenir (Bernadou, 2019), intègre de plus en plus la Poméranie, ce qui était encore impensable à la Réunification, étant donné le contexte encore douloureux (Aring, 2015 ; Opilowska, 2019). Les relations antérieures sont fréquemment évoquées pour justifier les envies de coopération : « Notre point d'ancrage historique a toujours été Stettin³¹² ». Tout comme l'employé de la région du lac Schaal cité en 2.1., un employé de la région de la lagune de Stettin rappelle les liens noués avant la Seconde Guerre mondiale entre les citoyens de Stettin et la ville de Löcknitz, un lieu de cure. Cette « nouvelle » centralité est aussi source de fierté :

« Vraiment ici, notre grande chance, c'est Stettin. Par rapport à Demmin, où j'ai aussi fait de la rénovation dans de petites localités, là-bas ce n'est pas pareil. Ils n'ont pas cette chance d'être dans une région métropolitaine³¹³ ».

[Chef du service des constructions de Löcknitz, mai 2019]

³⁰⁹ „Alles in dieser Richtung. Nicht nur die deutsche Richtung. Also man stur wäre zu sagen „nein, wir gucken was sagt uns Pasewalk, was sagt uns Demmin, dann würde man nur in dieser Richtung schauen. Das bringt nichts.“

³¹⁰ <https://www.nordkurier.de/pasewalk/loecknitz-der-vorort-von-stettin-1613658303.html>

Consulté en octobre 2022.

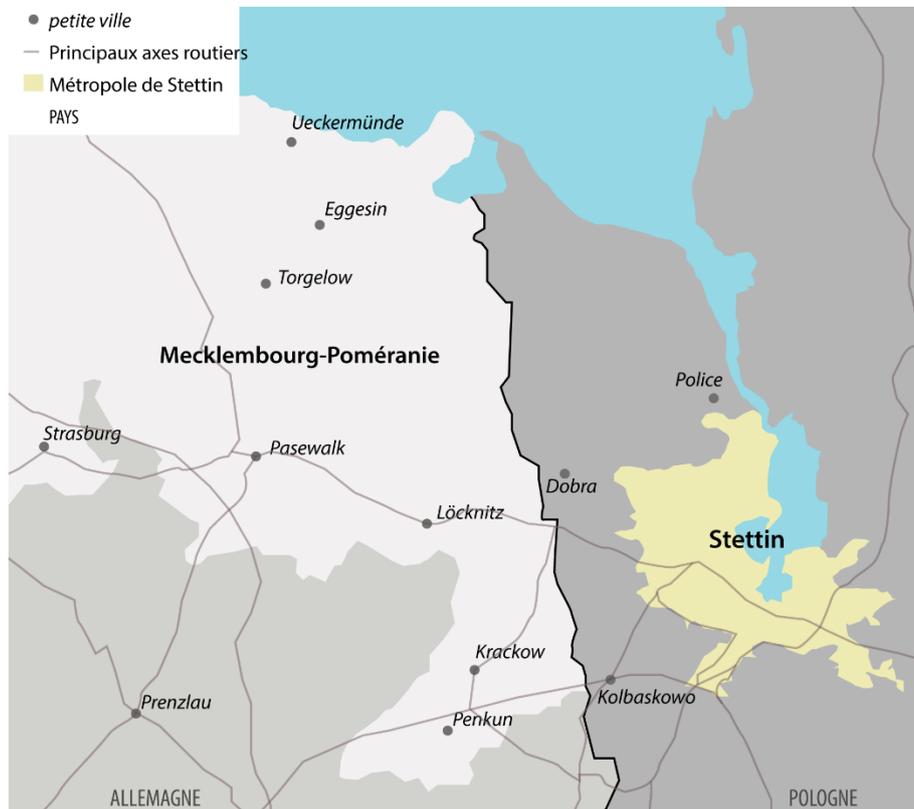
³¹¹ Malgré le fait que la Pologne ne fasse pas partie de la zone euro

³¹² „Unser Bezugspunkt, also historisch gesehen war immer Stettin“. [Chef du service des constructions de Löcknitz, mai 2019]

³¹³ „Wir haben hier die große Chance mit Stettin. Gegenüber Demmin, ich habe auch dort Sanierung gehabt, in mehreren kleinen Orten, das ist das nicht. Da haben sie nicht diese Chance der Entwicklung von einer Metropolregion“

C'est également ce qui ressort d'une étude sur le sens donné à la périphérie et la périphérisation dans les communes de Glasow et Krackow, proches de la frontière polonaise : la nouvelle centralité potentielle est porteuse d'espoir de développement régional (Hafner *et al.*, 2018).

Figure 6.8 - Carte de la région transfrontalière



J. Lécuyer, 2022

Depuis, de nombreux partenariats ou projets de coopération ont vu le jour de part et d'autre de la frontière. Plus que les grands programmes européens de type eurorégions, il semblerait que la volonté de coopération transfrontalière soit d'abord venue des échelons inférieurs, dans une logique *bottom-up* : les maires de petites communes frontalières ont cherché des partenaires polonais. Les élus du *Landkreis* ont eux-mêmes tenté de monter des projets dépassant la frontière, comme par exemple la construction d'une grande piste cyclable favorisant le tourisme entre les deux pays. Ce projet a notamment bénéficié de « L'école du développement rural » (voir chapitre 4). Par la suite, les échelons supérieurs ont mis en place des cadres pour cette coopération. Si les élus de petites villes comme la maire de Pasewalk se sont beaucoup investis dans le développement de partenariats, pour le secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale, c'est davantage aux représentants du Land de s'investir. Selon lui, ce n'est pas à une petite ville mais bien au Land de s'engager face à Stettin :

« Et avec tout le respect que je lui dois, la maire de la ville de Pasewalk s'est par exemple énormément engagée dans ce domaine, mais la ville de Pasewalk n'est pas l'équivalent d'une grande ville comme Stettin. C'est plutôt à l'échelon du Land de gérer. C'est pourquoi la création de cette structure est, je pense, la partie la plus importante sur le plan stratégique pour faire avancer la région de Poméranie occidentale, et c'est pourquoi nous investissons encore beaucoup d'énergie dans ce domaine.³¹⁴. »

[Secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale, mai 2019]

Le secrétaire d'État à la Poméranie-occidentale a en effet obtenu la création d'un poste d'adjoint aux relations transfrontalières avec la Pologne, encouragé par un sondage réalisé tous les deux ans qui montrait que 85% de la population du Land était favorable à une intensification de la coopération transfrontalière. La coopération avec la Pologne a gagné progressivement en importance, notamment grâce à lui, qui souhaite accélérer le rapprochement avec la métropole de Stettin :

« Mise en place d'un bureau, pérennisation de la langue du voisin dans les crèches et les écoles, campagne de recrutement d'enseignants en Pologne, groupe de travail établi avec la chambre de commerce et d'industrie, cursus à l'université de Greifswald, centres de test [covid] rapides, étroite mise en réseau avec la politique et l'administration polonaises - c'est le projet d'avenir le plus important pour la Poméranie occidentale³¹⁵ »

(Secrétaire d'État dédié à la Poméranie-occidentale pour le *Nordkurier*, 2021)

À l'échelon supérieur, le gouvernement du Land a également pris des mesures pour améliorer la coopération avec la Pologne dans la région métropolitaine de Stettin et donner des impulsions au développement économique et aux échanges culturels. Pour ce faire, il est envisagé de créer une base de données transfrontalière pour les surfaces commerciales, comme cela existe déjà dans l'ouest du Land, à proximité de Hambourg. La ministre-présidente du Land est en effet très favorable à ce rapprochement qui permettrait de redynamiser l'est du Land : « La région métropolitaine de Stettin est pour nous ce que la région métropolitaine de Hambourg est pour l'ouest du pays³¹⁶ », rapporte le quotidien

³¹⁴ „Und bei allem Respekt, die Bürgermeisterin der Stadt Pasewalk eine zum Beispiel unwahrscheinlich engagiert in diese Themenfeld, aber die Stadt Pasewalk ist nicht das Pendant zu Großen Stadt Stettin, das ist schon eher auf Landesebene... Deswegen die Schaffung dieser Struktur, ich glaube das ist der strategisch wichtigste Teil des Landesteil Vorpommern voranzubringen, und deswegen investieren wir dazu noch viel Kraft“.

³¹⁵ „Aufbau einer Geschäftsstelle, Nachbarsprache in Kitas und Schulen verstetigen, Lehrerwerbekampagne in Polen, Arbeitskreis mit Industrie- und Handelskammer etabliert, Studiengang an der Uni Greifswald, Aufbau Schnelltestzentren, enge Vernetzung mit polnischer Politik und Verwaltung – es ist für Vorpommern das wichtigste Zukunftsprojekt.“ <https://www.nordkurier.de/mecklenburg-vorpommern/metropolregion-stettin-als-lebensader-fuer-vorpommern-1242745203.htm> consulté en octobre 2022.

³¹⁶ „Die Metropolregion Stettin ist für uns das, was die Metropolregion Hamburg für den Westen des Landes ist“, <https://www.nordkurier.de/mecklenburg-vorpommern/metropolregion-stettin-als-lebensader-fuer-vorpommern-1242745203.htm> consulté en octobre 2022.

Nordkurier. Peu à peu, ce rapprochement s'officialise donc aussi à l'échelon du Land. La coopération est envisagée dans de nombreux domaines : l'économie, la culture, les soins de santé, les services de secours, la police, mais aussi l'enseignement supérieur. Par exemple, depuis septembre 2022, les étudiants en enseignement peuvent suivre un cursus bilingue en allemand et en polonais dans les universités de Greifswald et Stettin. Après leurs études, les enseignants des deux pays pourront alors enseigner l'allemand et le polonais comme première langue et comme langue étrangère³¹⁷. En outre, le bureau pour la région métropolitaine de Stettin, géré conjointement par le Mecklembourg-Poméranie et le Brandebourg à Anklam, en Poméranie-occidentale, a débuté ses activités en juillet 2019 avec deux collaborateurs. Son objectif est de contribuer à une meilleure mise en réseau des acteurs locaux dans les domaines de la politique, de la science, de l'économie, de l'éducation, de la culture et de la société, et d'initier elle-même des projets concrets. Le comité consultatif est composé de 29 membres issus du monde politique, économique et social, dont le maréchal de la voïvodie de Poméranie-occidentale (en Pologne), et le vice-maire de la ville de Stettin. Pour rendre plus concrète la coopération avec la métropole de Stettin, le gouvernement du Land a créé un « fonds de la région métropolitaine de Stettin » (*Metropolregion-Stettin-Fonds*) visant à apporter un soutien au développement de la région métropolitaine et à l'approfondissement de la coopération transfrontalière germano-polonaise. Les ressources du fonds permettent notamment les jumelages germano-polonais, les échanges entre les jeunes Allemands et Polonais, les activités de formation (par exemple, des formations sur la gestion de l'interculturalité), le cofinancement de projets fédéraux et européens, y compris les projets du Fonds pour les petits projets (programme Interreg), et enfin l'augmentation de la visibilité de la région métropolitaine de Stettin³¹⁸. À l'heure actuelle, il est difficile d'avoir des données précises sur la région transfrontalière. Que ce soit sur le plan démographique ou économique, il n'existe pas de base de données commune, et les dernières grandes études sur la région remontent au début des années 2010 (Lada Frelak, 2012). C'est pourquoi un projet-modèle de monitoring transfrontalier axé sur les mesures innovantes de collecte de données dans la région métropolitaine a été mis en place en 2020. L'objectif du projet est d'accompagner et soutenir

³¹⁷ <https://www.stern.de/gesellschaft/regional/mecklenburg-vorpommern/stettin--spd-landtagsfraktion--zusammenarbeit-ueber-grenze-ausbauen-32723268.html> consulté en octobre 2022

³¹⁸ <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/stk/Vorpommern/Metropolregion-Stettin/Fonds/> consulté en octobre 2022.

les processus de changement dans la région métropolitaine transfrontalière en fournissant des données solides³¹⁹.

2.2.2. *Un rapprochement dissymétrique*

Allemands et Polonais s'impliquent cependant différemment dans l'intégration d'une région métropolitaine transfrontalière autour de Stettin. Tout d'abord, les Polonais sont plus nombreux à parler l'allemand, alors que relativement peu d'Allemands parlent ou apprennent le polonais, à part dans le lycée germano-polonais de Löcknitz. Comme le souligne un élu de Löcknitz, il est pourtant rare que la langue du pays voisin ne soit pas enseignée. Le russe était enseigné sous la RDA, et c'est encore une langue que la plupart des établissements proposent en Allemagne, contrairement à la Pologne, qui enseigne l'allemand plus que le russe. Les acteurs polonais semblent plus volontaires, mais aussi plus aptes à porter les projets et plus rodés dans l'obtention de financements. Le maire de Krackow a par exemple été très surpris que la maire de la commune de Kolbaskowo accepte immédiatement un projet de coopération pour construire une piste cyclable reliant les villes de Penkun, Krackow et Kolbaskowo, le long d'une ancienne voie de chemin de fer³²⁰. Ce projet visait à renforcer la cohésion touristique de la région, sachant que la piste cyclable suivant l'Oder jusqu'à la Baltique attire déjà des cyclotouristes dans la région. Ce projet a été d'autant plus facile à mettre en place que cette élue polonaise parlait parfaitement allemand, contrairement aux partenaires côté allemand. Le même constat a été fait par le responsable du développement économique du *Landkreis* de Poméranie-occidentale Greifswald, en tentant d'obtenir des fonds interreg dans un partenariat avec le Brandebourg et la Pologne. Il avait été ébahi que les Polonais proposent de porter le projet de coopération en tant que leaders, et de découvrir que des personnes étaient embauchées spécifiquement côté polonais pour répondre à ces appels d'offres³²¹. Le fait que du personnel dédié au montage de projets, notamment européen, soit employé en Pologne, permet à des régions plus en difficulté ou en manque de personnel comme le *Landkreis* de Poméranie-occidentale-Greifswald de participer à des projets transfrontaliers et d'obtenir des fonds.

Malgré la mise en place progressive de mesures à l'échelon du Land, l'intégration transfrontalière de la région métropolitaine de Stettin se fait donc plutôt lentement depuis

³¹⁹ <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/stk/Vorpommern/Metropolregion-Stettin/Grenzueberschreitendes-Monitoring/> consulté en octobre 2022.

³²⁰ Entretien maire de Krackow, mai 2019

³²¹ Responsable du développement du Landkreis et du développement économique, juin 2018

2004, date d'adhésion de la Pologne à l'UE. L'ouverture de l'Union européenne avait alors suscité de grands espoirs, mais l'intégration semble encore incomplète. Sur le plan économique par exemple, les investissements directs de plus d'un million d'euros réalisés par des investisseurs qui se sont installés à Stettin et dans ses environs ne viennent pas de la région frontalière allemande, mais surtout des Länder du nord et de l'ouest de l'Allemagne ou d'autres États de l'Union européenne (Maack, 2010). De même, peu d'investissements polonais sont réalisés en Poméranie-occidentale côté allemand, principalement en raison du manque de potentiel en termes de structure économique et d'investissement de la région. Sur le plan économique, de la même façon que les acteurs de la région du lac Schaal ont mis leurs terrains à disposition des entreprises hambourgeoises, les acteurs de la Poméranie-occidentale souhaitent mettre leurs espaces libres à disposition des entreprises polonaises. Cependant, ces partenariats ne fonctionnent pas aussi bien que dans l'ouest du Land. Certes, une zone d'activité a été construite à Anklam, ville portuaire au nord de la lagune de Stettin, et investie par plusieurs entreprises³²². Une autre zone a été construite, cette fois sur le territoire de la région de la lagune de Stettin, dans l'ancienne préfecture de Pasewalk. Cette implantation a lieu sous le nom « Parc industriel Berlin-Stettin » (*Industriepark Berlin-Szczecin*). Créée en 2013 sur plus de 70 hectares, elle compte en 2021 25 implantations d'entreprises, essentiellement allemandes³²³, qui sont attirées par les prix des terrains très bas comparativement au reste de l'Allemagne³²⁴. Parmi les entreprises installées, Birkenstock, dont le site a été subventionné à hauteur de 95% par le Land. 1000 emplois sont prévus au total, soit l'un des plus grands investissements d'entreprise depuis des années dans le nord-est³²⁵. Cependant, plusieurs gros projets d'investissements polonais ont finalement échoué après des mois de négociations, en raison de désaccords entre partenaires allemands et polonais³²⁶.

³²² Source : invest-in-mv, <https://www.invest-in-mv.de/sites/default/files/newsletter-archiv/Newsletter%20von%20Invest%20in%20Mecklenburg-Vorpommern%20-%202001%202020.html>, consulté en octobre 2022

³²³ <https://www.nordkurier.de/pasewalk/investoren-schnappen-sich-gewerbegebiet-in-pasewalk-1543526605.html> consulté en octobre 2022; [https://www.invest-in-mv.de/sites/default/files/inline-files/Gescha%CC%88ftsbericht Invest 2019 web.pdf](https://www.invest-in-mv.de/sites/default/files/inline-files/Gescha%CC%88ftsbericht%20Invest%202019%20web.pdf), consulté en octobre 2022.

³²⁴ <https://www.nordkurier.de/pasewalk/regal-firma-startet-in-pasewalk-und-stellt-100-jobs-in-aussicht-1349256608.html> consulté en octobre 2022.

³²⁵ <https://www.ostsee-zeitung.de/mecklenburg-vorpommern/pasewalk-spatenstich-fuer-neues-gewerbegebiet-BVZOGH3WL3JSCAD5BLXZEZSGXU.html> consulté en octobre 2022

³²⁶ <https://www.nordkurier.de/anklam/anklams-gewerbegebiet-sucht-neue-investoren-2047886304.html> consulté en octobre 2022.

Entre 2004 et 2010, les écarts ne se sont pas creusés entre les deux régions de part et d'autre de la frontière, mais ils ne se sont que partiellement réduits (Maack, 2010). Selon ces mêmes auteurs, à cette époque, la coopération transfrontalière était en deçà des attentes, et de nombreux progrès pouvaient être accomplis dans la formalisation d'objectifs communs à la partie allemande et polonaise. Les enjeux soulignés étaient les suivants : lien entre ville et campagne, création d'une identité transfrontalière, mais aussi objectifs à moyen terme pour développer les compétences régionales (Maack, 2010). Même si la situation générale s'est améliorée, l'intégration de la région frontalière germano-polonaise n'a pas encore vraiment lieu (*ibid* ; Aring, 2015). Comme le reconnaît le responsable de la région Pomerania du *Landkreis* du Plateau des lacs Mecklembourgeois, son travail de coopération consiste essentiellement à assister à quelques réunions et répartir des financements entre Allemagne et Pologne³²⁷. Les fonds européens ont été le catalyseur de la coopération germano-polonaise dans la région (Opilowska, 2019). De fait, les partenariats les plus actifs semblent se jouer à l'échelon local, de la part des élus comme ceux de ville de Löcknitz ou Pasewalk, pour qui les retombées démographiques et économiques des partenariats sont plus concrètes.

Enfin, le dynamisme de la coopération transfrontalière est cantonné à une bande le long de la frontière mais ne concerne pas l'ensemble de la Poméranie-occidentale, ni même de la région de la lagune de Stettin. Comme le reconnaît un employé de la ville de Löcknitz, si la moitié des enfants de maternelle sont polonais dans sa commune, ce n'est pas « encore » le cas dix kilomètres plus loin, à Pasewalk³²⁸. Ce sont donc les communes les plus proches de la frontière qui bénéficient le plus de l'immigration polonaise :

³²⁷ Responsable de la promotion économique du Plateau des lacs du Mecklembourg, responsable de la région Pomerania, avril 2019.

³²⁸ Entretien chef du service des constructions de Löcknitz, mai 2019.

« Mais le développement est vraiment énormément différencié. Certaines communes se vident, mais certains petits centres ont encore des services. Et à la frontière polonaise, Löcknitz, tout le *Amt* Löcknitz-Penkun est plein de Polonais, c'est la banlieue de Stettin, en fait. Il y a un poste financé dédié au conseil, qui conseille les Polonais sur les aspects techniques, le droit de construire, le droit des impôts, etc. Parce que c'est complètement différent en Pologne. C'est très utilisé. Il n'y a presque pas de vacance à Löcknitz, les Polonais rachètent les vieilles maisons, les écoles sont pleines de Polonais, ils parlent presque tous les deux langues. On a même financé une nouvelle école. Donc là les pronostics de population sont positifs³²⁹. »

[Responsable de la promotion économique de la Poméranie-occidentale-Greifswald, juin 2018]

Face à l'impossibilité pour la Poméranie-occidentale de bénéficier du rayonnement des pôles urbains de l'Ouest, ou même de l'influence de Rostock, de nouvelles stratégies tournées vers la Pologne se mettent donc en place. La proximité de la métropole de Stettin est de plus en plus vue comme une opportunité de développement incontournable pour la Poméranie-occidentale, à la fois par les acteurs locaux, mais aussi à l'échelle du *Landkreis* et du Land. Les Polonais qui viennent s'installer côté allemand de la frontière contribuent au développement positif de cette région, tant sur le plan démographique qu'économique et médiatique, puisque ce regain de croissance est relayé dans les médias. Même si d'importantes difficultés persistent, la situation s'améliore effectivement à court terme grâce à cette immigration. Ces perspectives de développement ne concernent cependant que la région frontalière de la Pologne. Les acteurs de la région de Demmin, au centre du Land, doivent donc envisager d'autres options pour limiter les effets de la périphérisation sur leur territoire.

2.3. Berlin, une clientèle inaccessible ?

En lien avec les objectifs de changement d'image évoqués dans la partie précédente, les acteurs de la région de Demmin se sont concertés pour doter leur territoire d'une nouvelle identité touristique, une identité qui serait valorisable aux yeux des citoyens. En effet, à défaut de pouvoir attirer des Berlinoises en télétravail (notamment en raison d'un débit internet

³²⁹ „Aber die Entwicklung ist total differenziert. Wir haben Kommunen, die leer gezogen werden. Wir haben aber auch kleine Städte und Zentren, die noch Daseinsversorgung haben (...) Löcknitz, das ganze Amt Löcknitz-Penkun Zulauf mit polnischen Bürger, der Raum gehört zum Speckgürtel von Stettin (..) Sie haben auch eine extra Beratungsstelle, die ist gefördert, die speziell polnische Zuzügler berät, was der deutsche Recht betrifft, Steuerrecht, Rentenrecht, Baurecht und so weiter, weil das ist komplett anders in Polen. Die Beratungsstelle wird sehr gut genutzt. In Löcknitz gibt es kaum Leerstand an Wohnungen. Die Polen bauen noch viele alte Häuser aus, und die Schule sind alle voll mit ganz viele Anteil an polnischen Kindern, die fast alle zweisprachig sind. Wir haben eine komplett neue Schule gefördert. Da sind die Bevölkerungsprognose positiv.“

insuffisant), l'option privilégiée est de miser sur un tourisme raisonné évoquant l'authenticité de la vie rurale.

2.3.1. *Créer une identité touristique valorisable*

Comme vu plus haut (1.2.), la valorisation du patrimoine est souvent promue dans les politiques publiques comme vecteur de développement des territoires ruraux. Pourtant, dans la région de Demmin, cette mise en patrimoine semble au contraire renforcer la situation de dépendance, caractéristique des régions périphérisées. Tout d'abord, l'impulsion de cette mise en patrimoine vient des échelons supérieurs, comme la loi fédérale valorisant la *Kulturlandschaft*. Ensuite, le rayonnement des sites classés vient en grande partie de la certification dont ils bénéficient, et l'attribution des labels les plus prestigieux est également décidée en dehors de la région, par exemple pour la labellisation nationale comme les monuments naturels nationaux. Par ailleurs, Samuel Depraz a montré dans le cas du parc national de Müritz que ces espaces classés et protégés deviennent avec l'obtention d'un label le « patrimoine d'une nation », et risquent finalement d'être dépossédés de leur caractère d'espace de vie local. L'instauration d'un espace protégé peut ainsi être vécue comme une dépossession symbolique : ce qui était territoire de vie, repère identitaire voire lieu de mémoire pour les habitants se trouve frappé par de nombreux interdits (Depraz, 2007). La mise en patrimoine peut donc comporter un risque supplémentaire de perte de pouvoir des acteurs locaux sur leur territoire. Enfin, d'un point de vue financier, les projets de développement s'appuyant sur le patrimoine régional, comme la mise en valeur de paysages typiques par des circuits touristiques ou la réhabilitation d'un manoir, se font avec des fonds extérieurs. Il s'agit par exemple de fonds européens (LEADER notamment), ou de fonds privés de personnes extérieures à la région ayant acheté une propriété.

Mais surtout, cette mise en patrimoine s'effectue principalement à destination d'une clientèle extérieure à la région, le plus souvent même extérieure au Land. Cette région déjà sous influence met donc en valeur ses paysages, son bâti classé, de manière à les rendre attractifs à d'autres, souvent citadins, et à les adapter à leurs goûts et leurs attentes (Lacquement, 2012). C'est par exemple le cas des descendants des anciennes familles domaniales qui, revenant sur les lieux à la Réunification, décident de racheter leurs domaines familiaux :

« Ils savent aussi mobiliser le passé en termes de marketing pour promouvoir leurs produits touristiques auprès d'une clientèle berlinoise ou hambourgeoise choisie. »

(Halama, 2012, p.151)

Dans ce cas, la mise en patrimoine demandée par les politiques publiques se fait donc sur injonction d'échelons politiques supérieurs, par des personnes qui n'habitent pas forcément le territoire, pour une population extérieure au territoire. Ces politiques tournées vers l'attractivité touristique sont donc en décalage avec la réalité des terrains, marqués par des difficultés décrites précédemment (chapitre 3), et ne proposent pas d'alternatives à la croissance comme c'est parfois le cas dans certaines villes en décroissance (Béal & Rousseau, 2014).

Dans les environs de Demmin, les acteurs locaux ont souhaité renforcer leur identité régionale pour pouvoir valoriser leur territoire, en changer l'image de manière à le rendre plus attractif aux yeux de touristes potentiels. La constitution de cette identité commune ne va cependant pas de soi, et n'en est encore qu'à ses débuts. À l'origine du projet de marque régionale Suisse Mecklembourgeoise se trouve une initiative citoyenne de la marque « *Meck-Schweizer* » (« Suisse Meck »). En 2014, un couple engagé dans la vie de son petit village cherchait à promouvoir les produits locaux dans son petit magasin, et a décidé pour cela de créer un réseau d'entrepreneurs locaux, sous le nom de Meck-Schweizer. Le projet s'est développé et, en 2017, une coopérative et une association du même nom ont été créées. En mars 2019, l'association Meck-Schweizer s'est réunie pour tenter d'établir un cahier des charges d'un label de produits locaux du même nom, en s'inspirant des chartes similaires d'autres régions. Cette initiative s'est professionnalisée et développée, le site est moderne et fréquemment actualisé. Elle a par ailleurs obtenu de nombreux financements (cf. chapitres 4 et 5). L'initiative a fait des émules : début 2019 ont eu lieu des réunions en petits comités de personnes intéressées pour s'inspirer de la marque Meck-Schweizer et valoriser la Suisse Mecklembourgeoise en tant que marque régionale, à destination d'un public extérieur.

La première réunion de ce groupe de travail a eu lieu quelques mois plus tard, en mai 2019, pour débattre de ce projet de marque. La réunion a eu lieu dans une ancienne ferme réhabilitée en lieu associatif pour des projets de développement local, dans un hameau. J'ai pu assister à cette réunion, invitée par la coordinatrice touristique de la région de Kummerow au cours d'un entretien. Une vingtaine d'acteurs étaient présents, la plupart d'entre eux avaient été invités par interconnaissance avec les personnes ayant participé aux réunions préparatoires. Divers secteurs étaient représentés : politique (maires), économique (petites entreprises de produits locaux), associatifs, religieux (pasteur), universitaire (jeune directeur

d'hôtel ayant fait son master sur la marque), médias³³⁰ (journalistes locaux invités). Le fondateur de Meck-Schweizer et ses collaborateurs avaient bien sûr également été conviés. D'après une des fondatrices de l'initiative, beaucoup de ces acteurs récemment impliqués ne reviendront cependant pas aux réunions suivantes, en particulier les acteurs institutionnels qui travaillent à l'échelon des *Landkreise* : il s'agit avant tout de fédérer des acteurs à un échelon très local, d'autres personnes plus impliquées localement viendront donc les remplacer.

La création de la « Suisse Mecklembourgeoise » se fait donc progressivement, et après le succès d'une initiative privée de citoyens engagés sur ce thème. La marque Meck-Schweizer a été l'impulsion pour la création d'un réseau plus vaste, rassemblant davantage d'acteurs institutionnels. Même si la mise en réseau des acteurs n'a pas forcément été évidente, les difficultés les plus importantes viennent après. Une fois mis d'accord sur la volonté d'un changement d'image de la région, les acteurs locaux ont cherché à définir cette nouvelle image touristique, qui serait essentiellement incarnée par des éléments visuels et matériels de marketing : flochage de produits régionaux, cartes postales, etc. Divers constats et idées émergent au sein de la première réunion. Tout d'abord, ne pas faire une marque de ce qui n'est pas attractif, notamment le nom « Demmin » : un projet de marque « *Demminer Land* » (campagne de Demmin) a déjà échoué, rappelle un ancien présent à la réunion. Autre problème soulevé, le nom « Suisse Mecklembourgeoise » dont se revendiquent les acteurs présents les plus motivés, n'est connu que localement et ne parlera pas à des personnes hors de la région. Il faut avoir en tête que la région n'est pas connue, même à Rostock (capitale économique du Land). Certains parlent de la marque comme si elle était déjà reconnue, d'autres pointent le gros travail de communication à venir. Certains sont presque déçus de constater que si eux savent tout ce qui se passe à Rostock, le poumon économique du Land, l'inverse est loin d'être vrai. En outre, pour communiquer sur la Suisse Mecklembourgeoise, encore faut-il l'avoir clairement définie, et c'est un autre problème qui se pose, car la région n'a pas de limites précises qui permettraient de la distinguer clairement des régions voisines.

³³⁰ Des articles paraissent régulièrement dans les quotidiens locaux pour relayer les activités du groupe, comme 10.06.2019, « Die Mecklenburgische Schweiz will selbstbewusster werden », *Nordkurier*, p.14

Figure 6.9 - Logo "Meck Schweizer"



Source : <https://meck-schweizer.de/> consulté en octobre 2022

Se posent alors les enjeux de délimitation de la région. Plus les acteurs sont nombreux à la définir, plus les désaccords se multiplient. Les membres de l'association *Meck-Schweizer*, acteurs privés, s'étaient assez vite mis d'accord sur un logo et ce qu'il représentait (figure 6.9). Cependant, dans le groupe élargi, dès les premières étapes de la construction territoriale, qui sont d'après Guy di Méo la délimitation et la singularisation (Di Méo, 2007), les différents acteurs ont rencontré des difficultés dans leur processus de coopération, à plusieurs niveaux. Le principal problème a d'abord été de poser les limites de ce nouveau territoire, de définir des critères d'appartenance. Cela s'est avéré particulièrement complexe et a fait l'objet de nombreux débats. Qu'est-ce que la « Suisse Mecklembourgeoise » ? Où commence-t-elle, où s'arrête-t-elle, qui en est ? Ces questions ont été posées telles quelles au cours de la réunion. Se distinguer des voisins aux ressources territoriales très similaires a également constitué un obstacle à la construction de la Suisse Mecklembourgeoise en tant que territoire. Les discussions étaient vives pour savoir si telle ville ou tel site appartenait à la Suisse Mecklembourgeoise ou non. La valorisation du paysage, et notamment des collines, d'où le nom Suisse est tiré, n'apparaissait pas comme un critère suffisant. Un autre problème est la cohérence de la marque Suisse Mecklembourgeoise dans le paysage touristique local. D'autres lieux cherchent à se distinguer à travers des marques, comme le lac de Kummerow et son château, ou la petite ville de Malchin. Les acteurs présents pointent le risque d'inflation de marques ultra locales. Il faut aussi compter avec la lenteur d'une institutionnalisation. Pour la Suisse Mecklembourgeoise, qui se veut une marque touristique avant tout, internet est capital, puisque les touristes ont peu de chances de passer là par hasard. Or, le site officiel³³¹, dont le but est surtout la valorisation touristique de la région, présente les destinations-phares de la région mais semble peu dynamique et moins moderne que le site des « *Meck Schweizer*³³² ».

³³¹ <https://www.mecklenburgische-schweiz.com/> consulté en octobre 2022.

³³² <https://meck-schweizer.de/> consulté en octobre 2022.

De plus, une sélection s'opère dans la mise en récit du patrimoine à valoriser. En tant que région périphérisée, les campagnes de Demmin sont déjà associées au vide et au déclin. Il s'agit avant tout pour les acteurs locaux de changer cette image pour être plus attractifs, ce qui passe essentiellement par la valorisation conjointe de destinations touristiques diverses sous un même nom. Cette mise en récit du patrimoine régional doit donc se faire de manière simple et attrayante, ce qui est souvent difficile étant donné l'histoire de la région et les images qui peuvent y être encore associées. Le nom de la ville de Demmin est par exemple associé à une vague de suicide en 1945 et à des marches néonazies ayant lieu les 8 mai (Droit, 2022 ; Iost, 2012). Beaucoup des personnes qui prennent la parole sont très enthousiastes concernant les récits de vie des habitants, qui feraient l'authenticité de la région. La recherche d'authenticité, de parcours de vie typiques s'avère pourtant parfois délicate :

Une responsable des programmes de développement rural du Land explique que ce qui fait la spécificité de la Suisse Mecklembourgeoise, ce sont les gens, ce sont les histoires, les récits de vie, plus que la définition géographique. (...) La pasteur prend la parole, et rappelle que les histoires de vie que l'on veut mettre en valeur sont son quotidien, que ce ne sont pas de belles histoires à valoriser mais des histoires de violence et de fuite qui ne font ni une belle identité ni une bonne publicité.

[Compte rendu d'observation, réunion du 6.05.2019, Karnitz]

Une forme d'urgence à se fédérer autour d'un nom, d'une identité, se fait sentir. Selon la typologie des récits territoriaux proposée par certains auteurs en fonction du rapport au temps de ces récits (Debarbieux *et al.*, 2001), la Suisse mecklembourgeoise a une position ambiguë. L'histoire de cette campagne et de ses habitants est fréquemment évoquée, mais il ne s'agit pas tant de valoriser un passé glorieux que de ne pas évoquer un passé stigmatisant. À plusieurs reprises, la dimension marketing de l'identité que l'on cherche à formaliser est évoquée. La référence à Demmin est considérée comme répulsive, de même que ce qui concerne la Poméranie-occidentale en général. Selon la coordinatrice du lac de Kummerow, la ville de Demmin refuse pour cette raison de valoriser son patrimoine lié à son appartenance à la Poméranie-occidentale (principalement des bâtiments clés et le rôle de la ville à cette époque), par peur de renforcer le stigmate de ville de l'Est en décroissance. C'est aussi pour cette raison que les campagnes autour de Demmin se tournent plutôt vers l'Ouest, et cherchent à être associées aux campagnes mecklembourgeoises sous le nom de Suisse Mecklembourgeoise.

Concernant les modes de valorisation du patrimoine rural, les acteurs présents à la réunion s'appuient sur des stratégies qui sont les mêmes qu'ailleurs : produits locaux, marketing territorial, guides touristiques. Il s'agit donc de mettre en œuvre des « bonnes

pratiques » mises en place dans d'autres régions, comme par exemple celle du lac Schaal avec son réseau de producteurs locaux « *Leib und Seele* », mais qui ne sont pas originales, et qui ne fonctionnent pas forcément. D'un côté, on recherche l'authenticité, de l'autre, on banalise la ressource (Burggraaff et Kleefeld, 2012), augmentant le risque de construction d'une identité artificielle principalement à des fins de marketing. Guy Di Méo pointe justement une gémellité entre territorialité et patrimonialité, en ce que toutes deux sont fondatrices de lieux signifiants, en particulier lorsqu'il est question d'asoir et de valider des procédures de développement local, ou qualifier ses produits (Di Méo, 2007). Il divise le processus de territorialisation en plusieurs étapes, parfois concomitantes : délimitation, singularisation, exposition (choix du nom et représentation), valorisation, puis « adoption », c'est-à-dire appropriation. C'est ce cheminement que suivent les acteurs de la « Suisse Mecklembourgeoise » : les acteurs locaux ont rencontré des difficultés à définir et délimiter les contours de la Suisse Mecklembourgeoise (étapes 1 et 2), mais se retrouvent également confrontés à une ambivalence, car à travers la valorisation de la région, l'objectif initial de marque passe peu à peu à un objectif d'« identité » (étapes 3 et 4). L'objectif était initialement de valoriser la région à travers ses produits. C'était déjà fait par la marque *Meck-Schweizer*, mais il y avait une volonté de certains acteurs locaux d'aller plus loin et d'étendre le label pour faire de la région une destination touristique attractive. On retrouve bien cet objectif marketing dans les tentatives d'élaboration de stratégies à destination des touristes, avec par exemple l'idée de proposer des « paquets de bienvenue » aux visiteurs, composés de produits locaux, ou des coffrets qu'ils pourraient rapporter et offrir en souvenir. Les participants constatent un déficit : pas même de cartes postales de la région, pas de T-shirts souvenirs ou objets du même ordre. Un glissement s'opère peu à peu avec les débats sur les histoires de vie, l'origine de la région, et le changement de nom du groupe. Si la première réunion était annoncée comme « initiative de création d'une marque Suisse Mecklembourgeoise », la deuxième est une « réunion d'acteurs du territoire Suisse Mecklembourgeoise ». La constitution d'une marque n'est plus que l'un des points de l'ordre du jour. Les réunions se poursuivent en 2020, avec une troisième réunion qui porte sur le problème des mobilités au sein de la région. Une quatrième réunion a lieu à Gessin, au siège de l'association des *Meck-Schweizer*, qui pointe la nécessité de trancher sur les différents sites web qui font la promotion de la marque et leur fonction. La Suisse Mecklembourgeoise devait émerger en tant que marque locale, mais l'objectif dans un premier temps affiché de marketing territorial a évolué au fur et à mesure des réunions du groupe, pour s'effacer peu à peu derrière un récit davantage

ancré dans le passé, ce qui est courant dans la construction d'une identité territoriale (Debarbieux *et al.*, 2001).

La constitution de la Suisse Mecklembourgeoise comme marque se retrouve finalement étroitement liée au besoin des habitants de la région de se sentir valorisés au travers de celle-ci. La construction d'une marque devient la construction d'une identité, dont les habitants doivent être fiers de se revendiquer. Les discours des acteurs à ce sujet sont très clairs : « Nous avons besoin d'histoires de ces personnes, de récit (*Erzählung*) sur cette région, « *Wir brauchen dazu geschichten dieser Leute. (...) Wir brauchen Erzählung über dieser Region* ». Et enfin, « il faut croire en notre identité, sinon personne n'y croira ». Cette phrase illustre bien le besoin de fédérer les habitants autour de la marque Suisse-Mecklembourgeoise, la difficulté à y parvenir, mais aussi la confusion entre cette marque et l'identité locale, l'impératif d'être « crédible », déjà évoqué en 1.1.2. à l'échelle du Land, ainsi que l'objectif final d'une promotion à destination d'autres personnes hors du territoire.

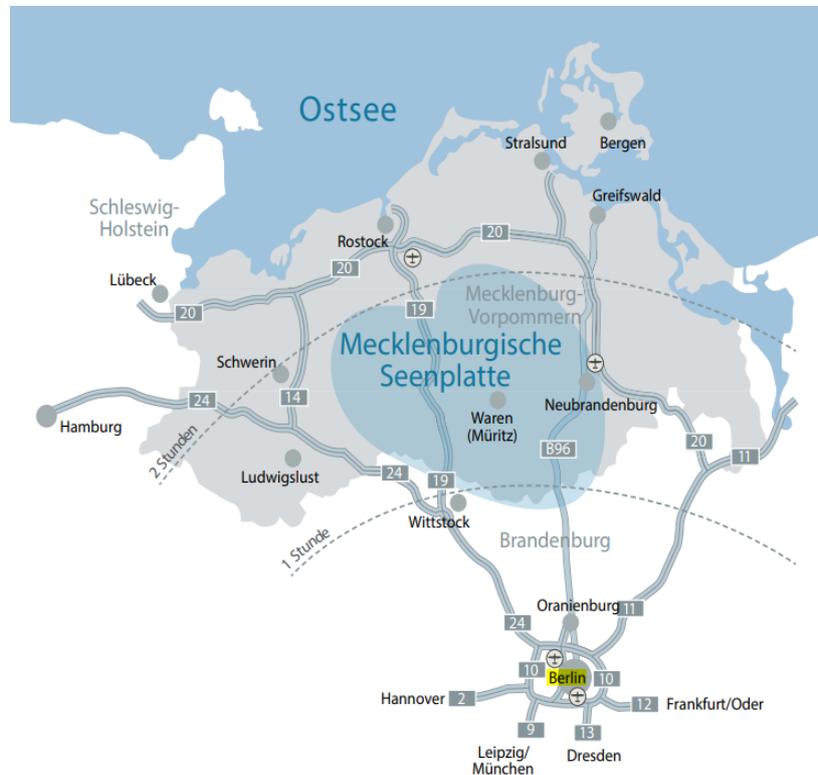
2.3.2. Valoriser la complémentarité pour éviter la concurrence

Selon une étude de l'institut de sondage Allensbach, la région des lacs du Mecklembourg fait partie des destinations touristiques préférées des Allemands. Entre 2015 et 2017, l'institut a interrogé chaque année environ 24 000 citoyens allemands pour savoir où ils avaient passé leurs vacances. En première place se trouve la mer Baltique, suivie par la mer du Nord et la Bavière. Berlin arrive en quatrième position, devant le Bade-Wurtemberg et la région des lacs du Mecklembourg, qui arrive dont en sixième position. Malgré ces perspectives plutôt positives en matière de fréquentation touristique, l'essentiel des touristes du *Landkreis* ont pour destination le lac de Müritz, le plus grand d'Allemagne, classé parc naturel national.

Comme précisé dans les chapitres précédents (chapitre 3), une réforme territoriale a entraîné la fusion de plusieurs *Landkreise* dans le Mecklembourg-Poméranie en 2011. Le *Landkreis* du Plateau des lacs Mecklembourgeois, le plus grand d'Allemagne, est donc composé de trois anciens *Landkreise*, qui correspondent approximativement à des régions touristiques, qui étaient valorisées chacune par leur bureau touristique. Avec la fusion, les trois bureaux ont fusionné pour devenir un seul ensemble. L'idée promue par ce nouveau bureau est de profiter de la fusion des *Landkreise* pour se penser comme une grande région touristique, et ainsi augmenter la visibilité du Plateau des lacs par rapport à la côte Baltique, beaucoup plus réputée mais parfois trop fréquentée aux yeux des acteurs interrogés. Comme le montre la carte issue du rapport sur le tourisme du *Landkreis*, la région est censée être plus

visible car plus étendue, notamment pour les Berlinois, qui peuvent arriver dans la région par l'autoroute reliant la capitale à la mer Baltique (figure 6.10). La carte une délimitation assez floue de la région touristique, en revanche, le centre (Müritz), est clairement indiqué.

Figure 6.10 - Carte des régions touristiques du Plateau des lacs



Source : Tourismusbericht 2018, p.2

La proximité avec Berlin est considérée comme un atout, de même que le cadre naturel de la région du Plateau des lacs.

« D'un point de vue touristique, c'est aussi un produit très proche de la nature, clairement identifiable, c'est là que l'on s'évade si l'on veut vraiment passer des vacances au cœur de la nature, des vacances actives, des vacances pour la tête aussi. Cette région profite vraiment très fortement de la proximité avec Berlin. C'est tout simplement la région métropolitaine [de Berlin]. En une heure de train, on est à Neustrelitz. Un profit brut pour la région, il faut le dire³³³ ».

[Directeur du bureau du tourisme du Plateau des lacs, mai 2019]

³³³ „Es ist auch, touristisch gesehen, ein sehr sehr naturnahes Produkt, klar fassbar, dort entweicht man, wenn man wirklich mitten in den Natur Urlaub machen will, aktiv Urlaub, auch für der Kopf Mental Urlaub machen möchte. Diese Region profitiert sehr, sehr stark von dieser Nähe zu Berlin, das ist einfach die Metropolregion. Eine Stunde mit der Bahn in Neustrelitz. Ein roher Profit für die Region, muss man sagen.“

Dans un deuxième temps, l'objectif des responsables du développement touristique est de valoriser séparément trois destinations touristiques, qui reprennent presque les limites des trois anciens *Landkreise* (figure 6.11) :

- « Müritz plus », le parc national et son célèbre lac
- la « Suisse Mecklembourgeoise » et ses paysages vallonnés, décrits plus haut. Il est intéressant de noter que cette région s'étend au-delà des frontières du *Landkreis*, et implique une coopération avec le *Landkreis* Rostock (auquel appartiennent par exemple les petites villes de Teterow et Krakow am See)
- le « Plateau des petits lacs », en contrepoint du grand lac touristique de Müritz, facilement accessible en train par la ville de Neustrelitz.

Cette distinction est un peu artificielle, à des fins de marketing, et souligne en creux l'absence d'éléments forts à valoriser en dehors du lac de Müritz, ce dont sont bien conscients les acteurs de la région de Demmin, désormais valorisée en tant que Suisse Mecklembourgeoise :

« Oui, la A19 fait que les gens passent à travers la région. Mais beaucoup vont directement à la mer Baltique. On a trop peu de *highlights*, et c'est le problème... Rien que si on veut leur faire passer la journée à Demmin, que peut-on leur faire faire ! Où manger le soir, que voir ? Des beaux musées ?³³⁴ »

[Responsable de la promotion économique du Plateau des lacs du Mecklembourg, responsable de la région Pomerania, avril 2019]

Parfois désabusés, les acteurs du tourisme de la région de Demmin comptent cependant sur la massification du tourisme sur la côte Baltique et à Müritz pour valoriser une forme de tourisme plus raisonnée, et moins loin de Berlin. Pour le bureau du tourisme du *Landkreis*, il est essentiel de montrer que les trois régions peuvent profiter de cette configuration. Le directeur du bureau mise en particulier sur un désengorgement de la région de Müritz, et souhaite encourager les excursions à la journée dans les deux autres régions³³⁵.

³³⁴ „Ja, die A19 fahren viele Leute durch die Region, aber sie wollen in der Ostsee springen. (...) Wir haben zu wenige *highlights*, das ist das Problem. Wenn man möchte ein Tag in Demmin verbringen, das fängt an mit wo geht's du am Abend essen? Was guckst du am Tage ab? Ein tolles Museum ?“

³³⁵ Directeur du bureau du tourisme du *Landkreis* Plateau des lacs, mai 2019

Figure 6.11 - Trois sous-ensembles à valoriser conjointement



Source : *Tourismusbericht*, 2018, p.3

L'objectif du bureau du tourisme est donc de valoriser la région comme un tout, plutôt que de mettre les régions en concurrence. Cette nécessité de construire des partenariats entre collectivités pour valoriser des ressources similaires a déjà été observée dans le cas des petites villes françaises (Mainet, 2011). Les touristes de la région de Müritz pourraient profiter de leur séjour pour aller faire, dans un premier temps, des excursions à la journée dans les deux autres régions. Comme le soulignait un acteur cité un peu plus haut, les infrastructures touristiques ne sont pas forcément assez développées pour faire rester les touristes plus longtemps.

La valorisation touristique reste un objectif intermédiaire pour certains acteurs du développement économique interrogés, l'objectif principal étant de convaincre les touristes berlinois de s'installer plus durablement dans la région, comme l'indique le directeur du bureau du tourisme du *Landkreis*, qui est convaincu que la région sera, « dans 25 ans », une banlieue de Berlin³³⁶. Selon lui, il faudrait encadrer politiquement cette évolution, sans quoi la revalorisation de la région passera par des achats de résidences secondaires et non des installations durables dans la région. Par exemple, en proposant des tarifs préférentiels pour

³³⁶ Directeur du bureau du tourisme du *Landkreis* Plateau des Lacs, mai 2019

les navetteurs, comme cela existe actuellement uniquement jusqu'à la frontière du Land de Brandebourg. La région est pourtant encore loin d'un développement touristique et résidentiel comparable à celui observé dans la région du lac Schaal, et les perspectives de développement à court et moyen terme sont donc limitées.

Conclusion

Le développement des trois régions d'étude est donc en grande partie tourné vers de grandes métropoles extérieures au territoire régional. Les bénéfices sont multiples, notamment sur le plan démographique. La proximité de Hambourg permet de maintenir la population dans la région du lac Schaal, soit en créant des emplois, soit en permettant aux actifs de faire la navette quotidiennement. La proximité de Stettin permet à la région de la lagune de bénéficier d'une immigration polonaise plutôt jeune contribuant à revitaliser les campagnes le long de la frontière. Sur le plan économique, la proximité de Hambourg et Stettin a permis la construction de zones d'activités commerciales ou industrielles qui créent des emplois pour les habitants, et les immigrants polonais contribuent au développement de la région en créant des entreprises. Enfin, sur le plan touristique, la métropole hambourgeoise garantit un afflux régulier de touristes soutenant l'économie de la région du lac Schaal. En revanche, la région de Demmin ne bénéficie pas de retombées démographiques ou économiques des grandes villes du fait de son éloignement. Cependant, les acteurs économiques et touristiques de la région cherchent malgré tout à la valoriser en tant que destination touristique auprès des Berlinoises.

Envisager les perspectives de développement vers les grandes villes paraît payant pour la région du lac Schaal et pour la région de la lagune de Stettin, puisque les retombées démographiques et économiques y sont concrètes. En revanche, dans la région de Demmin, les retombées relèvent pour l'instant davantage de la prévision : les acteurs locaux ont du mal à valoriser leurs ressources de manière concertée. Malgré tout, la mise en réseau qui résulte des efforts de valorisation à destination d'une clientèle extérieure pourrait *in fine* bénéficier aux habitants du Land. En effet, en apprenant à travailler de concert, et à demander des fonds conjointement, les acteurs locaux peuvent améliorer leurs candidatures à d'autres fonds et ainsi obtenir des subventions pour des projets davantage tournés vers la population présente sur le territoire.

Conclusion de la deuxième partie

Un des principaux moteurs de l'action publique à destination des espaces ruraux en Allemagne est le principe de l'équivalence des conditions de vie. S'il n'est pas strictement inscrit dans la loi comme une responsabilité du gouvernement fédéral, la constitution allemande le mentionne néanmoins. Le constat d'un creusement des inégalités territoriales, combiné à la montée en puissance du parti d'extrême droite AfD dans les régions les plus défavorisées, a poussé le gouvernement fédéral à agir en faveur des espaces ruraux, mais aussi à communiquer sur son action auprès du grand public. Les outils de communication associés au développement rural diffusent une vision certes positive de la ruralité, mais aussi clairement définie en opposition aux centres urbains. Cette idée est également reprise dans la communication du Land de Mecklembourg-Poméranie : le marketing territorial valorise fortement la ruralité du territoire en opposition aux métropoles. En outre, les espaces ruraux sont avant tout présentés à l'échelle fédérale comme des réserves de ressources à destination des citoyens. De fait, dans les différentes régions étudiées au sein du Mecklembourg-Poméranie, les stratégies de développement des acteurs locaux sont en grande partie tournées vers les métropoles.

Les politiques publiques mises en place se situent dans la continuité des politiques de développement à l'œuvre en Allemagne mais aussi dans l'Union européenne avec le programme LEADER. En effet, elles s'appuient sur le principe du développement endogène, qui laisse une grande part de la responsabilité du développement aux acteurs locaux, supposés être les plus à même de construire des stratégies adaptées à leur territoire. Une grande partie des programmes financés par le gouvernement fédéral pour l'Agriculture et l'Alimentation est donc constituée d'appels à projets sur des problématiques clés de la vie rurale : les outils numériques, la mobilité, la culture, etc. Ce faisant, elles mettent en concurrence l'ensemble des territoires ruraux allemands, alors même que les analyses précédentes ont montré d'importantes disparités entre ces derniers, aussi bien en termes de densité, d'accessibilité que de situation socio-économique. Une partie des financements allemands et européens échappe donc aux territoires les plus en difficultés et est captée par les acteurs maîtrisant les subtilités du langage managérial implicitement attendu dans les candidatures de projets de développement. Au sein même de certains territoires, l'écart se creuse entre les acteurs réussissant à saisir les opportunités de financements et ceux qui peinent à en maîtriser le

fonctionnement. La question des ressources humaines et financières joue un rôle central dans l'ingénierie des projets : les régions les moins dotées sont les moins à même de pouvoir monter un projet et obtenir un financement.

Les programmes de développement du gouvernement allemand et le programme européen LEADER reposent le plus souvent sur des réseaux d'acteurs. Selon les principes du développement rural intégré, ils impliquent une action concertée de personnes issues des secteurs public, privé et associatif. Dans les régions les plus en difficulté, cette mise en réseau s'avère difficile à réaliser et constitue un réel apprentissage, en particulier dans les nouveaux Länder, qui ont été familiarisés plus tardivement avec ce type d'approche. Cependant, les configurations locales peuvent pousser les acteurs à s'investir dans ces nouveaux partenariats. La proximité d'une grande ville, dans les cas des régions du lac Schaal et de la Lagune de Stettin, ou la volonté de valoriser une région touristique au-delà des limites du *Landkreis*, dans le cas de la région de Demmin, ont conduit les acteurs locaux à coopérer et à se constituer en réseaux. Ces différents réseaux entraînent les acteurs locaux à se plier au fonctionnement du développement endogène exigé par les échelons supérieurs. Malgré ces différentes initiatives, les perspectives de développement des territoires les plus périphérisés restent limitées par une image négative qui se heurte à l'inertie des représentations, mais aussi à une situation globalement défavorisée par rapport aux autres.

Conclusion générale

En 2020, la pandémie de Covid-19 a infléchi le cours de cette thèse, mais aussi les stratégies locales de développement dans le Mecklembourg-Poméranie. Il est intéressant de constater qu'entre les séjours de terrains menés en 2018 et 2019 et aujourd'hui, l'impact de la crise sanitaire se fait sentir à plus d'un titre dans les perspectives de développement du Land. D'une part, le ralentissement forcé du tourisme pendant plusieurs mois a fortement affaibli le secteur touristique, questionnant ainsi la pérennité et la fragilité des stratégies de développement exclusivement tournées vers le tourisme. D'autre part, la pandémie a renforcé l'importance des frontières : les frontières des Länder, puisque les mesures de protection contre la pandémie variaient fortement d'un Land à l'autre, mais aussi les frontières internationales, ce qui a été particulièrement sensible dans la région de la lagune de Stettin. Paradoxalement, cela a contraint les acteurs polonais et allemands à accélérer une partie de la coopération transfrontalière, notamment en créant des centres de test de dépistage à la Covid-19 accessibles aux Allemands et aux Polonais. Au-delà de la crise sanitaire, un programme sur la santé dans la région métropolitaine de Stettin a par ailleurs été lancé en mai 2022 sur le thème des problèmes cardiaques : « Un cœur sain pour la région frontalière³³⁷ ». Enfin, à plus long terme, la pandémie a renforcé l'attractivité croissante des espaces ruraux³³⁸ auprès des citoyens³³⁹ et pourrait contribuer à améliorer la situation du Land (Dolls, Mehles, 2021), donnant ainsi potentiellement raison aux acteurs misant sur l'essor des arrivées de citoyens pratiquant le télétravail. Comme en France et dans d'autres pays européens³⁴⁰, les citoyens allemands sont en effet de plus en plus nombreux à souhaiter quitter les grandes villes pour s'installer dans les espaces périurbains ou à la campagne.

Principaux résultats

Point de départ de la réflexion sur les inégalités territoriales allemandes, d'abord sous l'angle de la décroissance (*Schrumpfung*), la situation démographique allemande est exceptionnelle à plus d'un titre, seul le Japon ayant connu une évolution aussi précoce dans le Monde (Buhnik, 2010 ; Fol, Cunningham-Sabot, 2010). Avec une population fortement

³³⁷ <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/stk/Vorpommern/Metropolregion-Stettin/Gesundes-Herz-in-der-Grenzregion/> consulté en octobre 2022.

³³⁸ Mallwitz G., 22.06.21, „Corona-Pandemie, die Lust aufs Land - Tipps für Kommunen“, <https://kommunal.de/Landleben-Projekte-Kommunen-Umland> consulté en octobre 2022.

³³⁹ Eichler S., 09.11.21, „Lust aufs Land – Was Stadtmenschen ins Dorf zieht“, émission SWR2 Wissen

³⁴⁰ Reportage « Re: Lockruf der Provinz. Die neue Lust aufs Land », Arte, 14.04.2022, <https://www.arte.tv/de/videos/100300-075-A/re-lockruf-der-provinz/> consulté en octobre 2022.

vieillissante, l'Allemagne est particulièrement concernée par les enjeux démographiques. La population comme le gouvernement sont désormais conscients de ce problème. À l'échelon fédéral, le tournant démographique est devenu une préoccupation essentielle du gouvernement, qui a mis en place plusieurs programmes et mesures visant à augmenter le nombre d'actifs sur le territoire, notamment grâce à l'immigration. La deuxième particularité de l'Allemagne est le décalage entre anciens et nouveaux Länder. Ces derniers ont subi d'importantes pertes démographiques au profit de l'Ouest et, même si un mouvement de retour à l'Est est amorcé, il est loin d'inverser la tendance. Les territoires de l'Est ont connu un processus de vieillissement plus rapide qu'à l'Ouest, et peinent d'autant plus à renouveler leur population en attirant de nouveaux habitants. À l'exception de certaines villes comme Berlin, Potsdam ou Dresde, la plupart des *Kreise* de l'Est ont perdu des habitants dans les deux décennies suivant la Réunification. Dans ce cadre, d'importantes politiques de soutien à un mouvement de retour ont vu le jour à l'échelle des Länder ; celles-ci ont ensuite été parfois répliquées à l'échelon inférieur, mais avec des résultats inégaux. Certaines stratégies tournées vers l'attractivité sont en effet difficilement applicables dans les contextes territoriaux les plus fragiles, faute de personnel de gestion, de fonds ou d'atouts à valoriser.

Sur le plan méthodologique, ce travail a cherché à proposer une mesure quantitative synthétique et multicritères de la périphéricité à différents échelons, mettant en évidence les multiples facettes du processus de périphérisation qui affecte les territoires. En faisant le choix de pondérer à parts égales les dimensions démographiques, économiques, de dépendance et de stigmatisation de la périphérisation, cette approche limite le poids des critères démographiques et économiques, qui sont habituellement privilégiés dans les typologies des espaces allemands, ce qui renouvelle les perspectives. L'analyse multicritères conduite dans cette thèse permet à la fois d'établir un gradient quantitatif de périphéricité (à travers le premier facteur de l'analyse en composante principale) mais aussi d'explorer en détail les multiples nuances du processus de périphérisation (grâce à la classification ascendante hiérarchique qui conserve la part d'information non prise en compte par le premier axe de l'ACP). Ce travail a ainsi montré que l'est de l'Allemagne, à l'exception de quelques villes, était particulièrement touché par les quatre dimensions qui définissent la périphérisation : pertes migratoires, décrochage économique et sur le plan des infrastructures, dépendance économique et politique, et enfin stigmatisation. C'est la combinaison de ces quatre éléments qui rend la périphérisation si difficile à contrer pour l'action publique, ce que ce travail a également cherché à appréhender en complétant les analyses quantitatives de la

périphérisation par l'étude des discours, politiques publiques et projets de développement mis en œuvre par les acteurs locaux.

La mesure de la périphéricité à l'échelle du Land de Mecklembourg-Poméranie a ainsi été réalisée grâce à un choix méthodologique hybride, avec la combinaison de l'analyse des discours des acteurs locaux recueillis sur le terrain et de celle des données statistiques. Ceci a permis la construction d'un indicateur multidimensionnel de la périphéricité, qui a donné lieu à la création d'un gradient de périphéricité locale, mais aussi à une typologie des *Nahbereiche* du Mecklembourg-Poméranie. Il a ainsi été démontré que chacun des trois terrains d'étude renvoie à un type de périphéricité spécifique : la région du lac Schaal, la plus proche du profil moyen, partiellement périurbanisée ; la région de Demmin, particulièrement vieillissante ; et enfin la région de la lagune de Stettin, cumulant des difficultés démographiques, économiques, politiques, avec une image négative. La Poméranie-occidentale apparaît ainsi comme une « périphérie de périphérie » puisqu'elle est périphérisée au sein du Mecklembourg-Poméranie qui est lui-même périphérisé à l'échelle de l'ensemble de l'Allemagne.

Le paradoxe le plus remarquable mis en évidence par l'étude de terrain consiste dans le fait que la majorité des mesures mises en œuvre à l'échelon fédéral, même si elles sont théoriquement fondées sur les principes du développement endogène, visent finalement en pratique à mettre les territoires en concurrence les uns contre les autres, à travers des procédures de sélection. De nombreux programmes sont mis en œuvre pour inciter les acteurs locaux à définir eux même un projet de développement pour leur territoire, dans le cadre des thématiques proposées par le gouvernement fédéral. Or, ce type de politique contribue au total à renforcer les inégalités entre les territoires. Les plus faibles sont aussi les moins aptes à répondre aux attentes et restent à l'écart des financements faute d'avoir candidaté ou d'avoir réussi à proposer un projet de développement correspondant aux attendus. Le bon fonctionnement de ces politiques est donc entravé par un manque de personnel, de savoir-faire, voire de volonté des acteurs locaux des territoires les plus périphérisés.

Le programme européen de développement rural LEADER est, quant à lui, mobilisé dans l'ensemble des espaces ruraux allemands, y compris les plus défavorisés. Cependant, les conditions d'utilisation du programme diffèrent d'un Land à l'autre, ainsi que d'une région à l'autre. Chaque région touche des fonds, mais le système de répartition des financements comporte plusieurs biais. Les projets financés dans les régions les plus affaiblies sont moins souvent à même de contribuer durablement au développement de la région, avec des projets

de moindre ampleur. Au sein même des régions, un écart peut se creuser entre une « classe de projet » (Kovach, Kucerova, 2006) maîtrisant les règles de financements, et les autres acteurs davantage à l'écart de ce mode de fonctionnement.

Enfin, la mobilisation de la notion de périphérisation a permis de souligner l'importance des enjeux d'image de marque et de représentation interne ou externe au sein des différents terrains d'études du Mecklembourg-Poméranie, particulièrement affectés par différentes formes de stigmatisation. Face à une réputation d'extrême droite, de vide, de déclin, des stratégies de changement d'image sont parfois mises en place par les acteurs locaux, ou même à l'échelon du Land. Ces politiques ne se traduisent pas par de grands changements concrets à court terme, mais le marketing territorial constitue en soi une tentative de changement non seulement du regard externe mais aussi – et c'est non moins important – de la perception que les acteurs locaux ont de leur propre territoire. Reste que les stratégies de changement d'image ou les stratégies de développement local mises en œuvre dans les trois régions d'étude demeurent le plus souvent orientées en direction des métropoles voisines, ce qui peut contribuer à renforcer leur dépendance vis-à-vis des grands centres urbains.

Un changement de regard sur les espaces ruraux ?

L'action publique à destination des espaces ruraux est fortement imprégnée par le débat sur l'équivalence des conditions de vie. L'idée d'espaces ruraux défavorisés par rapport aux grandes villes allemandes est très présente, dans les politiques publiques analysées, tout comme dans le discours des acteurs du développement local rencontrés. Pourtant, la logique d'action publique a sensiblement évolué depuis la Réunification, passant d'une logique d'intervention et de subvention fondée sur des zonages à une logique – théorique – d'émancipation des acteurs locaux. Beaucoup de ces mesures s'inscrivent clairement dans l'idéologie du tournant néo-libéral et managérial qui se développe depuis l'intégration des nouveaux Länder et qui se manifeste par la montée en puissance du concept de « gouvernance », qui désigne désormais de nouveaux responsables du pilotage du développement rural (Grabski-Kieron, 2016 ; Bonerandi, Santamaria, 2011). Les politiques mises en place font reposer le développement rural sur les acteurs locaux, sans forcément prendre en compte la diversité des situations dans lesquelles ils se trouvent. Le transfert de modèles de l'Ouest vers l'Est ainsi que depuis l'Union européenne défavorise donc certaines régions qui restent à l'écart de ces fonds.

En outre, la vision des espaces ruraux qui transparaît dans les politiques publiques fédérales analysées est fondée sur une dichotomie très nette par rapport aux espaces urbains. Les espaces ruraux ne sont pas envisagés dans la perspective d'un gradient d'urbanité ou d'un partenariat urbain-rural, mais bel et bien dans une opposition duale à la ville, illustrée notamment par les cartes des espaces ruraux « à trous » du ministère fédérale de l'Agriculture et l'Alimentation (figure 4.10), ne faisant pas apparaître les espaces identifiés comme urbain. Selon les discours portés par ces politiques, les espaces ruraux sont à la fois idéalisés (idéal de la vie rurale, patrimoine local, paysages végétalisés, valorisation artificielle de costumes traditionnels, etc.), mais aussi clairement subordonnés aux espaces urbains, constituant des espaces ressources pour les loisirs, l'alimentation, ou encore l'énergie.

Un accroissement des inégalités inter- et intra-régionales

De nombreuses politiques publiques à destination des espaces ruraux ont ainsi vu le jour en raison du constat partagé d'inégalités croissantes. Pourtant, le fonctionnement de l'action publique mis en place à l'échelon fédéral, mais aussi dans le cadre du programme LEADER ou des politiques des Länder, semble finalement contribuer à accroître ces inégalités. Les acteurs locaux des régions les plus affaiblies manquent souvent des ressources humaines et techniques nécessaires pour construire les stratégies de développement que l'on attend d'eux. Parfois, les ressources à mettre en avant semblent elles-mêmes manquer, ou apparaissent peu valorisables. Ainsi, les politiques publiques à destination des espaces les plus défavorisés manquent une partie de leur cible, et profitent surtout aux espaces ruraux qui sont moins périphérisés.

En effet, la mise en concurrence des régions pour capter des flux d'habitants, de touristes, d'investissements ou encore de subventions est défavorable aux territoires les plus périphérisés. On retrouve cette logique à l'échelon des Länder, puisqu'une partie importante des fonds pour le développement rural est captée par des régions qui ont un faible degré de ruralité ou possèdent un relativement bon niveau de développement socio-économique (Küpper, 2016). On retrouve cette logique au sein du Land dans le cas du programme LEADER : les régions dotées d'un plus gros budget ne sont pas les plus en difficulté, au contraire. Plus une région est en mesure de produire une stratégie de développement correspondant aux attentes des échelons supérieurs, plus elle reçoit un financement important. Enfin, au sein même des territoires locaux, des écarts liés aux politiques publiques se creusent, donnant au développement rural une dimension individuelle qui renforce l'hétérogénéité locale du développement. À cet échelon le plus fin, c'est en effet souvent la

présence d'une personne à l'esprit d'entrepreneuriat développé, quelqu'un qui « fait » les choses (« *Macher* »), qui permet à un territoire de capter des fonds au détriment d'un autre. À l'échelle des communes par exemple, les maires jouent un rôle important, en particulier dans les communes trop petites pour avoir un maire à plein temps. Ceux qui pratiquent une double activité ou qui sont retraités ont parfois déjà des difficultés importantes à réaliser les tâches obligatoires qui leur incombent, et ne peuvent pas se consacrer à l'obtention de fonds supplémentaires.

Maillages administratifs et territoires de projets

En valorisant le développement endogène, les politiques publiques encouragent les acteurs locaux à se fédérer autour d'un territoire dont ils auraient eux-mêmes établi les limites qu'ils jugent les plus pertinentes. Mais cette thèse de l'existence d'un territoire optimal aux yeux des acteurs locaux se heurte à une grande variété de contradictions entre les limites des maillages administratifs, des aires fonctionnelles d'attraction des métropoles et enfin des territoires de projet. Dans le cas des régions LEADER, pour des raisons pratiques, les limites reposent essentiellement sur le maillage des *Kreise*. Depuis la réforme territoriale de 2011, ceux-ci font perdurer un maillage administratif ancien, mais jugé plus efficace pour une gestion locale des projets de développement.

Dans l'espace étudié, deux métropoles ont été séparées de leur ancien hinterland par les frontières issues de la Seconde Guerre mondiale. Hambourg a été séparée du Mecklembourg-Poméranie par la frontière interallemande jusqu'en 1989. La région métropolitaine de Hambourg a pu être progressivement reconstituée dès la Réunification, mais la situation est différente en Poméranie-occidentale. Les habitants allemands revendiquent aujourd'hui leur appartenance à la région de Poméranie-occidentale au-delà de la frontière étatique germano-polonaise, mais le contexte historique a longtemps justifié une réticence des Polonais mais aussi des Allemands à accroître l'intégration à la région métropolitaine de Stettin des territoires situés en Allemagne. Dans le contexte d'un repli nationaliste en Pologne, la coopération transfrontalière reste incertaine.

Enfin, dans le cas de la Suisse Mecklembourgeoise, ce sont avant tout des impératifs de valorisation touristique qui ont incité les acteurs locaux à se fédérer de part et d'autre des frontières du *Landkreis* du Plateau des Lacs, un troisième type de frontière d'ordre administratif local. Complètement indépendant des limites administratives, ce territoire de projet dont se revendiquent une partie des acteurs locaux a des contours spatiaux

relativement flous, puisqu'il est construit selon une logique réticulaire. Même si ce n'est pas en réponse directe à une politique publique et que cette nouvelle région n'a pas de statut défini, une tentative de mise en réseaux des acteurs locaux pour construire un territoire de projet indifférent aux limites administratives a donc bien lieu dans la région de Demmin. Cependant, la superposition de ce réseau aux différents maillages (*Landkreise*, régions LEADER), et réseaux existants (associations touristiques, réseau d'entrepreneurs de la Suisse-Mecklembourgeoise) risque d'essouffler la motivation des acteurs pris dans ces multiples configurations.

Entre illusions et résignation des acteurs locaux

Face à la situation plus ou moins périphérisée de leur territoire, les acteurs rencontrés adoptent des positionnements contrastés. Une partie des acteurs locaux a une attitude conforme à la description proposée par Claudia Neu en 2006 : résignée, avec des attentes rabaisées, considérant les départs comme légitimes (Neu, 2006). Portant eux-mêmes un regard négatif sur les perspectives de leur région et ses habitants, il leur semble logique qu'elle ne soit pas attractive aux yeux des autres. Ils sont très pessimistes quant à l'avenir de leur région, qu'ils envisagent au travers d'arrivants potentiels ayant les grandes villes comme référence, voyant dès lors la région comme peu dynamique, sous-équipée en services, notamment dans le domaine du soin, et peu attractive. Malgré l'évolution relativement positive de la situation depuis la Réunification, ces acteurs envisagent leur région par rapport aux autres, et estiment que la comparaison leur est défavorable. À l'inverse, d'autres acteurs interrogés se sont montrés très optimistes concernant le développement de leur région. Souvent engagés localement, fréquemment confrontés à des projets de développement, ils appliquent en quelque sorte un filtre qui survalorise l'innovation et les projets régionaux. Attachés à leur territoire, ils en voient surtout les atouts, et même s'ils reconnaissent eux-mêmes les fragilités de leur région, ils ont tendance à les minimiser. Certains vont même jusqu'à s'insurger de l'image qui leur est attribuée à tort, notamment dans les médias. C'est par exemple le cas de certains acteurs de Poméranie-occidentale, région pourtant caractérisée par une forte périphérisation.

Il semble cependant que les acteurs locaux, confiants ou non dans le développement de leur région, mettent en place des stratégies qui renforcent leur dépendance à long terme. C'est notamment le cas des stratégies exclusivement tournées vers l'attractivité dans des contextes pourtant peu favorables à l'immigration. De manière plus générale, les mesures visant à renforcer les liens avec des métropoles plus ou moins proches peuvent contribuer à

orienter le développement vers les besoins des citadins, extérieurs au territoire, et non vers ceux des habitants de ce territoire. Mettre à disposition de grandes surfaces pour en faire des zones d'activités peut certes contribuer à créer de l'emploi localement, mais les postes à plus haute responsabilité restent souvent occupés par des personnes habitant dans les grands centres urbains. Valoriser la proximité d'une métropole voisine en tant que centre d'emploi peut également attirer ou maintenir les habitants dans la région, mais cela les contraint à de longs trajets quotidiens qui réduisent finalement leur qualité de vie et introduisent de nouvelles dépendances, par exemple à l'automobile et au coût de l'énergie. Faire la promotion des paysages à travers la patrimonialisation permet de faire découvrir la région à de nombreuses personnes, mais la mise en tourisme peut contribuer à dégrader les ressources naturelles, ou à instaurer des restrictions sur l'utilisation de ces espaces. Construire des stratégies touristiques visant des citadins permet une forme de mise en réseaux des acteurs locaux, mais les infrastructures qu'ils réussissent à mettre sur pied sont pensées, là encore, le plus souvent à destination d'une clientèle citadine externe, et non pour les habitants eux-mêmes.

Une grille de lecture Est/Ouest qui reste pertinente

L'objectif de cette thèse n'était pas d'analyser les inégalités en mobilisant *a priori* la grille de lecture anciens/nouveaux Länder. Force est toutefois de constater que ce décalage apparaît malgré tout dans un grand nombre de domaines. Sur le plan démographique, les départs de population de l'Est vers l'Ouest – en particulier des jeunes adultes et des femmes – apparaissent incontournables pour appréhender la situation démographique de l'Allemagne aujourd'hui, puisque celle-ci résulte en grande partie des départs ayant eu lieu dans les années 1990 et 2000. Sur le plan des politiques publiques, les règles qui répartissent les fonds destinés au développement des espaces ruraux sont héritées des mécanismes de compensation de l'Ouest vers l'Est. De plus, en matière d'économie, le tissu industriel est-allemand a longuement pâti des conditions de la Réunification, auxquelles aucun système économique n'aurait pu résister (Zielinski, 2011). En outre, l'héritage des politiques de planification freine les acteurs locaux des nouveaux Länder dans leur capacité à s'adapter aux politiques de développement endogènes. Les postes à responsabilité dans le développement rural sont encore souvent occupés par des personnes ayant grandi en RFA, à qui l'on a confié ces emplois à la Réunification, pour diffuser des méthodes ayant cours à l'Ouest (Quéva, 2007b ; Lozach, 2006 ; Lacquement, 2012). Enfin, sur le plan de la stigmatisation, la question des mentalités supposées « différentes » chez les habitants des nouveaux Länder persiste, relayée

dans la presse, mais aussi dans la classe politique allemande, en grande partie issue de l'Ouest de l'Allemagne. Pour de nombreuses personnes interrogées, l'appartenance à l'Est ou à l'Ouest demeure un facteur explicatif privilégié et rarement questionné de façon critique.

Perspectives de recherche

Cette thèse ouvre plusieurs pistes complémentaires des analyses des inégalités territoriales allemandes.

D'une part, en choisissant l'approche par la périphérisation, ce travail contribue à diffuser un concept encore peu répandu dans la recherche française (Roth, 2016). De plus, la mesure de la périphéricité proposée dans cette thèse gagnerait à être complétée par une mesure dynamique du processus de périphérisation. De nombreuses mesures des inégalités existent déjà, mais peu prennent en compte une évolution temporelle, alors qu'un des principaux avantages de la périphérisation est de proposer une lecture dynamique des inégalités. Les données du dernier recensement allemand de 2022, actuellement en cours, devraient permettre d'actualiser les analyses et d'apporter une perspective intéressante de comparaison dans le temps.

D'autre part, si l'analyse du cas du Mecklembourg-Poméranie s'est avérée fertile, une comparaison avec d'autres Länder, y compris à l'Ouest, permettrait de décentrer le regard et de mieux identifier les facteurs du creusement des inégalités. Les analyses encore en cours dans le cadre du programme de formation-recherche du CIERA co-porté par Béatrice von Hirschhausen « Un ciel toujours partagé », à la frontière entre la Bavière et la Thuringe, tendent à démontrer la spécificité du Mecklembourg-Poméranie plutôt qu'une véritable rupture entre anciens et nouveaux Länder. En effet, la Thuringe est également un Land d'ex-RDA confronté à d'importantes difficultés, mais semble dans l'ensemble bénéficier de plus d'atouts que le Mecklembourg-Poméranie (comme un réseau urbain plus dense et une position plus centrale en Allemagne).

Enfin, les débats allemands sur « l'équivalence des conditions de vie », inscrite dans la constitution allemande, font écho à des questionnements retentissant au-delà du cas de l'Allemagne autour de la notion de justice spatiale (Gervais-Lambony, Dufaux, 2009 ; Brennetot, 2011, Vollin *et al.*, 2018). Justice spatiale et ruralité peuvent en effet être étroitement liées si l'on considère les espaces ruraux comme particulièrement défavorisés par rapport aux espaces urbains. Selon Samuel Depraz, la ruralité telle qu'elle est actuellement définie favorise indirectement des formes d'oppression (Depraz, 2020). Or, les critères

« d'oppression préalable » tels qu'ils sont définis par Iris Marion Young rejoignent en grande partie les quatre dimensions de la périphérisation : exploitation (distribution inéquitable des ressources, différences de salaires), absence de pouvoir (exclusion de la prise de décision), marginalisation (perte de l'estime de soi), impérialisme culturel (groupe assigné à un rôle social indépassable) et violence sociale (symbolique ou physique) (Young, 1990). Croiser cette grille et celle de la périphérisation pourrait donc davantage mettre en évidence les mécanismes du creusement des inégalités territoriales allemandes.

Bibliographie

Alichniewicz J., Geis W. & Nintcheu J. M., 2014, *Willkommenskultur: wie Deutschland für ausländische Fachkräfte attraktiver werden kann*. IW-Positionen, Nr. 65. Köln: Inst. der Dt. Wirtschaft Köln Medien GmbH, 45p.

Aring J., 2015, « Establishing functional interrelations and political governance. On the way to a cross border metropolitan region of Szczecin », *Europa Regional*, vol. 23, n°2, pp.11-16.

Backes U. & Kailitz S. (dir.), 2020, *Sachsen – Eine Hochburg des Rechtsextremismus?*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 406 p.

Barlösius E. & Neu C., 2008, „Territoriale Ungleichheit: eine spezifische Ausprägung räumlicher Untergleichheit“ in Barlösius E. & Neu C. (dir.), *Peripherisierung, eine neue Form sozialer Ungleichheit?*, Berlin, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Materialien 21, pp. 17-25.

Barlösius E., 2006, “Gleichwertig ist nicht gleich“, *APUZ*, vol. 37, pp. 16-23

Barlösius E., 2007, „Die Demographisierung des Gesellschaftlichen“ in Barlösius E. & Schiek D. (dir.), *Demographisierung des Gesellschaftlichen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp.9-34

Barthe L. & Milian J. (dir.), 2011, « Les espaces de la faible densité - état des lieux et problématiques », in DATAR, *Des systèmes spatiaux en perspective, Revue d'études et de prospective*, n° 3, coll. « Territoires 2040 », Paris, La Documentation Française, pp. 141-160.

Bäumer K. & Elbe S., 2014, „Erprobung neuer Wege in der ländlichen Regionalentwicklung, Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben LandZukunft“, *Perspektiven der Regionalentwicklung in Schrumpfungsräumen*, DGD/BBSR-Dezembertagung 61, pp. 61-70

BBSR, 2012, *Raumabgrenzungen und Raumtypen des BBSR*, Bonn, BBSR, Analysen Bau.Stadt.Raum, vol. 6, 111 p.

BBSR, 2021, *Raumordnungsbericht 2021 - Wettbewerbsfähigkeit stärken*, Bonn, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 151p.

Béal V. & Rousseau M., 2014, « Alterpolitiques! », *Métropoles*, n°15. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/4948> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/metropoles.4948>

Beaud S. & Weber F., 2010, *Guide de l'enquête de terrain* (4^e édition), Paris, La Découverte, 336 p.

Beck G., 2004, „Wandern gegen den Strom: West-Ost-Migration in Deutschland“ in Swiaczny F. & Haug S. (dir.), *Bevölkerungsgeographische Forschung zur Migration und Integration* (Materialien zur Bevölkerungswissenschaft des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung 112), Wiesbaden, pp. 95-107

Beck G., 2011, *Wandern gegen den Strom West-Ost-Migration in Deutschland seit 1990*, „Dr. rer. nat.“ am Fachbereich Geowissenschaften der Freien Universität Berlin, (Prof. Dr. Georg Kluczka und Prof. Dr. Franz-Josef Kemper), 221p.

Beetz S., 2008, „Peripherisierung als räumliche Organisation sozialer Ungleichheit“, in Barlösius E., Neu C. (dir.), *Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit?* Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin, Materialien NR 21, pp. 7-26

Beetz S., Neu C., & Plieninger T., 2005, *Zwischen Berlin und Stettiner Haff-Eine naturräumliche, politische und sozioökonomische Analyse der Region Barnim/Uckermark/UECKER-RANDOW*, Materialien Nummer 3, 81p.

Beißwenger S. & Sommer H., 2012, „Entwicklungspfade industriell geprägter Mittelstädte im Kontext von Peripherisierung“, *disP - The Planning Review*, 48:2, pp. 44-54

Belke J., 2009, « Das Bild der „Ostdeutschen“ im öffentlich-rechtlichen Fernsehen » in Ahbe T., Gries R. & Schmale W., *Die Ostdeutschen in den Medien: das Bild von den Anderen nach 1990*, Leipzig, Leipziger Universitätsverlag, pp.135-79

Berking H., Schwenk J., 2011, *Hafenstädte. Bremerhaven und Rostock im Wandel*, campus Verlag, 276p.

Bernadou D., 2019, *La fabrique du récit territorial en Italie, les cas des Régions Émilie-Romagne et Latium*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Paris, 553 p.

Bernt M., 2006, "Demolition Program East", in: Oswald P. (ed), *Shrinking Cities, Vol. 1. International Research*, Ostfildern-Ruit, Germany, Hatje Cantz Verlag, pp. 660-666.

Bernt M., Colini L., 2013, "Exclusion, Marginalization and Peripheralization: Conceptual concerns in the study of urban inequalities", *Working Paper*, No.49, Leibniz-Institut für Regionentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner

Bernt M., Kabisch S., Peter A., 2005, "Die Auswirkungen von Schrumpfung und Stadtumbau auf die Stadtgesellschaft: der Fall Weisswasser", *Berichte zur deutschen Landeskunde*, Band 79, No.1, pp. 33-57.

Bernt M., Kühn M., Sommer H., Liebmann H., Bürk T., 2009, « Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen. Problemstellung, theoretische Bezüge und Forschungsansatz », *Working Paper*, num.42, 40p.

Bernt M., Liebmann H. (dir.), 2013, *Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen*, Wiesbaden, Springer VS.,

Berriet-Sollic M., Lépicié D., & Vollet D., 2016, « Innover en territorialisant : quel est le prix à payer ? Analyse des coûts de transaction du programme LEADER 2007-2013 en Auvergne et Bourgogne », *Norois*, pp. 15-32 ; DOI : <https://doi.org/10.4000/norois.5981>

Blaschke J., 1991, « Les travailleurs étrangers dans l'Allemagne réunifiée », *Revue européenne des migrations internationales*. Vol. 8 N°1. « L'Europe de l'Est, la Communauté européenne et les migrations ». pp. 89-108.

Boatcă M., 2012, « Rattraper le nouvel Occident : « L'initiative d'excellence » allemande, les études régionales et la re-production des inégalités », *IdeAs* [En ligne], 2, URL : <http://journals.openedition.org/ideas/243> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ideas.243>

Böcher M., 2008, "Regional governance and rural development in Germany: the implementation of LEADER+", *Sociologia Ruralis*, 48 (4); pp. 373-388

Böcher M., Krott M., & Tränkner S., 2008, "Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung", *Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 11-22.

Bonerandi E., & Santamaria F., 2011, « De la gouvernance à la gouvernance territoriale : enjeu de l'eupéanisation de l'aménagement du territoire. Réflexions à partir d'une recherche dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) », *Cybergeo: European Journal of Geography*, document 522. URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/23530>. DOI : <https://doi.org/10.4000/cybergeo.23530>

Bontron J.-C. & Voisin L.-M., 2012, « Les pharmacies rurales sont-elles menacées ? », *Pour*, vol. 214, no. 2, pp. 41-46 ; DOI : <https://doi.org/10.3917/pour.214.0041>

Born K.-M., 2012, « Politiques publiques et changements fonctionnels », in Lacquement G., Born K. M. & von Hirschhausen B., *Réinventer les campagnes en Allemagne*, Lyon, ENS Editions, pp. 181-183

Borsdorf A. & Bender O., 2010, *Allgemeine Siedlungsgeographie*. Wien, Böhlau

Bosc C., & Vollet D., 2013, « Évaluation du dernier programme Leader (2007-2013) en Auvergne et Bourgogne: entre logiques de routinisation et risque de capture agricole », *Politiques et management public*, vol. 30, no 4, pp. 473-493.

Bosworth G., Price L., Hakulinen V., & Marango S., 2020, "Rural social innovation and neo-endogenous rural development", *Neoendogenous development in European rural areas*, Springer, Cham., pp. 21-32

Bouba-Olga O., Grossetti M., 2018, *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence): comment s'en désintoxiquer?*, hal-01724699v2, 30p.

Bourgeois I., 2007, « Bavière : la patiente construction d'une économie performante », in : *Allemagne : compétitivité et dynamiques territoriales* [en ligne]. Cergy-Pontoise : IFAEE. DOI: <https://10.4000/books.cirac.689>

Brenke K., 2010, « 20 ans après l'Unité : regards sur l'économie dans l'est de l'Allemagne », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 98-99, URL : <http://rea.revues.org/4176>

Brennetot, A., 2011, « Les géographes et la justice spatiale : généalogie d'une relation compliquée », *Annales de géographie*, 2011/2, n°678, pp. 115-134. DOI : <https://doi.org/10.3917/ag.678.0115>

Bruckmeier K., 2000, "LEADER in Germany and the discourse of autonomous regional development", *Sociologia Ruralis* 40 (2), pp. 219–227

Buhnik S., 2010, "From shrinking cities to Toshi no Shukushō: Identifying patterns of urban shrinkage in the Osaka metropolitan area", *Berkeley Planning Journal*, vol. 23, n°1, pp.132-155. DOI : <https://doi.org/10.5070/BP323111434>

Buller H., 2000, « Re-creating Rural Territories: LEADER in France », *Sociologia Ruralis*, vol. 40, n° 2, pp. 190-199

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2016, *Regionalstrategie Daseinvorsorge. Leitfaden für die Praxis*, Berlin, 116p.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2014, *Wieder da. Rückwanderung von Unternehmerinnen und Unternehmern nach Ostdeutschland*, Berlin, 72p.

Bundeswahlleiter, 2019, *Heft 1 Vergleichszahlen früherer Europa-, Bundestags und Landtagswahlen sowie Strukturdaten für die kreisfreien Städte und Landkreise*, 259p.

Burggraaff P. & Kleefeld K., 2012, « La conversion de l'économie régionale dans l'Eifel : de la "Sibérie rhénane" au parc de loisirs » in Lacquement G., Born K. M. & von Hirschhausen B., *Réinventer les campagnes en Allemagne*, Lyon, ENS Editions, pp.91-103.

Bürk T. & Beisswenger S., 2013, « Peripherisierung von Städten » in Bernt B. & Liebmann H. (dir.), *Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen*, Wiesbaden, Springer VS, pp.125-145

Busse M., & Morehouse C., 2013, "Unblocking the Lifeline of Talent", *CEPS Policy Brief*, No. 306, 8 p.

Cañete J., Navarro F. & Cejudo E., 2018, "Territorially unequal rural development: the cases of the LEADER Initiative and the PRODER Programme in Andalusia (Spain)", *European Planning Studies*, vol. 26, n°4, pp. 726-744. DOI : <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1424118>

Cattan N., 2012, « Centre-périphérie » in Ghorra-Gobin C. (dir.), *Dictionnaire critique de la mondialisation*, Paris, Armand Colin

Charmes É., 2014, « Une France contre l'autre ? », *La Vie des idées*

Chevalier P. & Dedeire M., 2014, « Application du programme leader selon les principes de base du développement local », *Économie rurale*, n°342, pp. 9-25. DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.4382>

Chevalier P., 2010, « L'approche LEADER et le développement local en France » in Halamska M. & Maurel M.-C., *Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER : France, Hongrie, Pologne*, Prague, Centre français de recherche en sciences sociales (CEFRES), pp. 53-70

Chevalier P., Maciulyte J., Dedeire M. & Razafimahefa L., 2018, « Action locale et développement rural : diversité des formes d'appropriation du programme européen LEADER en France et en Lituanie », *Géographie, économie, société*, vol. 20, n°2, pp. 247-275. DOI : <https://doi.org/10.3166/ges.20.2018.0001>

Chevalier, P., 2014, *Action locale et développement rural en Europe. Le modèle européen LEADER 2007-2013*, PIE Peter Lang, 202 p.

Clarimont S., Aldhuy J. & Labussière O., 2006, « Les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des « pays » aquitains et des comarcas aragonaises », *Annales de géographie*, n°647, pp. 26-48. DOI : <https://doi.org/10.3917/ag.647.0026>

Cloutier J., 2003, « Qu'est-ce que l'innovation sociale ? », *Cahiers du CRISES*, Collection Études théoriques, n° ET0314, 60p.

Copus A. & Noguera J., 2016, « 3. Conceptual and methodological Framework », *Inner peripheries: national territories facing challenges of access to basic services of general interest*, ESPON 2020, pp. 22-33

Copus A. K., 2001, « From Core-periphery to Polycentric Development: concepts of Spatial and Aspatial Peripherality », *European Planning Studies*, vol. 9, n°4, pp. 539-552. DOI : [10.1080/713666491](https://doi.org/10.1080/713666491)

Copus A., Psaltopoulos D., Skuras D., Terluin I., Weingarten P., Giray F. H. & Ratering T., 2008, "Approaches to rural typology in the European Union", *Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities*, pp. 47-54

Cunningham-Sabot E., Fol S., Grasland C., Roth H. & Van Hamme G., 2010, “Chapitre 2: Shrinking cities et shrinking regions. Définitions et typologies” in Baron M., Cunningham-Sabot E., Grasland C., Rivière D. & Van Hamme G. (dir.), *Villes et régions européennes en décroissance*, Paris, Éditions Lavoisier, pp. 67-96

Dargan L. & Shucksmith M., 2008, “LEADER and Innovation”, *Sociologia Ruralis*, vol. 48, n°3, pp. 274–291. DOI : <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2008.00463.x>

Dax T., Strahl W., Kirwan J. & Maye D., 2016, “The Leader programme 2007–2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland”, *European Urban and Regional Studies*, vol. 23 n°1, pp.56-68. DOI : <https://doi.org/10.1177/0969776413490425>

De Saint-Pierre C. (dir.), 2014, *La Ville patrimoine. Formes, logiques, enjeux et stratégies*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 260 p.

Debarbieux B., Fourny M.-C. & Vanier M., 2001, « La prospective est représentation », *Territoires 2020*, n°3, pp.27-43

Dehne P. & Neubauer A., 2018, „Integrierte ländliche Entwicklung“ in *Handwörterbuch der Stadt-und Raumentwicklung*, Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, pp.1051-1061

Dehne P., 2012, « Des régions à l'écart. À la recherche de stratégies stabilisatrices pour les régions périphériques: l'exemple de la région de la « lagune de Stettin » » in Lacquement G., Born K. M. & von Hirschhausen B., *Réinventer les campagnes en Allemagne*, Lyon, ENS Editions, pp.247-265

Dehne P., 2017, „Grundversorgung in der Kleinregion“, Vortrag auf der Tagung „Basisdienste auf dem Land. Dezentrale Daseinvorsorge für starke ländliche Räume » der Plattform LAND am 2 Mai 2017 in Bozen.

Dehne P., Borchard K., Grabski-Kieron U., Kaether J., Kistenmacher H., Maier J., Rosenfeld M. & Zeck H., 2008, „Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung“, *ARL Positionspapier Nr. 77*. Hannover ; 26p.

Dehne P., Hiller H. & Hollang R., 2013, *Wohnen im Alter in Mecklenburg-Vorpommern Teil A: Auswirkungen der demografischen, siedlungs- und infrastrukturellen Veränderungen*, Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Hochschule Neubrandenburg, 110p.

Depraz S., 2005, *Recompositions territoriales, développement rural et protection de la nature dans les campagnes d'Europe centrale post-socialiste*. Thèse de doctorat en géographie, Université Paul Valéry-Montpellier III, 691 p.

Depraz S., 2007, « Campagnes et naturalité : la redéfinition d'un rapport à la nature dans les espaces ruraux des nouveaux Länder », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, n°3, pp. 135-142. DOI : [10.3406/receo.2007.1850](https://doi.org/10.3406/receo.2007.1850)

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., *Réinventer les campagnes en Allemagne*, Lyon, ENS Editions, pp. 71-90

Depraz S., 2018, « De la France périphérique à la France des marges : comment rendre leur juste place aux territoires urbains marginalisés ? », *Carnet des études urbaines*

Deshaies M., 2017, « La ré-industrialisation d'un territoire désindustrialisé: l'exemple des nouveaux Länder (Allemagne) », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 57, n°1-2. URL: <http://journals.openedition.org/rge/6295>. DOI: <https://doi.org/10.4000/rge.6295>

Di Méo G., 2007, « Processus de patrimonialisation et construction des territoires », *Colloque « Patrimoine et industrie en Poitou-Charentes : connaître pour valoriser »*, Septembre 2007, Poitiers-Châtelleraut, France, pp. 87-109.

Dienel H.-L., Reim D. & Schmithals J., 2007, « Zu- und Rückwanderung nach Ostdeutschland – Bevölkerungsstabilisierung ostdeutscher Städte durch West- Ost-Wanderung », *vhw-Forum Wohneigentum*, vol. 8, n° 3, pp. 156-160

Dolls M. & Mehles J.-C., 2021, „Wie beeinflusst die Corona-Pandemie die Wohnortpräferenzen?“, *ifo Schnelldienst*, vol. 74, n°08, pp. 27-31.

Dormois R., Fol S. & Mondain M., 2021, « L'impossible mise à l'agenda du problème des villes en décroissance en France ? » in Béal V., Cauchi-Duval N. et Rousseau M. (dir.), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, pp.37-66

Droit E., 2021, *Les suicidés de Demmin. 1945, un cas de violence de guerre*, Paris, Gallimard, 162 p.

Dubeaux S., 2017, *Les utilisations intermédiaires des espaces vacants dans les villes en décroissance : transferts et transférabilité entre l'Allemagne et la France*, Thèse de doctorat en géographie et aménagement, Université Paris Sciences et Lettres, 300 p.

Dürschmidt J., 2004, « Schrumpfung in den Köpfen » in Oswald P., *Schrumpfende Städte*, Berlin, Hatje Cantz Verlag, pp. 274- 279.

Eder J., 2019, “Peripheralization and knowledge bases in Austria: towards a new regional typology”, *European Planning Studies*, vol. 27, n°1, pp. 42-67. DOI : <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1541966>

Ehrlich K., Kriszan A. & Lang L., 2012, "Urban Development in Central and Eastern Europe – Between Peripheralization and Centralization?", *disP - The Planning Review*, vol.48, n°2, pp. 77-92. DOI: <https://doi.org/10.1080/02513625.2012.721611>

Einig K., & Zaspel-Heisters B., 2016, „Das System Zentraler Orte in Deutschland“ in Greiving & S. Flex F. (dir.), *Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen*, Hannover, ARL, pp. 3-19

Elmas H., Wydra-Somaggio G., 2012, Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt im Saarland vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, *IAB-Regional*, No. 01/2012, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Rheinland-Pfalz-Saarland, Nürnberg, 51p.

Ertl D., 2004, „Kinder - nein danke? - Entwicklung der Geburten im Saarland“, *Statistisches Monatsheft Saarland, Statistik-Journal*, Saarbrücken, Heft 9, pp. 11-18

Esparcia J., Escribano J. & Serrano J. J., 2015, "From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain", *Journal of Rural Studies*, vol. 42, pp. 29–42. DOI : <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.09.005>

Ewert S., 2016, „Landwirtschaftspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums–neue Felder der Politik der Bundesländer“ in Hildebrandt A. & Wolf F., *Die Politik der Bundesländer*, Wiesbaden, Springer VS, pp.233-257

Fink P., Hennicke M. & Tiemann H., 2019, *Une Allemagne inégalitaire : rapport sur les disparités socio-économiques 2019*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 28 p.

Florentin D., 2020, « La décroissance urbaine est-elle soluble dans la transition écologique ? Expérimentations magdebourgeoises », *Allemagne d'aujourd'hui*, vol. 234, n°4, pp. 22-32. DOI : <https://doi.org/10.3917/all.234.0022>

Florentin D., Fol S. & Roth H., 2009, « La "Stadtschrumpfung" ou "rétrécissement urbain" en Allemagne: un champ de recherche émergent ». *Cybergeo: European Journal of Geography*, document 445. URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/22123>. DOI : <https://doi.org/10.4000/cybergeo.22123>

Fol S. & Cunningham-Sabot E., 2010, « Déclin urbain et Shrinking Cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbain », *Annales de géographie*, n°674, pp. 359-383. DOI : <https://doi.org/10.3917/ag.674.0359>

Fontan J.-M., Klein J. & Tremblay D., 2004, « Innovation et société, pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation », *Géographie, économie, société*, vol. 6, n° 2, pp. 115-128. DOI : <https://doi.org/10.3166/ges.6.115-128>

Franceschi A., 2014, *The influence of socialism on LEADER in Croatia*, Thèse de doctorat, Central European University, 44p.

Franziska Barthel, 2010, *Auswirkungen der Immigration polnischer Bürger auf den Landkreis Uecker-Randow am Beispiel von Löcknitz: im Fokus: Wohnungsmarkt, Siedlungsentwicklung sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen*. Neubrandenburg, Hochschule Neubrandenburg

Friedrich K. & Schultz A. (dir), 2008, *Brain drain oder brain circulation? Konsequenzen und Perspektiven der Ost-West Migration*, Leipzig, Leibniz-Institut für Länderkunde, 122 p.

Furmankiewicz M. & Macken-Walsh Á., 2016, "Government within governance? Polish rural development partnerships through the lens of functional representation", *Journal of Rural Studies*, vol. 46, pp. 12-22. DOI : <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.05.004>

Furmankiewicz M., 2012, "LEADER + territorial governance in Poland: successes and failures as a rational choice effect", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 103, n°3, pp.261-275. DOI : <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2011.00680.x>

Furmankiewicz M., Janc K. & Macken-Walsh Á., 2021, "Implementation of the EU LEADER programme at member-state level: Written and unwritten rules of local project selection in rural Poland", *Journal of Rural Studies*, vol.86, pp.357-365. DOI : <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.05.020>

Furmankiewicz M., Thompson N. & Zielińska M., 2010, "Area-based partnerships in rural Poland: The post-accession experience", *Journal of Rural Studies*, vol. 26, n°1, pp. 52-62. DOI : <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2009.05.001>

Geißendörfer M., 2005, *Evaluation von Programmen und Konzepten der ländlichen Strukturentwicklung dargestellt am Beispiel der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER*, thèse de doctorat, Technische Universität München, 353 p.

Germes M., Glasze G. & Weber F., 2011, « « Neue Kulturgeographie » - Débats et perspectives au sein de la nouvelle géographie culturelle germanophone », *Cybergeographie: European Journal of Geography*, document 556. URL : <http://cybergeographie.org/24727>. DOI : 10.4000/cybergeographie.24727

Gervais-Lambony P. & Dufaux F., 2009, « Justice... spatiale ! », *Annales de géographie*, 2009/1-2, n°665/666, pp. 3-15. DOI : <https://doi.org/10.3917/ag.665.0003>

Gintrac C. & Mekdjian S., 2014, « Le peuple et la « France périphérique » : la géographie au service d'une version culturaliste et essentialisée des classes populaires », *Espaces et sociétés*, n°156-157, pp. 233-239. DOI : <https://doi.org/10.3917/esp.156.0233>

Glock B. & Häußermann H., 2004, "New trends in urban development and public policy in eastern Germany: dealing with the vacant housing problem at the local level", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.28, n°4, pp. 919-929. DOI : <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00560.x>

Goffman E., 1975, *Stigmaté. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Éditions de Minuit, 176 p.

Görmar F., Graffenberger M., Haunstein S. & Lang T., 2020, *Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung*. Abschlussbericht im Auftrag des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.: vhw-Schriftenreihe

Grabski-Kieron U., 2007, „Geographie und Planung ländlicher Räume in Mitteleuropa“ in Gebhardt H., Glaser R., Radtke U. & Reuber P. (dir.) *Geographie*, Heidelberg, Spektrum Verlag, pp.602-615

Grabski-Kieron U., 2012, « Le développement rural intégré en Allemagne : une démarche de planification et d'action prise entre ambitions et réalités », in Lacquement G., Born K. M. & von Hirschhausen B., *Réinventer les campagnes en Allemagne*, Lyon, ENS Editions, pp.185-198

Grabski-Kieron U., 2016, „Politik im und für den ländlichen Raum“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 66, n°46–47, pp. 23-28.

Grasland C., 2010, « Mécanismes démographiques de la décroissance » in Baron M., Cunningham-Sabot E., Grasland C., Rivière D. & Van Hamme G. (dir.), *Villes et régions européennes en décroissance*, Paris, Éditions Lavoisier, Hermès, pp. 97-116

Haase A., Rink D., Grossmann K., Bernt M. & Mykhnenko V., 2014, “Conceptualizing Urban Shrinkage”, *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 46, n°7, pp.1519–1534. DOI : <https://doi.org/10.1068/a46269>

Halama A., 2012, « Le passé au secours de l'avenir ? L'héritage domanial du Mecklembourg et sa valorisation contemporaine » in Lacquement G., Born K. M. & von Hirschhausen B., *Réinventer les campagnes en Allemagne*, Lyon, ENS Editions, pp. 137-152

Hannemann C., 2003, « Schrumpfende Städte in Ostdeutschland - Ursache und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum », *APUZ*, vol. B28, pp. 16-26.

Harvey D., 2000, *Spaces of Hope*, Edimbourg, Edinburgh University Press, 320 p.

Häußermann H. & Siebel W., 1988, „Die schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie“ in Friedrichs J. (dir.), *Soziologische Stadtforschung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 78-94.

Hefner C., Redepenning M. & Dudek S., 2018, „Räumliche Sozialstruktur und raumbezogene Semantiken. Aushandlungen von „Peripherie“ und „Peripherisierung“ am Beispiel dreier Orte“, *Geographische Zeitschrift*, vol. 106, n°2, p.97-120. DOI : <https://doi.org/10.25162/gz-2018-0009>

- Heinrich G., 2011, „Kernwählerschaft mobilisiert – Die NPD“, in Koschkar M. (dir) *Die Landtagswahl in Mecklenburg- Vorpommern 2011 – Die Parteien im Wahlkampf und ihre Wähler*, Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung Heft 3, pp. 77-89
- Henkel G., 2004, *Der ländliche Raum: Gegenwart und Wandlungsprozesse seit dem 19. Jahrhundert in Deutschland*. 4. Aufl. Stuttgart: BG Teubner, Studienbücher der Geographie
- Henkel G., 2007, « La rénovation rurale en Allemagne. Bilans et perspectives d'un programme réussi », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, n°3, pp. 85-96. DOI : <https://doi.org/10.3406/receo.2007.1847>
- Herfert G., 2002, „Disurbanisierung und Reurbanisierung. Polarisierende Raumentwicklung in der ostdeutschen Schrumpfungslandschaft“, *Raumforschung und Raumordnung*, vol. 60, n°5-6, pp. 334-344. DOI : <https://doi.org/10.1007/BF03184191>
- Hillier J., Moulaert F. & Nussbaumer J., 2004, « Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial », *Géographie, économie, société*, vol. 6, n° 2, pp.129-152. DOI : <https://doi.org/10.3166/ges.6.129-152>
- Hoppe T., 2010, *Der ländliche Raum im 21. Jahrhundert – Neubewertung einer unterschätzten Raumkategorie: ein methodischer und regionaler Beitrag zur Kulturlandschaftsforschung und Raumplanung am Beispiel Schleswig-Holstein*. Norderstedt: BoD–Books on Demand
- Iost D., 2012, *Géopolitique de l'extrême droite dans les nouveaux Länder*, Thèse de doctorat, Université de Vincennes Paris 8, 531p.
- Jain A. & Schmithals J., 2009, „Motive für die Wanderung von West- nach Ostdeutschland und Rückkehrtypen“ in Cassens I., Luy M. & Scholz R. (dir.), *Die Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland. Demografische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen seit der Wende*, Wiesbaden, VS Research Verlag, pp.313-333.
- Jaunet L., 2009, « LEADER, vecteur de nouvelles pratiques de développement territorial dans le centre ouest de la France ? », *Cahiers nantais*, 1/2009, pp. 29-38.
- Jouen M., 2011, « Le développement local en Europe. Bilan et perspectives après la crise », Les Brefs (Notre Europe), n°21, 8p. [http://www.developpement-local.info/sites/wir-people.com/IMG/pdf/Bref21-Marjorie Jouen-Janvier 2011.pdf](http://www.developpement-local.info/sites/wir-people.com/IMG/pdf/Bref21-Marjorie_Jouen-Janvier_2011.pdf)
- Keim K.-D., 2006, « Peripherisierung ländlicher Räume - Essay », *APUZ*, vol. 37, pp. 3-7.
- Klüter H., 2009, „Öffentliche Geographie“, *Geographische Revue*, vol. 11, n°2, pp.7-15
- Klüter H., 2015, « Gesellschaft in einem Großkreis gestalten » in Kaiser K.-D. (dir.), *Lebendiger ländlicher Raum: Herausforderungen - Akteure – Perspektiven*, Francfort-sur-le-Main, Wochenschau Verlag, pp.57-74

Klüter H., 2015, Leitbild für die Ländlichen Räume im Nordosten Deutschlands: Ausbreitung der Agrarindustrie oder Garten der Metropolen. *Agrarindustrie oder Garten der Metropolen*, S, 2012, p. 9-19.

Klüter H., 2016, *Die Landwirtschaft Mecklenburg-Vorpommerns im Vergleich mit anderen Bundesländern*. Greifswalder Geographische Arbeiten Bd. 53, 467p.

Kollmorgen R., 2010, « Diskurse der deutschen Einheit », *APUZ*, vol. 30-31, pp. 6-13.

Konecny O., 2019, “The Leader approach across the European Union: one method of rural development, many forms of implementation”, *European Countryside*, vol.11, n°1, pp. 1-16. DOI : <https://doi.org/10.2478/euco-2019-0001>

Konečný O., Šilhan Z., Chaloupková M. & Svobodová H., 2021, “Area-based approaches are losing the essence of local targeting: LEADER/CLLD in the Czech Republic”, *European Planning Studies*, vol.29, n°4, pp. 619-636. DOI: [10.1080/09654313.2020.1764913](https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1764913)

Kovach I. & Kucerova E., 2006, “The Project Class in Central Europe: the Czech and Hungarian Cases”, *Sociologia Ruralis*, vol. 46, n°1, pp. 3-19. DOI : <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2006.00403.x>

Kreckel R., 1992, *Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit*, Francfort-sur-le-Main, Campus Verlag, 412 p.

Kühn M. & Weck S., 2012, „Peripherisierung – Prozesse, Probleme und Strategien in Mittelstädten“, *disP - The Planning Review*, vol. 48, n°2, pp. 14-26. DOI : <https://doi.org/10.1080/02513625.2012.721600>

Kühn M. & Weck S., 2013, „Peripherisierung – ein Erklärungsansatz zur Entstehung von Peripherien“ in Bernt M. & Liebmann H. (dir.), *Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen*, Wiesbaden, Springer VS, pp.24-46

Kühn M., 2015, “Peripheralization: Theoretical concepts explaining socio-spatial inequalities”, *European Planning Studies*, vol. 23, n°2, pp. 367-378. DOI : <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.862518>

Kühn M., 2016, *Peripherisierung und Stadt: städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg*, Bielefeld, Transcript Verlag, 200 p.

Kühn M., Bernt M. & Colini L., 2017, “Power, politics and peripheralization: Two Eastern German cities”, *European Urban and Regional Studies*, vol. 24, n°3, pp. 258-273. DOI : <https://doi.org/10.1177/0969776416637207>

Kühntopf S. & Stedtfeld S., 2012, *Wenige junge Frauen im ländlichen Raum: Ursachen und Folgen der selektiven Abwanderung in Ostdeutschland*, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden, 111p.

Kujath H. & Pflanz K. (dir.), 2008, *Raumentwicklungspolitische Ansätze zur Förderung der Wissensgesellschaft: ein Projekt des Forschungsprogramms "Modellvorhaben der Raumordnung" (MORO) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Küpper P., 2011, *Regionale Reaktionen auf den demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen*. IÖR-Schriften 53. Berlin: Rhombos-Verl, 384p.

Küpper P., 2014, *Darstellung und Begründung der Methodik zur Auswahl vom demografischen Wandel besonders betroffener Lankreise für das Modellvorhaben Land(auf)schwung*, Braunschweig, Thünen-Institut für ländliche Räume, 15 p., <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/las-thuenen-methodenpapier.pdf?blob=publicationFile>

Küpper P., 2016, „Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume“, *Thünen Working Paper*, 68, Braunschweig, 53 p.

Labianca M., 2016, "From technological to social innovation: objectives, actors, and projects of the European rural development program (2007-2013) in the Puglia region", *Norois*, n°214, pp. 49–65. DOI : <https://doi.org/10.4000/norois.5999>

Lacquement G. & Chevalier P., 2016, « Le programme LEADER en Europe centrale: apprentissage et pratiques de la gouvernance locale dans les campagnes post-socialistes », *Norois*, n°241, pp. 67-83. DOI : <https://doi.org/10.4000/norois.6008>

Lacquement G. & Chevalier P., 2020a, « Le programme européen LEADER, un modèle de développement à l'épreuve de l'eupéanisation des politiques rurales », *Géocarrefour*, vol. 94, n°3. URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/15757> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.15757>

Lacquement G. & Chevalier P., 2020b, « Territoires locaux et stratégies d'innovation : l'action locale au prisme du programme européen LEADER 2014-2020 », *K@iros*, n°4. URL : <http://revues-msh.uca.fr/kairos/index.php?id=463>. DOI : <https://dx.doi.org/10.52497/kairos.463>

Lacquement G. & Quéva C., 2016, « Introduction. Innovations sociales et développement des territoires dans les campagnes européennes », *Norois*, n°241, pp. 7-13. DOI : <https://doi.org/10.4000/norois.5978>

Lacquement G. & Raynal J-C., 2013, « Acteurs et ressources du développement local en Allemagne orientale: le territoire rural au prisme des projets du programme européen LEADER », *Annales de géographie*, n°692, pp. 393-421. DOI : <https://doi.org/10.3917/ag.692.0393>

Lacquement G., 1995, *La décollectivisation dans les nouveaux Länder : acteurs et territoires face au changement de modèle agricole*, Thèse de doctorat en géographie, Université Montpellier 3.

Lacquement G., 2007, « Le développement local comme processus politique endogène dans les nouveaux Länder : modèles et acteurs à l'épreuve de la réunification », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, n°3, pp.97-116. DOI : <https://doi.org/10.3406/receo.2007.1848>

Lacquement G., 2008, « Du développement local dans les nouveaux Länder allemands : acteurs et territoires des programmes d'initiatives communautaires LEADER », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol.39, n°4, pp. 81-111

Lacquement G., 2012, « Pratiques de la gouvernance locale en Allemagne orientale : transfert institutionnel, apprentissage social et logiques réticulaires dans le cadre du programme européen Leader 2007-2013 », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 43, n°3, pp.57-89. DOI : <https://doi.org/10.3917/receo.433.0057>

Lacquement G., 2016, « Penser l'innovation dans les régions rurales défavorisées d'Allemagne orientale », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, vol. 93, n°2, pp.145-164. DOI : <https://doi.org/10.4000/bagf.849>

Lacquement, G., 2011, *Lire et analyser la transformation post-socialiste dans les territoires ruraux d'Allemagne orientale*, Mémoire de HDR en géographie, Université Lumière Lyon 2, 180 p.

Lada A. & Seges Frelak J. (dir.), *Eine Grenze verschwindet. Die neue polnische Migration nach Deutschland aus lokaler Perspektive* Varsovie, Stiftung Institut für Öffentliche Angelegenheiten, 233p.

Laidin C., 2019, *Quand l'Europe promeut le rural : le programme LEADER en France et en Italie*, Thèse de doctorat, Université de Rennes 1.

Lambertz-Pollan R. & Massol J., 2020, « Les nouveaux Länder : une transformation économique inachevée – entre héritage, ruptures et renouveau », *Allemagne d'aujourd'hui*, n°232, pp.73-102. DOI : <https://doi.org/10.3917/all.232.0073>

Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2016, Die Enquete-Kommission „Älter werden in Mecklenburg-Vorpommern in der 6. Wahlperiode 2011 – 2016“, Schwerin, 360p.

Lang C., 2012, „Öffentliche Konflikte und Debatten rund um Polen“, *Probleme mit Polen? Polenbezogene Ressentiments in Vorpommern*, Waren (Müritz): Regionale Arbeitsstelle für Bildung, Integration und Demokratie (RAA) Mecklenburg-Vorpommern e. V, pp. 21-25.

Lang T. & Hämmerling A., 2013, „Zurück nach Ostdeutschland: Bedingungen und Motivlagen der Remigration von ostdeutschen Abwanderern“, *Berichte. Geographie und Landeskunde*, vol. 87, n° 4, pp. 347-374.

Lang T., 2013, “Conceptualizing Urban Shrinkage in Germany: Understanding Regional Peripheralization in the Light of Discursive Forms of Region Building” in Fischer-Tahir A. & Naumann M. (dir.), *Peripheralization: The Making of Spatial Dependencies and Social Injustice*, Wiesbaden, Springer VS, pp.224-238

Lang T., 2015, “Socio-economic and political responses to regional polarisation and socio-spatial peripheralisation in Central and Eastern Europe: a research agenda”, *Hungarian Geographical Bulletin* 64, 3, pp. 171–185. DOI : <https://doi.org/10.15201/hungeobull.64.3.2>

Lascoumes P. & Le Galès P., 2012, *Sociologie de l’action publique*, Paris, Armand Colin, 128 p.

Latouche S., 2019, « Introduction. Origine et sens » in Latouche S., *La décroissance*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 3-22

Leber N. & Kunzmann K., 2006, „Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers“, *disP - The Planning Review*, vol. 42, n°166, pp. 58-70. DOI : <https://doi.org/10.1080/02513625.2006.10556963>

Lécuyer J., (à paraître), « Quelles conséquences de l’unification allemande sur les perspectives de développement d’un Land rural du nord-est de l’Allemagne ? », *Revue d’Allemagne et des pays de langue allemande*, vol. 54, n°2

Lécuyer J., 2015, *La question migratoire comme vecteur de restructuration d’un territoire, le cas du Mecklembourg-Poméranie-Occidentale (Allemagne)*, mémoire de master, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne, 138 p.

Lécuyer J., 2016, *Les discours politiques et médiatiques en lien avec l’arrivée des étrangers dans un espace rural du nord-est de l’Allemagne*, mémoire de master, Université Paris 3, Sorbonne Nouvelle, 143p.

Lécuyer J., 2019, « Tournant démographique et action publique dans les nouveaux Länder (Allemagne) : échelles et stratégies », *Revue géographique de l’Est*, vol. 59, n°1-2. DOI : <https://doi.org/10.4000/rge.9397>

Lécuyer J., 2021, « Patrimoine rural et développement local dans les campagnes mecklembourgeoises (Allemagne) : quelles alternatives à la périphérisation ? », *Belgeo*, 2/2021. DOI : <https://doi.org/10.4000/belgeo.49009>

Lécuyer J., 2022, « Mobiliser le programme LEADER dans un contexte de décroissance : stratégies locales d'adaptation à une politique européenne de développement rural », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. 2, pp. 249-268. DOI : <https://doi.org/10.3917/reru.222.0249>

Leibert T. & Scharrwächter M., 2019, „Gutachten für den Landtag Brandenburg zum Thema Binnendifferenzierung der demographischen Entwicklungsmuster und -perspektiven im metropolentfernten Raum des Landes Brandenburg“, *Aktualisierter Endbericht*, Leipzig, 120p

Leibert T., 2016, “She leaves, he stays? Sex-selective migration in rural East Germany”, *Journal of Rural Studies*, vol. 43, pp. 267-279. DOI : <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.06.004>

Lévy J. & Lussault M., 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1128 p.

Lienau C., 2000, *Die Siedlungen des ländlichen Raumes*. Braunschweig: Westermann, Überarb. Aufl. Das geographische Seminar, 246p.

Lošták M. & Hudečková H., 2010, “Preliminary impacts of the LEADER+ approach in the Czech Republic”, *Agricultural Economics – Czech*, vol. 56, n°6, pp. 249-265. DOI : <https://doi.org/10.17221/27/2010-AGRICECON>

Lowe P., Murdoch J. & Ward N., 1995, “Beyond endogenous and exogenous models: Networks in rural development” in van der Ploeg J. D. & van Dijk J. (dir.), *Beyond modernization: the impact of endogenous rural development*, Assen, Royal van Gorkum, pp. 87–105

Lozac'h V., 2001, « Chapitre 7. La démocratie locale dans les nouveaux Länder », in Le Gloannec A.-M. (dir.), *L'État en Allemagne. La République fédérale après la réunification*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 151-182

Lozac'h V., 2006, « Transfert institutionnel et transformation postcommuniste. Les modalités de la réforme administrative dans les communes est-allemandes », *Revue internationale de politique comparée*, vol.13, n°2, pp. 279-300. DOI : <https://doi.org/10.3917/ripc.132.0279>

Luft S., 2011, «Gastarbeiter»: Niederlassungsprozesse und regionale Verteilung », (en ligne: <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/anwerbeabkommen/43261/niederlassungsprozesse>), consulté en octobre 2022

Lütke-Daldrup E., 2001, ""Die perforierte Stadt". Eine Versuchsanordnung", *Bauwelt*, n°24, pp.40-42.

Maack K., 2010, „Wachstumspol Stettin: Entwicklung der deutsch-polnischen Grenzregion“, Hans-Böckler-Stiftung, Hamburg, 56p.

- Macken-Walsh A., 2010, "Towards a 'transverse inter-sectoral debate'? A Case Study of the Rural Partnership Programme (RPP) in Post-Socialist Lithuania", *Eastern European Countryside*, vol. 26, pp. 45– 64. DOI : <https://doi.org/10.2478/v10130-010-0003-7>
- Mainet H., 2011, « Les petites villes françaises en quête d'identité : ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée ? », *Mots : les langages du politique*, n°97, pp.75-89. DOI : <https://doi.org/10.4000/mots.20514>
- Maretzke, S., Weiß, W., 2009, Demografische Herausforderungen ländlichster Räume, in: Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), *Ländliche Räume im demografischen Wandel*, BBSR-Online-Publikation, 34, pp. 33-44.
- Marquardt D., Möllers J. & Buchenrieder G., 2012, "Social networks and rural development: LEADER in Romania", *Sociologia Ruralis*, vol.52, n°4, pp. 398-431. DOI : <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2012.00571.x>
- Mathé J., Vollet D., Lépicié D. & Le Roy A., 2014, « Évaluation régionale de LEADER en Auvergne, un bilan mitigé et contrasté en termes de valeur ajoutée », *Sciences, Eaux et Territoires*, n°13, pp. 38-43. DOI : <https://doi.org/10.3917/set.013.0038>
- Matuschewski A. & Nadler R., 2013, „Ostdeutsche Rückwanderer und der Fachkräftemangel: Die Sicht ostdeutscher Unternehmen“ *Berichte. Geographie und Landeskunde*, vol.87, pp. 419-40.
- Matuschewski A., 2010, „Stabilisierung der Regionalentwicklung durch Rückwanderung? Theoretische Konzeptionalisierung und empirische Umsetzung am Beispiel von Ostdeutschland“, *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, vol.54, n°1, pp.81-95. DOI : <https://doi.org/10.1515/zfw.2010.0006>
- Maurel M.-C., Chevalier P. & Lacquement G., 2014, *Transfert et apprentissage du modèle LEADER en Europe centrale*, Paris, L'Harmattan, 300 p.
- Maurel M.-C., 2008, « L'action publique « par le bas » : L'approche LEADER en Europe centrale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 39, n° 4, pp. 33-61.
- Méasson L., 2007, *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER*, Thèse de doctorat en géographie, Université Joseph-Fourier-Grenoble I, 507 p.
- Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus, 2012, *Masterplan Gesundheitswirtschaft Mecklenburg-Vorpommern 2020*, Greifswald, 130p.
- Morel-Doridat F., 2021, *Aménagement et décroissance territoriale, vers une approche transfrontalière*, thèse de doctorat en géographie, Université de Lorraine, 466 p.

Müller B. & Siedentop S., 2004, „Growth and shrinkage in Germany – Trends, Perspectives and Challenges for Spatial Planning and Development“, *German Journal of Urban Studies*, vol. 44, n°1, pp. 14-32

Müller O., Sutter O. & Wohlgemuth S., 2019, “Translating the Bottom-Up Frame. Everyday Negotiations of the European Union's Rural Development Programme LEADER in Germany”, *Anthropological Journal of European Cultures*, vol.28, n°2, pp. 45-66. DOI : <https://doi.org/10.3167/ajec.2019.280204>

Mumford L., 1938, *The culture of cities*, New York, Harcourt, Brace and Co., 586 p.

Nadler R., Wesling M., 2013, « Zunehmende Rückwanderung von Arbeitskräften nach Ostdeutschland », *Nationalatlas aktuell*, [en ligne]

Nardone G., Sisto R. & Lopolito A., 2010, “Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach”, *Journal of Rural Studies*, vol. 26, n°1, pp. 63-72. DOI : <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2009.09.001>

Naumann M. & Reichert-Schick A., 2012, „Infrastrukturelle Peripherisierung: Das Beispiel Uecker-Randow (Deutschland)“, *disP - The Planning Review*, vol. 48, n°1, pp.27-45. DOI : <https://doi.org/10.1080/02513625.2012.702961>

Navarro F. A., Woods M. & Cejudo E., 2016, “The LEADER Initiative has been a Victim of Its Own Success. The Decline of the Bottom-Up Approach in Rural Development Programmes. The Cases of Wales and Andalusia”, *Sociologia Ruralis*, vol. 56 n°2, pp. 270–288. DOI : <https://doi.org/10.1111/soru.12079>

Neu C., 2006, „Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 37/2006, pp. 8-15.

Neu C., 2009, „Der Abbau von sozialer und kultureller Infrastruktur und die Folgen für Kinder und Jugendliche“ in Schubarth W. & Speck K. (dir.), *Regionale Abwanderung Jugendlicher: Theoretische Analysen, empirische Befunde und politische Gegenstrategien*, Weinheim/München, Juventa Verlag, pp. 193-206

Nienaber B. & Kriszan A., 2013, „Entgrenzte Lebenswelten: Wohn- und Arbeitsmigration als Ausdruck transnationaler Lebensentwürfe im deutsch-luxemburgischen und deutsch-polnischen Grenzraum“, *Raumforschung und Raumordnung*, vol. 71, n°3, pp.221-232. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13147-013-0230-2>

Nolde H., 2017, „Die demographische Entwicklung Sachsen-Anhalts: Handlungsstrategien angesichts von Bevölkerungsrückgang und Überalterung“, Träger H., Priebus S. (eds) *Politik und Regieren in Sachsen-Anhalt*. Springer VS, Wiesbaden, pp. 271-287

Nordberg K., Mariussen A. & Virkkala S., 2020, “Community-driven social innovation and quadruple helix coordination in rural development. Case study on LEADER group Aktion

Österbotten”, *Journal of Rural Studies*, vol. 79, pp. 157-168. DOI : <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.08.001>

OCDE, 2012, *Études économiques de l'OCDE : Allemagne 2012*, Editions OCDE, 144 p. DOI : https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2012-fr

Ohse S., 2008, „Wander und Wiederkommen : Erfahrungen der Agentur mv4you“ in Friedrich K. & Schultz A. (dir.), *Brain drain oder brain circulation? Konsequenzen und Perspektiven der Ost-West Migration*, Leipzig, Leibniz-Institut für Länderkunde, pp. 97-104.

Opilowska E., 2019, « La coopération germano-polonaise transfrontalière : une normalisation réussie ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n°228, pp.35-45. DOI : <https://doi.org/10.3917/all.228.0035>

Osti G., 2000, “LEADER and partnerships: the case of Italy”, *Sociologia ruralis*, vol. 40, n°2, pp.172-180. DOI : <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00139>

Perthus S. & Belina B., 2017, « Policing the Crisis in Bautzen. Die Polizei in der Ethnisierung eines städtischen Konfliktes », *Soziale Probleme*, vol. 28, n°2, pp.241–259. DOI : <https://doi.org/10.1007/s41059-017-0035-6>

Pistre P., 2012, *Renouveaux des campagnes françaises : évolutions démographiques, dynamiques spatiales et recompositions sociales*, thèse de doctorat en géographie, Université Paris-Diderot - Paris VII, 420 p.

Planck U. & Ziche J., 1979, *Land- und Agrarsoziologie: Eine Einführung in die Soziologie des ländlichen Siedlungsraumes und des Agrarbereiches*, Stuttgart, Verlag Eugen Ulmer, 520 p.

Pollermann K., Raue P. & Schnaut G., 2013, “Rural Development experiences in Germany: opportunities and obstacles in fostering smart places through LEADER”, *Studies in Agricultural Economics*, vol.115, n°2, pp. 111-117. DOI : <http://dx.doi.org/10.7896/j.1228>

Pollermann K., Raue P. & Schnaut G., 2014, “ Opportunities for a participative approach in rural development: Findings from LEADER in Mecklenburg-Vorpommern and the requirements for Community Led Local Development”, *Landbauforschung*, vol.64, n°3-4, pp. 127-138. DOI : https://doi.org/10.3220/LBF_2014_127-138

Pourtier R., 1967, « Munich : croissance démographique et développement industriel », *Annales de Géographie*, n°414, pp.129-15. DOI : <https://doi.org/10.3406/geo.1967.14946>

Prost B., 2004, « Marge et dynamique territoriale », *Géocarrefour*, vol. 79, n°2, pp. 175-182. DOI : <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.695>

Quéva C., 2007a, *Entre territoires et réseaux : la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne. Jeux d'acteurs, d'échelles et de projets*. Thèse de doctorat en géographie, Université Michel de Montaigne-Bordeaux III, 479p.

Quéva C., 2007b, « Acteurs et territoires du développement rural en Allemagne orientale. L'exemple de projets de développement régional dans la Thuringe du Sud-Ouest », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, pp. 117-134. DOI : <https://doi.org/10.3406/receo.2007.1849>

Quéva C., 2007c, « Les paradoxes de la Région en Allemagne, entre réseaux et territoires : la région, outil de déterritorialisation ? », *Annales de géographie*, n°653, pp.41-64. DOI : [10.3917/ag.653.0041](https://doi.org/10.3917/ag.653.0041)

Quéva C., 2012a, « *Marketing régional* et valorisation du rural en Allemagne : discours et argumentaires des acteurs locaux dans la construction de nouveaux territoires » in Lacquement G., Born K. M. & von Hirschhausen B., *Réinventer les campagnes en Allemagne*, Lyon, ENS Editions, pp.199-212

Quéva C., 2012b, « Entre intégration et patrimonialisation (trans-)frontalières : les dynamiques territoriales de l'ancienne frontière interallemande », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 56, n°159, pp.525-541. DOI : <https://doi.org/10.7202/1015304ar>

Quéva C., 2016, « Retours à l'Est : quelle durabilité pour les territoires à l'est de l'Allemagne ? », *Bulletin de l'association des géographes français*, pp.165-181. DOI : <https://doi.org/10.4000/bagf.861>

Quéva C., 2017, "Mobilités quotidiennes et construction métropolitaine en Allemagne : le rôle structurant de l'ancienne frontière interallemande" in Negron-Poblete P. & Paulhiac Scherrer F., *Villes à vivre : le quotidien métropolitain entre ancrage et mobilité*, Laval, Presses Universitaires de Laval, pp. 215-231

Quéva C., 2018, "Returns to the East: German internal migrations and local development in East Germany", *Europa Regional*, pp. 17-28.

Rabenschlag A.-J., 2016, „Arbeiten im Bruderland. Arbeitsmigranten in der DDR und ihr Zusammenleben mit der deutschen Bevölkerung“, *Deutschland Archiv*, Bundeszentrale für Politische Bildung.

Radzimski A., 2016, "Changing policy responses to shrinkage: The case of dealing with housing vacancies in Eastern Germany", *Cities*, vol. 50, pp. 197-205. DOI : <https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.10.005>

Ragnitz J. & Thum M., 2019, „Gleichwertig, nicht gleich. Zur Debatte um die "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse"“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 69, n°46, pp.3-10

Reuther I., 2003, "Learning from the East? über die Suche nach Leitbildern zum Stadtumbau", *Informationen zur Raumentwicklung*, n°10/11, pp.575-588

Reynaud A., 1981, *Société, espace et justice*, Paris, Presses Universitaires de France, 263 p.

Roth H., 2007, « Espace rural et héritages industriels : entre mise en friche et mise en patrimoine », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, no 3, pp. 175-192.

DOI : <https://doi.org/10.3406/receo.2007.1852>

Roth H., 2011, « Les « villes rétrécissantes » en Allemagne », *Géocarrefour*, vol. 86, n°2 , pp.75-80. DOI : <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.8294>

Roth H., 2016, « Du déclin à la périphérisation : quand les courants constructivistes et critiques revisitent les différenciations spatiales en Allemagne », *Cybergeog: European Journal of Geography*, document 758. URL : <http://journals.openedition.org/cybergeog/27389> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cybergeog.27389>

Santamaria F., 2008, « Développement local », *Hypergeo*. <https://hypergeo.eu/developpement-local/>

Schäfer I., 2019, « Herausforderungen und Chancen der Feldforschung zur Zivilgesellschaft unter den Bedingungen einer lokalen feindseligen Normalitätsverschiebung. Das Beispiel Bautzen » in Behrens B. & Westphal M. (dir.), *Fluchtmigrationsforschung im Aufbruch*, Wiesbaden, Springer VS

Schultz A. (dir), 2008, « Brain drain oder Brain circulation? Konsequenzen und Perspektiven der Ost-West-Migration», *Forum IFL* Heft 8, Leibniz-Institut für Länderkunde, Leipzig, pp. 97-104

Schultz A., 2004, « Wandern und Wiederkommen? Humankapitalverlust und Rückkehrpotenzial für Mecklenburg-Vorpommern » in Werz N. & Nuthmann R. (dir.), *Abwanderung und Migration in Mecklenburg und Vorpommern*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 231-249

Schultz A., 2009, *Brain drain aus Ostdeutschland? Ausmass, Bestimmungsgründe und Folgen selektiver Abwanderung*, Leipzig, Deutsche Akademie für Landeskunde, 189p.

Schulz C. & Braun B., 2021, "Post-growth perspectives in Economic Geography", *DIE ERDE-Journal of the Geographical Society of Berlin*, vol. 152, no 4, pp. 213-217.

Schulz C., 2012, « La politique des « Metropolregionen » en Allemagne », *Bulletin de l'Association de géographes français*, vol. 89, n°4, pp.512-522. DOI : <https://doi.org/10.3406/bagf.2012.8290>

Schulze K., & Blotevogel H., 2009, „Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen“, *Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL*, Aufsätze (Vol. 127,

pp. 30–58). ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft.
<https://ideas.repec.org/h/zbw/arlfsa/59899.html>

Sixtus F., Slupina M., Sütterlin S., Amberger J. & Klingholz R., 2019, *Teilhabeatlas Deutschland: ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen*, Berlin, Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 89 p.

Slupina M., Dähler S., Reibstein L., Amberger J., Sixtus F., Grunwald J. & Klingholz R., 2019, *Die demografische Lage der Nation Wie zukunftsfähig Deutschlands Regionen sind*, Berlin, Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 100 p.

Sowa C., 2017, *Penser la ville en décroissance : pour une autre fabrique urbaine au XXI^e siècle. Regard croisé à partir de six démarches de projet en France, en Allemagne et aux États-Unis*, Thèse de doctorat en architecture, Université Grenoble Alpes, 575 p.

Strube S., 2013, *Euer Dorf soll schöner werden: ländlicher Wandel, staatliche Planung und Demokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland*. Vol. 6. Vandenhoeck & Ruprecht.

Surmont G. & Kimmel G., 2019, *De la décroissance démographique à la transition écologique, économique et sociale ? Le cas de la ville de Dessau en Allemagne* [Rapport de recherche], Urbanistes de la Transition/Collectif Villes et Décroissance, 60p.

Thornbury R., 1978, *The changing urban school*, Londres, Methuen

Van De Kaa D. J., 1987, “Europe’s second demographic transition”, *Population bulletin*, vol. 42, n°1, pp.1-59

Van De Kaa D. J., 2002, “The idea of a second demographic transition in industrialized countries”, *Birth*, vol. 35, 45 p.

Vilmar F. & Guittard G., 1999, *La face cachée de l’unification allemande*, Paris, Editions de l’Atelier, 233p.

Vilmar F. (dir.), 2000, *Zehn Jahre Vereinigungspolitik. Kritische Bilanz und humane Alternativen*, Berlin, Trafo-Verlag, 286 p.

Volin A., Rolland L. & Coudroy de Lille L., 2018, « La « justice spatiale » : regards français et allemands en géographie et en aménagement », *Revue d’Allemagne et des pays de langue allemande*, vol. 50, n°1, pp.9-25. DOI : <https://doi.org/10.4000/Allemagne.629>

Volk A. & Bojnec S., 2012, “Local action groups and rural development projects: the LEADER Program in Slovenia” (No. 708-2016-48432).

Von Hirschhausen B. & Grésillon B., 2019, « Une Allemagne désunie ? Les traces géopolitiques de la partition Est / Ouest », *Hérodote*, vol. 175, n°4, pp. 105-130. DOI : <https://doi.org/10.3917/her.175.0105>

Von Hirschhausen B. & Lacquement G., 2007, « Modèles de l'Ouest, territoires de l'Est. Le développement local et la valorisation du patrimoine dans les campagnes d'Allemagne orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, n°3, pp. 5-29.

DOI : <https://doi.org/10.3406/receo.2007.1844>

Vonau E., 2012, « Le paysage et ses lectures : le mouvement de protection de la nature en France et en Allemagne au début du siècle » in Lacquement G., Born K. M. & von Hirschhausen B., *Réinventer les campagnes en Allemagne*, Lyon, ENS Editions, pp. 29-42

Vonderach G., 2006, « Perspektiven regionaler Peripherisierung in Deutschland », *Sozialwissenschaftliches Journal*, vol. 2, pp. 9-35.

Weck S. & Beißwenger S., 2014, “Coping with peripheralization: Governance response in two German small cities”, *European Planning Studies*, vol. 22, n°10, pp. 2156-2171. DOI : <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.819839>

Weinachter M., 2017, « L'entrée de l'AfD au Bundestag, un choc et un défi », *Allemagne d'aujourd'hui*, vol. 222, n°4, pp. 167-176. DOI : <https://doi.org/10.3917/all.222.0167>

Weingarten P., Neumeier S., Copus, Andrew, Psaltopoulos D., Skuras D., Balamou E., 2010, Building a Typology of European Rural Areas for the Spatial Impact Assessment of Policies (TERA-SIAP). *Luxembourg: Publications Office of the European Union, EUR*, vol. 24398, 163p.

Wichmann S. K., 2007, „Regionale Identität und Landschaftskult als Hemmnisse der Abwanderung? Ein Projektbericht aus Mecklenburg-Vorpommern“, *Denkanstöße Landschaftskult – Kulturlandschaft*, n°6, pp. 68-75

Wolff M., Fol S., Roth H. & Cunningham-Sabot E., 2013, « Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », *Cybergeo: European Journal of Geography*, document 661. URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/26136> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cybergeo.26136>

Wollmann H., 2017, « Les réformes du système local dans les länder allemands : entre communes fusionnées et intercommunalité », *Revue française d'administration publique*, n°162, pp. 313-326. <https://doi.org/10.3917/rfap.162.0313>

Woods M., 2009, *Rural geography: Processes, responses and experiences in rural restructuring*, London, Sage, 352 p.

Young I. M., 1990, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, PUP, 286p.

Zamfir G., 2020, “A Knife to a Gunfight: Endogenous Development Through Leader as Contradictory Policy Prescription”, *Studia UBB Sociologia*, vol. 65, n°1, pp. 43-68. DOI : <https://doi.org/10.2478/subbs-2020-0002>

Zeuner M., 2018, *Der Landkreis Sächsische Schweiz - Osterzgebirge will aus der Euroregion Elbe/Labe austreten -- Haben die Euroregionen unter sächsischer Beteiligung noch eine Zukunft?* Bachelorarbeit, Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH), Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen.da

Zielinski B., 2004, *Allemagne 1990 : économie politique de l'unification*, Paris, L'Harmattan, 244 p.

Zielinski B., 2011, « L'unification économique de l'Allemagne en 1990. Une thérapie de choc controversée », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2011/2, n° 110, pp. 97-110. DOI : <https://doi.org/10.3917/ving.110.0097>

Annexes

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des entretiens menés par ordre chronologique

Fonction de la personne interrogée	Lieu	Date	durée	enregistré
Manager de la région LEADER Stettiner Haff	Pasewalk	18.05.18	2h30	oui
Manager de la région LEADER Demminer Land	Demmin	25.05.18	3h	oui
Manager du château de Kummerow	Kummerow	29.05.18	1h15	oui
Maire de Dargun	Dargun	14.06.18	1h30	oui
Maire de Demmin	Demmin	14.06.18	1h	oui
Directrice de section du Amt Stettiner Haff	Rieth	15.06.18	1h30	non
Manager de la région LEADER Stettiner Haff				
Docteur en sciences politique, spécialiste des politiques de développement rural				
Entrepreneur				
Directeur du département 3 (développement rural intégré) de l'Office national de l'agriculture et de l'environnement de la région des lacs du Mecklembourg (Mecklenburgische Seenplatte)	Neubrandenburg	19.06.18	1h30	oui
Responsable du programme de rénovation rurale (Seenplatte)	Waren	19.06.18	45 min	non
Responsable du programme de rénovation rurale (Seenplatte)				
Directeur de l'office du développement régional Responsable de la promotion économique du Kreis Vorpommern-Greifswald	Anklam	20.06.18	1h40	oui
Employé de l'Office du Land de l'administration intérieure, Dpt. Population, ménages privés, affaires sociales, éducation, administration de la justice, recensement	Schwerin	21.06.18	30 min	non
Entrepreneur	Gessin	22.06.18	1h30	non
Manager de la région LEADER Demminer Land	Demmin	28.03.19	2h	oui
Professeur d'architecture, intervenant de l'École du développement rural	Université de Rostock	01.04.19	3h	non
Professeur en Droit de l'Aménagement, impliqué dans les programmes de développement <i>Uni Dorf</i> et <i>Kerniges Dorf</i>	Hochschule Neubrandenburg	18.04.19	2h	non
Docteur en sciences politique, spécialiste des politiques de développement rural	Université de Greifswald	23.04.19	50 min	non
Responsable du tourisme et de la région Pomerania au Kreis Mecklenburgische Seenplatte	Demmin	26.04.19	50min	oui
Fondatrice d'une association rurale financée par LEADER	Gatschow (commune de Beggerow)	26.04.19	1h30	oui
Maire de Loitz	Loitz	26.04.19	1h	oui

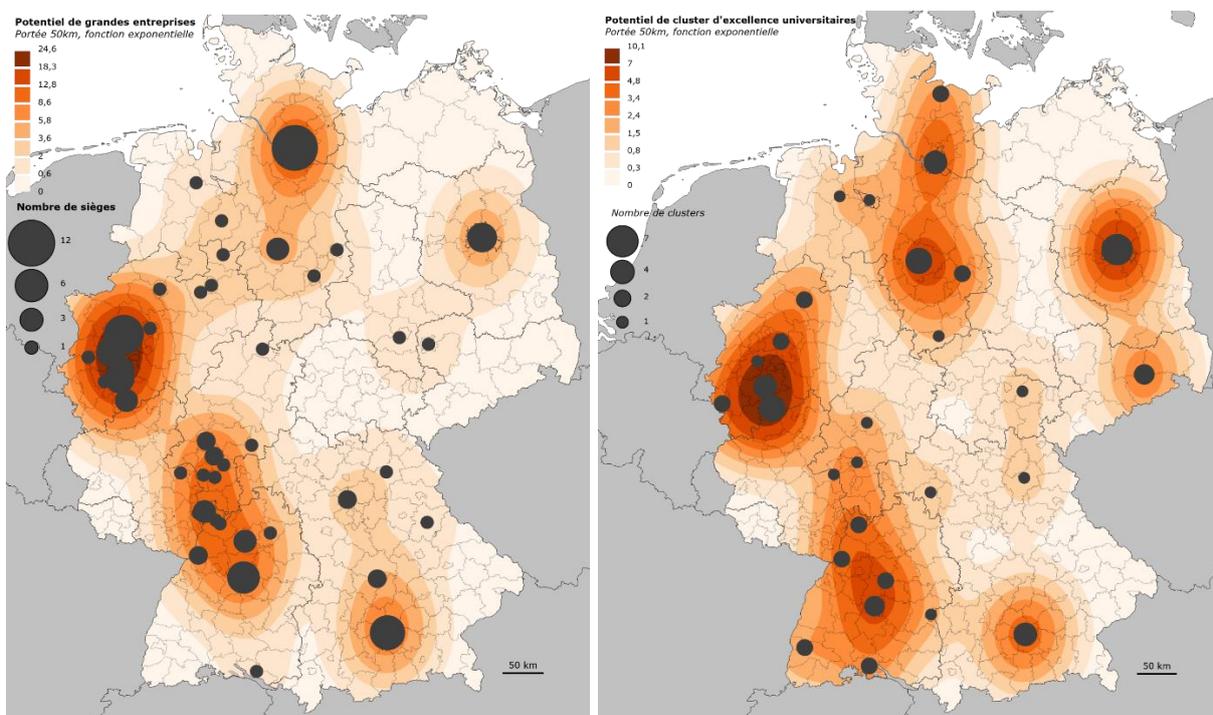
Manager de la région LEADER Mecklenburger Schaalseeregion	Rehna	30.04.19	1h30	oui
Directeur de l'agence tourisme du Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	Demmin	02.05.19	2h	oui
Manager du réseau touristique de Kummerow	Neustrelitz	03.05.19	1h45	oui
Manager du réseau des entrepreneurs de la Suisse Mecklembourgeoise	Malchin	03.05.19	2h15	oui
Responsable du développement régional en lien avec la réserve de Biosphère	Zarrentin	08.05.19	1h30	oui
Professeur de Géographie, Centre de recherche Ostseeraum, groupe « développement rural »	Université de Greifswald	09.05.19	1h	non
Professeur de Géographie, membre du groupe de recherche interdisciplinaire « Think rural »	Université de Greifswald	09.05.19	1h20	non
Manager de la région LEADER Stettiner Haff	Pasewalk	13.05.19	2h	oui
Directeur du parc naturel de la lagune de Stettin	Eggesin	13.05.19	1h30	oui
Assureur, membre du club de l'amitié franco-allemande de Penkun	Penkun	13.05.19	3h	non
Retraité, membre du club de l'amitié franco-allemande de Penkun				
Pasteur de Penkun				
Conseillère municipale Représentante de la ville de Penkun et conseillère énergie pour les exploitations agricoles, candidate maire (CDU)				
Pasteur de Penkun	Penkun	14.05.19	1h30	non
Directeur du Bauamt de Löcknitz	Löcknitz	14.05.19	1h	oui
Maire de Krackow				
Secrétaire d'État dédié à la Poméranie	Torgelow	15.05.19	50 min	oui
Chef de service de l'aménagement du territoire	Zarrentin	16.05.19	1h15	oui
Maire de Gallin	Gallin	17.05.19	2h30	oui
Landesfrauentat m-v e.V.	Bollewick	21.05.19	1h20	oui

Annexe 2 : Tableau récapitulatif des événements observés

Nom	Lieu	Date	Durée	Nb. de personnes
École du développement rural « Kreative Ideen-Jagd »/projection du documentaire sur Wrodow	Wrodow	22.03.19	16h-23h	18
École du développement rural « Kreative Ideen-Jagd » (Puchow-Mallin-Friedrichruh-Luplow-Kittendorf-Zettemin-Liepen)	Landkreis MSP	23.03.19	9h-16h	25
École du développement rural « Straßen, Wege, Plätze » (Einwohnerversammlung)	Bröbberow	27.03.19	19h-21h	50
École du développement rural « Alt werden in Rosenow »	Rosenow (OT Tarnow)	30.03.19	12h30-14h	25
LEADER Landeskonferenz, rassemblement de tous les GAL du Land	Güstrow	04.04.19	9h30-16h	200

Forum SPORT, échanges de bonnes pratiques sur le fonctionnement associatif en milieu rural	Ludwigslust	06.04.19	10h-14h	250
École du développement rural « älter werden in Anklam »	Anklam	09.04.19	18h-20h30	18
„Land-Liebe Kinder, Jugendliche und Familien im ländlichen Raum erreichen“ (Mecklembourg-Poméranie/Brandebourg), manifestation inter-Länder sur la famille en milieu rural.	Wittstock	10.04.19	10h-16h30	200
École du développement rural « Guts und Herrenhäuser Die neue alter Mitte »	Schmarsow	27.04.19	10h-14h	20
Projet <i>Demographiewerkstatt Kommunen</i> , réunion d'habitants sur le thème des associations	Grabow	29.04.19	18h-21h	30
Réunion d'acteurs locaux pour la promotion de la région Suisse Mecklembourgeoise	Karnitz	06.05.19	10h-12h	30
Petit-déjeuner LEADER, échanges entre porteurs de projets récompensés	Dreilützow	08.05.19	9h30-12h	25
École du développement rural. Devait être sur les maisons de maîtres mais a en fait porté sur la rénovation d'une salle commune	Biendorf	10.05.19	18h-20h30	12
<i>Réunion informelle entre le Pasteur et le propriétaire de l'auberge de Penkun, tous deux piliers de la vie locale, sur la mise en place du projet LEADER à Penkun et les réactions des habitants</i>	Penkun	14.05.19	22h-23h	3

Annexe 3 : Cartes de potentiel indépendante du maillage (grandes entreprises et clusters universitaires)



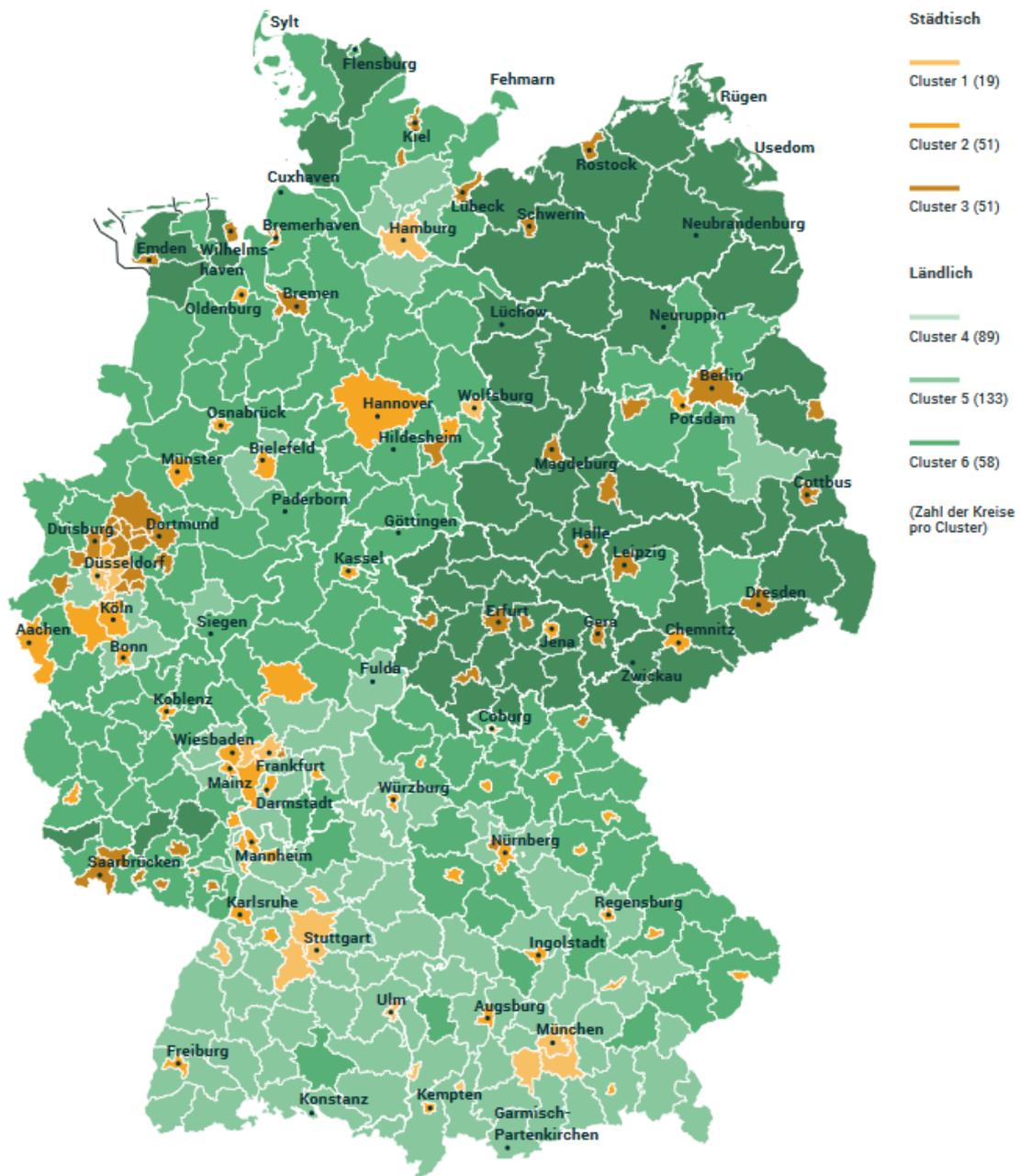
Annexe 4 : Carte des pôles et des universités d'excellence



Source : <https://www.dfg.de/sites/exu-karte/en.html> (consulté en septembre 2022)

Annexe 5 : Carte des types d'espace en Allemagne

■ Clusteranalyse der Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland



Source: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, BBSR, eigene Berechnungen. © Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung/Wüstenrot Stiftung 2019.

Annexe 6 : extraits des stratégies de développement local des trois régions d'étude

Strategie für lokale Entwicklung*
LAG „Demminer Land“ Adolf-Pompe-Str. 12-15 17109 Demmin



DEMOGRAFISCHER WANDEL/ LEBENSQUALITÄT IM LÄNDLICHEN RAUM	
STÄRKEN	SCHWÄCHEN
<ul style="list-style-type: none"> • Attraktiv und ruhig gelegene Wohnstandorte in historisch gewachsener, dezentraler Siedlungsstruktur • vielfältige Vereinsangebote und ehrenamtliches Engagement der Bevölkerung • „neue Dorfmitte“ ausbauwürdige Modell Region • Gute Vernetzung von Akteuren • Viel Platz – wenig Menschen - viel Natur -> mehr Raum für Menschen mit Ideen 	<ul style="list-style-type: none"> • Teilregionen eingeordnet als Ländlicher Raum mit besonderen demografischen Herausforderungen • abnehmende und geringe Bevölkerungsdichte • langfristige Veränderungen zu unausgewogener Altersstruktur • mangelnde Erreichbarkeit/ Mobilität – unzureichende ÖPNV Versorgung in ländlichen Räumen, v.a. abends, an Wochenenden und Feiertagen • Zu geringe Vernetzung in einigen Teilregionen und unzureichende Erreichung bzw. Einbeziehung Jüngerer • Hohe Arbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit • Zunehmende Entfernungen zu Einrichtungen der Grundversorgung • Fehlende Räumlichkeiten für Begegnung, Kultur und Vereinsleben • Sanierungsbedürftige Bausubstanz • Im Bundesvergleich sehr niedriges Durchschnittseinkommen
CHANCEN	RISIKEN
<ul style="list-style-type: none"> • alternative Mobilitätskonzepten • Angebote für Rückkehrer/innen schaffen • Anbindung der nördlichen und östlichen Teilregionen an das Netz der Bundesautobahnen • Freiraum für alternative Lebenskonzepte • Generationsübergreifende und multifunktionale Ansätze • Zunehmende Vernetzung der Anbieter/innen und Aktivitäten • Bedarfsgerecht-flexible Betreuungsformen (24 Stunden KiTa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Abnahme der finanziellen Zuweisung für Absicherung des ÖPNV – Abhängigkeit von Einwohnerzahl • Weitere Destabilisierung ländlicher Infrastruktur und der Versorgung im Bildungs- und Gesundheitsbereich • Rückgang der wirtschaftlichen Tragfähigkeit soziokultureller und infrastruktureller Angebote • Unzureichende Ausstattung mit Infrastrukturen für alternde Bevölkerung – fehlende Bedarfsdeckung

Strategie für lokale Entwicklung
für die LEADER-Region „Stettiner Hof“



Demografie	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - kontinuierliche Entwicklung des Wanderungssaldos in eine positive Richtung in einigen Ämtern und Städten - Wanderungsgewinne bei der Altersklasse ab 50 Jahren belegen die Attraktivität als Wohnort, insbesondere für ältere Menschen 	<ul style="list-style-type: none"> - geringe Bevölkerungsdichte im Vergleich zu Landes- und Bundeswerten - starker Bevölkerungsverlust in dünnbesiedelten Gebieten und Landstädten - starke Abwanderungstendenzen (selektive Abwanderung bzw. Qualifizierungs- und Bildungsabwanderung junger Menschen) - zunehmend negativer natürlicher Saldo (Geburtendefizit) - Abnahme der Bevölkerungsgruppe der Jungen und Erwerbstätigen gegenüber starker Zunahme der Gruppe der Senioren
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> - Anpassung an die demografische Entwicklung: neue Dienstleistung und moderne nachhaltige Infrastrukturen, Barrierefreiheit, E-Mobilität - zunehmender Fachkräftebedarf im sozialen Bereich - Stärkung sozialer Berufe: Ausbildung von Fachkräften für soziale Dienstleistungen - Verminderung der Abwanderung: Ausbau und Erhalt der sozialen Einrichtungen 	<ul style="list-style-type: none"> - hohe Infrastrukturkosten und weite Wege für die Bewohner - weitere Verschärfung der Überalterungstendenzen in der Zukunft - weiterer Bevölkerungsrückgang und anhaltender demografischer Wandel durch Überalterung und Geburtendefizit - Verschärfung des Fachkräftemangels - weitere Abwanderung der Bevölkerung aus den kleinen Dörfern, insbesondere älterer Einwohner in die Zentren - Verlust bzw. weitere Erosion des Dorflebens - Auslastungsprobleme der sozialen Infrastruktur



Demografie

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - bis auf wenige Ausnahmen stabile Einwohnerentwicklung oder Wachstum in den westlichen Gemeinden - Gemeinden mit Wanderungsgewinnen im Norden und Westen, insbesondere entlang der Autobahnen nach Hamburg und Lübeck sowie im Umland von Schwerin - hoher Anteil an Frauen im demographisch aktiven Alter im Einzugsbereich der Städte Lübeck, Hamburg und Schwerin - hoher Anteil an Familien mit Kindern 	<ul style="list-style-type: none"> - insgesamt Einwohnerverlust von 1,8 % zwischen 2007 und 2013 - Einwohnerverluste v.a. in den östlichen Gemeinden - Gemeinden mit niedriger Geburtenrate im Norden, Süden und Osten - vorliegende kleinräumige Bevölkerungsprognose geht von einem weiteren Rückgang der Einwohner in allen Ämtern der Region bis 2030 aus
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> - bei Schaffung attraktiver Wohnumfelder Bevölkerungsgewinne durch Zuzug weiterer Einwohner - Konzepte der Partner der Regionalmarke „Für Leib und Seele“ ziehen aus der Metropolregion Hamburg neue Ideen und innovative Menschen an, die sich in der Region ansiedeln - Fortschreibung der Bevölkerungsprognosen nach dem Zensus führt in einzelnen Teilräumen zu positiveren Ergebnissen - bewährte bzw. neue, innovative Modelle zur Sicherung der Daseinsvorsorge in vom demographischen Wandel betroffenen Gemeinden übernehmen bzw. entwickeln 	<ul style="list-style-type: none"> - nicht im direkten Einzugsbereich der größeren Städte gelegene Gemeinden sind vom demographischen Wandel mit Einwohnerrückgang und Überalterung betroffen - Tragfähigkeit insbesondere sozialer Infrastrukturen in diesen Räumen wird infrage gestellt - junge Leute ziehen in Richtung der Städte

Annexe 7 : Panneaux d'affichages des régions LEADER étudiées à la conférence LEADER du Land (05.2019)



Liste des figures

Figure 0.1 - Localisation du Mecklembourg-Poméranie	12
Figure 0.2 - Localisation des terrains d'étude	14
Figure 1.1 - Taux de croissance annuel moyen de la population par Land entre 1991 et 2011	27
Figure 1.2 - Part de la population par classe d'âge (1870-2060).....	29
Figure 1.3 - Écart à la moyenne allemande de l'indicateur de développement démographique durable par Land.....	30
Figure 1.4- Capture d'écran de la page d'accueil du portail Make it in Germany en français	37
Figure 1.5- Capture d'écran du portail dans sa version pour employeur	38
Figure 1.6 - Copie d'écran du site Make in Germany en anglais, page « vivre en Allemagne »	39
Figure 1.7 - Capture d'écran du portail pour la reconnaissance des qualifications étrangères	39
Figure 1.8 - Copie d'écran d'un portail permettant la comparaison du marché de l'emploi...	40
Figure 1.9- Taux de croissance moyen annuel de la population entre 1991 et 2011 par Kreis	42
Figure 1.10 - Écart à la moyenne est-allemande de l'indicateur de développement démographique durable par Kreis.....	44
Figure 1.11 - Capture d'écran du site de l'agence thuringienne pour le retour	48
Figure 1.12 - Taux de croissance annuel moyen de la population du Mecklembourg-Poméranie par Nahbereich entre 1991 et 2011.....	53
Figure 1.13 - Écart à la moyenne du Land de l'indicateur de développement démographique durable par Nahbereich dans le Mecklembourg-Poméranie.....	53
Figure 1.14 - Localisation des régions d'études en fonction de la variation de population 1911-2011 (taux annuel)	55
Figure 1.15 - Affiches pour la journée des revenants de Wismar (2018 et 2019)	57
Figure 2.1 – Schéma de la structuration du champ de recherche sur la Schrumpfung	67
Figure 2.2- Types d'espaces selon la situation, typologie du BBR en 2010	72
Figure 2.3 - Carte de mesure du critère « pertes migratoires »	84
Figure 2.4 - Carte de mesure du critère « décrochage économique »	85
Figure 2.5 - Carte de mesure du critère « dépendance »	86
Figure 2.6- critères de la dimension pertes migratoires (Abwanderung) de la périphéricité..	89
Figure 2.7- Synthèse de la périphéricité, dimension pertes migratoires (Abwanderung).....	92

Figure 2.8- Critères de la dimension décrochage économique (Abkopplung) de la périphéricité	95
Figure 2.9- Synthèse de la périphéricité, dimension décrochage économique (Abkopplung)	98
Figure 2.10- Critères de la dimension dépendance (Abhängigkeit) de la périphéricité.....	101
Figure 2.11- Synthèse de la périphéricité, dimension dépendance (Abhängigkeit).....	104
Figure 2.12- Critères de la dimension stigmatisation (Stigmatisierung) de la périphéricité .	107
Figure 2.13 - Synthèse de la périphéricité, dimension stigmatisation (Stigmatisierung)	110
Figure 2.14- Photo de badauds lors des émeutes de Lichtenhagen.....	111
Figure 2.15 - Histogramme des valeurs propres et graphe des variables de l'ACP	112
Figure 2.16- Croisement de deux typologies existantes avec les résultats de l'ACP.....	114
Figure 2.17 - Synthèse de la périphéricité globale, ACP sur les quatre dimensions.....	115
Figure 2.18 - Typologie des Kreise selon leur type de périphéricité	117
Figure 3.1 - Superposition des différents maillages utilisés	122
Figure 3.2 - Variation de la population entre 1991 et 2011 par Nahbereich.....	127
Figure 3.3 - âge médian par Nahbereich.....	129
Figure 3.4 - Indice de masculinité par Nahbereich (2011)	130
Figure 3.5 - Densité de population (hab/km ²) par Nahbereich (2011)	132
Figure 3.6 - Part des logements vacants par Nahbereich (2011)	133
Figure 3.7 - Carte du taux d'équipement en fibre avec débit supérieur à 100 mb/s par commune	135
Figure 3.8 – Distance-temps à Schwerin par Nahbereich	138
Figure 3.9 - Impact de la réforme territoriale de 2011 sur la distance temps à la préfecture	139
Figure 3.10 - Distance à la préfecture du Landkreis par centre de Nahbereich.....	141
Figure 3.11 - Taux de vote AfD par Nahbereich.....	143
Figure 3.12 - Taux de vote NPD par Nahbereich.....	144
Figure 3.13 – Graphique des variables de l'ACP, axes 1 et 2	145
Figure 3.14 – Indice synthétique de périphéricité	145
Figure 3.15 – Indice synthétique de périphéricité déformée selon la population	146
Figure 3.16 - Types de centres et de périphéries	148
Figure 3.17 - Types de périphéricité déformés selon la population	149
Figure 3.18 - Distance à une pharmacie, région du lac Schaal	153
Figure 3.19 - Distance à une pharmacie, région de Demmin.....	154
Figure 3.20 - Distance à une pharmacie - région de la lagune de Stettin.....	155
Figure 3.21 - Distance à une école primaire, région du lac Schaal	158

Figure 3.22 - Distance à une école primaire, région de Demmin.....	159
Figure 3.23 - Distance à une école primaire, région de la lagune de Stettin	160
Figure 3.24 - Distance à un Gymnasium, région du lac Schaal	161
Figure 3.25 - Distance à un Gymnasium, région de Demmin.....	162
Figure 3.26 - Distance à un Gymnasium, région de la lagune de Stettin	163
Figure 4.1 - Carte croisant la typologie selon l'accessibilité et la densité, typologie de 2010	172
Figure 4.2 - Carte des types d'espaces selon la typologie de 2011	174
Figure 4.3 - Carte de l'indice de ruralité	176
Figure 4.4 - Typologie rural-urbain du Thünen-Institut.....	177
Figure 4.5 - Typologie des Kreise selon leur situation socio-économique	178
Figure 4.6 - Typologie à deux classes selon la situation socio-économique	179
Figure 4.7 - Délimitation et typologie des espaces ruraux selon l'approche de l'Institut Thünen	180
Figure 4.8 - Affiche de promotion de l'innovation en milieu rural.....	187
Figure 4.9 - Provenance des fonds BULE (en millions d'euros)	196
Figure 4.10 - Couverture de la brochure BULE.....	199
Figure 4.11 - Carte à trou des espaces ruraux allemands	199
Figure 4.12 - Chiffres clés sur les espaces ruraux – extrait de la brochure de présentation de BULE	200
Figure 4.13 - Extraits de la campagne de sensibilisation sur l'importance des espaces ruraux	201
Figure 4.14 - Temporalité des différents programmes BULE.....	202
Figure 4.15 - Graphique de répartition des financements BULE	202
Figure 4.16 - Projets financés par Land par le programme Land.Digital (2017-2022).....	208
Figure 4.17 - Part des villages gagnants situés dans les Länder de l'Est.....	212
Figure 4.18 - Interventions de l'école du développement rural.....	216
Figure 4.19 - exemple d'intervention de l'École du développement rural.....	218
Figure 4.20 - Nahbereich sélectionnés dans le cadre du programme ländliche Gestaltungsräume.....	220
Figure 4.21 - Copie d'écran de la carte interactive du Fonds pour la Poméranie-occidentale	224
Figure 5.1 - Localisation des régions LEADER d'étude	239

Figure 5.2 - Petit-déjeuner LEADER dans la serre rénovée par des fonds LEADER dans la région du lac Schaal	243
Figure 5.3 - Photographies de la conférence LEADER du Land le 11 avril 2019	244
Figure 5.4 - Carte des Landkreise et des régions LEADER du Land de Mecklembourg-Poméranie pour la période de financement 2016-2022	247
Figure 5.5 - Nombre de projets LEADER financés entre 2014 et 2017 (région campagne de Demmin)	256
Figure 5.6 - Orchestre d'instruments à vent de l'école de Ferdinandshof	263
Figure 5.7 - Photo de l'exposition permanente dans un monastère financée par LEADER...	265
Figure 5.8 - Château de Kummerow (première restauration de 2012 à 2016 via LEADER) ..	266
Figure 5.9 - Exemple de projet financé par LEADER dans la région de Demmin : aire de jeu « intergénérationnelle »	271
Figure 5.10 - Photos de « maisons multiples » de la région de la lagune de Stettin	273
Figure 5.11 - Assainissement d'un ancien presbytère dans la région LEADER de Demmin.	281
Figure 6.1 - Ancien et nouveau logo du Land	295
Figure 6.2 - Photos accompagnant les éditoriaux de mai 2019 et février 2020	298
Figure 6.3 - extrait du site <i>anheuern in MV</i>	299
Figure 6.4 - Photos des lettres de février 2019 et mai 2021	300
Figure 6.5 - Patrimoine classé du Mecklembourg-Poméranie.....	303
Figure 6.6 - Chênes millénaires d'Ivenack - nouveau chemin de promenade ajouté en 2018	305
Figure 6.7 - Lotissements en construction à Zarrentin.....	317
Figure 6.8 - Carte de la région transfrontalière	321
Figure 6.9 - Logo "Meck Schweizer"	331
Figure 6.10 - Carte des régions touristiques du Plateau des lacs.....	335
Figure 6.11 - Trois sous-ensembles à valoriser conjointement.....	337

Liste des tableaux

Tableau 0.1 - Types d'acteurs interrogés.....	15
Tableau 0.2- Récapitulatif des grandes lignes du guide d'entretien.....	15
Tableau 0.3 - Récapitulatif des abonnements	17
Tableau 1.1 - Tableau de variation de la population par tranche de cinq ans depuis la Réunification.....	28
Tableau 1.2 - Présentation des principaux outils des politiques fédérales en lien avec le tournant démographique	35
Tableau 1.3 - Différentes agences de soutien du mouvement de retour à l'Est	47
Tableau 1.4 - Tableau récapitulatif de la situation démographique des régions d'étude.....	55
Tableau 2.1 - Naissance et développement de la notion de périphérisation (Peripherisierung)	77
Tableau 2.2- récapitulatif des critères sélectionnés pour mesurer la périphéricité.....	87
Tableau 2.3- Centralité de Cologne pour la dimension dépendance	105
Tableau 2.4 - Récapitulatif des types de périphéricité.....	119
Tableau 3.1 - Synthèse des critères de mesure de la périphéricité à l'échelon du Nahbereich	125
Tableau 4.1 - Critères de la typologie fondée sur la densité (2011).....	173
Tableau 4.2 Critères de l'indicateur de ruralité	176
Tableau 4.3 - Montant du financement du développement rural par Land (en millions d'euros)	192
Tableau 4.4 - Répartition des fonds de la GAK entre les Länder	193
Tableau 4.5 - Récapitulatif des programmes mis en place dans le cadre de BULE.....	203
Tableau 4.6 - Gagnants du concours Land.digital	210
Tableau 4.7 - critères de sélection du concours Kerniges Dorf.....	213
Tableau 4.8- récapitulatif de la politique du Land dédiée à la Poméranie-occidentale entre 2016 et 2020.....	226
Tableau 5.1 - Périodes de financement du programme LEADER	233
Tableau 5.2- Répartition des fonds du FEADER (additionnés du cofinancement national) par domaine de financement par Land en pourcentage pour la période de financement 2014-2020	235
Tableau 5.3 - Récapitulatif des entretiens réalisés avec les managers LEADER	241

Tableau 5.4 - Extraits comparés des stratégies de développement, catégorie démographie - Forces.....	245
Tableau 5.5 - Comparaison administrative des régions LEADER étudiées.....	248
Tableau 5.6 - Comparaison des GAL au sein cinq régions LEADER étudiées.....	253
Tableau 5.7 - Les objectifs d'action LEADER par région d'étude.....	262
Tableau 5.8 - Les champs d'action par région d'étude.....	262
Tableau 5.9 - Focus sur les projets LEADER financés par la région du lac Schaal.....	278
Tableau 5.10 - Comparaison des panneaux des trois régions d'étude (Güstrow, 2019).....	279
Tableau 6.1 - Transposition du stigmatisme à des objets spatiaux.....	288

Liste des encadrés

Encadré 0.1 - Ancrage universitaire des séjours de recherche.....	13
Encadré 1.1 - Traduire le "tournant" démographique	23
Encadré 1.2 - L'immigration du travail en Allemagne depuis la Seconde Guerre mondiale...	33
Encadré 2.1 - Les conditions de la Réunification allemande à l'origine des difficultés des nouveaux Länder ?	69
Encadré 2.2 - Un regard critique sur les espaces périphériques en France	75
Encadré 3.1 - Décrochage sur le plan des infrastructures: l'accès à la fibre	134
Encadré 3.2 - La réforme territoriale du Mecklembourg-Poméranie (2011).....	141
Encadré 3.3 - construction des cartes d'accessibilité	151
Encadré 4.1 - Mesurer les inégalités de conditions de vie en Allemagne	183
Encadré 4.2 - Déroulement d'une séance de l'École du développement rural.....	217
Encadré 5.1 - Tensions dans une région et échec d'un projet LEADER.....	260
Encadré 5.2 - Envisager l'innovation LEADER différemment selon les Länder	271
Encadré 6.1 - Les émeutes de Rostock-Lichtenhagen.....	291
Encadré 6.2 - Analyse des lettres d'information du marketing du Land.....	295
Encadré 6.3 - Une violente opposition au tournant démographique.....	309

Table des matières

Remerciements	1
Sommaire.....	3
Introduction générale	5
Les inégalités entre anciens et nouveaux Länder, une spécificité géopolitique	5
Un cumul de difficultés dans les espaces ruraux de l'Allemagne orientale	6
1. Ancrage théorique : une approche des inégalités par la périphérisation.....	6
Une approche relationnelle du phénomène de décroissance	7
Des espaces périphérisés construits discursivement	7
Une lecture critique des modalités de la Réunification	7
2. L'action publique face à la périphérisation : vers un développement rural intégré ?	8
3. Question de recherche et hypothèses.....	10
4. Analyser le Mecklembourg-Poméranie dans le contexte de l'Allemagne et de l'Allemagne orientale	
11	
5. Croiser les méthodes et les échelles d'analyse.....	13
6. Structure de la thèse.....	18
Chapitre 1 : Tournant démographique et action publique en Allemagne : quelles stratégies et à	
quelles échelles ?.....	23
1. Le tournant démographique en Allemagne : le mesurer et le contrer.....	25
1.1. Décroissance démographique et vieillissement en Allemagne réunifiée.....	26
1.1.1. Des variations de populations contrastées entre Länder depuis 1991.....	26
1.1.2. Le vieillissement en Allemagne : un clivage Est/Ouest mais aussi nord/sud	28
1.2. Une double réponse politique face au tournant démographique : agir sur l'immigration et	
mobiliser le potentiel des habitants.....	31
2. Le tournant démographique, un défi plus spécifiquement est-allemand ?.....	41
2.1. L'Est bouleversé démographiquement par la Réunification	41
2.1.1. Des vagues de départs vers l'Ouest touchant particulièrement les jeunes et les femmes	41
2.1.1. Un vieillissement accéléré posant des problèmes structurels.....	43
2.1.2. Des perspectives de retour des personnes ayant quitté le Land : les « Rückwanderer ».....	45
2.2. Des stratégies de réponses des Länder calquées sur les politiques fédérales	46
2.2.1. Attirer un profil d'habitant spécifique : les actifs originaires du Land	46
2.2.2. Mise en place d'une stratégie démographique à l'échelle du Land.....	49
3. Le Mecklembourg-Poméranie, un observatoire des tendances est-allemandes.....	51
3.1. D'importantes disparités entre espaces urbains et espaces ruraux.....	51
3.1.1. Perte de population et vieillissement	52

3.1.2.	Trois terrains de recherche différenciés pour appréhender les dynamiques locales	54
3.2.	Des réponses politiques classiques mais souvent inadaptées aux contextes locaux	56
3.2.1.	Attirer de la main-d'œuvre qualifiée	56
3.2.2.	Les limites du contexte local dans les réponses au tournant démographique	59
Conclusion.....		62

Chapitre 2 : Des enjeux dépassant la démographie : la périphérisation comme grille de lecture

des inégalités territoriales allemandes 64

1.	Penser la périphérisation, un processus multidimensionnel de fabrication des périphéries	65
1.1.	Décroissance et périphérisation : des approches multidimensionnelles	65
1.1.1.	La décroissance urbaine en Allemagne	66
1.1.2.	De la décroissance à la périphérisation ?	68
1.1.3.	Définir les périphéries en France et en Allemagne	71
1.2.	La périphérisation, une notion interprétative et relationnelle.....	77
1.2.1.	Naissance de la périphérisation en sociologie rurale (milieu des années 2000)	78
1.2.2.	Développement de la périphérisation en géographie dans un contexte urbain (années 2010)	
	81	
2.	Comment appréhender et mesurer la périphérisation ?.....	83
2.1.	Définir quantitativement la périphéricité	83
2.1.1.	Un premier travail de définition statistique abouti en 2012.....	83
2.1.2.	Appréhender statistiquement la périphérisation dans ses quatre dimensions	86
2.2.	Identification des types de périphéricités par <i>Kreis</i> en Allemagne	89
2.2.1.	Analyse de la première dimension de la périphéricité : Abwanderung (Pertes migratoires) 89	
2.2.2.	Analyse de la deuxième dimension de la périphéricité : Abkopplung (décrochage économique)	96
2.2.3.	Analyse de la troisième dimension de la périphéricité : Abhängigkeit (dépendance)	102
2.2.4.	Analyse de la quatrième dimension de la périphéricité : Stigmatisierung (stigmatisation) 108	
2.2.5.	Synthèse des quatre types de périphéricité : indice global de périphéricité	112
2.2.6.	Analyse de la typologie des Kreise allemands selon leur type de périphéricité	118
Conclusion.....		120

Chapitre 3 : Périphéricité et accessibilité dans le Mecklembourg-Poméranie121

1.	Périphérisation à l'échelle d'un Land rural : la périphéricité appréhendée par les acteurs locaux et les statistiques	123
1.1.	Des territoires que l'on quitte : la dimension démographique de la périphérisation	126
1.2.	Une occupation du territoire contrastée.....	131
1.3.	Périphéricité administrative : l'éloignement des centres de décisions	136
1.4.	Un territoire à l'image négative, associé à l'extrême droite	142
1.5.	Synthèse de la périphéricité dans le Mecklembourg-Poméranie.....	144

1.6.	Typologie des centres et périphéries : différents degrés de périphéricités dans le Mecklembourg-Poméranie.....	147
2.	Une périphéricité sur le plan des infrastructures : accessibilité aux soins et à l'éducation	150
2.1.	Distance à un équipement de santé : l'accès à une pharmacie.....	151
2.2.	Distance à un équipement scolaire public : accessibilité des lieux d'enseignement.....	156
2.2.1.	Accès aux écoles primaires, une répartition relativement uniforme.....	156
2.2.2.	Fréquenter un Gymnasium pour obtenir le baccalauréat.....	161
	Conclusion.....	164
Chapitre 4 : Action publique et développement rural en Allemagne.....		168
1.	L'échec d'une politique de réduction des inégalités territoriales.....	170
1.1.	Définir les espaces ruraux : des typologies mouvantes.....	170
1.1.1.	Une première approche fondée sur la densité	170
1.1.2.	Une définition statistique des espaces ruraux fondée sur une pluralité de critères	175
1.2.	Agir pour le développement rural à l'échelon fédéral.....	181
1.2.1.	Retour sur les enjeux de la loi fondamentale (Grundgesetz).....	181
1.2.2.	Les objectifs du gouvernement fédéral concernant le développement rural	184
2.	Un cadre d'action multiscale : de l'Union européenne aux Länder.....	187
2.1.	L'Union européenne, actrice centrale du développement rural allemand	188
2.1.1.	Intégration du développement rural à la Politique Agricole Commune	188
2.1.2.	Répartition des fonds européens en Allemagne.....	189
2.1.3.	Lien entre Länder et UE.....	190
2.2.	Une action concertée entre Länder et État fédéral	192
3.	Des instruments plus souples s'inscrivant dans des cadres juridiques établis	194
3.1.	Un programme qui s'appuie sur des programmes antérieurs et des efforts de communication	195
3.1.1.	Un programme de développement rural interministériel et orienté vers l'expertise	196
3.1.2.	Une volonté de communiquer sur l'action du gouvernement fédéral	197
3.2.	Un foisonnement de programmes variés	201
3.3.	Focus sur un programme BULE : Campagne.Numérique (« <i>Land.digital</i> »)	207
3.4.	Un autre type de mesure reposant sur des candidatures : les concours fédéraux	211
4.	Les mesures de développement rural à l'échelle du Land.....	214
4.1.	Forum MV et école du développement rural	215
4.2.	Les « espaces ruraux à aménager » (<i>Gestaltungsräume</i>)	219
4.3.	Le cas de la Poméranie-occidentale, un concentré de périphéricité.....	221
	Conclusion.....	227
Chapitre 5 : Mobiliser le programme LEADER dans un contexte de périphérisation : stratégies locales d'adaptation à une politique européenne de développement rural		229

1.	LEADER, un programme européen de développement rural modulable	231
1.1.	Qu'est-ce que le programme LEADER ?	231
1.1.1.	Naissance et développement du programme LEADER dans les années 1990	231
1.1.2.	Le fonctionnement du programme LEADER, centré sur les Groupes d'Action Locale (GAL) 233	
1.1.3.	Des enjeux en matière d'innovation dans le programme LEADER.....	234
1.2.	Le programme LEADER en Allemagne, adaptable à chaque Land	235
1.3.	Appliquer le programme LEADER dans le Mecklembourg-Poméranie, un Land rural de l'est de l'Allemagne.....	237
2.	Méthodologie de l'enquête : la région LEADER comme point d'entrée sur le terrain	238
2.1.	Des régions LEADER aux dynamiques contrastées	238
2.2.	Les managers, figures centrales du programme LEADER	241
2.3.	L'observation pour mieux saisir les interactions entre les acteurs locaux	242
2.4.	L'analyse des documents d'aménagement, préalable nécessaire à la compréhension du fonctionnement de la région	244
3.	Des relations entre acteurs à différents échelons	246
3.1.	Un lien ambivalent entre <i>Landkreis</i> et LAG	246
3.2.	La constitution du GAL : des acteurs pionniers aux opportunistes	250
3.3.	Des porteurs de projets LEADER défaillants ?	254
3.3.1.	Échouer à se saisir de LEADER : la difficulté à mobiliser des porteurs de projets.....	254
3.3.2.	Gérer l'échec d'un projet LEADER, un discours officiel ambigu	259
4.	Quels projets financés et par quels moyens ?	261
4.1.	De la promotion de la culture à la création d'emploi	261
4.1.1.	Présentation des objectifs et des champs d'action.....	261
4.1.2.	Des projets en lien avec les services d'intérêt général et la qualité de vie.....	263
4.1.3.	Des projets tournés vers la culture et l'environnement	264
4.1.4.	Le tourisme et l'espoir de retombées économiques	265
4.2.	Innovation ou standardisation ?	267
4.2.1.	Interprétation de l'innovation par les managers des régions LEADER.....	268
4.2.2.	Une innovation relative aux retombées inattendues	272
4.3.	Les règles de financement, un facteur stimulant ou limitant ?	274
4.3.1.	Le financement de la région LEADER, révélateur d'inégalités et de mise en concurrence .	274
4.3.2.	Quelles stratégies de financements des projets ? Les contraintes financières au cœur des décisions des GAL	277
4.4.	LEADER, des capacités de financement ambivalentes	280
4.4.1.	La difficulté à circonscrire le rôle de LEADER	280
4.4.2.	Qui vote pour quel projet ? Jeux d'interconnaissance.....	281
	Conclusion.....	284

Chapitre 6 : Stratégies de développement des acteurs locaux	286
1. Des stratégies tournées vers un changement d'image : le patrimoine naturel comme principal atout	287
1.1. Dépasser l'héritage post-socialiste en valorisant les paysages	288
1.2. Une mise en patrimoine difficile à mettre en œuvre	301
1.2.1. Inventaire des ressources en vue d'un développement par la patrimonialisation	301
1.2.2. Une mise en réseau difficile	304
1.3. L'amorce d'un changement d'image en Poméranie-occidentale	305
2. Un développement exclusivement tourné vers les métropoles ?	312
2.1. Hambourg, une chance pour le développement de la région du lac Schaal	313
2.2. Un développement désormais tourné vers Stettin	318
2.2.1. Des avantages certains.....	318
2.2.2. Un rapprochement dissymétrique	324
2.3. Berlin, une clientèle inaccessible ?	327
2.3.1. Créer une identité touristique valorisable	328
2.3.2. Valoriser la complémentarité pour éviter la concurrence	334
Conclusion générale	341
Principaux résultats.....	341
Un changement de regard sur les espaces ruraux ?	344
Un accroissement des inégalités inter- et intra-régionales	345
Maillages administratifs et territoires de projets	346
Entre illusions et résignation des acteurs locaux.....	347
Une grille de lecture Est/Ouest qui reste pertinente.....	348
Perspectives de recherche	349
Bibliographie	351
Annexes	375
Liste des figures.....	383
Liste des tableaux.....	387
Liste des encadrés	389
Table des matières	390

L'enjeu de ce travail est d'analyser la complexité et les ambiguïtés des logiques, projets et acteurs du développement local dans les espaces ruraux allemands marqués par la « périphérisation » (*Peripherisierung*), au sens de processus faisant interagir déficit migratoire, affaiblissement économique, dépendance politique et stigmatisation. L'objectif est de comprendre dans quelle mesure les politiques de développement rural mises en œuvre à toutes les échelles visent à contrer la périphérisation, mais peuvent également contribuer à accentuer les inégalités territoriales entre les espaces périphérisés. Trois régions-LEADER ont été plus particulièrement investiguées par un travail d'enquête de plusieurs mois dans un Land marqué par l'ensemble des dimensions de la périphérisation : le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale.

La thèse, qui mobilise des analyses statistiques, cartographiques et discursives, s'organise en deux parties : la première dresse un état des lieux analytique du tournant démographique et des différents types de périphéricité en Allemagne, appréhendés quantitativement et qualitativement à plusieurs échelles. Elle montre que les espaces ruraux du nord-est de l'Allemagne combinent tous les aspects de la périphérisation, tout en étant marqués par des degrés différents de périphéricité. La deuxième partie présente le système complexe d'acteurs et de mesures réglementaires pour renforcer le développement des espaces ruraux. Elle analyse également dans quelle mesure les acteurs locaux se saisissent de ces politiques et mettent en place des stratégies de contournement, voire d'instrumentalisation des outils mis à leur disposition.

Mots-clés : Périphérisation - Développement local - Espaces ruraux - Politiques publiques - Changement démographique - Allemagne - Nouveaux Länder - Mecklembourg-Poméranie-Occidentale

This thesis aims at analysing the complexity and ambiguities of the logic, projects and actors of local development in "peripheralised" German rural areas. "Peripheralisation" (Peripherisierung) refers to a process in which migration deficit, economic weakening, political dependency and stigmatisation interact. The objective is to understand to what extent rural development policies implemented at all levels aim to counteract peripheralisation, while sometimes increasing territorial inequalities between peripheralised areas. This work is based on a cross-case analysis of three LEADER regions in Mecklenburg-Vorpommern, a Land marked by all four dimensions of peripheralisation. Drawing on statistical, cartographic and discursive analyses, the thesis is organised into two parts.

The first part draws up an analytical inventory of the demographic shift and the different types of peripherality in Germany, using quantitative and qualitative approaches at several scales. It shows that the rural areas of Northeast Germany combine all aspects of peripheralisation, while being marked by different degrees of peripherality. The second part highlights the complex system of stakeholders and regulatory measures set up to strengthen the development of rural areas. It also evaluates the extent to which local stakeholders seize these policies and implement strategies to circumvent or even instrumentalise the tools at their disposal.

Keywords : Peripheralisation - Local development - Rural areas - Public policy - Demographic change - Germany - Eastern Germany - Mecklenburg-Western Pomerania