



HAL
open science

L'État et la décollectivisation dans les nouveaux Länder allemands

Guillaume Lacquement

► **To cite this version:**

Guillaume Lacquement. L'État et la décollectivisation dans les nouveaux Länder allemands. Presses de Sciences Po. Anne-Marie Le Gloannec (éd), L'Etat en Allemagne, la République fédérale après la réunification, p.265-284, 2001. hal-02460996

HAL Id: hal-02460996

<https://univ-perp.hal.science/hal-02460996>

Submitted on 30 Jan 2020

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.

Le terme de décollectivisation désigne l'action politique qui commande le transfert des moyens de production et d'échange du domaine collectif à celui de l'initiative privée. Décollectiviser, c'est le programme de restructuration économique et sociale de l'agriculture dans lequel se sont engagés, à des rythmes et à des degrés divers, les pays d'Europe centrale et orientale à la suite de l'effondrement de leurs régimes communistes. Les nouveaux pouvoirs ont initié un processus de transition qui vise à substituer aux mécanismes de l'économie centralisée et planifiée, les lois du marché et de l'initiative privée. Dans les campagnes, cette transition vers le marché impose le démantèlement du système collectiviste des coopératives et des fermes d'État, et implique la mise en place de nouvelles structures d'exploitation compatibles avec l'économie de marché. Elle oblige également à la redéfinition des procédures d'aménagement des espaces ruraux, dans le but de recréer les conditions du développement local. Elle exige enfin la transformation des modes de gestion territoriale, dans l'intention de restaurer les fondements de la démocratie locale.

Dans les nouveaux Länder allemands, la transition des espaces ruraux est portée par un projet global de restructuration et d'intégration territoriales. La décollectivisation se résout ici à un transfert de modèle : modèle agricole tout d'abord, celui de l'exploitation familiale, désignée comme l'unité fondamentale du développement économique et social à la campagne; modèle rural ensuite, celui de campagnes accueillant des activités qui structurent les économies locales et satisfont les besoins des sociétés urbaines; modèle politico-administratif enfin, celui de l'autonomie locale comme expression élémentaire du principe de subsidiarité.

Dans ce processus de transition, l'État fédéral a joué et joue encore depuis l'Union économique et monétaire, et surtout depuis la Réunification, un rôle déterminant. La disparition de l'État est-allemand et la volonté politique clairement exprimée de prendre en charge le transfert de modèle économique et social ont conféré à l'action politique du gouvernement fédéral un caractère à la fois didactique et directif. L'État fédéral s'est octroyé un rôle d'initiateur et de régulateur dans le processus de transition. En composant le dispositif législatif et en assumant la plus grande partie du financement des opérations, il justifie de ses prérogatives et de la nécessité de son interventionnisme, avant d'engager

¹ Maître de Conférences en Géographie, Université de Perpignan, membre de l'UPRES-A 5045 "Mutations des territoires en Europe", Université Paul Valéry de Montpellier.

progressivement la délégation de ses moyens d'action à des organismes institutionnels plus ou moins autonomes.

1 - La politique de restructuration agricole

Lorsque le ministre ouest-allemand de l'agriculture, I. Kiechle, se voit confier au lendemain de la Réunification, l'administration de l'économie agricole de l'ex-RDA, il est intimement convaincu de la réversibilité du processus de collectivisation et de l'amorce rapide, dans le nouveau contexte économique et social, d'un mouvement spontané de création d'exploitations agricoles familiales sur le modèle occidental. L'arrivée en janvier 1993 d'un nouveau titulaire au poste de ministre fédéral de l'agriculture, Jochen Borchert, dont la famille est pourtant originaire de l'ex-Allemagne de l'Est, n'a guère modifié les fondements idéologiques de la politique gouvernementale de restructuration agricole dans les nouveaux Länder². Depuis la Réunification, la politique du gouvernement fédéral et de son ministère de l'agriculture repose sur le transfert du modèle de l'exploitation familiale par le démantèlement du système des coopératives et des fermes d'État.

a - Une mission dictée par un choix de société

La diffusion publique des objectifs de la politique agricole s'appuie sur l'élaboration d'une littérature légitimatrice. Pour les responsables politiques de Bonn, la restructuration économique et sociale des nouveaux Länder est l'occasion de préciser le sens de l'activité agricole dans les pays industrialisés de la fin du XX^e siècle. Le discours officiel se formule dans la promotion d'une agriculture intégrée au développement économique global de la société moderne industrielle, comme l'instrument privilégié de la mise en valeur des espaces naturels et du dynamisme des espaces ruraux³. Le discours se poursuit par la redéfinition de l'exploitation agricole, unité de production normative, tant dans sa forme que dans sa finalité économique et sociale et dans ses fonctions de production. Exploitation paysanne à temps complet ou à temps partiel, l'unité de base de la production agricole est une entreprise individuelle, indépendante et responsabilisée. Son fonctionnement contribue à la croissance des revenus et du bien-être de la famille qui la dirige, et doit permettre l'accumulation d'un capital propre destiné à assurer la pérennité de

² “ Stillelegung mit mehr Markt kombinieren ”, entretien avec le nouveau ministre fédéral de l'agriculture, in *Top Agrar*, 3/März, pp. 28-32.

³ BMELF : “ Aktuelle Fragen zur Agrarpolitik : Bundesminister Jochen Borchert antwortet. 2. Auflage 1994 ”, in *BMELF informiert*, 2/94, 15. September 1994, pp. 1-3.

ses capacités productives et concurrentielles. Le discours l'invite en outre à développer ses fonctions de production sur la base de la généralisation des systèmes de polyculture-polyélevage assurant au mieux le respect de l'environnement, et dans le cadre d'une rentabilité économique intégrée à l'économie de l'Allemagne réunifiée et de l'Union européenne.

Le discours fédéral réactive ainsi les fonctions économiques et sociales traditionnelles de l'agriculture, mais il lui assigne également une fonction écologique et conservatoire nouvelle. Dans ce cadre, l'approche normative de l'exploitation agricole sur le modèle de l'exploitation familiale exige en premier lieu la réanimation de la notion juridique de propriété privée dans un pays où, si elle a été officiellement maintenue, la pratique en a été profondément altérée par les législations restrictives du système communiste. Elle impose ensuite le démantèlement et la restructuration juridique des exploitations existantes fondées sur le principe du travail collectif. Elle conduit enfin à la redéfinition des principes fondamentaux de la production agricole par le rejet du mode industriel de production qui a primé en Allemagne de l'Est pendant près de quarante ans. Tels sont les objectifs fondamentaux de la politique agricole du gouvernement fédéral.

b - Des mécanismes de l'intervention directe...

La mise en œuvre de la politique agricole du gouvernement fédéral s'opère tout d'abord dans le cadre d'un dispositif législatif contraignant. Le 7 juin 1991, le gouvernement fait adopter par le Parlement une nouvelle version de la Loi d'Adaptation de l'agriculture (*Landwirtschaftsanpassungsgesetz*) qui modifie à plusieurs titres la législation votée précédemment par la Chambre du Peuple (*Volkskammer*) de l'ex-RDA. En effet, elle précise les modalités de la rétrocession des biens en propriété privée. Elle simplifie les conditions de sortie de la coopérative et de création des exploitations individuelles. Et elle clarifie le processus de transformation juridique des coopératives agricoles, en prévoyant de nouveaux statuts, en réglementant les procédures de privatisation et de redistribution du capital, et en imposant un calendrier de restructuration⁴. Terre, capital, travail, les trois facteurs de la production agricole font l'objet d'une restitution et/ou d'une indemnisation. Restitution et indemnisation sont cependant différentielles car elles avantagent les propriétaires fonciers et les détenteurs d'inventaire sur les coopérateurs qui n'ont apporté que leur travail. Dans tous les cas, la

⁴ BMELF : "Leitfaden zum Landwirtschaftsanpassungsgesetz", in *BMELF informiert*, Bonn, Dezember 1992, p. 1.

BMELF : *Neufassung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes*, Bonn, September 1992, 44 pages.

procédure privilégie les membres qui quittent la coopérative dans l'intention de créer une exploitation individuelle.

Cette politique de décollectivisation est soutenue par un engagement financier important de la part des pouvoirs publics. En effet, les responsables politiques et économiques sont convaincus que la transformation d'une agriculture collectivisée en une agriculture familiale ne peut s'opérer par la simple et brutale introduction des lois du marché. L'intervention de l'État fédéral est donc perçue comme une nécessité économique et sociale, mais aussi comme un impératif politique. Le gouvernement justifie un interventionnisme compatible avec l'économie de marché dans la mesure où l'aide de l'État doit créer les conditions de l'investissement et stimuler les capacités entrepreneuriales des chefs d'exploitation⁵. Aides directes à l'installation et à l'adaptation des nouvelles exploitations agricoles, prêts publics et emprunts subventionnés, financement partiel des dépenses d'investissement et de modernisation du capital d'exploitation : l'effort budgétaire consenti par le gouvernement fédéral est considérable, surtout à un moment où les directives européennes imposant la réduction des dépenses agricoles limitent sa marge de manoeuvre financière réelle. L'aide fédérale se veut efficace et non discriminatoire : elle s'adresse à l'ensemble des exploitations agricoles, toutes formes juridiques confondues, dans l'intention de prévenir l'effort encore récent et fragile de restructuration et d'adaptation contre les aléas introduits par les conditions nouvelles de concurrence. Toutefois, même si l'État a accepté de prendre en charge une partie des dettes contractées par les coopératives sous l'ancien régime, les successeurs des coopératives restent soumis à l'obligation de remboursement d'emprunts, dont le montant et les intérêts ont été convertis en DM par le Traité d'Union économique et monétaire⁶. Par les contraintes qu'il impose aux nouvelles entreprises de coopération et par les avantages qu'il accorde aux exploitations individuelles, le dispositif financier a été manifestement aménagé au service de la promotion du nouveau modèle agricole.

c - ...à la délégation de compétence

Parallèlement au cadre juridique de la Loi d'Adaptation, le gouvernement s'est doté d'un organisme institutionnel particulier : la *Treuhandanstalt*. Créée en mars 1990 par le

⁵ “ Erste äusserung unseres neuen Bundeslandwirtschaftsministers ”, in *Informationsblatt des SBV (Sächsischer Bauernverband)*, 3/1993, pp. 2-14.

⁶ BMELF : “ Neue Regelung bei Altschulden ostdeutscher Betriebe : Abfindung früherer LPG-Mitglieder erleichtert ”, in *BMELF informiert*, Mai 1992, pp. 1-2.

BMELF : “ Arbeitsanweisung zur bilanzielle Entlastung von landwirtschaftlichen Unternehmen nach dem DM-Bilanzgesetz ”, in *BMELF informiert*, Juni 1992, pp. 1-6.

gouvernement Hans Modrow, elle était à l'origine une sorte de holding d'État chargée de la privatisation de l'économie socialiste. Elle est donc un héritage de la *Wende*. Mais à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Réunification, elle devient une société fédérale de droit public sous la responsabilité politique du ministère des finances et de l'économie⁷. Elle a tout d'abord présidé à la rétrocession gratuite à l'État fédéral et aux collectivités territoriales (Länder et communes) des biens dont ils étaient primitivement propriétaires, dans le cadre d'un programme global de reconstruction des infrastructures de communication et d'aménagement de lotissements d'habitation. D'autre part, en tant que dépositaire de la propriété socialiste, elle a mené une politique active et sélective de privatisation du bâti et du foncier en procédant par appels d'offre auprès d'acquéreurs privés et en soutenant les initiatives économiques favorables au secteur agricole. A cette fin, le gouvernement avait prévu la redistribution des terres de l'ancienne Propriété du Peuple en deux temps : un programme d'allocation des terres en fermage dans le cadre de baux à long terme d'une part, et d'autre part un programme d'accession à la propriété dont la mise en oeuvre a été différée jusque à ce qu'un compromis politique ait été adopté sur le problème du dédommagement des anciens propriétaires victimes des expropriations de la Réforme agraire de 1945.

C'est en fait à une société de droit privé qu'a été confiée la lourde tâche de mettre en oeuvre et de poursuivre après la fermeture de la *Treuhandanstalt* en décembre 1994, le programme de privatisation des biens de la Propriété du Peuple dans le secteur agricole. Consortium bancaire créé en avril 1992 en partenariat avec la *Treuhandanstalt*, la *BVVG* (*Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft* = Société d'exploitation et de gestion des terres)⁸ a entrepris parallèlement à la liquidation des fermes d'État, la redistribution des terres⁸ aux différents exploitants agricoles selon une hiérarchie établie par le gouvernement fédéral, qui avantage ostensiblement les nouveaux agriculteurs individuels sur les entreprises de coopération nées de la restructuration des coopératives⁹. Le programme d'allocation des terres en fermage s'est lentement mis en place en 1993 et a ensuite rapidement progressé à partir de 1994. Le second s'est ouvert en 1995, mais à la fin de

⁷ PLEINE M. et v. HIPPEL G. : " Gesetzlicher Auftrag, Aufbau und Auftrags Erfüllung der Treuhandanstalt unter Berücksichtigung des Agrarbereichs ", in *Berichte über Landwirtschaft*, Band 71, Mai 1993, p. 169.

⁸ Les terres à privatiser couvrent une superficie de plus de un million d'hectares.

⁹ BMELF : " Agrarwirtschaft in den neuen Ländern : aktueller Überblick ", in *BMELF informiert*, Januar 1993, pp. 15-17.

BVVG : *Verwertung ehemals volkseigener landwirtschaftlicher Flächen*, Februar 1993, non publié, 6 pages.

BMELF : " Aktuelle Fragen zur Agrarpolitik, Bundesminister Jochen Borchert antwortet ", in *BMELF informiert*, März 1994, pp. 33-35.

l'année 1996, 332 ha seulement avaient été vendus¹⁰. Le programme d'accession à la propriété établit également une hiérarchie entre les différents types d'acquéreurs potentiels. Cette dernière ne remet pas en cause la priorité accordée aux exploitants familiaux par la précédente. Mais, en introduisant de nouveaux types de bénéficiaires, elle témoigne de la prise en compte par les autorités des enjeux économiques de la restructuration et de la sensibilité des acteurs sociaux à ce sujet. Si les allemands de l'Ouest et les étrangers pouvaient bénéficier du programme précédent à des conditions avantageuses, ils devront désormais opérer leurs transactions au prix du marché. Par contre, les sociétaires des entreprises de coopération pourront prétendre à titre individuel à l'acquisition de parcelles. Mais surtout, la pression du lobby¹¹ des anciens propriétaires a été telle, que le gouvernement a été obligé d'accorder en dernier lieu le bénéfice du programme de privatisation aux victimes de la Réforme agraire et des expropriations de la période socialiste (Loi sur le dédommagement de 1994). Il a fallu plus de quatre ans à la coalition gouvernementale pour vaincre l'opposition social-démocrate au *Bundestag*, et l'opposition, toutes tendances politiques confondues, des députés des nouveaux Länder au *Bundesrat*, et pour parvenir à établir un consensus politique sur le sujet : la question de la restitution a été définitivement écartée et la procédure de compensation demeure soumise à des conditions d'acquisition qui limitent la superficie des terres acquises et préservent le marché des risques de spéculation foncière. Pourtant, le programme d'accession à la propriété est bloqué. La Loi sur le dédommagement est contestée par les syndicats agricoles et les représentants politiques des nouveaux Länder. Ils craignent en effet l'élargissement des droits des anciens propriétaires à l'occasion de la mise en oeuvre des décrets d'application. L'affaire est grave, puisque c'est la légitimité même de la Loi qui est remise en cause au nom du Traité de Réunification qui prescrit la reconnaissance de la Réforme agraire et l'irréversibilité des expropriations des grands domaines comme l'une des conditions fondamentales de l'absorption de l'État est allemand dans la République fédérale. Pour leur part, les anciens propriétaires dénoncent l'incompatibilité du programme de privatisation des terres avec la législation européenne sur la concurrence et remettent en cause le principe de la compensation en argumentant sur les avantages économiques et sociaux supposés de la restitution.

Dans la nouvelle distribution des rôles, seule l'autorité souveraine détient la prérogative de proposer une renégociation de la Loi sur le dédommagement, et donc le pouvoir effectif de faciliter la privatisation des terres agricoles. Pourtant, la *BVVG* est

¹⁰ “ Wird der EALG-Flächenerwerb politisch verzögert ? ”, in *Top Agrar Spezial* 6/1997, pp. 6-8.

¹¹ *Arbeitsgemeinschaft für Agrarfragen* : fondée en 1990, l'association regroupe plus de 2 000 membres, qui pour la plupart résident dans les anciens Länder.

souvent tenue responsable des blocages du système. Ses détracteurs sont nombreux à dénoncer la “braderie” opérée sur les biens de l'ancienne Propriété du peuple, les injustices réelles ou supposées de ces adjudications préférentielles, ou sa lenteur “bureaucratique” dans l'examen des dossiers de candidature aux divers programmes de privatisation. Bouc émissaire, elle focalise, comme la *Treuhandanstalt* en son temps, les mécontentements de tous bords, jouant un rôle d'écran entre le gouvernement et les acteurs sociaux, exploitants agricoles, propriétaires fonciers et syndicats agricoles.

2 - La rénovation de l'espace rural

L'action de l'État dans le processus de transition ne se limite pas à la restructuration du secteur agricole. Elle s'attache également à la reconversion des activités économiques dans l'intention d'aider à la recomposition des sociétés locales déstructurées par le collectivisme agraire et de favoriser la restauration des paysages ruraux défigurés par les choix de développement et d'aménagement de l'ancien régime. La promotion de nouvelles campagnes dans les régions orientales de l'Allemagne exige l'élaboration d'une politique globale d'aménagement, dont l'État fédéral entend partager avec chacun des Länder concernés, le financement et la mise en oeuvre.

a - Une campagne ou des espaces ruraux ?

Dans le discours du gouvernement fédéral, la redéfinition de l'exploitation agricole se double d'une nouvelle approche de l'espace rural. Délaissé par plusieurs décennies de développement industriel et urbain, ce dernier est réhabilité dans ses fonctions de conservatoire du milieu naturel et des valeurs originelles de la vie en société. Il est composé de paysages, qui, au fil des siècles, ont été façonnés par des communautés villageoises dans le respect du milieu naturel. Cet héritage, à l'origine ce don de la nature, constitue le fondement même de l'existence des sociétés humaines. Il est à préserver, il est à protéger, car il est à transmettre aux générations futures. Dans ce cadre idéologique, la campagne s'affirme comme le creuset de l'épanouissement des solidarités villageoises, au delà des inégalités sociales et des différences d'âge, comme l'espace vertueux de la cohésion sociale. Pour le gouvernement fédéral, ce sont ces valeurs fondamentales que toute politique de développement et d'aménagement de l'espace rural doit désormais prendre en compte.

Mais, cette image idyllique et ce discours consensuel se heurtent à une réalité économique et sociale qui a conduit à une forte différenciation des espaces ruraux. En

effet, la mise en oeuvre de la politique de transition économique et sociale a rapidement plongé les campagnes des nouveaux Länder dans un état de crise généralisée. La transformation des coopératives est-allemandes s'est opérée dans un contexte de passage immédiat au marché et dans le cadre de l'application quasi totale des règlements communautaires¹². C'est sans préparation et sans véritable protection, puisque le concept de " frontière verte " n'a pas été retenu par le gouvernement fédéral, que les coopératives agricoles ont affronté le choc du marché et l'obligation de restructuration juridique. Le délestage de main d'oeuvre qui a suivi a été impressionnant et n'a épargné aucune classe d'âge et aucun des groupes sociaux, même s'il a touché massivement et presque en priorité les employés les plus âgés et les moins qualifiés, ainsi que le personnel féminin¹³. Cette crise de l'emploi agricole est d'autant plus grave qu'elle est dans les faits une crise de l'emploi rural, dans la mesure où les coopératives assuraient de nombreuses fonctions non agricoles et étaient donc pourvoyeuses de postes de travail dans des secteurs très variés. De plus, cette crise se produit à un moment où les perspectives de création d'emplois nouveaux en milieu rural demeurent très faibles. En effet, la modernisation des industries agroalimentaires a entraîné la concentration spatiale des implantations, tandis que la rationalisation de la production ne permet d'offrir que des emplois peu nombreux et pour la plupart qualifiés. En outre, les autres secteurs de l'activité économique ne présentent au lendemain de la Réunification qu'une faible alternative de développement. Malgré l'aménagement rapide de nombreuses zones d'activités destinées à les accueillir, les petites et moyennes entreprises s'installent en priorité le long des grands axes de communication et délaissent les arrière-pays.

Le gouvernement mise cependant beaucoup sur le développement des activités de tourisme et de loisirs et sur la multiplication des emplois liés à la protection de l'environnement et à l'entretien du patrimoine. Mais, cette option pose comme condition de réinventer les cadres de l'aménagement du territoire et du développement économique et social à la campagne. Elle impose la modification du mode de classification de l'espace qui repose jusqu'à présent sur des critères de densité et de centralité. Les nouveaux critères doivent prendre en compte la diversité des formes de l'occupation, la variété des structures économiques, les différentes aptitudes au développement agricole et/ou touristique, l'état des infrastructures et le rôle potentiel de l'environnement. En conséquence, le gouvernement a confié au ministère de l'aménagement le soin de

¹² HEINE J. : " Les mesures prises dans le secteur agricole pour l'intégration de la RDA dans la Communauté ", in *Revue du marché Commun et de l'Union Européenne*, mars 1991, n°345, pp. 203-205.

¹³ SCHMIDT K. ET NEUMETZLER H. : *Struktureller Anpassungsprozeß der ostdeutschen Landwirtschaft im Blickpunkt von Beschäftigung und Erwerbstätigkeit*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 1993, pp. 27-40.

redistribuer les espaces ruraux dans de nouvelles catégories couvrant l'ensemble du territoire fédéral. Cette reconnaissance de la différenciation profonde des espaces ruraux, transforme les conditions de l'action politique en matière de développement et d'aménagement et conduit le gouvernement fédéral à privilégier la coopération et la délégation de compétence.

Conférence ministérielle sur l'aménagement du territoire

Résolution de la 24^{ème} session tenue le 8 mars 1995 à Dusseldorf

Essai de typologie...

- les espaces périurbains

Avec une densité de population supérieure à la moyenne, ils se caractérisent en général par une forme d'occupation de type rural. Ces espaces se sont développés sur la base d'une économie marquée par la classe moyenne. La différenciation régionale et locale des structures agricoles et industrielles, ainsi que les variations de densité de population participent à la structuration de ces espaces, qui assurent par ailleurs des fonctions de résidence et de récréation. Les régions rurales de la Rhénanie du Nord Westphalie ont les caractéristiques de ce type d'espace à fort potentiel de développement.

- Les espaces ruraux profonds

Les espaces éloignés des centres sont mal reliés aux régions de forte densité et se caractérisent par une structure de l'emploi presque exclusivement agricole. Leur localisation défavorable est souvent un obstacle décisif au développement. Les difficultés de toutes sortes s'y concentrent dans la mesure où les conditions du développement sont particulièrement défavorables : la densité de population est extrêmement faible, les infrastructures doivent être modernisées ou sont insuffisantes, l'offre en moyens de transport publics est limitée. Une grande partie des régions intérieures du Mecklembourg et du Nord Brandebourg en sont des exemples.

- Les espaces à fort potentiel touristique

Il s'agit ici d'espaces de faible densité dotés d'un grand potentiel de développement paysager. Ils peuvent ainsi disposer de sources de revenus alternatives et saisonnières. Ils se situent pour l'essentiel sur les liserés côtiers de la Mer du Nord et de la Baltique, dans les régions de lacs, les vallées fluviales, les régions de la montagne alpine et de la moyenne montagne.

- Les espaces à vocation agricole

Dans ce type de région, l'agriculture et les autres formes d'activité dégagent des revenus élevés. Cela tient aux conditions économiques et sociales favorables sur lesquelles reposent les structures agricoles. Les handicaps naturels à la production sont souvent compensés par l'agrandissement de la taille de l'exploitation, l'ajustement de la charge en main d'oeuvre et la proximité par rapport aux marchés. Les régions de loess et les vignobles en sont de bons exemples.

- Les espaces faiblement peuplés marqués par des tendances de croissance industrielle

Leur évolution et leur dynamisme viennent avant tout de la croissance de l'emploi dans les activités de transformation. Dans ces espaces, l'agriculture comme source essentielle de l'emploi a été remplacée par des activités secondaires et tertiaires recourant à de la main

d'oeuvre qualifiée. Ces régions bénéficient en outre d'une bonne accessibilité par rapport aux centres économiques, comme par exemple la région de Emd¹⁴.

b - Une action déléguée aux Länder

Dans le contexte économique déprimé de l'après Réunification, le gouvernement n'a pas eu d'autres choix que de recourir aux mesures palliatives de la politique de traitement social du chômage : départs anticipés à la retraite, départs en préretraite, travail à temps réduit (*Kurzarbeit*), emplois *ABM* (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*) principalement affectés soit aux nouvelles entreprises de coopération, soit aux collectivités locales pour des travaux d'utilité publique. Mais, le parrainage financier de l'État ne se réduit pas au financement des mesures sociales de lutte contre le chômage de masse, qui sont de toute façon considérées comme provisoires. Il concerne également la rénovation de l'espace rural dans lequel doit s'épanouir le nouveau modèle agricole. Dans le cadre de programmes divers cofinancés par les gouvernements de Land, le gouvernement fédéral a débloqué une série de subventions pour l'amélioration des infrastructures, les opérations de remembrement et la rénovation de l'habitat, et a confié à des sociétés de développement rural (*Landgesellschaften*) le soin de coordonner les efforts financiers et de cibler les projets de rénovation et de développement.

Conseil foncier et opérations de remembrement, planification du développement rural et rénovation des villages¹⁵, les *Landgesellschaften* ont un rôle essentiel de conseil auprès des collectivités publiques dans la mesure où ces dernières avaient été en grande partie dépossédées de leur prérogatives par des coopératives agricoles omnipotentes en matière d'aménagement et de développement économique et social. Ces sociétés de développement invitent les communes à une sorte de réapprentissage de leurs pouvoirs et de leurs devoirs, elles les aident à restaurer une autonomie politique bafouée par l'ancien régime. En somme, la nature et le contenu des missions des *Landgesellschaften* témoignent de la volonté politique de disloquer l'héritage d'un développement économique et social monostructurel (celui des coopératives agricoles) et d'éradiquer en milieu rural l'empreinte du socialisme et des relations politiques et sociales qu'il impliquait.

c - Un itinéraire imposé

¹⁴ Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau : *Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen, mittelfristiges Arbeits- und Aktionsprogramm*, 1995; S. 9-11.

¹⁵ BMELF : " Zur aktuellen Entwicklung der Agrarwirtschaft in den neuen Ländern : Bilanz und Ausblick ", in *BMELF informiert*, 20. August 1992, pp. 26-29.

La politique de restructuration du gouvernement fédéral suscite de la part des gouvernements de Land et de leurs responsables politiques au moins deux types d'attitude. La première est celle de l'adhésion sur le modèle du gouvernement saxon, qui tout en affirmant son indépendance politique à l'égard du gouvernement de Bonn et son esprit critique à l'égard du système de développement économique de l'Allemagne de l'Ouest, produit un discours et une action qui reprennent dans leurs grandes lignes celui et celle du gouvernement fédéral. La seconde est une attitude de contestation, incarnée par le Land de Brandebourg, qui revendique une "voie brandebourgeoise"¹⁶ de restructuration agricole et de transition vers l'économie de marché. Au delà des différences de couleur politique, la perception de la politique fédérale de décollectivisation par les gouvernements de Land, pose la question de la marge de manoeuvre politique réelle concédée par le Bund aux Länder.

Les prises de position de chacun des Länder ont nourri des débats politiques animés au *Bundesrat*. Les divergences de vue ont justifié des décisions politiques spécifiques en matière de ventilation des subventions, d'aménagement des infrastructures et de localisation des activités nouvelles. Ainsi, au nom de la spécificité de l'héritage brandebourgeois (le grand domaine prussien) et des difficultés économiques et sociales engendrées par la transition, le gouvernement de Potsdam s'est engagé dès le début à soutenir toutes les nouvelles exploitations agricoles sans discrimination. Il se défend de vouloir remettre en cause le processus de transition de l'agriculture vers l'économie de marché et revendique d'ailleurs les mêmes analyses que le gouvernement fédéral quant à la redéfinition des fonctions de l'exploitation agricole et à la nature des activités en milieu rural. Mais, il formule dans le même temps une conception politique non conforme à l'idéologie dominante :

“ l'aide à l'agriculture ne doit pas se limiter à l'exploitation familiale, comme veulent nous l'enseigner quelques spécialistes ouest-allemands de politique agricole. Cela signifierait que l'on se dégage de toute responsabilité à l'égard de l'héritage d'une politique agricole qui pendant des décennies a été pratiquée sur le dos des hommes et qui finalement a échoué. Nous reconnaissons que, pour d'autres raisons historiques, s'est développé à l'ouest le modèle de l'exploitation familiale. Mais, en ce qui nous concerne, nous nous octroyons le droit de résoudre d'autres problèmes avec d'autres moyens. Toutes les exploitations, quelle que soit leur forme juridique, doivent avoir chez nous les mêmes chances de développement. C'est la raison pour laquelle nous voulons soutenir les nouvelles formes de travail en commun,

¹⁶ Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Brandenburg: *Der brandenburgische Weg: Agrarpolitisches Programm für Systemwandel in der Landwirtschaft*, Potsdam, Januar, 1992.

comme l'agriculture de groupe. Le gouvernement du Land veut que les membres des *LPG* aient la possibilité d'expérimenter les nouvelles formes de production en commun.¹⁷

La prise en compte des intérêts de la majorité des actifs agricoles implique ainsi la maintien de structures d'exploitations non individuelles, même si elles doivent se caractériser temporairement par un seuil de compétitivité et de rentabilité inférieur aux normes ouest-allemandes et européennes. Les nouvelles coopératives ont au contraire un double rôle à jouer dans le processus de transition. Elles doivent permettre d'une part une adaptation plus souple du secteur agricole aux nouvelles contraintes économiques, grâce aux effets de taille qui limitent les risques de l'investissement et renforcent la position des producteurs sur le marché. D'autre part, en participant au maintien d'une partie de l'activité économique et de l'emploi, elles contribuent à atténuer la déstructuration des sociétés locales. Elles limitent les conséquences sociales du chômage massif et de l'exode vers les anciens Länder, en ménageant un véritable phase de transition vers une nouvelle économie rurale pourvoyeuse d'emplois alternatifs.

Entre les gouvernements de Land, les divergences de vue sont marquées sur bien des points. Mais le débat sur l'indemnisation des anciens propriétaires et sur le programme de privatisation des biens de la Propriété du Peuple a fait naître entre les ministres de l'agriculture des nouveaux Länder une solidarité de fait, qui s'est peu à peu affirmée, indépendamment de leur appartenance politique et des changements de coalitions gouvernementales. Les responsables politiques ont tranché entre le retour les anciens propriétaires et la prise en compte des entreprises de coopération, c'est-à-dire des successeurs juridiques des coopératives socialistes, dans l'évolution des espaces ruraux de l'Allemagne orientale. Les inconnues du processus de transition, dont les politiques ont fini par reconnaître le caractère non linéaire, ont sans doute imposé cette solidarité de fait et cette démarche protestataire, qui manifestent ici un véritable réflexe identitaire. Mais ce front politique est peut être aussi le signe révélateur d'un rapport de forces qui concède aux gouvernements de Land une marge de manoeuvre politique étroite dans la définition d'un itinéraire de décollectivisation finalement imposé et balisé par le gouvernement fédéral.

3 - La réforme administrative

¹⁷ Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Brandenburg : "Erfahrungen und Konzepte bei der Privatisierung des Agrarbodens in Brandenburg", in *Europäisches Symposium über die Entstaatlichung der Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in Europa*, Seelow, Brandenburg, 22.-24. Januar 1993, p. 21.

Dernier maillon du système de restructuration territoriale, la réforme communale doit s'efforcer de résoudre l'une des contradictions nées de la disparition brutale de l'État est-allemand et de son système administratif. Dans l'ex-RDA, les prérogatives des communes étaient limitées par le pouvoir effectif de gestion et de décision des grandes entreprises socialistes, dont les responsables siégeaient de droit dans les conseils des différents échelons du système administratif. A la campagne, c'est à la coopérative que revenait l'essentiel du pouvoir d'administration et de gestion du pouvoir local. Sur le modèle de la réforme administrative opérée en République fédérale dans les années soixante-dix, le gouvernement de la nouvelle Allemagne a mis en place dès 1990 le dispositif législatif qui doit conduire à la modification du maillage des communes et à la restauration de l'autonomie locale.

a - La normalisation administrative des nouveaux territoires de la République fédérale

La réforme administrative conduite dans les nouveaux Länder depuis l'Unification poursuit un double objectif. Le premier relève d'un choix politique. Il s'agit de recomposer le maillage territorial sur le modèle ouest-allemand, en restaurant les États fédérés qui avaient été supprimés en 1952, et en révisant les limites des circonscriptions administratives de niveau inférieur : les *Kreise* et les communes. Cette réforme territoriale constitue le cadre formel d'une véritable révolution politique puisqu'elle doit créer les conditions de la transition politico-administrative du centralisme démocratique vers le fédéralisme et l'autonomie locale. La dimension révolutionnaire de l'action politique procède ici de la volonté de démocratiser une organisation administrative marquée par un double héritage totalitaire. Elle implique le passage d'un système d'encadrement très centralisé à un système fédéraliste qui laisse un pouvoir significatif aux niveaux administratifs inférieurs. Le processus de démocratisation doit aboutir à terme à la création de collectivités territoriales à la fois souveraines dans la gestion des affaires locales, et compétentes dans l'exécution des tâches qui leur sont confiées par la Fédération.

Le second objectif est structurel et vise la rationalisation de l'administration et de la gestion de l'espace. Il nécessite alors l'harmonisation des maillages administratifs et territoriaux sur le modèle du système en vigueur dans les anciens Länder, dans l'esprit de la réforme introduite dans les années soixante-dix. Cette réforme structurelle est certes menée dans l'intention de diminuer le coût financier de l'administration publique et de faciliter la mise en oeuvre des projets d'aménagement du territoire. Mais, l'élargissement du maillage territorial est aussi conçu comme le moyen de garantir la préservation de

l'autonomie locale des communes rurales, car il permet d'éviter le transfert des compétences locales à un niveau supérieur de l'administration¹⁸.

b - Le partenariat entre Länder

La réforme administrative a été mise en oeuvre dans le cadre d'une formule de partenariat entre les anciens et les nouveaux Länder. Les axes de ce partenariat sont à géométrie variable. Ils associent souvent plusieurs anciens Länder dans la réorganisation administrative d'un Land de l'Est, sans que la proximité géographique de part et d'autre de l'ancienne frontière interallemande ne joue toujours un rôle déterminant. Les Länder se sont en fait rapprochés sur la base de situations territoriales posant des problèmes comparables. Le Land de Saxe est ainsi parrainé à la fois par le Bade Wurtemberg et la Bavière, mais dans le même temps les parlementaires saxons ont sollicités les conseils des autorités de Rhénanie Nord Westphalie afin de conduire la réflexion sur la réorganisation administrative du grand Leipzig. Ces parrainages se sont concrétisés par l'envoi de plusieurs centaines de conseillers ouest-allemands dans les nouveaux ministères de l'Est et dans les différents échelons du système administratif en train de se mettre en place. On assiste alors à un véritable transfert institutionnel et réglementaire. Les principes du redécoupage des *Kreise* et du regroupement communal sont rapidement adoptés. L'efficacité et la proximité de l'administration au bénéfice du citoyen s'obtiendront à partir de regroupements qui concilient à la fois les principes de la théorie des places centrales, les conditions topographiques et les héritages historiques et culturels qui ont marqué les relations entre les différentes communes. Les futurs regroupements s'opèreront sur la base d'un seuil minimum de population s'élevant à 5 000 habitants.

Amorcée en 1992, la réforme administrative conduite par chacun des nouveaux Länder s'achève en partie en 1994 par le redécoupage et l'agrandissement du maillage des *Kreise*, c'est-à-dire du niveau administratif intermédiaire entre le Land et les communes. Mais, la réforme communale se borne au départ, devant les réticences des représentants locaux fraîchement élus, à la formation de simples associations de communes aux compétences variées et inégales : *Amt* en Brandebourg et en Mecklembourg, *Verwaltungsgemeinschaft* en Thuringe et en Saxe-Anhalt, *Verwaltungsverband* en Saxe¹⁹. Dans les faits, ces associations de communes assurent une fonction de relais entre le pouvoir communal et les niveaux territoriaux supérieurs. Elles se sont d'abord formées au

¹⁸ SCHNEIDER H. et VOIGT R. : *Gebietsreform in ländlichen Räumen, eine Zwischenbilanz der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern*, Erfurt, 1994, pp. 1-23.

¹⁹ SCHNEIDER H. et VOIGT R. : *op. cit.*, pp. 75-123.

cours d'une phase d'organisation volontaire, avant qu'il n'incombe à chacun des ministères de l'intérieur de procéder dans une seconde phase au rattachement négocié des communes qui se sont retrouvées sans partenaire ou qui n'ont pas engagé de processus de réforme. Simples regroupements, dotés d'institutions et de moyens divers, les associations de communes manifestent le refus de reproduire à l'identique la réforme communale appliquée dans les anciens Länder. Le réflexe identitaire réduit la réforme territoriale à une simple réforme administrative. Cependant, sous la pression des gouvernements fédérés, les nouvelles associations communales ont en fait joué le rôle d'antichambre pour des fusions définitives qui se soldent partout dans les nouveaux Länder par la diminution du nombre des communes²⁰.

c - Les contradictions de la réforme communale

Finalement, les représentants du pouvoir local ont été obligés de céder des prérogatives récemment acquises et d'accepter l'exercice de l'autonomie locale par un nombre plus restreint d'élus dans le cadre d'entités territoriales en voie de formation. Dans le même temps, les entreprises agricoles qui ont pris la succession des coopératives socialistes ont récupéré une part importante de la gestion des affaires locales, alors que les conditions de l'aide à la restructuration les contraignaient à l'abandon de leurs fonctions non agricoles. En fait, la greffe des nouvelles exploitations familiales s'est révélée délicate. Nombreux sont les anciens coopérateurs qui ont recréé une exploitation individuelle, mais cette forme d'exploitation agricole demeure relativement marginale en terme de surface cultivée et d'impact économique et social : plus de la moitié des nouvelles unités sont en effet des exploitations à temps partiel qui pour la plupart assurent une fonction de refuge social pour tous les laissés-pour-compte du processus de transition, retraités, préretraités, travailleurs *ABM*, chômeurs et actifs en situation précaire. De ce fait, les nouvelles exploitations familiales ne constituent pas la structure agricole dominante dans les nouveaux Länder. La plus grande partie de la SAU est cultivée par les entreprises de coopération qui ont pour la plupart pris la succession des coopératives socialistes au terme de leur restructuration juridique.

Ces nouvelles entreprises agricoles sont dans de nombreux cas devenues de véritables entreprises rurales. Elles ont créé des filiales qui proposent aux communes leurs services de conseil, d'expertise et de réalisation, dans le domaine par exemple de la construction et de l'entretien des infrastructures locales. Elles se sont par ailleurs efforcées

²⁰ Cf. SCHMITT E. : *La réforme administrative et territoriale en ex-RDA*, mémoire de maîtrise, Université Paul Valéry de Montpellier, 1996.

de développer des activités économiques multiples, susceptibles de dégager des revenus complémentaires et de réaliser des bénéfices plus importants que ne le permet la production agricole, consécutivement à la réforme de la politique agricole commune, et aux différentes mesures de contingentements de la production. Elles sont ainsi devenues les actionnaires principaux et même parfois exclusifs de sociétés situées en amont et en aval de la production agricole. On a vu renaître de leurs cendres les anciennes pompes à essence, les anciens garages et autres ateliers de réparation et de construction, qui au départ avaient été sacrifiés sur l'autel de la déconcentration des exploitations, de la rationalisation de la production et de la privatisation des activités de service. Elles possèdent par ailleurs leurs propres chaînes de transformation et de commercialisation (abattoirs, boucheries, charcuteries, laiteries, fromageries) et prennent des participations dans les centres de distribution (supermarchés), afin d'y garantir l'écoulement de leurs produits. Elles investissent enfin dans le tourisme vert, en transformant les structures d'hébergement et de restauration de l'ancienne coopérative en hôtels restaurants, centres de loisirs et salles de congrès.

L'emprise des nouvelles coopératives sur le tissu économique et social local montre que la question territoriale ne se résume pas à la transformation du maillage administratif, pas plus que la question agricole ne se réduit à la mise en oeuvre d'un dispositif législatif et financier favorable à l'exploitation familiale. L'action de l'Etat dans la transition des territoires ruraux de l'ex-Allemagne de l'Est vers l'économie de marché et l'autonomie locale va nécessairement de pair avec la réappropriation des ces territoires par les acteurs locaux. Parce qu'elle implique une modification du rapport de la collectivité à l'espace, cette réappropriation est l'acte fondateur des identités locales. Dans le cas des nouveaux Länder, il faut sans doute admettre que cette recomposition identitaire s'est opérée au terme de rapports de forces socio-économiques, qui focalisent à la fois des logiques importées et des logiques héritées.

La restructuration juridique des exploitations agricoles est-allemandes

La nouvelle emprise territoriale des coopératives restructurées