

## Une politique de modernisation régionale agricole : le cas de la Catalogne. Approche budgétaire

Secanell Cobos P.

in

Jouve A.-M. (ed.).  
La modernisation des agricultures méditerranéennes (à la mémoire de Pierre Coulomb)

Montpellier : CIHEAM  
Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 29

1997  
pages 213-222

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI971516>

To cite this article / Pour citer cet article

Secanell Cobos P. **Une politique de modernisation régionale agricole : le cas de la Catalogne. Approche budgétaire.** In : Jouve A.-M. (ed.). *La modernisation des agricultures méditerranéennes (à la mémoire de Pierre Coulomb)*. Montpellier : CIHEAM, 1997. p. 213-222 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 29)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

# Une politique de modernisation régionale agricole : le cas de la Catalogne

## — approche budgétaire —

**Pilar Secanell Cobos**

Ecole Technique Supérieure d'Ingénieurs Agronomes, Lleida (Espagne)

**Résumé.** Ce papier a pour objet de montrer comment les différentes échelles administratives (Région, Etat, CEE) interviennent dans la politique de modernisation agricole en Catalogne et comment les différents acteurs impliqués (syndicats, groupes professionnels agricoles, administration régionale, etc.) prennent partie dans l'élaboration et la mise en oeuvre de cette politique. Il s'articule autour d'une approche budgétaire afin de connaître le poids des régions en matière d'agriculture à partir de l'identification et la classification des différentes mesures et aides versées à la région provenant des trois niveaux politiques et administratifs impliqués.

**Mots clés.** Catalogne - Politique agricole régionale - Budget - Transfert public.

## I – Introduction

### 1. La Communauté Economique Européenne, l'Espagne et la renaissance des communautés autonomes

L'entrée de l'Espagne dans la Communauté Economique Européenne en 1986 l'a obligée à transformer profondément sa politique agricole dont le cadre général avait été mis en place sous le régime corporatiste franquiste. La politique agricole espagnole était schématiquement une politique de soutien à l'amont (subventions aux coûts de production) et de modernisation de l'agriculture par une politique d'équipement collectif (électrification, hydraulique, etc.). Cette politique n'était pas en tous cas «centrée» sur la croissance des exploitations familiales agricoles : il y avait peu d'aides aux investissements directs dans les exploitations. S'il existait une politique foncière, celle-ci se réduisait à une politique de «réforme agraire» ou de «colonisation», installant des agriculteurs dans des petites exploitations sur des terres achetées par l'Etat. Mais il ne s'agissait pas d'une politique des structures «moderne», encadrant la croissance des exploitations familiales. De ce fait, si les structures de l'agriculture espagnole se modifient des années 1930 aux années 1980, cette modification est lente et de faible ampleur : maintien des petits agriculteurs (*minifundia*), des très grands (*latifundia*), faible exode agricole si on le compare, par exemple, à la France.

Cette conception de la politique agricole pratiquée en Espagne, mais aussi dans d'autres pays du sud de la Méditerranée ou d'Amérique latine, est radicalement modifiée par l'entrée dans la CEE et l'adoption des normes communautaires. Le système de la CEE, hérité des politiques keynésiennes des années 1930, garantit les revenus agricoles à un niveau relativement élevé et encourage l'exode rural, en soutenant les exploitations familiales les plus performantes et en éliminant les moins «viabiles». La France, par exemple, au cours de ces 50 dernières années, a vu le taux de sa population active agricole baisser de moitié tous les quinze ans en passant de 42% à la fin de la Deuxième Guerre mondiale à 6% aujourd'hui (Coulomb, 1992).

Cependant, l'Espagne s'intègre à la Communauté à une époque qui coïncide avec le déclin de la priorité à la modernisation des exploitations familiales. A partir de 1984 commence en effet, avec les mesures de «discipline budgétaire», la réforme de la politique agricole commune (PAC). Le contrôle de l'offre et les politiques d'extensification qui commencent à se développer deviennent les nouvelles priorités de la Communauté alors que les structures de production agricoles espagnoles ont besoin de se moderniser.

Mais l'intégration de l'Espagne et du Portugal est peut-être aussi l'une des raisons de l'évolution des politiques sociostructurelles de la Communauté. Cette intégration de l'Espagne a accru en effet l'hétérogénéité de l'agriculture communautaire et a modifié ses équilibres en incluant des zones où les problèmes sociostructurels sont particulièrement aigus. L'objectif initial de la Communauté de convergence d'agricultures relativement proches a dû céder le pas à des actions visant à maintenir la cohésion des régions composant la Communauté où coexistent des appareils productifs agricoles très différents par leurs niveaux de développement (Bonnet, 1995). C'est dans le cadre de cette évolution qu'apparaît et se renforce une tendance à la régionalisation de la politique européenne.

## 2. La régionalisation de la politique agricole européenne, outil de pouvoir pour les régions ?

Mais cette régionalisation de la politique agricole européenne ne va pas de soi et cela pour au moins quatre raisons :

- ❑ la première est que la Commission Européenne sous l'égide du Conseil des ministres n'a à connaître que les Etats membres ;
- ❑ la seconde est que chaque Etat a sa propre conception constitutionnelle de ce que l'on désigne par «région» ;
- ❑ en outre, il ne faut pas confondre «la régionalisation» des actions de la PAC avec une politique «régionale européenne». Certes la Communauté crée sa propre «nomenclature» régionale avec trois «niveaux» et finance des actions régionalisées. Mais il s'agit, vu de Bruxelles, plus d'un zonage des actions (diverses sortes de régions «défavorisées», zones d'environnement fragile, etc.) que d'un soutien à des pouvoirs régionaux ;
- ❑ un quatrième fait complique cette situation : les revendications d'autonomie plus ou moins importantes politiquement selon les Etats et qui peuvent s'affirmer lors du contrôle des politiques «régionales» de la Communauté...

La restructuration des systèmes politiques nationaux (le fait autonomiste espagnol, la décentralisation française...) et la territorialisation croissante depuis 1975 de la PAC (création du fonds européen de développement régional-FEDER, mesures sociostructurelles...) ont été les catalyseurs de la fragmentation régionale des politiques publiques de l'agriculture. Cette fragmentation régionale est impulsée par ailleurs par l'évolution de la PAC qui passe d'une régulation intersectorielle à une régulation territoriale : ce mouvement renforce le pouvoir des régions dans la définition des politiques rurales, et donc dans la définition des politiques agricoles (Coulomb, 1991).

Du côté de la CE, le processus de territorialisation ne se veut pas politique, mais exprime plutôt une logique technique et administrative : le but est de faciliter la mobilisation des interventions communautaires, en s'adressant aux régions par l'intermédiaire de «leur» Etat.

Les régions veulent profiter de cette territorialisation européenne pour l'utiliser comme arme politique de leurs revendications face à leurs Etats. Même si cette lutte politique des régions reste enfermée dans le cadre des Etats, elle met en cause la conception de l'organisation politique de la CEE. On passe de la conception d'une Europe des Nations, à une Europe des Régions, plus cohérente avec le modèle d'une Europe fédérale. Cette dernière conception, très récente, permet la décentralisation de l'administration aux régions et aux entités locales.

Ces contradictions sont particulièrement fortes en Espagne où l'Etat subit la pression des revendications régionalistes des différents «pays-nations» qui la forment et qui souhaitent avoir plus d'autonomie. On sait que dans le retour à la démocratie, après la chute du franquisme étatique et centralisateur, la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 a incorporé les «communautés autonomes» dans la nouvelle organisation constitutionnelle (CSIC, 1985).

## 3. Problématique de notre travail

La recherche que nous présentons ici concerne l'évolution des rapports Etat-régions dans le cas précis de la Catalogne, région «historique» de l'Espagne. On va étudier le rôle de la région dans l'élaboration

et la mise en oeuvre de la politique agricole et plus concrètement de la politique de modernisation (les communautés autonomes ont pleine compétence en matière sociostructurelle). Cette évolution sera saisie par l'étude de l'évolution des dépenses budgétaires concernant l'agriculture catalane. Pour savoir s'il existe une politique de modernisation proprement catalane, il faut répondre à deux questions :

- ❑ quel est le champ de la politique de modernisation catalane ? Ceci suppose de présenter le contenu et les outils de la politique de modernisation catalane ;
- ❑ comment la politique catalane s'articule-t-elle à la politique nationale ? Est-ce que la Catalogne développe une politique complémentaire ou un modèle réduit de la politique nationale ? Les aides reçues par l'agriculture catalane proviennent en effet de l'administration régionale et aussi de l'administration de l'Etat. Pour connaître le poids réel de la Catalogne dans la politique agricole, nous suivons une démarche quantitative, appuyée sur l'étude du budget agricole catalan...

Le poids relatif de chaque mesure dans l'ensemble du budget régional permet d'apprécier les orientations générales des politiques agricoles, les problèmes qu'elles affrontent, les priorités auxquelles elles répondent, les objectifs qu'elles se fixent et les outils qu'elles privilégient.

Dans un premier temps, on décrira brièvement la politique agricole catalane et les organismes officiels qui gèrent cette politique. Ensuite, seront présentés le contenu de la politique de modernisation catalane et son articulation à l'Etat espagnol à partir des données budgétaires. Un dernier point traitera du rôle de la profession agricole et des syndicats comme acteurs de cette politique de modernisation.

## II – La Catalogne : politique agricole catalane

Si la Catalogne n'est pas véritablement un Etat, l'organisation des pouvoirs y est très proche de celle d'un Etat et conforme au principe de la séparation des pouvoirs : une assemblée législative élue au suffrage universel (scrutin de la représentation proportionnelle) ; un Conseil de gouvernement chargé des fonctions exécutives et administratives avec à sa tête un Président élu par l'assemblée et un Tribunal Supérieur de Justice, placé au sommet de la hiérarchie judiciaire interne. Pour compléter le tableau, la responsabilité collective du Conseil du gouvernement devant l'assemblée élue est imposée par la constitution elle-même.

### 1. Qui gère la politique agricole en Catalogne ?

La politique agricole catalane est déterminée par deux instances. D'un côté, le gouvernement de la *Generalitat* (gouvernement de la région), avec son département de l'Agriculture, Elevage et Pêche (DARP), a, selon l'article 12.1.4. du statut d'Autonomie, compétence exclusive en matière d'agriculture et d'élevage. Il doit cependant agir en accord avec les principes de la politique économique et monétaire de l'Etat. De l'autre côté, le MAPA (Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation), institution du gouvernement et de l'administration centrale, exerce toutes les compétences que la constitution assigne à l'Etat. Les conflits, provoqués tant par le gouvernement de l'Etat que par celui de la *Generalitat*<sup>1</sup>, sont arbitrés par le tribunal constitutionnel. On a donc un cadre de compétences très complexe, les compétences du MAPA, les compétences de la *Generalitat* et, depuis que l'Espagne est un Etat-membre, les compétences de la Communauté Economique Européenne.

La gestion des ressources du FEOGA-garantie en Espagne était faite par deux organismes du MAPA (le FORPA–Fonds d'organisation et de régulation de la production et des prix agricoles et son agence comptable le SENPA–Service national des produits agricoles). Depuis la sentence du 28 mai 1992, le tribunal constitutionnel a reconnu la compétence de la *Generalitat* pour gérer les aides agricoles provenant de la CEE. Le DARP est donc désormais responsable de la gestion.

Pour la politique de structures, les compétences sont partagées entre les Communautés Autonomes et différents organismes et entités de l'administration centrale : l'IRYDA pour la politique de modernisation des exploitations ; la Direction Générale des Industries Agraires et Alimentaires du MAPA pour les mesures de transformation et commercialisation ; la Direction Générale de la Production Agricole du MAPA pour quelques aspects structurels sectoriels<sup>2</sup>.

Les Communautés Autonomes (sauf celles du régime *foral*<sup>3</sup>) s'occupent de la gestion des dossiers de subvention, soumis aux normes de l'administration centrale qui assure de son côté le paiement des aides. Les conséquences de ce partage sont évidentes :

- ce système pénalise les régions : il entraîne un «vide budgétaire» pour les mesures spécifiques à la région dans la mesure où celle-ci a un budget insuffisant pour les financer. Le DARP est alors obligé d'utiliser les lignes d'aides de l'administration centrale, seule à recevoir les remboursements communautaires ;
- le DARP se trouve donc généralement dans l'impossibilité de mener à bien sa politique structurelle, dans la mesure où les subventions qu'il reçoit de l'Etat ont une finalité et des conditions définies par des règlements communautaires, qui ne prennent pas toujours en compte les problèmes spécifiques de la région.

### III – Contenu de la politique de modernisation catalane

Les tableaux 1 et 2 ventilent les budgets agricoles catalans selon une classification par fonctions économiques<sup>4</sup> des aides versées à l'agriculture.

La première ligne montre que le budget agricole représente en moyenne pour les années 1988-1993 2,56% du budget total de l'administration catalane. Ce pourcentage, faible si on le compare avec les dépenses d'autres départements (tels que les départements de l'enseignement et de la politique territoriale), correspond à la place de l'agriculture dans l'économie catalane : pêche comprise, le secteur agricole constitue en 1992 seulement 2,1% du PIB catalan et n'emploie que 4,9% de la population occupée. Plus important est le secteur agro-alimentaire qui à lui tout seul fait 3,9% du PIB catalan, ce qui permet de comprendre que l'on retrouve dans le budget un appui à ce secteur (programmes propres à la région en faveur des coopératives de transformation et commercialisation des produits agricoles).

Tableau 1

en 1000 ptas	1988	1989	1990	1991	1992	1993	X
% Budget agricole/Total	2,37	2,49	2,38	2,44	2,47	3,22	2,56
1000. Aides au revenu	26 200	49 000	532 853	573 001	2 147 000	869 967	699 670
2000. Aides aux agriculteurs en difficulté							
3000. Aides aux exploitations	68 701	82 950	186 800	113 302	900 121	830 900	363 796
4000. Aides à la restructuration de l'appareil productif et à la reconversion d'activités	74 800	135 350	281 966	324 160	404 820	887 204	351 383
5000. Mesures collectives et autres transferts diffus dans l'environnement de l'exploitation	2 132 268	2 810 410	3 386 909	3 865 595	4 298 817	4 605 766	3 516 627
<b>TOTAL SOCIO-STRUCTUREL</b>	<b>2 301 969</b>	<b>3 077 710</b>	<b>4 388 528</b>	<b>4 876 058</b>	<b>7 750 758</b>	<b>7 193 838</b>	<b>4 931 477</b>
6000. Aides à la transformation et à la commercialisation	145 900	185 839	182 750	299 299	352 030	1 115 884	380 284
7000. Autres aides	6 653 166	6 935 296	8 086 542	9 286 141	10 767 595	12 158 273	8 981 169
8000. Paiements directs au produit							
9000. Aides transitant par le marché	39 000	60 000	126 000	129 500	108 000	152 800	102 550
<b>TOTAL AGRICOLE</b>	<b>11 442 004</b>	<b>13 336 555</b>	<b>17 172 348</b>	<b>19 467 056</b>	<b>26 729 140</b>	<b>27 814 633</b>	<b>19 326 956</b>
<b>SOCIO-STRUCTUREL/AGRICOLE</b>	<b>20,12%</b>	<b>23,08%</b>	<b>25,56%</b>	<b>25,05%</b>	<b>29,00%</b>	<b>25,86%</b>	<b>24,78%</b>

X = Moyenne.

Tableau 2

en pourcentage	1988	1989	1990	1991	1992	1993	X
1000. Aides au revenu	0,23%	0,48%	4,17%	3,93%	11,31%	4,22%	4,06%
2000. Aides aux agriculteurs en difficulté							
3000. Aides aux exploitations	0,75%	0,81%	1,46%	0,78%	4,74%	4,03%	2,10%
4000. Aides à la restructuration de l'appareil productif et à la reconversion d'activités	0,82%	1,32%	2,21%	2,22%	2,13%	4,30%	2,17%
5000. Mesures collectives et autres transferts diffus dans l'environnement de l'exploitation	23,33%	27,39%	26,49%	26,49%	22,65%	22,34%	24,78%
<b>TOTAL SOCIO-STRUCTUREL</b>	<b>25,13%</b>	<b>30,00%</b>	<b>34,33%</b>	<b>33,42%</b>	<b>40,84%</b>	<b>34,89%</b>	<b>33,10%</b>
6000. Aides à la transformation et à la commercialisation	1,60%	1,81%	1,43%	2,05%	1,85%	5,41%	2,36%
7000. Autres aides	72,79%	67,60%	63,26%	63,64%	56,74%	58,96%	63,83%
8000. Paiements directs au produit							
9000. Aides transitant par le marché	0,43%	0,58%	0,99%	0,89%	0,57%	0,74%	0,70%

X = Moyenne

Résumons ici le contenu de la politique agricole catalane à partir de l'analyse du budget du DARP :

□ Par rapport au budget agricole, le budget sociostructurel<sup>5</sup> évolue entre un minimum de 20% en 1988 et un maximum de 29% en 1992. Les mesures collectives et les autres transferts diffus dans l'environnement de l'exploitation (rubrique 5 000) sont les plus importants, avec en moyenne 25% du budget total agricole. Sont incorporées dans cette rubrique :

- les aides à l'infrastructure rurale (15,87% en moyenne), consistant surtout en travaux d'irrigation (sur lesquels le DARP a pleine compétence) ;
- les interventions sanitaires (4,4%) et les aides au patrimoine naturel (3,64%) ont une place inférieure.

Il faut remarquer que dans les mesures d'aides au revenu (4,06% du budget agricole), le DARP finance un programme propre à la région, les aides pour l'encouragement aux assurances agricoles (3,95%). Les mesures pour la protection de l'environnement ne représentent que 2,17% du budget agricole. Les aides aux exploitations, concentrées sur les programmes de modernisation de l'entreprise familiale agricole, sont inférieures à 2% (1,68%).

□ Si on prend en compte tout le budget agricole, on remarque l'importance (64%) des groupes de mesures dénommées «autres aides». Le coût de l'administration est le principal poste (51,25%). Il faut remarquer que le personnel du MAPA sur territoire catalan a été transféré au DARP. A côté de la recherche (transferts aux centres de recherche, universités...), les mesures relatives à la forêt (programmes d'entretien de la forêt, programmes contre incendies...) représentent en moyenne 6,65% du total.

□ Les mesures d'aide à la commercialisation et à la transformation des produits agricoles atteignent 2,36% du total. Le DARP appuie avec des programmes propres les coopératives et les associations, notamment horti-fruticoles, pour des activités de transformation et commercialisation.

On peut conclure que la politique agricole du DARP ne se caractérise pas par une politique de modernisation de l'agriculture catalane : les aides à la modernisation des structures agricoles, à l'installation des jeunes agriculteurs et aux revenus agricoles sont très faibles. Le gouvernement catalan concentre son intervention sur l'environnement de l'agriculture (travaux d'infrastructure, forêt, interventions sanitaires, recherche, protection du milieu naturel, etc.) et laisse les mesures de modernisation «classiques» des exploitations à la charge de l'Etat et de la CEE.

On pourrait penser qu'une région disposant d'un degré d'autonomie très développé, comme la Catalogne, orienterait sa politique agricole au bénéfice de son agriculture. Mais dans un environnement où différents intérêts (enseignement, territoire...) cherchent à obtenir le maximum de ressources publiques, le secteur agricole n'apparaît pas bénéficiaire. Comparé aux «réseaux de sécurité» que constituent aujourd'hui le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation (MAPA) ou la PAC pour le financement de l'agriculture, la région semble un cadre nettement moins favorable. Dans l'élaboration de la politique régionale, en plus des contraintes financières, interviennent d'autres facteurs de type économique et politique qui conduisent à des arbitrages peu favorables à l'agriculture<sup>6</sup>.

## 1. Articulation de la politique catalane par rapport à l'Etat

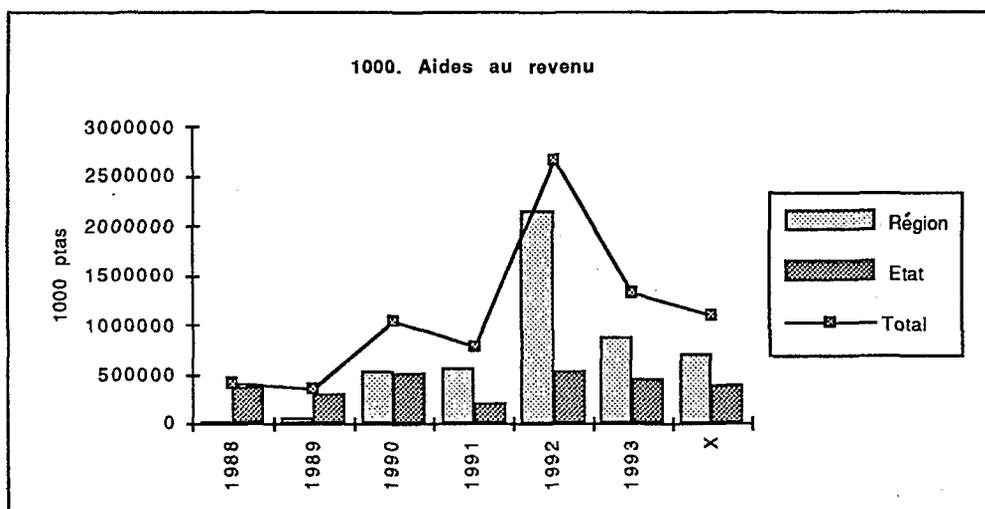
Pour analyser l'articulation de la politique agricole catalane à la politique nationale, nous rechercherons ici à préciser quels types de mesures sont soutenus et privilégiés par chacune des deux administrations.

Les graphiques 1 à 5 montrent les actions financées par la région catalane et celles financées par l'Etat. On remarque tout de suite que la politique catalane est une politique complémentaire de celle de l'Etat :

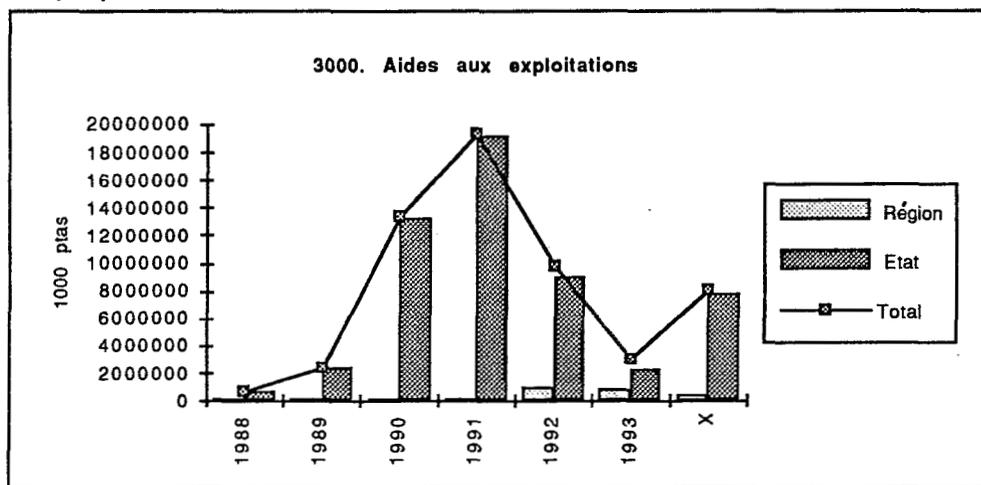
- pour les aides au revenu (graphique 1), la part de la région augmente mais reste complémentaire des aides financées par l'Etat, qui sont surtout des indemnités compensatoires de montagne et des programmes d'encouragement d'assurances agraires ;
- le graphique 2 montre que, pour les aides aux exploitations (installation des jeunes agriculteurs, modernisation de l'entreprise agricole...), l'Etat fait l'effort principal. Si, depuis 1992, le financement régional augmente, il se concentre sur des aides complémentaires aux lignes communautaires ;
- le graphique 3 montre que pour les aides à l'environnement de l'exploitation (infrastructure, formation et vulgarisation, interventions sanitaires, etc.), l'acteur principal du financement est la région ;
- le graphique 4 sur les aides à la restructuration de l'appareil productif montre que l'Etat est le premier financeur, même si dans la dernière année de l'étude la région se met à financer ce type de mesures. Mais le contenu de ces aides est différent : la région encourage des programmes de protection de l'environnement (milieu physique) et des programmes d'extensification (élevage extensif), tandis que les programmes financés par l'Etat sont axés vers des actions de restructuration «classiques» (gel de terres, préretraite) ;
- le graphique 5 concerne les «autres aides». Bien que ne faisant pas partie *stricto sensu* des mesures sociostructurelles, ces aides confirment la complémentarité des politiques régionales et nationales : les mesures financées par l'Etat sont axées principalement sur la pêche et la protection contre les incendies et celles de la région sur le coût de l'administration et les mesures relatives à la forêt (de la compétence exclusive du DARP).

On peut, pour conclure cette partie, souligner que l'étude budgétaire permet de délimiter un comportement de politique agricole régionale qui est complémentaire de celui de la politique nationale. Ce type de comportement se retrouve dans d'autres régions européennes, comme dans le cas de Rhône-Alpes qui privilégie aussi les actions sur l'environnement de l'exploitation. Il s'oppose à celui d'autres régions dont les politiques agricoles apparaissent comme des modèles réduits de la politique nationale (comme par exemple l'Emilie-Romagne ou le Pays de Galles) (Berriet et al., 1995).

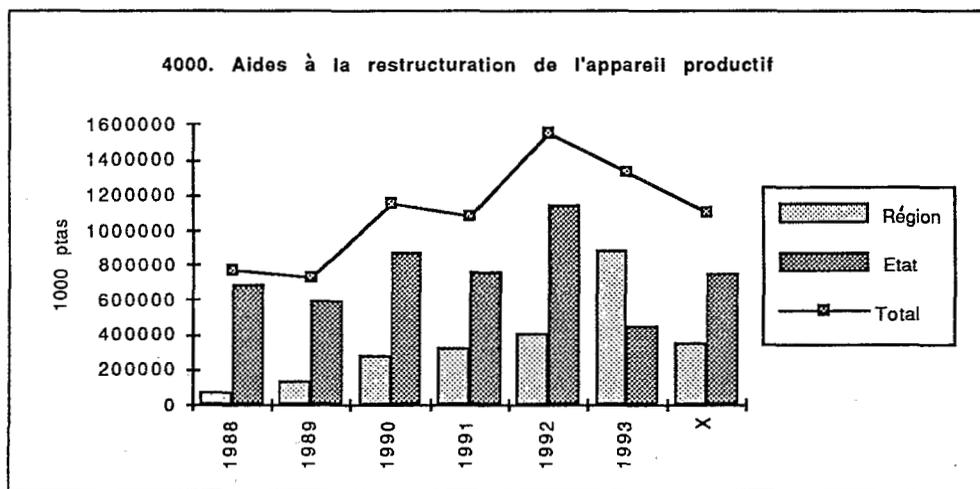
Graphique 1



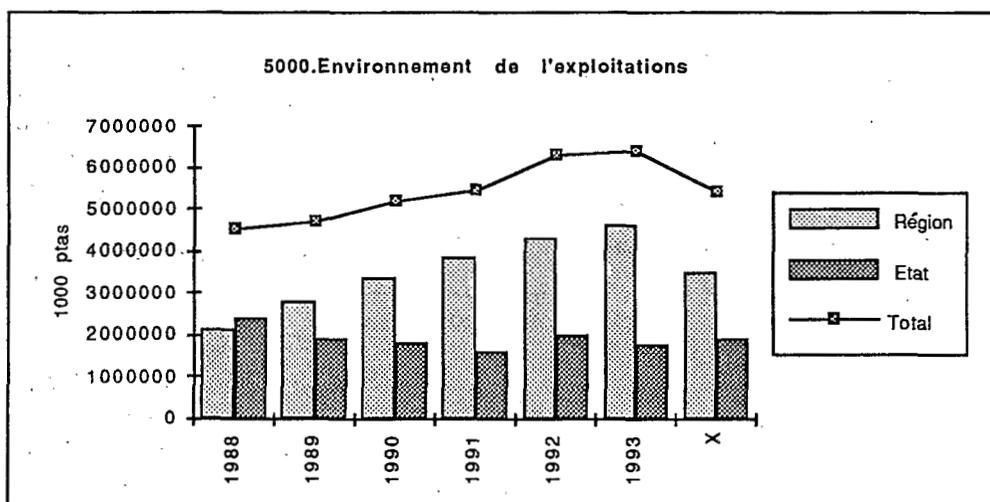
Graphique 2



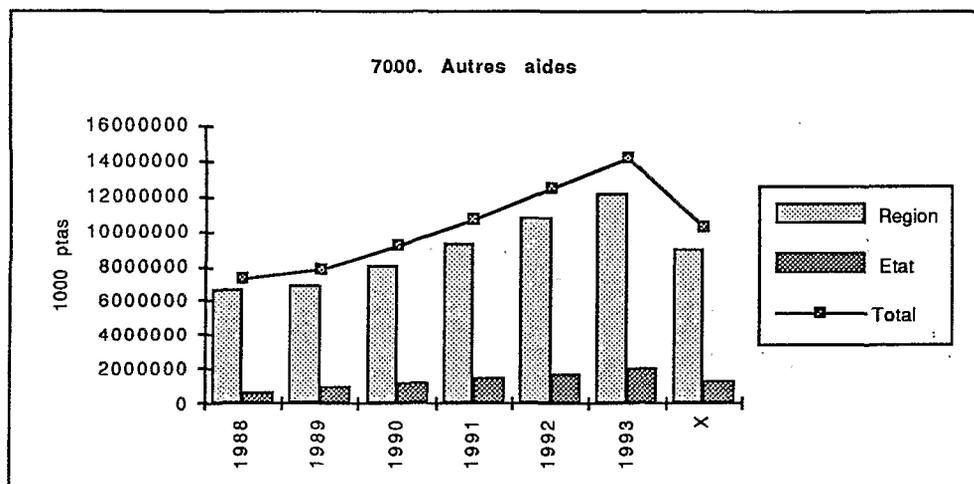
Graphique 3



Graphique 4



Graphique 5



## IV – Les rapports de force en présence

### 1. Le long chemin de la transition politique dans le secteur agricole

Le débat de fond entre la profession agricole et l'administration concerne le modèle d'organisation du secteur agricole : comment l'adapter à la réalité politique et démocratique actuel en dépassant le modèle d'organisation imposé par la dictature franquiste. Après la guerre civile espagnole (1936-1939), la dictature avait développé son modèle d'organisation dans le secteur agricole, en utilisant les anciennes et petites structures des chambres agricoles qui existaient déjà à la fin du XIXe siècle. Ces chambres ont été transformées, en perdant leur nature privée et leur identité, en syndicats verticaux : les *Hermandades de Labradores y Ganaderos* (au niveau local et national) et les *COSA-Camara Oficial Sindical Agraria* (niveau provincial des *Hermandades*). Ces *Hermandades* avaient reçu des compétences exercées antérieurement par les mairies, les services de l'administration étatique et de la sécurité sociale (gestion et démarche des dossiers de la Sécurité Sociale Agricole, aides et subventions, statistiques, assurances, recensements...). Elles recevaient aussi les fonctions de représentation propres aux syndicats et coopératives, les agriculteurs étant obligés par la loi à être affiliés et à payer leur cotisation aux *Hermandades*.

Après la dictature, le processus de transition politique dans le secteur agricole a été plus long que dans les autres secteurs économiques. Le décret-loi royal 1336/77 du 2 juin 1977 sur la création des chambres agricoles a laissé pratiquement intact le modèle corporatiste d'organisation du secteur agricole. Les premières élections aux chambres agricoles en mai 1978, organisées dans ce cadre réglementaire, ont provoqué des réactions très hostiles dans une partie du secteur agricole<sup>7</sup>. Mais il faut attendre la sentence du tribunal constitutionnel du 18 juillet 1989 pour rompre avec le corporatisme et l'affiliation obligatoire. Les fonctions des chambres agricoles ont été alors réorganisées, de façon à ne plus interférer avec l'autonomie des *municipis*<sup>8</sup> ni avec le fonctionnement démocratique des syndicats et coopératives. C'est en Catalogne qu'ont été organisées, le 27 novembre 1994, les premières élections réellement démocratiques aux chambres agricoles.

D'une façon générale, on peut dire que le rôle des syndicats dans le processus d'élaboration et d'application de la politique agricole demeure assez marginal, à cause des restes de l'héritage du système corporatiste agricole, appuyé sur des organisations verticales et des associations villageoises. Cependant, la régionalisation et le transfert des compétences agricoles aux gouvernements régionaux sont en train d'ouvrir de nouvelles voies pour la participation du syndicalisme à ce niveau. Ainsi la création, dans certaines régions, d'une sorte de conseil consultatif formé par des représentants de la profession agricole, peut être analysée comme la recherche d'une dynamique, encore embryonnaire, de cogestion de la politique agricole régionale.

En Catalogne, ces conseils consultatifs se sont institutionnalisés dans les *taules sectorials* (tables sectoriels) et les *taules de concertació* (tables de concertation) avec la volonté d'organiser le secteur. Les *taules sectorials* ont une optique plus informative et les *taules de concertació* visent plus la négociation. Les principaux participants à ces tables sont les organisations professionnelles agricoles (*Unió de Pagesos, Institut Agrícola Català de Sant Isidre...*), la fédération des coopératives agricoles de Catalogne (FCAC) et l'administration régionale. Avant les élections aux chambres agricoles (27 novembre 1994), la représentation des différents secteurs dans les tables n'était pas claire ; depuis ces élections, la composition (nombre de représentants de chaque secteur) des tables est définie par décret.

## V – Conclusion

Les politiques agricoles régionales sont devenues un sujet d'étude nécessaire et intéressant. La région constitue en effet un nouveau niveau d'étude de la politique agricole par le fait qu'elle a du pouvoir et une légitimité électorale. Elle peut choisir sa politique agricole, tant à partir de ses propres normes, lois et réglementations, qu'à partir de la gestion des aides provenant des autres niveaux administratifs (Etat, CEE) et, enfin, de ses moyens de financement propres.

L'étude des dépenses budgétaires nous a permis de décrire le contenu de la politique agricole élaborée par l'administration catalane qui se caractérise par une politique de territorialisation et d'encadrement de l'exploitation plutôt que par une politique classique de modernisation. L'étude budgétaire nous a aussi permis de préciser l'articulation entre la politique agricole catalane et celle de l'Etat espagnol. Ce sont des relations de complémentarité qui s'instaurent entre les deux niveaux. Des études comparatives réalisées avec la même méthodologie (Berriet et al., 1995) mettent en évidence que les politiques agricoles d'autres régions comme l'Emilie-Romagne et le Pays de Galles sont des modèles réduits de la politique agricole menée par leur Etat, les régions encourageant les mêmes actions que leurs Etats. Différents facteurs expliquent ces différents modèles d'articulation état/région : les compétences de la région, la nature de la politique nationale, les structures de production, le poids de l'agriculture dans la région et enfin sa place dans les représentations sociales.

Mais l'analyse d'un budget et de son évolution, pour instructive qu'elle soit, n'est pas suffisante pour comprendre une politique agricole régionale. Il faut une étude plus approfondie des négociations, des conflits et des compromis entre les différents acteurs impliqués dans le domaine agricole, depuis l'administration régionale et l'Etat jusqu'aux organisations professionnelles et aux syndicats.

### Notes

1. Les relations Etat-Catalogne ne sont pas pacifiques : il y a eu 61 conflits constitutionnels en matière d'agriculture entre 1981-1988 (Blasco Esteve, 1988).
2. Pour la politique de structures et la politique des prix en Catalogne, voir Massot Martí (1987 et 1992) et Checchi Lang (1988).
3. Navarre, Pays Basque.
4. La nomenclature a été établie par le groupe de recherche INRA-CERI Transferts publics à l'agriculture.
5. Pour préciser ce que nous entendons par aides sociostructurelles, nous reprenons la définition élaborée par le groupe de recherche «Transferts» : «ce sont les aides qui ont pour objet direct de modifier, ou d'inciter à modifier, les conditions sociales, foncières et techniques de la production, ou de l'orientation technico-économique des exploitations. En d'autres termes, ce sont les interventions qui agissent directement sur ce qui est produit, la façon dont c'est produit et le revenu de ceux qui produisent».
6. Pour les facteurs qui influent la dépense en agriculture régionale, voir García Alvarez-Coque et al. (1992) et, pour la politique agricole régionale, voir Perraud (1995).
7. L'UP (*Unió de Pagesos*) avait organisé une grande «tracteurade» : 20 000 tracteurs sur les routes catalanes.
8. Degré de l'administration espagnole qui correspond aux communes dans le système français.

## Références

- **Berriet M., Gontier S., Méchineau V., Preda S., Secanell Cobos P.** (1995). Les transferts publics régionaux à l'agriculture en 1992. Etude comparative de Rhône-Alpes (France), Emilie-Romagne (Italie), Catalogne (Espagne) et Pays de Galles (Royaume-Uni). 40th Seminar of the European Association of Agricultural Economists, 26-28 juin 1995, Ancona.
- **Blasco Esteve A.** (1989). Les competencies d'execució de la Generalitat de Catalunya en matèria d'agricultura. In : *Les competències d'execució de la Generalitat de Catalunya*, Seminari celebrat a Barcelona el 23-25 novembre de 1988, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.
- **Bonnet A.** (1995). *Les transferts publics à l'agriculture et la recomposition de la politique agricole dans la CEE*. Thèse à paraître, Université de Nantes.
- **Checchi Lang A.** (1988). Política d'estructures, marc autòmic i foment de l'empresa agrària. Reflexions sobre la coherència interna de la política d'estructures agràries. *Política de estructures y marco autonómico*, Serie estudios, Generalitat de Valencia.
- **Coulomb P.** (1991). Du secteur au territoire. Vers un nouveau modèle socio-politique agricole. *Pour*, n° 130-131.
- — (1992). De la Terre à l'Etat. Cours de Politiques Agricoles, CIHEAM.IAM, Montpellier.
- **Coulomb P., Delorme H., Perraud D.** (1992). *Budgets agricoles et politiques socio-structurelles : Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni*, INRA, Paris.
- **García Alvarez-Coque J.M.** (1991). *Análisis institucional de las políticas agrarias : conflictos de interes y política agraria*. Serie estudios n°59. MAPA. Madrid.
- **García Alvarez-Coque J.M., Möhlandick B.** (1992). Factores determinantes des gasto público agrícola de las Comunidades Autónomas. *Agricultura y Sociedad*, n° 62, Enero-marzo.
- **Massot Martí A.** (1987). L'aplicació de la nova política d'estructures agràries comunitària a Catalunya. Autonomies. *Revista Catalana de Dret Públic*, n° 6, Generalitat de Catalunya, Escola Administració Pública de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona.
- — (1992a). La financiación comunitaria al sector agrario y sus efectos en España tras la adhesión. Hacienda Publica Española. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda, n° 122.
- — (1992b). La Proposta de reforma de la PAC del juliol de 1991. Continguts, elements crítics i impacte sobre el sector agro-alimentari des d'una perspectiva catalana. *Integració Europea* n° 11. Revista des Patronat Català Pro-Europa. Generalitat de Catalunya.
- — (1994). *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autònomas 1993*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.
- **Perraud D.** (1995). A propos des politiques agricoles des régions : éléments de méthode et hypothèses. 40th Seminar of the European Association of Agricultural Economists, 26-28 juin 1995, Ancona.
- **Secanell Cobos P.** (1994). *Le budget agricole de la Catalogne et son évolution de 1982 à 1993 : une autonomie très limitée*. Thèse Master of Science, CIHEAM.IAM, Montpellier.

