

## La dimension régionale du développement rural : la communauté autonome du Pays Basque

Ceberio J.-M.

*in*

Campagne P. (coord.), Dupuy B. (coord.).  
Nouvelles stratégies pour un développement rural durable dans les pays méditerranéens

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 54

2003

pages 67-74

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=4400017>

To cite this article / Pour citer cet article

Ceberio J.-M. **La dimension régionale du développement rural : la communauté autonome du Pays Basque**. In : Campagne P. (coord.), Dupuy B. (coord.). *Nouvelles stratégies pour un développement rural durable dans les pays méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM, 2003. p. 67-74 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 54)



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

# Le développement rural à différents niveaux de gouvernance

## la dimension régionale

# La dimension régionale du développement rural : la communauté autonome du Pays Basque

**José Maria Ceberio**

Gouvernement Autonome du Pays Basque (Espagne)

---

## Introduction

L'expérience régionale dans le développement rural est le sujet que je dois exposer devant vous. Avant tout, je vais vous situer notre petite communauté autonome du Pays Basque qui est une partie de ce que, nous les Basques, appelons Euskal Herria ou Euskadi (*voir schéma*).

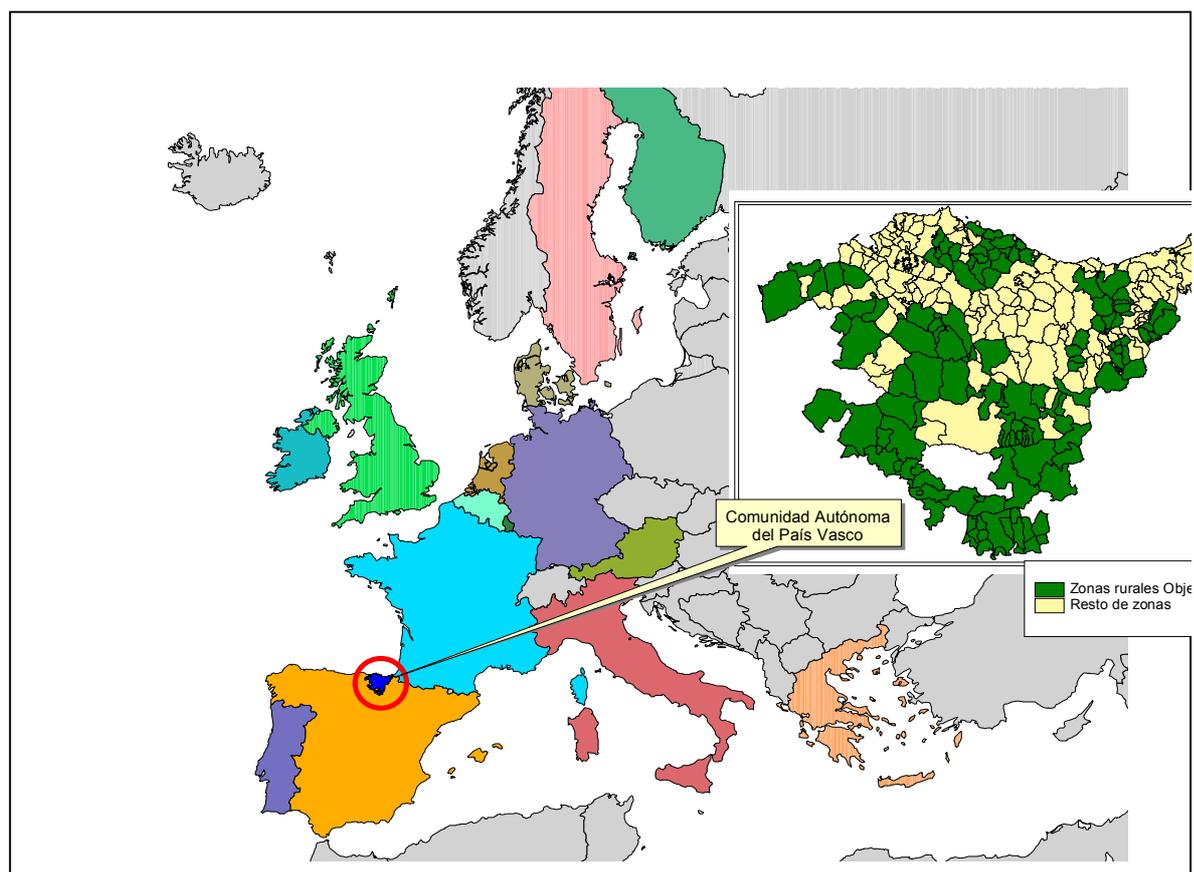
La Communauté Autonome du Pays Basque se trouve au Nord de l'Espagne avec une superficie de 7 270 kilomètres carrés et une population de 2 100 000 habitants. Elle a un revenu par tête de 2 500 000 pesetas (équivalant à 15 000 dollars), c'est-à-dire un des plus élevés d'Europe.

## I. L'espace rural dans la communauté autonome du Pays Basque (CAPB)

En parlant de zones rurales, nous pouvons signaler que :

- ❑ plus de 90 % du territoire de la CAPB est classé en zone rurale,
- ❑ toutefois, à l'égal d'autres régions européennes, l'espace rural du Pays Basque est soumis, depuis l'époque de la révolution industrielle, à de fortes pressions dues à un environnement urbain et industriel très proche, avec les impacts et les opportunités que cela implique,
- ❑ en conséquence seulement 54,4 % des surfaces de la CAPB, appartenant à 111 communes, se trouvent cataloguées en tant que zone rurale dans le cadre de l'Objectif 2,
- ❑ ces zones se sont caractérisées, jusqu'à la fin des années 80, par une perte socio-économique importante et progressive par rapport aux zones urbaines, tendance qui ne commence à être contrecarrée qu'à partir des années 90,
- ❑ même ainsi, la population établie dans les zones rurales d'Objectif 2 (74 144 habitants) ne représente que 3,5 % de la population totale de la CAPB,
- ❑ la densité de la population dans le milieu rural est de 18,73 hab/km<sup>2</sup> face à une densité globale de 290 hab/km<sup>2</sup>,
- ❑ la population agricole occupée dans ces zones est de 19 % face aux 2,47 % du total,

- ❑ l'évolution de la population, surtout en ce qui concerne les jeunes et les femmes, est aussi défavorable,
- ❑ 54 % de la superficie de la CAPB est composée de forêts. Il s'agit de l'une des proportions les plus élevées d'Europe,
- ❑ ce pourcentage est proche de 60 % en Biscaye et en Guipuzcoa,
- ❑ la SAU (Surface Agricole Utile) possède dans la CAPB une composante majoritaire de prés et de pâtures (58 %) par rapport aux cultures (42 %), sauf en Alava où le relief et les climats se différencient de la Cantabrie et comptent une SAU de 80 %.



**Tableau 1. Distribution des utilisations du sol de la Communauté Autonome du Pays Basque**

Utilisation du sol	Araba/alava		Bizkaia		Gipuzkoa		c.a.e.	
	hectares	%	hectares	%	hectares	%	hectares	%
SAU	123 638	40,71	56 817	25,63	53 791	27,16	234 246	32,38
Cultures	94 840	31,23	1 836	0,83	1 114	0,56	97 790	13,52
Prés & pâtures	28 798	9,48	54 981	24,80	52 677	26,60	136 456	18,86
Sup. boisée/forestière	143 506	47,25	128 244	57,84	118 255	59,71	390 005	53,91
Reste	36 581	12,04	36 662	16,54	25 988	13,12	99 231	13,72
<b>Superficie totale</b>	<b>303 725</b>	<b>100,00</b>	<b>221 723</b>	<b>100,00</b>	<b>198 034</b>	<b>100,00</b>	<b>723 482</b>	<b>100,00</b>

Source : Inventaire forestier de la CAPV, 1996

## II. Agrégats du secteur agricole basque (moyenne 1998/1999)

La Production Finale Agricole (PFA) de la CAPB a atteint les 100 milliards de pesetas en 1999, ce qui représente environ 1,25 % du Produit Intérieur Brut (PIB) global du Pays Basque.

Cette donnée ne peut se dissocier de l'importance croissante que représentent les activités de transformation et de commercialisation de produits agro-alimentaires dans la CAPB dans le PIB. Ainsi, l'industrie agro-alimentaire basque représente, dans son ensemble, à l'heure actuelle, 8 % du total de la valeur de l'industrie basque.

À signaler l'impact plus important de la Production Finale Agricole (46,6 %) dans l'ensemble de la Production Finale Agricole qui suppose un changement dans l'apport traditionnel plus important du sous-secteur de l'élevage du fait de l'exceptionnelle évolution macroéconomique du sous-secteur viticole. Il faut remarquer aussi l'importance de la Production Finale Forestière (24 %) dans la PFA de la CAPB. Enfin, à signaler, le faible impact des subventions dans le revenu agricole de la CAPB (8,5 %) par rapport à des moyennes supérieures à 30 % dans de nombreuses régions de l'État espagnol.

**Tableau 2. Agrégats du secteur agricole de la CAPV (moyenne 98/99)**

Moyenne 98-99	Araba/alava		Bizkaia		Gipuzkoa		c.a.p. b.	
	mill. ptas	% s/pfa	mill. ptas	% s/pfa	mill. ptas	% s/pfa	mill. ptas	% s/pfa
<b>Production agricole finale</b>	42 255,4	42,97	31 654,1	32,19	24 432,7	24,84	98 342,2	100,00
Production agricole finale	35 226,8	35,82	7 233,4	7,36	3 380,0	3,44	45 840,2	46,61
Production animale finale	4 670,2	4,75	11 650,2	11,85	10 956,3	11,14	27 276,7	27,74
<b>Autres productions</b>	148,5	0,15	884,3	0,90	839,7	0,85	1 872,5	1,90
Frais	10 494,2		7 982,9		7 827,6		26 304,7	
Subventions	3 405,5		1 347,3		1 569,6		6 322,4	
Amortissements	2 140,9		1 202,0		1 279,7		4 622,6	
Revenu agricole	33 025,6		23 816,6		16 895,0		73 737,2	

Note : Tous les apports - % s/PFA - sont exprimés par rapport à la PFA moyenne de la période 98-99 : 98 342,2 Mill. pesetas)

## III. Evolution des agrégats du secteur agricole basque (moyenne 1998/1999)

- ❑ Spectaculaire progression de la PFA (+45 %) et du revenu agricole (+93 %) dans les dix dernières années. Tendances positives qui ne se démentent pratiquement pas depuis notre adhésion à la CEE (dans l'ensemble de l'État espagnol, seul le Pays Basque et les Canaries enregistrent une évolution positive).
- ❑ Tendances qui contrastent spécialement dans les deux dernières années au cours desquelles on assiste, dans la CAPB, à un accroissement spectaculaire du revenu agricole (+44 % cumulés) par rapport à un contexte communautaire en recul (-8 %) sur la même période ...
- ❑ ... dans laquelle la composante des subventions n'a jamais dépassé 12 %.
- ❑ À signaler, ainsi qu'il a déjà été remarqué dans la double projection précédente, le changement entre l'impact traditionnellement supérieur dans le domaine de l'élevage face au domaine agricole qui se produit à partir de 1996, et qui continue à augmenter (la PF agricole atteint 50 % de la PFA en 1999). Comme nous le verrons plus loin, la cause réside dans l'évolution enregistrée par le secteur viticole.

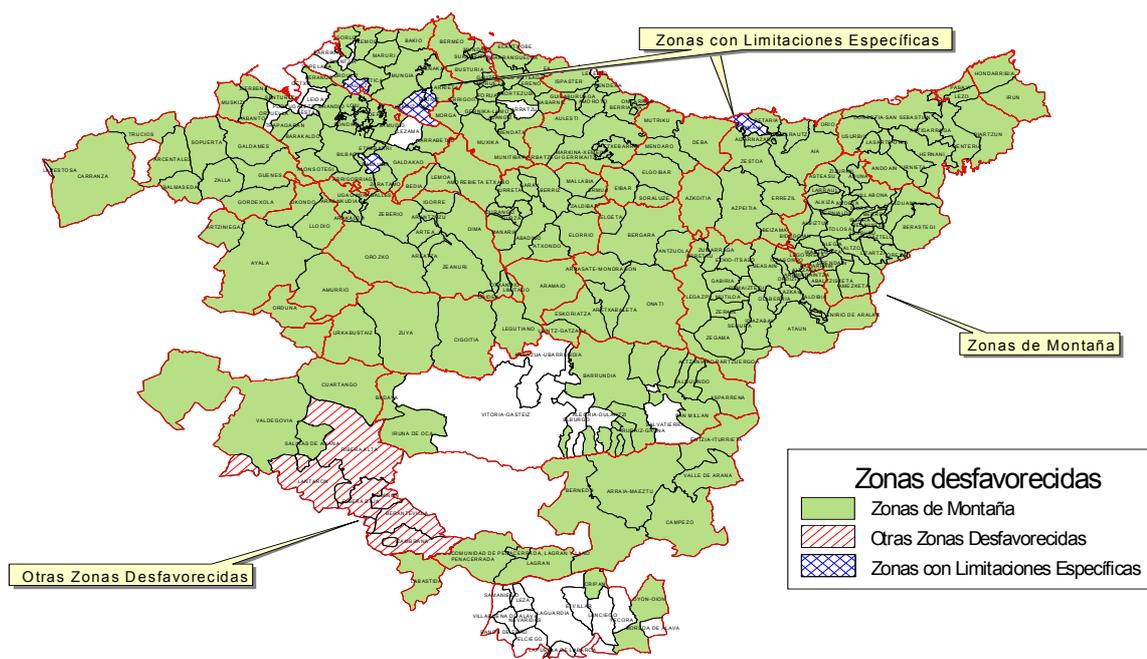
**Tableau 3. Evolution des agrégats du secteur agraire**

capv	1990		1995		1999 <sup>Avance</sup>	
	MILL. PTAS	% S/PFA	MILL. PTAS	% S/PFA	MILL. PTAS	% S/PFA
Production agraire finale	71 465,9	100,00	78 697,5	100,00	103 911,7	100,00
Production agricole finale	27 114,1	37,94	29 849,8	37,93	52 233,1	50,27
Production animale finale	27 492,1	38,47	29 917,1	38,02	27 063,6	26,04
Production forestière finale	15 226,8	21,31	16 278,4	20,68	22 742,5	21,89
Autres productions	1 632,9	2,28	2 652,2	3,37	1 872,5	1,80
Frais	26 515,7		24 794,9		25 998,9	
Subventions	1 123,8		6 200,0		6 346,5	
Amortissement	4 791,5		4 350,5		4 651,3	
Revenu agraire	41 282,5		55 752,1		79 609,0	

## IV. Analyses structurelles du secteur agricole basque

### Zones défavorisées/

- ❑ 87 % de la surface de la CAPB se trouve en zone défavorisée et 83 % en zone d'agriculture de montagne ;
- ❑ seules 26 communes de la CAPB (9 en Biscaye et 17 en Alava) ne se trouvent pas situées en zone défavorisée ;
- ❑ 90 % des exploitations agricoles de la CAPB sont en zone défavorisée. Modèle d'exploitation familiale et multifonctionnelle (grand respect de l'environnement) ;
- ❑ 12 % de la surface de la CAPB est composé d'espaces naturels d'une grande valeur du point de vue écologique et paysager. Font partie à l'heure actuelle du réseau d'espaces protégés de la CAPB : 7 parcs naturels, 5 biotopes protégés et 25 espèces d'arbres particuliers, plus la réserve de la Biosphère d'Urdaibai (déclarée par l'UNESCO patrimoine de l'humanité) ;



Source : registre des exploitations (exploitations enregistrées : 18 038 ; ce chiffre est assimilable aux exploitations qui perçoivent des aides).

## V. Tranches d'âge dans les exploitations agricoles et par secteur

- ❑ Les jeunes agriculteurs (<40 ans) représentent 16,4 % des exploitations, 20,3 % de la SAU, 20,2 % des effectifs bovins, 28,4 % des effectifs ovins. Ces chiffres nous donnent une vision d'un secteur clairement frappé par le vieillissement.
- ❑ L'emploi agricole dans la CAPB est très faible (autour de 20 000 Unités Travail Année). Ce qui représente environ 2,5 % de l'emploi total de la CAPB. C'est très en dessous de la moyenne européenne (5 %) et de la moyenne de l'État espagnol (9 %). Ce pourcentage descend à 1,7 % pour les jeunes de 16-34 ans.

**Tableau 4. Distribution des exploitations par tranches d'âge des chefs d'exploitation**

Tranche d'âge des chefs d'exploitation	Exploitation	SAU	Effectifs bovins	Effectifs ovins caprins	Autres effectifs élevages
Moins de 40 ans	2.960	55.498	36.240	104.841	5.377
De 40 à 50 ans	2.872	45.776	30.287	59.908	4.884
Plus de 50 ans	12.206	171.992	113.011	203.249	15.119

Source : registre des exploitations de 1998

**Tableau 5. Distribution des personnes occupées dans la CAPV par secteurs et par âge, en 1998**

personnes occupées de 16-34 ans					personnes occupées de 35-64 ans				
agric.	indust.	const.	servic.	total	agric.	indust.	const.	servic.	total
1,70 %	26,49 %	8,15 %	63,66 %	332.633	3,05 %	32,41 %	7,72 %	56,82 %	462.519

Source : Recensement du marché du travail

## **VI. Distribution des compétences politiques institutionnelles agricoles dans la CAPB**

- Particularités propres à la CAPB : 4 institutions se partagent la gestion des compétences.
- La CAPB en vertu de son statut d'autonomie exerce des compétences pleines et entières en matière d'agriculture depuis 1981.

Pour la politique institutionnelle agricole, la gestion est partagée entre :

- Gouvernement Basque (Département Agriculture et Pêche) ?
- Députations forales ou Conseil Général de chaque département historique : Alava, Bizkaia et Guipuzcoa (et leur département respectif responsable de l'Agriculture).

Il faut noter que cette communauté dispose d'une capacité fiscale et budgétaire importante car elle administre les impôts les plus importants comme la TVA et l'IRPF par le biais des députations forales.

## **VII. Aspects les plus notables de la situation du milieu rural**

- flux humain économique négatif. Manque de capitalisation ;
- remarques relatives au niveau des revenus et de la qualité de vie.

Défavorables pour :

- revenu par tête ;
- emploi jeune et féminin ;
- logement ;
- services fondamentaux comme l'éducation, la santé ou encore les communications.

Favorables pour :

- l'écologie et l'environnement.

Tendances objectives et subjectives :

- comparativement négatives.

Effets sur le milieu rural : les jeunes et le groupe féminin délaissent ce secteur :

- vieillissement ;
- exode vers les villes.

## VIII. Etapes dans la politique agricole/rurale de la CAPB (1981-2000)

Voici un bref passage en revue des principaux moments forts qui marquent notre politique agricole depuis la pleine prise en charge des compétences par la CAPB. En fait, il s'agit des **politiques du développement rural mises en place pour aborder les problèmes du milieu rural.**

Dans les deux premières étapes, nous pouvons souligner :

1. les efforts dans la modernisation et le développement des structures agraires : santé des animaux, amélioration génétique, gestion technico-économique, qualité des produits, développement des structures et de l'industrie agro-alimentaire,
2. un développement des structures agraires et rurales à travers :
  - ❑ le développement de l'électrification, des moyens de communication, de la propreté des villages, des télécommunications,
  - ❑ l'incitation à la création d'associations agraires.

Les mises en œuvre les plus importantes représentent une accumulation de procédures et d'idées politiques mises en place en vue d'un développement intégral et harmonieux de l'agriculture, de l'industrie agro-alimentaire, de la politique agro-environnementale et des nouvelles activités au sein du milieu rural.

**Tableau 6. Quatre étapes de l'histoire récente de l'agriculture basque**

Prise en charge des compétences par le gouvernement basque et les députations forales	<b>1981 - 1986</b>	Développement des infrastructures rurales et des structures agraires
Intégration dans la CEE	<b>1986 - 1992</b>	Adaptation à la politique agricole commune et modernisation structurelle
Approbation du plan stratégique rural du Pays Basque	<b>1992 - 1996</b>	Concept de compétitivité et vision intégrale du monde rural
Plan d'action pour le développement du monde rural du Pays Basque 1997-2000	<b>1997 - 2000</b>	Multifonctionnalité de l'espace rural du Pays Basque

Les moyens les plus importants pour mener à bien ce projet ont été :

- ❑ la formation,
- ❑ la modernisation et le développement des exploitations et des infrastructures,
- ❑ la participation et l'organisation des responsables sociaux du milieu rural,
- ❑ la qualité des produits, les accords pour des plans stratégiques et d'actions, l'implication des responsables politiques et sociaux-économiques.

Les périodes entre 1992-2000 ont été caractérisées par l'élaboration de plans stratégiques dans lesquels ont primé le caractère multifonctionnel du milieu rural et le besoin de projets politiques intégraux et inter-institutionnels de développement rural avec la coopération de tous les responsables impliqués.

Dans cette étape, nous devons signaler plus particulièrement :

- ❑ l'approbation du plan stratégique rural du Pays Basque,
- ❑ le plan d'action pour le développement du monde rural du Pays Basque 1997-2000,
- ❑ la loi du développement rural, décrets, etc.,
- ❑ la mise en œuvre de moyens économiques et budgétaires avec des moyens propres et l'accès aux fonds européens de l'Objectif 5b, LEADER...,
- ❑ l'élan vers une association appelée Forum Rural Mondial destinée à élaborer et à diffuser de nouvelles idées politiques sur le développement et la croissance.

Les principales actions en développement rural visent à pousser un effort équilibré adapté aux réalités spécifiques du milieu rural, essayant de valoriser la vie des personnes avec une formation appropriée et d'estimer leurs qualités.

Il s'agit de maintenir la population jeune et féminine en créant pour cela :

- ❑ des opportunités d'emploi à travers un développement endogène et exogène,
- ❑ des logements,
- ❑ le développement des services liés à l'éducation, au transport, à la santé,
- ❑ le développement d'infrastructures,
- ❑ le développement du milieu naturel et d'espaces de loisirs.

Les actions prévues sont incluses dans les Programmes Territoriaux de Développement Rural dans lesquels se retrouvent tous les agents sociaux, économiques et institutionnels.