

**MARIA ADOSINDA HENRIQUES
JOSÉ REIS**

**PORTUGAL: LES SENTIERS
CONTOURNÉS DE L'AGRICULTURE
PROFESSIONNELLE**

nº 29
Outubro 1991

Oficina do CES
Centro de Estudos Sociais
Coimbra

OFICINA DO CES

Publicação seriada do

Centro de Estudos Sociais

Praça de D. Dinis

Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:

Apartado 3087, 3000 Coimbra

Maria Adosinda Henriques*
José Reis*

PORTUGAL: LES SENTIERS CONTOURNÉS DE L'AGRICULTURE PROFESSIONNELLE**

1. Introduction

Le cadre actuel de l'organisation d'intérêts de l'agriculture portugaise est difficile à caractériser du fait qu'à présent toute caractérisation risque d'être immédiatement dépassée.

En effet, la préparation de ce texte est contemporaine d'intenses mouvements de certains secteurs d'agriculteurs portugais qui font face aux organisations existantes, qui se développent à leur insu et qui semblent aboutir (selon les déclarations publiques) à la création de nouvelles superstructures de représentation. En vérité, on assiste à un éclatement du système d'organisation des agriculteurs.

Cependant, ce travail aurait été apparemment très simple s'il avait été écrit quelque temps auparavant et si on avait omis quelques points de réflexion essentiels sur l'organisation du système de représentation et de ses rapports avec ce que l'on appellera plus bas le "modèle portugais d'agriculture".

En effet, d'un point de vue strictement formel, on aurait alors tout simplement trouvé un système de deux confédérations — la CAP, *Confédération des Agriculteurs du Portugal*, et la CNA, *Confédération Nationale de l'Agriculture* — que l'on peut associer à deux formes dominantes d'agriculture: la grande agriculture au Sud du pays et l'agriculture familiale au Nord et au Centre, chacune avec sa pyramide des organisations. Les rapports des deux confédérations avec l'Etat étaient assez différents, la première étant un partenaire reconnu et protégé, la dernière une structure de résistance, à l'écart de "l'entourage" gouvernemental et de la "fréquentation" des cercles officiels.

* Centro de Estudos Sociais.

**Este texto destina-se a integrar o livro *La Représentation des Agriculteurs en Europe*, a publicar em França pelas Éditions de l'Harmattan e com edições também previstas em Espanha e na Grã Bretanha.

Peut-être ce cadre mériterait-il d'être complété en mentionnant une structure confédérale des coopératives agricoles — la CONFAGRI — dont la vitalité récente vient, d'une certaine façon, apporter au système de représentation un autre type d'intérêts. Elle se définit comme le défenseur du côté socio-économique de l'agriculture portugaise et elle mobilise une organisation — celle des coopératives — importante dans les négociations entre l'Etat et la "société civile agricole", et également importante pour le transfert de fonctions que celui-ci veut accomplir.

Ce dernier point et le système apparemment complet de représentation alliés à un discours du gouvernement qui loue la société civile et qui se propose de la revitaliser en la transformant dans un partenaire pour les négociations et l'intermédiation, ainsi qu'un récepteur responsable de fonctions de coordination économique, nous laisseraient admettre que l'on est devant un processus de développement du phénomène néo-corporatiste dans les rapports entre l'Etat et l'agriculture, à l'image de ce qui se passe dans les autres pays européens. Cependant, la réalité est complètement différente et cela pour deux raisons. La première est que la nature organique de la représentation doit être discutée. A ce propos, on dira que les conditions socio-économiques d'insertion de l'agriculture la rendent extrêmement hétérogène et très peu *professionnalisée*. Ainsi, ou les confédérations ne représentent que des intérêts très parcellisés qui sont en conflit avec ceux des autres secteurs qu'elles désirent accueillir — le cas de la CAP — ou le type d'agriculteur idéalisé — le cas de la CNA — ne correspond que très faiblement à la réalité qu'elles veulent représenter.

Mais c'est sans doute la réalité même qui vient démontrer que le système de représentation des intérêts agricoles, outre son caractère parcellaire et peu autonome, est loin d'être consolidé. Il tend à éclater lorsqu'un nouveau secteur (lui aussi limité) d'agriculteurs vient manifester et revendiquer des conditions qui remettent la rentabilité privée des capitaux investis par les entrepreneurs agricoles moyens, dans un effort de modernisation encouragé par les subventions de la PAC et par un discours officiel désireux de montrer une face moderne de l'agriculture portugaise. Ce secteur

d'agriculteurs, dirigé par les producteurs de lait et de viande, de fruits et de légumes, avec des indices élevés de capital (propre et subventionné) par hectare, exige essentiellement la privatisation des moyens économiques de l'agriculture. Il s'oppose ainsi aux intérêts de la grande agriculture extensive, céréalière, bénéficiaire de formes de capitalisation accélérée de la rente foncière, n'obtenant pas non plus la confiance des agriculteurs plus faiblement subventionnés, qui bénéficient moins des formes rapides de rentabilité des entreprises et qui sont plutôt engagés dans des solutions associatives pour le fonctionnement du secteur agro-alimentaire.

Ce mouvement revendicatif qui agite le pays politique dès le début de l'été 1991, a surtout mobilisé des organisations spécialisées, régionales et sectorielles, et réclame la constitution d'une nouvelle structure confédérale qui représente les agriculteurs hautement bénéficiaires, dans une échelle micro-économique, des ressources disponibles par l'adhésion à la CEE mais, simultanément, "sandwichés" par la logique transitoire de ces bénéfices et par la logique bancaire à laquelle ils se sont soumis à un moment où ils formulaient des attentes très élevées de rémunération et rentabilité des capitaux. Ainsi, les revendications visent surtout un abaissement des coûts de production, y inclus les coûts de capital. Ces revendications proviennent encore une fois d'une certaine couche de l'agriculture et confirment, d'une manière très visible, l'éclatement institutionnel et matériel des producteurs agricoles.

Parce que nous croyons qu'une analyse non simpliste du système de représentation des intérêts des agriculteurs doit s'inscrire dans une perspective élargie de l'agriculture et de la société, nous essayons aussi de montrer dans ce texte que la forme d'insertion dans le système économique et social qui caractérise le modèle agricole portugais diffère significativement de celle qui dominait dans la généralité des pays qui ont créé la Communauté Economique Européenne. Dans ce dernier cas il a été question, comme on le sait, d'un processus qui s'est stabilisé pendant une phase de grande croissance économique (les années 50 et 60) et où les structures sociales et les structures productives agricoles ont subi une transformation profonde. Il en résulta une

réduction de la population agricole active et la définition d'un secteur professionnel hétérogène, cependant uni par des intérêts communs: le secteur des agriculteurs liés à la production et au marché agro-alimentaire par une très forte mercantilisation les rapports économiques.

L'agriculture portugaise, par contre, se caractérise par une significative stabilité du nombre total des exploitations agricoles, c'est-à-dire, par un exode rural et agricole réduit et, dans la plupart des cas, par le maintien des liens à l'agriculture. En effet, quoiqu'une grande transformation du statut social des personnes liées à l'agriculture ait eu lieu, on remarque nettement une certaine ambivalence du statut de la population rurale qui découle de l'existence d'agriculteurs majoritairement pluriactifs et donc hautement influencés dans leur condition économique par les secteurs non-agricoles avec lesquels ils sont en rapport dans le marché du travail de l'industrie et des services, ainsi que par des mécanismes, non strictement sectoriels, de formation du revenu.

Un processus de ce genre a une explication générale qui a trait aux formes de développement des sociétés qui possèdent des caractéristiques intermédiaires (semi-périphériques) comme la société portugaise. Mais il a aussi une conséquence évidente: un déficit corporatiste.

On étudiera donc les formes d'organisation d'intérêts des agriculteurs portugais soulignant l'absence d'un modèle organique de représentation et présentant une double explication pour ce fait: 1) le manque de professionnalisation de l'agriculture portugaise (pour des raisons déjà énoncées) finit par circonscrire la capacité de formalisation d'intérêts à des secteurs très limités d'agriculteurs portugais; 2) une autonomie réduite des secteurs représentés qui sont largement dépendants des rapports avec un Etat traditionnellement protectionniste des intérêts des grands propriétaires et défenseur d'une logique de production agricole extensive. C'est d'ailleurs pour cela que les rapports Etat/organisations des agriculteurs se sont concrétisés jusqu'à présent surtout par l'intermédiaire de la CAP et que celle-ci est

nettement dépendante de la tutelle de l'Etat et des orientations politiques favorables à la protection de la céréaliculture de grande dimension.

Dans les circonstances actuelles — lorsque l'intégration dans la CEE a donné lieu à d'importantes transformations — deux *nouveautés* se présentent en ce qui concerne l'analyse des formes d'organisation des agriculteurs. L'une d'elles souligne la diversité et aussi les conflits qui découlent de la nature même des entreprises agricoles dans un cadre général qui, à notre avis, semble donner lieu à une nouvelle dualité dans l'agriculture portugaise. Ainsi, elle oppose les agriculteurs qui, pour des raisons diverses, sont devenus les bénéficiaires des effets de l'adhésion à ceux — la grande majorité — qui se maintiennent immuablement dans le secteur dû à l'absence, dans les dernières décennies, d'une intégration moderniste et qui ne sont manifestement pas objet d'aucune politique agricole. L'autre ramène le discours de la concertation économique et de la concrétisation des politiques à la mobilisation des agents collectifs qui ont une certaine capacité de gestion et d'autonomie, mais qui ne peuvent être mobilisés qu'avec la protection et l'extension de l'Etat.

2. L'agriculture portugaise: une voie à prédominance non-professionnelle

Portugal, début des années 50: 800000 exploitations agricoles. Portugal, 1979: 800000 exploitations agricoles. Ces chiffres sont, évidemment, expressifs¹. Et ils le sont encore plus si on se souvient que pendant cette période les économies européennes ont subi un processus de nette croissance et de profonde transformation des structures économiques, notamment en ce qui concerne les marchés du travail, la salarisation et les pratiques de consommation.

Celui que l'on peut désigner par modèle européen d'agriculture est bien connu et il suffit de le rappeler brièvement. Un exode rural et agricole accentué, le transfert inter-sectoriel de la force de travail, la diminution drastique et les nouvelles dimensions imposées aux exploitations agricoles, la professionnalisation des agriculteurs avec un fort

¹ Sur l'évolution du "modèle portugais d'agriculture" cf. J. Reis, 1991, et P. Hespanha, 1991.

rapport avec le marché soit des produits soit des facteurs de production, telles sont quelques-unes des caractéristiques de ce modèle. Le moteur de ce processus a été, on le sait, une croissance économique de base industrielle avec un niveaux de rémunération et des formes de stabilité de l'emploi qui ont garanti la reproduction de la force de travail par l'élargissement de formes "pures" de la condition salariale non-agricole.

D'une façon très différente la nature prédominante de l'agriculture et de l'économie des exploitations agricoles familiales portugaises est celle qui découle de leur rôle complémentaire vis-à-vis le développement non-agricole. Cela signifie que les transformations opérées dans les économies des familles — d'ailleurs très importantes comme le prouvent le changement des habitudes de consommation et les liens au marché du travail non-agricole — sont le résultat d'un processus d'*endogénéisation* des influences extérieures, plutôt que le résultat de leur effet de *destruction*.

Une des données les plus centrales, bien que non pas la seule, du "modèle portugais d'agriculture" est le rôle joué par la petite agriculture dans la reproduction de la force de travail. Cette fonction de complémentarité a été jusqu'à présent une caractéristique structurelle qui, du fait, entre en conflit avec la stabilisation d'un modèle intensif et professionnel tel que celui des autres économies avec une croissance plus rapide. Cependant, elle correspond à un rôle économique central de l'agriculture portugaise qui ne peut être ni ignoré ni considéré marginal (J. Reis, 1985).

En effet, l'agriculture, la petite agriculture, est un élément structurel décisif de l'économie portugaise par sa permanence et par la multiplicité de ses liens avec le tissu économique. Les économies familiales agricoles — dans l'ensemble de l'économie et surtout dans d'importants secteurs du processus d'industrialisation nationale — sont fortement liées aux conditions d'offre et de reproduction de la force de travail dans la sphère d'activité non-agricole, une variable dont le poids dans les décisions économiques ne cesse d'augmenter (J. Reis, 1988; J. Reis et al., 1990).

Ces faits n'ont pas empêché, bien au contraire, une significative transformation des structures sociales de la campagne portugaise. Leur transformation se doit surtout à la forme de constitution du revenu des familles: il est évident que le revenu de l'exploitation agricole n'est souvent qu'une parcelle complémentaire d'autres revenus provenant de l'intégration de ces familles dans les marchés de travail non-agricole.

Au début de la décennie où l'adhésion du Portugal aux communautés a eu lieu, l'image la plus claire des structures agricoles était rendue par les indicateurs suivants.

Un indicateur d'un apparent immobilisme: le nombre d'exploitations agricoles. En net contraste avec les autres pays de la CEE, le total d'exploitations agricoles au Portugal demeurait près des 800 000 (cf. tableau).

Exploitations agricoles au Portugal: 1952-1979

1952-54	801 162
1968	808 804
1979	778 782/945 984*

*Le chiffre de gauche représente les exploitations avec une surface inférieure à 0,5 ha, celui de droite les exploitations avec plus de 0,02 ha.

Les indicateurs de transformation sociale: une grande ouverture des économies agricoles à l'environnement économique exprimée par les formes d'allocation du travail et de formation du revenu. Cet indicateur montre le contraste entre la centralité de l'agriculture dans les économies familiales et son poids en tant que situation professionnelle. En effet, la population agricole active est d'environ 700000 personnes (donc un chiffre inférieur à celui des exploitations agricoles) pour un pays de 10 millions d'habitants.

Revenu et allocation du travail dans les familles agricoles

Origine du revenu des familles agricoles (en % du total)

100% de l'exploitation	18%
50% de l'exploitation	21%
< 50% de l'exploitation	61%

Activité du chef de l'exploitation

Acunne activité à l'extérieur de l'exploitation	52%
Pluriactivité	48%
Familles avec exploitation agricole (en % du total des familles)	34%
Familles dont le responsable est un professionnel agricole	13%
Population active agricole	18%

Le processus d'intégration du Portugal à la Communauté a entretemps apporté un nouveau "souffle" à l'agriculture. Les principaux éléments de cette nouvelle situation comprennent un grand apport financier destiné à l'agriculture, résultat des politiques structurelles de modernisation, et la constitution d'une capacité institutionnelle d'investissement réservé à la transformation des infrastructures des exploitations agricoles (faisant partie d'un Programme Spécifique pour le Développement de l'Agriculture Portugaise).

Il est encore très tôt pour tirer des conclusions quant à l'effet de ces nouvelles conditions sur la dynamisation de la production agricole nationale. Cependant, avec les données disponibles il est parfaitement raisonnable de reconnaître que l'on assiste à une dynamisation significative de certains secteurs de l'agriculture nationale. Mais il faut également admettre que les processus de dynamisation sont partiels et limités, ne menant pas, du fait, à la mobilisation de grands secteurs d'agriculteurs. Effectivement, les conditions imposées par les programmes d'investissement s'opposent à la nature essentiellement complémentaire de l'activité agricole puisqu'elles supposent et réclament une logique professionnelle. C'est d'ailleurs dans ce contexte qu'on laisse en ouvert une question sur le futur de l'agriculture au Portugal: après la dualité opposant l'agriculture des latifundia et l'agriculture familiale qui a longtemps caractérisé l'économie portugaise, ne sommes nous pas en train d'avancer vers une nouvelle dualité provoquée

cette fois par la forte absorption des ressources financières par un secteur très limité d'agriculteurs disposant des instruments, des moyens et d'un important capital relationnel contraire à l'explicite rejet de la grande masse des agriculteurs en tant qu'objet et sujet des politiques agricoles?

3. Une forme semi-périphérique d'organisation économique: l'articulation production/reproduction sociale et le déficit corporatiste.

On pourra dire que les régimes d'accumulation des économies centrales représentent le produit d'une évolution synchronisée et intensive des normes de production et de consommation. Les modes de reproduction s'y articulent sur la base d'une profonde mercantilisation des relations économiques. Ce sont des situations où on décèle facilement une identité entre le développement des relations de production typiquement capitalistes et les modes de reproduction qui leur correspondent directement (J. Reis, 1985: 231). Dans ces économies "la séparation des travailleurs par rapport aux moyens de production, qui est à l'origine de la relation salariale, implique une destruction des divers modes de consommation propre au capitalisme" (M. Aglietta, 1976: 145). Dans ces cas, les processus de régulation sociale sont, ainsi, étroitement liés à la forme salariale et à un mode d'organisation de l'économie où les intérêts des classes, des groupes et des agents s'expriment par une représentation corporatiste accentuée. Du côté agricole, ce processus s'exprime par la possibilité de formation d'une couche significative d'exploitants professionnalisés, intégrés dans les circuits du crédit et du système agro-alimentaire et, probablement, avec une capacité d'identification et de formulation de leurs intérêts professionnels.

Mais les économies se distinguent par les diverses articulations de leurs composantes: aux différents processus de structuration économique correspondent des formes différenciées d'agents économiques et différents sens des moyens définissant les contextes de leur action. Dans les sociétés que nous qualifions de semi-périphériques les formes de structuration de l'économie et de participation à la vie économique se montrent plus complexes.

En effet, les sociétés semi-périphériques sont, avant tout, caractérisées par leur nature intermédiaire, quand on les compare à celles qui, dans le système mondial, occupent une position centrale parce que les formes de croissance économique y sont localisées, ou à celles qui, à cause de la permanence de formes structureles de sous-développement, sont confinées dans une position périphérique. Cette circonstance signifie que la structuration de leur condition interne (structures sociales et économiques) s'appuie sur des traits d'une spécificité que leur donnent leur singularité.

On a dit que cette nature intermédiaire peut être illustrée par des indicateurs socio-économiques dont les valeurs se situent entre celles des pays les plus développés et celles des pays du tiers-monde (par exemple, le revenu *per capita* ou le pourcentage de la population agricole dans l'agriculture) ou par la coexistence d'indicateurs tendanciellement semblables à ceux qui s'associent à des phases économiques déjà dépassées par des économies de plus grande croissance, alors que d'autres sont déjà à l'égal de ceux qui caractérisent ces économies.

Sans négliger ces indicateurs, nous pensons, cependant, que les situations semi-périphériques se caractérisent basiquement par des conditions substantielles dérivées des mécanismes d'articulation économique qui les structurent de l'intérieur. Par exemple, et en gros, par des relations des différents agents d'initiative, par la nature des systèmes d'emploi existants, par les formes de création de bien-être, par la différente centralité des agents qui assurent le *macro-ordre* économique, et aussi par la différente centralité de ceux qui assurent les conditions immédiates de la vie économique et sociale.

Dans ce contexte il faut souligner "la centralité de la petite agriculture et du rural" parce que dans "des sociétés comme la société portugaise (...) le rôle joué par la petite agriculture et par la société rurale dans la reproduction de la main d'oeuvre salariée (...) loin de déterminer la destruction d'un espace social de reproduction qui se singularisait dans le milieu urbain-industriel, l'a rendu indispensable à la propre expansion industrielle et au processus de valorisation du capital" (J. Reis et P. Hespanha, 1991).

Simultanément, les traits les plus importantes du milieu rural sont préservés – "parmi ces dernières signalons la persistance de la rationalité reproductive, typique des sociétés paysannes". "Voyant son champ de manœuvre élargi en dehors de l'espace économique villageois, la population rurale cherche à tirer partie de sa double condition paysanne et prolétaire pour améliorer son niveau de vie et en même temps éviter les contingences propres à chacun des secteurs dans lesquels son activité se répartit que se soit l'instabilité des revenus de l'agriculture paysanne, que ce soit la prolétarisation accomplie de l'économie capitaliste. Ce statut d'ambivalence de la population rurale constitue, certainement, une marque distinctive de la société portugaise actuelle" (idem) et il illustre bien l'interpénétration des différents espaces économiques et sociaux.

Le modèle de reproduction paysan, basé sur les revenus de l'exploitation agricole, en est venu à donner lieu, chaque fois plus, à des formes de reproduction de base salariale, par le biais du travail à temps partiel en dehors de l'exploitation.

La nature que nous avons assignée à la forme générale de structuration de la société portugaise et aux modes d'insertion économique et sociale de l'agriculture atteste nettement l'hétérogénéité sociale du pays. Il s'agit d'une hétérogénéité témoignée par l'existence de modes d'organisation économique très divers, par une certaine retraction des principes du marché et donc par des formes économiques bien différentes de celles qui mieux caractérisent les économies centrales industrialisées².

Cette même hétérogénéité se révèle aussi dans la structure sociale où on décèle facilement des situations hybrides caractérisées par une double appartenance et par des statuts contradictoires des acteurs sociaux.

Nous parlons donc de la nature fragmentaire et polycentrée des mécanismes sociaux et économiques sur lesquels s'appuie une société comme la portugaise. Le fait est que l'hétérogénéité sociale a été associée à l'inexistence d'un noyau susceptible d'exercer une hégémonie régulatrice de l'espace économique national, des rapports

² Sur l'hétérogénéité de la société portugaise, cf. B. Santos, 1991.

intersectoriels (notamment les rapports agriculture/industrie) et de créer une dynamique d'intégration.

L'autre face de cette fragmentation est le rôle joué par l'Etat dans la régulation sociale. L'Etat doit donc exercer "des processus complexes d'arbitrage social qui ne peuvent incomber ni au capital ni au travail, ni au deux conjointement, étant donné la décentralisation relative de ceux-ci dans la structure sociale et le bas niveau de leurs intérêts" (B. Santos, 1985: 872).

La forte centralité de l'Etat, un net protectionnisme des intérêts de la grande agriculture et l'absence de représentation autonome et organisée des agriculteurs professionnels et exploitants directs, voilà, dans un contexte général comme celui que nous présentons ici, les principales caractéristiques de l'agriculture portugaise. A nos yeux non seulement il n'est pas possible de déceler au Portugal un modèle pluraliste de représentation comme les traits d'un modèle agricole néo-corporatiste ne sont non plus très visibles.

Il faut remarquer que le système politique portugais à la base du régime de l'*Estado Novo* (jusqu'à 1974) était doctrinairement corporatiste. Cette caractéristique s'est clairement reflétée dans l'agriculture donnant lieu à un réseau complexe d'organisations de "représentation" de l'agriculture basées sur l'idée de l'existence d'un "intérêt commun" de tous les agriculteurs. Ainsi, au moyen des Organismes de Coordination Economique et des *Grémios da Lavoura* (associations de propriétaires agricoles) entre autres organisations corporatistes, l'Etat a remédié au manque de représentation et a, donc, empêché les agriculteurs de s'organiser de façon autonome³.

Comme E. Moyano (1988) très bien l'affirme, le fait que la crise de l'agriculture survienne dans un contexte politique non-démocratique a empêché les différents groupes sociaux de s'organiser librement, en des formes d'association indépendantes du pouvoir politique, autour de leurs propres intérêts et selon leurs propres conceptions

³Sur les organisations agricoles pendant l'*Estado Novo* cf. M. Lucena (1978, 1980, 1991). Cf. aussi B. Amaral (1956), F. Baptista (1984), E. Caldas (1978) et F. Sarsfield (1978).

économiques et idéologiques de la problématique agricole. A notre avis cependant, la nature de l'organisation d'intérêts des agriculteurs a été un problème politique autant qu'un problème causé par le modèle économique dominant et la place qu'y est réservée à l'agriculture. De toute façon, le système d'organisation corporatiste et la relation de dépendance entre les associations agricoles et l'Etat qui en découle, a entraîné l'écrasement de la dynamique sociale du secteur agricole. Cette relation est encore aujourd'hui responsable de la fragilité et de la dépendance des associations agricoles actuelles.

En effet, l'une des caractéristiques attribuées à la société portugaise actuelle est un déficit relatif de représentation corporatiste des intérêts. Pour des raisons sociales et politiques récentes, ou pour des raisons structurelles déjà de longue durée on ne peut pas dire qu'il y ait une hégémonie consolidée à l'intérieur des différents groupes sociaux de façon à que la représentation des intérêts, les revendications et, évidemment, la concertation sociale soient des réalités fortes et structurées. De ce fait découle le rôle central très accentuée de l'Etat qui, ainsi, se substitue à ce déficit dans un processus relativement complexe et souvent inefficace de gestion des conflits sociaux (B.Santos, 1985).

4. Les organisations professionnelles d'agriculteurs au Portugal

4.1 La CAP et la CNA aux sommets d'un système trouble

Nous considérons qu'au début des années 90 le système des organisations d'intérêts des agriculteurs au Portugal⁴, outre les caractéristiques limitées que le modèle agricole lui confère, est surtout un système trouble. Trouble parce que quoique le sommet du système officiellement reconnu s'arrête à la CAP (la seule organisation représentée dans les organismes de l'Etat de concertation et de politique économique), la pratique montrait qu'une autre confédération avait construit sa pyramide et disputait la représentation des intérêts des agriculteurs. Plus que ça, ces deux organisations

⁴Cf. aussi CES (1984: 469-490), F. Silva (1988), M. A. Henriques (1989) et J. Lima (1991).

reflétaient ou invoquaient l'influence de deux couches sociales d'agriculteurs bien différentes voire même deux histoires politiques et sociales qui se heurtaient.

La CAP, formée en 1975, surgit dans une période de grandes transformations et de situations sociales fortement conflictuelles survenues après le 25 avril 1974. Elle succède à des associations relativement éphémères telles que les *Associations Libres des Agriculteurs (ALA)* et à d'autres de plus forte tradition comme l'*Association Centrale de l'Agriculture Portugaise (ACAP)*. Sa récente création, en pleine crise révolutionnaire, ne doit pas faire oublier qu'elle plongeait ses racines dans une agriculture qui marquait fermement le modèle agricole portugais, ce qui lui prêtait d'ailleurs son influence politique dominante.

La CAP a, ainsi, réuni les deux courants relativement distincts de la grande agriculture capitaliste du Sud du Portugal, l'un basé sur les intérêts des grands propriétaires fonciers, les *latifundiários*, et l'autre lié à la bourgeoisie rurale, tous les deux dans une position politique vivement hostile aux transformations agraires développées pendant 1974 et 1975. L'influence des partis politiques de droite a été très claire dès le moment de sa constitution.

Plus fortement implantée au Sud, dans les zones d'agriculture capitaliste et de grands propriétaires fonciers, son influence s'étend cependant à tout le territoire national. Il s'agit d'une structure confédérale puisqu'elle est formée par des associations et non par des membres individuels. Son objectif est la "défense des intérêts de l'agriculture portugaise et la sauvegarde des intérêts des entrepreneurs agricoles en tant qu'agents économiques". Ses revendications se basent sur la politique des prix et la régulation des marchés. Elle a une position privilégiée dans la participation à des organismes officiels qui influencent la définition et l'application de la politique agricole, et elle centre son action surtout au niveau de la cogestion et de la négociation. Au plan national elle est représentée institutionnellement dans des organismes qui interviennent dans la définition des politiques sectorielles, et on peut ajouter qu'elle est aussi informellement représentée vu les relations privilégiées des responsables de

l'organisation avec le Ministère de l'Agriculture. Dans le premier cas, elle est représentée, par exemple, dans la Commission Nationale des Céréales par l'*Association Nationale des Producteurs de Céréales* (ANPOC), une des associations spécialisées de la CAP. En effet, au plan national elle fait partie de presque toutes les structures sectorielles de représentation et de défense des intérêts spécifiques des différents subsecteurs. Elle est la seule organisation agricole qui intègre le Conseil Permanent pour la Concertation Sociale qui fonctionne auprès du gouvernement et est présidé par le Premier Ministre. Au plan national elle est encore représentée dans des structures consultatives comme le Conseil National du Plan, le Conseil National des Revenus et des Prix et le Conseil National des Activités Economiques. Au plan communautaire, elle est représentée dans les structures suivantes: COPA, CEJA (ici par l'AJAP) et CES, comme membre du groupe III (intérêts divers). Elle est aussi présente dans les suivants comités consultatifs agricoles: céréales, céréales/section spéciale du riz, viande de porc, volaille, oeufs, ovins et caprins, matières grasses, tabac brut, viande bovine, viti-viniculture, Comité Consultatif des Structures Agricoles, Comité pour les Problèmes Sociaux des Agriculteurs et Comité pour la Formation Professionnelle.

La CAP, comme structure confédérale, intègre des associations de nature très diverse: des associations de caractère général, au plan communal ou régional; coopératives agricoles; associations sectorielles et une association nationale de type syndical des jeunes agriculteurs, l'*Association des Jeunes Agriculteurs du Portugal* (AJAP). La CAP a une présence sectorielle forte au point que presque toutes les associations spécialisées lui sont associées. Toutes ces associations ont une autonomie juridique, économique et administrative. Ces organisations ont leurs zones d'influence assez diversifiées et très peu d'entre elles ont une base communale ou régionale. Les moyens de diffusion de la CAP sont essentiellement des conférences et des congrès, généraux ou sectoriaux, et un bulletin d'information mensuel — *Informação CAP* — et la *Revista do Agricultor*. La CAP affirme représenter plus de 70 associations agricoles.

La CAP est cependant l'organisation à laquelle les mouvements récents des agriculteurs se heurtent. D'un côté parce que les intérêts dominants de ces mouvements sont nés au sein de la CAP elle-même — les parcours personnels des dirigeants et l'idéologie des entrepreneurs le confirment — et, d'un autre côté, parce que ces intérêts ne reconnaissent qu'à la CAP le droit de les représenter et de formuler leurs revendications. Et c'est justement le fait de ne pas exercer ce droit qu'apparemment on lui reproche. Cependant, en même temps, on commence à distinguer l'existence de deux modèles d'entrepreneurs et d'entreprises agricoles dont les intérêts divergent beaucoup. En effet, l'histoire récente de la CAP comprend surtout la défense des intérêts de la grande agriculture céréalière et l'obtention, dans le cadre de la transition vers la pleine intégration, d'une période assez longue de prix favorables. La CAP a également obtenu de l'Etat des ressources très significatives qui lui permettent d'étaler sa condition de grande organisation, visiblement présente dans la superstructure politique et économique nationale.

Mais ni dans la politique économique plus directement influencée par la CAP, ni dans son protagonisme politique et social se reconnaissent actuellement les groupes "d'agriculteurs-entrepreneurs" lesquels, ayant aussi bénéficié largement des ressources financières communautaires, exigent surtout des conditions favorables à la rentabilité des investissements effectués et une certaine influence dans les domaines du système de transformation agro-alimentaire qui leur sont plus proches.

Effectivement, au protagonisme superstructurel politique et social, patronné par l'Etat, qui a caractérisé la CAP, les nouveaux agriculteurs-entrepreneurs, placés devant les "ciseaux" de la logique moderniste, opposent la revendication d'une protection de l'Etat en ce qui concerne les coûts de production et le contrôle de la transformation de leurs produits. Il s'agit là, peut-être, d'une logique de privatisation des profits et de revendication de subsistance immédiate plutôt que d'une logique de concertation protégée et protectionniste comme celle que la CAP a assurée.

La création de la CNA, juridiquement constituée le 5 de avril 1978, sous l'influence du Parti Communiste, représente le point culminant d'un processus d'organisation de la petite et moyenne agriculture du Nord est du Centre du pays. Parallèlement il y a eu une tentative échouée de constitution d'une confédération semblable à partir des Unions de District d'Agriculteurs (UDA), des associations proches du Parti Socialiste.

La CNA se considère comme une organisation de classe et de caractère professionnel. Elle privilégie les "petits et moyens agriculteurs" et les agriculteurs familiaux. Son objectif est de "représenter les agriculteurs et leurs diverses organisations, constituées ou à constituer, dans tout le territoire national (coopératives, leurs unions et fédérations, commissions des communaux, associations d'agriculteurs ou autres mouvements spécifiques des agriculteurs)" et "défendre les intérêts économiques et sociaux des agriculteurs et de leurs organisations".

La CNA, plus fortement implantée au Nord et au Centre, intègre des organisations de "petits et moyens agriculteurs" initialement réunis dans le MOLA (Mouvement Libre des Agriculteurs), formé en 1974 et bientôt éteint. Ce mouvement a été à l'origine des *Ligas* (qui prennent plusieurs noms tels que ligues, unions, associations, fédérations de district) dont les plus fréquentes sont les Ligues de Petits et Moyens Agriculteurs. Les organisations de ce type se trouvent dans presque toutes les communes du Nord et du Centre et se considèrent comme des organisations de classe.

Actuellement, la CNA affirme représenter 602 organisations de l'agriculture (coopératives, unions d'agriculteurs, fédérations de district d'agriculteurs, commissions des communaux, mutuelles d'assurance de bétail, etc.). L'adhésion aux initiatives développées et par la CNA et par la CAP est difficile à mesurer, étant donné qu'il s'agit d'initiatives centralisées. D'où la difficulté d'évaluer la représentativité de ces organisations.

La CNA n'est pas reconnue comme interlocuteur social par les pouvoirs publics et a une faible participation aux organismes officiels qui interviennent dans la politique agricole. Son action se déroule, donc, hors du processus de concertation sociale et a

une marque nettement revendicative. Elle n'est pas représentée dans le COPA, mais elle est associée à des organisations comme la CNSTP et le MODEF français. Les moyens de divulgation qu'elle utilise sont, préférentiellement, des conférences et des congrès, généraux ou sectoriaux, et un journal, *Voz da Lavoura* (qui ne sort plus).

La CNA est le résultat de la confédération d'associations déjà existantes et elle est verticalement structurée.

D'autres organisations de défense d'intérêts spécifiques sont encore associées à la CNA: le MARN, Mouvement des Agriculteurs et des Rentiers du Nord; le MAPRU, Mouvement d'Agriculteurs pour une Meilleure Prévoyance Rurale; la Conférence des Communaux du Nord et du Centre qui regroupe les commissions des communaux⁵.

4.2 La CONFAGRI, la diversification du système des rapports Etat/agriculture et la possibilité d'une solution néo-corporatiste

La CAP et la CNA dominent jusqu'à présent la superstructure de la représentation d'intérêts dans l'agriculture portugaise, c'est-à-dire, elles sont l'expression du poids des organisations agricoles de type syndical au Portugal. Il faut néanmoins préciser qu'au Portugal le terme syndicat n'est utilisé que pour les organisations de salariés agricoles. S'agissant des organisations d'agriculteurs c'est l'expression organisation agricole qui est employée.

La distinction peut être établie entre ce que l'on appelle "associativisme économique" et "associativisme syndical". La première catégorie inclue plusieurs formes d'association, notamment, des coopératives, des associations ou des sociétés

⁵ À côté de ces deux organisations il existe aussi les syndicats des salariés agricoles qui ont une importance plus marquée au sud, surtout dans les districts de la réforme agraire. Le mouvement syndical des salariés agricoles apparaît avec la République en 1910. Il a un rôle assez actif jusqu'à son extinction à la suite du coup militaire du 28 mai 1926. Cependant, cette tradition syndicale reste vive dans la mémoire collective des travailleurs agricoles de l'Alentejo. C'est ainsi qu'après le 25 avril 1974, surtout dans les zones où cette tradition est plus enracinée, on assiste à la naissance de l'organisation des syndicats grâce à la formation des commissions communales pro-syndicats. Le premier syndicat a été créé à Beja, en 1975. Ces syndicats s'organisent au plan des districts et, initialement, ils ont été formés à Beja, Évora et Portalegre, les trois principaux districts de l'Alentejo, ensuite à Setúbal et Santarém et finalement à Lisbonne, Castelo Branco et Faro (A. Barros, 1979). Malgré les efforts d'organisation au Nord et au Centre du pays, leur influence et tradition sont peut significatives.

d'agriculture de groupe (et leurs unions, fédérations et confédérations) classées par des domaines d'activité aussi divers que la production, les services et la transformation.

Ce mouvement coopératif et associatif de type économique éprouve une certaine difficulté à s'autonomiser, surtout en ce qui concerne la négociation et la représentation, au plan national et au plan communautaire. Cependant, on assiste dernièrement à un processus d'articulation autonome qui se traduit par un renforcement, quoiqu'un peu faible, du processus de structuration fédérative au plan national. Le résultat de cet effort est la Confédération Nationale des Fédérations des Coopératives Agricoles du Portugal (CONFAGRI). Cette organisation, créée en octobre de 1985, est membre du Comité Général de la Coopération Agricole de la Communauté Economique Européenne (COGECA) depuis janvier 1986 et du Comité Economique et Social des Communautés Européennes (CES). La CONFAGRI intègre aussi, avec la CAP, 26 comités consultatifs. Elle représente le Secteur Coopératif Agricole au plan national et communautaire et est considérée un partenaire social. Au plan national elle est représentée dans les structures du Ministère de l'Agriculture chargées d'accompagner les programmes spécifiques du secteur coopératif. Elle désire entrer au Conseil Economique et Social et au Conseil National de l'Agriculture qui fonctionne auprès du Ministre de l'Agriculture. La CONFAGRI partage, ainsi, avec la CAP la représentation institutionnelle au plan national et au plan communautaire. Il n'est pas donc surprenant de constater une vive compétition, voire même une lutte entre les deux organisations pour s'assurer les appuis les plus divers (J. Lima, 1991: 238).

Comme expression principale du mouvement coopératif agricole, la CONFAGRI se distingue de la position traditionnelle d'interprète des intérêts des entrepreneurs et des professionnels. Elle se reconnaît comme le représentant du "côté socio-économique" de l'agriculture portugaise, en même temps qu'elle exprime le désir d'intensifier les rapports avec les organisations d'entrepreneurs et de travailleurs. Elle manifeste aussi publiquement des positions à l'appui d'un rôle privilégié pour la politique socio-structurelle au détriment de la politique des prix, en même temps qu'elle présente les

problèmes de développement en des termes ruraux plutôt qu'en des termes strictement agricoles. Cette confédération, la seule à représenter le secteur coopératif agricole, est mandaté par plus de 560 mil coopérants, groupés dans 547 coopératives de 1er degré et 5 fédérations nationales (qui réunissent à leur tour 20 unions nationales) qui ont mouvementé, en 1989, environ trois mille millions d'escudos (la CONFAGRI n'inclut pas la Fédération Nationale des Coopératives Agricoles de Production, FENCA, une structure fédérative de la zone d'intervention de la réforme agraire).

Nous croyons que le renforcement du rôle de la CONFAGRI doit être essentiellement interprété dans un cadre de changement des rapports Etat/agriculture. Les nouveaux éléments introduits dans ces rapports ont trait au discours officiel de privatisation et de transfert des fonctions techniques et informatives traditionnellement assignées à l'Administration Publique.

Dans la pratique, cette orientation se concrétise dans la création de nouvelles organisations sectorielles et spécialisées.

Même s'il est clair que ces organisations nouvelles ne sont pas circonscrites au domaine coopératif, ce qui leur permet de recevoir l'influence d'autres mouvements d'agriculteurs, il semble cependant certain que, de ce fait, la logique des rapports négociés entre l'Etat et les organisations va influencer sur tout le système. Est-ce-que cela peut signifier l'émergence d'une formule néo-corporatiste dans l'agriculture portugaise? On essaiera de répondre à cette question dans la conclusion de ce texte.

5. Conclusion

Les différents mouvements d'agriculteurs qui ont eu lieu au Portugal pendant l'été 1991 que nous avons signalés et qui, d'une certaine façon, constituent le scénario de ce texte, nous permettent d'en tirer plusieurs conclusions. En ce qui concerne le système de représentation institutionnelle des intérêts de l'agriculture portugaise, nous concluons qu'il a une faible stabilité et, en fait, qu'il tend vers l'éclatement. Quant à la

nature assez hétérogène des intérêts manifestés par les agriculteurs et, normalement, quant à la nature non "structurante" de la profession agricole dans la formulation dominante de ces intérêts, il s'agit là des caractéristiques du "modèle portugais d'agriculture". On ajoutera encore quelques conclusions quant aux rapports Etat/agriculture. Apparemment, les mouvements des "agriculteurs entrepreneurs" semblent suivre, avec un certain retard, ce qui s'est passé dans la Communauté Européenne pendant les années 60 avec l'hégémonisation de la représentation des intérêts par une couche de professionnels, exploitants directs, et avec la constitution d'un "Etat-providence agricole" (C. Servolin, 1989). Il y a cependant deux différences assez importantes: maintenant on parle de la réduction et des restrictions des marchés et de la politique agricole et, dans les circonstances récentes au Portugal, la mobilisation de l'investissement va de pair avec un protectionnisme paternaliste des pouvoirs publics qui a tendance à se réfugier, bientôt, dans une attitude qui évaluera ces agriculteurs comme des "entrepreneurs" et non comme des agents qui, auparavant, ont été protégés et ont bénéficié des subsides et des faveurs de l'Etat.

Quelle est la raison d'un changement si soudain de la l'attitude de l'Etat? Sa position initiale peut être justifiée par le besoin urgent de rendre vraisemblable l'idée que la modernisation s'accomplissait très rapidement et que l'adhésion à la CEE était une preuve d'efficacité. Sa nouvelle position est le résultat de l'incapacité de rendre un sens combatif permanent à la logique de modernisation. Les limites d'une telle logique sont bien connues (Servolin l'a déjà démontré il y a bien longtemps), mais elles deviennent beaucoup plus accentuées pour un pays qui doit concerter sa politique dans une instance de laquelle il est profondément dépendant.

Toutes ces circonstances doivent être mises en rapport avec d'autres d'ordre général qui nous permettent de discuter s'il y a ou non lieu de croire à l' émergence d'un phénomène néo-corporatiste dans les rapports Etat/agriculture au Portugal. Comme on le sait bien, on entend par corporatisme *"a process of interest intermediation which involves the negotiation of policy between state agencies and interest organisations*

arising from the division of labour in society, where the policy agreements are implemented through the collaboration of the interest organisations and the willingness and ability to secure the compliance of their members" (W. Grant, 1985).

Soulignons, alors, les différents éléments essentiels de cette notion. L'intermédiation et la négociation sont, au départ, deux facteurs importants. Une conséquence nécessaire en est la capacité de mettre en œuvre les accords, mais surtout la complaisance et acquiescement, *willingness* et *compliance*, pour mener à bout leur réalisation. Cela veut dire, naturellement, que l'Etat se met en rapport avec des partenaires suffisamment structurés par la légitimité qui leur revient des secteurs sociaux qu'ils représentent, et qui ont la capacité de fonctionner comme intermédiaires entre un Etat agissant et les intérêts qu'ils représentent. Ainsi, d'après ce qui a été dit, on peut conclure que la forme de représentation des intérêts au Portugal n'a pas encore été trouvée. D'abord, parce que dans son expression actuelle elle est limitée et partielle. Les organisations existantes, en exprimant à peine des intérêts socialement très restreints (comme la CAP) ou très vaguement formulés (comme la CNA), ne peuvent pas résister aux changements d'intérêts, même (ou peut-être surtout) lorsque ces changements ont tendance à consolider des couches spécifiques des processus de modernisation des agricultures familiales.

Ces faits, d'ailleurs, contribuent à la condition générale de la société portugaise découlant du déficit corporatiste. La faible capacité de représentation autonome est l'autre côté de la dépendance des organisations face à l'Etat. Entre ces deux entités il y a donc une relation *tributaire*, plutôt qu'une relation de *partenariat*.

L'essai d'une application néo-corporatiste des politiques agricoles est encore un autre mesure de "transfert protégé" par l'Etat lui-même, qui configure ainsi les intérêts avec lesquels il interagit. En d'autres mots, ce ne sont pas ces intérêts qui se constituent comme des vrais acteurs du rapport de négociation et intermédiation. Leurs rapports avec l'Etat sont surtout une question de revendication et de dépendance. L'expansion de l'Etat dans la société civile se fait par l'intermédiaire d'agents nommés par lui plutôt que

par des agents qu'il reconnaît comme tels. Il s'agit là probablement d'un effet de l'hétérogénéité structurelle de la société portugaise, mais il est sans doute et surtout la preuve de l'évidente rétraction du phénomène néo-corporatiste au Portugal et de son émergence ajournée.

Bibliographie

- Aglietta, Michel (1978), *Régulation et Crises du Capitalisme: L'expérience des États-Unis*, Paris, Calmann-Lévy.
- Amaral, B. (1956), "A organização corporativa da lavoura e a crise da agricultura portuguesa", *Estudos Sociais e Corporativos*, 28.
- Baptista, F. Oliveira (1984) *Política Agrária (anos trinta-1974)*, Instituto Superior de Agronomia, Thèse, Lisbonne.
- Barros, A. de (1979), *A Reforma Agrária em Portugal: Das ocupações de terras à formação das novas unidades de produção*, Oeiras, Instituto Gulbenkian de Ciência, Centro de Estudos de Economia Agrária.
- Castro Caldas, E. (1978), *A Agricultura Portuguesa no Limiar da Reforma Agrária*, Oeiras, Instituto Gulbenkian de Ciência, Centro de Estudos de Economia Agrária.
- Comité Économique et Social des Communautés Européennes (1984), *L'Agriculture Européenne et ses Organisations*, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Editions Delta.
- Grant, Wyn (1985), *The Political Economy of Corporatism*, London, Macmillan.
- Henriques, Maria Adosinda (1989), "Corporatisme d'Etat et atomisation syndicale" in *Les Organisations Syndicales et Professionnelles Agricoles en Europe*, Cahiers du CEVIPOF, 5, 101-112.
- Hespanha, Pedro (1991), "Portuguese rural society, the state and farming since 1946. An overview", in A. Montanari (ed.), *Growth and Perspectives of the Agrarian Sector in Portugal, Italy, Greece and Turkey*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Lima, Jorge Ávila de (1991), "As organizações agrícolas socioprofissionais em Portugal e a integração europeia (1974-85)", *Análise Social*, 110, 209-239.
- Lucena, M. de (1979), "Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura", *Análise Social*, 56, 57 e 58.
- Lucena, M. de (1980), "Sobre as federações de grémios da lavoura (breve resumo sobre o que fizeram e deixaram de fazer)", *Análise Social*, 64.
- Lucena, M. de (1991), "Salazar, a 'fórmula' da agricultura portuguesa e a intervenção estatal no sector primário", *Análise Social*, 110, 97-206.
- Moyano, Eduardo (1988), *Sindicalismo y política agrária en Europa*, Madrid, Servicio de Publicaciones del MAPA.
- Reis, José (1985), "Modos de industrialização, força de trabalho e pequena agricultura", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 15/17, 225-260.
- Reis, José (1988), "Un exemple de 'système productif local': les industries d'Águeda (Aveiro)", *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 59, 2-3, 273-287.

- Reis, José (1991), "Portuguese agriculture: present situation and prospects for the future", in A. Montanari (ed.), *Growth and Perspectives of the Agrarian Sector in Portugal, Italy, Greece and Turkey*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Reis, José *et al.* (1990), "How 'rural' is agricultural pluriactivity?", *Journal of Rural Studies*, 6, 4, 395-399.
- Reis, José et Hespanha, Pedro (1991), "Les sociétés semi-périphériques: une régulation multiforme", Communication aux deuxièmes rencontres du Réseau Européen de Laboratoires, Université de Sussex.
- Santos, Boaventura de Sousa (1985), "Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial", *Análise Social*, 87/88/89, 869-901.
- Santos, Boaventura de Sousa (1991), "State, wage relations and social welfare in the semiperiphery: the case of Portugal", *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, 23.
- Sarsfield, F. *et al.* (1978), *Os Organismos de Coordenação Económica Ligados à Lavoura*, Lisboa, (mimeo).
- Servolin, Claude (1989), *L'Agriculture Moderne*, Paris, Economica.
- Silva, Francisco (1988), "O que é a CONFAGRI?", *Informação Cooperativa*, Faculdade d'Economia de Coimbra, 3, 76-79.