

CAHIERS DU BRÉSIL CONTEMPORAIN



**LA CONSTRUCTION NATIONALE
ET
LE DEVELOPPEMENT REGIONAL
(la SUDENE)**

Antonio BARROS de CASTRO*

**L'industrialisation du Nordeste et
le rôle de l'Etat brésilien**

Mon intervention sera centrée sur la question régionale, si chère au maître Furtado et je ferai, plus précisément, quelques références à l'Etat de Bahia, qui m'aideront à formuler certaines questions.

Il s'agit, tout d'abord, de signaler que deux interprétations opposées prétendent expliquer la situation actuelle du Nordeste. La première affirme que le Nordeste a été par excellence le laboratoire de l'étatisme brésilien. Dans cette région, comme nulle part ailleurs, l'Etat aurait forcé le développement d'une industrialisation, dont les résultats sont assez controversés. L'industrie, soutenue par des subventions, serait artificielle, nullement compétitive et actuellement remise en question. Mais encore et surtout, cette industrie n'aurait pas tiré profit des avantages de la région, notamment en ce qui concerne les opportunités offertes par le marché du travail. Les forts investissements en biens de capitaux n'auraient apporté de bénéfices qu'à cette industrie artificielle et la misère persistante au Nordeste témoignerait de l'échec de l'expérience. De ce point de vue, la délocalisation d'industries du Sud vers le Nordeste est perçue de manière défavorable. Ce genre d'interprétation, il faut le dire, trouve plutôt faveur auprès de ceux qui ne sont pas originaires du Nordeste, car il s'avère très difficile de trouver quelqu'un de la région qui la soutiendrait.

La seconde interprétation affirme au contraire que la croissance du Nordeste a été très rapide pendant toute la durée de l'intervention massive de l'Etat. En effet, le Nordeste, particulièrement le secteur industriel, a connu jusqu'en 1986 une croissance systématiquement supérieure à la moyenne nationale. Il faut néanmoins ajouter que la région a, de fait, des faiblesses persistantes, notamment une mauvaise infrastructure et une insuffisance sensible en termes de qualification de la main d'œuvre. L'industrie régionale est donc incapable de survivre et notamment de maintenir une croissance, particulièrement en ces temps marqués par un darwinisme social assez significatif. La région se trouve dans la nécessité

* Economiste, Université Fédérale de Rio de Janeiro.

de faire appel à l'Etat et dans des proportions plus importantes que le Sud du pays.

Ceux qui soutiennent cette interprétation se soucient beaucoup des conséquences de la crise fiscale, en particulier dans le Nordeste, car le maintien des investissements publics est réellement fondamental pour la région. A titre d'exemple, le projet de privatisation des routes dans le Nordeste, particulièrement à Bahia, s'est soldé par un échec presque total, étant donné l'insuffisance de leur nombre. Ainsi, en règle générale, les routes — mise à part probablement celle qui relie Salvador à Feira de Santana (100 km) — ne peuvent donc être privatisées. Des raisonnements semblables pourraient, d'ailleurs, s'appliquer à d'autres secteurs. L'existence du Mercosul vient renforcer cette thèse : une politique de compensation est donc absolument nécessaire pour une région comme le Nordeste, politique qui devrait, bien évidemment, être discutée au niveau national. Le Nordeste est géographiquement mal situé par rapport aux pays concernés par le Mercosul et cela rend sa situation plus difficile encore. Si l'on compare l'Etat du Rio Grande do Sul et celui de Pernambuco, on constate immédiatement que le premier peut tirer profit de sa situation au centre géo-économique du Mercosul, alors que le second présente un net désavantage sur ce plan.

Il est important d'insister sur l'opposition qui existe entre les deux interprétations présentées. La première apparaît très négative par rapport au passé et optimiste quant au futur, tandis que la seconde se montre plus favorable pour ce qui concerne ce passé, notamment par rapport à la croissance — sur ce point il n'y a aucun doute possible, les chiffres étant là pour en témoigner — mais décrit pour le futur des perspectives pessimistes. Les derniers chiffres parus au Brésil, notamment dans le récent travail de Lena Lavínas qui constitue la principale enquête sur le sujet, démontrent que le Nordeste a vraisemblablement souffert, durant ces dernières années, d'un très net désavantage.

Cependant peut-on encore parler de Nordeste? Le Nordeste a toujours été extrêmement hétérogène et Furtado a signalé ce fait à plusieurs reprises. Mais son hétérogénéité est encore plus significative aujourd'hui. A ce sujet, un important article de Tania Bacelar tente de démontrer que l'hétérogénéité du Nordeste, à l'heure actuelle, rend impropre l'utilisation du terme "région". Ceci me permettra donc de centrer mon intervention sur une partie du Nordeste que j'utiliserai comme matière de réflexion, à savoir, l'Etat de Bahia, grande superficie, d'environ 500.000 km² et comptant un tiers de la population du Nordeste.

L'Etat de Bahia, plus qu'aucun autre, est un territoire où l'industrie ne s'est implantée qu'aux derniers moments du processus de substitution des importations durant la période d'apogée de l'industrie nationale ; cela a complètement transformé Bahia, car son industrie locale était liée à cette dernière phase d'industrialisation. Autrement dit, le noyau dur de l'industrie de Bahia est largement rattaché au parc industriel national ; il est important de signaler que ce secteur industriel de l'Etat de Bahia a été formé à un moment où les responsables de cette politique de substitution des importations au Brésil étaient véritablement soucieux du caractère national des entreprises. D'où les grands efforts déployés alors pour que les industries de Bahia soient majoritairement brésiliennes, comptent un tiers de parts privées nationales, un tiers public, donc national également (ceci en tout cas dans le principe) et un tiers privé étranger.

D'après la première interprétation, cette expérience aurait échoué et la concurrence considérable à laquelle est soumise toute l'industrie brésilienne aujourd'hui serait la preuve indéniable de cet échec. Que peut-on dire à ce propos ? D'abord que ce dernier grand effort d'industrialisation fut, d'un point de vue régional, une réussite indiscutable, puisqu'il y eut une accélération de la croissance, démontrée par des chiffres fort connus — que je ne reprendrai pas ici —, notamment durant la période entre 78 et la deuxième moitié des années 80. En deuxième lieu, on remarque que cette industrie a entièrement transformé le secteur public de l'Etat, puisqu'elle constitue une source non négligeable d'impôts, donc de revenus publics. Elle a également stimulé le secteur du bâtiment et des travaux publics qui a beaucoup progressé. Je dois aussi rappeler, très rapidement, que la technologie utilisée était une technologie à jour, que les sites industriels correspondaient aux échelles internationales habituelles plus particulièrement aux échelles européennes. Cette industrie est issue d'une technologie de transformation dont la base change très lentement. On constate qu'elle est encore très compétitive aujourd'hui. J'ai pu étudier minutieusement ce point et j'ai constaté que de manière générale on considère que ce qu'il faut actualiser c'est seulement quelques équipements périphériques, comme par exemple, des catalyseurs. Ainsi, cette industrie, en principe compétitive, peut parfaitement se maintenir et elle n'est pas fortement menacée par l'ouverture sur le monde international. Certes, elle a ses problèmes, qu'on ne discutera pas ici, mais en principe, elle est parfaitement solide. Cependant, les prochains investissements, par exemple dans le secteur de la pétrochimie, ne seront pas effectués à Bahia, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'internationalisation de l'économie.

Mais par ailleurs, l'ouverture à la compétition étrangère, à travers la valorisation des taux de change combinée à la réduction des tarifs, provoque un véritable choc de compétitivité à l'origine de bien des difficultés. Si on regarde de plus près certains cas concrets, on voit apparaître deux sortes de problèmes qui sont très importants et pour lesquels nous ne possédons pas de réponse.

En premier lieu, il est évident que le régime institutionnel, ou mieux, le régime de réglementation était très spécifique et que sa disparition laisse l'industrie dans une situation précaire. Il y avait en effet au Brésil trois institutions absolument décisives dans le fonctionnement et dans l'évolution, non seulement de la pétrochimie, mais aussi du secteur du cuivre et d'autres activités métallurgiques. Ce cadre institutionnel n'existe plus. Pour simplifier, l'on pourrait dire que les prix étaient déterminés par une institution qui pratiquait une pré-indexation, ce qui, durant la période d'inflation élevée, était de règle au Brésil. Ainsi le prix réel était-il toujours maintenu puisque les prix nominaux étaient corrigés systématiquement pour qu'il n'y ait pas de variation des prix relatifs, ce qui entraînait des conséquences non négligeables : les marges de profit étaient maintenues, ce qui veut dire que les entreprises bénéficiaient d'un horizon favorable de croissance. Celle-ci était planifiée et le CDI décidait qui pouvait entrer dans ces secteurs industriels, quels projets étaient acceptés et quelles dimensions étaient choisies. Ce qui signifie que l'on gérait aussi bien les prix que la croissance.

En deuxième lieu, une grande entreprise, appartenant à la Petrobrás — je me réfère maintenant uniquement au secteur de la pétrochimie — réglementait bon nombre de domaines, dont la technologie. C'est cette entreprise qui, dans ce secteur, négociait avec les Japonais, les Allemands ou plus précisément choisissait une technologie à jour, détenait un pouvoir suffisant de négociation et disposait des moyens financiers pour l'implanter. Ainsi, du point de vue des investissements, des perspectives et de la technologie, on avait affaire à une économie protégée. Ce qui explique sa croissance systématique ou rapide.

Combinons ces deux facteurs avec le point suivant : durant les années 75-80, le Brésil comme la Turquie, l'Espagne, le Moyen-Orient et la Corée, s'est investi dans la pétrochimie. Qu'ont fait les grandes industries américaines, hollandaises, allemandes, face à cette entrée en masse dans le secteur de ceux que l'on pouvait appeler les pays sous-développés ? Leur réponse fut un grand effort de diversification des produits et une politique d'évitement de la concurrence directe. Autrement dit, elles commencèrent à

pratiquer une politique de diversification pour elles-mêmes (et une politique de *commodity* envers les autres). En effet, jusqu'à une certaine époque, parce qu'elles détenaient la maîtrise des marchés respectifs, y compris celui des produits simples, comme le polystyrène, elles bénéficiaient d'une marge de profit garantie par l'oligopole. Face à la nouvelle concurrence elles abandonnèrent ces marchés et pratiquèrent cette politique de "commodity". Sans entrer dans le détail, on pourrait dire que ces grandes industries commencèrent à fabriquer de nouveaux produits, ce qui représentait un grand saut en avant dans le domaine technologique, car il s'agissait d'une technologie non pas de transformation, mais de production. Pour ce faire, il était nécessaire d'opérer d'importants efforts dans le domaine de la chimie, de la recherche, mais également de bénéficier d'un pouvoir financier. En dix ans le panorama a beaucoup changé et il change de plus en plus. On pourrait citer, à titre d'exemple, les composants plastiques des automobiles, en augmentation constante. En effet, une faible partie des composants plastiques des automobiles est de type traditionnel, alors que pour l'essentiel le reste est de plus en plus constitué de plastiques sophistiqués.

Revenons aux entreprises brésiliennes et d'une certaine façon à la situation dans laquelle se trouvent les entreprises d'un pays qui a opéré un bond industriel mais qui voit cet effort se déprécier. Tout d'abord, les institutions de réglementation, le CIP, le CPI et la Petroquisa ont disparu. On ne réglemente plus ni le prix ni le profit. L'entrée des entreprises sur le marché ou leur sortie sont encore un peu contrôlées, mais l'on sait que la règle d'or, condamnée à disparaître ainsi que l'a déjà déclaré un important représentant du secteur, est la suivante : "ceux qui y sont ne sortent pas, ceux qui n'y sont pas ne rentrent pas". Cela signifie que ces industries, sans accuser de retard en termes de technologie de transformation, sans subir de désavantage du point de vue du site industriel et ayant, dans le cas de l'ensemble dont je parle, investi 4,5 milliards de dollars (ce qui n'est pas une somme négligeable) en sont soudainement réduites à une situation dont l'horizon devient très incertain. Faire de nouveaux investissements est très difficile, on ne dispose pas d'une visibilité minimale du futur. Mais si l'on n'investit pas l'écart technologique tendra à s'accroître, si l'on n'avance pas cet écart deviendra mortel. Et si l'on investit, où et comment le faire ? Il existe désormais de nouvelles barrières technologiques et financières et la plupart des nouvelles technologies pour les plastiques ne sont pas à vendre. Comment y avoir accès et pouvoir opérer un nouveau bond en avant ? Ce bond a déjà été fait, mais un deuxième s'impose et ces industries ne peuvent plus compter sur l'Etat pour leur apporter le même soutien. Pour faire face à la

compétition toutes les entreprises ont réduit brutalement les coûts, même les coûts de recherche. D'ailleurs à quoi servirait la recherche si l'on a été l'objet de la politique de "commodity" ?

Je voudrais aborder maintenant d'autres problèmes qui ne découlent pas directement de l'ouverture à la concurrence internationale et qui ne peuvent être compris qu'à partir d'une perspective assez large. A cette fin faisons une comparaison entre ce que peut faire une bonne entreprise de pétrochimie au Brésil et ce que fait Mitsubishi ou Mobil. Ces dernières contrôlent des chaînes, pratiquent des prix de transfert interne, ce qui leur donne une liberté de mouvements dont ne bénéficient pas les industries brésiliennes.

En bref, il est évident que pour l'observateur de l'industrie à Bahia, les possibilités offertes sont multiples. Le potentiel de croissance paraît extraordinaire ou, tout au moins, il existe des perspectives de croissance qui, jusqu'à présent, sont entrouvertes. Je me réfère à la production de fruits avec irrigation aux bords du fleuve São Francisco qui connaît des problèmes logistiques très graves. En effet, s'il y a des opportunités, il existe aussi des barrières énormes. Je pourrais reprendre ce raisonnement pour l'extrême ouest de Bahia, la partie du Cerrado septentrional, où la production de grains pourrait facilement passer de 1 million de tonnes à 6 millions, mais où l'on trouve également des problèmes apparemment d'ordre logistique. En troisième lieu, il existe des possibilités très grandes pour l'industrie forestière, mais celle-ci se trouve confrontée à des problèmes dans ce sens qu'il est nécessaire, ici aussi, de dépasser le stade de la *commodity* de la pâte à papier ou du bois. En effet, le bois ne vaut rien, sa valeur ajoutée est minimale, de même que la pâte à papier compte sur un tiers de la valeur ajoutée d'un simple papier et un septième de valeur ajoutée d'un produit plus sophistiqué. Dès lors comment faire le saut ? C'est une grande question et même si, ici encore, je n'approfondis pas ce sujet, il faut néanmoins signaler que les barrières sont assez évidentes.

En résumé, je dirais que se pose de manière incontournable le problème d'un nouveau bond en avant. A ce propos, je voudrais mentionner l'existence à Bahia d'une immense région semi-aride, environ plus de 60% du territoire où vit à peu près 30% de la population. Or pour le développement de cette région semi-aride on n'a jamais trouvé de vraie réponse, il n'existe que des hypothèses de solution, sans qu'on n'ait jamais trouvé de réponse aux problèmes. Sur ce point, les discussions sur le taux de change m'amènent à souligner que le taux de change qui sert au

reste du Brésil n'est d'aucune utilité aux activités du semi-aride. Néanmoins deux solutions sont apparues, sans que personne ne les ait vraiment débattues, à savoir, la délocalisation et l'attraction exercée par cette région sur les nouveaux investissements des multinationales. Celles-ci sont en plein essor, notamment par rapport à la délocalisation, à propos de laquelle il faut noter que s'il est vrai que la main œuvre de base du Nordeste est comparativement très bon marché¹, ce que l'on ne dit pas mais que tout le monde sait, c'est que le coût différentiel du capital est encore plus avantageux. Ainsi, l'attrait exercé par le Nordeste, par rapport à la délocalisation des entreprises, découle fondamentalement de deux raisons : évidemment le coût de la main d'œuvre mais également celui du capital, qui peut même être nul. Lors d'un entretien réalisé auprès d'un groupe chinois établi dans le Ceará, le groupe Yamacon, celui-ci m'a signalé qu'il n'y eut aucun apport originel du groupe dans la région. Mais même en combinant le coût de la main d'œuvre avec le celui du capital, la région continue à présenter des attraits indéniables. Une importante industrie de chaussures (Azaleia) a confirmé ce fait en m'annonçant que leur avantage de coût en produisant au Nordeste était de 30 %.

En conclusion, je dirais que le Nordeste a besoin d'une politique de compensation, car sans elle la région, à part certains points de l'archipel, ne peut ni progresser ni même survivre. S'il y a des flots de développement, ils ne concernent en effet qu'une faible fraction de la population. On pourrait encore, pour renforcer ce qui vient d'être dit, signaler que les investissements dans le bois et la pâte à papier, selon les données fournies par l'industrie Vera Cruz, est de 1 million de dollars par emploi. Il faut, par conséquent, une nouvelle politique et je dirai, pour conclure, que cette nouvelle politique est, dans un certain sens, déjà présente, pratiquée il est vrai d'une manière absolument chaotique, dans une improvisation des plus surprenantes par les maires et les gouverneurs dont le mercantilisme est de plus en plus agressif. Pour donner un autre exemple, les avantages offerts aux investisseurs, si l'on considère leur cumul, sont aujourd'hui nettement plus importants que la somme des avantages fournis à la pétrochimie au temps du gouvernement militaire de Geisel. Si l'intervention et le mercantilisme sont à présent beaucoup plus

¹ La raison étant d'un pour trois par rapport à la main d'œuvre du Rio Grande do Sul et Santa Catarina, mais ceci n'est valable que pour la main d'œuvre de base puisque la main d'œuvre qualifiée dispose d'un marché national, ce qui conduit à ce que la différence de coût soit assez faible, d'environ 30 % selon certaines recherches.

importants qu'auparavant, ils sont pratiqués de manière fragmentaire, sans permettre une vision d'ensemble du processus. On pourrait même dire que ce sont des énergies décentralisées. Il me semble toutefois qu'un minimum de vision globale est indispensable.

C'est pourquoi je me suis efforcé, en tant que son élève, d'être fidèle à Celso Furtado dans le sens où j'ai essayé de respecter l'historicité sans faire de l'historicisme, de démontrer qu'il est absolument stratégique de penser à l'efficacité des interventions publiques ainsi qu'à la contribution de nouvelles institutions, de souligner l'importance des structures spécifiques. Je conclurai en me référant à l'une de nos conversations au cours de laquelle il parlait de notre optimisme durant les années 60 ; il nous disait que notre erreur avait été d'accepter implicitement le présupposé marxiste selon lequel l'histoire ne pose pas de question que l'on ne sache résoudre. La réalité est tout autre, elle est en train, une fois de plus et peut être plus que jamais, de nous poser des questions pour lesquelles nous ne possédons pas de réponses.

Publié par

Maison des Sciences de l'Homme
Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain (E.H.E.S.S.)
Institut des Hautes Etudes d'Amérique Latine (Paris III)

