

FRONTIERES ET PERIPHERIES
L'industrialisation du Centre-Ouest brésilien

Catherine AUBERTIN
Economiste ORSTOM
Novembre 1986

Les analyses concernant le Brésil mettent l'accent sur le dynamisme d'un pays en voie de développement solidement industrialisé et dont la structure industrielle, bâtie grâce au protectionisme et au volontarisme de l'Etat, a l'ambition de s'étendre à tous les secteurs. 66% de ses exportations de l'année 1985 sont composées de produits manufacturés, certains intégrant une haute technologie (armes); sa dépendance vis à vis de l'extérieur, mesurée par le ratio importations/PIB, est très faible, de l'ordre de 6% -pétrole inclus-, et encore bon nombre de ces importations n'ont-elles été réalisées que pour pouvoir bénéficier des crédits qui y étaient liés; un quart de la population active s'emploie dans le secteur industriel (29% dans l'agriculture, 46% dans les services) où une classe ouvrière s'organise dans un contexte de forte urbanisation (70% des brésiliens vivent en ville).

Le Brésil appelle les clichés et l'on a coutume d'opposer à sa 8^o place dans le monde industriel (classement par PIB) ses 85 millions d'habitants (sur une population de 130 millions) en état de malnutrition. Alors que, sans doute pour relativiser son énorme dette extérieure, l'on crédite le Brésil d'un immense potentiel tant industriel qu'agricole, on s'étonne de ses structures sociales féodales, de la suprématie politique de la classe des propriétaires terriens sur celle des industriels.

L'étude de l'industrialisation des villes moyennes met en lumière certains blocages socio-économiques et institutionnels à l'origine des apparents paradoxes que présente l'économie nationale dans son ensemble. En effet, l'industrialisation des villes du Centre-Ouest, région qui regroupe les états du Rondonia, du Mato Grosso, du Mato Grosso du Sud, du Goiás et le District Fédéral, se rattache à la problématique de la "frontière". On ne peut l'aborder qu'après un détour par l'étude de la formation du territoire, par la compréhension des structures régionales et de leurs bases économiques comme culturelles, et par la politique agricole et foncière du gouvernement.

TABLEAU I

REPARTITION DES EMPLOIS, DES SALAIRES ET DE LA VALEUR
DE LA PRODUCTION POUR L'INDUSTRIE DE TRANSFORMATION°
PAR GRANDES REGIONS - 1980

REGIONS	EMPLOIS	SALAIRES	VALEUR DE LA PRODUCTION
SUD-EST	65,0%	75,3%	72,4%
dont:			
Etat de Sao Paulo	46,3%	56,8%	52,6%
SUD	19,4%	14,8%	16,2%
NORD-EST	10,9%	7,0%	8,2%
NORD°°	2,4%	1,6%	1,9%
CENTRE-OUEST°°	2,3%	1,3%	1,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%
	4.918.209	741.310.508 Crz	9.601.948.911 Crz

° industries minières et de la construction exclues

°° l'état du Rondonia est ici comptabilisé avec le Centre-Ouest

SOURCE : ANUARIO ESTATISTICO DO BRASIL. IBGE - 1985

LE CENTRE ET LES "FRONTIERES"

Le tableau 1 atteste de la très forte concentration de l'activité industrielle dans l'état de São Paulo. Les causes de cette polarisation se situent dans le schéma connu de la création d'une économie d'exportation, historiquement d'origine coloniale, spécialisant le pays dans des productions agricoles ou minières déterminées par les besoins et stratégies des pays dominants. Cette économie a structuré l'espace au gré des produits-vedettes, par le processus que l'on a coutume d'appeler le "cycle des produits" (Furtado, 1972). Le sucre, le coton, le tabac et le cacao dans le Nord-Est, le caoutchouc en Amazonie, le café dans le Sud-Est, le maté, les cuirs et la viande dans le Sud, l'or surtout dans le Centre et aujourd'hui le soja (peut-être demain les pôles miniers d'Amazonie), ont, chacun à leur heure de gloire, redessiné la carte du Brésil, ouvrant de nouvelles frontières, faisant basculer le centre de la vie économique, réorganisant les relations de travail. Le contexte international et la politique étatique d'industrialisation et de protectionisme ont coïncidé avec le cycle du café pour consacrer au cours des années trente São Paulo, déjà centre agricole dominant, comme le grand centre économique du pays; fait remarquable, car contrairement à la plupart des autres pays colonisés, la ville n'est ni un port (le port d'exportation, Santos, se trouve à quelque 50 kilomètres), ni la capitale. Il est maintenant acquis que le développement industriel du Brésil s'est appuyé sur le développement de l'agriculture d'exportation (Suzigan, 1986). Cette agriculture a permis l'accumulation du capital, la concentration de la main-d'oeuvre, l'ouverture de marchés pour les biens de consommation. Mais ces productions régionales tournées vers l'extérieur n'ont pas permis l'intégration et l'unification économiques du pays, ni un développement régional durable, comme en témoigne la situation du premier centre économique historique du Brésil : le Nord-Est. La bourgeoisie de São Paulo, enrichie par la production et la vente du café, a su très tôt réinvestir ses capitaux dans l'industrie. Les infrastructures sont au service de ses activités exportatrices et industrielles. Il suffit d'observer la toile d'araignée des villes et des axes de communication, qui converge, de plus en plus dense, vers São Paulo pour s'en convaincre.

La formation économique, sociale et territoriale du Brésil se comprend comme une suite de systèmes d'exploitation de ressources régionales, chaque région s'ouvrant alors comme frontière pour renforcer le pouvoir du centre. La "frontière" constitue un mythe fondateur de la société brésilienne. Elle est agricole, économique, démographique, juridique, et sa réalité physique se perd derrière le discours idéologique sur les terres réputées vides, à mettre en valeur. Il est intéressant de noter que l'état de São Paulo a été considéré pendant le cycle du café comme zone de frontière agricole, en opposition aux régions centrales "consolidées" du Nord-Est,

du Minas Gérais et de Rio qui font maintenant figure de périphérie.

Dans sa définition la plus large, la frontière serait la portion de territoire en cours d'intégration au dernier type de développement technologique prôné par le gouvernement, mais aussi le lieu utopique de résolutions des conflits sociaux et des crises économiques grâce aux richesses naturelles, inépuisables et ouvertes à tous, qu'elle est censée renfermer.

De fait, les régions communément reconnues comme frontières (le Centre-Ouest, l'Amazonie, c'est à dire plus de la moitié du territoire) apparaissent généralement aux yeux des économistes comme des espaces dominés par le Centre ("São Paulo" ou le Sud-Est), au même titre que le Nord-Est. Elles en ont de nombreuses caractéristiques : fournisseurs de matières premières; consommateurs de biens manufacturés; retard, voire blocage du processus d'industrialisation; autonomie politique réduite; tendance à l'accentuation des écarts de développement.

La base économique latifundiaire, l'héritage de l'esclavage, l'abandon rapide d'un produit pour un autre, ne donnent pas lieu à la création d'un réseau urbain dynamique et intégré. Il n'existe pas de villages de petits paysans attachés à leurs terres depuis des générations. Le maître est seul sur sa propriété avec ses "agrégés". Les petits paysans sont les défricheurs des nouvelles frontières : les Nordestins, perpétuels migrants, vont cueillir le caoutchouc en Amazonie, construire Brasilia; les immigrants européens, planteurs de café dans le Sud, plantent aujourd'hui du soja dans le Goiás et le Mato Grosso. La colonisation organisée dès la fin du 19^e siècle, par les pouvoirs publics ou par des entreprises privées, encourage la création de petites villes censées répondre aux besoins des colons, mais qui facilitent surtout l'évacuation vers São Paulo des produits du cycle en cours.

Pourtant, l'urbanisation du Centre-Ouest est étonnante. Elle connaît un accroissement de 115% entre 1970 et 1980, alors que la population rurale de cette région réputée accueillir les migrants à la recherche de terres a tendance à diminuer. L'impossibilité d'accès à la terre, l'exode rural sont des phénomènes préoccupants. Les paysans sont davantage chassés de leurs terres par la violence des conflits fonciers ou par une politique agricole qui favorise les spéculateurs et la grande entreprise, qu'attirés par des possibilités d'emplois en ville. L'urbanisation se comprend dans le contexte de la dynamique rurale, celui des difficultés du maintien de la petite agriculture, et non en fonction d'une dynamique urbaine ou industrielle propre. Car les emplois industriels sont rares. En dehors de l'état de São Paulo, qui semble monopoliser la plupart des emplois industriels, l'activité industrielle est minoritaire en ville.

L'INDUSTRIE DANS LE CENTRE-OUEST

L'industrie du Centre-Ouest, telle que la présente le recensement de 1980 de l'IBGE (Institut Brésilien de Géographie et de Statistiques), est surtout le fait (pour 65% de la valeur de la production) des activités de transformation des produits agricoles de la région : grains, bois, viande. L'activité minière est relativement importante (7,5 %) et diversifiée : amiante, étain, nickel, manganèse, cuivre, niobium, cassitérite, phosphates et calcaire (Tableau II); il faut y ajouter la production importante (en valeur comme en emplois) mais mal appréciée des chercheurs d'or. La production de biens de capital ne représente que 2% de la valeur de la production industrielle, comme l'industrie graphique. Peu intégrée à l'économie régionale, l'industrie de transformation, distincte dans les recensements de l'industrie de la production alimentaire qui regroupe les brasseries, les boulangeries, les minoteries..., se contente de fournir localement quelques matières premières pour l'industrie de la construction (13%) et pour l'agriculture et l'élevage (3%), et très peu de biens pour la consommation finale (4%).

Tableau II

REPARTITION DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE DANS LE CENTRE-OUEST BRÉSILIEN

PRINCIPALES BRANCHES	NOMBRE D'ETABLISSEMENTS	PERSONNEL OCCUPE	SALAIRES Crz	VALEUR DE LA PRODUCTION Crz
Total Centre-Ouest	14.857	121.462	9.553.765	135.918.731
Production Alimentaire	4.578	28.355	1.531.557	63.125.141
Transformation Primaire	3.926	22.628	1.380.613	18.242.794
Bois	2.574	22.406	1.309.375	14.295.192
Extraction Minière	707	10.614	1.413.332	10.069.757
Menuiserie	812	4.136	216.878	2.376.112

Sources : IBGE. Recensements industriels de 1980
SUDECO 1985

En 1980, l'industrie du Centre-Ouest regroupait 14.857 établissements et employait 121.462 personnes. La moitié des emplois et 58% de la valeur de la production étaient dus à la région du Sud^{du}Goias et du District fédéral, région de petite surface, frontière "consolidée" de l'état de São Paulo, qui regroupe la moitié de la population du Centre-Ouest. Les principaux pôles industriels se situent autour des capitales des états : Goiania et Anapolis (Goias), Campo Grande (Mato Grosso du Sud), Cuiaba (Mato grosso), Porto Velho (Rondonia) et Brasilia. A l'échelle régionale, il est mal venu de dénoncer la concentration des hommes, des capitaux et des pouvoirs administratifs et la bonne localisation vis à vis de la capitale économique qui sont considérées comme les garants du décollage industriel (Tableau III).

Tableau III

REPARTITION PAR ETAT

ETAT	VALEUR DE LA PRODUCTION	EMPLOI
Rondonia	5,9%	6,3%
Mato Grosso du Sud	21,2%	19,9%
Mato Grosso	10,7%	15,5%
Goias	53,3%	47,3%
District Fédéral	9,9%	11,0%
	100,0%	100,0%

SOURCES : IBGE. Recensements industriels de 1980
SUDECO 1985

On est donc en présence d'une économie fortement agricole où l'industrie, embryonnaire, se contente de mettre en valeur les productions agropastorales. Si ces statistiques rendent assez bien compte de la situation de l'industrie liée au monde rural, où dominent les grandes entreprises, elles ne permettent pas de cerner l'industrie urbaine, éclatée en de multiples petites entreprises échappant au recensement.

Dans ce contexte, à quel type, à quel degré d'industrialisation peuvent prétendre les villes moyennes?

En dehors de l'activité "extractive" qui implique localement la présence de l'industrie (pôles miniers isolés, cimenteries, bois, produits de cueillette), la voie pour l'industrialisation est bien étroite. Soit l'on "met en valeur" les produits locaux destinés à l'exportation hors région afin de conserver un peu de valeur ajoutée localement, mais il faut alors faire entendre les arguments d'un développement régional contre une situation acquise de protection et de monopoles et dans des conditions par nature défavorables (main-d'oeuvre non formée, distances, infrastructures...), soit l'on s'appuie sur une demande locale en forte croissance car liée à l'explosion urbaine, mais cependant limitée en valeur absolue.

L'INDUSTRIALISATION PAR LA MISE EN VALEUR DES PRODUITS LOCAUX

Entre 1970 et 1980, les exploitations agricoles du Centre-Ouest brésilien ont incorporé 121 millions d'hectares de nouvelles terres, soit une augmentation de 45% des surfaces destinées à l'élevage et à l'agriculture. Les récoltes de soja, de riz et de maïs ont respectivement été multipliées par 79, 2 et 2,5, plaçant la région parmi les grands producteurs de biens alimentaires. Ces chiffres, rapprochés de l'importance des terres improductives, servent de base à tous les discours sur le potentiel agricole et agro-industriel de la région.

Cependant, la production du Centre-Ouest est peu diversifiée et la tendance observée depuis 1980 va vers le renforcement de cette spécialisation (tableau IV). Le riz et le bois sont davantage des sous-produits des défrichements que des productions à part entière : le riz se plante avant la préparation des pâturages, il n'y a pas de réelle politique de reboisement. La viande et le soja sont sujets à de telles oscillations de prix qu'ils constituent les supports privilégiés pour la spéculation. L'agriculture reste une activité marginale face à l'élevage extensif qui couvre 8 fois plus de surface, avec des indices de productivité médiocres et un très faible souci de conservation du sol. Le rythme de croissance des surfaces cultivées et celui de la production des cinq principaux produits (riz, soja, maïs, haricot, manioc) qui avaient atteint des indices annuels de 7,9% et 8%, se ralentissent depuis 1980 : 3,2% et 4,8% par an entre 1980 et 1984, ce qui est à rapprocher du taux de croissance démographique de 4,5%.

Cette agriculture se heurte à des structures foncières et sociales déséquilibrées : 6% des propriétés ont plus de 1 000 hectares et couvrent 70% des surfaces agricoles quand 55% des propriétés ont moins de 100 ha et ne couvrent que 5% des surfaces. On compte un emploi en moyenne pour 15 ha dans les exploitations de moins de 100 ha et seulement un emploi pour 1.000 ha dans les établissements de plus de 10.000 ha. La moitié des personnes occupées par le secteur primaire le sont dans des propriétés inférieures à 100 ha. Les migrants vers les "nouvelles frontières" ne trouvent plus ni terre, ni emploi.

Cette structure foncière ne permet pas la stabilité ni la diversification des productions qui faciliteraient un décollage industriel. Elle favorise au contraire une intense spéculation, principal moteur de la production agricole. La spéculation s'effectue sur les crédits : le crédit attaché au soja est sans doute l'une des premières causes de son expansion : son seul octroi, dans le contexte de l'inflation galopante, assurait grâce au marché financier un confortable bénéfice totalement indépendant des résultats de la récolte. La spéculation joue sur les terres vendues souvent sans titres légaux; sur la contrebande (caoutchouc, noix du Brésil, bois en provenance de Bolivie ou du Paraguay, alimentent de nombreuses usines brésiliennes; en chemin inverse on rencontre le soja et le boeuf); sur le refus de vendre comme en témoigne la partie de bras de fer actuellement en cours entre le gouvernement et les éleveurs. Tout ceci concourt à une extrême versatilité et adaptabilité de l'agriculture; ce qui peut être un atout capital dans la concurrence sur les marchés internationaux, mais qui est un handicap lourd pour le développement régional. D'une année sur l'autre, toute la production peut être arrêtée ou réorientée vers d'autres produits. Les soucis de qualité, de conservation des sols, de maintien d'un niveau d'emploi régional, sont alors quasiment inexistantes. Et l'on pourrait multiplier les exemples : prix du boeuf non différencié selon la qualité de la viande ou du cuir, interdisant toute transformation locale en aval; abandon des terres épuisées par l'emploi de techniques inconsidérées et pratique du défrichage par le feu, ce qui, au delà des désastres écologiques enregistrés aussi bien en Amazonie que dans les cerrados, pose le problème de la localisation des usines de décorticage de riz et des scieries; regroupement des "boias frias" en ville, etc. (Aubertin 1986).

Tableau IV

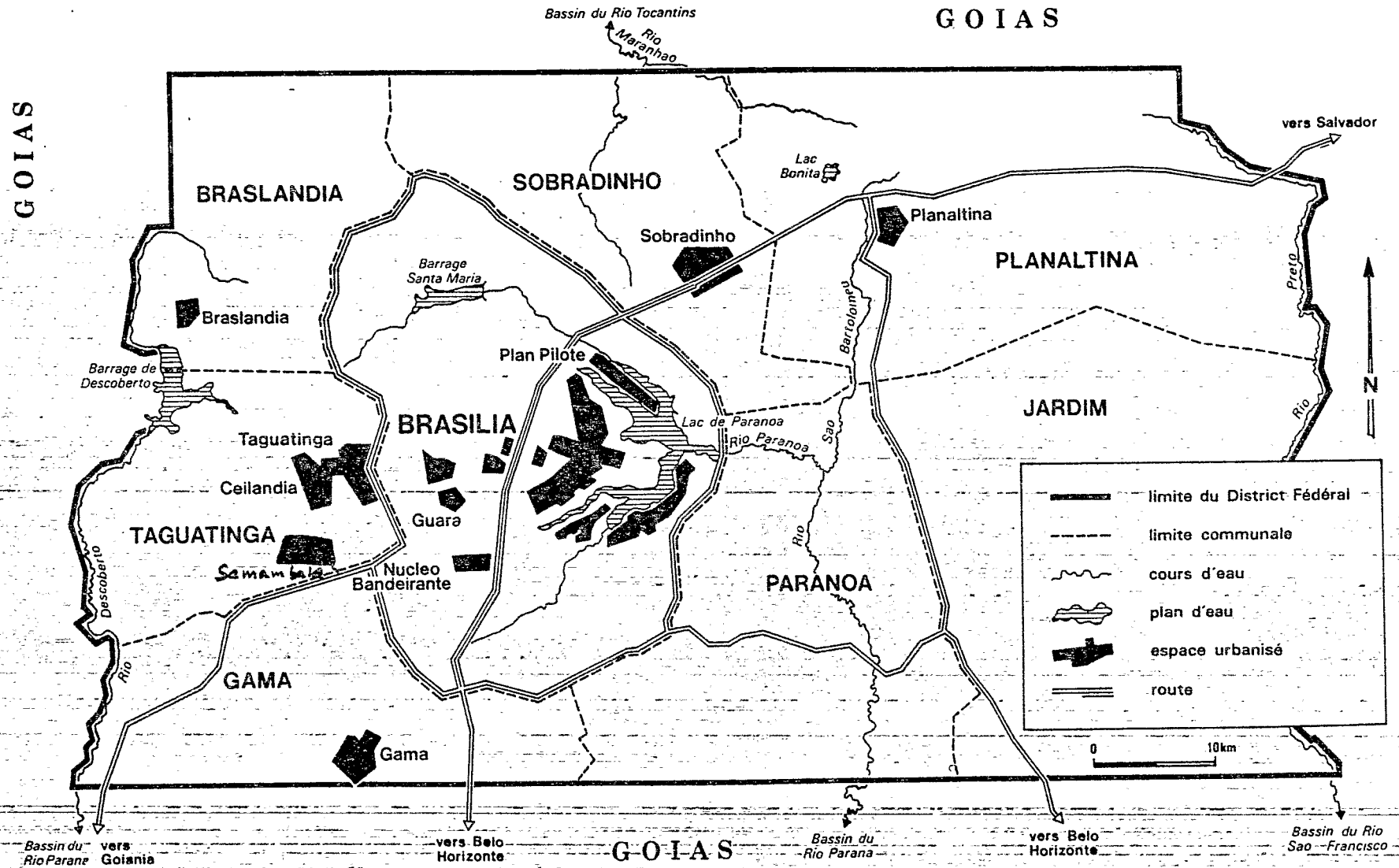
VALEUR DES PRINCIPALES PRODUCTIONS AGRICOLES DU CENTRE OUEST
1980

<u>PRODUIT</u>	<u>VALEUR</u> 1.000 Cr\$	<u>COMPOSITION DE LA VALEUR</u> <u>TOTALE DES CULTURES</u>
RIZ	25.654.735	38,4%
SOJA	13.665.248	20,5%) 73%
MAIS	9.425.562	14,1%)
HARICOT	5.480.923	8,2%
CAFE	2.299.261	3,4%
COTON	2.067.701	3,1%
CANNE A SUCRE	1.348.048	2,0%
BANANE	1.274.657	1,9%
MANIOC	1.237.455	1,8%
BLE	907.861	1,4%
TOMATE	406.029	0,6%
ORANGE	205.413	0,3%
AIL	194.828	0,3%
ARACHIDE	115.124	0,2%
AUTRES PRODUITS	2.512.180	3,8%
TOTAL CULTURES	66.795.025	100,0%
SYLVICULTURE ET EXPLOITATION VEGETALE	5.859.197	
TOTAL PRODUITS VEGETAUX	72.654.222	
ELEVAGE BOVIN	88.655.928	
dont PRODUCTION LAITIERE	12.056.938	
TOTAL ELEVAGE	96.443.561	
TOTAL AGRICULTURE ET ELEVAGE	169.097.787	(Cultures 39,5% (Exploitation végétale 3,5% (Elevage 57%

Sources : SUDECO-DPR, IBGE

Carte provisoire.

Figure 1 - Le District Fédéral



O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

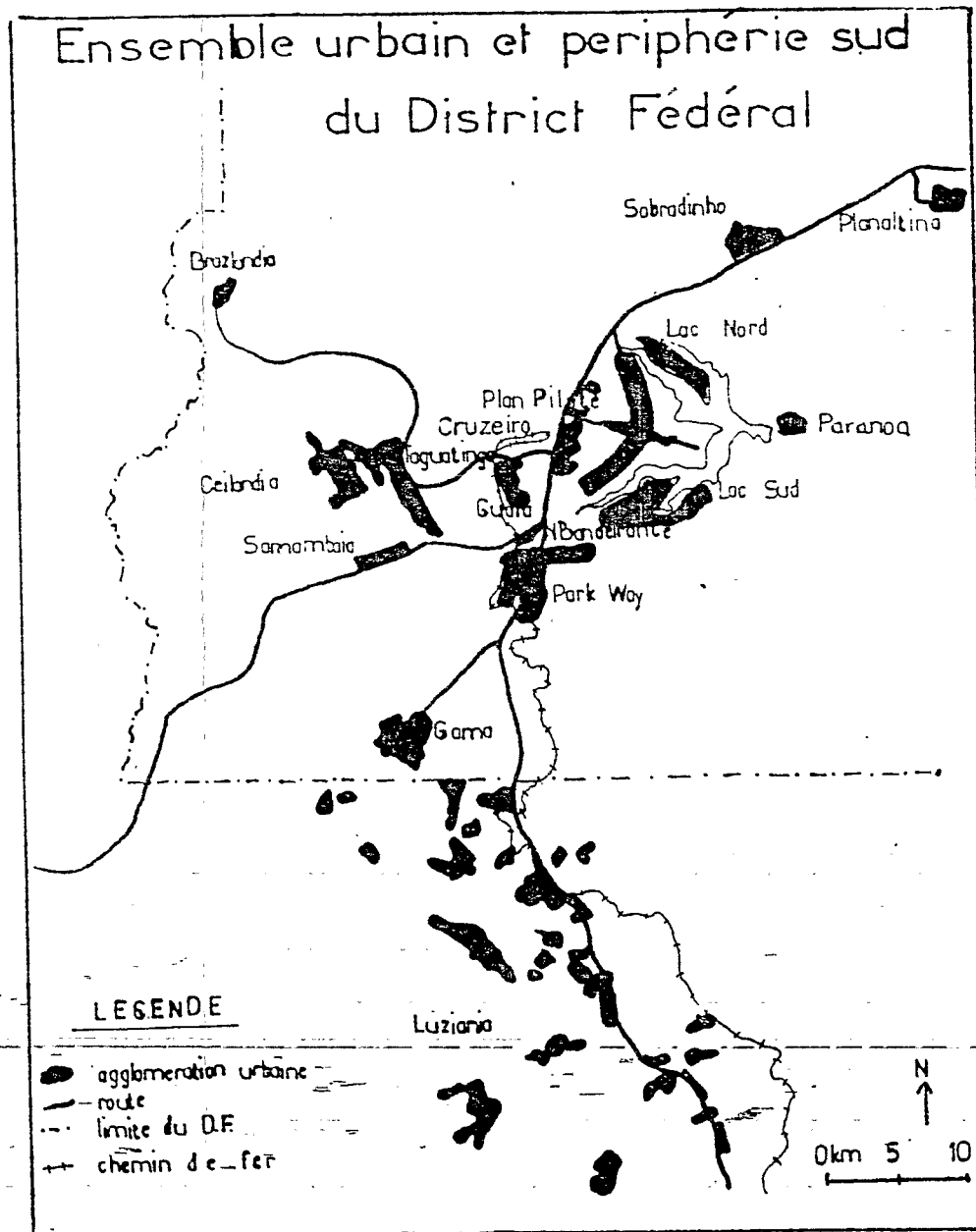
N° : 23275

Cote 20

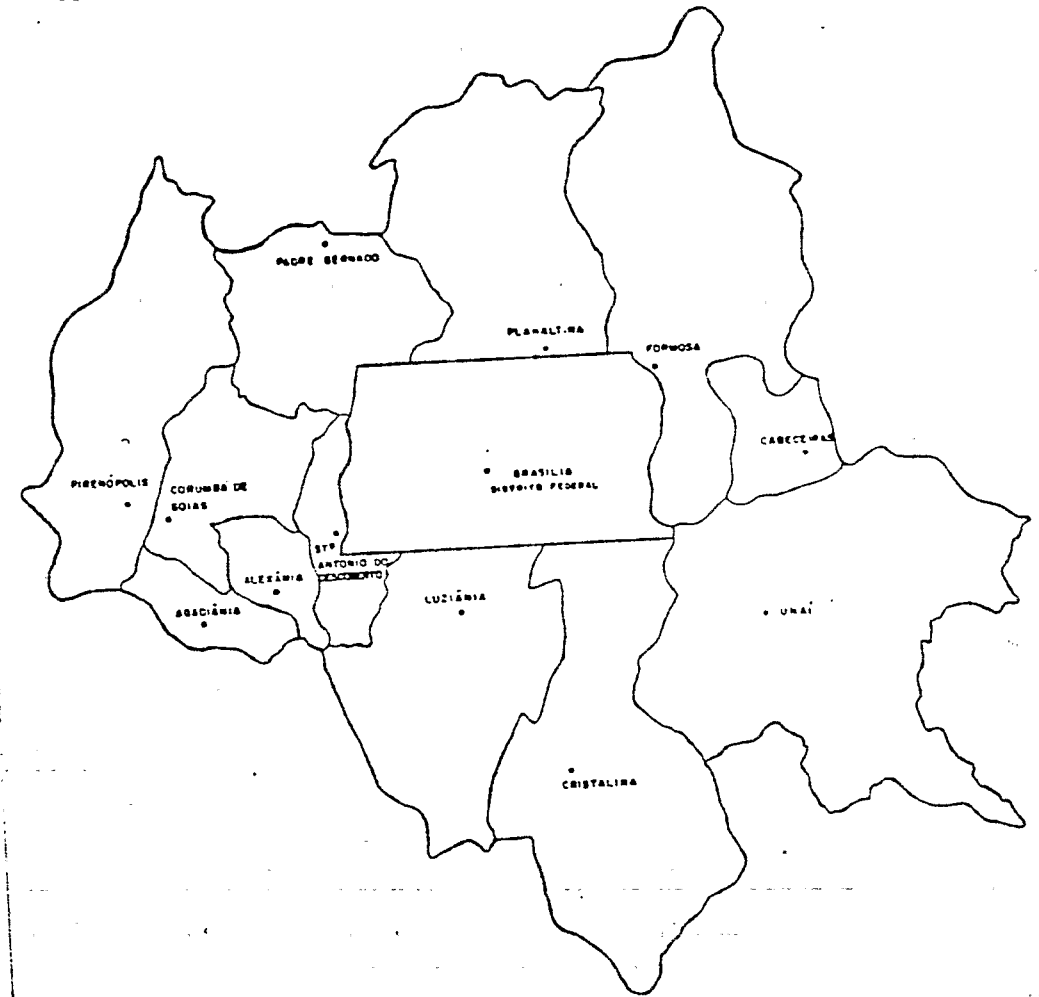
39

20 JANV 1987

FIGURE m^o 2



Sources: Aldo Paviani 1984 - b



L'INDUSTRIALISATION TIREE PAR L'URBANISATION

Ces structures sociales déséquilibrées ne contribuent pas non plus à l'émergence d'un marché de consommation régional stable.

La forte urbanisation du Centre-Ouest sert de base à un développement industriel essentiellement dû aux petites entreprises proches du secteur informel. Les emplois urbains formels sont très faibles tout comme les revenus distribués. Le pouvoir d'achat moyen du citoyen est inférieur à la valeur d'un salaire minimum. Aussi, il n'est sans doute pas exagéré d'avancer que plus de la moitié de la population active des villes du Centre-Ouest vit en grande partie grâce au secteur informel, que cela soit en y ayant recours comme consommateur ou comme producteur de façon permanente ou occasionnelle. Les grandes entreprises n'interviennent que peu dans l'économie urbaine, elles se contentent souvent d'implanter des filiales qui commercialiseront leurs produits. Le marché est trop réduit, les conditions d'implantation en région de frontière trop difficiles. La place est laissée à une multitude de petites entreprises ignorées par les pouvoirs publics, malgré quelques programmes de soutien qui n'ont pas enregistré de grands résultats.

Malgré la très forte interdépendance entre la ville et son environnement agricole, en particulier la faible différenciation entre le marché du travail urbain et le marché du travail rural, il semble que le marché des biens de consommation puisse se caractériser hors de son contexte économique régional. Les besoins des hommes pour se nourrir, s'habiller, construire et équiper leurs logements induisent davantage la création de petites industries que les besoins et la production de l'activité économique régionale.

Des enquêtes menées dans les villes de la région permettent de dégager quelques constatations. Les petites industries ne créent pas le marché. Elles n'ont pas l'initiative d'une production qui se trouverait tout au début d'une filière de transformation ou qui exploiterait un savoir-faire particulier. Prisonnières d'un marché purement local, on les trouve surtout dans les secteurs des biens de consommation finale. Les principales industries concernent le bâtiment, les matériaux de construction et l'alimentation. La saisie statistique est difficile. Le secteur industriel des matériaux de construction regroupe en effet les petites briquetteries artisanales, les grandes cimenteries, les quincailleries si celles-ci se livrent -même marginalement- à la menuiserie métallique, les entreprises de construction qui pourraient tout aussi bien être recensées avec les services. On rencontre la même hétérogénéité dans le secteur de l'alimentation où les principales matières premières (blé, sucre) sont importées d'autres régions et en bonne partie vendues en l'état.

Quelques entreprises réussissent à s'immiscer dans l'économie régionale, soit qu'elles profitent de créneaux laissés vacants par les grandes entreprises (secteur de l'emballage), soit qu'elles interviennent immédiatement en aval du développement agricole (réparation de tracteurs, de pièces détachées, services industriels).

La création de l'entreprise urbaine est, dans presque tous les cas, une réponse à un problème d'emploi urbain (ou une solution après un échec agricole). Le chef d'entreprise est généralement un migrant animé par une forte volonté de réussite qui se traduit avant tout par une grande capacité de travail et l'investissement souvent total du patrimoine personnel dans le patrimoine de l'entreprise. Les entreprises purement individuelles ne sont pas la règle. Les fonctionnaires jouent un rôle important en finançant des activités familiales, en intervenant sous des prête-noms, en favorisant l'attribution de marchés. Il n'est pas rare de trouver des groupes d'amis, originaires de la même région, venus tenter leur chance dans la branche industrielle où travaillaient leurs parents. Le capital de départ est un capital propre. Le recours au crédit est exceptionnel du fait des difficultés pour une petite entreprise à assurer les charges du remboursement.

Le recours à la main d'oeuvre familiale, à des apprentis, à du personnel temporaire instable sans aucune couverture sociale est courant, ce qui fausse la perception des revenus et salaires distribués. Si les petites entreprises urbaines emploient un fort taux de main d'oeuvre par rapport au capital investi, elles ne constituent pas le lieu privilégié du salariat. Elles distribuent peu de salaires, et peut-être peu de revenus dans des conditions de travail pénibles et précaires.

Il existe un jeu de cache-cache incessant avec la fiscalité, avec le statut juridique et la réglementation du travail. On peut alors s'interroger sur l'efficacité des programmes visant à formaliser l'informel en réduisant toutes ces marges de manoeuvre, ou sur les projets d'exemption d'impôts pour des entreprises qui se sont toujours débrouillées pour ne pas en payer.

Quand il n'y a pas de compétence particulière (ancien métier) qui permette d'améliorer la qualité ou de baisser les coûts de production par rapport à la concurrence, il y a alors exploitation d'un créneau libre ou garantie d'exclusivité du marché (exclusivité de représentation d'une marque, obtention de marchés publics). Enfin, le contrôle de la fourniture des matières premières et la maîtrise du fonds de roulement sont déterminants. Cela passe, dans tous les cas, par la sélection des clients et fournisseurs, généralement par une réticence à démarcher les entreprises et administrations qui payent avec retard, également par une diversification des activités qui assure des revenus tout au long du mois.

La qualité est médiocre et les prix souvent peu compétitifs. La situation des villes pionnières influe sur la régularité de l'approvisionnement (routes en mauvais état, délais de commande...) et la qualité finale du produit (main d'oeuvre non formée, insuffisance voire inexistence de la production et de la distribution d'énergie électrique...). Le système fiscal pénalise les petites entreprises vis à vis des grandes firmes de São Paulo qui bénéficient d'un taux d'ICM (Impôt sur la Circulation des Marchandises, sorte de TVA perçue à la sortie de l'état producteur) réduit à l'exportation (9% au lieu de 17%). De plus ces entreprises du Sud et du Sud-Est profitent des économies d'échelle et des conditions avantageuses de frêt des camions qui évacuent la production agricole. Lors des appels d'offre municipaux, les petites entreprises locales se révèlent plus chères pour une qualité inférieure et incapables d'assurer une grosse commande dans les délais.

POLITIQUE INDUSTRIELLE ET INTERVENTIONS DU SECTEUR PUBLIC

Il est difficile de discerner une réelle politique industrielle dans les états du Centre-Ouest. La classe dirigeante est fortement liée à l'administration et aux grands éleveurs. Le milieu industriel est sans doute trop familier aux fonctionnaires des Secrétariats des états pour constituer un objet d'étude, d'autant plus que la connaissance statistique est essentiellement concentrée sur São Paulo. Aucune possibilité, par exemple, sinon par extrapolation ou nécessité politique, d'avancer un chiffre, de connaître le chiffre d'affaire annuel des industriels du Centre-Ouest. Le recensement économique de l'IBGE s'effectue tous les cinq ans et prétend à l'exhaustivité, mais les formulaires, la formation des enquêteurs et des industriels eux-mêmes, le manque de rigueur de la fiscalité, le contexte de l'inflation (plus de 250% entre 1983 et 1985), contribuent à fournir des données peu fiables pour des études sectorielles régionales. La base politique et économique latifundiaire, le clientélisme, constituent des obstacles fondamentaux pour une réflexion pertinente sur les structures économiques en vue d'une meilleure compréhension des phénomènes. La politique industrielle se limite alors à réunir des chiffres de recensements qui seront recopiés sous le nom du municpe ou du secteur auquel ils correspondent, dans le cadre d'un grand rapport baptisé "Plan de Développement Industriel" car la conclusion comportera des propositions d'investissement. La planification n'est alors qu'une idée neutre d'un point de vue social, à mi-chemin entre une encyclopédie des municpes et un catalogue de projets. Les aides proposées forment donc logiquement un

catalogue assez exhaustif de toutes les possibilités dont disposent l'état et les municipes pour distribuer leurs ressources à des "alliés". La principale activité des planificateurs consiste à chercher quels sont les avantages supplémentaires que l'on pourrait accorder à des investisseurs, quel que soit le secteur, sans souci de cohérence particulier. Cette tendance est renforcée par l'activité des Fédérations des Industries qui constituent un groupe de pression très efficace.

L'Etat brésilien, directement par le biais de ses entreprises, ou indirectement par le biais d'avantages fiscaux, constitue une force déterminante pour l'investissement industriel. Il draine l'épargne publique à laquelle il offre la sécurité et une certaine rentabilité, au détriment des entreprises privées ainsi handicapées par la faiblesse du marché des capitaux. Par nature, les investisseurs privés sont rares, encore moins nombreux sur la frontière où le capital commercial offre des retours plus faciles.

Tout un éventail d'aides publiques est offert aux éventuels investisseurs pour contrebalancer le mouvement "naturel" de polarisation, dans un souci de réduire les inégalités régionales et d'aménager le territoire, Il semble cependant que la plupart de ces aides ne permettent pas de libérer le processus d'industrialisation des blocages institutionnels et sociaux. Au contraire, les subventions apparaissent souvent comme un produit, une conséquence de ces blocages, et illustrent le consensus national autour de choix politiques plus généraux.

Les aides publiques à l'industrie sont multiples. Elles revêtent différentes formes et dépendent de nombreux organismes. Le Brésil est une Fédération et sa constitution fixe, pour chaque niveau d'intervention administrative (Union, état, municipe) les devoirs, les droits et les règles de répartition du produit des impôts et taxes. Chaque niveau de pouvoir peut intervenir comme législateur, en remodelant la législation dont il est responsable en faveur des industriels, ou comme investisseur, en promouvant des programmes de développement, en ouvrant des marchés, ou, plus rarement, en prenant des participations dans les entreprises. L'élément déterminant la liberté d'action pour favoriser l'industrie dépend essentiellement de l'autonomie financière. Un municipe ou un état riche palliera les défaillances de l'Union. Il peut se priver de ses recettes fiscales propres, jongler avec les taux et les conditions d'imposition, offrir un terrain, prendre à sa charge la réalisation des infrastructures, user de son influence auprès des organismes financiers. Il s'en suit une fiscalité extrême-ment compliquée où chaque entreprise est un cas spécial, ce qui, soulignons-le, rend totalement dérisoire, par exemple, l'utilisation des statistiques de recouvrement de l'ICM ou de l'ISS (Impôt Sur les Services) pour déterminer

l'activité économique d'une région. Or ce sont généralement ces données qui constituent la base des argumentations des planificateurs.

Rappelons les avantages concédés à l'industrie :

1. Les investissements. La SUDAM (Surintendance pour le Développement de l'Amazonie) peut financer 75% de l'investissement si les impôts dus sont réinvestis dans sa zone d'action. Il est toujours possible à l'état ou au municipe de prendre des participations, d'offrir les infrastructures. Les zones industrielles sont à ranger parmi ces avantages. Le prix d'achat du mètre carré peut être subventionné à 90% comme à Cuiaba.
2. Les prêts. Le Mato Grosso et le Goias disposent d'une banque de Développement (BEMAT, CAIXEGO), la SUDAM dispose de sa banque (BASA) pour offrir des facilités de prêts. Avant le Plan Cruzado, les prêts ordinaires pouvaient couvrir 80% de l'investissement avec un délai de grâce de 3 ans pour le remboursement et un taux d'intérêt de 5% au dessus du taux de correction monétaire. Si l'entreprise pouvait faire valoir sa spécificité agricole (usine de production de semences, usine de transformation de produits agricoles cultivés par elle-même...), elle bénéficiait des crédits de campagne de la Banque du Brésil à des taux négatifs extrêmement intéressants dont le seul placement sur le marché financier assurait un confortable bénéfice.
3. Les programmes des états. Le Mato Grosso du Sud avec le programme PROINDUSTRIA, le Goias avec le programme FOMENTAR, offrent un délai de grâce de 3 ans pour le paiement de l'ICM avec une simple correction monétaire de 20%. Avant le Plan Cruzado, avec un taux d'inflation de 250%, cette faveur pouvait représenter 6 mois de coût de fonctionnement pour une usine de trituration de soja.
4. Les programmes nationaux. Ils ont pour fonction principale de réaliser les infrastructures indispensables. Ils peuvent concerner l'ensemble des activités régionales comme le POLONOROESTE (Rondonia et nord-ouest du Mato Grosso), le POLAMAZONIA (Amazonie), le programme GEOECONOMICA (région de Brasilia), être plus spécialisés dans le domaine agricole comme le POLOCENTRO pour la mise en valeur de la région des cerrados ou comme le PRO-ALCOOL pour la production de canne à sucre pour la distillation d'alcool-carburant, ou concerner des activités urbaines comme le programme de développement des petites entreprises, ou des infrastructures urbaines comme le programme "villes moyennes". Ces programmes peuvent être gérés par une surintendance de développement régional (SUDECO, SUDAM) qui dispose aussi de quelques fonds propres, dépendre d'un ministère et recevoir des financements d'organismes internationaux (la BIRD intervient dans le programme "villes moyennes" et le POLONOROESTE).

Ces aides sont souvent cumulables et l'on se rend compte que seuls quelques privilégiés savent et peuvent effectivement en profiter. Il est nécessaire de rappeler que parmi les cinq premières entreprises en termes de valeur du capital social du Mato Grosso, trois sont d'authentiques scandales qui ont reçu toutes les aides possibles, n'ayant jamais ouvert leurs portes (frigorifique et usine de whisky), ou ne fonctionnant qu'à 20% de leur capacité (usine d'alcool de manioc). Et il vaut mieux ne pas évoquer les "éléphants blancs" que les aides de la SUDAM ont éparpillé en Amazonie. Ces aides ont surtout profité aux grandes entreprises, elles ont généralement facilité l'installation de filiales aux intérêts extérieurs à la région, compromettant un développement régional indépendant et rapatriant les bénéficiaires au siège, ou permis la consolidation des pouvoirs des notables locaux. Peu de place a été accordé aux entreprises plus modestes, et ce qui est sans doute tout aussi grave, les aides ont surtout été distribuées prioritairement sous la condition de mise en valeur de productions locales, c'est à dire que la spécialisation agricole de la région déjà très forte, se trouve encore accrue sans grand espoir d'effets multiplicateurs et de diversification qui permettraient l'entrée en scène de nouveaux acteurs. D'ores et déjà les dossiers de demande de subvention pour la construction d'usines de trituration de soja dans le Mato grosso du Sud et le Goias présentent une capacité de production totale qui dépasse largement l'offre locale de soja.

CONCLUSION

Dans le Centre-Ouest brésilien, l'industrie apparaît comme une activité encore marginale, qui n'explique ni le processus d'urbanisation, ni la vie urbaine régionale.

Le poids économique des grands éleveurs, les choix agricoles du gouvernement sont les principaux facteurs de formation des villes, car ils ont une répercussion directe sur la mobilité de la force de travail, dans la mesure où le marché du travail rural se trouve en ville. Les services et le commerce liés à l'agriculture, l'administration, le secteur informel, les réseaux sociaux qui sous-tendent l'organisation du travail, la vie de quartier, sont déterminants pour comprendre le développement urbain.

Le développement de l'industrie bute sur l'instabilité et la non-diversification des produits agricoles dues, en grande partie, aux structures agraires nationales. La frontière, à défaut de résoudre les conflits du Centre, s'organise comme un système périphérique pour l'exportation hors région des

matières premières sans transformation. Tout se passe comme si les interventions visant à favoriser l'industrialisation n'étaient dans le Centre-Ouest qu'un simple moyen pour distribuer des subventions entre classes dirigeantes.

L'urbanisation favorise l'émergence d'une petite industrie urbaine informelle dont le développement est limité aux créneaux laissés libres par l'industrie des centres économiques.

Cette petite industrie urbaine est négligée. Par le programme "villes moyennes", l'Etat a bien essayé de modifier la structure du système urbain. Mais il ne s'est pas attaqué aux rapports fondamentaux entre le système socio-économique et les formes de croissance des villes. Il s'en est suivi un éparpillement de l'aide où, malgré les pesanteurs administratives, financières et politiques, quelques crédits ont été utilisés pour renforcer en équipements les villes déjà les plus importantes, dans le Centre-Ouest uniquement les capitales d'états, en accentuant ainsi les déséquilibres intra-régionaux. Dans ce contexte l'aide à la petite industrie urbaine, le programme de soutien aux micro-entreprises, a pris la forme d'une assistance charitable. L'objectif était d'abord social (création d'emplois et de revenus) et non économique, et ne visait pas à dynamiser la production de la ville dans un contexte de concurrence inter et intra-régionale (Collectif, 1985).

Le phénomène de "frontières", la permanence de structures agraires de type féodal, forment la base sociale et politique, et non pas un secteur indépendant ou "dualiste", du développement industriel du Brésil. Aborder le problème régional brésilien sous l'angle des "frontières" permet de replacer l'analyse classique en termes de centre/périphérie dans l'histoire de la formation territoriale et économique du pays. Les résultats des études macro-économiques sur l'essor de l'industrie brésilienne, généralement optimistes, s'en trouvent ainsi singulièrement nuancés.

Bibliographie

AUBERTIN (C.) 1986. Industrialiser les frontières ? in Frontières : Mythes et Pratiques. Cahiers des Sciences Humaines de l'ORSTOM, N° 3-4, Paris

Collectif 1985. Rapport sur la politique des villes moyennes dans l'aménagement du système urbain brésilien. Commission de recherche urbaine PM IV, STRATES, CREDAL, ORSTOM. Ministère de la Recherche et de la Technologie, Paris

FURTADO (C) 1972. La formation économique du Brésil. Ecole Pratique des Hautes Etudes. Mouton, Paris

IBGE - Recensements industriels de 1980, Rio de Janeiro

IBGE 1985. Anuario Estatístico do Brasil, Rio de Janeiro

MARTIN (J.M.) 1966. Industrialisation et développement énergétique. Travaux et Mémoires de l'IHEAL, N° 14, Paris

SUDECO 1985. Plano de desenvolvimento regional do Centro-Oeste. Compreensao das atividades produtivas. Setor industria, volume 2B. Ministerio do Interior, Brasilia

SUZIGAN (W.) 1986 . Industria brasileira - Origem e desenvolvimento. Editora Brasiliense. Sao Paulo

Communication au colloque :

ECONOMIE INDUSTRIELLE ET STRATEGIES D'INDUSTRIALISATION
DANS LE TIERS - MONDE : LECONS ET PERSPECTIVES

ORSTOM Dpt H / MINISTERE DE LA COOPERATION / UNESCO
26 - 27 Février 1987
PARIS

P.4

