



HAL
open science

Industrialisation et restructuration urbaine au Brésil: le cas des villes moyennes de l'état de Bahia

Alain Zantman, Martine Droulers

► **To cite this version:**

Alain Zantman, Martine Droulers. Industrialisation et restructuration urbaine au Brésil: le cas des villes moyennes de l'état de Bahia. Cahiers des Amériques Latines, 1987, 5, pp.75-91. halshs-00691319

HAL Id: halshs-00691319

<https://shs.hal.science/halshs-00691319>

Submitted on 25 Apr 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INDUSTRIALISATION ET RESTRUCTURATION URBAINE AU BRÉSIL : LE CAS DES VILLES MOYENNES DE L'ÉTAT DE BAHIA

Alain Zantman*

(Avec la collaboration de Martine Droulers**)

Éléments de stratégies fondées sur la maximisation des taux de croissance, les politiques régionales ont plus souvent été des politiques d'accompagnement (favorisant par la diffusion d'infrastructures collectives le drainage des richesses des zones périphériques vers «les pôles de croissance»), que des politiques «d'égalisation spatiale des chances» ; elles tentaient de «gérer» les crises locales résultant de tout processus de développement caractérisé par «les trois couples infernaux» (Cl. Lacour, 1985) : valorisation-dévalorisation, intégration-désintégration, structuration-déstructuration : «Après coup, l'aménagement du territoire apparaît comme l'habillage qui rendra tolérables des effets négatifs sur la vie quotidienne des uns et des autres» (Ph. Aydalot, 1985).

Ces mesures faisaient d'ailleurs peu de cas des spécificités locales : les espaces régionaux, réduits à des découpages géographiques et administratifs, étaient totalement dépendants de l'État : celui-ci les créait, les gérait, les finançait.

Cet article ne vise pas à repenser le local et le régional dans leur spécificité, sinon leur autonomie, dans la perspective d'une nouvelle réflexion normative. Mais, il apporte une contribution dans ce sens en essayant de mettre à jour à travers l'exemple limité de quelques villes moyennes de l'État de Bahia (Nordeste brésilien) les contradictions et les tensions spatiales évoquées, résultat du déséquilibre entre les bouleversements entraînés par la croissance accélérée de l'économie brésilienne, et la modestie des actions correctrices effectives.

L'évolution économique et démographique des centres urbains étudiés est induite par diverses interventions :

- des politiques nationales visant des secteurs ou des équipements socio-économiques spécifiques : promotion des exportations, énergie, santé, éducation, transport, infrastructures ;
- des projets régionaux élaborés ou gérés par la SUDENE ;
- des programmes de restructuration urbaine élaborés au cours des

* Économiste, CREDAL-CNRS et École normale supérieure, Paris.

** Géographe, CREDAL-CNRS, Paris.

années 1970 et visant à promouvoir les villes moyennes pour limiter les effets de la migration rurale et les «déséconomies d'agglomération» : ce programme impliquant à la fois l'Union et les États a fait l'objet d'un financement de la Banque mondiale pour Juazeiro (dans l'État de Bahia) et Pétrolina (dans celui du Pernambouc) ;

– des plans de l'État de Bahia, qui cherchent à développer (pour contrôler politiquement ?) les transformations locales ;

– enfin des mesures spécifiques prises au niveau local pour attirer capitaux et activités.

Si un bilan définitif est encore prématuré, l'expérience apparaît peu probante au regard des ambitions affichées.

Notre constat rejoint les conclusions de l'étude de Ph. Aydalot portant sur un échantillon de villes moyennes françaises (1981) «on se rend compte clairement de l'hétérogénéité du réseau urbain : les villes n'obéissent pas à un modèle unique ; chacune est nécessairement coincée entre les tendances unifiantes que secrète le mode de production et la différenciation héritée du passé spécifique qui est le sien...». Ce constat nous amènera à ébaucher une typologie des formes d'industrialisation et de développement urbains, l'appartenance au même sous-espace socio-économique et la soumission aux mêmes politiques et aux mêmes règles révélant des logiques de développement différentes.

Caractéristiques locales définissant les particularités de chaque agglomération, et modalités des interventions publiques qui les modifient, doivent être analysées comme paramètres de décision des agents essentiels du développement que sont les entreprises.

La construction d'une typologie des formes de développement urbain renvoie donc à l'étude de la dynamique des systèmes productifs locaux et, en dernière instance, à l'explication des logiques micro-économiques.

POLITIQUES D'INDUSTRIALISATION ET DÉVELOPPEMENT URBAIN DANS LE NORDESTE : ÉLÉMENTS POUR UN BILAN DE L'ACTION PUBLIQUE

Les politiques d'industrialisation régionales et urbaines visent à modifier les avantages comparatifs naturels ou historiques des différents espaces économiques : une ville, une région sont pour l'entreprise un ensemble de paramètres qui l'amèneront à s'y localiser ou non, éventuellement à en partir, ou au contraire à s'y agrandir (voir J. Remy, 1982).

Au-delà, les caractéristiques locales favoriseront ou non ses possibi-

lités de fonctionnement et d'accumulation.

Les résultats attendus — emploi, rentrées fiscales, effets d'entraînement sur le reste de l'industrie et du commerce sont fonction du type d'entreprise attirées et de la structure économique préexistante.

Les incitations publiques proviennent des différents échelons de l'administration.

L'échelon municipal

La matérialisation d'une politique de développement industriel au niveau urbain, se réfère en général à la mise en place d'une «aire industrielle» (sous diverses appellations : district, zone...). Ces politiques «d'aires industrielles» ont deux objectifs : promouvoir le développement industriel et normaliser l'usage du sol.

La normalisation de l'usage du sol, dans le cadre du «zoning» fonctionnel de la ville, doit éviter la concurrence de l'usage industriel du sol avec d'autres fonctions, dans un espace déterminé ; cette mise en concurrence aboutirait à une surenchère sur les prix du sol décourageant les activités industrielles dont on attend des retombées favorables. Il s'agit également d'y concentrer les activités à fortes nuisances.

Cette normalisation a pour but enfin d'accroître les économies externes résultant de l'effet d'agglomération, la densification du tissu industriel permet tout à la fois de rentabiliser des équipements publics et des services urbains faiblement divisibles ou indivisibles pour lesquels existent des effets de seuil (Fr. Perroux, 1958), et de laisser espérer un démarrage accéléré de la croissance par concentration des investissements publics et privés («application locale des politiques de «Big push» proposées par P.N. Rosenstein-Rodan, 1943, ou R. Nursle, 1958).

Ces éléments, en limitant les coûts des entreprises complètent d'autres instruments plus généraux de développement politiques de promotion des exportations, politiques sélectives de soutien à des entreprises dont la taille est considérée comme critère pour l'octroi de certaines aides («micro entreprises...»), politiques sectorielles, politiques de mise en valeur de certaines ressources, politiques macro-régionales.

Le rôle du «district industriel» consiste en ce que des entreprises dont le développement est favorisé par ces autres politiques viennent s'installer dans un lieu spécifique ; la mise à disposition gratuite d'un terrain, sinon même la location à prix réduit de locaux construits par l'administration, les exemptions temporaires d'impôts constituent les attributs du statut de «district industriel».

Les districts industriels ont-ils joué en faveur du développement des

villes qui en ont créés ?

La forte visibilité de cet outil d'aménagement est, en fait, inversement proportionnelle à son efficacité réelle, si ce n'est sans doute en terme d'argumentation électorale. En effet, les avantages que procure un district industriel ne constituent qu'un très faible pourcentage des coûts d'installation des firmes importantes. Ils ne compensent pas par contre les désavantages causés par l'éloignement des marchés et des fournisseurs pour les petites et moyennes entreprises.

Enfin les municipalités ont un faible pouvoir de négociation en face des grandes firmes. Elles ne peuvent souvent qu'avaliser le choix d'implantation d'une entreprise sur leur sol, et ce, d'autant plus que l'absence d'une législation rigoureuse et d'une administration efficace empêche le pouvoir local de réguler réellement l'utilisation des sols...

C'est donc ailleurs qu'il faut chercher l'essentiel des causes du différentiel de développement entre centres urbains.

Les politiques méso-économiques

Pour mettre un terme aux disparités régionales qui caractérisaient depuis des décennies la croissance économique brésilienne, le pouvoir fédéral, à partir des années cinquante, a promu l'industrialisation du Nordeste.

Cette stratégie, dont la création de la SUDENE constitue une étape importante, reposait sur l'idée d'une complémentarité des sous-régions et des secteurs d'activités au niveau du Nordeste certes, mais dans le cadre d'une intégration progressive à l'ensemble de l'espace économique fédéral.

Outre l'objectif du développement régional et celui de réduire les disparités régionales, cette doctrine d'industrialisation insistait sur l'absorption des excédents de population urbaine. Mais cet objectif va rapidement s'effacer devant l'impossibilité de compter sur le secteur industriel le plus avancé (celui qui justement fait l'objet de l'aide publique) pour résorber les excédents de main d'œuvre.

Cette fonction reviendra donc, dans l'esprit des pouvoirs publics au PMI, et au secteur tertiaire, dans le cadre de programmes d'autant plus «prolixes» qu'ils disposeront de peu de ressources budgétaires. Les secteurs chargés de l'intégration des surplus de main d'œuvre sont la construction civile, le tourisme, l'artisanat, enfin le secteur public.

Dans les faits, ces dernières préoccupations passent au second plan, derrière les grands objectifs nationaux des années soixante-dix ; c'est au titre de ceux-ci que le Nordeste bénéficie d'une concentration des efforts sur un nombre restreint de complexes industriels où peuvent

jouer les économies d'échelle et pour lesquels il dispose d'avantages comparatifs.

De plus la SUDENE se trouve pour l'essentiel dépouillée de ses attributs au niveau décisionnel : les grands programmes nationaux sont gérés sur d'autres lignes budgétaires selon des procédures centralisées.

Le bilan de l'action directe de la SUDENE est donc limité : les inégalités régionales auraient certes été pires sans ces mesures, mais celles-ci ne mobilisent qu'une faible part des ressources fédérales, canalisées pour l'essentiel vers les industries avancées du Sud. Qui plus est, le secteur public est resté en retrait.

L'«échec» de la SUDENE face aux besoins de création d'emplois a entraîné l'adoption de programmes en faveur des entreprises de taille réduite susceptibles d'employer plus massivement la force de travail.

Le bilan de ces actions en faveur des petites entreprises est faible, à la mesure il est vrai des moyens engagés : les micro-entreprises ayant reçu un financement n'ont pas eu un développement supérieur aux autres.

Les ressources mobilisées au profit de ces politiques ont été, dès l'origine, limitées, comparées aux grands programmes sectoriels. Le temps n'a fait qu'accentuer cette disproportion.

Ces axes prioritaires sont non seulement les mieux dotés, mais également les mieux structurés, et naturellement ceux qui font l'objet des soutiens publics les plus continus. En outre, l'administration tend à détourner une partie des autres programmes régionaux évoqués précédemment à leur profit.

Ainsi, une entreprise s'installant dans le Nordeste aura d'autant plus de chance de bénéficier des ressources de la SUDENE, des crédits du Désembanco, ou du BNDES, qu'elle rentrera également dans les programmes énergétiques, ou de promotion des exportations. Mais est-ce bien spécifique au Brésil ?

Par contre, la localisation définitive relève soit de la loi «des avantages comparatifs» de telle ou telle agglomération, soit de la présence locale d'acteurs économiques jouant pour des raisons socio-politiques la carte d'une localité qu'ils souhaitent durablement contrôler ; la multiplication des districts industriels, les mesures en faveur des petites entreprises, n'ont pas renversé la tendance d'un développement industriel bahianais, à Ilhéus-Itabuna, peut-être Juazeiro-Pétrolina mais surtout, dans la mouvance de Salvador, et sur un nœud de communication exceptionnel, Feira de Santana.

INDUSTRIALISATION LOCALE ET LOGIQUES MICROÉCONOMIQUES

Si la création des districts industriels a peu d'effet sur la dynamique des activités urbaine, ces districts constituent en revanche un bon cadre d'analyse pour évaluer cette dynamique : une fois que les firmes ont décidé de s'installer, ou parfois de s'agrandir, dans une ville, elles s'efforcent de bénéficier des avantages du district industriel.

Espoirs et déboires d'une politique d'industrialisation locale : le cas de Feira de Santana

L'industrialisation de Feira de Santana présente trois phases :

– Jusqu'aux années cinquante prédomine une petite industrie de transformation de matières premières locales.

– Vingt années de transition suivent, pendant lesquelles la ville subit le choc de l'implantation des grandes entreprises, en dépit du rapide déclin des aides publiques.

Pendant la période de transition, le modèle d'industrialisation par substitution d'importations favorise les industries du Sud-Est qui diffusent leurs produits dans l'ensemble du pays. Le Nordeste, reste donc une terre de conquête commerciale, sans toujours exclure les investissements industriels (PETROBRAS par exemple).

La structure industrielle de Feira de Santana reste dominée par l'artisanat, les petites entreprises semi-domestiques, et la construction civile en plein essor.

Malgré ce caractère artisanal, la rupture par rapport au passé est certaine comme le montrent les données des recensements industriels de 1960 et 1970, les branches traditionnelles (biens de consommation non durables, bois et ameublement, extraction minière) déclinent au profit des branches « dynamiques » (biens intermédiaires, produits pharmaceutiques et de parfumerie, matériels de transport) il y a donc bien modernisation avant même la création du centre industriel de Subae.

Cependant, la fin des années soixante est marquée par la multiplication des goulots d'étranglement. En particulier, l'industrie doit importer 70% de ses matières premières, avec des coûts de transport élevés ; la main d'œuvre qualifiée est rare. La petite taille des entreprises, et leur caractère familial ne favorisent pas leur accès au marché des capitaux.

Dans ce contexte des années soixante, caractérisé par la multiplication des expériences planificatrices, Feira élabore un « plan de déve-

loppement intégré» (PPLI), qui projette la création d'un district industriel sur une zone appelée «aire de Tomba».

Les objectifs du PPLI sont d'utiliser de la main d'œuvre locale, de compléter les infrastructures existantes, de développer des industries complémentaires au système productif local et enfin de mettre en valeur les matières premières régionales.

Il s'agit donc d'une véritable politique industrielle à l'échelle municipale. Le CIS (centre industriel de Subae) va être reconnu d'«intérêt régional» par la SUDENE, donc éligible au titre des lignes de crédit de la banque de développement régional «Banco du Nordeste», et classé dans la zone permettant d'obtenir un financement public maximum de 75% de la valeur des investissements projetés. Ainsi cette zone pourtant proche de Salvador et placée sur les axes de communication les plus importants obtient les conditions les plus favorables...

De plus, la ville va bénéficier du PROINTER (programme d'industrialisation de l'intérieur) institué par le gouvernement de Bahia pour aider, avec l'aide de la SUDENE, les petites et moyennes entreprises, PROINTER va ensuite être remplacé par le CEDIN (Fundação centro de desenvolvimento industrial), ayant son siège dans le CIS : le CEDIN coordonne les aides aux entreprises des sept districts industriels créés à l'initiative du secrétariat à l'industrie et au commerce, ou à celle des municipalités (Alagoinhas, Ilheus, Itabela, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Vitoria de Conquista), le CIS (Centre industriel de Subae) de Feira restant, quant à lui, parfaitement indépendant.

Très rapidement, des entreprises de taille importante s'implantent dans le CIS : Quimica geral do Nordeste, Pneus Tropical, Phebo do Nordeste...

La régression des crédits de la SUDENE, au cours de la décennie soixante-dix et leur concentration sur les deux grands projets de Bahia — la pétrochimie et le cuivre —, vont affecter la croissance du district industriel de Feira de Santana. C'est cependant la crise des années quatre-vingt qui va remettre en cause, pour l'essentiel, le développement de la ville au point qu'après quelques années de stagnation, l'administration de l'État, en 1984, reprendra en main le district, sous la responsabilité directe du secrétariat à l'industrie et au commerce.

Quel bilan peut-on tirer de cette expérience ?

Feira de Santana, qui était, en 1940 à la dixième place des villes par effectifs industriels, et restait en 1950 encore derrière Ilhéus et Itabuna, est devenue la seconde ville de l'État. Avec un quart de la population économiquement active de l'industrie (4 650 emplois en 1980),

le CIS tend à y rénover le secteur productif et à accroître les opportunités d'emploi.

Dans tous les secteurs, les entreprises du CIS ont une taille plus importante que la moyenne des entreprises de Feira de Santana, les différences de taille étant particulièrement importantes pour le matériel de transport et les communications, les industries mécaniques, et naturellement l'industrie du caoutchouc (les pneus Tropical). Qui plus est, les entreprises du CIS sont plus capitalistiques.

Les capitaux sont pour l'essentiel extérieurs à la ville et même à l'État (mais non nécessairement extérieurs au Nordeste : Feira est une opportunité d'investissement pour des groupes régionaux en tant que zone d'aide privilégiée de la SUDENE, et un relais entre le nord et le sud). Les groupes sont quasi exclusivement privés, les participations publiques minoritaires éventuelles entrant dans le cadre des incitations, sans participation aux décisions.

L'impulsion des années soixante-dix rend possible un dépassement des limites de la période de transition en changeant la nature de l'industrialisation. En l'absence des données du recensement industriel de 1980, il est difficile d'évaluer avec précision les résultats du mouvement récent. Les informations de l'État et des municipes permettent cependant de donner quelques indications : les activités qui ont connu le plus fort taux de croissance sont la métallurgie, le caoutchouc, les matériels électriques, la mécanique et, à un moindre niveau, le matériel de transport et les matériaux de construction.

Par contre, les branches concurrencées par les centres industriels proches de Salvador (chimie, matières plastiques) tendent à stagner.

Peut-on en déduire une forme de spécialisation de Feira de Santana dans l'espace bahianais ?

Une comparaison des données existantes montre une nette tendance à la baisse des effectifs dans les secteurs de production des biens de consommation non durables tant dans l'ensemble de l'État de Bahia qu'à Feira ; ce mouvement a été manifestement amplifié par la création du CIS de Feira de Santana). Le secteur des biens d'équipement et de consommation durable, dont la croissance est déjà nette au niveau de l'État de Bahia, est plus important encore à Feira (matériels électriques et de communication, industries mécaniques). Enfin l'industrie des biens intermédiaires reste à un niveau élevé, tant dans l'État qu'à Feira (métallurgie, caoutchouc, papier-carton, chimie).

Ainsi, on peut conclure à une «déspécialisation» de Feira de Santana dans l'ensemble bahianais : les industries qui la caractérisaient – biens de consommation non durables, bois et ameublement, matériaux de construction – demeurent présentes mais perdent leur importance

relative au profit de secteurs plus modernes ; la structure industrielle tend à se modeler sur celle de l'État de Bahia.

Cette structure qui, au niveau de Bahia, résulte d'une moyenne entre industries traditionnelles de l'intérieur et industries modernes du Reconcavo, est également le fruit de la juxtaposition, à Feira, des industries traditionnelles dont les capitaux, les consommations intermédiaires et les marchés sont locaux, et des industries modernes extraverties. Feira de Santana est, en quelque sorte, une ville de l'«intérieur» flanquée d'un centre industriel présentant, à une échelle réduite, les caractéristiques des centres de Camacari ou d'Aratu.

Cette juxtaposition pose tout le problème des effets d'entraînement attendus.

Les relations interindustrielles entre les deux ensembles sont très limitées. Certes, les consommations intermédiaires sont à 32% d'origine bahianaise, pour fabriquer des produits destinés pour 41% au marché régional. Mais aucune entreprise locale, en amont ou en aval, n'a développé ses activités du fait de l'arrivée de l'une de ces grandes firmes. L'espace économique de ces dernières est structuré pour l'essentiel, par Salvador, et le Sud-Est.

Le rôle des acteurs locaux : développement autonome à Juazeiro-Pérolina

Juazeiro, dans l'État de Bahia, et Pérolina, dans celui du Pernambouc, forment une conurbation située de part et d'autre du fleuve São Francisco.

Selon les informations du recensement 1975 de l'IBGE, il y avait 332 entreprises à Juazeiro et 91 à Pérolina, la supériorité numérique de Juazeiro étant due au nombre important de très petites entreprises du secteur «minerais non métalliques» (c'est-à-dire, des matériaux de construction). Les effectifs des secteurs industries et BTP sont passés selon l'IBGE de 14 à 29% à Juazeiro et de 16 à 21% à Pérolina entre 1970 et 1980, pour l'essentiel en raison de la main d'œuvre utilisée par les travaux du barrage de Sobradinho, à 20 kms de Juazeiro. Enfin, la valeur de la production industrielle était en 1975 de 76 millions de cruzeiros courants à Juazeiro, contre 296 à Pérolina, (et 502 à Feira de Santana). La distance s'est donc largement accrue entre ces deux villes et Feira.

Situé à 5 kms au sud de la ville, le district industriel de Juazeiro a été créé en 1972 et compte, en 1981, dix entreprises implantées auxquelles on peut ajouter la dizaine de firmes qui ont pris une option. En 1980, cela plaçait le «district industriel du São Francisco», pour

reprendre sa dénomination exacte, à la sixième place des huit districts industriels de l'État de Bahia selon le nombre d'entreprises et le personnel occupé, et dernière selon la valeur des investissements et de la production, soit 0,74% des investissements réalisés dans l'ensemble des districts industriels de Bahia contre 56% à Feira de Santana).

Les entreprises sont à capitaux privés et bahianais, et sont présentes surtout dans deux secteurs : les matériaux de construction (granit, marbre, ciment) et les produits alimentaires.

En fait, il s'agit d'unités industrielles déjà anciennes à Juazeiro qui se sont relocalisées créant quelques nouveaux emplois.

Peut-on parler d'échec ? L'extension du district est limité par la concurrence qu'exerce celui de Pétrolina où les terrains sont moins chers. Pétrolina dispose, de plus, d'autres atouts : le vaste périmètre irrigué de Massangano (soit quelques 40 000 hectares) intéresse des entreprises agro-industrielles (concentré de tomates, lyophilisation des oignons, fabrication de compotes et de jus de fruits). Deux d'entre elles commencent à produire en 1984.

Mais surtout, Pétrolina bénéficie d'acteurs locaux capables d'insuffler une dynamique industrielle et d'attirer les crédits des pouvoirs publics : le développement de l'aéroport en est le témoignage.

En résumé, le différentiel de croissance entre les deux villes s'explique largement par le dynamisme des acteurs économiques et politiques de Pétrolina.

L'essor induit par le monopole local d'une matière première : coopération et concurrence entre Ilhéus et Itabuna.

Les districts industriels d'Ilhéus et d'Itabuna disposent d'un avantage «comparatif» indéniable : l'exploitation de «la filière cacao».

Ilhéus a le district industriel le plus ancien des deux villes : créé en 1973, il a concentré jusqu'en 1977 le plus grand nombre d'unités de production (de 11 à 13) et d'emplois (environ 1 500) ainsi que les investissements les plus élevés. Aujourd'hui dépassé par Feira de Santana, il conserve la valeur de la production et le montant de la collecte d'ICM (impôt sur la circulation des marchandises) les plus importants. Peu diversifié, il est tourné vers l'extérieur tant par l'origine des capitaux (95% des capitaux investis), que par les marchés. Six fabriques que l'on peut assimiler au district industriel ont bénéficié d'une conjoncture favorable au cours des années soixante-dix et des mesures incitatives de la SUDENE ; leur développement a de plus été facilité par le faible coût des terrains de la nouvelle zone industrielle, et la présence d'un port spécialisé dans l'exportation des produits du cacao.

L'impact sur l'économie locale ne fait aucun doute : à côté des salaires élevés et des impôts locaux qu'elles versent, ces firmes sont à l'origine de la fortune d'une partie des élites locales.

Le chocolat constitue également, à travers Nestlé, la base du district industriel d'Itabuna : bien que son espace économique soit mondial, son impact local et régional est important : à travers les matières premières certes, mais également les marchés, et enfin la main d'œuvre qui bénéficie d'une rémunération supérieure à la moyenne. La firme structure un sous-espace agro-industriel régional fondé sur le cacao et les produits laitiers, au carrefour des routes Nord-Sud et Est-Ouest (Ilheus-Vitoria). Le district industriel, est également composé de petites et moyennes entreprises, souvent plus anciennement établies que les grands groupes précédents, mais qui, à l'occasion, ont pu rejoindre ces derniers dans le périmètre du district pour bénéficier des avantages qui y sont accordés. Ces entreprises sont familiales, les capitaux mobilisés, d'un niveau limité étant d'origine locale. Elles n'ont guère obtenu d'aides de la SUDENE mais sont, en revanche, l'objet de la sollicitude récente des organismes de l'État, et en particulier du CEDIN. Présentes en général dans les secteurs connexes à l'agriculture et l'agro-industrie (engrais, sacs de plastique, transformation du bois, abattoirs de poulets, coopératives de produits laitiers) elles sont peu capitalistiques, et utilisent une main-d'œuvre non qualifiée et mal payée.

Cette analyse autorise les conclusions suivantes :

Tout d'abord, le pouvoir des municipalités est faible : que les districts industriels aient été créés par la municipalité ou par l'État de Bahia, ils sont maintenant gérés directement ou indirectement par lui. Quant au dynamisme de ce tissu industriel urbain, il est au moins en partie déterminé par les ressources financières octroyées sous diverses formes par les organismes de l'État, de la SUDENE ou du gouvernement fédéral : la couleur politique des municipalités module leur capacité de négociation mais la centralisation des ressources leur ôte toute possibilité d'initiative.

Cependant ces ressources ne peuvent avoir d'effet sur des villes ne disposant pas d'avantages comparatifs économiques (matières premières), géographiques (localisation), ou enfin sociologiques (l'existence de responsables politiques et économiques capables de mobiliser au profit de la ville ressources internes et externes).

Enfin, la décision en dernière instance revient aux capitaux privés, (les entreprises publiques n'ont pas été l'outil de développement des villes de l'intérieur) selon une logique micro-économique.

Logiques micro-économiques de l'industrialisation urbaine

Les enquêtes que nous avons effectuées auprès des entreprises illustrent quelques cheminements types permettant de comprendre, à travers la stratégie micro-économique des entreprises, les potentialités de développement industriel des municipes de l'intérieur.

L'échantillon d'entreprises de Feira de Santana nous montre la souplesse du capitalisme brésilien : le désordre financier et les procédures d'attribution de crédit, autorisent la transgression des critères de gestion les mieux établis. Surtout, la fluidité du marché du travail permet de faire porter le poids de la crise, mais aussi des erreurs, sur la main d'œuvre.

L'implantation des entreprises dans cette ville ne s'explique cependant pas plus par l'abondance de main d'œuvre que par les mesures d'incitation financière : la localisation particulière de la ville constitue le premier argument d'implantation. Cela tient à la position « stratégique » sur un nœud de communication Nord-Sud et Est-Ouest, à portée de Salvador, mais également à la vocation de cette ville : Feira n'est que depuis peu d'années la seconde ville de l'État, mais elle a une longue tradition commerciale et artisanale qui laisse supposer une mentalité plus industrielle que dans de nombreux autres centres urbains du Nordeste privilégiés dans les périodes antérieures par leur intégration dans les cycles spéculatifs agricoles ou miniers.

Enfin, sa position géographique permet de faire un pari sur le développement des marchés nordestins et en particulier de celui de Salvador et de son environnement (du Reconcavo côtier à Feira de Santana, « porte du serto »), sans se couper des marchés plus traditionnels du Centre et du Sud-Est.

Ces paris ont-ils été tenus ?

Dans la mesure où la crise qui atteint le Brésil perturbe pour ces firmes, comme pour l'ensemble du tissu industriel brésilien, la donne initiale, il est difficile de parler d'un échec spécifique de l'industrialisation locale : la vulnérabilité de ces entreprises est d'ailleurs d'autant plus importante qu'elles sont très récentes et supportent donc encore le coût des amortissements initiaux. En dépit des difficultés rencontrées, elles font preuve d'une résistance hors du commun qui s'explique par une volonté de développement industriel dépassant le seul souci de bénéficier de facilités financières publiques.

Cela signifie-t-il pour autant le succès d'une entreprise globale d'industrialisation visant à stimuler l'ensemble du tissu industriel local ?

En fait cet échantillon, composé d'entreprises du district industriel, laisse clairement le caractère extraverti de l'industrialisation de la ville :

– extraverti car les décisions locales en matière industrielle relèvent maintenant du secrétariat à l'industrie et au commerce de l'État de Bahia, pour tout ce qui concerne le centre industriel de Subae et le sort des firmes qui ne sont pas d'envergure nationale ;

– extraverti car les décisions financières les plus importantes sont attribuées à la SUDENE et aux grandes banques nationales (BNDES) ou régionales (banco do Nordeste, Desembaco...)

– extraverti parce que les entreprises qui s'y implantent sont étrangères à la ville tant par l'origine de leurs capitaux que par celle de leurs dirigeants. Elles transforment des matières premières venant de tout le Brésil pour fabriquer des produits distribués, pour l'essentiel vers les marchés du Sud dans le cadre d'une division nationale, sinon internationale, du travail ;

– extraverti enfin, du fait de l'ignorance, sinon du mépris réciproque entre la bourgeoisie industrielle ou technocratique «sudiste», (par l'origine, ou par la culture) et une bourgeoisie traditionnelle qui, en outre, préfère trop souvent diversifier ses capitaux dans les activités commerciales plutôt que s'associer au développement industriel.

Cette conclusion est-elle généralisable à l'ensemble des municipes de «l'intérieur» ? Chaque ville constitue en fait une combinaison originale de variables socio-économiques, géographiques, et historiques. Ainsi, dans la conurbation de Juazeiro-Pétrolina, le développement des groupes industriels résulte beaucoup plus des familles traditionnelles locales qui dominent la vie politique et économique de la région : l'unité dominante (le groupe Coelho, employant 4 000 salariés et dont 60% de la production est exportée) constitue l'exemple le plus réussi de modernisation d'un groupe traditionnel. D'autres entreprises de taille plus réduite ont su également tirer parti des ressources locales en modernisant totalement lignes de produits et équipements, en grande partie grâce aux aides publiques.

Pour les plus petites d'entre elles, salaires minima et recherche de facilités de paiement restent la règle... ce qui n'exclut cependant ni une habile utilisation des ressources locales et des aides financières, ni une bonne appréhension des possibilités de croissance des marchés populaires de l'alimentation ou de l'habillement.

Nous n'avons guère, jusque là fait référence au secteur informel. Mais peut-on parler de dynamique industrielle à propos des micro-entreprises et de l'informel ?

Dans les villes étudiées, la séparation entre secteur industriel proprement dit et micro-entreprises est suffisamment nette pour qu'il soit légitime de laisser ces dernières de côté dans une étude sur l'industrialisation. Il n'y a d'ailleurs pas d'exemple significatif d'échange entre

entreprises formelles et informelles, à l'image de ces entreprises du textile et de la confection de São Paulo sous-traitant une partie de leur activité dans une relation proche du « domestic system ».

L'échantillon limité de l'enquête n'autorise certes pas une généralisation. Mais il permet d'énumérer certains aspects du développement industriel de « l'intérieur » nordestin.

Origine des capitaux, origine des matières premières, aires de commercialisation des produits, complexité du processus de production, constituent autant de paramètres expliquant, comme le montre Ph. Aydalot (1980), la localisation intra-urbaine des entreprises : le raisonnement semble généralisable à l'ensemble des décisions de localisation, ou d'extension. Ces facteurs expliquent également l'insertion des entreprises dans le tissu industriel local, et des élites industrielles dans les milieux dirigeants traditionnels.

CONCLUSION

L'industrialisation du Nordeste peut être analysée comme le résultat d'une volonté politique, et ce, à tous les niveaux de l'appareil administratif. Le montant et l'efficacité des aides sont cependant inversement proportionnels à l'importance de l'aspect « développement régional » de ces initiatives : les politiques de développement local à proprement parler, qu'elles aient pour origine le municipale, où les États, ont disposé de moyens réduits. Qui plus est, l'échelon local a été dépouillé de ses prérogatives par les administrations intermédiaires : c'est à l'échelle de l'ensemble nordestin avec la SUDENE, et plus encore fédéral, avec les grands programmes nationaux, que sont prises les décisions d'affectation des ressources. Or, les entreprises qui reçoivent des crédits fédéraux sont, pour l'essentiel des firmes localisées au Sud et au Sud-Est. Quand elles s'installent dans le Nordeste, elles restent articulées à l'espace économique du Sud. Surtout, la prédominance de ces grands programmes sur les autres priorités impose aux programmes régionaux une adaptation qui les vide de leurs objectifs initiaux (création d'emplois et industrialisation « équilibrée » de l'espace intérieur). En cumulant incitations à la localisation et financements liés aux grands programmes fédéraux, il est alors possible d'atteindre le niveau susceptible d'attirer des entreprises... dans les ensembles urbains déjà dotés d'atouts suffisants pour, en tout état de cause, bénéficier d'un développement autonome.

En dernière instance, ce sont les firmes qui restent maîtresses du jeu : c'est donc à leur logique stratégique qu'il faut s'attacher, et cette logique stratégique a généralement un horizon qui dépasse la seule pé-

riode d'obtention des aides.

La complexité de cette réalité rend peu opératoires les typologies trop simplistes qui peuvent être formulées pour justifier les politiques de développement «par le haut», c'est-à-dire fondées sur la constitution de «pôle de croissance». Elle justifie à contrario des programmes «gradualistes» fondées sur une meilleure connaissance des interactions entre espace de l'entreprise et espace urbain (voir Aydalot, 1980, op. cit.)

La théorie d'une telle politique est encore à élaborer : comme le note B. Planque (1983), les propositions de développement local ou régional «auto-centré» (voir Friedmann J., 1979) reste à l'état d'utopie avec les risques que cela comporte : «cette doctrine va à contre-courant de toute l'histoire»... risquant d'entraîner une régression économique».

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Almeida, R., *Nordeste : Desenvolvimento social e industrialização*, Rio de Janeiro, Paz et Terra-CNPQ, 1985.
- Aydalot, P., *L'entreprise dans l'espace urbain*, Paris, Economica, 1980.
- Aydalot, P., Politique de localisation des entreprises et marché du travail in *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1981, 1.
- Aydalot, P., Prise en compte des facteurs spatiaux et urbains dans la politique de développement in *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1985, 2.
- CEDIN (1982), *Bahia : Distritos industriais do interior*, Salvador, Centro de desenvolvimento industrial, secretaria da industria e comercio, 1982.
- Droulers, M. et Zantman, A., *Développement industriel et dynamique urbaine : le cas de deux ensembles urbains de taille moyenne du Nordeste*, Paris, CREDAL-CNRS, 1985, document de recherche, Brésil, 8.
- Friedmann, J., *Communalism, some principles for a possible future*, Los Angeles, UCLA, 1979, papers.
- Goodman, D.E., et Albuquerque, R.C., *Incentivos a industrialização e desenvolvimento do Nordeste*, Rio de Janeiro, IPEA, 1974.
- Lacour, C., Espace et développement : des enjeux théoriques nouveaux face aux contradictions des sociétés contemporaines in *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1985, 5.
- MINTER-SUDENE, *Relatorio do 3e encontro regional de distritos industriais de Belo-Horizonte*, Recife, 1979.
- Nunes-Muñiz, L., *District industrial - Instrumento de desenvolvimento socio-econômico. Superintendencia do desenvolvimento do Nordeste-Sudene-AIC/PM*, Recife, Centro de pequena e media empresa do Nordeste - CEPEME, 1978.
- Nurske, R., *Problems of capital formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, Basil Blackwell, 1958.
- Perroux, F., *La coexistence pacifique. Pôles de développement ou Nations ?* Paris, PUF, 1978, vol. 2.

- Planque, B., Le développement décentralisé : dynamique spatiale de l'économie et de la planification régionale, Aix-en-Provence, Centre d'économie régionale, 1983.
- Rémy, J., *La ville : phénomène économique*, Louvain-la-Neuve, ed. Cabay, 1982.
- Rivière d'Arc, H., *Ilheus et Itabuna (Bahia) : Économie urbaine et nouvelles propositions municipales*, Paris, CREDAL-CNRS, 1985, document de recherche, Brésil, 9.
- Rochefort, M., Villes moyennes et développement : le cas du Brésil, in *Le Courrier du CNRS*, la géographie, suppl. au numéro 57, 1984.
- Rosentein-Rodan, P.N., (1943) Problems of industrialization of eastern and south-eastern Europe in *Economic Journal*, Juin-Septembre 1943, LIII, p. 204.
- Strates, CREDAL, ORSTOM, *La politique des villes moyennes dans l'aménagement du système urbain brésilien*, Paris, 1985, 1. (Contrat entre le ministère de la Recherche et de la Technologie, commission de la recherche urbaine PM IV, et le STRATES, le CREDAL, l'ORSTOM).

Alain Zantman

Industrialisation et restructuration urbaine au Brésil : le cas des villes moyennes de l'État de Bahia

Quels sont les paramètres de localisation des établissements industriels dans le Nordeste ? A travers l'exemple de quelques villes moyennes de l'État de Bahia, analyse des contradictions et des tensions spatiales résultant du déséquilibre entre les bouleversements entraînés par la croissance accélérée de l'économie brésilienne et la modestie des actions correctrices mises en place. Si elle est le résultat d'une volonté politique, il ne reste pas moins vrai que l'industrialisation de cette région préside à une faiblesse d'intervention significative des pouvoirs locaux.

Alain Zantman

Industrialização e reestruturação urbana no Brasil : o caso das cidades médias do Estado da Bahia

Quais são os parâmetros de localização dos estabelecimentos industriais no Nordeste ? Através do exemplo de algumas cidades médias do Estado da Bahia, analise das contradições e das tensões espaciais resultantes do desequilíbrio entre as transformações advindas do crescimento acelerado da economia brasileira e a modéstia das ações corretivas implementadas. Resultado de uma vontade política, a industrialização desta região, no entanto, assiste a uma significativa fraqueza de intervenção dos poderes locais.

Alain Zantman

Industrialization and urban reconstruction in Brazil : the case of the medium sized cities of Bahia

What is the rationale behind the placement of industrial establishments in the Northeast ? From the example of several medium sized cities in the state of Bahia follows the analysis of the spatial contradictions and tensions resulting from the disequilibrium between the disturbances brought about by the accelerated growth of the Brazilian economy and the modest nature of the corrective measures instituted in response. While the result of a political decision, the industrialization of this region results in the significant weakness in the capacity of the local powers to influence the situation.

Alain Zantman

Industrialización y reestructuración urbana en Brasil. El caso de las ciudades medianas en el Estado de Bahia

Cuales son los parametros de localización de los establecimientos industriales en el «Nordeste» ? A través del ejemplo de algunas ciudades medianas del Estado de Bahia, analisis de las contradicciones y de las tensiones espaciales que resultan del desequilibrio entre los trastornos provocados por el desarrollo acelerado de la economía brasilera y la modestia de las acciones correctivas implementadas. Si ello resulta de una voluntad política, la industrialización de esa region traduce sin embargo una debilidad de intervencion significativa de los poderes locales.