

170, BOULEVARD DU MONTPARNASSE

75014 PARIS - FRANCE

TÉL. 320.36.20

C. C. P. 1248-74 N PARIS

D 314 BRESIL: PROJET DE DENATIONALISATION DE L'ECONOMIE

Le débat national concernant le maintien ou non du monopole d'Etat sur le pétrole est à peine ébauché (cf DIAL D 253 et 293), qu'il vient de rebondir de façon spectaculaire et de s'élargir avec la publication, le 26 mai 1976, d'un document émanant des milieux bancaires brésiliens.

C'est en effet une véritable dénationalisation et privatisation de l'économie que prône M. Marcos Pereira Vianna, président-directeur général de la Banque nationale de développement économique, dans une longue lettre adressée le 22 mars 1976 à M. Reis Velloso, ministre du Plan.

Les points forts du document sont les suivants: - reconnaissance de la bonne santé économique du secteur public d'entreprise; - nécessité de renforcer le secteur privé pour contrebalancer le pouvoir envahissant des entreprises d'Etat et des multinationales et éviter ainsi des conflits entre Etats; - inquiétudes politiques des chefs d'entreprises privées; - financement du secteur privé par les excédents du secteur public.

L'importance politique de ce document justifie sa publication in extenso.

(Note DIAL)

Monsieur le Ministre,

1- La question fréquemment soulevée, de façon tantôt émotionnelle tantôt équilibrée, de l'étatisation de l'économie, et traduite en termes de perte de pouvoir relative pour l'entreprise privée en ce qui concerne la propriété des actifs réels de l'économie, a été un sujet de préoccupation pour le dirigeant que je suis de cet instrument de développement du pays, de même qu'elle l'est pour vous, Excellence, de façon - je le sais - accentuée, ainsi que pour les autres ministres d'Etat et surtout pour le président de la République.

2- L'examen des données fiables sur l'économie brésilienne (en particulier celles relevées et élaborées par la Fondation Getúlio Vargas) fait ressortir les faibles progrès, en termes relatifs, de la montée de l'entreprise privée nationale vers les degrés supérieurs de l'échelle du pouvoir. Peu nombreuses sont les entreprises privées nationales qui figurent au tableau des 100 (cent) plus grandes entreprises du pays, dont la liste est largement occupée par celles d'Etat et celle de l'étranger, et cela malgré les efforts effectivement fournis par le Gouvernement fédéral pour modifier ce cadre.

3- Sans revenir, parce qu'amplement connues, sur les raisons historiques et orthodoxes qui s'efforcent d'expliquer ou même de justifier la croissance de l'entreprise étatisée, je suis certain, parce que je connais de l'intérieur la formation du processus de décision de ces entreprises étatisées, que d'autres raisons très valables sont à l'heure actuelle avancées pour expliquer ledit processus, à savoir la dimension atteinte par les entreprises d'Etat et le progrès substantiel que la modernisation générale du pays a permis sur les plans techniques et administratifs. Cela signifie que l'efficacité des entreprises d'Etat appelle une plus grande étatisation; et personne ne peut prétendre dénationaliser de telles entreprises pour y introduire ensuite des méthodes inefficaces, ce qui ne laisse pas d'autre choix si ce n'est la recherche de voies qui convergent en une seule et dont la synthèse est l'objectif du renforcement rapide de l'entreprise privée nationale.

4- Sur cette question il convient de rappeler, et vous en connaissez bien le mécanisme, Excellence, que la formation de capital et la propriété du stock de capital dans l'économie sont en fonction directe du niveau de l'épargne et de la flexibilité avec laquelle ses agents la transforment en investissement "ex-post". La dimension initiale - dénommée masse critique - des agents eux-mêmes entre également ici en ligne de compte comme élément déterminant.

5- Ainsi envisagé, le processus d'étatisation se présente différemment puisqu'on reconnaît une grande capacité d'épargne aux différents niveaux du secteur public, y compris les diverses entreprises d'Etat dont un certain nombre sont détentrices d'un monopole, un nombre égal à rémunération réelle garantie (coût plus rémunération du capital), et plusieurs autres libres de pratiquer des prix de marché sans avoir à se soumettre à aucun organisme de contrôle.

6- La constatation qui s'en dégage clairement est que le secteur public, au Brésil, présente une grande capacité relative d'épargne. Les dimensions atteintes actuellement par ce secteur, y compris les entreprises industrielles et de services ( Companhia do Vale do Rio Doce-CVRD, Petrobrás, Eletrobrás, etc.), égalent, en termes de masse critique, celles des grandes entreprises internationales, en présentant des ventes et des excédents financiers qui, même aux moments les plus critiques du marché, accusent encore des proportions dépassant la somme de plusieurs millions de dollars par an.

7- Il n'existe nullement, par ailleurs, de balance consolidée des ressources et des applications du secteur public; il serait souhaitable que les excédents d'une entreprise étatisée (dont les limites d'action devraient être tracées) pussent être attribués à une autre entreprise étatisée qui en aurait besoin (leurs limites devraient également être tracées). Au cas où le système public dans son ensemble présenterait des excédents, il serait souhaitable qu'ils fussent dirigés vers le système financier de façon à permettre le financement d'investissements privés. L'inexistence d'un tel système garanti d'attribution de ressources est ainsi à l'origine des phénomènes suivants:  
a) l'augmentation accélérée de la capacité d'investissement des entreprises d'Etat;

b) l'apparition d'excédents dans certaines entreprises et de déficit dans d'autres, alors que toutes appartiennent au même secteur public.

8- La résultante de ces phénomènes, hautement redoutable à mon sens, peut se traduire de la façon suivante:

a) Les entreprises avec déficits cherchent à obtenir des crédits sur le marché financier, national et international, réduisant ainsi sans aucun doute les disponibilités pour les entreprises privées nationales qui, en règle générale, ne présentent pas de garanties aussi solides que celles offertes par les entreprises d'Etat, avec l'aval du Trésor public.

b) Les entreprises avec excédents cherchent à appliquer leurs ressources dans d'autres branches d'activité, avançant ainsi vers la prise en charge d'activités naturellement privées, ce qui est la conséquence de l'efficacité (croissance continue, diversification, etc.) que recherchent les cadres techniques et administratifs de ces entreprises au titre même de leur politique d'entreprise.

9- Ce genre d'avancée, qui correspond aux vides laissés par l'entreprise privée pour de simples raisons conjoncturelles de capacité d'investissement, contribue de façon problématique à créer un cadre d'inhibition et de contentions pour les chefs d'entreprises privées nationales, en donnant à tous l'impression d'une politique délibérée d'étatisation, ce qui n'est finalement pas le désir du gouvernement.

10- Le processus que je viens de décrire, fruit des observations que j'ai accumulées au cours des dernières années, commence, Monsieur le Ministre, à faire naître un sentiment de grande perplexité, et il est de votre devoir d'être informé qu'il contribue, dans les milieux du secteur privé, à provoquer des réactions sérieuses concernant les positions politiques de cette classe économique.

11- Quelques exemples pratiques d'avancée (bien que de façon non délibérée) de l'entreprise d'Etat vers des branches naturellement privées sont à l'origine des grandes inquiétudes que nourrissent actuellement les chefs d'entreprise en question. Permettez-moi, à ce propos, de citer ici les plus significatifs:

Projet phosphate - La connaissance des prétentions de la CRPM concernant l'exploitation du minerai de Patos de Minas, et l'inquiétude que l'étape suivante soit son industrialisation par la même CRPM;

Projet aluminium - L'annonce que la CRVD a l'intention d'implanter une usine destinée à produire 100.000 tonnes/an d'aluminium dans l'Etat de Rio de Janeiro;

Ultrafertil - La prise de contrôle par Petroquisa des actions du plus grand complexe brésilien de production d'engrais;

Projets Valep/Valefertil - L'entrée de la CRVD dans la branche des engrais, au départ en exploitant et concentrant le minerai de phosphate dans le Minas Gerais, et ensuite en répétant à côté le "Projet Arafertil" en termes d'unités chimiques (production d'engrais potassiques et phosphatés);

Projet Rio do Norte - L'exécution du projet de bauxite avec une majorité significative de la CRVD associée à des entreprises internationales, et avec une présence insignifiante des entreprises privées nationales;

Projet Cenibra - L'entrée de la CVRD dans la branche de la cellulose en association exclusive avec des entreprises internationales, surtout dans un domaine où la présence de l'entreprise nationale privée est largement majoritaire et dispose même d'une technologie propre, en préparant ainsi son entrée (intégration) dans le domaine du papier.

12- Ce que je crains, Monsieur le Ministre, sans tomber pour autant dans l'utopie, dans un libéralisme économique de type romantique ou lyrique parce qu'irréalisable et impraticable, c'est que de tels exemples contribuent à cristalliser les inquiétudes du secteur privé en lui interdisant définitivement d'assumer des investissements nouveaux d'importance, ce qui conduirait, par un rapport de cause à effet, à augmenter davantage le pouvoir relatif des entreprises d'Etat et des entreprises internationales; je crains encore plus que cela n'entraîne, sans aucun doute, des heurts futurs au plan du pouvoir politique.

13- Je crois vraiment - et j'agis en conséquence - que le modèle politique défini par le gouvernement du président Geisel ne mérite aucune critique, et qu'il est de notre devoir de contribuer à son perfectionnement; je crains seulement que, dans la pratique, la thèse de la prépondérance de l'entreprise privée nationale ne corresponde pas aux désirs exprimés sur le plan des intentions; d'où la nécessité de mettre en oeuvre des modèles hardis, novateurs, exempts de préjugés. Cela veut dire: épuiser notre capacité d'action afin de parvenir à ce qu'il y a de mieux pour la société brésilienne sur le plan politique, économique ou social, dans la recherche d'un équilibre des forces qui est tellement nécessaire à la démocratie que nous préconisons.

14- En effet, la structure de l'économie nationale, qui reproduit les tendances des autres systèmes basés sur l'économie de marché, appelle la présence de trois groupes de pouvoir: l'entreprise privée nationale, l'entreprise étatisée et l'entreprise étrangère.

15- La deuxième catégorie tire son existence de la nécessité de couvrir des branches qui, pour des raisons économiques (le chemin de fer, par exemple), ne sont pas attirantes pour l'entreprise privée; ou dont, pour des raisons de sécurité nationale (l'exploitation du pétrole, par exemple), il n'est pas recommandé que l'Etat soit absent comme chef d'entreprise. La troisième catégorie est destinée à oeuvrer dans des branches qui exigent une haute technologie et des capitaux extrêmement importants dont nous ne disposons pas encore; ou parce qu'il faut de toute urgence obtenir des marchés d'exportation sur une grande échelle.

16- Pour la catégorie des entreprises privées nationales, il ne doit y avoir, en principe, aucune limitation à l'investissement car c'est à elles qu'incombe la responsabilité principale dans la formation de capital brut. Il est pour cela nécessaire qu'on lui en donne les moyens efficaces et appropriés, selon la conjoncture des affaires.

17- Il est hors de doute, Monsieur le Ministre, que la perte de pouvoir relative de la part de l'entreprise privée nationale peut, à long terme, conduire à une situation d'affrontement entre l'entreprise d'Etat et la grande entreprise internationale, sans aucune autre force de con-

ciliation, ce qui risque de signifier une confrontation de pouvoirs entre plusieurs Etats. Une telle situation, qui s'est déjà présentée historiquement, n'est certainement pas souhaitable car elle appelle un régime politique qui lui soit ajusté, ce qui n'est pas non plus souhaitable puisque cela veut dire: monopole du pouvoir. Par contre, avec l'introduction d'une troisième force puissante, nationale et représentative d'une part substantielle de la société (élites de chefs d'entreprise et d'ingénieurs, ou groupe de population socialement productif), il devient davantage possible de rechercher un modèle évolutif tolérable, sans confrontation violente des forces, mais bien selon la voie du consensus social.

18- Je crois, Monsieur le Ministre, qu'il est hautement patriotique d'inverser le processus, y compris dans ce qu'il comporte d'expectatives pessimistes de la part des chefs d'entreprises privées nationales. Le changement de perspectives, qui doit être le fruit de mesures concrètes et immédiates, sera, j'en suis sûr, extrêmement profitable et persuadera les forces productives à s'engager de façon ferme et définitive dans le sens du projet brésilien de développement économique, politique et social.

19- Cet objectif étant pris en compte, et malgré que certaines des mesures prises jusqu'à maintenant n'aient pas été suffisantes, je propose l'ensemble de mesures suivant comme définition d'une politique gouvernementale:

- a) Transfert au secteur privé national des entreprises et projets qui, pour une raison ou pour une autre, se trouvent sous contrôle de l'Etat, sauf cas incessibles pour des motifs de sécurité nationale et/ou de monopole légal;
- b) Invitation aux groupes d'entreprises privées notoirement sérieux et compétents à procéder à de nouveaux investissements d'importance dans l'économie;
- c) Délimitation de la sphère d'action de l'entreprise étatisée;
- d) Etablissement d'un système d'évaluation et d'attribution des disponibilités et ressources garanties des entreprises d'Etat.

20- Pour l'exécution des programmes prévus en a) et b) ci-dessus, dont je propose que la mise en oeuvre soit immédiate, conformément aux listes données dans les annexes II et III, je suggère que la Banque nationale de développement économique (BNDE) soit autorisée à être l'agent d'opération. Pour cela, je propose de plus que la BNDE mette à la disposition des chefs d'entreprises privées nationales les fonds nécessaires, moyennant un système de financement dont la dette serait amortie proportionnellement aux gains liquides effectivement produits par les entreprises démarrées et les projets exécutés; le temps d'amortissement ne serait donc pas prédéterminé.

21- En ce qui concerne le point c), on trouvera en annexe I des suggestions pour délimiter la sphère d'action du secteur étatisé.

22- Enfin, l'annexe IV présente de façon synthétique le mécanisme gouvernemental pour le contrôle de l'avancée des entreprises d'Etat.

23- Je tiens à dire, enfin, que je suis convaincu que les questions ici posées et les suggestions formulées touchent à des problèmes qui relèvent véritablement de la sécurité nationale et qui sont également d'une suprême importance pour l'image et le renforcement d'un gouvernement que je respecte sans restriction aucune.

Rio de Janeiro, le 22 mars 1976  
 Marcos Pereira Vianna

P.J.: Annexes I, II, III et IV.

Annexe I - SUGGESTION DE DELIMITATION DE LA SPHERE D'ACTION DU SECTEUR ETATISE

Branche	Nature de l'entreprise	
	Privée	Etatisee
Agriculture	oui	
Minerais non métalliques	oui	
Mécanique	oui	
Matériel de transport	oui	non - oui(1)
Extraction minérale	oui	non - oui(2)
Métallurgie	oui	
Matériel électrique	oui	
Bois	oui	
Meubles	oui	
Caoutchouc	oui	
Chimie	oui	non - oui(3)
Parfumerie et assimilés	oui	
Cellulose et papier	oui	
Cuirs et peaux	oui	
Produits pharmaceutiques et vétérinaire.	oui	non - oui(4)
Production de matériel plastique	oui	
Textile	oui	
Produits alimentaires	oui	
Tabac	oui	
Vêtement et chaussure	oui	
Boissons	oui	
Edition et imprimerie	oui	non - oui(5)
Construction civile	oui	
Services d'utilité publique	oui	
Commerce au détail	oui	
Transport ferroviaire	oui	
Transport aérien	oui	non - oui(6)
Commerce en gros	oui	
Transport maritime	oui	non - oui(7)
Transport routier	oui	
Communications	oui	non - oui(8)
Services du logement et alimentation	oui	non - oui(9)
Services commerciaux	oui	

(1) Uniquement la production d'avions -(2) Uniquement le minerai de fer, les minerais stratégiques et la sphère du monopole -(3) Uniquement pour les cas de monopole et ceux de "joint ventures" -(4) Uniquement la production de vaccins et de produits de base -(5) Uniquement la presse officielle -(6) Uniquement les transports militaires et la poste aérienne (8) (9) Uniquement la sphère du monopole légal -(9) Uniquement D 314-6 ceux rattachés aux Forces armées et le Service public scolaire

Annexe II - ENTREPRISES ET PROJETS SOUS CONTROLE DE L'ETAT  
SUSCEPTIBLES DE PASSER SOUS CONTROLE PRIVE NATIONAL (1)

- 1- Ultrafertil et Valefertil: Groupe Solorrigo, groupe Manah, groupe Copas, groupe Fertisul, groupe Luchsinger, groupe Lagense.
- 2- Projet Kalium (sel): Groupe Noralage, autres groupes.
- 3- Projet Kalium (magnésium): Groupe Ermirio de Morais, groupe J. Torquato, groupe Antunes.
- 4- Projet Aluminium (CVRD) - Aluminium SA - Extrusão: Groupe Ermirio de Morais, groupe J. Torquato, autres groupes.
- 5- Projet CRN: Groupe Fertisul, groupe Luchsinger, groupe CRA, autres groupes.
- 6- Projet Phosphate (Patos de Minas): Groupe Rocha Miranda, groupe Tricontinental, groupe Ipiranga, groupe Camargo Correia, groupe Antunes, autres groupes.
- 7- Projet Carajás: Groupe Ermirio de Morais, groupe Camargo Correia, groupe Antunes, groupe Mendes Junior, autres groupes.
- 8- Projet Rio do Norte: Groupe Ermirio de Morais, groupe J. Torquato, groupe Antunes, autres groupes.
- 9- Fisiba Fibras et autres entreprises textiles: Groupe Matarazzo, groupe Barbero, groupe Astex, groupe Braspérولا, groupe Vicunha, groupe Alpargatas, autres groupes.
- 10- Entreprises d'édition: Groupe "O Estado de São Paulo", groupe Abril, groupe Novo Rio, autres groupes.
- 11- Salgema: Groupe Clemente Mariani, groupe Camargo Correia, autres groupes.
- 12- Mafersa (2): Groupe Santa Matilde, groupe Cobrasma, groupe Villares, autres groupes.
- 13- Cosipa, Usiba, Copavi: Groupe Gerdau, groupe Ermirio de Morais, groupe Aliperti, groupe Pains, autres groupes.
- 14- Acesita: Groupe N.S. Aparecida, groupe Villares, groupe Antunes, autres groupes.
- 15- Cenibra: Groupe Feffer, groupe Klabin, groupe Simão, autres groupes.
- 16- Construction navale et Transport maritime (Loide, Costeira): Groupe Paulo Ferraz, groupe Emaq, groupe Libra, groupe Netumar, groupe Frota Oceânica, autres groupes.
- 17- Compagnies d'assurances d'Etat: Groupe Rocha Miranda, groupe Sul América, groupe Bradesco, groupe Clemente Mariani, autres groupes.
- 18- Bodx: Groupe Camargo Correia, groupe C.R. Almeida, groupe Mendes Junior, groupe Rabelo, groupe Odobrech, autres groupes.

(1) La fonction publique et la sidérurgie d'Etat ne sont pas ici prises en compte pour des raisons diverses.

(2) Après élimination des problèmes juridiques encore en suspens.

Annexe III - GROUPES D'ENTREPRISES PRIVEES NATIONALES SUSCEPTIBLES D'ETRE INVITEES A LA REALISATION DE PROJETS IMPORTANTS

1- Groupe Antunes	13-Gr. Dister Schmith	25-Gr. Monteiro Aranha
2-Gr. Artex	14-Gr. Ermirio de Morais	26-Gr. Moreira Salles
3-Gr. Barbero	15-Gr. EMAQ	27-Gr. Odobresh
4-Gr. Bardella	16-Gr. Feffer	28-Gr. Olvebra
5-Gr. Bozzano Simonsen	17-Gr. Gerdau	29-Gr. Ometto
6-Gr. Brasperole	18-Gr. Hering	30-Gr. Pão de Açucar
7-Gr. Brennand	19-Gr. Indl. Itaú	31-Gr. Paulo Ferraz
8-Gr. Camargo Correia	20-Gr. Klabin	32-Gr. Peixoto de Castro
9-Gr. Clemente Mariani	21-Gr. Magnesita	33-Gr. Refinaria Ipiranga
10-Gr. Cobrasma	22-Gr. Mendes Junior	34-Gr. Ultra
11-Gr. Dedini	23-Gr. Matarazzo	35-Gr. Villares
12-Gr. D.F.Vasconcelos	24-Gr. Metal Leve	36-Gr. Eylberman

Annexe IV - SUGGESTION DE SYSTEME DE CONTROLE DE L'ACTION DES ENTREPRISES D'ETAT ET DE LEURS REPERCUSSIONS

1- Les entreprises d'Etat présenteront au Conseil du développement économique (CDE), durant le dernier trimestre de chaque année, par l'intermédiaire du Secrétariat au plan de la Présidence de la République, leurs programmes de ressources et d'applications pour les 5 (cinq) années à venir, dans lesquels devront être précisés les points suivants:

1-1. Les projets spécifiques, les organigrammes matériels et financiers de leur exécution;

1-2. Le détail des crédits prévus pour l'exécution des projets et concernant les dépenses en monnaie nationale et en devises;

1-3. Les ressources prévues pour couvrir les investissements en précisant: I- les réinvestissements; II- les émissions de capital; III- le financement en monnaie nationale; IV- le financement en devises;

1-4. L'indication, pour chaque projet, des données relatives à la sphère d'action naturelle de l'entreprise et de celles qui éventuellement pourraient sortir de cette sphère.

2- Le CDE étudiera les programmes soumis à son appréciation et décidera, pour chaque entreprise, quels sont les projets à retenir et les sources de financement à utiliser.

3- Les déficits ou les excédents des ressources des entreprises seront transférés des unes aux autres sur décision du CDE.

4- Au cas où les transferts d'excédents financiers entre les entreprises, conformément au § précédent, laisseraient apparaître un solde global positif pour les entreprises étatisées, celui-ci serait attribué au système financier officiel pour le financement du secteur privé de l'économie.

---

(Traduction DIAL - En cas de reproduction, nous vous serions obligés d'indiquer la source DIAL)

Abonnement annuel: France 140 F - Etranger 160 F  
(avion: tarif spécial)

Directeur de la publication: Charles ANTOINE

Imprimerie: DIAL, 170 bd du Montparnasse, 75014 Paris

Commission paritaire de presse: n° 56249