

## BRÉSIL : CONSÉQUENCES DES PLANS DE STABILISATION SUR LES PROBLÈMES ALIMENTAIRES

Raymonde LADEFROUX,  
STRATES/CNRS  
Paris, France

Plus de trente ans ont passé depuis le célèbre livre de Josué de Castro, *Géographie de la faim : le dilemme brésilien : pain ou acier*. Bien qu'au cours de cette période, le Brésil soit parvenu à se hisser au huitième rang des puissances industrielles, le problème de la sous-alimentation et même de la faim y sévit toujours, au Nordeste en particulier, avec même une acuité accrue en raison des énormes concentrations urbaines actuelles.

En dépit de la gravité de cette situation, les analyses concernant les problèmes alimentaires au Brésil évoquent toujours des difficultés de "ravitaillement", consécutives à la faiblesse d'une production vivrière sacrifiée aux cultures d'"exportation" et à la structure des circuits de distribution où la présence de nombreux intermédiaires engendre un renchérissement des denrées. Or la modernisation rapide de ces deux composantes du ravitaillement, en dépit de la persistance d'archaïsmes évidents, présents surtout dans la région nordestine, a diminué l'impact qu'elles pouvaient avoir dans la période ayant précédé la dictature militaire ; le gouvernement issu du coup d'Etat de 1964 a en effet joué un rôle déterminant dans la transformation des structures économiques et sociales du pays, durant la période du "Miracle".

L'aspect social du problème alimentaire - le caractère massif de la pauvreté, voire de la misère, qui a frappé la population brésilienne tout au long de son histoire - reste d'actualité ; il n'a cessé de s'aggraver depuis les débuts de l'industrialisation et de l'urbanisation du pays. Cette misère résulte de la grande faiblesse des salaires, de l'importance des emplois non qualifiés, du chômage ou du sous-emploi inhérents au mode de développement choisi dès les années trente et dont les lignes directrices continuent à produire leurs effets, malgré les aménagements ultérieurs.

## LES GOUVERNEMENTS BRÉSILIENS ET L'ÉVOLUTION DES SALAIRES ET DES PRIX ALIMENTAIRES

Depuis sa création dans les années trente, le salaire minimum a toujours servi de base de calcul pour l'ensemble des revenus salariaux. Ses réajustements successifs n'ont jamais pris totalement en compte les besoins nouveaux nés d'une urbanisation explosive et les gains de productivité résultant de la croissance économique. Il a subi en outre une érosion par l'inflation rampante quasi permanente qui a accompagné l'industrialisation. Enfin, il a, jusqu'au début des années 1980, été l'objet d'une discrimination régionale. Dans les régions les plus prospères, où l'agriculture moderne et dynamique offre les meilleures conditions d'approvisionnement en vivres aux centres urbains proches, la valeur du salaire minimum était supérieure à celui des travailleurs des zones traditionnelles.

Les gouvernements qui se sont succédé durant toute la période initiale du développement urbano-industriel au coup d'Etat de 1964 ont eu, à plusieurs reprises, à faire face à des flambées inflationnistes et à une progression trop rapide des prix alimentaires. Ils ont tenté d'y remédier en gelant les prix de détail des produits de grande consommation et en jetant sur le marché les stocks alimentaires qu'ils contrôlaient. Mais il ne s'agissait que d'actions sporadiques, au coup par coup, destinées à prévenir des révoltes urbaines provoquées par la misère.

Confronté à une forte dévalorisation de la monnaie, le gouvernement militaire se contenta en 1967 d'une réforme monétaire instituant le "Nouveau Cruzeiro", d'une valeur mille fois moindre que celle du cruzeiro de 1943, sans mesures d'accompagnement susceptibles de s'attaquer aux causes mêmes de l'inflation. Sa politique a favorisé une concentration accentuée des revenus et une extension des couches sociales aisées, au détriment des salariés des couches populaires, totalement écartés des bénéficiaires du "Miracle" : selon les données du Département intersyndical de statistiques et d'études socio-économiques (DIEESE), en décembre 1971, une ration alimentaire de base représentait 113 heures de travail au salaire minimum contre 87 heures en 1965 (le temps légal de travail étant de 240 heures par mois).

En 1974, la prise de conscience des problèmes posés par la misère généralisée, l'essoufflement de l'économie et le redémarrage des mouvements sociaux étouf-

fés pendant la dictature, favorisèrent une certaine redistribution des revenus, grâce à l'indexation différenciée dont bénéficièrent les salaires les plus bas qui récupérèrent du pouvoir d'achat malgré l'inflation toujours présente. Mais à partir de 1979, cette dernière prit un rythme galopant. En 1981, le ministre de l'Économie Delfim Neto recourut à une politique de forte réduction de la demande pour remédier à la détérioration de la balance des paiements. La récession aboutit à un chômage important et à une baisse générale des salaires, tandis qu'une période de mauvaises récoltes portait l'augmentation des prix alimentaires à un niveau supérieur à l'inflation, en particulier au Nordeste, affectant profondément les plus bas revenus.

Ce rythme d'inflation s'est poursuivi jusqu'à l'entrée en vigueur du plan Cruzado, alimenté par l'alourdissement de la dette extérieure résultant de la très forte augmentation des intérêts internationaux conjuguée à un important endettement intérieur. L'indexation sur la valeur du dollar des obligations couvrant les emprunts de l'Etat provoqua l'indexation générale de l'économie brésilienne, tous les contrats se basant sur la valeur de ces obligations.

Les années 1984-1985 furent cependant marquées par une reprise de la croissance et une amélioration de l'emploi et des salaires, désormais réajustés tous les trois mois et indexés sur l'inflation. La consommation augmenta, mais en fin 1985, la spirale inflationniste devint vertigineuse. Au début de 1986, au rythme désormais pris, on s'attendait à une inflation dépassant les 500 % par an. Les mesures extrêmement limitées des mini-dévaluations successives furent abandonnées pour entrer dans l'ère des plans de stabilisations portant sur l'ensemble de l'économie : quatre s'échelonnèrent entre 1986 et 1990, sous le nom de *plan Cruzado*, *plan Bresser*, *plan Verao* et enfin, le dernier en date, celui du 17 mars 1990, dit *plan Brasil Novo*, plus connu sous le nom de *plan Collor*.

### LES PLANS DE STABILISATION ÉCONOMIQUE ET LES PROBLÈMES ALIMENTAIRES

L'analyse portera surtout sur le *plan Cruzado* et le *plan Collor*, parce qu'ils diffèrent sensiblement et parce que leur durée d'application a été plus prolongée que celle des deux autres.

#### *Le plan Cruzado (28 février 1986-décembre 1986)*

La logique de ce premier plan de stabilisation dit "hétérodoxe" repose sur l'hypothèse d'une spirale inflationniste auto-alimentée par le comportement

général des agents économiques anticipant les hausses dans le but de préserver à tout moment leurs revenus réels. Les promoteurs du plan voulaient, pour briser le cercle infernal, éliminer totalement la mémoire de l'inflation. C'est le premier but visé par l'ensemble des mesures-chocs, annoncées par effet de surprise, par le président Sarney le 28 février 1986 :

- tout d'abord, la réforme monétaire substituant au cruzeiro en cours le "Cruzado", valant mille cruzeiros, avait valeur symbolique pour marquer une nouvelle ère.
- visant immédiatement une "inflation zéro", le gouvernement gela les prix pour un temps indéterminé, au niveau atteint à la veille de l'annonce du plan. Un organisme d'Etat, la Superintendance au ravitaillement (SUNAB), était chargé du contrôle des prix, mais chaque citoyen était invité à dénoncer les hausses de prix sauvages, et les commerçants contrevenants risquaient l'emprisonnement et la fermeture de leur établissement.
- l'indexation automatique des salaires, une fois l'an, limitait les réajustements à 60 % de l'inflation accumulée au cours de l'année, le partage des gains de productivité devant être négocié avec le patronat. Toutefois, un réajustement anticipé, le "gatilho", était autorisé pour un niveau d'inflation atteignant 20 %. Pour prévenir les risques de récession, les salaires furent réajustés à leur valeur réelle moyenne des six mois précédents, avec une amélioration de 8 %, portée même à 15 % en faveur du salaire minimum, lors du démarrage du Plan.
- la vieille aspiration des syndicats ouvriers pour l'instauration d'une indemnité de chômage fut satisfaite ; servie durant quatre mois aux travailleurs licenciés de leur emploi justifiant de trente-six mois de versement à la Sécurité sociale, elle est proportionnelle au salaire du bénéficiaire, sans être jamais inférieure à 70 % du salaire minimum.
- les contrats comportant des paiements à terme en cruzeiros devaient être calculés en cruzados, et les taux d'intérêts calculés en valeur réelle et fixe, sans indexation. Seule, l'épargne populaire bénéficiait d'une indexation monétaire sur l'inflation.
- enfin, pour briser la spéculation sur le dollar, le plan gela le taux de change de celui-ci.

#### *Le déroulement pratique du plan*

Dès le premier jour, des commerçants cherchèrent à changer subrepticement les étiquettes avec des prix à la hausse. Mais, au moins dans le premier mois d'application du plan, les sanctions prévues frappèrent de nombreux contrevenants. L'amélioration des revenus salariaux aboutit à une consommation accélérée, à

laquelle participaient les couches populaires. Au mois d'avril, l'inflation était proche de zéro et dans certaines régions, on constatait même une déflation. A Recife par exemple, des produits de base comme le riz et le haricot noir diminuèrent respectivement de 3,5 et 3,6 %. Toutefois, en juin, le coût de la vie subit une hausse plus accentuée, de 1,27 % et surtout, la part de l'alimentation repartait à la hausse, avec un taux officiel de + 0,45 %, encore accentué en juillet (+ 1,2 %); pour l'aliment populaire par excellence qu'est la farine de manioc, la hausse atteignait 23,2 %... Mais partout, dès la fin avril, beaucoup de produits disparaissaient des étalages, surtout le lait et la viande, mais aussi des produits comme les tomates et même, à Recife, en pleine zone sucrière... le sucre ! Toutefois, qui pouvait et acceptait de payer au marché noir souffrait peu de cette pénurie, trouvant, dans les arrière-boutiques, viande et lait en poudre. En octobre 1986, le plan était déjà bien essoufflé, les étalages peu achalandés et les boucheries fermées ; les couches sociales aisées recouraient au marché noir. Jusqu'en novembre, le gouvernement, paralysé par des échéances électorales importantes, ne put prendre des mesures correctives énergiques. Il lui fallut attendre le 21 novembre 1986 pour promulguer le "Cruzado II", décrétant un relèvement sensible des taxes sur les voitures, les cigarettes, les boissons et les tarifs publics, ce qui lui valut l'impopularité, tant auprès des couches aisées que des couches populaires.

Les commerçants adoptèrent alors une stratégie de détournement des mesures de gel des prix du plan Cruzado, par une baisse de la qualité, des changements de conditionnement, des dissimulations de poids, etc. Les hausses de prix, d'abord déguisées, furent assorties en janvier 1987 de menaces de désobéissance civile. A cette date, le plan était dépassé et l'inflation avait fortement repris. En juin 1987, le plan Bresser décrétant un nouveau gel des prix, mais surtout des salaires, ne parvint pas à corriger la tendance inflationniste et à la fin de l'année 1987, l'inflation atteignait 366 %. L'alimentation avait augmenté de façon vertigineuse : selon l'Estado de Sao Paulo du 13 janvier 1988, le lait de qualité inférieure avait augmenté de 677 %, la farine de manioc, de 8 745 %, le pain, de 654 %, le sel, de 616 %. La valeur des salaires subissait une nouvelle chute, malgré des réajustements de plus de 337,6 %. En octobre 1987, selon les données du DIEESE, un travailleur de Sao Paulo (capitale économique du pays) percevant le salaire minimum devait travailler plus de 204 heures pour acquérir une ration alimentaire de

base, contre 176 heures 50 minutes en octobre 1986 et 156 heures en novembre 1985. A la fin de 1987, la détérioration du pouvoir d'achat de l'alimentation vida les commerces alimentaires de détail de leur clientèle, en particulier les boucheries. Le marasme de la demande se répercuta sur la production, dans un réflexe de réajustement de l'offre à la demande.

#### *L'échec du plan Cruzado dans le domaine de l'alimentation*

Le plan Cruzado a débuté lors d'une période de redémarrage de l'économie brésilienne, accompagnée d'une forte remontée de l'emploi et des salaires (+ 15,2 % en termes réels entre janvier et septembre 1985), donc de la demande, au moment où l'offre de produits alimentaires souffrait d'une diminution des récoltes dans les régions agricoles les plus dynamiques et les plus productives, le Sud et le Centre-Ouest, à la suite d'une sécheresse prolongée. Mais au moment de l'entrée en vigueur du plan, les ajustements au prix réel des produits agricoles n'avaient pas encore été répercutés sur l'ensemble des produits, si bien que le gel des prix conduisait à la vente à perte de certains d'entre eux. La filière de la boucherie a allégué cette perte pour expliquer la disparition de la viande des étals et justifier les prix des ventes clandestines. En revanche, tandis que l'amélioration des revenus des couches populaires a enflammé la demande alimentaire, l'absence d'encadrement du crédit a favorisé la constitution de stocks spéculatifs. La multiplication des moyens de paiement ajoutés aux agios prélevés sur les ventes par la pratique du marché noir ont en fait alimenté une inflation réelle importante, non reflétée dans les statistiques officielles. Paralysé par la perspective électorale, le gouvernement n'a pu procéder en temps utile au réajustement des prix à la valeur réelle des marchandises et des services, se contentant de palliatifs comme la réduction de l'impôt sur la circulation des marchandises pour la viande bovine, au détriment des recettes fiscales des quatre Etats les plus producteurs. Les importations massives de produits alimentaires ont alourdi la balance commerciale, souvent même sans que ces produits arrivent dans les commerces de détail.

Le plan Bresser de 1987 et le plan Verao de janvier 1989 ne réussirent à contenir l'inflation au-dessous de 10 % par mois que durant quatre mois pour le premier et trois mois pour le second. A la veille de l'entrée en vigueur du plan Collor, l'inflation brésilienne dépassait 1 000 % par an.

### *Le plan Collor*

Son ambition première, outre le contrôle de l'inflation dans des limites plus raisonnables, est la neutralisation du déficit public. Comme le plan Cruzado, il s'accompagne d'une réforme monétaire par la substitution du cruzeiro au cruzado du plan de 1986. Comme lui, il gèle les prix, mais pour une courte durée d'un mois, leur réajustement devant être ensuite préfixé en fonction de l'inflation prévue. Mais, contrairement au plan Cruzado, il s'attaque aux salaires, gelés à la date du 17 mars 1990, dont le réajustement dépend de négociations avec les employeurs, pour les aligner sur les gains de productivité. Il procède surtout à une retenue immédiate de l'épargne dépassant 50 000 cruzados (4 000 francs) durant dix-huit mois, les fonds ainsi retenus devant servir à financer des secteurs jugés prioritaires. L'assainissement des finances publiques passe par l'ajustement des tarifs publics à leur coût réel, par la suppression d'un certain nombre d'organismes publics, la réduction du nombre de fonctionnaires dans l'ensemble des administrations et la vente au secteur privé de biens et d'entreprises appartenant à l'Etat. Enfin, le plan prévoit une augmentation des impôts et l'instauration d'un impôt sur la fortune. Ce plan, considéré par le gouvernement comme un plan de reconstruction nationale, regroupe la plus grande série de mesures jamais adoptée dans l'histoire économique du Brésil.

### *Les effets du plan Collor*

Après six mois de fonctionnement, le plan a abouti à une très forte récession : le gel des liquidités, malgré les assouplissements dans le déblocage des fonds de réserve des entreprises dès le mois d'avril, a durant les premières semaines paralysé totalement l'activité économique, engendrant la faillite des entreprises les plus faibles et des vagues de licenciement des salariés, tandis que les plus grandes procédaient à des mises à pied provisoires, en attendant des ajustements réduisant la rigueur du plan. Outre l'augmentation du chômage qui a frappé des salariés du secteur privé, mais également un grand nombre de fonctionnaires, beaucoup de salaires restent gelés au niveau de mars 1990, ceux de la fonction publique, mais aussi ceux des salariés les moins bien payés du secteur privé, dont le pouvoir de négociation est nul, face aux menaces de la récession, même si l'activité a un peu repris. L'inflation, après un temps de freinage consécutif au gel total des prix décrété jusqu'au 15 avril, a repris après leur déblocage progressif, notamment pour les prix alimentaires. En septembre, ceux-ci ont pratiquement retrouvé leur

liberté, et le taux d'inflation général est déjà de 300 %. Cependant, malgré une pression à la hausse due à des chutes de l'offre de certains produits agricoles durant la période de soudure, la variation des prix alimentaires, en hausse de 183 %, a été inférieure à celle de l'inflation. Et contrairement à ce qui s'est passé durant le déroulement du plan Cruzado, la demande s'est considérablement réduite et les magasins ont toujours été achalandés. Pour prévenir les incidences de cette réduction de la demande sur la production agricole de l'année 1991, le gouvernement Collor a élaboré, en août 1990, une série de mesures destinées à éviter une rétraction de la production des denrées de base consommées en particulier par les couches populaires, le riz et le maïs notamment, mais aussi le haricot noir et le manioc. L'octroi de crédits à intérêts faibles doit être consenti aux petits producteurs pour financer ces cultures. La mesure originale de ce projet est la régionalisation des prix minimums garantis à la production, les plus avantageux étant réservés aux agriculteurs des régions les plus urbanisées ; il s'agit d'une incitation à la production des zones proches des grands centres, pour que, par la suite, la vente des produits sur les marchés urbains soit dégagé le plus possible des coûts de transport.

### CONCLUSION

Les vastes plans de régulation de l'économie, pas plus que les actions au coup par coup entrepris par les divers gouvernements du pays ne sont parvenus à résoudre les problèmes alimentaires posés aux masses urbaines pauvres. Les derniers plans de stabilisation, par leur laxisme vis-à-vis des liquidités monétaires comme le plan Cruzado, ou au contraire par leur rigueur extrême comme le plan Collor, n'ont pu freiner l'inflation dans des limites supportables. L'amélioration du pouvoir d'achat des salaires par le blocage des prix n'a été qu'une brève illusion, rapidement battue en brèche par l'aggravation des prix réels des marchandises dans le processus de pénurie de l'offre intervenue durant le plan Cruzado, ou par les restrictions brutales imposées à la demande par le plan Collor, en raison des atteintes aux salaires résultant directement des pertes d'emploi ou indirectement de la récession consécutive à la contraction des liquidités monétaires. A plus ou moins brève échéance, tous ces plans semblent avoir abouti à une amputation aggravée du pouvoir d'achat des plus faibles revenus, ceux pour lesquels l'alimentation constitue le chapitre majoritaire et incompressible du budget familial.

## BIBLIOGRAPHIE

- AYERBE L. F. et PACHECO C. A., 1986. *O choque economico e a transição democratica - Brasil e Argentina*. Ed. Vertice. Sao Paulo.
- CARVALHO M. A. de- et LEITE DA SILVA C., 1990. "Políticas de ajustamento e as relações Agricultura - Industria no Brasil." In *Revista de Economia Política*, vol. x, n° 3, Ed. Brasiliense. Julho-setembro.
- HOMEM DE MELO F., 1983. *O problema alimentar no Brasil. A importancia dos equilibros tecnologicos*. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro.
- LEITE LINHARES M. Y. e TEIXEIRA DA SILVA F., 1985. *Historia politica do abastecimento 1918-1974*. Ed. BINAGRI. Brasilia DF.
- LUQUE C. A. e ZEETANO CHAHAD J.P., 1990. "Salario real e oferta de alimentos basicos no Brasil." In *Revista de Economia Política*, vol. x, n° 3, Ed. Brasiliense. Julho-setembro.
- Folha de Sao Paulo* du 15 septembre 1990. Carnet spécial "Seis Meses", 8 p.
- Folha de Sao Paulo* du 16 août 1990. Feuilles B 9 Economie.