**Recette pour le désastre : Le rôle du FMI et de la Banque mondiale dans la financiarisation de l'alimentation et de l'agriculture**

7 avril 2020

<https://www.brettonwoodsproject.org/2020/04/recipe-for-disaster-the-imf-and-world-banks-role-in-the-financialisation-of-food-and-agriculture/>

Le processus de financiarisation a profondément affecté les systèmes alimentaires au cours des dernières décennies, car les acteurs et les marchés financiers ont élargi leur rôle dans la société et dans tous les secteurs de l'économie. Même si l'alimentation et l'agriculture ne font pas spécifiquement partie des mandats de la Banque mondiale et du FMI, leurs conseils politiques et les conditions de leurs prêts ont contribué à créer un "environnement favorable" à l'expansion de la finance mondiale dans l'ensemble de l'économie, y compris dans l'agriculture. Cela a des implications pour la sécurité alimentaire des pays et la capacité de leurs systèmes alimentaires à fournir des moyens de subsistance et une durabilité écologique sur le long terme, en particulier dans le contexte d'une urgence climatique mondiale.

**Le fondamentalisme du marché et l'expansion de la finance mondiale**

Depuis les années 1980 et 1990, les prescriptions politiques des institutions de Bretton Woods (IBW) aux pays bénéficiaires de l'aide ont été guidées par la ferme conviction que des marchés non réglementés alloueraient efficacement les ressources économiques d'une manière qui maximiserait le bien-être général. Cela signifie également que, pour recevoir une aide de ces institutions, les gouvernements doivent mettre en œuvre un ensemble de politiques économiques néolibérales. Celles-ci comprennent la consolidation fiscale (austérité), la réduction des contrôles de capitaux transfrontaliers, la libéralisation des échanges, l'élimination des subventions agricoles, la privatisation des services publics tels que l'approvisionnement en eau ou la fourniture d'intrants/infrastructures agricoles, et d'autres mesures telles que l'autorisation pour les investisseurs étrangers de posséder des ressources naturelles. Après des décennies d'essais et d'erreurs, leur stratégie n'a pas tenu ses promesses et est loin de mettre fin à l'extrême pauvreté et de promouvoir une "prospérité partagée" (voir Briefing Bretton Woods, p. 75, une série d'essais critiques).

 Les pays dépendants des produits de base et importateurs nets de denrées alimentaires, en particulier leurs populations à faible revenu, sont aujourd'hui de plus en plus à la merci de la volatilité des prix alimentaires internationaux, qui deviennent encore plus instables dans le contexte de l'urgence climatique mondiale.

Pourtant, une nouvelle poussée en faveur de l'austérité et de la privatisation des services publics antérieurs, similaire aux programmes d'ajustement structurel et aux réformes de libéralisation du marché préconisées par les institutions financières internationales dans les années 1990, s'est renforcée depuis la crise financière mondiale de 2008. Par le biais de différents mécanismes, notamment l'assistance technique et les services de conseil aux gouvernements, les prêts aux politiques de développement et son classement "Doing Business" et "Enabling the Business of Agriculture", la Banque a encouragé les pays à adopter des réformes réglementaires visant à "améliorer le climat d'investissement" pour les investisseurs privés (voir Observer Hiver 2019, printemps 2019).

Comme l'ont démontré Matthew Cummins et Isabel Ortiz dans leur nouveau rapport intitulé "Austerity" : The new normal ; A renewed Washington Consensus 2010-24, la plupart des gouvernements sont sur la bonne voie pour réduire les dépenses publiques en pourcentage du PIB au moins jusqu'en 2024. Le rapport conclut que le monde passe d'une "décennie d'ajustement" à une institutionnalisation de l'austérité comme "la nouvelle norme" (voir Observer Winter 2019). Conformément à cette tendance, les réformes politiques promues par la Banque et le Fonds qui ont conduit les pays en développement du monde entier à lever le contrôle des capitaux, à réduire l'impôt sur les bénéfices des sociétés et à faciliter l'accès des acteurs financiers étrangers à leur économie ont en fait appauvri les États.

Ce qui a été vendu comme une situation gagnant-gagnant a conduit à des niveaux insoutenables de dette souveraine et de dette des ménages, et à la fois à la dépendance et à la vulnérabilité face à des marchés financiers volatils, motivés par le profit plutôt que par l'intérêt public.

Figure 1 : Actifs financiers mondiaux par rapport au PIB mondial. Sources : Deutsche Bank, 2013 ; Transnational Institute, 2018.



Le secteur de l'agriculture n'est pas étranger à cette tendance. Les changements politiques liés à l'alimentation et à l'agriculture ont notamment consisté à ouvrir de nouveaux marchés pour les semences génétiquement modifiées, à faciliter l'approbation des pesticides et des engrais chimiques et à modifier les régimes fonciers des pays afin de permettre l'achat ou la location par des investisseurs internationaux pour "améliorer la productivité de l'utilisation des terres". Toutefois, les faits suggèrent que ces réformes axées sur le marché, qui ont aligné les interventions de la Banque sur l'agriculture et les terres sur le programme macroéconomique du Fonds, entraînent souvent la perte des moyens de subsistance des communautés locales tout en profitant aux investisseurs de l'agroalimentaire et aux spéculateurs financiers. L'ancien rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation a mis en garde contre les conséquences de ces tendances dès 2010 dans son rapport sur la spéculation sur les matières premières alimentaires et les crises des prix alimentaires, qui a constaté que les effets de la crise des prix alimentaires de 2008 ont été "exacerbés par une spéculation excessive et insuffisamment réglementée sur les produits dérivés des matières premières". Ces activités ont à leur tour un impact direct sur le droit humain à l'alimentation, ainsi que sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales.

**La financiarisation de l'alimentation et de l'agriculture**

La financiarisation de l'alimentation et de l'agriculture - ou le rôle croissant joué par les acteurs financiers (fonds de capital-investissement, fonds de pension, groupes d'assurance, gestionnaires d'actifs, banques commerciales) et les marchés au sein des systèmes alimentaires peut être envisagée de deux manières principales. Premièrement, par la croissance significative de la vente et de l'achat de produits financiers liés aux denrées alimentaires, par exemple les produits dérivés basés sur des contrats à terme de marchandises. Deuxièmement, par la transformation des ressources agricoles, principalement la terre, mais aussi les ressources phytogénétiques, en une nouvelle classe d'actifs financiers.

La Banque mondiale et le FMI ont joué un rôle essentiel dans la facilitation de la tendance à la financiarisation en soutenant les réformes foncières et les déréglementations du secteur financier menées par le marché, qui ont permis aux investisseurs privés d'accéder à des transactions foncières à grande échelle dans les pays en développement et de poursuivre la spéculation sur les contrats à terme des produits de base. Tout d'abord, des décennies de réformes économiques néolibérales et d'ajustements structurels prescrits par les IBW ont facilité une mondialisation sans précédent des marchés financiers. La prolifération de nouveaux instruments financiers qui en a résulté et l'augmentation du capital excédentaire détenu par les acteurs financiers ont ciblé la terre et les denrées alimentaires comme des actifs rentables pour que les actionnaires puissent en tirer des rendements élevés. Deuxièmement, de nombreux programmes de la Banque mondiale et du FMI ont impliqué la privatisation et la marchandisation des terres publiques et des services liés à l'agriculture.

Une étude de 2019 portant sur la conditionnalité du FMI de 1980 à 2014 a estimé que 43 % des programmes de prêt du FMI incluent des conditions relatives à l'alimentation et à l'agriculture, et que la majorité de ses interventions constituent une poussée en faveur de la libéralisation du secteur en réduisant le rôle de l'État en tant que fournisseur de soutien des prix, d'assurance agricole et de fourniture de crédit, et en développant davantage l'idéologie du développement axé sur le marché.

En particulier après la crise financière mondiale de 2008, la spéculation financière sur les produits alimentaires a fait grimper les prix des denrées alimentaires à un niveau record, ce qui a déclenché une "ruée vers les terres" au niveau mondial. La forte augmentation des prix alimentaires internationaux a déclenché un pic d'acquisitions transfrontalières de terres par des acteurs non seulement de l'industrie agroalimentaire, mais aussi par des acteurs financiers qui n'avaient guère intérêt à nourrir le monde - fonds souverains, fonds de capital-investissement, fonds de pension et gestionnaires d'actifs. Ces acteurs, alimentés par la volatilité des marchés alimentaires internationaux et la spéculation sur la demande future de denrées alimentaires, ont vu dans la terre une opportunité d'investissement rentable. L'un des acteurs financiers les plus connus qui ont investi dans cette "nouvelle entreprise" est le fonds de pension TIAA, basé aux États-Unis. Il a intensifié sa stratégie d'investissement agricole en acquérant le plus grand gestionnaire d'actifs agricoles au monde, le Westchester Group, qui gère plus de 8 milliards de dollars et 2 millions d'acres de terres agricoles aux États-Unis, en Australie, en Amérique du Sud et en Europe. Un problème majeur est que ces acteurs achetant et vendant des terres, souvent sans jamais mettre les pieds dans le pays où la terre a été achetée, étaient guidés par des paramètres tels que les risques et le retour sur investissement, tout en ignorant les préoccupations sociales. Sous le prétexte d'"améliorer le climat des affaires" et d'attirer les investisseurs étrangers, des décennies de politiques de libéralisation financière et de mesures de privatisation dans le secteur agricole, guidées par la Banque et le Fonds, ont contribué à ouvrir la voie à la relation problématique actuelle entre la grande finance et les systèmes alimentaires.

La financiarisation accrue de ces dernières années a ainsi contribué à de nouvelles opportunités d'accumulation de capital par les élites financières et à la consolidation du pouvoir et de la richesse des acteurs financiers travaillant au sein du système alimentaire. Cela a eu de fortes implications sur le choix du modèle agricole en cours de développement - l'agriculture industrielle - et sur les personnes qui en bénéficient le plus. La priorité accordée à la valeur actionnariale a encouragé une plus grande concentration des entreprises, les sociétés agroalimentaires se restructurant pour répondre aux exigences des investisseurs en matière de rendements plus élevés. Dans le même temps, l'exposition accrue des systèmes alimentaires à la volatilité des marchés financiers a accru leur propension aux chocs économiques et environnementaux, augmentant ainsi l'insécurité des agriculteurs et des consommateurs. Un numéro spécial du Journal of Agrarian Change consacré à la financiarisation examine les vastes implications de ces tendances.

Implications pour la sécurité alimentaire et le changement climatique

La financiarisation de l'alimentation et de l'agriculture a des impacts sur les hommes et la planète. Les investissements fonciers à grande échelle réalisés par de nouveaux acteurs financiers et la spéculation sur les produits alimentaires ont entraîné une augmentation des déplacements et de l'accaparement des terres dans les pays en développement, ce qui a des répercussions sur la capacité des communautés dépendantes de la terre à assurer leur propre subsistance (voir Observer l'été 2017). Le cas d'un projet de régularisation des terres[[1]](#footnote-1)[1] de la Banque mondiale à Matopiba, au Brésil, illustre cette évolution. Dans le cadre du programme de titrage des terres de la Banque, en vigueur depuis 2015, 11 000 agriculteurs risquent d'être expulsés car 4 millions d'hectares de terres sont privatisés et achetés par des sociétés internationales. Si certaines des entreprises impliquées dans le commerce des terres dans cette région sont encore liées à la production agricole industrielle (par exemple SLC Agrícola, l'un des plus grands producteurs de soja brésiliens), d'autres se concentrent entièrement sur l'acquisition, la vente, la location ou la gestion des terres. Un exemple est la société Radar Imobiliária Agrícola, qui est une entreprise commune entre le fonds de pension américain TIAA et la plus grande société brésilienne productrice de canne à sucre, Cosan. L'implication d'acteurs financiers internationaux qui canalisent d'énormes quantités de capitaux dans le secteur foncier est une expression de la financiarisation de l'agriculture. Les communautés touchées ont récemment déposé une plainte auprès du Panel d'inspection de la Banque mondiale et attendent une réponse.

Pour les personnes qui vivent et travaillent dans les zones rurales du monde entier, les transactions foncières à grande échelle et l'industrialisation de l'agriculture se sont traduites par une pression accrue sur les terres et les ressources naturelles, par l'affaiblissement de diverses économies rurales, ainsi que par une perte de contrôle sur le type de nourriture produite. Les ressources ont été de plus en plus transférées de la production d'une diversité de cultures nécessaires pour nourrir les populations des territoires, vers des monocultures orientées vers l'exportation comme le maïs ou le soja, qui sont en grande partie destinées à l'alimentation du bétail industriel ou transformées en carburant. Pour le système alimentaire mondial dans son ensemble, cela signifie une nouvelle expansion de l'agriculture à forte intensité de capital et de combustibles fossiles, qui contribue largement à la pollution de l'eau par les pesticides chimiques, à l'épuisement des sols à long terme et à l'une des principales sources d'émissions de gaz à effet de serre contribuant au changement climatique mondial.

Les conséquences à long terme de la financiarisation de l'agriculture sur la sécurité alimentaire ne touchent pas seulement les agriculteurs ou les personnes qui dépendent directement de la terre. Les pays dépendants des produits de base et importateurs nets de denrées alimentaires, en particulier leurs populations à faible revenu, dont la position dans l'économie mondiale découle en grande partie des programmes d'ajustement structurel mis en œuvre par la Banque mondiale et le FMI dans les années 1990, se trouvent aujourd'hui de plus en plus à la merci de la volatilité des prix alimentaires internationaux, qui deviennent encore plus instables dans le contexte de l'urgence climatique mondiale. Comme l'a fait remarquer l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le nombre de personnes sous-alimentées en Afrique a augmenté de 8 % après les fluctuations des prix des principaux aliments de base entre 2007 et 2008. L'édition 2019 de la publication phare de la FAO, L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde, a révélé un scénario toujours inquiétant : "plus de 820 millions de personnes dans le monde avaient encore faim en 2018", en particulier dans les pays à faible revenu. La financiarisation étant le moteur des inégalités au sein des pays et entre eux, son lien avec l'insécurité alimentaire croissante dans les pays et les groupes de population à faible revenu ne peut être ignoré.

**Maximiser le financement du développement (agroalimentaire)**

En réponse à des décennies de ses propres conseils en faveur de la libéralisation du marché, qui a réduit la capacité des pays à taxer les acteurs des entreprises et les transactions financières, la Banque a élaboré une "nouvelle" approche pour combler le déficit de financement public. L'approche "Maximiser le financement du développement" (MFD) est proposée comme le meilleur moyen de compenser la réduction des recettes publiques en faisant appel au financement privé comme moyen de soutenir la croissance économique des pays en développement. Dans le secteur du financement de l'agriculture, la Banque se concentre sur "l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies et d'instruments de financement de l'agriculture pour attirer les financements du secteur privé" et sur la promotion de filets de sécurité fondés sur le marché. Selon les propres conseils de la Banque, le financement public ne doit être utilisé qu'en dernier recours. Cependant, cette stratégie, qui repose essentiellement sur des partenariats public-privé ou de pures privatisations pour réaliser des projets qui devraient être d'intérêt public, ignore certaines des conséquences dangereuses qu'elle a pour les communautés (voir Observer printemps 2020, été 2018, été 2017).

L'approche MFD, mise en œuvre de manière généralisée en tant que cadre principal pour les conseils stratégiques de la Banque en matière de développement agricole et au-delà, suggère l'utilisation de ressources publiques déjà rares comme moyen de garantir et de rendre les pays en développement plus "financièrement attrayants" pour les investissements privés. Selon la Banque, la mise en œuvre de la MFD dans les chaînes de valeur agricoles nécessitera une approche plus orientée vers le secteur privé. Grâce à de nouveaux instruments financiers tels que le financement mixte, ces mesures permettent d'accroître l'intégration des pays dans des marchés financiers déjà hyper-mondialisés, au lieu de se concentrer sur la mobilisation des ressources nationales pour des investissements publics à long terme.

**Assez de fausses promesses**

L'approche économique de la Banque et du Fonds - où l'austérité est la règle et la libéralisation l'outil politique de choix - nous mène dans la mauvaise direction. Trop de gouvernements ont, depuis des décennies, accordé des incitations et des protections aux acteurs de la finance internationale et aux entreprises dans l'espoir de stimuler la croissance économique. Au lieu de cela, de nombreux États ont été entraînés dans un monde financier instable, axé sur les rendements à court terme pour les actionnaires et avec peu ou pas de résultats positifs en matière de distribution. Dans le contexte de l'alimentation et de l'agriculture, cela a créé de nombreuses conséquences négatives pour les producteurs d'aliments, les consommateurs et l'environnement, tout en enrichissant les élites financières mondiales. Le recours accru au financement privé pour obtenir des résultats équitables et durables en matière de développement continuera probablement à ne pas tenir ses promesses. Il faut un changement fondamental des règles du jeu, afin de soutenir les investissements (publics ou privés) qui contribuent au bien-être général des populations et respectent les frontières planétaires.

Flora Sonkin est chargée de recherche politique sur le financement du développement à la Société pour le développement international (SID). Flora est titulaire d'un Master of Science en études du développement international avec une spécialisation en sociologie rurale de l'université de Wageningen, aux Pays-Bas. Avant de rejoindre la SID, elle a travaillé avec d'autres ONG internationales et les Nations unies. Elle a mené des recherches sur les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI en Indonésie, effectué des recherches de terrain sur les luttes pour les droits fonciers avec le MST (Mouvement des travailleurs ruraux sans terre) au Brésil, analysé les politiques publiques locales en matière d'agroécologie en Espagne et participé au mécanisme de la société civile du Comité des Nations unies sur la sécurité alimentaire mondiale.

1. La régularisation foncière fait référence au processus de formalisation de la propriété foncière par l'enregistrement et la délivrance de titres. [↑](#footnote-ref-1)