

ROMPRE LE CYCLE DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES NON DURABLES, DE LA FAIM ET DE LA DETTE



Un rapport spécial

ROMPRE LE CYCLE DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES NON DURABLES, DE LA FAIM ET DE LA DETTE

Mars 2023

Ceci est le troisième rapport spécial d'une série dédiée aux systèmes alimentaires en crise. Le premier rapport spécial, intitulé Le COVID-19 et la crise dans les systèmes alimentaires (avril 2020), a analysé les fragilités des systèmes alimentaires au regard de la pandémie du COVID-19. Le deuxième rapport spécial, À nouveau en eaux troubles (mai 2022), a examiné les facteurs sous-jacents de la crise mondiale des prix alimentaires résultant de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Approuvé par le panel d'IPES-FOOD, Mars 2023

Groupe de travail:

Million Belay, Lim Li Ching, Jennifer Clapp, Shalmali Guttal, Hans Herren, Desmond McNeill, Sofia Monsalve Suárez, Raj Patel.

Citation: IPES-Food, 2023. Rompre le cycle des systèmes alimentaires non durables, de la faim et de la dette.

Mise en page et conception graphique: www.heartsnminds.eu

Avec le soutien de:



TABLE DES MATIÈRES

Résumé	4
1. Introduction: la progression rapide de la crise alimentaire et de la crise de la dette	5
2. Comment les systèmes alimentaires contribuent-ils à la crise de la dette ?	9
2.1. Facteur #1: dépendance à l'égard des importations et du dollar	14
2.2. Facteur #2: flux financiers extractifs	18
2.3. Facteur #3: cycles d'expansion et de récession et concentration des entreprises	21
2.4. Facteur #4: crise climatique	23
3. Comment briser le cycle des systèmes alimentaires non durables, de la faim et de la dette ?	26

RÉSUMÉ



En ce début d'année 2023, le monde est au bord d'une crise de la dette particulièrement redoutable. Après une décennie de constante augmentation des niveaux d'endettement, les finances publiques des pays à faible revenu se sont trouvées lourdement impactées par la pandémie du COVID-19. Les perturbations économiques qui ont suivi dû à la guerre en Ukraine n'ont fait qu'aggraver ce problème, en témoigne notamment la hausse vertigineuse des coûts d'importation des aliments, des engrais et de l'énergie, ainsi que l'augmentation rapide des taux d'intérêt.

Bien que les prix des denrées alimentaires aient baissé par rapport aux maxima du printemps 2022, le coût du service de la dette devrait encore augmenter cette année et la suivante. Les plus graves répercussions sont donc certainement à venir. Environ 60 % des pays à faible revenu et 30 % des pays à revenu intermédiaire présentent désormais un risque élevé de surendettement (ou sont déjà surendettés). Alors que la dette explose et que les pays les plus pauvres du monde luttent pour répondre aux besoins fondamentaux de leur population, l'augmentation de la famine et de la pauvreté pourrait bientôt se transformer en raz-de-marée, détruisant des décennies de progrès et provoquant davantage d'instabilité et de conflits.

Les niveaux d'endettement, souvent incommensurables, des pays à faible revenu, sont généralement imputés à une mauvaise gestion économique, à la corruption et aux chocs extérieurs. Mais ces facteurs ne rendent pas compte de toute la complexité du problème. Rarement reconnus par les décideurs politiques, les systèmes alimentaires mondiaux actuels, qui ne sont ni durables, ni équitables, sont un vecteur fondamental de la crise de la dette. Dans ce rapport spécial, IPES-Food identifie quatre mécanismes par lesquels les systèmes alimentaires aggravent la crise de la dette: #1. La dépendance à l'égard des importations et du dollar; #2. Les flux financiers extractifs; #3. Les cycles d'expansion et de récession et la concentration des entreprises; et #4. La crise climatique. Nous démontrons en outre que le surendettement expose les pays aux chocs et les empêche d'investir dans des systèmes de production agricoles écologiques et durables, pouvant leur permettre d'assurer leur sécurité alimentaire. Ce cercle vicieux tend ainsi à accroître la famine et de la pauvreté dans les pays les plus pauvres du monde.

En conclusion, nous soulignons que l'allègement global de la dette doit aller de pair avec la transformation des systèmes alimentaires. Cela permettra de construire une base saine pour que les pays à faible revenu disposent de finances publiques viables et que des progrès durables soient accomplis dans la lutte contre la faim et la pauvreté.



INTRODUCTION: LA PROGRESSION RAPIDE DE LA CRISE ALIMENTAIRE ET DE LA CRISE DE LA DETTE

En 2022, le monde a plongé dans l'**insécurité alimentaire**. Suite à la pandémie du COVID-19, et aux perturbations de la chaîne d'approvisionnement qu'elle a engendrées, les prix des denrées alimentaires n'ont cessé d'augmenter tout au long de l'année 2021. En janvier 2022, les prix des aliments ont atteint les pics de la crise des prix alimentaires de 2008. Entre mars et avril 2022, après l'invasion de l'Ukraine par la Russie et l'interruption des exportations de céréales en provenance de la mer Noire,¹ les prix des denrées alimentaires dans le monde ont atteint des niveaux record. Au fil de l'année, les pays les plus pauvres ont vu le prix de leurs importations de produits alimentaires augmenter de près de 5 milliards de dollars.² En

novembre 2022, près de 349 millions de personnes se trouvaient en situation d'insécurité alimentaire aiguë, dont 49 millions au bord de la famine. En cette même période, 45 pays avaient besoin d'une aide alimentaire extérieure.

Début 2023, les prix mondiaux des produits alimentaires sont revenus aux moyennes de novembre 2021. Toutefois, les populations souffrant d'insécurité alimentaire n'ont pas connu de réelles accalmies et les taux de malnutrition continuent d'augmenter. Les prix restent élevés par rapport à ceux des dernières décennies, et dépassent souvent le taux d'inflation. Parallèlement, la difficulté de

¹ Selon les données publiées par Reuters en janvier 2023, les exportations ukrainiennes de céréales pour 2022-2023 sont inférieures à celles de 2021-2022, de 10 millions de tonnes environ.

² Voir section 2.1: données provenant de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), novembre 2022.

s'approvisionner en engrais³ pourrait faire baisser les rendements des cultures vivrières de 2023, et entraîner une nouvelle flambée des prix.

Un an après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, il est évident que le monde commence à sombrer dans **une crise de la dette**. Après une décennie de constante augmentation des niveaux d'endettement, les finances publiques des pays à faible revenu ont connu de graves difficultés. En 2020, la pandémie de COVID-19 a déclenché un ralentissement de l'économie mondiale, ce qui a lourdement impacté les dépenses publiques. En 2022, les pays à faible revenu ont été frappés non seulement par la flambée des prix des denrées alimentaires, mais également par celle des coûts d'importation des engrais et de l'énergie. Les majorations fulgurantes des taux d'intérêt dans les pays riches ont largement contribué à faire pencher la bascule vers une crise de la dette extérieure. En moins d'un an, les taux de la réserve fédérale américaine sont passés de 0,08 % à 4,33 % en janvier 2023. Plus d'un tiers des pays en développement ont vu leur monnaie déprécier de plus de 10 % par rapport au dollar, tandis que le service des dettes libellées en dollars est devenu soudainement plus onéreux.

Ainsi, la dette publique mondiale a atteint son plus haut niveau depuis près de soixante ans. En 2022, les pays les plus pauvres ont vu le coût du service de la dette augmenter de 35 %. Environ 60 % des pays à faible revenu et 30 % des pays à revenu intermédiaire présentent désormais un risque élevé de surendettement (ou sont déjà surendettés). Bien que le groupe mondial d'intervention en cas de crise des Nations unies (Global Crisis Response Group) ait averti que tout durcissement prolongé de la politique monétaire aura pour incidence d'augmenter «le risque d'une crise de la dette» à l'échelle mondiale, les responsables de la Réserve fédérale s'attendent néanmoins à ce que les taux dépassent les 5 %, et ce, jusqu'en 2024.

Alors que la dette explose et que les pays luttent pour répondre aux besoins fondamentaux de leur population, l'augmentation de la famine et de la pauvreté pourraient bientôt se transformer en raz-de-marée. Le groupe mondial d'intervention en cas de crise des Nations unies a fait état de cette dure réalité en mentionnant que «tout comme une famille peut faire l'impasse sur un repas pour minimiser sa facture d'électricité, un pays peut être contraint de réduire ses importations alimentaires dû à la dévaluation de sa monnaie ou à l'augmentation du service de la dette». Entre 2020 et 2022, le Liban, le Sri Lanka, le Suriname et la Zambie se sont retrouvés en situation de défaut de paiement de leurs dettes publiques, faisant craindre que 12 autres gouvernements ne les rejoignent. En février 2023, le Ghana a demandé une restructuration urgente de sa dette extérieure, tandis que le Pakistan aurait vu s'épuiser ses réserves en devises étrangères, laissant en attente des cargaisons de nourriture dans ses ports. Cela déclencha notamment des concertations d'urgence avec le Fonds monétaire international (FMI).

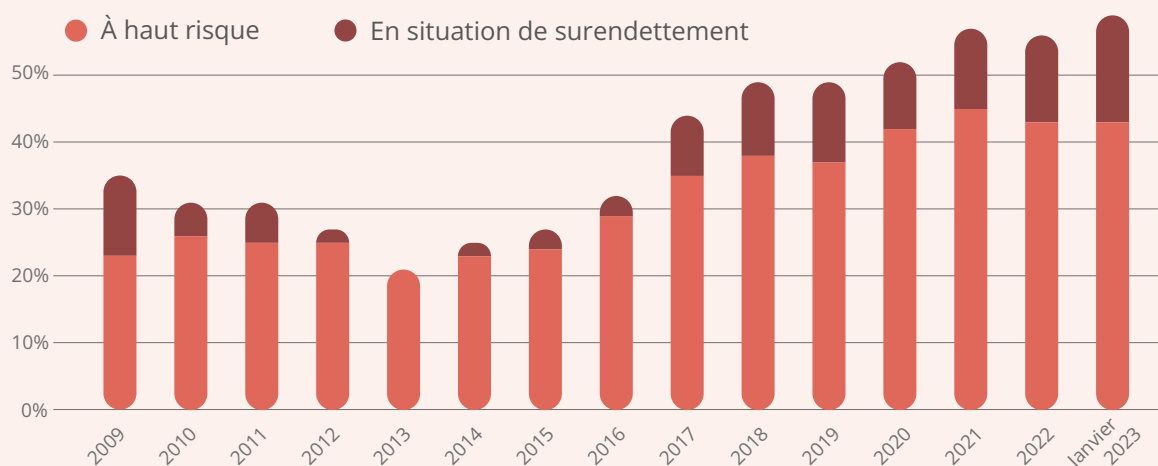
Sachant que les coûts du service de la dette devraient continuer à augmenter jusqu'en 2024 (voir encadré 1), le pire est certainement à venir. Même si les pays parviennent à éviter les longues périodes de surendettement, ou les défauts de paiement, les coûts plus élevés du service de la dette au cours des prochaines années risquent de les priver des financements essentiels à leur fonctionnement interne. Cela risque notamment de diminuer les financements nécessaires d'urgence pour la protection sociale, la lutte contre le changement climatique, la transformation des systèmes alimentaires, ainsi que d'autres investissements essentiels pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD). Après plusieurs années de progrès en demi-teinte, les perturbations de ces trois dernières années ont fait grimper en flèche les taux de la faim et de la pauvreté. Des décennies d'avancées sont désormais en danger, et risquent de s'effondrer si la crise de la dette se prolonge.

³ Les prix des engrais ont augmenté d'environ 66 % en 2022. En août 2022, le Financial Times mentionnait que les paysans africains étaient contraints de réduire ou d'abandonner les traitements dû au manque d'accès aux engrais. Cette pénurie devrait, selon une étude citée dans l'article, réduire la production mondiale de maïs, de blé, de riz et de soja de 1,8 % en 2022-2023, et jusqu'à 12 % en Afrique.

Une nouvelle crise de la dette et de la faim: quels sont les pays les plus à risque ?

- Selon les estimations de [Finance for Development Lab](#), le coût total du service de la dette culminera à 377 milliards de dollars en 2024, puis diminuera légèrement pour atteindre 361 milliards de dollars en 2026, soit un niveau proche de celui de 2021. Toutefois, le service de la dette devrait continuer à augmenter jusqu'en 2026 dans trois régions: l'Asie de l'Est et le Pacifique, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, et l'Afrique subsaharienne. Ces chiffres reposent sur des conditions d'emprunt similaires à celles de 2015-2019 et sont donc probablement optimistes.
- 21 pays pourraient être en passe de connaître simultanément une crise de la dette et une crise alimentaire, notamment l'Afghanistan, le Cameroun, l'Éthiopie, Haïti, le Liban, la Somalie, le Sri Lanka, le Soudan et le Zimbabwe. Cette donnée est issue des recherches du FMI et de la Banque mondiale (pays à haut risque ou en situation de surendettement), et de la [FAO et du Programme alimentaire mondial](#) («points chauds de la faim») - voir infographie 2.
- Selon un récent rapport du FMI, sur les 48 pays les plus exposés à l'insécurité alimentaire, près de 20 y sont hautement vulnérables. Cela est notamment dû au manque de marges de manœuvre politique, à une faible gouvernance économique et à un contexte politique et social fragilisé, en plus de la dette. Parmi ces pays figurent le Mozambique, la Somalie, le Tchad, le Soudan et le Yémen. Il convient de noter que plusieurs de ces pays sont confrontés également à des catastrophes climatiques et sont en proie à des conflits de diverses natures.
- Selon le [groupe mondial d'intervention en cas de crise de l'ONU \(UN Global Crisis Response Group\)](#) quelque 69 pays, dont la population cumulée s'élève à 1,2 milliard de personnes, sont sévèrement ou fortement exposés à l'instabilité alimentaire, énergétique et financière.

L'augmentation du surendettement des pays à faible revenu

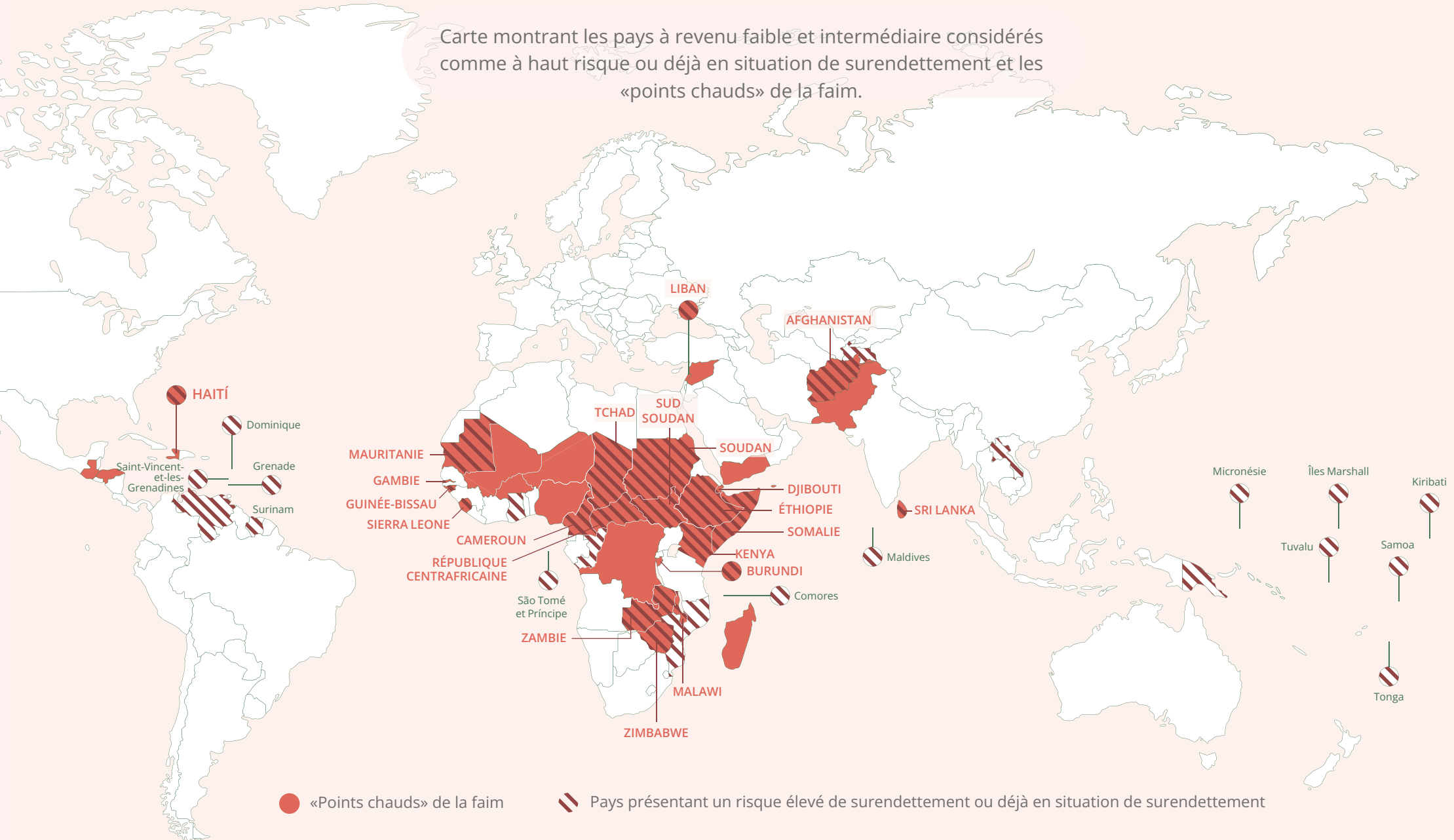


Le graphique représente la proportion de pays à faible revenu en situation de surendettement ou sur le point de le devenir. Depuis 2013, ce nombre a presque triplé.

Source : D'après le cadre de viabilité de la dette des pays à faible revenu du FMI et de la Banque mondiale.

Crises de la dette et de la faim dans les pays en développement

Carte montrant les pays à revenu faible et intermédiaire considérés comme à haut risque ou déjà en situation de surendettement et les «points chauds» de la faim.



Source : Données issues du cadre de viabilité de la dette du FMI de janvier 2023 et de la classification des revenus de la Banque mondiale de 2022. Pays classés comme souffrant d'insécurité alimentaire aiguë par la FAO et le PAM ou en situation de crise alimentaire majeure d'après le GRFC de l'ONU.



Crédit: Fábio de Sousa - ©FAO

2

COMMENT LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES CONTRIBUENT-ILS À LA CRISE DE LA DETTE ?

Les niveaux d'endettement des pays à faible revenu sont généralement imputés à une mauvaise gestion économique, à la corruption⁴ et aux chocs extérieurs tels que la pandémie de COVID-19 et la crise des prix alimentaires de 2022. Cependant, ces phénomènes ne rendent pas compte de la complexité du problème et de toutes les difficultés auxquelles sont confrontés les pays à faible revenu. Par le passé et encore aujourd'hui, la présence systématique **d'une dette excessive dans les pays les plus pauvres résulte en grande partie des systèmes économiques mondiaux, conçus pour répondre aux intérêts des puissants gouvernements et créanciers du Nord.** Plus particulièrement, les

systèmes alimentaires mondiaux actuels contribuent largement aux déséquilibres macroéconomiques et à l'endettement démesuré des pays à faible revenu.

La flambée des coûts des importations alimentaires en 2022 a mis en évidence ces liens de cause à effet – mais cela ne représente que la partie émergée de l'iceberg. Les systèmes alimentaires non durables et la dette insoutenable ont tendance à se renforcer mutuellement à travers une série de mécanismes qui sont explorés ci-dessous. Ce cercle vicieux a notamment pour conséquence de faire augmenter la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans les pays les plus pauvres du monde.

⁴ Par exemple, la gestion de la crise de la dette pakistanaise a mis en avant la corruption du gouvernement, le manque d'action sur le changement climatique et les obstacles structurels au développement. Voir [CNBC coverage](#), «Blackouts, currency dives and corruption: Pakistan's economy is on the brink of collapse».

Les liens qu'il existe entre la dette insoutenable⁵ et les systèmes alimentaires non durables ne sont pas nouveaux, mais ne sont pas pour autant reconnus. C'est pourquoi, IPES-Food souhaite attirer davantage d'attention sur ces connexions. Au début des années 1980, une crise majeure de la dette a remodelé les systèmes alimentaires dans les pays du Sud, déclenchant un ensemble de réformes politiques dont les séquelles se font encore sentir aujourd'hui. Dans le cadre des programmes d'«ajustement structurel» introduits par le FMI et la Banque mondiale, les pays en développement devaient réduire les dépenses publiques et libéraliser leurs économies. Cela nécessitait notamment d'accroître les exportations dans des secteurs tels que l'agriculture, afin d'obtenir des devises étrangères qui pourraient être utilisées pour rembourser les dettes et payer les importations. Toutefois, bien que ces politiques trouvent leur origine dans une crise aiguë de la balance des paiements, les déséquilibres macroéconomiques systémiques et le surendettement sont devenus l'un des principaux héritages de l'ajustement structurel. Les politiques de libéralisation n'ont pas réussi à créer des finances publiques viables ou le développement économique espéré. Plus grave encore, elles ont lourdement porté atteinte à la sécurité alimentaire dans de nombreux pays à faible revenu (voir encadré 2).

Depuis le début des années 2000, la Banque mondiale et le FMI ont changé l'image de leur opération de prêt. Des efforts de restructuration de la dette ont également été entrepris, notamment dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Néanmoins, les ratios endettement/PIB ont de nouveau augmenté au cours de la dernière décennie. En effet, alors que de nouveaux prêteurs entraient en scène, les pays à faible revenu ont été encouragés à contracter de nouveaux prêts pour financer leurs besoins de première nécessité,⁶ pendant que d'autres pays en développement continuaient de lutter pour payer le service de leurs dettes de longue date⁷ (voir encadré 3).

Dans cette même période, les pays en développement sont devenus de plus en plus dépendants des importations de denrées alimentaires et des marchés d'exportation de produits de base, souvent réputés volatils (voir section 2.1). Par conséquent, le fardeau de la dette se faisant de plus en plus lourd, et les opportunités d'investissements se réduisant, les progrès en matière de lutte contre la faim commencèrent à stagner vers 2015.

Les pays à faible revenu sont donc entrés dans l'instabilité économique de 2020-2022 en étant particulièrement exposés à la volatilité des prix sur les marchés financiers et les marchés mondiaux de produits de base. Cela a eu pour conséquence de rendre une large proportion de leur population vulnérable à l'insécurité alimentaire. Les faiblesses qui sous-tendent la crise actuelle de la dette sont le résultat de déséquilibres et d'injustices passées dans l'économie mondiale, allant bien au-delà des systèmes alimentaires et agricoles.⁸ Cependant, même si les causes de la faim, de la paupérisation et de l'endettement – telles que le changement climatique et les conflits – sont vastes et transversales, les **systèmes alimentaires actuels, inéquitables et non durables, représentent un élément clef des déséquilibres macroéconomiques et de la crise de la dette auxquels sont confrontés les pays à faible revenu.** Ci-dessous, nous explorons ces liens, en identifiant quatre facteurs de la crise de la dette qui trouvent leur origine dans les systèmes alimentaires:

- **Facteur #1.** Dépendance à l'égard des importations et du dollar
- **Facteur #2.** Flux financiers extractifs
- **Facteur #3.** Les cycles d'expansion et de récession et la concentration des entreprises
- **Facteur #4.** Crise climatique.

⁵ Dans ce rapport, l'expression «dette insoutenable» est utilisée au sens large pour désigner toute forme de dette qui handicape les perspectives de développement d'un pays. Cette définition se distingue de celle plus technique selon laquelle la dette n'est considérée comme insoutenable que dans la mesure où les pays risquent le défaut de paiement ou ont besoin d'une aide financière exceptionnelle (voir par exemple le FMI).

⁶ Comme décrit par *Debt Justice/CAN International* (2022): «Les faibles taux d'intérêt dans le monde occidental à la suite de la crise financière de 2008 ont incité les acteurs financiers à prêter aux gouvernements des pays du Sud, auxquels ils font payer des taux d'intérêt plus importants, réalisant ainsi des profits plus élevés. Pendant ce temps, des institutions clés comme la Banque mondiale et le FMI continuent à encourager les pays du Sud à s'endetter davantage pour financer leurs efforts de développement.»

⁷ Par exemple, en 2013, au moment où les nouveaux prêts du FMI ont été accordés, la Jamaïque avait remboursé plus d'argent (19,8 milliards de dollars) que le montant de son prêt (18,5 milliards de dollars), le gouvernement devant encore rembourser 7,8 milliards de dollars d'intérêts. En tant que pays à revenu moyen, la Jamaïque n'était pas éligible aux précédents programmes d'allègement de la dette.

⁸ De nombreuses observations décrites dans la section 2 concernent également les secteurs de l'exploitation minière, de la sylviculture, du pétrole et du gaz, des ressources naturelles et d'autres matières premières et secteurs extractifs, c'est-à-dire des secteurs capables de générer des réserves en devises étrangères, mais dont la lourde empreinte environnementale continue d'impacter les populations les plus pauvres et d'enfermer les pays dans des modèles de développement non durables.

Dans l'ombre de l'ajustement structurel

Le FMI et la Banque mondiale imposent depuis longtemps des conditionnalités pour l'obtention de leurs prêts. Cependant, les années 1980 ont vu naître une volonté commune de réformer les prêts accordés aux pays en développement touchés par la crise. Les programmes d'ajustement structurel qui en ont résulté comportaient généralement tout ou partie des éléments suivants: retrait des subventions sur les produits et services de base (y compris les denrées alimentaires et les intrants agricoles); importantes réductions des dépenses sociales (surtout dans les domaines de la santé publique, de l'éducation, de la protection sociale et des retraites); dévaluation de la monnaie locale au profit des exportations; privatisation des entreprises et des infrastructures publiques; libéralisation des échanges; et suppression/réduction des contrôles des capitaux.

Il est difficile de généraliser les impacts de l'ajustement structurel à l'ensemble des pays concernés (plusieurs douzaines), comme il est difficile de les différencier d'évolutions plus générales – ces impacts sont donc très contestés. Néanmoins, des études approfondies – comprenant notamment des évaluations internes du FMI – ont mis en évidence certaines lacunes telles que l'incapacité des programmes d'ajustement structurel à atteindre les objectifs visés en matière de développement et de réduction de la pauvreté. Une analyse exhaustive de l'insécurité alimentaire, une étude de la FAO portant sur l'Afrique et une évaluation participative de plusieurs pays alimentent un vaste ensemble de preuves montrant que les programmes d'ajustement structurel ont endommagé la capacité des pays en développement à répondre à leurs besoins fondamentaux. En particulier, ces recherches montrent que les programmes d'ajustement structurels ont compromis la capacité des états à satisfaire leurs besoins alimentaires nationaux sans dépendre des importations, ce qui a eu pour conséquence de marginaliser les petits producteurs et de modifier les régimes alimentaires traditionnels. Ces impacts se sont par la suite accentués, aidés par un contexte de libéralisation multilatérale du commerce, comme en témoigne l'année 1993 où le «cycle d'Uruguay» (Uruguay Round) a donné naissance à l'Organisation mondiale du commerce.

En outre, selon une étude de la CNUCED, les stratégies d'ajustement structurel n'ont généralement pas réussi à rendre les pays les plus pauvres compétitifs dans les nouveaux secteurs. Au contraire, ils ont conduit, dans certains cas, à une «désindustrialisation», et n'ont fourni que peu de bénéfices à long terme (recettes fiscales, infrastructures polyvalentes, compétences, etc.). De plus, les politiques de dévaluation monétaires conçues pour promouvoir les exportations ont parfois eu des effets désastreux, notamment sur le pouvoir d'achat des pays en développement – déclenchant parfois l'instabilité politique.

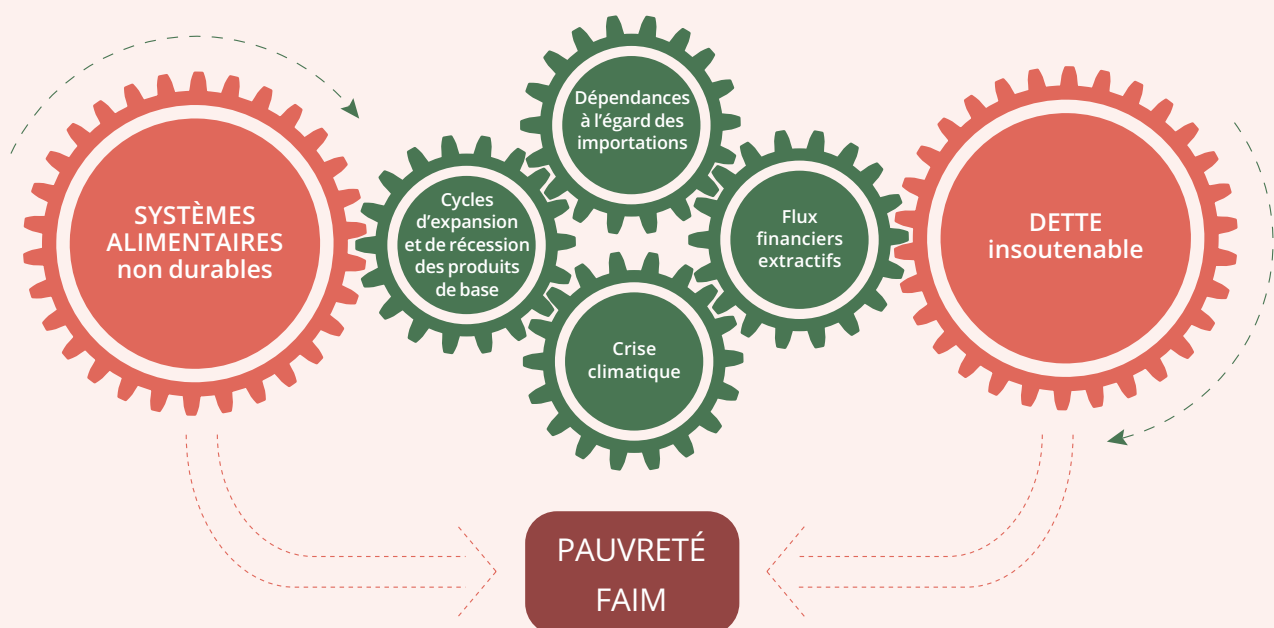
En 1999, face aux inquiétudes sur leurs effets négatifs, la «Facilité d'ajustement structurel» et la «Facilité d'ajustement structurel renforcée» ont été remplacées par la «Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance». En parallèle, les prêts aux pays en développement ne pouvaient être octroyés que sur présentation d'un document stratégique de réduction de la pauvreté «dirigé par le pays». Si le nombre de conditionnalités officielles a diminué au cours des années suivantes, les orientations politiques de fond sont restées en grande partie inchangées. Au contraire, des prérequis en matière de réforme institutionnelle sont venus s'ajouter aux objectifs de privatisation et de libéralisation, permettant ainsi au FMI de façonner un ensemble encore plus large de politiques.

L'évolution de la composition de la dette des pays en développement

Selon la Banque mondiale, la dette extérieure totale des pays en développement n'a jamais été aussi élevée, atteignant 9 000 milliards de dollars fin 2021, soit une multiplication par près de cinq en 20 ans. La composition des créanciers a également évolué de manière significative.

- La part de la dette extérieure brute imputable aux **créanciers multilatéraux** a diminué, passant de 59 % en 2010 à 47 % en 2021.
- Les **donateurs bilatéraux** sont en hausse et détiennent 32 % de la dette extérieure. La Chine détiendrait à elle seule 21 % de la dette extérieure des pays en développement, mais ce chiffre demeure incertain en raison de la divulgation limitée des données chinoises.
- La dette extérieure détenue par des **créanciers privés** (banques, détenteurs d'obligations et entreprises) a également augmenté, passant de 5 % en 2010 à 21 % en 2021. Les marchés obligataires mondiaux détiennent à eux seuls 13 % de la dette extérieure totale des pays en développement. Mais la dette extérieure ne reflète qu'une partie du problème.
- Au cours des dernières décennies, plusieurs pays en développement ont créé d'importants **marchés de la dette intérieure**, dont le service est généralement fourni à des taux d'intérêt plus élevés. Ainsi, 90 % des pays à faible revenu et revenu intermédiaire (tranche inférieure) connaissent un service de leur dette intérieure qui dépasse désormais le service de leur dette extérieure. Dans l'ensemble, les créanciers privés (nationaux et internationaux) ont tendance à appliquer des taux d'intérêt beaucoup plus élevés que les autres prêteurs - 47 % du service total de la dette revenant aux prêteurs privés en 2022.

Qu'est-ce qui entretient le cercle vicieux qui unit systèmes alimentaires non durables et dette insoutenable?



FACTEUR	DESCRIPTION
 <p>DÉPENDANCE À L'ÉGARD DES IMPORTATIONS ET DU DOLLAR</p>	<p>La dépendance à l'égard des importations de denrées alimentaires et d'engrais génère de lourdes dettes et empêche les pays d'investir dans la diversification de leurs économies et de leurs systèmes alimentaires. Les pays se retrouvent contraints de se procurer des dollars, souvent par le biais de cultures de rente, afin de rembourser leurs dettes et d'importer des produits de première nécessité.</p>
 <p>FLUX FINANCIERS EXTRACTIFS</p>	<p>Au fil du temps, les gouvernements ont réduit les dépenses sociales et délégué les projets d'investissement dans le système alimentaire à des entreprises et à des créanciers. Cela s'est traduit par des disparités de développement, la persistance de la faim et l'affaiblissement des capacités de l'État et, à terme, par un détournement des ressources hors du Sud.</p>
 <p>CYCLES D'EXPANSION ET DE RÉCESSION ET CONCENTRATION DES ENTREPRISES</p>	<p>Lorsque les prix des denrées alimentaires augmentent, les grandes entreprises agroalimentaires, provenant d'un secteur hyper-concentré, en tirent des bénéfices, alors que les agriculteurs sont acculés. Et lorsque les prix s'effondrent, de nombreuses exploitations agricoles et petites entreprises font faillite, ce qui renforce d'autant plus les stratégies de concentration et compromet davantage les investissements dans la résilience.</p>
 <p>CRISE CLIMATIQUE</p>	<p>Le changement climatique décime les récoltes, détruit les moyens de subsistance et crée de l'instabilité dans les pays les moins responsables de la crise. Face à l'absence de financement climatique, il devient de plus en plus difficile pour les pays à faible revenu de rembourser leurs dettes tout en investissant dans des systèmes alimentaires résilients face au climat.</p>



2.1. FACTEUR #1: DÉPENDANCE À L'ÉGARD DES IMPORTATIONS ET DU DOLLAR

La dépendance à l'égard des importations de denrées alimentaires a été l'un des principaux facteurs de l'insécurité alimentaire de 2022. Cette situation de dépendance est au cœur du lien qui unit la dette insoutenable et les systèmes alimentaires non durables. **Les dépendances actuelles à l'égard des importations alimentaires résultent à la fois de l'hyperspécialisation et de l'industrialisation des chaînes d'approvisionnement, mais aussi de l'orientation biaisée des trajectoires de développement agricole ayant été prescrites aux pays à faible revenu au cours des dernières décennies.**

Si auparavant les pays déployaient, pour réduire leur dépendance à l'égard des importations, des politiques de «substitution des importations» qui permettaient de développer leur propre production agricole et industrielle, **les programmes d'ajustement structurel ont fortement privilégié l'orientation des politiques et du marché vers l'exportation.** Plus particulièrement, ces programmes ont encouragé la promotion des exportations de cultures de rente, l'importation de céréales bon marché, et la suppression des subventions publiques pour l'achat de denrées alimentaires, de carburant, etc.⁹ Ces réformes ont eu lieu parallèlement à la libéralisation du commerce multilatéral, qui a exposé l'agriculture des pays en développement à une concurrence déloyale, notamment en la plaçant face à la production hautement subventionnée des pays du Nord (voir encadré 2). Les répercussions de ces politiques ont été particulièrement sévères en Afrique, où la production de cultures vivrières a diminué et où la facture des importations alimentaires du continent a plus que **triplé** au cours des dernières décennies.

En parallèle, les exportations agricoles ont augmenté. De **nombreux pays en développement se sont spécialisés dans les cultures de rente, souvent au détriment de diverses cultures vivrières traditionnellement consommées par les populations locales.**¹⁰ En dépit des préoccupations liées à la sécurité alimentaire, ces exportations ont reçu la priorité en raison de la source de réserves en devises étrangères qu'elles représentent (voir encadré 4). Cette tendance s'est accélérée à partir des années 2000, la **croissance des pays à faible revenu** étant alimentée par les exportations de produits agricoles/minerais et par l'envolée des prix des produits de base. Les ratios dette/PIB ont augmenté au cours de cette période, tandis que l'aide au développement diminuait, que les subventions étaient remplacées par des prêts, et que **les pays avaient recours aux marchés financiers** pour la première fois. Nombre d'entre eux ont investi massivement dans l'agriculture industrielle, hautement dépendante de produits chimiques et destinée à l'exportation: en 2010, dix des plus grands pays africains consacraient **14 à 26 % des dépenses publiques allouées au secteur agricole** à la subvention des engrais de synthèse.

Les pays à revenu faible et intermédiaire ont ensuite été frappés par l'effondrement des prix des produits de base de 2014 à 2016, qui a entraîné la hausse des ratios dette/PIB. Mais contrairement aux crises précédentes, **les taux d'intérêt sont restés bas**, ce qui a permis aux pays de continuer à emprunter et d'éviter une restructuration majeure.

Les pays à faible revenu et importateurs nets de denrées alimentaires sont donc sévèrement exposés à la crise actuelle. En 2022, la flambée des prix sur les marchés mondiaux de produits de base s'est traduite par une augmentation soudaine du coût des aliments et, dans certains cas, par des pénuries alimentaires. Cela découle notamment de la dépendance des pays à l'égard des importations d'aliments de base comme le blé et le maïs en provenance d'Ukraine, de Russie et de quelques autres pays exportateurs.¹¹

⁹ Dans la réflexion fondamentale autour de l'ajustement structurel (voir *Banque mondiale*), l'agriculture était considérée comme un secteur susceptible de générer des excédents commerciaux et de sortir les pays de l'endettement.

¹⁰ Comme décrit dans le rapport spécial d'IPES-Food «À nouveau en eaux troubles», les programmes d'ajustement structurel, la révolution verte et d'autres mécanismes datant de la période coloniale ont lourdement contribué à réduire la production locale de certains aliments pourtant essentiels sur le plan nutritionnel et culturel. À titre d'exemple, et plus récemment, la production de millet en Afrique a chuté de 24 % dans les 13 pays ciblés par l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA) entre 2006 et 2018 (voir l'étude multiacteurs «False Promises», 2020).

¹¹ En Afrique de l'Est, par exemple, près d'un tiers de la consommation moyenne de céréales est à base de blé, dont 84 % sont importés (en grande partie d'Ukraine et de Russie). En Égypte et à Djibouti, où le blé représente jusqu'à 35 % de l'apport calorique, des importations sont nécessaires pour couvrir respectivement 79 % et 100 % des besoins. Voir IPES-Food, «À nouveau en eaux troubles»

Dépendances au dollar

Les pays en développement ont besoin de réserves en devises étrangères pour importer des denrées alimentaires et d'autres produits essentiels, ainsi que pour assurer le service de leurs dettes, qui sont généralement libellées en «devises fortes», le plus souvent en dollars américains. La production et l'exportation de cultures de rente et d'autres produits agricoles constituent l'une des rares options dont disposent les pays à faible revenu pour constituer leurs réserves en devises étrangères. Mais la dépendance à l'égard des importations et du dollar comporte de nombreux risques. Pour faire face à la récession économique mondiale, les pays riches ont rehaussé leurs taux d'intérêt (voir section 1). La hausse des taux d'intérêt a augmenté la valeur nominale de la dette assujettie à des taux variables. De plus, les monnaies des pays en développement se sont dépréciées de manière spectaculaire par rapport au dollar américain, rendant le service des dettes libellées en dollars plus coûteux. Comme le souligne le [Centre for Global Development](#), «même si les prix des produits de base baissent en dollars sur les marchés mondiaux [...] la force du dollar empêche cette dynamique de se répercuter au niveau national, notamment dans les pays en développement confrontés aux dévaluations les plus sévères».

Les nouvelles conventions de crédit ne sont que des pansements provisoires: depuis le début de la guerre en Ukraine, les pays importateurs nets de denrées alimentaires sont confrontés à des coûts d'emprunt supérieurs à la moyenne et certains pays en développement ne peuvent plus emprunter sur les marchés internationaux. En se conjuguant, ces facteurs tendent à priver les pays de leurs réserves en devises étrangères au moment où ils en ont le plus besoin. Ces derniers sont alors contraints de faire des choix douloureux entre deux pôles de dépenses en rapide augmentation: le service de la dette et l'importation de denrées alimentaires et d'autres produits de base. En tant que sources de réserves en devises étrangères, les cultures de rente et autres produits d'exportation deviennent encore plus essentielles, en particulier lorsque des devises sont requises d'urgence pour financer des dettes à court terme ou d'autres occurrences défavorables. Il est donc difficile pour les pays à faible revenu de s'éloigner des modèles de production agricole actuels malgré leurs impacts à long terme.

Face à la flambée des prix enregistrée l'année dernière, les pays d'Afrique subsaharienne ont dépensé 4,8 milliards de dollars de plus en importations alimentaires, et ce, malgré une diminution du volume total. Par ailleurs, 77 «pays en développement importateurs nets de produits alimentaires»¹² ont dû faire face à un surcoût écrasant de 21,7 milliards de dollars pour des volumes d'importation à peine plus élevés.

L'augmentation des prix des denrées alimentaires au niveau mondial a profité au secteur agricole spécialisé dans l'exportation, mais les agriculteurs n'ont généralement pas été avantagés par la consolidation de ce marché (voir section 2.3).

De plus, la dépendance des pays en développement à l'égard des importations d'engrais additionné à la hausse des coûts du carburant et des intrants agricoles ont généralement rendu caducs les profits réalisés par l'augmentation des prix d'exportation des denrées alimentaires. En octobre 2022, et en l'espace d'un an, l'indice des prix des engrais de la Banque mondiale a augmenté de 66 % tandis que les coûts des importations d'énergie ont dépassé 25 % du PIB pour certaines économies émergentes. De nombreux pays sont désormais coincés dans ce qui est communément appelé le «piège des engrais».

¹² La FAO recense 77 pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, dont la plupart se trouvent en Afrique subsaharienne.

Les dangers de réagir trop tard aux dépendances et à la dette: l'exemple du Sri Lanka

Au Sri Lanka, les déséquilibres macroéconomiques et l'insécurité alimentaire se sont aggravés au fil du temps, atteignant leur paroxysme en 2021. L'héritage colonial, les orthodoxies néolibérales et la mauvaise gestion de l'économie du pays sont en partie responsables du manque d'investissement du Sri Lanka dans la production alimentaire nationale. Ces facteurs ont également participé à rendre le pays dépendant des importations alimentaires (tels que la farine de blé, le riz et le lait) et a favorisé le développement d'un secteur agro-exportateur dépendant des intrants chimiques (en particulier les plantations de thé). Ce système fragile s'est retrouvé paralysé par les crises alimentaires et financières mondiales de 2007-2008 et de 2008-2009. En 2009, fort de sa victoire dans la guerre civile qui a duré près de 30 ans, le régime Rajapaksa a lancé d'importants programmes de reconstruction, mais la plupart des investissements ont été consacrés à des projets d'infrastructure qui ont eu peu d'impact sur la vie des habitants. Les gouvernements qui se sont succédé n'ont pas réussi à diversifier l'économie, à investir dans l'agriculture nationale ou à instaurer des dispositifs de protection sociale. En tant que pays à revenu intermédiaire, le Sri Lanka n'était pas éligible aux mécanismes internationaux d'allègement de la dette. Ses créanciers n'ont pas non plus tiré la sonnette d'alarme quant à la nécessité d'une restructuration économique, laissant le ratio dette/PIB atteindre des proportions dangereuses. La réaction du gouvernement fut trop tardive et manqua de planification.

En 2021, confronté à une pénurie de réserves en devises étrangères à la suite de la pandémie de COVID-19, le gouvernement a soudainement interdit d'importer des produits chimiques agricoles, et ce, sans avoir formé les agriculteurs au préalable, sans avoir mis à l'échelle les intrants biologiques et sans avoir développé d'autres mesures de soutien à la transition. Les rendements ont rapidement chuté, un tiers des terres agricoles ont été laissées en jachère, les prix ont grimpé en flèche et les importations de produits alimentaires ont augmenté. Les économies réalisées n'ont pas non plus été suffisantes pour empêcher le défaut de paiement de la dette du Sri Lanka. En conséquence, le pays a connu une recrudescence de la pauvreté et de la faim, dans un contexte d'insécurité alimentaire déjà accrue par la flambée des prix des denrées alimentaires de 2022. Bien que le Sri Lanka ait finalement fait défaut en mai 2022, son gouvernement continua de prioriser le service de la dette pendant une bonne partie de l'année, entraînant des restrictions sur les importations de fruits frais, de poisson, de produits laitiers et d'autres produits alimentaires.

Cette affaire a provoqué un débat au niveau mondial sur la manière d'honorer les obligations liées à la dette de manière équitable, et sur les défis de la transition vers une agriculture sans produits chimiques. La transition du Sri Lanka, expéditive et régressive, contraste avec les nombreuses expériences prometteuses de transformation du système alimentaire dans le monde (voir section 3).

Parallèlement à l'augmentation des coûts d'importation de carburant, de nombreux pays tels que le Kenya et les Philippines ont choisi de subventionner davantage les engrais pour faire face à la crise. En 2022, l'Inde a dépensé à elle seule 26 milliards de dollars dans la subvention d'engrais de synthèse.

Début 2023, les prix des produits alimentaires sur les marchés mondiaux ont marqué une baisse par rapport aux niveaux record de 2022. Les prix des engrais devraient également diminuer de 12 % au cours de l'année, à mesure que les restrictions d'approvisionnement s'assouplissent et que de nouvelles capacités de production commencent à se mettre en place, y compris dans les pays en développement.¹³ Néanmoins, les coûts d'importation des denrées alimentaires et des engrais demeurent plus élevés qu'auparavant, alors que le coût du service de la dette continue d'augmenter (voir encadré 1).

À court terme, les pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires sont confrontés à des **conditions commerciales toujours défavorables, à des déséquilibres macroéconomiques et à des risques élevés de volatilité des prix** (pour les importations/ exportations agroalimentaires, les engrais, l'énergie, etc.). L'effondrement économique et le défaut de paiement de la dette du Sri Lanka en 2021-2022 montrent à quel point l'accumulation de dettes et de dépendances peut être destructeur. Ils témoignent également du danger que représente l'élimination précipitée des produits agrochimiques sans plan de transition (voir encadré 5).

Il est donc clair que la dépendance à l'égard des importations et du dollar est l'un des principaux facteurs de la crise de la dette que traverse actuellement des dizaines de pays. Il est par conséquent primordial de s'y attaquer pour redresser les finances des gouvernements de manière durable.

¹³ Selon la [Banque mondiale](#) (2022): «De nouvelles capacités de production, en dehors de l'Europe et de la Russie, devraient être mises en place au cours des deux prochaines années, ce qui permettra à terme de rétablir l'approvisionnement mondial». Bien que la production locale d'engrais dans les pays en développement soit susceptible d'alléger le fardeau économique que représentent les importations d'engrais de synthèse, elle n'apporte pas de solution aux problèmes associés, notamment les coûts des engrais pour les agriculteurs et le déclin de la fertilité des sols dans les agroécosystèmes.



2.2. FACTEUR #2: **FLUX FINANCIERS EXTRACTIFS**

Au fil des décennies, **les modèles non durables de financement du développement (agricole) et le détournement des richesses du Sud ont affaibli le rôle de l'État** en matière de sécurité alimentaire et créé des cycles persistants d'**austérité et d'endettement**.

Les programmes d'ajustement structurel ont entraîné des coupes massives dans les dépenses publiques, allant de l'infrastructure aux programmes sociaux. Les principales fonctions de l'État se sont retrouvées confiées au secteur privé. Les pays se sont alors tournés vers de nouvelles sources de financement (dont les investissements directs étrangers [IDE]) pour accroître leurs exportations de produits alimentaires et rembourser leurs dettes.

Face au manque de résultat des réformes politiques et à l'érosion des ressources publiques, les **gouvernements des pays à faible revenu ont eu tendance à se tourner vers les partenariats public-privé (PPP) pour financer leurs projets de développement**. À la suite de l'inflation des prix des denrées alimentaires de 2007-2008, les PPP ont pris une importance particulière dans le secteur agricole, parallèlement à (ou s'imbriquant avec) l'aide au développement. Le financement du développement agricole a été grandement facilité par la création de partenariats bénéfiques aux entreprises. Ces partenariats se sont focalisés sur l'augmentation des rendements, à grand renfort d'intrants chimiques, l'augmentation des exportations agricoles et la création de corridors de croissance. Les plus importants comprennent notamment l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA), dirigée par la Fondation Gates, l'initiative Feed the Future, menée par le

gouvernement américain, et la Nouvelle alliance du G8 pour la sécurité alimentaire et la nutrition, aujourd'hui disparue.¹⁴ Ces dix dernières années, l'initiative chinoise «Belt and Road» a également permis d'apporter d'énormes investissements à plus de 130 pays situés dans son orbite, en s'appuyant sur des stratégies de croissance similaires (basées sur le développement des infrastructures et l'exportation de produits de base). Dans le cadre de cette initiative, les entreprises privées chinoises ont investi à elles seules près de 43 milliards de dollars dans l'agriculture sur les dix dernières années.

Bien qu'ils aient été conçus pour stimuler la croissance et la compétitivité économique des pays à faible revenu, les **PPP et autres instruments de financement de l'agro-développement ont contribué à éroder les fonctions de l'État** et les mécanismes de responsabilité, et compromettent vraisemblablement les finances publiques à long terme. Les partenariats public-privé représentent généralement un mode de financement coûteux et risqué.¹⁵ En outre, comme il s'agit d'un type d'engagement **officiels**,¹⁶ ces partenariats sont moins connus des citoyens et n'engagent aucune responsabilité quant au respect de leurs promesses de départ. Le partenariat AGRA, par exemple, financé par la Fondation Gates, continue de bénéficier de millions de dollars de financement bien qu'il n'ait pas atteint les objectifs fixés en matière de réduction de la faim et de la pauvreté. De même, le programme américain «Feed the Future» n'a généré que de faibles retours sur investissement malgré l'énorme financement du secteur privé. Il pourrait par ailleurs être confronté à de nouveaux défis face à la flambée des prix des engrais. Quant à la Nouvelle Alliance du G8, l'incapacité à engager la responsabilité des acteurs et le manque d'appropriation du projet par les pays figurent parmi les raisons qui ont conduit à son abandon.¹⁷

La Chine détenant à présent pas moins de 21 % de la dette souveraine des pays en développement, les engagements budgétaires liés à la «Belt and Road Initiative» représentent une source d'inquiétude pour les pays à faible revenu. L'obligation

¹⁴ L'initiative semble avoir été abandonnée (article de D. Praskova et J. Novotny dans *Third World Quarterly*) et remplacée par une nouvelle Alliance mondiale pour la sécurité alimentaire lancée en 2022 par le G7 (Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement).

¹⁵ Les bailleurs de fonds attendant généralement des bénéfices annuels de l'ordre de 15 à 20 %, ces types de financement sont environ trois fois plus coûteux que le financement public: les gouvernements finissent souvent par subventionner ces projets à grands frais et supportent finalement les coûts sous forme de dette publique si les projets tournent mal. *Norwegian Church Aid* (2022).

¹⁶ Les données et la documentation sur les PPP, qui sont opaques, indéchiffrables et parfois inaccessibles au public, sont largement reconnues comme étant un frein à la responsabilisation des acteurs.

¹⁷ L'initiative a été fortement critiquée dès le départ pour avoir imposé des conditionnalités politiques de type ajustement structurel et pour ne pas avoir impliqué la société civile et les groupes d'agriculteurs des pays cibles. La France s'est retirée de l'initiative en 2018, des critiques sur les indicateurs utilisés ont suivi (voir *Institut d'Oakland*).

redditionnelle est peu respectée, comme en témoignent plusieurs projets mis à l'arrêt en Afrique depuis la pandémie, faisant suite à la disparition des prêts des banques d'État chinoises. Par ailleurs, les récentes opérations de «Belt and Road» ont été critiquées pour leur soutien aux secteurs agro-techno-exportateurs (utilisant du matériel chinois) visant à approvisionner la Chine en importations alimentaires,¹⁸ parfois au détriment des systèmes agricoles locaux et des moyens de subsistance des populations.

Il est important de noter que les **transferts financiers en provenance du Nord sont dérisoires par rapport aux fonds qui quittent les pays en développement**. En 2021, les pays en développement devaient 356 milliards de dollars au titre du service de la dette extérieure publique et garantie par l'État, soit un montant bien supérieur aux 185,9 milliards de dollars reçus au titre de l'aide au développement. Les tentatives actuelles de libéralisation de l'économie des pays en développement et d'instauration d'un environnement favorable aux multinationales ont en outre maintenu les recettes fiscales à un niveau historiquement bas. La «Tax Justice Network» estime que les pays à faible revenu perdent 36 milliards de dollars par an en raison de l'évasion et de la fraude fiscales des entreprises privées. Le secteur agroalimentaire est une source majeure d'évasion fiscale. Cela est notamment dû aux exonérations fiscales souvent à l'œuvre au sein des couloirs de croissance agricoles (zones de cultures destinées à l'exportation), et au pouvoir des grandes entreprises agroalimentaires en matière d'évitement fiscal.¹⁹

L'évasion des capitaux constitue également un risque majeur dans le contexte de crise actuelle, les taux d'intérêt offerts dans les pays riches étant relativement élevés. Si certains pays à faible revenu tentent de réévaluer leur monnaie en augmentant les taux d'intérêt et en procédant à des achats massifs,²⁰ d'autres en sont incapables. Cela est notamment dû aux effets négatifs que ces pratiques engendreraient sur les exportations dont les pays sont dépendants (voir encadré 4), et au manque de contrôle sur leurs politiques monétaires - un²¹ héritage néocolonial qui constitue un frein majeur à leur développement.

Pour de nombreux pays en développement, cela se traduit **par une menace perpétuelle portée sur les finances publiques, une faible capacité d'action de l'État** et des investissements insuffisants dans les politiques **sociales et de résilience, notamment les programmes de lutte contre la faim**. À l'instar de ce qu'expérimente le Brésil depuis 2016 (voir encadré 6), les politiques d'austérité ont des effets dévastateurs, contribuant souvent à aggraver la faim et la pauvreté, sans pour autant parvenir à instaurer des finances publiques durables. Dans certains pays, notamment au Sahel, le manque d'investissement chronique dans la constitution de réserves de céréales continue de compromettre la sécurité alimentaire dans un contexte de faibles dépenses publiques et d'orientation vers le marché mondial.

Face aux perturbations économiques de 2020-2022, les pays confrontés à des tensions budgétaires tendent à nouveau à renoncer aux investissements et à se tourner vers les politiques d'austérité.

¹⁸ Les investisseurs chinois voient dans le Kazakhstan une nouvelle réserve de blé, de sucre, de viande et d'huile végétale; la Chine a l'intention d'inclure l'Afrique de l'Ouest dans l'initiative «Belt and Road», le Sénégal servant de tremplin à l'industrie chinoise dans toute l'Afrique de l'Ouest; depuis 2015, des programmes liés à l'initiative «Belt and Road» relient la Chine au Baloutchistan, dont le plan à long terme consiste à remplacer l'agriculture traditionnelle pakistanaise par une agriculture high-tech, agro-industrielle et ultra spécialisée. Voir «Un mouvement visionnaire pour une alimentation durable», IPES-Food & ETC Group (2021).

¹⁹ Par exemple, une enquête de *Guardian and Lighthouse* a révélé que deux filiales de JBS, le plus grand groupe mondial de viande, ont seulement payé 0,19 % d'impôts sur 160 millions de dollars de bénéfices grâce à l'évitement fiscal.

²⁰ R. Carson et S. Mohsin expliquent dans *Bloomberg* que: «Collectivement, les pays en développement dépensent chaque jour de la semaine plus de 2 milliards de dollars issus de leurs réserves en devises étrangères pour soutenir leurs monnaies face au billet vert - les experts prévoient même une intensification des efforts.»

²¹ En outre, dans un contexte de dépendance aux IDE et d'endettement élevé, la nécessité de maintenir un environnement favorable aux investisseurs a obligé les pays en développement à se conformer à des «règles», telles que le Traité de Maastricht de l'UE, concernant les déficits budgétaires, les seuils d'inflation, les besoins en devises et les taux d'intérêt, réduisant ainsi leur contrôle sur leurs propres économies.

Il est stupéfiant de constater que 64 pays en développement ont consacré plus d'argent au remboursement de leur dette qu'aux prestations de santé au cours de la première année de la pandémie de COVID-19. D'autre part, les niveaux élevés de la dette supplacent les investissements nécessaires pour atteindre les ODD. Les coûts du service de la dette dépasseraient les dépenses liées au climat dans 94 % des pays,²² les dépenses de santé et de protection sociale dans 80 % des cas, et ceux liés à l'éducation dans deux tiers des cas. La mise en place de systèmes alimentaires équitables et résilients face au climat étant essentielle pour atteindre

la quasi-totalité des ODD, il est peu judicieux de reporter les investissements dans la transformation des systèmes alimentaires.

Aujourd'hui, par conséquent, les flux financiers qui entrent et sortent des systèmes alimentaires contribuent à causer des problèmes macroéconomiques majeurs, auxquels des dizaines de pays sont confrontés. Ces flux compromettent considérablement la capacité des gouvernements et des sociétés à relever des défis tels que la sécurité alimentaire et la résilience climatique. Pour remédier à la crise de la dette, il est donc essentiel de rompre ces cycles.

ENCADRÉ 6

Lien entre dette et austérité au Brésil

Au Brésil, les pressions sur les finances publiques se sont accentuées au cours de la dernière décennie, la hausse des taux d'intérêt coïncidant avec une baisse des recettes fiscales (toujours faibles dans le secteur agroalimentaire en raison des exonérations pour les exportateurs). En 2016, le gouvernement a répondu par des mesures d'austérité, en plafonnant les budgets pour empêcher toute augmentation réelle des dépenses publiques au cours des vingt années suivantes - une mesure que l'envoyé des Nations unies pour la lutte contre la pauvreté a qualifié de violation des droits de l'homme. Les programmes de lutte contre la faim et d'autres politiques sociales ont été privés de financement, malgré leur capacité prouvée à réduire la faim et les inégalités sociales. Ces coupes ont eu un coût humain important, puisque près de 60 % des ménages sont désormais confrontés à une certaine forme d'insécurité alimentaire. Bien qu'elles aient été présentées comme nécessaires pour équilibrer le budget, les mesures d'austérité ont en réalité contribué aux problèmes d'endettement du Brésil. En effet, dans une économie déjà fragile, ce rapide ajustement budgétaire a contribué à transformer un ralentissement économique en une profonde récession. La dette a continué à augmenter progressivement de 2016 à 2020 pour atteindre un pic en 2020-2021 suite à la pandémie de COVID-19 et aux perturbations économiques qu'elle a engendré (p. ex. augmentation des dépenses publiques, majoration du service de la dette). Compte tenu des effets négatifs de l'austérité, les mesures de lutte contre la faim ainsi que d'autres politiques sociales ont été rétablies en décembre 2022. Le nouveau gouvernement semble donc réinvestir dans la sécurité alimentaire, ce qui laisse espérer que le lien qui unit dette et austérité au Brésil peut être rompu.

²² Les quelques données disponibles suggèrent qu'il peut y avoir un énorme décalage entre les dépenses liées à la dette et celles liées au climat. Norwegian Church Aid constate que pour un groupe plus restreint de pays déclarant des dépenses climatiques dans leurs CDN de la CCNUCC, le service de la dette est 32 fois plus élevé que les dépenses climatiques.



2.3. FACTEUR #3: LES CYCLES D'EXPANSION ET DE RÉCESSION ET LA CONCEN- TRATION DES ENTREPRISES

Les cycles successifs d'expansion et de récession du secteur agricole témoignent du caractère non durable et inéquitable des systèmes alimentaires actuels. Par le passé et encore aujourd'hui, ces cycles ont alimenté les inégalités économiques, favorisé la marginalisation des petits producteurs et, en fin de compte, entraîné un niveau d'endettement insoutenable. **La concentration des entreprises qui ressort de ces cycles d'expansion et de récession tend à influencer l'ensemble de l'économie politique des systèmes alimentaires et contribue à renforcer le modèle industriel dominant.**

Les «cycles d'expansion et de récession» représentent depuis longtemps une caractéristique du secteur agricole, les hausses des prix étant généralement suivies de réajustements douloureux.²³ Après l'envolée des prix des produits de base dans les années 1970, les prix de l'alimentation se sont effondrés au début des années 1980, engendrant une crise économique dans le secteur agricole qui survint dans le même pas de temps que la crise de la dette dans les pays en développement.²⁴ En Amérique du Nord et dans d'autres régions agro-exportatrices, les agriculteurs qui s'étaient lourdement endettés pour moderniser leur exploitation, se sont retrouvés en grande difficulté lorsque les prix des denrées agricoles ont dégringolé. Cela a engendré une vague de fusion-acquisition d'entreprises et la concentration généralisée des secteurs de l'agriculture, des machines agricoles et des engrais.

Quand les prix des denrées alimentaires se sont envolés sur les marchés mondiaux en 2007-2008, la montée en flèche initiale a été suivie une fois encore par un krach boursier sur les matières premières, et ce, dès 2013-2014. La période de récession qui a succédé a entraîné une baisse des recettes d'exportation et une augmentation constante des ratios dette/PIB pour de nombreux pays en développement (voir section 2.1). Cette période fut également marquée par la hausse des importations de céréales, et par les conséquences néfastes qu'elle a eu sur les petits producteurs du Sud. La crise a également ébranlé les bénéficiaires de l'agro-industrie et entraîné, entre 2015 et 2018, une vague sans précédent de fusion-acquisition d'entreprises agro-industrielles, en particulier dans le secteur des intrants.²⁵

Au début de l'année 2023, alors que les prix payés aux producteurs avaient déjà baissé après les pics du printemps 2022, un autre cycle d'expansion-récession pourrait être en cours. **La concentration du pouvoir des entreprises agroalimentaires lors des crises précédentes impacte le cycle actuel.** Aux États-Unis, par exemple, les agriculteurs n'ont que peu tiré profit de la flambée des prix de 2022, en raison de la hausse vertigineuse du coût des intrants (notamment de l'énergie et des engrais) et de la compression de leurs marges par de puissantes entreprises agroalimentaires et des acheteurs privés. Par ailleurs, la montée en flèche des prix des terres agricoles aux États-Unis (23 % d'augmentation entre mi-2021 et mi-2022) complique le maintien et l'accès à la terre pour les petits agriculteurs et profite aux exploitants en place (y compris les grandes entreprises agroalimentaires propriétaires de foncier agricole). De même, en Argentine, les agriculteurs ne semblent pas tirer profit de l'essor des produits agricoles de base, en raison du coût élevé des intrants, des faibles marges et des restrictions gouvernementales (p. ex. quotas d'exportation).

²³ Comme le soulignent Henderson, J., Gloy, B. et Boehlje, M. dans *Agriculture's Boom-Bust Cycles: Is This Time Different?*, «Les périodes fastes que l'agriculture a connues dans le passé se sont rapidement estompées. La promesse d'une demande mondiale continue a évolué avec les conditions économiques. En augmentant les rendements, les investissements dans l'agriculture ont conduit à des surplus qui ont réduit les prix des denrées et amené les revenus des exploitations. Dans le même temps, la baisse des revenus agricoles n'a pas permis de financer les prix record des terres agricoles, surtout avec des taux d'intérêt plus élevés. En conséquence, de nombreux agriculteurs en quête d'opportunité se sont retrouvés bredouille lorsque les conditions financières et de marché ont changé.»

²⁴ Il convient de noter que les hausses des taux d'intérêt aux États-Unis ont contribué à la crise de la dette et à l'effondrement du secteur agricole dans les pays en développement. L'essor qui l'a précédé s'est traduit par des prêts excessifs dans le Sud, souvent à des taux d'intérêt négatifs en raison de l'inflation. Les tentatives visant à limiter l'inflation par des taux plus élevés ont ensuite fait grimper en flèche les remboursements de la dette, tandis que la hausse du dollar a rendu les céréales américaines moins attractives sur les marchés mondiaux, faisant ainsi augmenter la demande de diversification des sources de production de céréales.

²⁵ Un rapport spécial commandé par la *Family Farm Action Alliance* montre comment ces phénomènes ont augmenté la part de marché des quatre plus grandes entreprises, ou ratio de concentration 4 (CR4), sur l'ensemble de la filière alimentaire, en suivant les schémas de concentration qui se produisent généralement après les phases de récession.

Entre-temps, l'augmentation des prix a exacerbé l'insécurité alimentaire, et ce, malgré le fait que l'Argentine soit un producteur et un exportateur agricole majeur.

La **volatilité des prix sur les marchés mondiaux ne présente aucun avantage pour les communautés rurales les plus pauvres, qui sont généralement «acheteurs nets» de denrées alimentaires et n'ont guère accès aux aides publiques.**²⁶ Comme l'a observé le Groupe mondial d'intervention en cas de crise des Nations unies, les familles s'endettent de plus en plus pour faire face à la crise actuelle des prix alimentaires, et vont même jusqu'à vendre leurs animaux de trait.

En revanche, les **géants de l'agroalimentaire, dont le pouvoir économique s'est renforcé grâce aux concentrations horizontales et verticales, sont les grands gagnants de la volatilité endémique des prix dans les systèmes alimentaires mondiaux.** Comme le rapporte le Financial Times, «Les grands négociants en céréales tels que Cargill s'enrichissent, tout comme de nombreuses multinationales du secteur de l'énergie. Mais les producteurs **peinent à se maintenir à flot**». La Maison Blanche l'a reconnu, l'industrie de la transformation de viande profite également de la crise pour augmenter ses profits. Les entreprises agrochimiques, quant à elles, font plus que tirer parti des coûts de production plus élevés en augmentant les prix des semences et des pesticides. L'exemple le plus flagrant est sans doute celui de neuf grandes entreprises d'engrais qui prévoient de quadrupler leurs bénéfices en 2022 (par rapport à 2020), alors que les gouvernements des pays du Sud épuisent leurs finances publiques dans la subvention de ces mêmes engrais pour permettre à leurs agriculteurs de pouvoir y accéder (voir section 2.1).

Les bénéfices des entreprises sont rarement réinvestis dans des projets d'intérêt public ou pour financer des investissements indispensables à la viabilité du système alimentaire. En effet, depuis la pandémie, les entreprises agroalimentaires et les négociants en céréales ont pu bénéficier de fonds de sauvetage²⁷ et d'avantages fiscaux, tout en évitant les taxes exceptionnelles introduites par certains gouvernements sur le secteur de l'énergie (voir section 3).

À travers ces cycles, les inégalités économiques et les déséquilibres de pouvoir se creusent, et ce, à la fois entre les agriculteurs et les agro-industries, et entre les régions du monde. La **concentration du pouvoir permet aux entreprises de façonner les systèmes alimentaires en leur faveur**: elles s'assurent des avantages fiscaux, orientent la recherche (d'une manière qui étouffe souvent les innovations en faveur de l'intérêt public), et influencent, par une multitude de moyens, les trajectoires de développement agricole et la gouvernance des systèmes alimentaires.²⁸

Les cycles d'expansion, de récession et de concentration des entreprises compromettent la construction de systèmes alimentaires et de finances durables, et doivent être rompus afin de trouver des réponses viables à la crise de la dette.

²⁶ Comme souligné par l'IISD: «Alors que les producteurs des pays développés sont soutenus par des subventions et des mécanismes de sécurité sociale, les pays en développement et les petits producteurs ressentent beaucoup plus directement les effets de la volatilité des prix des produits de base. En effet, de nombreux pays en développement s'enferment dans la production et l'exportation de matières premières et de produits de base alors qu'ils ont très peu de contrôle sur les prix de ces marchandises – des prix qui, étant très volatils, tendent de surcroît à décliner au long terme.»

²⁷ Par exemple, un renflouement de 28 milliards de dollars ayant eu lieu pendant la guerre commerciale du gouvernement Trump avec la Chine fait l'objet d'une enquête. Le gouvernement Trump est soupçonné d'avoir soutenu de manière disproportionnée les grandes exploitations agricoles et l'agro-industrie, y compris au travers d'une subvention de 67 millions de dollars à JBS. Voir The New York Times.

²⁸ IPES-food publiera bientôt un rapport sur ce sujet, intitulé «*Qui fait pencher la balance ? L'influence croissante des grandes entreprises dans la gouvernance des systèmes alimentaires et comment la contrer*» Voir IPES-Food, Too Big To Feed (2017).



2.4. FACTEUR #4: CRISE CLIMATIQUE

La crise climatique est en soi un facteur important de la dette, de la pauvreté et de la faim, et nombreux sont ceux qui exigent désormais que la justice climatique et la justice en matière de dette soient traitées de concert (voir section 3). Les systèmes alimentaires représentent également une composante clé de cette relation et une pièce essentielle de la solution en matière de résilience climatique et de finances durables.

Le GIEC estime que le changement climatique a réduit la croissance de la productivité agricole de 21 % depuis 1961, et jusqu'à 34 % en Afrique et en Amérique latine. Aujourd'hui, **les impacts climatiques se multiplient²⁹ et se mêlent à d'autres perturbations de l'approvisionnement alimentaire aux conséquences dévastatrices.** Outre la suspension des exportations de céréales en provenance de la mer Noire en 2022, l'offre du marché mondial a été minée par les plus graves épisodes de sécheresse depuis des décennies, avec des pertes de production dans des régions «grenier» comme l'Argentine, le Midwest nord-américain et la France. La sécheresse a également décimé les récoltes et compromis l'accès à la nourriture dans certaines des régions les plus pauvres du monde, notamment la Corne de l'Afrique, l'Afrique du Nord et l'Asie occidentale. Les inondations record au Pakistan d'octobre 2022 ont quant à elles détruit des récoltes et des infrastructures vitales, touchant 33 millions de personnes et causant plus de 30 milliards de dollars de dommages.

Outre ses effets immédiats et dévastateurs sur la sécurité alimentaire, le **changement climatique, met en péril la solvabilité économique des régions les plus touchées**, qui ont pourtant le moins contribué à la crise climatique. À ce jour, la majorité des pays très endettés sont également ceux qui sont le plus vulnérables aux effets du changement climatique, notamment en raison de leur «situation spécifique», comme les pays les moins avancés, les pays en développement enclavés, et les petits États insulaires en développement.

L'endettement, à son tour, réduit leur résilience aux chocs climatiques. En effet, l'encours et le service élevés de la dette privent les pays de réserves de liquidités immédiates (devises étrangères, réserves budgétaires, etc.) et de fonds d'urgence.

Le changement climatique ayant des répercussions sur la production alimentaire, ces pays, et bien d'autres, pourraient se retrouver dans une situation encore plus périlleuse, en encourageant un risque d'effondrement économique. En Afrique de l'Ouest par exemple, où l'agriculture, l'élevage et la pêche représentent 35 % du PIB et où l'économie alimentaire constitue 66 % de l'emploi total, les températures augmentent à un rythme 1,5 fois supérieur aux moyennes mondiales. Les pays du Sahel (en particulier le Burkina Faso, le Mali et le Niger) font partie de ceux déjà touchés par les effets du changement climatique et l'instabilité socio-économique, et ce même avant la guerre en Ukraine. Ces pays ont donc été particulièrement exposés à la flambée des prix de 2022. Les grands pays en développement comme le Pakistan risquent également l'effondrement économique en raison d'une corrélation peu favorable entre dettes, changement climatique et insécurité alimentaire (voir encadré 7).

Malgré ces menaces, peu d'importance et de financements ont été alloués à la **transformation des systèmes alimentaires pour renforcer la résilience face au changement climatique.**

En 2009, 100 milliards de dollars par an de «financement climatique» ont été promis aux pays en développement d'ici 2020, mais cette promesse n'a jamais été honorée. Lors de la conférence mondiale sur le climat organisée en Égypte en 2022 (COP27), un fonds pour les «pertes et les dommages» a été créé, mais rien ne garantit que celui-ci permettra d'apporter des financements adaptés à l'ampleur et au type des besoins à venir (voir encadré 7).

Dans la plupart des pays à faible revenu, les coûts du service de la dette continuent de dépasser les dépenses climatiques. Par ailleurs, seuls 3 % des fonds publics destinés à la lutte contre le changement climatique sont octroyés aux systèmes alimentaires. De surcroît, seule une petite fraction de ce montant est destinée à réduire les émissions, en constante augmentation, des

²⁹ Le dernier rapport du GIEC confirme que les impacts se manifestent, entre autres, par des sécheresses et des inondations plus fréquentes et plus extrêmes, par la modification des régimes de précipitations, et par la perte de biodiversité et de services écosystémiques.

systèmes alimentaires industriels,³⁰ ou à soutenir la transformation et l'adaptation des systèmes alimentaires là où les besoins sont les plus urgents.³¹ Aujourd'hui, les partenariats de type «révolution verte» continuent d'attirer des financements (voir section 2.2), alors que seule une minorité des fonds de la recherche agricole est destinée aux approches agroécologiques dans les pays du Sud.³²

Le manque de financement public oblige les pays à faible revenu à s'endetter davantage pour faire face aux effets du changement climatique. Néanmoins, **au lieu de pouvoir accéder à des capitaux à faible coût, les pays sont d'autant plus pénalisés pour leur vulnérabilité climatique, et doivent accepter des taux d'intérêt plus élevés.**³³ Certains fonds reviennent aux pays en développement par le biais de *compensations/suppressions de carbone* et de *l'agriculture carbone*, mais ces programmes risquent de renforcer la production à grande échelle de

produits de base,³⁴ de compromettre la sécurité alimentaire,³⁵ de limiter le développement et de perpétuer ainsi les problèmes macroéconomiques des pays à faible revenu, sans pour autant parvenir à réduire les émissions.³⁶ Les échanges dette-nature connaissent également un regain d'intérêt en tant que solution intégrée à la crise climatique et à la crise de la dette. Toutefois, ces solutions doivent également être examinées rigoureusement, notamment au regard de leurs impacts sur la sécurité alimentaire et leur adéquation à la crise actuelle (voir section 3).

En résumé, la crise climatique est un énorme facteur d'endettement et de souffrance dans les pays du Sud. Alors que la transformation des systèmes alimentaires pourrait être la clé de la résilience climatique et de la réduction de l'endettement, les systèmes alimentaires non durables d'aujourd'hui ne font qu'exacerber le problème et rendent les pays de plus en plus vulnérables aux impacts climatiques.

³⁰ Les dernières estimations du GIEC montrent que les systèmes alimentaires sont responsables d'environ un tiers des émissions mondiales de gaz à effet de serre, 70 % des émissions provenant du changement d'affectation des terres (en particulier de la déforestation tropicale) et des pratiques agricoles industrielles, et 30 % provenant de la transformation, de la vente au détail, du transport et de la gestion des déchets.

³¹ Un rapport de l'IIED révèle que «Sur 5 ans, seuls 5,9 milliards de dollars de financement ont été investis dans les PMA pour l'adaptation climatique là où elle représentait l'objectif principal. Cela signifie que moins de 20 % du financement pour l'adaptation climatique reçu par les PMA est investi dans des projets susceptibles d'apporter une réelle adaptation transformatrice. Si cette tendance se poursuit, cela équivaudra à moins de 3 % des besoins financiers annuels (mal) estimés des PMA en matière d'adaptation entre 2020 et 2030.»

³² Une recherche menée par Biovision et IPES-Food a révélé que seuls 3 % des projets de recherche agricole axés sur l'Afrique et financés par la Fondation Gates présentent des aspects agroécologiques, et que seuls 2 % des financements vont à des instituts de recherche basés en Afrique subsaharienne.

³³ Les agences d'évaluation du crédit ont identifié la vulnérabilité climatique comme un facteur de risque qui augmente les responsabilités ou les coûts. Les coûts d'emprunt augmentent, entraînant en retour des remboursements d'intérêts plus élevés ou des échéances plus courtes pour accéder aux financements des organisations de crédit internationales, ce qui aboutit en fin de compte à l'augmentation de la dette. Voir par exemple [Debt Justice/CAN International](#).

³⁴ Les recherches menées par GRAIN ont révélé que la plupart des programmes d'agriculture carbone dans le monde sont dirigés par ou liés à des multinationales de l'agroalimentaire comme Yara et Cargill et qu'ils sont généralement situés dans des zones de production à grande échelle de produits de base. Par ailleurs, ces programmes se concentrent presque exclusivement sur des pratiques agricoles telles que les rotations avec cultures de couverture et la réduction ou suppression du labour - ce qui nécessite souvent l'utilisation à grande ampleur d'herbicides.

³⁵ Comme indiqué dans le rapport [Land Gap](#), «l'élimination biologique du carbone prévue dans les engagements nationaux en matière de climat nécessite une superficie totale de terres de près d'1,2 milliard d'hectares, soit l'équivalent des terres actuellement cultivées dans le monde.»

³⁶ Une enquête menée en 2023 par [The Guardian](#) a révélé que près de 90 % des crédits carbone provenant du principal organisme de prêt n'ont pratiquement aucune valeur en termes d'émissions.

Lien entre climat, dette et insécurité alimentaire au Pakistan

Après les inondations dévastatrices de 2022, l'économie du Pakistan est au bord de l'effondrement. La dette totale du pays s'élève à 270 milliards de dollars, soit environ 79 % du PIB. Le Pakistan est l'un des dix pays les plus touchés par le changement climatique, mais il ne contribue qu'à 0,8 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. À la fin de l'année 2022, après avoir subi plus de 30 milliards de dollars de dommages causés par les inondations, les réserves de devises étrangères sont tombées à 3,7 milliards de dollars, soit l'équivalent de seulement trois semaines d'importations. Les répercussions sociales ont été considérables: en emportant les cultures, les inondations ont fait bondir l'insécurité alimentaire, avec près de 26 % de la population (4,7 millions de personnes) souffrant de la faim. Des pays comme le Pakistan ont besoin de toute urgence d'un allègement complet de leur dette et d'un financement climatique pour faire face aux catastrophes naturelles, s'adapter aux futurs phénomènes extrêmes et assurer un développement durable. Le Pakistan a d'ailleurs été le premier pays en développement à réclamer la justice climatique lors de la conférence mondiale sur le climat qui s'est tenue en Égypte en 2022 (COP27). Cette conférence a débouché sur la création d'un fonds pour les pertes et les dommages, que les pays développés se sont engagés à financer afin d'aider les États les plus durement touchés par le changement climatique à se redresser. Les fonds et les détails sur ce projet restent toutefois limités, ce qui laisse à penser que les promesses de «financement climatique» seront à nouveau non tenues (voir ci-dessus). Cela alimente également la crainte de voir le Pakistan et d'autres pays continuer à être gravement exposés au cercle vicieux qui unit crise climatique, dette et faim.



Crédit: Likati Thomas

COMMENT BRISER LE CYCLE DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES NON DURABLES, DE LA FAIM ET DE LA DETTE ?

Les systèmes alimentaires non durables sont l'un des principaux facteurs de la crise de la dette dont souffre des dizaines de pays du Sud.

Dépendances aux importations, flux financiers extractifs, cycles d'expansion et de récession des produits de base et systèmes alimentaires vulnérables face au climat se combinent pour déstabiliser les finances des pays les plus pauvres du monde. À son tour, la dette insoutenable laisse les pays gravement exposés aux chocs et compromet leur capacité à réaliser des investissements urgents et nécessaires pour assurer leur sécurité alimentaire et leur résilience au changement climatique.

Contrairement à la crise de la dette étatique du début des années 1980, le surendettement actuel pourrait ne pas conduire à un point de rupture, mais ses conséquences pourraient être tout aussi graves. **Devant faire face, dans un futur proche, à des coûts d'importation et à des annuités plus élevés, des dizaines de pays perdront progressivement toute capacité à affronter les crises émergentes auxquelles ils sont confrontés.** Comme le Secrétaire général de la CNUCED l'a signalé, leurs dettes *ne sont pas viables* à proprement parler. Sans solution, le fardeau de la dette entravera gravement les perspectives de développement des pays les plus pauvres du monde, réduisant à néant des décennies de progrès en matière de lutte contre la faim et la pauvreté, et vouant les ODD à un échec cuisant.

Que pouvons-nous faire pour briser le cycle des systèmes alimentaires non durables, de la faim et de la dette, et éviter des retombées catastrophiques dans les pays les plus pauvres du monde ?

Mi-2022, alors que les effets de la guerre en Ukraine se propageaient, le GCRG (Groupe mondial d'intervention en cas de crise de l'ONU) a appelé à un allègement d'urgence de la dette pour «empêcher l'insoutenable surendettement dans les pays vulnérables avant que le monde ne bascule dans la prochaine série de crises de la dette». Près d'un an plus tard, alors que la crise ne cesse de s'aggraver, le monde prend progressivement conscience de l'ampleur de la situation. Les gouvernements et les organisations multilatérales les plus puissants ont proposé un certain nombre de solutions, notamment des renflouements du FMI, des aides de trésorerie et des formes limitées d'«allègement de la dette» (y compris la restructuration et les échanges de dettes) en faveur des pays confrontés aux situations les plus critiques (voir encadré 8).

Cependant, **les réponses actuelles à la crise de la dette ne sont pas proportionnelles à la gravité de la situation, et ne prennent pas suffisamment compte du nombre de pays à risque et des causes structurelles de l'endettement**, notamment le rôle joué par les systèmes alimentaires.

Autrement dit, ces solutions risquent de reproduire les mêmes erreurs que les précédentes tentatives d'allègement de la dette. L'initiative PPTE, lancée en 1996, a permis aux pays les plus pauvres du monde de bénéficier d'un allègement significatif de leur dette, en réduisant les paiements de principe ou les intérêts, en procédant à un rééchelonnement et, en fin de compte, en annulant la dette.³⁷ Cependant, le PPTE n'a eu qu'un impact modeste sur la mise en place de finances durables³⁸ et le soutien au développement à plus long terme³⁹, certains critiques attribuant ces lacunes à la persistance de conditionnalités (type ajustement structurel) et à l'incapacité à s'attaquer aux causes structurelles de l'endettement.⁴⁰ En outre, l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE n'a été accordé qu'à une fraction des pays qui en auraient eu besoin,⁴¹ et n'a couvert que les dettes contractées auprès du FMI, de la Banque mondiale et du Fonds africain de développement. Par ailleurs, comme décrit dans l'encadré 8, les «échanges dette-nature» et d'autres formes évolutives de «financement vert» font, depuis longtemps, également partie des mesures courantes visant à réduire l'endettement. Néanmoins, celles-ci n'ont pas permis de s'attaquer aux causes profondes de la dette, créant sans doute des obstacles supplémentaires aux systèmes alimentaires durables et à la sécurité alimentaire.

³⁷ En 2005, l'initiative PPTE a été enrichie par l'initiative d'allègement de la dette multilatérale, ouvrant la voie à un allègement total des dettes éligibles par trois institutions multilatérales que sont le FMI, la Banque mondiale et le Fonds africain de développement, pour les pays ayant achevé l'initiative PPTE.

³⁸ Comme le souligne le FMI, les 36 pays ayant bénéficié d'un allègement de la dette dans le cadre des initiatives PPTE ont vu les paiements du service de la dette diminuer d'environ 1,5 % du PIB entre 2001 et 2015; et malgré l'augmentation de la dette dans les pays à faible revenu au cours de la dernière décennie, le poids du service de la dette était inférieur de 1 % aux niveaux précédents l'initiative PPTE en 2017.

³⁹ Comme développé par D. Essers et D. Cassimon (2021) dans un document de travail de l'IQB, il existe des preuves d'une augmentation initiale de l'espace fiscal dans les pays participants, mais il est difficile de savoir dans quelle mesure cela s'est traduit par des dépenses supplémentaires associées aux objectifs du Millénaire pour le développement et par une croissance économique plus élevée.

⁴⁰ La participation à l'initiative PPTE est conditionnée par ce que le FMI appelle «des antécédents de réformes et de politiques saines», et donc un alignement sur les orientations de l'ajustement structurel dans ses diverses itérations. Ses détracteurs ont en outre souligné que la Banque mondiale et le FMI ont refusé d'annuler toute dette à moins que les pays débiteurs n'atteignent le point d'achèvement, laissant les pays lutter pour entreprendre des réformes structurelles tout en gérant les paiements de la dette.

⁴¹ Seuls 40 pays ont été jugés éligibles à l'allègement de la dette PPTE (1996-2010), l'éligibilité étant basée sur des seuils élevés de viabilité de la dette (ratios dette/exportations et dette/recettes), des indicateurs limités (IDA uniquement) et une attention insuffisante à d'autres sources de vulnérabilité macroéconomique telles que la concentration des exportations/volatilité des prix à l'exportation.

Des solutions insuffisantes pour résoudre les crises de la dette et de la sécurité alimentaire

- En mai 2022, le G7 a lancé une nouvelle Alliance mondiale pour la sécurité alimentaire. Lors du sommet du G7 qui a suivi, 5 milliards de dollars ont été affectés à cette initiative. Cependant, la plupart de ces fonds ont été alloués à **l'aide humanitaire et à l'assistance alimentaire**. De plus, la réponse du G7 et d'autres organisations multilatérales à la crise alimentaire tend majoritairement à garantir **l'accès aux engrais**. Par exemple, dans le cadre d'un plan alimentaire d'urgence d'1,5 milliard de dollars approuvé en 2022, la Banque africaine de développement fournira des engrais à 20 millions de petits exploitants sur le continent au cours des quatre prochaines saisons culturales. En parallèle, les efforts s'intensifient pour augmenter les liquidités afin de faciliter les importations alimentaires, par exemple grâce à l'extension des «droits de tirage spéciaux» du FMI et à de nouvelles facilités de prêt pour le financement des importations. Si elles constituent un élément essentiel de la réponse à court terme, ces approches ne remettent pas en cause les problèmes sous-jacents et risquent simplement de retarder les actions cruciales visant à re-diversifier la production alimentaire et les systèmes commerciaux (cf. IPES-Food, À nouveau en eaux troubles).
- Un **Cadre commun du G20 pour le traitement de la dette** a été établi en 2020 afin de réduire le poids de la dette au regard de la COVID-19. Ce cadre vise également à réunir les créanciers traditionnels du «Club de Paris» avec des prêteurs plus récents comme la Chine - qui s'est généralement engagée dans la restructuration de la dette à des conditions négociées bilatéralement (y compris la récente «absolution» de certaines dettes liées à l'initiative «Belt and Road» via des prêts sans intérêt). À ce jour, peu de pays ont eu recours à ce Cadre commun, et aucun d'entre eux n'a bénéficié d'une annulation de sa dette. Ce cadre a été critiqué pour la lenteur de sa mise en œuvre et l'exclusion des pays à revenu intermédiaire par le directeur général du FMI et le secrétaire général de la CNUCED, ce dernier ayant également demandé la suspension des paiements de la dette pendant les négociations. Des difficultés subsistent pour amener les créanciers privés à la table des négociations et pour coordonner les réponses entre les principaux gouvernements. Par exemple, suite au défaut de paiement de la Zambie, la Chine, en tant que principal détenteur de la dette, a accepté par principe d'offrir un allègement coordonné de la dette par le biais du Cadre commun. Néanmoins, des retards ont suivi, la Chine reprochant aux créanciers multilatéraux et commerciaux de ne pas venir à la table des négociations, alors que le gouvernement américain, quant à lui, suggère que ce sont les conditionnalités chinoises qui font obstacle au progrès.
- Les échanges «dette-nature» et «dette-climat» ont fait leur apparition dans les années 1980 et font aujourd'hui l'objet d'un regain d'attention en tant que solution intégrant à la fois la crise climatique et la crise de la dette. Par exemple, en janvier 2023, le gouvernement portugais a annoncé qu'une première tranche de 12 millions d'euros de dettes que lui doit le Cap-Vert serait convertie en investissements dans la protection de la nature. Les critiques, dont Debt Justice/CAN International et le Climate and Community Collective, ont toutefois fait valoir que les conversions de dettes ne devraient pas être considérées comme une réponse de premier plan à la crise actuelle. En effet, ces critiques mettent en garde sur le fait que les conversions n'ont apporté à ce jour qu'un allègement minime de la dette, alors qu'elles risquent d'introduire de nouvelles conditionnalités, conduisant parfois à l'expropriation des petits exploitants et des peuples autochtones. Par ailleurs, ces conversions risquent également de légitimer les dettes existantes et de détourner l'attention du besoin urgent de trouver de nouvelles sources de financement allant du Nord vers le Sud. Les **«obligations vertes»** et autres options de financement vertes gagnent également en popularité et suscitent des préoccupations similaires (voir Debt Justice/CAN).

En recyclant les solutions du passé, les options d'allègement de la dette et de refinancement proposées aujourd'hui ne seront certainement pas suffisantes et arriveront trop tard. Le cadre commun du G20, en particulier, reprend la vision étiologique des initiatives précédentes, excluant ainsi de nombreux pays confrontés à des obstacles structurels à la viabilité de leur dette, y compris certains pays à revenu intermédiaire. Par ailleurs, l'incapacité à mettre en place des réponses efficaces multi-créanciers sera encore plus problématique aujourd'hui que par le passé compte tenu de la part grandissante de la dette due à des créanciers privés, nationaux et bilatéraux plus récents, tels que la Chine.⁴²

Plus crucial encore, les réponses mondiales à la crise de la dette ne tiennent pas compte, une fois encore, des systèmes alimentaires, qui représentent pourtant une cause profonde de l'endettement dans le Sud et un élément clé de la solution. Partout dans le monde, **une transformation fondamentale des systèmes alimentaires et un changement de paradigme par rapport à l'agriculture industrielle s'imposent de toute urgence**, comme le reconnaissent la [FAO](#), le [Comité de la sécurité alimentaire mondiale](#) (CFS), les rapports de référence du [GIEC](#), de l'[IPBES](#), de la Banque mondiale et l'[évaluation de l'agriculture](#) de l'ONU (IAASTD), ainsi que d'innombrables scientifiques et groupes de la société civile.

Pour les pays du Sud, la transformation du système alimentaire est nécessaire pour sortir du cercle vicieux de la dette et de la faim, et pourrait générer d'énormes bénéfices. **En passant d'une agriculture industrielle consommatrice d'intrants de synthèse et orientée vers l'exportation, à des systèmes alimentaires diversifiés et agroécologiques, les pays à faible revenu pourraient se libérer de leurs dépendances aux engrais, à l'énergie et aux importations alimentaires.** La pandémie du COVID-19 et les catastrophes climatiques ont mis d'autant plus

en lumière l'agroécologie, et sa capacité de faire face aux chocs et d'offrir une voie d'avenir vers la sécurité alimentaire, la durabilité et la résilience.⁴³ Des exemples émergent partout dans le monde et montrent qu'il est possible d'effectuer des changements majeurs dans le système alimentaire sans compromettre la sécurité alimentaire, tout en s'assurant des gains économiques considérables. Contrairement à la transition biologique bâclée du Sri Lanka, l'État indien de l'Andhra Pradesh a engagé quelque 620 000 agriculteurs dans une transition séquentielle vers une «agriculture naturelle» sans produits chimiques. Les premiers résultats de cette initiative indiquent une augmentation des rendements et des revenus des ménages, des économies budgétaires, une amélioration de la fertilité des sols, ainsi qu'une réduction du stress et une meilleure santé des plantes et des hommes.

Il n'existe pas de recette unique pour la transformation des systèmes alimentaires. Certains pays peuvent connaître des difficultés à relancer la production de leurs cultures vivrières, tandis que d'autres auront toujours besoin des revenus de l'agro-exportation même s'ils se réajustent aux besoins nationaux. Chaque pays doit donc impérativement comprendre et tenir compte de ses propres arbitrages.⁴⁴ Il est également impératif que les pays prennent conscience que toute reconfiguration des systèmes de production agricole doit aller de pair avec la mise en œuvre de mesures visant à repenser la consommation alimentaire et à restructurer les flux commerciaux. Cette convergence pourra alors garantir le bon équilibre entre les sources d'approvisionnement locales et mondiales.⁴⁵

Dans l'ensemble, il est clair que la question de la dette doit être abordée différemment. Aujourd'hui, les solutions ne devraient pas être réservées uniquement aux pays les plus confrontés au surendettement ou présentant un risque de défaut de paiement, et ne devraient pas non plus se

⁴² Par exemple, un article du [Financial Times](#) souligne qu'au Ghana, l'un des pays actuellement engagés dans des négociations sur la restructuration de la dette, près de 75 % des coûts du service de la dette sont imputables aux créanciers nationaux, y compris les fonds de pension et les syndicats. En [Zambie](#), autre pays également engagé dans des négociations de restructuration, la Chine est le principal créancier, qui détient plus d'un tiers de la dette du pays.

⁴³ L'agroécologie est une méthode d'atténuation et d'adaptation au changement climatique capable d'augmenter la productivité. Comme l'a souligné [IPES-Food](#), au regard de la pandémie COVID-19, l'agroécologie constitue une forme efficace de réponse aux crises et un moyen peu coûteux de se prémunir contre divers chocs.

⁴⁴ Plusieurs études fournissent des données importantes à cet égard. Par exemple, le rapport 2016 [Changing Course in Global Agriculture](#) a examiné les impacts de la subvention des engrais et ceux de politiques alternatives pour les petits agriculteurs au Kenya. Bien que le «scénario de formation à l'agriculture durable» ait mis plus de temps (cinq ans) à produire ses effets que le scénario de subvention des engrais, il a permis d'obtenir des rendements plus élevés et une meilleure réalisation globale des objectifs de développement économique, social et environnemental (notamment une plus grande résilience aux chocs), pour un coût environ deux fois moins élevé. Bien qu'il s'inscrive dans le contexte des pays du Nord, le rapport 2018 de l'[IDDRI](#), intitulé «Une Europe agroécologique en 2050», fournit également des informations utiles sur les macro-impacts de la transition agroécologique, en prévoyant des régimes alimentaires plus sains, une capacité d'exportation constante, une réduction des émissions de gaz à effet de serre et une restauration de la biodiversité.

⁴⁵ Ces questions sont examinées plus en détail dans le rapport spécial d'[IPES-Food](#), [À nouveau en eaux troubles](#).

limiter à un «allègement de la dette» tel que nous le connaissons. Les **finances publiques** de dizaines de pays du Sud **ne seront viables à long terme que si l'on s'attaque aux causes structurelles de la dette, dans les systèmes alimentaires et au-delà.**

La crise actuelle doit être utilisée comme tremplin pour construire un nouvel ordre économique et de nouveaux outils capables d'équiper les pays pour faire face à ce siècle de crises. **L'allègement global de la dette doit s'accompagner d'une nouvelle répartition économique entre le Nord et le Sud, d'un engagement renouvelé pour la lutte contre la pauvreté et la faim, et doit aller de pair avec la transformation des systèmes alimentaires.**

Il s'agit d'un chantier ambitieux et complexe, mais qui ne peut plus être reporté. La recrudescence de la faim et de la pauvreté en 2022 a fait prendre conscience que la convergence des crises auxquelles nous sommes confrontés ne peut pas être traitée avec les moyens actuels, notamment à cause des injustices et des déséquilibres de pouvoir qui les sous-tendent. Le Secrétaire général des Nations Unies a dressé un sombre tableau de cette nouvelle réalité dans ses perspectives pour 2023: «Quand nous voyons la pauvreté et la faim augmenter dans le monde entier... Quand les pays en développement sont contraints de payer des coûts d'emprunt cinq fois plus élevés que les économies avancées. Quand les pays vulnérables à revenu intermédiaire se voient refuser un financement concessionnel et un allègement de la dette. Quand nous voyons toutes ces failles béantes et plus encore. Il y a un problème fondamental dans notre système économique et financier.»

Il est donc essentiel de réunir les différentes pièces du puzzle et de trouver des solutions cohérentes et adaptées. Plus particulièrement, il est crucial de faire converger **les discussions sur l'allègement de la dette, la justice climatique et la transformation des systèmes alimentaires**, ainsi que de réunir les différents acteurs concernés, y compris les créanciers et les bailleurs de fonds. Des bases solides existent déjà, comme en témoignent les efforts des groupes de la société civile pour promouvoir un cadre de «restructuration multilatérale de la dette souveraine» et pour développer des propositions reliant la justice en matière de dette et la justice climatique dans le cadre de la préparation de la COP27.

Pour élaborer des réponses transformatrices et transversales à la crise de la dette, chaque pays devra suivre son propre chemin, de façon autodéterminée. Des principes clés sont toutefois identifiés ci-dessous, qui s'inspirent des efforts historiques et actuels visant à repenser radicalement la dette des pays en développement et à réparer les injustices mondiales. Ces principes se concentrent notamment sur la manière d'aborder les facteurs structurels de la dette dans les systèmes alimentaires.

PREMIÈRE RECOMMANDATION.

Accorder un allègement de la dette et des fonds de développement suffisants pour faire face à un siècle de crises.

Pour être efficace, l'allègement de la dette doit être proportionnel à l'ampleur des défis auxquels nous sommes confrontés et au nombre de pays qui y font face. La Banque mondiale estime que la mise en place de systèmes alimentaires résilients face au climat à l'échelle mondiale nécessitera 300 à 400 milliards de dollars d'investissements supplémentaires par an, tandis que le coût annuel de la réalisation des objectifs climatiques est estimé entre 4 et 6 000 milliards de dollars. Pour de nombreux pays à faible revenu, le principal obstacle à la transformation des systèmes alimentaires est le poids élevé de la dette actuelle, le service de la dette supplantant des dépenses publiques essentielles. Bien que l'annulation totale de la dette ne soit peut-être pas viable dans le contexte actuel, un allègement massif et sans précédent de la dette⁴⁶ **est plus que nécessaire. Cet allègement doit correspondre aux «besoins de financement pour la reprise, l'action climatique et les ODD»**, comme l'a déclaré le groupe mondial d'intervention en cas de crise de l'ONU.

Les groupes de la société civile appellent à la mise en place d'un vaste programme d'allègement de la dette **et à l'apport massif de nouveaux financements pour le climat et le développement**, idéalement sous forme de subventions, afin d'éviter d'aggraver les niveaux d'endettement.⁴⁷ Des **mécanismes permettant de suspendre les obligations liées à la dette** en cas de choc sont également nécessaires et devraient être explorés de toute urgence (voir encadré 9).

Quels que soient les moyens de financement, il est clair que le **volume des flux financiers vers le Sud doit être suffisant pour pouvoir transformer les systèmes alimentaires et se doit d'être ciblé à cet effet**. Cela est en effet crucial compte tenu de l'impact des systèmes alimentaires sur la dette et le rôle central qu'ils jouent dans la réalisation de la quasi-totalité des ODD (notamment sur la résilience climatique). Il convient par ailleurs de **renforcer le financement de l'agroécologie**, vu son potentiel en matière de sécurité alimentaire, d'adaptation au climat et de viabilité macroéconomique.

Il est également capital de **réviser les indicateurs et la définition de «dette soutenable»** en fonction des vulnérabilités auxquelles tant de pays sont confrontés, notamment l'exposition à la volatilité des prix des produits agricoles de base sur les marchés mondiaux. Pour garantir que les pays aient accès à un allègement de la dette/un financement adéquat, quel que soit leur niveau de revenu, **une analyse réaliste** de la viabilité de la dette doit être entreprise. Cette analyse pourra s'inspirer des propositions des groupes de la société civile sur les mécanismes d'évaluations reposant sur les droits de l'homme (voir encadré 9) et sur l'«indice de vulnérabilité multidimensionnel».

⁴⁶ Le FMI et d'autres créanciers s'opposent depuis longtemps à l'annulation totale de la dette, affirmant qu'elle minerait les capacités de prêt des agences multilatérales sans pour autant encourager les réformes de gouvernance; plus récemment, la viabilité de l'annulation de la dette dans des pays comme le Ghana a été remise en question dans le contexte actuel de diversification des prêteurs, y compris la part importante de la dette privée nationale liée aux contribuables.

⁴⁷ Debt Justice/CAN International ont mis en garde contre le fait que «le financement climatique lui-même continue de pousser les pays vulnérables à s'endetter, étant donné que plus de 70 % des fonds sont fournis sous forme de prêts».

DEUXIÈME RECOMMANDATION.

Réparer les injustices historiques du système alimentaire et restituer les ressources aux pays du Sud.

Il est également essentiel d'aborder la crise de la dette dans un contexte plus large de justice mondiale, en tenant compte de tous les flux financiers entre le Nord et le Sud. En outre, il convient de reconnaître les injustices historiques qui ont enlisé les pays dans des conditions économiques défavorables et dans des systèmes alimentaires mondiaux extractifs. La **justice fiscale** est une pièce centrale du puzzle. Des taxes sur les bénéfices exceptionnels ont été introduites pour les sociétés d'énergie en 2022, mais il est impératif d'élargir la focale à d'autres secteurs. Il faut notamment mettre en œuvre **des taxes sur les bénéfices exceptionnels des négociants en céréales et des autres entreprises agroalimentaires qui bénéficient de la flambée des prix des denrées alimentaires**. Ces bénéfices pourront alors être redistribués aux communautés souffrant d'insécurité alimentaire dans le monde, conformément aux propositions de la CNUCED, d'Oxfam et d'autres organisations.⁴⁸

Étendre la discussion à d'autres domaines (**comme la spéculation sur les denrées alimentaires ou les sommes récupérées dans les paradis fiscaux**) contribuerait également à faire progresser la logique de redistribution de la valeur vers le Sud. Par ce biais, il serait possible de dégager des ressources pour financer l'allègement de la dette et soutenir la transformation des systèmes alimentaires et des économies des pays à faible revenu.

Des demandes de réparations sont actuellement formulées pour compenser les injustices historiques, notamment l'expropriation des terres agricoles et le recours à l'esclavage dans le système alimentaire. Dans le contexte actuel de crise de la dette, **ces réparations, qui prennent racine dans les**

défaillances du système alimentaire, devraient être examinées de toute urgence en s'appuyant sur les cadres et les propositions identifiées (voir encadré 9). Le concept de **dette écologique**, qui fait référence aux ressources «empruntées» au Sud pour enrichir les pays riches,⁴⁹ peut également contribuer à orienter les réponses à l'agglomérat dette-alimentation-climat. Certains groupes explorent désormais des applications plus larges de la dette écologique liée notamment à la destruction des territoires, des biorégions et de la biodiversité - une destruction souvent causée par l'agriculture industrielle.

⁴⁸ Le rapport «Trade and Development 2022» de la CNUCED sur la crise de la dette recommande: «Les gouvernements devraient déployer une stratégie pragmatique, comprenant des contrôles des prix, des mesures antitrust et des taxes sur les bénéfices excessifs des entreprises, et utiliser ces fonds pour soutenir les plus vulnérables; des propositions similaires ont été faites par Oxfam, avec un accent sur le recyclage des bénéfices des entreprises alimentaires et énergétiques pour financer la sécurité alimentaire; en janvier 2023, le gouvernement du Portugal a adopté une taxe sur les bénéfices excessifs de la grande distribution.»

⁴⁹ La dette écologique désigne le coût cumulé de l'injustice environnementale, notamment par l'exploitation des ressources et la dégradation de l'environnement par les pays du Nord dans les pays du Sud. (Voir R. Warlenius, G. Pierce et V. Ramasar [2015] article publié dans *Global Environmental Change Journal*). Ce concept, né du Sommet de la Terre de Rio en 1992, prévoit un changement fondamental en considérant les pays riches non pas comme des créanciers, mais plutôt comme des débiteurs du Sud pour des siècles de colonialisme, d'oppression et d'extraction de ressources. Voir également G. Goeminne et E. Paredis (2008), document présenté lors de la *7e conférence mondiale sur la justice environnementale et la citoyenneté mondiale*.

TROISIÈME RECOMMANDATION

Démocratiser la gouvernance des systèmes financiers et alimentaires.

Comme le souligne le Secrétaire général de l'ONU, nous devons «placer les besoins urgents des pays en développement au centre de toutes les décisions et de tous les rouages du système financier mondial». Des institutions telles que la **Banque mondiale et le FMI doivent enfin être réformées pour s'affranchir des préjugés du Nord** en matière de prise de décision. Leurs **protocoles de prêt aux pays en développement doivent faire l'objet d'un examen critique**, afin de rompre avec les pratiques nocives mises en place sous la période de l'ajustement structurel. Cet examen doit également permettre aux pays d'échapper aux pièges de la dette perpétués par les modalités de prêt traditionnelles. Les propositions en faveur d'**une autorité indépendante de la dette souveraine** méritent à ce titre plus d'attention. Dans un contexte marqué par l'ampleur et la diversité des intérêts des créanciers, des processus opaques et des déséquilibres des pouvoirs, une telle autorité pourrait assurer des fonctions de contrôle démocratique et de coordination – un besoin qui se fait cruellement sentir.⁵⁰

Ces réformes doivent aller de pair avec des changements dans la gouvernance des systèmes alimentaires, afin que les pays les plus pauvres du monde et les populations marginalisées (dont les petits producteurs, les communautés souffrant d'insécurité alimentaire et les populations autochtones) puissent faire entendre leur voix pour définir les systèmes alimentaires de demain.⁵¹

En conclusion, **un pays ne devrait plus jamais avoir à choisir entre le remboursement de ses dettes et la sécurité alimentaire de sa population**. Ensemble, les évolutions décrites ci-dessus pourraient constituer un réel tournant dans la manière dont nous abordons la dette. Cela pourrait ouvrir la voie à des finances durables et à la justice mondiale. Les principes et enseignements décrits ci-dessus peuvent servir de base pour mettre en œuvre une action transformatrice sur la dette et ses causes profondes, et ainsi contribuer à réduire notre vulnérabilité face aux pandémies, aux conflits, aux événements climatiques et aux chocs économiques.

En agissant maintenant pour briser le cycle des systèmes alimentaires non durables, de la faim et de la dette, nous pourrions regarder 2022 non plus comme le départ d'une période de crise alimentaire, mais comme le réveil qui a déclenché une décennie de transformation.

⁵⁰ Dans le Financial Times, le secrétaire général de la CNUCED a déclaré: «Il est urgent de mettre en place une autorité indépendante chargée de la dette souveraine, qui s'engage auprès des intérêts des créanciers et des débiteurs, tant institutionnels que privés. Au minimum, une telle autorité devrait fournir des directives cohérentes pour suspendre les paiements de la dette dans les situations de catastrophe, et fournir des conseils d'experts aux gouvernements dans le besoin. En outre, un registre de la dette publique des pays en développement permettrait aux prêteurs et aux emprunteurs d'accéder aux données relatives à la dette. Cela contribuerait grandement à accroître la transparence de la dette, à renforcer la gestion de la dette, à réduire le risque de surendettement et à améliorer l'accès au financement.»

⁵¹ Le prochain rapport d'IPES-Food, intitulé «Who's Tipping the Scales?», met en garde contre l'emprise des entreprises sur la gouvernance des systèmes alimentaires – une mainmise qui tend à remodeler les systèmes alimentaires pour servir des intérêts privés au détriment de l'intérêt général. Par exemple, les sociétés transnationales participent activement à la négociation d'accords commerciaux internationaux, régionaux et bilatéraux qui déterminent la manière dont le commerce et les investissements sont régis dans le secteur agroalimentaire. Dans ce rapport, IPES-Food propose une vision audacieuse pour démocratiser la gouvernance des systèmes alimentaires par le biais de mécanismes de participation inclusifs fondés sur les droits de l'homme et l'intérêt public.

Cadres novateurs pour lutter contre la dette et les injustices mondiales

- Le Groupe de la société civile pour le financement du développement (Civil Society Financing For Development Group) a appelé l'Assemblée générale des Nations unies à constituer un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée («mécanisme d'allégement de la dette souveraine») pour travailler à l'élaboration d'un cadre de «restructuration multilatérale de la dette souveraine». Ce cadre devra permettre de mener à l'annulation immédiate de la dette de tous les pays dans le besoin, y compris les pays à revenu faible et intermédiaire. Cette décision sera prise après évaluation des besoins des pays pour financer leur développement, et concernera les dettes contractées auprès de tout type de créanciers (bilatéraux, multilatéraux et privés). Ce cadre devra également fournir: des principes consensuels sur l'emprunt et le prêt responsables et la garantie de leur respect; la création d'un registre accessible au public des données relatives aux prêts et à la dette; une évaluation de la viabilité de la dette basée sur des indicateurs d'impact sur les droits de l'homme et le développement ; et une analyse des risques systémiques posés par le secteur financier et la mise en œuvre de mesures pour y faire face, y compris sur la réglementation et la supervision de la gestion d'actifs («Finance de l'ombre/ shadow banking») et les agences de notation financières. Ce cadre devra enfin faire émerger un nouveau consensus mondial sur l'importance critique de la gestion des comptes de capitaux, et ce, au-delà de la période précédent ou suivant une crise.
- **Annulation de la dette de l'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale.** 2023 marque le 70e anniversaire des accords de Londres sur la dette de 1953 qui annulèrent la moitié de la dette de l'Allemagne de l'Ouest, après que celle-ci ait hérité de la totalité de la dette de l'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale. À l'époque, le ratio entre la dette et le PIB de l'Allemagne de l'Ouest était de 25 %, soit un taux relativement faible par rapport aux pays fortement endettés d'aujourd'hui. Contrairement aux accords de restructuration modernes, l'accord de Londres sur la dette incluait tout type de créanciers: des gouvernements étrangers comme les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Égypte et le Pakistan, ainsi que des individus et des entreprises. Plutôt que d'enclencher des mesures d'austérité et des sanctions, un défaut de paiement de la dette aurait conduit à des consultations et à des négociations (bien que celles-ci n'aient jamais été nécessaires dans la pratique). L'annulation et la restructuration de la dette de l'Allemagne ont ouvert une période historique de croissance et de prospérité pour le pays et de paix pour la région.
- **Audits et annulations de la dette envers la Norvège.** En 2006, le gouvernement norvégien a créé un important précédent lorsqu'il a endossé la responsabilité de la défaillance d'un programme de développement des transports maritimes lié à des prêts accordés à sept pays. En conséquence, la Norvège accepta d'annuler 437 millions de dollars de dettes. En 2012, le gouvernement s'est engagé à évaluer la légitimité des dettes des pays en développement envers la Norvège, devenant ainsi le premier pays à réaliser un audit de la dette des créanciers.
- **Audit et annulation de la dette illégitime en Équateur.** En 2007, après des années de mobilisation, l'Équateur est devenu le premier pays à examiner officiellement les origines et la légitimité de sa dette extérieure. Une commission d'audit indépendante a examiné tous les prêts accordés entre 1976 et 2006, y compris les dettes envers les États, le FMI, la Banque mondiale et les créanciers privés. La commission a constaté que des prêts abusifs avaient causé des «dommages incalculables» à la société équatorienne, violant parfois les lois nationales et internationales. Un montant considérable de la dette du gouvernement a été jugé illégal et inéligible au remboursement, et en 2008, l'Équateur a suspendu les paiements sur 70 % de ses obligations, économisant ainsi au moins 7 milliards de dollars et facilitant l'augmentation des dépenses en matière de santé, d'éducation, d'infrastructures et d'emploi dans les années qui ont suivi.

- **Appel des États des Caraïbes pour obtenir** réparation et annulation de la dette. En 2014, à travers un plan d'action comprenant 10 axes majeurs, les pays des Caraïbes ont lancé un appel commun pour obtenir l'annulation de la dette. Ce plan d'action visait notamment à demander des réparations aux pays européens impliqués dans la traite des esclaves africains, l'accaparement des terres et le génocide des communautés indigènes des Caraïbes. Les plantations de sucre de la région étaient principalement détenues et exploitées par les Britanniques, les Français, les Espagnols, les Hollandais et les Danois. Bien que le Premier ministre néerlandais ait présenté ses excuses en 2022 pour le rôle joué par les Pays-Bas pendant 250 ans dans la cruelle traite des esclaves, ni les Pays-Bas ni aucun des autres gouvernements impliqués n'ont accepté de payer de réparations à ce jour.
- Plusieurs initiatives ont demandé la création d'un **dispositif de mise en suspens automatique de la dette** en cas de catastrophes. Ces appels ont été notamment lancés dans le cadre de l'Initiative de Bridgetown, dirigée par le Premier ministre de la Barbade, Mia Mottley. Cette initiative vise à définir des *clauses qui permettraient de suspendre le service de la dette pendant deux ans à la suite d'une catastrophe naturelle ou d'une pandémie*, parallèlement à l'apport de subventions (et non de prêts) pour la reconstruction du pays. L'initiative préconise également que les petites nations insulaires en développement, qui se trouvent en première ligne du changement climatique, aient accès à des capitaux à bas coût pour lutter contre et s'adapter aux effets du réchauffement climatique, sans que cela alourdisse la dette étatique. Toutefois, les critiques ont rétorqué que les propositions de Bridgetown ne rompaient pas avec les modalités d'emprunt et les relations de pouvoir qui ont mené aux crises actuelles.

Recommandations pour briser le cycle des systèmes alimentaires non durables, de la faim et de la dette



1

Parvenir à un allègement de la dette et mobiliser des financements pour le développement

dont la portée et l'ampleur sont adaptées à la reprise post COVID-19 et à l'action climatique, ainsi qu'à la mise en place de systèmes alimentaires résilients et à l'atteinte des objectifs de développement durable.

2

Réparer les injustices historiques du système alimentaire

et restituer les ressources aux pays du Sud.

3

Démocratiser la gouvernance des systèmes financiers et alimentaires

pour donner priorité aux besoins des pays les plus pauvres et des populations marginalisées.

ROMPRE LE CYCLE DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES NON DURABLES, DE LA FAIM ET DE LA DETTE

REMERCIEMENTS

Le groupe d'experts souhaite remercier Nick Jacobs pour avoir dirigé l'élaboration et la rédaction du rapport, Nicole Pita, Pablo Thorne, Marina Yamaoka et Anna Paskal pour leur aide cruciale aux travaux de recherche, ainsi que Bhumika Muchhala, Raouf Mohamed et Jerome Phelps pour leurs précieuses révisions.

À PROPOS D'IPES-FOOD

Le Panel international d'experts sur les systèmes alimentaires durables (IPES-Food) vise à éclairer les débats politiques sur la réforme des systèmes alimentaires en effectuant des travaux de recherche, et en s'engageant directement dans des processus politiques à travers le monde. Il réunit des agronomes, des spécialistes de l'environnement, des nutritionnistes, des sociologues et des économistes du développement, ainsi que des représentants d'ONG et de mouvements sociaux. Le Panel est coprésidé par Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, et Lim Li Ching, chercheur principal au sein de Third World Network.



Ce projet a été parrainé par la Rosa-Luxemburg-Stiftung avec des fonds du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement de la République fédérale d'Allemagne. La présente publication peut être, intégralement ou en partie, utilisée gratuitement par des tiers, à condition de faire correctement référence à la publication originale.

Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité d'IPES-Food et ne reflète pas nécessairement la position de la Rosa-Luxemburg-Stiftung.



ipes-food.org



@IPESfood