



Série spéciale sur la COVID-19

Les notes de la série spéciale sont rédigées par des experts du FMI dans le but d'aider les pays membres à faire face aux conséquences économiques de la COVID-19. Les avis exprimés dans ces notes n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribués au Fonds monétaire international, à son conseil d'administration ou à sa direction.

29 juin 2020

Les marchés des denrées alimentaires en temps de COVID-19

Tewodaj Mogues¹

En plus des problèmes de santé et des décès liés à la COVID-19, l'une des conséquences les plus importantes des perturbations de la production et de la perte de revenus sur le bien-être pourrait être l'accès réduit à l'alimentation. L'augmentation du nombre de personnes souffrant de la faim et de la malnutrition durant cette pandémie est une menace potentielle qui pèse avant tout sur les pays à faible revenu mais n'épargne pas les pays avancés. Il y a une dizaine d'années, la crise mondiale des prix des denrées alimentaires a rendu les ménages urbains d'Afrique particulièrement vulnérables face à l'insécurité alimentaire, a provoqué des troubles qui ont éclaté dans plusieurs pays et conduit à la prise de mesures qui ont certainement exacerbé la volatilité des prix. Le contexte actuel est à la fois similaire et différent sur certains plans importants. La présente note donne un aperçu des principaux enjeux pour les marchés des denrées alimentaires en temps de COVID-19 et examine les implications essentielles pour les politiques de dépenses, qui devront être adaptées aux circonstances propres à chaque pays. Elle présente les informations connues à ce jour concernant 1) la production agricole en tant qu'étape des chaînes d'approvisionnement, 2) les composantes à mi-parcours et en aval des chaînes d'approvisionnement, 3) la demande, l'évolution des prix et la sécurité alimentaire, 4) les tendances et les recommandations en matière de commerce international des denrées alimentaires, et 5) les politiques existantes et proposées, et les interventions visant à améliorer l'accès à l'alimentation.

I. LA PRODUCTION AGRICOLE : ÉTAPE DE LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT²

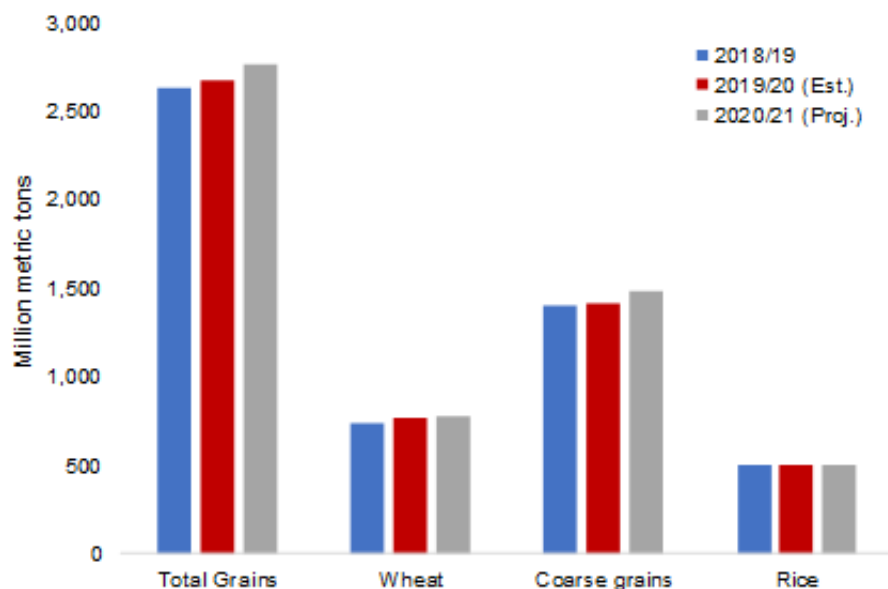
La production mondiale des produits agricoles de base devrait rester stable. De fait, les dernières projections, qui tiennent compte de la COVID-19, montrent une légère augmentation de leur production

¹Pour toute question ou tout commentaire concernant cette note, veuillez vous adresser à cdsupport-spending@imf.org.

²Cette partie porte principalement sur les cultures agricoles. L'incidence de la COVID-19 sur les produits d'origine animale, à mi-parcours et en aval des chaînes d'approvisionnement, sera traitée dans la Section 2.

mondiale en 2020/21 par rapport aux années précédentes, et les prévisions pour les céréales semblent favorables (voir graphique 1; Département de l'agriculture des États-Unis, 2020a; Glauber et al., 2020). Ce sont les conditions dans une poignée de pays qui détermineront la production mondiale. En effet, l'Union européenne et quatre pays (Argentine, Chine, Brésil et États-Unis) représentent les trois quarts de la production mondiale de maïs (Département de l'agriculture des États-Unis, 2020b). Il sera donc particulièrement important d'y suivre la situation pour établir des prévisions³.

GRAPHIQUE 1. Production agricole mondiale



Source : d'après les données du Département de l'agriculture des États-Unis (2020a).

Note : La production totale de céréales correspond à la somme de la production de blé, de céréales secondaires et de riz. Les céréales secondaires comprennent le maïs, le sorgho, l'orge, l'avoine, le seigle, le millet et les mélanges de céréales. Le riz est blanchi.

Dans la majorité des cas, la saison des semis a été lancée avant que la perturbation des échanges ne complique l'importation d'intrants. Cette perturbation due à la pandémie pourrait, à l'avenir, influencer sur l'accès aux intrants des pays à faible revenu qui achètent leurs engrais, produits chimiques et semences améliorées à l'étranger. Les marchés fournisseurs d'intrants (en particulier d'engrais), qui sont fortement concentrés, peuvent, à ce stade, aggraver le risque encouru par les importateurs d'intrants (Opazo, Pound et Weber, 2020). Toutefois, à ce jour, rien n'indique que les pénuries d'intrants provoqueront une baisse générale et majeure de la production des produits de base. La saison des semis s'étendant principalement de mars à mai, avec des variations selon la géographie et les semences (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2010), la plupart des pays se sont procuré les intrants nécessaires avant que l'apparition récente de signes de perturbation due à la COVID-19 ne limite ces importations. Les agriculteurs de Chine, où la crise sanitaire a frappé des semaines et des mois avant le reste du monde, comptent parmi les exceptions : une enquête réalisée en février auprès d'agriculteurs et d'entreprises chinois révèle que 60 % des agriculteurs ont subi une pénurie d'intrants, le manque de fourrage ayant entraîné la mort d'une partie des animaux d'élevage (Zhang, 2020)⁴.

³FAOSTAT, la base de données statistiques de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, fournit des informations détaillées sur la production. Des renseignements sur la consommation, les importations et les exportations par pays, et les produits de base sont disponibles dans la base de données sur les bilans alimentaires de FAOSTAT. Le site de l'Organisation propose des fiches de présentation des pays détaillées.

⁴Dans certaines régions, la COVID-19 amplifie d'autres grandes catastrophes naturelles qui auront une incidence plus grande encore sur la production de denrées alimentaires et la logistique : l'invasion de sauterelles dont souffre l'Afrique de l'Est depuis cinq mois est à l'origine de la destruction massive des

La pénurie de main d'œuvre due à la maladie pourrait perturber les récoltes à l'automne. Si, dans les pays avancés et plusieurs pays émergents, la culture des produits agricoles de base est largement mécanisée, ce n'est pas le cas des pays à faible revenu où la récolte exige encore de la main d'œuvre, des bêtes et des biens d'équipement. À ce jour, les zones rurales de ces pays ne sont pas encore massivement touchées par la maladie. Mais elles pourraient avoir à faire face à une pénurie de main d'œuvre si des agriculteurs sont contaminés d'ici à la récolte des principales cultures (de septembre à novembre). La production mondiale étant dominée par quelques grands pays à revenu élevé et quelques pays émergents qui recourent de manière intensive à la mécanisation pour les cultures de base, elle ne sera pas nécessairement entamée par ces tendances. En revanche, on pourrait assister à des pénuries de production, précisément dans les pays où de telles pénuries viendraient aggraver l'insécurité alimentaire⁵.

La récolte des produits de base de grande valeur est davantage pénalisée par les pénuries de main d'œuvre que celle des cultures de base. Les répercussions de la maladie et des mesures de confinement sur l'activité agricole ne seront pas les mêmes en fonction des types de cultures. La récolte des produits de base de grande valeur, tels que les fruits et les légumes, nécessite considérablement plus de main d'œuvre que celle des céréales telles que le riz, le blé et le maïs, même dans les pays avancés. En Europe, le cycle de récolte pâtit déjà de la fermeture des frontières, qui empêche les travailleurs saisonniers d'Europe centrale et de l'Est de se rendre dans d'autres pays européens pour y récolter les fruits et les légumes (Organisation internationale du Travail, 2020a). Cela peut s'avérer être une contrainte majeure pour l'agriculture de grande valeur, en particulier dans les pays à revenu élevé, où les travailleurs saisonniers migrants représentent une part importante des heures travaillées dans le secteur agricole. Toutefois, les migrations des villes vers les campagnes au sein des pays pourraient partiellement compenser le déclin de la main d'œuvre agricole. Ces migrations temporaires ont, par exemple, été observées à grande échelle en Inde⁶ et ailleurs.

II. APRÈS LA PRODUCTION : PERTURBATIONS À MI-PAROURS ET EN AVAL DES CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT AGROALIMENTAIRES

Les acteurs qui se trouvent en aval de la chaîne d'approvisionnement rencontrent davantage de difficultés que ceux chargés de la production. Les étapes qui suivent la production ont généralement lieu dans des zones urbaines et périurbaines avec une plus grande densité de population, et présentent donc un plus grand risque d'infection et sont soumises à des mesures gouvernementales limitant l'activité. Les chaînes d'approvisionnement transitoires, notamment les petites et moyennes entreprises informelles du secteur alimentaire qui sont prévalentes en Afrique et en Asie, dépendent davantage des travailleurs que des machines pour des activités telles que la transformation, le transport et le stockage. La viabilité de ces entreprises est donc particulièrement mise à mal par le confinement des travailleurs (Reardon et al., 2020). Leur faible capacité logistique et financière de garantir le respect des normes d'hygiène et de santé sur les lieux d'activité accroît leur relative vulnérabilité. Dans de nombreux pays, les entreprises qui vendent, transforment et font commerce des denrées alimentaires sont considérées comme essentielles, et, par conséquent, bénéficient, en partie du moins, d'un assouplissement des restrictions liées à la COVID-19 qui leur sont imposées. Mais les petites entreprises informelles qui dominent ce secteur dans les pays à faible revenu peinent à encaisser les pertes

cultures et du bétail, et une grave sécheresse en Argentine a asséché le cours d'eau principal par lequel les céréales sont acheminées vers les ports d'exportation.

⁵À ce jour, la présence du virus est inégale dans les régions d'un même pays. Cette diffusion hétérogène pourrait créer des problèmes d'accès à l'alimentation si les marchés et les systèmes de transport ne sont pas suffisamment performants pour rediriger les surplus vers les zones déficitaires.

⁶«Desperate to go home, Indian migrant workers face tough choice amid world's largest lockdown», 29 mars 2020.

entraînées par les restrictions en place, comme les règles de distanciation sociale qui limitent le nombre de clients autorisés en même temps dans un magasin, et les heures d'ouverture réduites⁷.

Même les chaînes d'approvisionnement modernes des pays avancés ne sont pas épargnées par les perturbations liées à la COVID-19. Celles-ci ont des conséquences néfastes sur les agriculteurs et les consommateurs, par effet d'entraînement en amont et en aval respectivement. Par exemple, parmi les quelques 500 000 employés de 115 usines de transformation de la viande aux États-Unis, on a recensé plus de 4 900 cas positifs en avril (Dyal et al.; 2020), soit un nombre (3,3 %) environ 13 fois supérieur au nombre de cas positifs recensés dans la population au même moment (0,2 %)⁸. Quarante usines de transformation et de conditionnement ont dû fermer temporairement leurs portes, réduisant, selon les estimations, l'approvisionnement des revendeurs en bœuf et en porc de 25 % en trois semaines. On a d'abord pensé que les éleveurs seraient contraints d'euthanasier les millions de porcs qu'ils ne pourraient plus vendre aux usines, mais la réouverture de ces dernières et d'autres ajustements ordonnés par les autorités ont permis de grandement réduire ce chiffre. Dans les pays où l'agriculture est dominée par une forte concentration des marchés, la possibilité que les perturbations liées à la COVID-19 soient exploitées par une poignée de grands décideurs de prix, au détriment des agriculteurs et des consommateurs, a soulevé des inquiétudes. Les perturbations constatées dans les chaînes d'approvisionnement modernes peuvent aussi survenir au moment de la vente et de la prestation de services, lorsque la fermeture des restaurants modifie la composition de la demande du consommateur final. Par exemple, les agriculteurs belges ont eu à gérer un surplus et un gaspillage de pommes de terre de grande ampleur car les ventes d'un plat national à base de ce produit, généralement consommé dans les restaurants et les bars (mais pas à la maison), avaient cessé. Le gaspillage de produits de base de grande valeur et périssables, tels que les fruits, les légumes et le lait, constaté sur les exploitations, s'explique par la rupture de la demande entre les exploitations et les restaurants dans les pays industrialisés, ce qui semble indiquer un manque de souplesse des chaînes d'approvisionnement, qui n'ont pas su s'adapter aux nouvelles structures d'écoulement des produits.

III. DEMANDE, AUGMENTATION DES PRIX ET INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

La baisse de la demande, liée à la perte de revenus en temps de COVID-19, a une incidence plus grande sur l'insécurité alimentaire que les difficultés d'approvisionnement. En effet, l'une des grandes menaces qui pèsent sur la demande est la potentielle perte généralisée de revenus imputable aux mesures de confinement et à la maladie, qui empêchent les personnes de se rendre au travail, ainsi que le déclin de la part de la demande extérieure dans les exportations. On estime que d'ici à la fin du mois de juin 2020, la COVID-19 sera responsable d'une diminution de 10,5 % du nombre d'heures travaillées dans le monde par rapport au début de l'année (Organisation internationale du travail, 2020b). L'extrême pauvreté (moins de 1,90 dollar américain par jour) devrait progresser de 20 % en 2020 (Laborde et al., 2020b). Du fait de ces pertes de revenus, dont pâtissent majoritairement les ménages urbains, le nombre de personnes susceptibles d'être touchées par l'insécurité alimentaire aiguë⁹ pourrait quasiment doubler, passant de 135 millions en 2019 à 265 millions, et plus de 30 pays pourraient connaître une famine d'ici à la fin de l'année (Programme alimentaire mondial, 2020a).

⁷Chaque semaine, le FMI met à jour l'inventaire des principales mesures économiques prises par les gouvernements en réaction à la COVID-19. Pour nombre de pays, les renseignements donnés présentent également les mesures relatives aux marchés des denrées alimentaires et à l'accès à l'alimentation. Laborde et al. (2020a) ont établi un inventaire des mesures prises à l'échelle mondiale, qu'ils mettent régulièrement à jour et qui répertorie les restrictions imposées aux échanges internationaux de denrées alimentaires durant la pandémie.

⁸Au 27 avril, Worldometer faisait état de 808 516 cas actifs aux États-Unis, soit 0,2 % de la population: www.worldometers.info/coronavirus/country/us/.

⁹L'insécurité alimentaire aiguë correspond aux phases 3 à 5 du Cadre intégré de la classification de la sécurité alimentaire. Dans la phase 3, les ménages : i) soit souffrent de déficits alimentaires se traduisant par une malnutrition aiguë à des taux élevés ou supérieurs à la normale ; ii) soit sont marginalement capables de couvrir le minimum de leurs besoins alimentaires, mais uniquement en épuisant les avoirs relatifs aux moyens d'existence ou grâce à des stratégies pour faire face à la crise.

Les perturbations de l'approvisionnement et la constitution de réserves font monter les prix à la consommation. Cette pression à la hausse, imputable aux nombreuses difficultés rencontrées dans l'approvisionnement (voir ci-dessous), se produit alors même que les prix payés aux exploitants s'effondrent pour certains produits. Par exemple, la fermeture des usines de transformation de la viande réduit la demande de bétail auprès des éleveurs et crée des pénuries chez les revendeurs. La tendance des consommateurs finaux à faire des réserves pourrait contribuer à une envolée des prix des denrées alimentaires (Swinnen, 2020). Dans les pays à faible revenu et les pays émergents, les personnes qui ont les moyens économiques de faire des réserves comptent parmi les plus aisées. Ce comportement pourrait aggraver l'insécurité alimentaire, mais, selon toute vraisemblance, seulement de manière légère et temporaire, compte tenu des capacités de stockage limitées des ménages. Ces facteurs s'accompagnent d'une dépréciation des taux de change dans les pays à faible revenu, dont beaucoup sont des importateurs nets de denrées alimentaires et risquent donc de voir les prix à l'importation augmenter. Dans les pays en développement, il est probable que la hausse des prix sera quelque peu contenue par la perte de revenus car même si l'élasticité-revenu de la demande alimentaire est moindre que celle de la plupart des autres biens, dans les pays à faible revenu (où l'alimentation constitue un poste de dépense plus important dans le budget des ménages), elle reste plus grande que dans les pays avancés (Mellor, 1988). Enfin, toutes choses étant égales par ailleurs, la baisse des prix du pétrole, imputable en partie à la diminution des déplacements et de l'activité industrielle en raison de la COVID-19, ayant rendu le transport des denrées alimentaires meilleur marché, les prix de celles-ci diminueront. Comme expliqué ci-dessous, l'incidence nette des facteurs susmentionnés et d'autres facteurs sur les prix à la consommation demeure une hausse manifeste pour la plupart des denrées.

Les denrées riches en nutriments sont particulièrement touchées par les chocs liés à la COVID-19, aggravant les répercussions desdits chocs sur la malnutrition. Les ménages des pays en développement à faible revenu, qui constituent des réserves de denrées tendent à accumuler des produits, comme des céréales, des racines et des tubercules, qui peuvent être conservés durant une période prolongée (c'est à dire sans systèmes de réfrigération, qui sont rares dans ces pays). Ainsi, les hausses de prix provoquées par la constitution de réserves ont davantage de risques de concerner ces denrées de base que les produits périssables. De plus, le déclin de la demande alimentaire, lié à la perte de revenus, ne touchera pas tous les types de denrées de la même manière : les ménages auront tendance à se détourner des produits les plus chers, comme les légumes et les fruits¹⁰, dont la demande a une plus grande élasticité-revenu par rapport aux denrées de base (Melo et al., 2015). Ceux-ci sont plus nutritifs que les produits de base et leur plus grande fragilité dans la chaîne d'approvisionnement, ainsi que les chocs dans la demande, devraient aggraver les déficiences en micronutriments.

Les prix à la consommation des denrées alimentaires ont augmenté de manière notable depuis mi-février, une moyenne modérée cachant des variations importantes entre les pays. A priori, il est difficile de dire avec certitude quels seront les effets nets des différents facteurs adverses (problèmes dans la chaîne d'approvisionnement, constitution de réserves, perte de revenus des consommateurs et baisse des prix du pétrole) sur les prix. Une analyse empirique des données récemment compilées par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) montre une augmentation nette des prix payés par les consommateurs finaux. En l'espace de trois mois environ (du 14 février au 18 mai 2020)¹¹, les prix moyens de différents types de denrées alimentaires à l'échelle mondiale ont augmenté de 2 % à 9 %, la moitié des produits analysés ayant augmenté de 7 % ou plus. Toutefois, ces moyennes cachent des variations importantes d'un

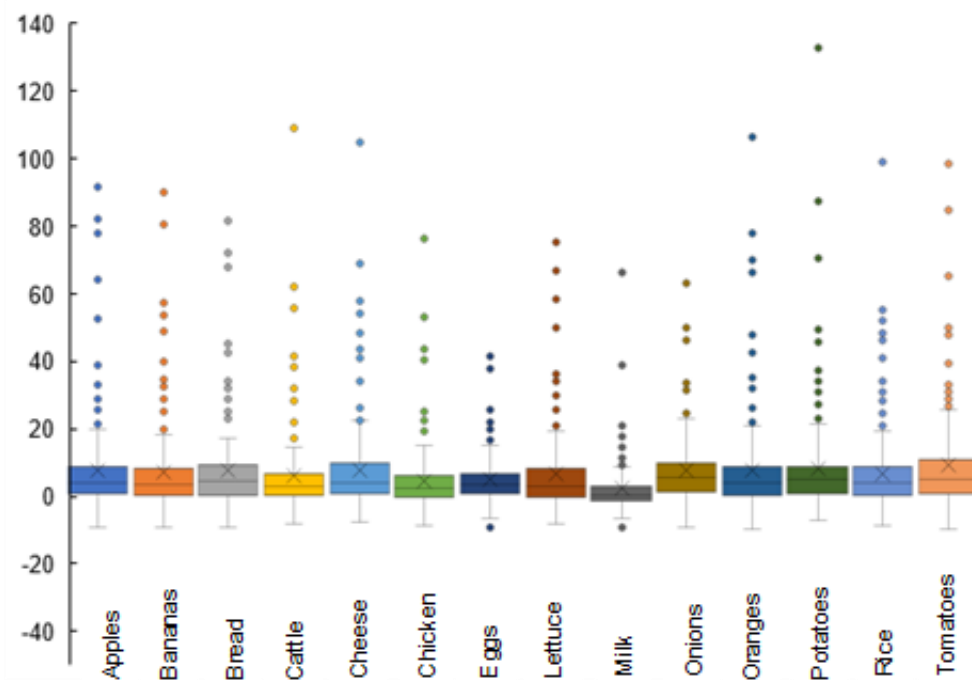
¹⁰ Ce phénomène fait l'objet d'une brève analyse du cas de l'Éthiopie (Tamru et al., 2020).

¹¹ La nouvelle base de données de haute fréquence sur la COVID-19 (accessible au personnel du FMI) répertorie depuis peu les prix à la consommation des denrées alimentaires (et d'autres produits). Les données du FMI et de la FAO proviennent de la même source : [Numbeo](#). L'une des limites de cette source est que les prix ne sont pas régulièrement mis à jour pour chaque lieu ou ville. Si cela était le cas, on pourrait analyser plus rapidement les effets de la COVID-19 sur l'évolution des prix.

pays à l'autre (voir Figure 2). Par exemple, au cours de cette période, les prix du pain ont augmenté de 80 % en Côte d'Ivoire, ceux du riz ont doublé aux Maldives et ceux des pommes de terre ont gonflé de 133 % au Guyana. De même, il semble y avoir des variations de prix importantes au sein des pays. Notre analyse d'un ensemble de données très détaillées sur les prix des denrées alimentaires dans un échantillon de pays (International Food Policy Research Institute, 2020) montre, par exemple, qu'en Inde, le coefficient de variation des prix d'un marché à l'autre (pour un même jour et un même produit de base) est de 13,6 % en moyenne¹².

FIGURE 2. Répartition par pays des variations en pourcentage des prix à la consommation sur trois mois

(du 14 février au 18 mai 2020 pour des produits donnés)



Source : auteur, sur la base de l'outil de suivi des prix alimentaires de la FAO. Notes : Les lignes horizontales à l'intérieur de chaque rectangle correspondent au pays médian, et les bords supérieurs et inférieurs des rectangles correspondent aux pays qui se trouvent aux 25e et au 75e centiles, respectivement. Le « x » correspond à l'observation médiane. Les traits horizontaux des barres verticales indiquent les valeurs adjacentes les plus élevées et les plus basses, et correspondent au minimum et au maximum uniquement lorsqu'il n'y a pas de point au-dessous ou au-dessus de ceux-ci. Ces points représentent les pays qui se trouvent en dehors des valeurs adjacentes.

IV. COMMERCE INTERNATIONAL DE PRODUITS AGRICOLES : RETOUR DES RESTRICTIONS À L'EXPORTATION

Lors de la crise des prix alimentaires de 2008, plusieurs pays ont imposé des restrictions à l'exportation des produits alimentaires, et certains les réintroduisent aujourd'hui. Il y a plus d'une décennie, lors de la crise mondiale des prix des denrées alimentaires, 33 pays ont restreint les exportations entre janvier 2007 et mars 2011, l'objectif étant d'éviter que la population ne vive une nouvelle augmentation des prix sur les marchés intérieurs (Sharma, 2011). Durant la crise de la COVID-19, en moins de deux mois (du 18 mars au 11 mai), 22 pays ont mis en place des restrictions à l'exportation d'un ou plusieurs produits alimentaires (Laborde et al., 2020a), et plusieurs pays ont, en complément de ces mesures, abaissé les droits de douane sur les denrées

¹²C'est à dire que, en termes absolus, l'écart-type des variations de prix sur les marchés pour un même jour et un même produit est en moyenne 13 fois supérieur à la variation moyenne des prix.

importées afin de réduire les prix intérieurs. Ces restrictions sont particulièrement importantes lorsqu'elles touchent à des denrées de base, surtout lorsque les pays qui les imposent détiennent une part considérable du marché mondial. Elles représentent une menace plus grande pour la sécurité alimentaire dans les pays qui ont un faible taux d'autonomie alimentaire¹³ et où le nombre de personnes souffrant de la faim est relativement plus élevé. Au sein des pays, les populations urbaines dépendent davantage des produits importés que les populations rurales, y compris pour un même produit, et seront donc plus lourdement frappées par les restrictions imposées au commerce des denrées alimentaires¹⁴. Plusieurs de ces restrictions seront en vigueur jusqu'au mois de juin ou au-delà, et pourraient être prolongées.

Les restrictions à l'exportation des denrées alimentaires sont généralement contre-productives pour l'ensemble des acteurs et néfaste pour la sécurité alimentaire mondiale. Anderson et al. (2004) ont établi que les modifications apportées aux restrictions commerciales entre 2006 et 2008 ont conduit à une augmentation des prix des produits alimentaires à l'échelle mondiale qui, pour la moitié des pays étudiés, a été largement supérieure aux bénéfices attendus de ces politiques isolationnistes : les prix intérieurs, bien que plus faibles que les prix internationaux (qui avaient augmenté), étaient néanmoins plus élevés qu'ils ne l'auraient été si les pays n'avaient pas décidé de modifier lesdites restrictions. En 2008, le Fonds monétaire international (FMI) a recommandé la levée des interdictions et des droits d'exportation (FMI, 2008), et le 24 avril 2020, dans un communiqué de presse conjoint avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a rappelé que, dans le cadre des mesures prises pour lutter contre l'insécurité alimentaire due à la COVID-19, il importait de préserver l'esprit d'ouverture des politiques commerciales (FMI, 2020). De même, si les efforts faits par les pays pour faciliter les importations sont les bienvenus (par exemple en limitant les frais de douane et en simplifiant les procédures douanières), les interdictions d'exportation non seulement posent un risque pour la sécurité alimentaire mondiale, mais peuvent aussi, sur le long terme, se retourner contre les pays qui les imposent car des prix plus faibles au niveau national peuvent affaiblir les incitations à la production, favoriser la contrebande vers des pays où les prix sont plus élevés et déclencher un effet de domino, entraînant une augmentation des prix d'autres denrées alimentaires que ces pays importent (OMC, 2020a). Il est essentiel d'adopter une approche multilatérale afin de garantir que tous les pays qui prennent des mesures d'urgence relatives au commerce des denrées alimentaires communiquent en toute transparence le détail des mesures prises à la communauté internationale (par exemple en informant le secrétariat de l'OMC). Dans le cadre de cette approche, les pays devraient s'engager à faire preuve de modération, de façon à ce que ces mesures soient, autant que possible, ciblées, temporaires et proportionnelles (OMC, 2020b).

V. MESURES FISCALES EXISTANTES ET PROPOSÉES VISANT À RENFORCER L'ACCÈS À L'ALIMENTATION DURANT LA COVID-19¹⁵

Les pays devraient s'efforcer de limiter les répercussions négatives des mesures liées à la COVID-19 sur la mise en œuvre des programmes préexistants en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Alors que l'aide alimentaire est plus nécessaire que jamais en temps de COVID-19, plusieurs programmes ont été mis en péril par les mesures qui visent à atténuer la crise sanitaire. Par exemple, avec la fermeture des écoles ordonnée dans 197 pays, les programmes alimentaires scolaires destinés aux enfants issus de familles pauvres ont été suspendus. Le Programme alimentaire mondial (PAM) estime qu'en conséquence, 368 millions d'enfants n'ont pas bénéficié de repas scolaires (PAM, 2020b). En mars, seulement 28 gouvernements avaient mis en place des mesures compensatoires, telles que la distribution aux écoliers de repas à emporter et des

¹³Ce taux, à l'échelle d'un pays et en matière d'alimentation, se calcule comme suit : (production) / (production + importations - exportations). Voir Clapp (2017).

¹⁴Gyimah-Brempong et Kuku-Shittu (2016) donnent l'exemple du riz au Nigéria.

¹⁵Dans certains cas, il existe des mesures non budgétaires tout aussi adaptées, comme des ajustements réglementaires, et auxquelles, le cas échéant, il est brièvement fait allusion dans cette section.

transferts d'argent aux parents. Les autres gouvernements devraient chercher des solutions de remplacement aux repas scolaires et le PAM contribue à pallier les insuffisances dans plusieurs pays. Les mesures visant à renforcer la sécurité nutritionnelle, comme l'apport complémentaire de micronutriments, devraient être garanties afin que, lorsque des systèmes de santé déjà soumis à rude épreuve réaffectent leurs ressources à d'autres activités, elles ne soient pas abandonnées en cours de route.

Les stocks régulateurs de denrées alimentaires visant à stabiliser les prix ne devraient pas être constitués aveuglément car ils ont un coût budgétaire important et ne contribuent pas de manière efficiente à l'amélioration de la sécurité alimentaire. De nombreux pays constituent des stocks alimentaires considérables pour différentes raisons, notamment : i) pour débloquer des denrées en vue de distributions ciblées à des personnes touchées par l'insécurité alimentaire, que ce soit de manière chronique ou temporaire (ces stocks sont généralement appelés « réserves stratégiques de céréales »); ii) pour débloquer des denrées lorsque les prix augmentent, l'objectif étant de maintenir ceux-ci dans une certaine fourchette (communément appelés « stocks régulateurs »). Lors de la crise de 2008, la seconde raison est devenue particulièrement prédominante : un certain nombre de pays en développement et de pays émergents ont établi de nouveaux stocks régulateurs de céréales nationaux ou ont augmenté ceux existant afin de stabiliser les prix intérieurs (FAO et al., 2011). Au début des années 2010, le ratio stocks/consommation moyen à l'échelle mondiale (à l'exception de la Chine), c'est à dire le niveau des stocks régulateurs utilisables par rapport à la consommation, était légèrement au-dessous de 20 %, alors qu'il dépassait les 70 % en Chine (Bobenieth et al., 2012; Organisation de coopération et de développement économiques-FAO, 2013). Les coûts budgétaires du stockage et de l'entretien ont été considérables dans certains pays et, dans de nombreux cas, ont été alourdis par de mauvaises pratiques de fonctionnement, qui ont entraîné des pertes physiques et une dégradation de la qualité des denrées. Le coût des achats de céréales a grimpé, car lesdits achats ont été faits lorsque les prix étaient au plus haut. La rentabilité des stocks régulateurs en matière de réduction de l'insécurité alimentaire est faible car ils ont pour but de réduire les prix pour tous, sans cibler les groupes vulnérables. La stabilisation des prix peut être atteinte par d'autres moyens, notamment en promouvant les échanges transfrontières et d'autres types d'échanges (Banque mondiale, 2012).

Toutefois, les réserves stratégiques de céréales peuvent être un mode d'intervention utile et peuvent s'accompagner de bons alimentaires encourageant une alimentation variée. Contrairement aux stocks régulateurs, les réserves stratégiques de céréales peuvent prévenir l'insécurité alimentaire à un coût bien moindre : elles sont destinées à des situations d'urgence et ne sont débloquées que pour les personnes touchées par l'insécurité alimentaire, généralement en temps de pénurie (Kalkuhl et al., 2016). Cela signifie qu'en dépit d'un certain coût budgétaire, elles peuvent être bien moins importantes en termes de taille que les stocks régulateurs. L'existence d'économies d'échelle met en exergue l'importance de la coopération internationale en vue de constituer des réserves stratégiques de céréales, comme l'ont fait certains organes régionaux, notamment la Réserve de riz d'urgence d'Asie de l'Est. D'autres organes régionaux ont récemment entrepris des efforts similaires, comme la Réserve régionale de sécurité alimentaire, qui bénéficie aux pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Afin de garantir une alimentation variée, l'aide alimentaire distribuée à partir des réserves stratégiques, généralement constituées de denrées de base, devrait être complétée par des distributions de fruits, de légumes et de produits d'origine animale. C'est un élément clé pour réduire la malnutrition due à un apport insuffisant en micronutriments, qui constitue un risque plus important en temps de pandémie, la population se détournant de ces produits en raison d'une baisse de revenus (Heady et Ruel, 2020).

Plus généralement, pour ce qui est de l'objectif d'atténuer l'insécurité alimentaire, il convient de trouver l'équilibre entre distribution directe de denrées, fourniture de produits via des bons alimentaires et

transferts monétaires. Comparée aux bons numériques et à l'aide financière¹⁶, la distribution directe de denrées représente un risque relativement plus grand de propagation du virus, en particulier si les aspects logistiques ne sont pas soigneusement gérés et les bénéficiaires attendent dans des endroits bondés. Une mauvaise gestion et planification peut être la source d'agitation et de bousculades, comme cela s'est produit dans des zones où il y a eu des retards de livraison et où les stocks ont été épuisés avant que tous les bénéficiaires puissent recevoir un colis alimentaire (Jerving, 2020). Durant la crise de la COVID-19, le Vietnam et l'Indonésie ont élaboré une méthode de distribution innovante qui permet de mieux garantir la distanciation sociale : il s'agit de distributeurs de riz disponibles dans des grandes villes, où les personnes (en Indonésie, cela est possible après enregistrement et confirmation du statut de bénéficiaire) peuvent obtenir une quantité déterminée de riz (Thu, 2020). Compte tenu des contraintes logistiques inhérentes au transport et au stockage des produits volumineux, la distribution directe de denrées peut avoir un coût opérationnel plus élevé que la gestion des bons ou des transferts d'argent. Le coût est l'un des facteurs qui a poussé le Sri Lanka à revoir son système de distribution de denrées et à mettre en place un programme de bons alimentaires dès 1979 (Alderman et al., 2018)¹⁷. Cependant, la distribution directe a des avantages potentiels par rapport aux transferts. Tout d'abord, si la sécurité alimentaire est le principal ou l'unique objectif visé, il peut être partiellement dilué si les bénéficiaires utilisent l'argent des transferts à d'autres fins (par ailleurs tout à fait légitimes). Ensuite, la distribution de denrées est utile lorsque les prix sont fortement volatiles car, dans un tel contexte, le pouvoir d'achat conféré par les transferts peut rapidement se détériorer. Dans ce cas, il serait important d'ajuster régulièrement les montants versés afin de suivre la rapide augmentation des prix des produits alimentaires. De la même manière, il conviendrait d'ajuster le montant des bons alimentaires basés sur la valeur (et non sur la quantité). Enfin, en plus d'améliorer l'accès à l'alimentation, les programmes gouvernementaux qui facilitent la distribution directe peuvent être utilisés pour aider les acteurs économiques de la chaîne d'approvisionnement et réduire le gaspillage. Ces programmes consistent souvent à acheter, auprès de fournisseurs, des produits qui, autrement, seraient détruits (voir Section II) et à les mettre à la disposition des banques alimentaires (Département de l'agriculture des États-Unis, 2020c).

Lors de l'élaboration de mesures budgétaires visant à appuyer les acteurs de l'approvisionnement, il conviendrait de s'inspirer des enseignements tirés au tout début de la crise. Par exemple, la perte de récoltes stockées sur des exploitations ou localement en raison de la fermeture des marchés devraient renseigner les gouvernements sur les investissements à réaliser dans des structures de stockages locales. Les denrées alimentaires étant des biens essentiels, il peut être opportun de fournir ou de financer des équipements de protection et des formations aux bonnes pratiques sanitaires afin de garantir la continuité de fonctionnement des petites entreprises ou des entreprises informelles faisant partie des chaînes qui approvisionnent les populations les plus pauvres. Divers mécanismes de compléments de revenus sont déjà à l'étude pour les entreprises mais doivent être échelonnés (en raison de ressources limitées ou de manque de capacités organisationnelles). Les petites et moyennes entreprises pourraient bénéficier en priorité d'une aide précoce, compte tenu du caractère essentiel des produits qu'elles fournissent aux populations. Les chaînes d'approvisionnement efficaces de dernière minute, qui desservent les consommateurs des pays à revenu plus élevé sont, elles aussi, vulnérables. Dans leur cas, des mesures non budgétaires pourraient s'avérer essentielles. Par exemple, une plus grande souplesse réglementaire permettrait de rediriger les denrées destinées aux restaurants vers des magasins et des structures de don alimentaire afin d'éviter le gaspillage des produits et d'améliorer l'accès à l'alimentation. Dans les pays où les étrangers représentent une part importante de la main d'œuvre agricole et où la majorité des travailleurs sont sans papiers, il pourrait devenir primordial de

¹⁶Pour une analyse détaillée des transferts monétaires numériques en temps de COVID-19, voir Una et al. (2020).

¹⁷Alderman et al. (2018) proposent un aperçu intéressant et détaillé de l'histoire, du fonctionnement et de l'efficacité des systèmes de distribution de denrées, de bons et de transferts monétaires visant la sécurité alimentaire, en s'attardant sur le cas de six pays.

réduire les barrières à l'immigration des travailleurs agricoles étrangers (Conseil des relations étrangères, 2020).

Un organe de financement multidonateurs pourrait renforcer la cohérence des efforts internationaux en faveur de la sécurité alimentaire et l'idée mérite d'être évaluée avec soin. En 2010, en réponse aux précédentes crises des prix des denrées alimentaires, le G-20 a établi le Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. Ce dernier a permis de rassembler les ressources issues des dons afin de financer les efforts faits pour réduire la faim et aider l'agriculture dans les pays à faible revenu grâce à des investissements productifs et sociaux. À ce jour, il a permis de distribuer 1,3 milliard de dollars américains sous forme d'aides. Plutôt que de se substituer à d'autres formes d'assistance budgétaire fournie par des organes bilatéraux et multilatéraux, il agit en complément de celles-ci (Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, 2020). Dans un récent communiqué, les responsables du Programme ont affirmé leur volonté d'assouplir et d'adapter les processus d'allocation des ressources afin de répondre aux besoins et de soulager la pression qui pèse sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en temps de pandémie. La plupart des ressources des gouvernements et d'autres donateurs étant affectées à la lutte contre les effets immédiats de la COVID-19, le Programme serait bien placé pour mobiliser l'appui du G-20 afin d'aider les systèmes alimentaires à se remettre de la pandémie à moyen et long terme. Compte tenu des efforts considérables qu'il faudra peut-être fournir et des efforts déjà en cours qui sont déployer pour soutenir les chaînes d'approvisionnement et l'accès à l'alimentation durant la pandémie de COVID-19, une évaluation des coûts réalisée par un organisme de recherche disposant des compétences en la matière se justifierait pour estimer les dépenses publiques nécessaires.

Bibliographie

- Alderman, Harold, Ugo Gentilini, and Ruslan Yemtsov (ed.), 2018, "[The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?](#)" (Washington: World Bank).
- Anderson, Kym, Maros Ivanic, and William J. Martin, 2014, "Food Price Spikes, Price Insulation, and Poverty," Ch. 8 (pp. 311–39) in *The Economics of Food Price Volatility*, ed. by Jean-Paul Chavas, David Hummels, and Brian D. Wright (Chicago: University of Chicago Press).
- Bobenrieth, Eugenio, Brian Wright, and Di Zheng, 2012, "[Stock-to-Use Ratios as Indicators of Vulnerability to Spikes in Global Cereal Markets](#)," Research Paper No. 1, presented at 2nd Session of the Agricultural Market and Information Systems (AMIS) at the United Nations Food and Agriculture Organization, Rome, October 3, 2012.
- Council on Foreign Relations (CFR), 2020, "[Coronavirus and Farmworkers: Is the Food Supply at Risk?](#)," April 29, 2020 (New York: Council on Foreign Relations).
- Clapp, Jennifer, 2017, "[Food Self-Sufficiency: Making Sense of it, and When it Makes Sense](#)," *Food Policy*, Vol. 66, pp. 88–96.
- Dyal, Jonathan W., Michael P. Grant, Kendra Broadwater, and others, 2020, "[COVID-19 Among Workers in Meat and Poultry Processing Facilities—19 States, April 2020](#)," *Morbidity and Mortality Weekly Report*, Vol. 69, No. 18, pp. 557–61, May 8, 2020.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2010, "[Crop Calendar—An Information Tool for Seed Security](#)," (Rome: Food and Agriculture Organization).
- _____, International Fund for Agricultural Development (IFAD), International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Conference on Trade and Development (UNCTAD), World Food Programme (WFP), World Bank Group, World Trade Organization (WTO), International Food Policy Research Institute (IFPRI), United Nations High Level Task Force on Global Food Security (UN HLTf), 2011, "[Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses](#)," Policy Report for G20.
- Global Agriculture & Food Security Program (GAFSP), 2020, "[Statement from GAFSP Co-Chairs: GAFSP and COVID-19](#)," April 29, 2020.
- Glauber, Joseph, David Laborde, William Martin and Rob Vos, 2020, "[COVID-19: Trade Restrictions are Worst Possible Response to Safeguard Food Security](#)," Issue Post, March 27, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).

- Gyimah-Brempong, Kwabena, and Oluyemisi Kuku-Shittu, 2016, "Evolution of Rice Consumption and Demand Patterns," Ch. 2 (pp. 21–50) in *The Nigerian Rice Economy: Policy Options for Transforming Production, Marketing, and Trade*, ed. by Kwabena Gyimah-Brempong, Michael Johnson, and Hiroyuki Takeshima (Philadelphia: University of Pennsylvania Press).
- Headey, Derek, and Marie Ruel, 2020, "The COVID-19 Nutrition Crisis: What to Expect and How to Protect," Issue Post, April 23, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- International Food Policy Research Institute (IFPRI), Accessed June 1, 2020, "COVID-19 Food Price Monitor Tool: South Asia and Africa South of the Sahara," Food Security Portal (Washington: International Food Policy Research Institute).
- International Labour Organization (ILO), 2020a, "COVID-19 and the Impact on Agriculture and Food Security," ILO Sectoral Brief, April 17, 2020 (Geneva: International Labor Organization).
- _____, 2020b, "COVID-19 and the World of Work. Third Edition, Updated Estimates and Analysis," ILO Monitor, April 29, 2020 (Geneva: International Labor Organization).
- International Monetary Fund, 2008, "Food and Fuel Prices—Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses," June 30, 2008 (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2020, "WTO and IMF Heads Call for Lifting Trade Restrictions on Medical Supplies and Food," IMF Press Release No. 20/187, April 24, 2020 (Washington: International Monetary Fund).
- Jerving, Sara, 2020, "Cash Transfers Lead the Social Assistance Response to COVID-19," Inside Development, DevEx, April 14, 2020.
- Kalkuhl, Matthias, Joachim von Braun, and Maximo Torero (ed.), 2016, "Food Price Volatility and Its Implications for Food Security and Policy," (Cham, Switzerland: Springer).
- Laborde, David, Abdullah Mamun, and Marie Parent, Accessed May 20, 2020a, "Food Export Restrictions in the Era of COVID-19," Food Security Portal (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Laborde, David, William Martin, and Rob Vos, 2020b, "Poverty and Food Insecurity Could Grow Dramatically as COVID-19 Spreads," Research Post, April 16, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Melo, Patricia C., Yakubu Abdul-Salam, Deborah Roberts, Alana Gilbert, Robin Matthews, Liesbeth Colen, Sébastien Mary, and Sergio Gomez Y Paloma, 2015, "Income Elasticities of Food Demand in Africa: A Meta-Analysis," JRC Technical Reports (Brussels: European Commission).
- Mellor, John W., 1988, "Food Demand in Developing Countries and the Transition of World Agriculture," *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 15, Issue 4, pp. 419–36.
- OECD-FAO, 2013, "OECD-FAO Agricultural Outlook 2013–2022," OECD-FAO Agricultural Outlook (Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).
- Opazo, Cristian Morales, Jonathan Pound, and Regine Weber, 2020, "Policy Responses to Keep Input Markets Flowing in Times of COVID-19," Policy Brief (Rome: Food and Agriculture Organization).
- Reardon, Thomas., Marc F. Bellemare, and David Zilberman, 2020, "How COVID-19 May Disrupt Food Supply Chains in Developing Countries," Guest Post, April 2, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Sharma, Ramesh, 2011, "Food Export Restrictions: Review of the 2007–2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures," FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 32 (Rome: Food and Agriculture Organization).
- Swinnen, Johan, 2020, "Will COVID-19 Cause Another Food Crisis? An Early Review," Issue Post, April 10, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Tamru, Seneshaw, Kalle Hirvonen, and Bart Minten, 2020, "Impacts of the COVID-19 Crisis on Vegetable Value Chains in Ethiopia," Research Post, April 13, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Thu, Huong Le, 2020, "Vietnam: A Successful Battle Against the Virus," Asia Unbound (New York: Council on Foreign Relations).
- Una, Gerardo, Richard Allen, Sailendra Pattanayak, and Gwenaelle Suc, 2020, "Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergencies," Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).
- U.S. Department of Agriculture (USDA), 2020a, "World Agricultural Supply and Demand Estimates," Report, June 11, 2020 (Washington: U.S. Department of Agriculture).
- _____, 2020b, "Agricultural Projections to 2029," USDA Agricultural Projections No. (OCE-2020-1), February 2020 (Washington: U.S. Department of Agriculture).

- _____, 2020c, "[USDA Announces Coronavirus Food Assistance Program](#)," Press Release No. 0222.20, April 17, 2020 (Washington: U.S. Department of Agriculture).
- World Food Program (WFP), 2020a, "[COVID-19 Will Double Number of People Facing Food Crises Unless Swift Action is Taken](#)," Press Release, April 21, 2020 (Rome: World Food Program).
- _____, 2020b, "[Global Monitoring of School Meals During COVID-19 School Closures](#)," (Rome: World Food Program).
- World Bank, 2012, "[Using Public Foodgrain Stocks to Enhance Food Security](#)," Economic and Sector Work, Report No. 71280-GLB (Washington: World Bank).
- World Trade Organization (WTO), 2020a, "[Export Prohibitions and Restrictions—Informal Note](#)" (Geneva: World Trade Organization).
- _____, 2020b, "[COVID-19 Initiative: Protecting Global Food Security through Open Trade](#)," Communication on behalf of members of the CAIRNS group, June 17, 2020 (Geneva: World Trade Organization).
- Zhang, Xiaobo, 2020, "[Chinese Livestock Farms Struggle under COVID-19 Restrictions](#)," March 26, 2020 (Washington: Center for Global Development).