



Marchés agroalimentaires et politique commerciale au temps de la covid-19

Aujourd'hui, les décideurs sont aux prises avec l'incertitude des conséquences que la maladie à coronavirus 2019 (covid-19) aura sur l'offre, la demande et le commerce de denrées alimentaires et cherchent à déterminer les mesures les plus appropriées pour éviter que la pandémie n'engendre une crise alimentaire. En effet, les épidémies peuvent avoir des effets négatifs sur l'offre et sur la demande et cela de différentes façons. Elles peuvent donner lieu à une diminution de la main-d'œuvre agricole (y compris les travailleurs saisonniers et les travailleurs migrants), portant préjudice aux travaux de préparation du sol, aux opérations de plantation, à l'entretien des cultures et à la récolte (Gunjal et Senahoun, 2016). Les épidémies peuvent aussi avoir une incidence sur l'emploi dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, favoriser la production vivrière au détriment des cultures de rapport (FAO et ONUSIDA, 2003) et peser sur les revenus des ménages et sur la sécurité alimentaire (ONU, 2004). Les mesures mises en place pour faire face à ces bouleversements peuvent aggraver la situation et en exacerber les effets sur le marché, comme cela a été le cas lors de la crise mondiale des prix alimentaires de 2007-2008. L'ampleur de la pandémie de covid-19 est sans commune mesure avec celle de toute autre crise de l'histoire récente, mais les moyens dont disposent les gouvernements pour faire face aux perturbations, réelles ou perçues, des marchés agroalimentaires sont similaires aux mesures prises lors des crises précédentes, notamment la crise des prix alimentaires de 2007-2008 et les épidémies d'Ebola (Afrique de l'Ouest, 2014), de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) (Asie de l'Est, 2003), de VIH/Sida (Afrique, années 1990 et 2000), de peste (Asie du Sud, 1994) et de choléra (Amérique latine, 1991). La présente note vise à éclairer la prise de décision en ces temps difficiles de pandémie de covid-19, par un rappel des expériences passées et des leçons à en retenir et l'examen des différentes mesures qui pourraient être mises en œuvre. Il convient de noter que la marge de manœuvre dont disposent les gouvernements au titre des accords conclus dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'est pas prise en compte ici, mais que toute décision que prendront les pouvoirs publics doit être compatible avec les règles du commerce international et avec les engagements pris par les pays.

MESSAGES CLÉS

- L'action à mener doit avoir pour objectif de faire face aux perturbations réelles, et non pas perçues, de la demande et de l'offre; une plus grande transparence du marché ainsi qu'une action coordonnée de tous les acteurs concernés sont cruciales à cet égard.
- Les enseignements tirés de la gestion des crises passées montrent que, pour apporter un soutien aux consommateurs et aux producteurs, il peut être tout aussi important d'éviter de prendre des mesures de restriction au commerce.

- Le respect des directives internationales en matière de couloirs sécuritaires pour la circulation des personnes et des biens peut permettre de maintenir en vie les filières d’approvisionnement agroalimentaire et d’atténuer les ruptures d’approvisionnement tout en contribuant à la sécurité alimentaire.

TABLEAU 1 | Objectifs stratégiques et mesures types en période de crises alimentaire et sanitaire

OBJECTIF STRATÉGIQUE	MESURES TYPES	PRATIQUES OPTIMALES PROPOSÉES	
<i>Offre</i>	Assurer des disponibilités intérieures suffisantes	<ul style="list-style-type: none"> • Restrictions à l’exportation • Accroissement des achats intérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Éviter l’imposition à titre préventif de restrictions à l’exportation • Éviter tout accroissement des achats de denrées destinées à être stockées lorsque le niveau des stocks est déjà élevé • Améliorer la transparence des marchés et renforcer les mécanismes de gouvernance internationaux
	Assurer la sécurité sanitaire des aliments	<ul style="list-style-type: none"> • Interdictions à l’importation 	<ul style="list-style-type: none"> • Éviter les interdictions générales à l’importation • Promouvoir des couloirs pour la circulation des personnes et des biens, conformément aux recommandations de l’OMS
	Apporter un soutien aux producteurs, en particulier aux producteurs pauvres et aux petits exploitants	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions aux intrants destinées à accroître la production • Transfert de revenus directs 	<ul style="list-style-type: none"> • Éviter l’octroi excessif de subventions, susceptibles d’accentuer l’instabilité des marchés • Promouvoir des mesures de soutien interne équilibrées et assorties de délais afin de maintenir des niveaux de production adéquats et de préserver les revenus des agriculteurs
<i>Demande</i>	Freiner la hausse des prix	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des droits à l’importation • Contrôle des prix sur le marché intérieur 	<ul style="list-style-type: none"> • Éviter l’accumulation excessive de stocks de produits importés • Encourager la réduction des droits à l’importation • Encourager la conception soignée de mesures de contrôle des prix, le cas échéant, en partenariat avec le secteur privé
	Apporter un soutien aux consommateurs pauvres	<ul style="list-style-type: none"> • Transferts de type monétaire • Aide alimentaire et transferts 	<ul style="list-style-type: none"> • Encourager des transferts de type monétaire et/ou la fourniture d’une aide alimentaire intérieure, adaptés aux circonstances actuelles¹

¹ L’examen de l’éventail complet des mesures de protection sociale dépasse le cadre de la présente note d’information.

PRATIQUES OPTIMALES AUX FINS DE LA RÉALISATION DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES ACTUELS

Assurer des disponibilités alimentaires intérieures suffisantes

Éviter les restrictions à l'exportation, en particulier dans les principaux pays exportateurs.

L'expérience de la crise de 2007-2008, en particulier l'enchaînement des restrictions à l'exportation introduites par les principaux pays exportateurs de denrées alimentaires (par exemple, l'Inde, la Chine, le Viet Nam et le Pakistan pour ce qui est du riz; et la Fédération de Russie, l'Ukraine et l'Argentine en ce qui concerne le blé), a montré que des mesures de cette nature pouvaient déstabiliser les marchés internationaux (Sharma, 2011). D'autres pays ayant suivi les premiers initiateurs, la hausse des prix s'est amplifiée (à hauteur de 52 pour cent pour ce qui est du prix du riz et de 18 pour cent pour celui du blé et du maïs) et l'instabilité des marchés s'est accentuée (Anderson, Ivanic et Martin, 2013). Les effets ont été particulièrement préjudiciables aux pays pauvres tributaires des importations et les opérations d'achats alimentaires des organismes humanitaires ont été entravées. Par ailleurs, à moyen et à long termes, dans les pays qui imposaient des restrictions à l'exportation, la baisse des prix et leur instabilité ainsi que le climat d'incertitude entourant les politiques ont eu un effet dissuasif sur les investissements des producteurs.

Éviter tout accroissement à titre préventif des achats de denrées destinées à être stockées lorsque le niveau des stocks est déjà élevé et freiner l'accumulation de produits alimentaires de la part des particuliers. Lorsque le niveau des stocks de denrées alimentaires est déjà élevé, l'augmentation des achats publics de produits destinés à être stockés peut se traduire par une diminution des disponibilités sur les marchés internationaux et exercer ainsi une pression à la hausse sur les prix.

L'accumulation de denrées alimentaires par les consommateurs ou d'autres acteurs privés peut avoir des effets analogues. En 2007-2008, les gouvernements ont tenté de s'attaquer au problème par divers moyens: ainsi, aux Philippines, une équipe spéciale a été chargée de rechercher les accapareurs afin de les sanctionner, et en Équateur, des contrôles de police ont été mis en place à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement alimentaire (Demeke, Maetz et Pangrazio, 2009).

Améliorer la transparence des marchés et renforcer les mécanismes de gouvernance mondiaux, tels que le Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS). Les politiques et les décisions relatives à la gestion des stocks doivent être fondées sur des données actualisées et fiables concernant les disponibilités et les prix nationaux et mondiaux. Il est impératif d'améliorer la transparence des marchés ainsi que la disponibilité de données et informations actualisées, en particulier en période de crise lorsque des réactions dictées par la panique risquent d'aggraver les perturbations des échanges commerciaux. À cet égard, le Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) constitue une excellente initiative. Il s'agit d'une plateforme interinstitutions lancée par le G20 en 2011 et hébergée par la FAO, qui vise à améliorer la transparence des marchés alimentaires et à assurer une meilleure coordination des mesures prises par les pouvoirs publics en période d'incertitude des marchés. Pour de plus amples informations sur le système AMIS, voir à l'adresse suivante: <http://www.amis-outlook.org/> (en anglais).

Assurer la sécurité sanitaire des approvisionnements alimentaires

Éviter les restrictions générales à l'importation. La circulation transfrontière des personnes et des marchandises est susceptible d'accentuer les difficultés liées à la gestion des maladies infectieuses (OMC et OMS, 2002). Dans le passé, les pays ont géré les épidémies en mettant en place des mesures visant à limiter les échanges commerciaux et les déplacements (voir, par exemple, les interdictions d'importation de produits en provenance du Pérou lors de l'épidémie de choléra de 1991 [OMS, 2020], d'Inde pendant l'épidémie de peste de 1994 [Brahmbhatt et Dutta, 2008] et de Guinée durant l'épidémie d'Ebola de 2014 [FAO, 2016]). Dans certaines circonstances exceptionnelles, des mesures de ce type peuvent être nécessaires pour protéger la santé des personnes, des animaux ou des plantes, mais elles doivent être limitées dans le temps et viser à réduire au minimum les perturbations causées au commerce international et à assurer la disponibilité de denrées alimentaires et l'accès à celles-ci (OMC et OMS, 2002).

Assurer des couloirs sécuritaires pour les déplacements et pour les échanges commerciaux. Afin d'éviter toute perturbation des chaînes d'approvisionnement alimentaire, il convient de mettre en place des couloirs sécuritaires pour les échanges commerciaux et pour la circulation des personnes conformément aux recommandations de l'OMS, ainsi que des mesures d'incitation, des garanties et des messages rassurants à l'intention de tous les acteurs de la chaîne de commercialisation (FAO, 2016).

Promouvoir la production intérieure et/ou protéger les revenus des agriculteurs

Assurer la conception soignée de dispositifs de protection sociale à visée productive (par exemple, bons ou subventions pour l'achat d'intrants, prix de soutien minimum, allègement de la dette, etc.). Suite à des épidémies, des mesures de soutien interne visant à maintenir à des niveaux adéquats tant la production intérieure que les revenus des agriculteurs peuvent être utilisées pour soutenir l'économie et pour assurer la sécurité alimentaire (FAO, 2016). En 2007-2008, de nombreux pays ont fait appel à la fois à des instruments de politique générale (par exemple, prix d'achat plus élevés et subventions sur les combustibles, l'électricité, l'irrigation et les engrais) et à des services financiers améliorés afin de soutenir la production et les revenus (Demeke, Maetz et Pangrazio, 2009). Les mesures mises en place doivent être limitées dans le temps et être adaptées à des perturbations spécifiques dans un contexte donné. Elles peuvent stimuler la production intérieure, mais l'ampleur des ressources et des capacités d'exécution requises suscite des préoccupations quant à leur durabilité et à leur efficacité ainsi qu'en termes de commerce international. Lorsqu'ils élaborent des politiques de ce type, les pays doivent veiller à ce que celles-ci n'affectent pas les marchés internationaux et faire plutôt en sorte d'encourager les échanges commerciaux interrégionaux. Les achats de produits locaux contribuent à réduire la distance physique, mais ils ne doivent pas perturber les flux commerciaux.

Réaliser des transferts directs en faveur des agriculteurs lorsque cela est possible. Il est possible, par ailleurs, de soutenir les revenus des agriculteurs au moyen de paiements directs, dissociés des décisions en matière de production, selon une approche susceptible d'être à la fois plus économique et plus efficace. Néanmoins, la viabilité de ces mesures est fonction de l'accès des pauvres aux services financiers.

Contenir la hausse des prix à la consommation

Réduire les droits de douane et les taxes sur les importations de produits alimentaires, mais en évitant l'accumulation d'aliments importés, surtout lorsque le niveau des stocks mondiaux est

élevé. En 2007-2008, de nombreux pays ont réduit ou supprimé les droits de douane (Inde, Indonésie, Maroc, Nigéria et Burkina Faso, par exemple) et les taxes sur les produits alimentaires importés (Brésil, Mongolie, Congo, Madagascar, Kenya, Éthiopie, par exemple) (Demeke, Maetz et Pangrazio, 2009). Ces mesures peuvent être efficaces pour accroître les disponibilités alimentaires intérieures, abaisser les prix à la consommation à court terme et contenir l'inflation notamment en cas de dévaluation de la monnaie. Toutefois, lorsque les pays accumulent de grandes quantités de produits alimentaires importés, cette stratégie peut être contre-productive. Lorsque plusieurs pays adoptent simultanément ces mêmes mesures, surtout lorsqu'il s'agit de gros importateurs, la demande mondiale peut s'accroître, accentuant ainsi la hausse initiale des prix mondiaux qui avait été à l'origine des mesures prises (Demeke, Maetz et Pangrazio, 2009).

Assurer la conception soignée de mesures de contrôle des prix, le cas échéant, en partenariat avec le secteur privé. En 2007-2008, de nombreux pays ont exercé un contrôle sur les prix à certaines étapes de la chaîne de valeur, voire dans l'ensemble de la filière (Sri Lanka, Sénégal, Malawi, Malaisie et Pakistan, par exemple) (Demeke, Maetz et Pangrazio, 2009). Ces mesures de contrôle peuvent permettre aux pouvoirs publics de surveiller les prix dans les circuits de commercialisation officiels, mais elles sont extrêmement complexes à mettre en œuvre. Il faut disposer à la fois de produits en quantités suffisantes pour satisfaire la demande aux prix fixés par le gouvernement et de capacités financières suffisantes pour l'achat de céréales et/ou pour l'octroi de subventions aux acteurs de la chaîne de valeur en aval. Il est important que des mesures de contrôle des prix soient mises en place pour un certain nombre de produits et pour une durée limitée, sachant que les prix fixés à des niveaux faibles sont susceptibles de favoriser les circuits de commercialisation non structurés et de décourager la production intérieure, à moyen et à long termes. Ces mesures ne doivent être envisagées que dans des situations d'instabilité extrême des prix.

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, K., Ivanic, M. et Martin, W.** 2013. *Food Price Spikes, Price Insulation, and Poverty*. Washington, Banque mondiale.
- Brahmbhatt, M. et Dutta, A.** 2008. *On SARS Type Economic Effects during Infectious Disease Outbreaks* [disponible en ligne]. Washington, Banque mondiale. [Consulté le 3 mars 2020]. (<http://documents.worldbank.org/curated/en/101511468028867410/pdf/wps4466.pdf>).
- Dakar.** [Consulté le 3 mars 2020]. (<http://www.fao.org/3/a-i5641e.pdf>).
- Demeke, M., Maetz, M. et Pangrazio, G.** 2009. *Country responses to the food security crisis: Nature and Preliminary implications of the policies pursued. Initiative on Soaring Food Prices. Rome, FAO.* (également consultable à l'adresse suivante: (http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/pdf_for_site/Country_Response_to_the_Food_Security.pdf).
- FAO et ONUSIDA.** 2003. *Addressing the impact of HIV/AIDS on ministries of agriculture: focus on eastern and southern Africa.* Rome. (également consultable à l'adresse suivante: (<http://www.fao.org/3/ad508e/ad508e0a.htm>).
- FAO.** 2016. *Impact of the Ebola virus disease outbreak on market chains and trade of agricultural products in West Africa* [disponible en ligne].

- Gunjal, K. et Senahoun, J. 2016. *Assessing the impact of infectious disease outbreaks on agriculture and food security: The case of the Ebola virus disease outbreak in West Africa* [disponible en ligne]. Rome. [Consulté le 3 mars 2020]. (<http://www.fao.org/3/a-i5641e.pdf>).
- OMC et OMS. 2002. *Les accords de l'OMC et la santé publique* [disponible en ligne]. Genève. [Consulté le 3 mars 2020]. (https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/who_wto_f.pdf).
- OMS. 2020. *Pandémies et conséquences du choléra*. Page web de l'Organisation mondiale de la Santé [disponible en ligne]. Genève. [Consulté le 3 mars 2020]. (<https://www.who.int/topics/cholera/impact/fr/>).
- ONU. 2004. *The Impact of AIDS* [disponible en ligne]. New York. [Consulté le 3 mars 2020]. (https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/hiv/impact/c_hap5.pdf).
- Sharma, R. 2011. *Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 experience and considerations for disciplining restrictive measures*. Document de travail de la FAO sur les politiques commerciales et les produits de base n° 32 [disponible en ligne]. Rome, FAO. [Consulté le 3 mars 2020]. (http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/PUBLICATIONS/Comm_Working_Papers/EST-WP32.pdf).

REMERCIEMENTS

Note d'information établie par Boubaker Ben-Belhassen, Georgios Mermigkas, Ishrat Gadhok et Cosimo Avesani, Division du commerce et des marchés, Département du développement économique et social, FAO.



Certains droits réservés. Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la licence [CC BY-NC-SA 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/)

FAO. 2020. *Marchés agroalimentaires et politique commerciale au temps de la covid-19*. Rome. <https://doi.org/10.4060/ca8446fr>