



Quelles mesures face au risque que représente la covid-19 pour la chaîne d'approvisionnement alimentaire?

CE QUE NOUS SAVONS

Les pays ont mis l'économie à l'arrêt afin de ralentir la propagation du coronavirus. Les rayons des supermarchés restent approvisionnés pour le moment. Mais une crise pandémique prolongée pourrait rapidement mettre à mal les chaînes d'approvisionnement alimentaire, qui sont des réseaux complexes d'interactions entre exploitants, intrants agricoles, usines de transformation, services d'expédition et détaillants, entre autres. Les transporteurs signalent déjà des ralentissements dus à la fermeture des ports et les difficultés logistiques pourraient perturber les chaînes d'approvisionnement dans les semaines à venir.

Afin d'éviter les pénuries alimentaires, il est impératif que les pays maintiennent les chaînes d'approvisionnement. Contrairement à ce qui s'était passé lors de la crise alimentaire mondiale de 2007-2008, aucune raréfaction des denrées n'est à déplorer. L'approvisionnement en produits de base fonctionne bien, et les récoltes doivent être transportées là où elles sont le plus nécessaires. Une restriction des échanges commerciaux serait non seulement inutile mais nuirait aux producteurs et aux consommateurs, et pourrait créer la panique sur les marchés. Pour les produits à valeur élevée, qui nécessitent de la main d'œuvre (et non des machines), les pays doivent trouver un équilibre entre le maintien de la production et la protection des travailleurs.

Tout en luttant contre la pandémie de covid-19, les pays doivent s'efforcer de maintenir, autant que faire se peut, les différents rouages de leurs chaînes d'approvisionnement alimentaire.

CE QUE NOUS DEVONS FAIRE

Tout d'abord, la santé est la première priorité. Les pays doivent multiplier les tests, autant que possible, et mettre en place des mesures d'isolement afin de ralentir la propagation du virus. Ensuite, ils doivent répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables car les mesures prises pour contenir la pandémie pèsent sur l'économie. Enfin, les pays doivent préserver la chaîne d'approvisionnement alimentaire en donnant la priorité aux produits du secteur et à la santé des travailleurs qui y sont employés. On trouvera ci-après des recommandations spécifiques.

Généraliser et améliorer les programmes d'aide alimentaire et de protection sociale d'urgence

De tels programmes jouent un rôle tampon en aidant les personnes les plus vulnérables à respecter les règles de confinement, un revenu journalier leur étant nécessaire pour survivre.

Les emplois se trouvant massivement supprimés, les familles ont du mal à subvenir à leurs besoins alimentaires. Plus de 160 pays [ont fermé les écoles](#). Cette mesure, qui touche plus de 87 pour cent de la population mondiale d’élèves, signifie que ceux-ci ne reçoivent plus de repas scolaires, souvent leur seul apport nutritionnel lorsqu’ils viennent de familles vulnérables. Les fournisseurs et professionnels de la restauration scolaire perdent eux aussi leur source de revenu.

L’aide d’urgence doit être apportée au plus vite afin de limiter la propagation du virus et de protéger les moyens d’existence pour la période de relèvement qui suivra. Les banques alimentaires et les groupes d’entraide locaux, avec l’appui aussi bien des gouvernements que des organismes caritatifs privés, doivent être mobilisés afin que des denrées soient livrées ou envoyées aux familles pendant le confinement. Le mécanisme de fourniture de ces denrées peut être utilisé pour apporter d’autres types d’aide en nature, des kits de protection par exemple, aux personnes âgées et aux personnes souffrant de maladies chroniques. À long terme, les pays devront investir pour améliorer la capacité de réaction de l’ensemble des chaînes d’approvisionnement alimentaire face aux situations d’urgence sanitaire, afin non seulement de contrer la menace directe que constitue une maladie infectieuse mais aussi de pallier aux conséquences indirectes d’une mauvaise nutrition sur la santé.

Pour les foyers vulnérables, le versement d’aides monétaires, en une fois ou répété, dès le début de la crise peut atténuer les effets de celle-ci lorsqu’elle survient. Ces aides peuvent dépanner les familles jusqu’à l’amélioration de la situation, en particulier en cas de perturbation des services sociaux. Les systèmes de paiement mobiles sont idéaux pour assurer une transaction rapide et limiter les contacts humains. Il faudrait par ailleurs que les familles vulnérables bénéficient d’une tolérance pour le paiement de leurs impôts et le remboursement de leurs crédits hypothécaires. Il faudrait aussi que les programmes de protection sociale soient étendus afin que les personnes non couvertes précédemment mais vulnérabilisées par la crise, notamment les personnes âgées, puissent en bénéficier. Les droits à prestations complémentaires, servant à contrebalancer les pertes de revenus, sont un bon exemple. Toutes les conditions posées à l’octroi de certaines aides doivent être temporairement levées.

Au 20 mars 2020, 45 pays avaient pris de nouvelles mesures ou avaient étendu leurs programmes de protection sociale pour faire face à la pandémie. En voici quelques exemples:

- L’Italie a mis en place un moratorium sur le remboursement des emprunts hypothécaires des particuliers et des entreprises, ainsi que l’annulation de certaines dettes, afin d’aider les personnes qui se retrouvent sans travail, dans le cadre d’un [plan de relèvement de 25 milliards d’EUR baptisé «Guérir l’Italie»](#). Le programme prévoit un versement unique de 600 EUR pour tous les ménages avec enfant de moins de 12 ans.
- Les États-Unis d’Amérique lancent un [plan de soutien à l’économie de 2 000 milliards d’USD](#). Ce plan prévoit un versement unique d’un montant de 1 200 USD pour la plupart des adultes et de 500 USD supplémentaires par enfant, la couverture des prestations chômage étant par ailleurs étendue. Ce plan s’inscrit dans le prolongement d’un programme d’aide aux travailleurs de 100 milliards d’USD qui comportait un congé payé d’urgence.
- La France [aide les parents](#) à rester chez eux pour garder leurs enfants et offre un congé de maladie aux personnes en quarantaine.
- Chine - RAS de Hong-Kong, les régions administratives spéciales et Singapour versent [des prestations uniques universelles](#) à tous les citoyens.
- Le Portugal verse jusqu’à 1 097 EUR, pendant un maximum de 12 mois, aux [travailleurs indépendants](#).

- La Chine a accéléré le paiement de l'assurance chômage et étendu les programmes d'aide sociale aux familles tombant dans la pauvreté, tout en [suspendant les cotisations sociales](#) des entreprises.
- Le Pérou [a mis en place un programme de protection](#) applicable à 3 millions de familles vulnérables et [avance le paiement des retraites](#) des citoyens âgés, en s'appuyant sur des programmes déjà en place tels que [Pensión 65](#). Les familles vulnérables reçoivent une allocation complémentaire en plus de l'aide versée à l'échelle nationale.

Aider les petits exploitants agricoles à accroître leur productivité et à vendre leur production, notamment via le commerce en ligne

Les restrictions aux déplacements limitent l'accès des agriculteurs aux marchés qui leur permettent d'acheter des intrants et de vendre leur production; les produits frais s'accumulent dans les exploitations, entraînant des [pertes de denrées alimentaires](#). Ces restrictions sont à l'origine de pénuries de main-d'œuvre, les travailleurs saisonniers migrants se trouvant dans l'impossibilité de se déplacer. L'épidémie d'Ébola, en 2014, avait perturbé les filières commerciales d'Afrique de l'Ouest pour la même raison, ce qui s'était traduit par des pénuries alimentaires et des hausses de prix. L'Afrique est particulièrement vulnérable en ce moment, les invasions de criquets pèlerins menaçant déjà l'approvisionnement alimentaire du continent. En Chine, les problèmes logistiques et le manque de personnel ont entraîné des pertes de légumes frais, restreint l'accès aux aliments pour animaux et réduit les capacités des abattoirs.

Les pays doivent mettre en œuvre un certain nombre de mesures essentielles. Premièrement, ils doivent rapprocher les centres de collecte des petits exploitants afin de réduire les déplacements. La capacité des centres de collecte doit être élevée. Les banques alimentaires peuvent jouer un rôle important étant donné les connaissances dont elles disposent, de même que les mécanismes de coordination, horizontale et verticale, avec les associations d'agriculteurs sous contrat. Deuxièmement, les pays, dans la mesure du possible, doivent mettre en place des systèmes de [récépissés d'entrepôt que les agriculteurs puissent utiliser pour être payés](#). Troisièmement, les pays doivent accélérer le développement du [commerce en ligne pour les petits exploitants agricoles](#).¹ Quatrièmement, les petits exploitants doivent avoir accès à des financements de façon à pouvoir continuer à produire.

Un certain nombre de pays mettent en place des mesures de stimulation qui n'aident pas assez spécifiquement les petits exploitants agricoles. Ceux-ci ont besoin de sommes d'argent et de programmes de protection sociale pour accroître leur productivité. Il faut que les banques annulent les frais sur les crédits contractés par les agriculteurs et repoussent les échéances de paiement. Une injection de capital dans le secteur agricole peut aider les petites et moyennes entreprises agricoles à poursuivre leurs activités. L'amélioration du stockage peut aider à réduire les pertes post-récolte tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Toutes les entraves au commerce intérieur, notamment les circonvolutions bureaucratiques, doivent être supprimées si l'on veut assurer la liaison entre les agriculteurs et les marchés.

Les gouvernements doivent répondre aux besoins essentiels en énergie des petits exploitants agricoles et des ménages en milieu rural. Pour de nombreux enfants en zone rurale, la fermeture des écoles signifie qu'ils n'ont plus accès à un régime alimentaire de qualité. Pour les producteurs,

¹ The Alibaba Group, JD.com, Meituan-Dianping et d'autres entreprises ont transformé le comportement d'achat des consommateurs chinois en le déplaçant en ligne, souvent par l'intermédiaire d'une «super application». En 2019, en Chine, le taux de pénétration de l'achat en ligne a atteint 36,6 pour cent des ventes au détail, 71 pour cent des consommateurs chinois réalisant des transactions en ligne principalement par l'intermédiaire d'applications sur smartphone. Les applications qui fonctionnent sur téléphone enregistrent 80 pour cent des transactions commerciales sur l'internet.

elle se traduit par une perte de revenus. Les autorités locales doivent envisager une solution de remplacement aux repas scolaires, comme par exemple la livraison de repas à domicile, afin de maintenir l'emploi pour les producteurs et de faire en sorte que les enfants continuent de manger à leur faim. En situation d'urgence, les gouvernements peuvent acheter des produits agricoles auprès des petits exploitants pour constituer des réserves stratégiques d'urgence, en particulier pour les produits de base non périssables, afin de renforcer l'approvisionnement alimentaire. Ces stocks peuvent être utilisés dans le cadre de programmes d'aide sociale, ainsi que pour fournir des repas scolaires y compris en cas de fermeture des écoles.

Il faut que les pays mettent en place des mesures afin d'assurer la sécurité des travailleurs agricoles. Des professionnels de santé présents sur place peuvent s'assurer que les travailleurs ne sont pas malades. Dans la mesure du possible, des tests de dépistage du coronavirus pourraient être effectués. Des tests réalisables à domicile, lorsque ceux-ci seront disponibles, pourraient faciliter l'opération. Il faut accélérer la délivrance de visas aux travailleurs migrants afin d'éviter les pénuries de main-d'œuvre dans les exploitations agricoles et les usines, même si cela peut sembler contre-productif. Les exploitations et les entrepôts ne doivent recevoir aucun visiteur. Les magasins doivent réduire leurs horaires d'ouverture, pratiquer la rotation du personnel et doubler leurs services de livraison. Les entrepôts et les usines de transformation doivent se réorganiser afin de permettre aux travailleurs de respecter la distanciation sociale. Il faudrait que des professionnels de santé vérifient la température des employés et s'assurent qu'ils portent des masques, des gants et autres équipements de protection.

Les pays les plus pauvres peuvent solliciter des financements internationaux pour aider leurs petits exploitants agricoles. Des mécanismes de financement tels que le [Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire](#), créé à la suite de la crise alimentaire de 2007-2008, existent.

On citera, à titre d'exemple, les mesures prises par la Chine et l'Italie pour protéger les petits exploitants agricoles et préserver leur productivité.

Chine

- Pendant le confinement, la Chine a adopté le principe des «paniers de légumes» afin de réduire l'incidence du virus sur les petits producteurs et de maintenir les pénuries alimentaires au niveau le plus bas possible. À la fin des années 1980, le projet avait permis d'augmenter l'[accès des villes aux produits frais](#) avec le développement des potagers dans les banlieues et la création de réserves. Dans le cadre de ce mécanisme, les exploitants agricoles et revendeurs de neuf provinces ont travaillé main dans la main pour approvisionner la province d'Hubei, épice de l'épidémie, en céréales, huile, viande, légumes, lait, œufs et produits aquatiques.
- Certaines autorités locales ont centralisé les achats, l'abattage des animaux et le stockage, dans le respect de la chaîne du froid, pour les coopératives de chaque unité administrative, en prenant entièrement en charge les frais de stockage.
- [Les plateformes de commerce en ligne](#) facilitent la vente des produits qui s'accumulent et stimulent le commerce. Par exemple, l'entreprise chinoise de vente en ligne Alibaba a créé un fonds spécial destiné à aider les agriculteurs à trouver des marchés pour leurs invendus et mis en place un «canal vert» spécifique pour les produits frais.

Le gouvernement central chinois a débloqué 20 millions d'USD de [subventions pour l'achat de machines et outils](#) dans le but de revitaliser l'agriculture. Il offre des prêts à faible taux d'intérêt et des réductions de loyer aux entreprises spécialisées dans la haute technologie agricole, telles que drones agricoles et véhicules sans chauffeur, en vue de réduire les contacts humains tout en maintenant les chaînes d'approvisionnement.

Italie

Le programme «Guérir l’Italie» comporte plusieurs [mesures destinées à soutenir le secteur agricole](#) en complément des politiques nationales déjà en place pour assurer l’accès aux services agricoles, y compris la fourniture de semences et d’engrais.

Un montant de 100 millions d’EUR est prévu pour aider les agriculteurs et les pêcheurs qui ont dû suspendre leur activité, et 100 autres millions pour le financement. Les exploitants agricoles reçoivent des avances sur les subventions de l’Union européenne. Le programme renchérit de 50 millions d’EUR le budget de l’UE destiné à la distribution de produits alimentaires aux personnes touchées par la pauvreté. Il prévoit un versement de 600 EUR aux travailleurs agricoles sous contrat de courte durée.

Maintenir la chaîne de valeur alimentaire en agissant au niveau des principaux goulets d’étranglement logistiques

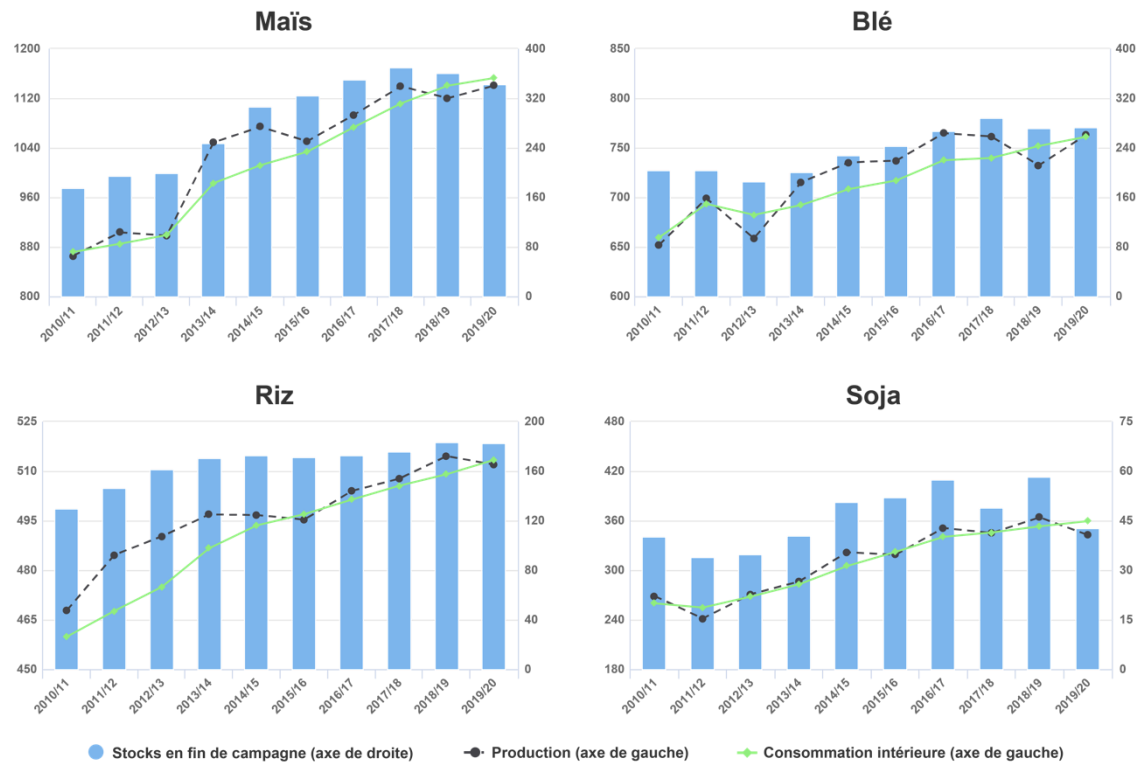
La chaîne de valeur alimentaire distingue principalement deux catégories: les produits de base (blé, maïs, riz, soja et oléagineux) et les produits à valeur élevée (fruits, légumes et produits de la pêche). Pour la première catégorie, à forte intensité de capital, le problème des pénuries de main-d’œuvre résultant des restrictions de déplacement liées au coronavirus n’a que peu d’incidence sur la production. La logistique de distribution est cependant touchée, avec des difficultés d’acheminement vers les villes, provinces, régions et pays.

En revanche, pour la seconde catégorie, qui demande une main-d’œuvre nombreuse, la production est fortement mise à mal lorsque les salariés tombent malades ou lorsque les travailleurs, locaux ou migrants, ne peuvent se déplacer en raison du confinement. Les difficultés logistiques qui perturbent les chaînes d’approvisionnement alimentaire ont davantage d’incidence sur ces produits du fait qu’ils sont périssables. Dans la chaîne d’approvisionnement, on trouve aussi les usines de transformation de produits alimentaires, qui sont elles aussi à forte intensité de main-d’œuvre. À l’heure actuelle, la plupart des chaînes de tri et d’emballage ne respectent pas les consignes de distanciation sociale.

Les stocks de produits de base sont suffisants (voir figure 1). Les pronostics de récoltes pour 2020 sont favorables; ces dernières devraient permettre d’assurer la disponibilité alimentaire. Cependant, des perturbations logistiques commencent à apparaître le long des chaînes d’approvisionnement. Par exemple, [Rosario \(au centre de l’Argentine\)](#), représente la principale plaque-tournante de l’exportation de céréales du pays, ainsi qu’une importante zone de production de soja. L’Argentine est le plus gros exportateur de tourteau de soja destiné à l’alimentation du bétail. Récemment, dans l’espoir de ralentir la propagation du virus, des dizaines de municipalités près de Rosario empêchent les camions de transport de céréales d’entrer et de sortir de leur ville. Beaucoup, à cause du risque sanitaire, passent outre les ordres du gouvernement central, qui exige le déblocage des routes. Les graines de soja ne sont donc pas transportées vers les usines de broyage, ce qui se répercute sur les exportations de tourteau de soja destiné au bétail. De même, au Brésil, autre exportateur clé de produits de base, des difficultés logistiques menacent les chaînes d’approvisionnement. Au niveau international, si un grand port tel que celui de Santos au Brésil ou de Rosario en Argentine venait à fermer, ce serait une catastrophe pour le commerce mondial. Les principaux exportateurs de produits de base doivent faire tout leur possible pour trouver des solutions afin de limiter au maximum les perturbations logistiques, de façon que les produits de base essentiels puissent être acheminés à travers les pays. En fait, la crise de la covid-19 est une occasion de mettre en évidence les goulets d’étranglement et d’y remédier. Des tests doivent être pratiqués dans les diverses composantes logistiques de la chaîne d’approvisionnement et

celles-ci doivent bénéficier de permis spéciaux pour le convoi des produits de base. Le personnel portuaire doit être considéré comme du personnel essentiel, et des mesures sanitaires et autres mesures de sécurité adaptées (dépistage, port d'équipements de protection et respect de la distanciation sociale), doivent être mises en place. Ces mesures permettront d'assurer la stabilité des marchés internationaux. Il est de la responsabilité des banques de développement multilatérales et des principaux donateurs d'aider les pays exportateurs de produits de base à mettre en place de telles mesures.

FIGURE 1 | Stocks mondiaux de produits de base



Source: [Système d'information sur les marchés agricoles](#)

Les chaînes d'approvisionnement des produits à valeur élevée sont plus complexes, et les pays doivent agir vite pour faire de ce secteur une priorité et s'assurer que les travailleurs migrants puissent accéder aux exploitations et aux usines. Les pays doivent trouver les meilleurs moyens d'atteindre un équilibre entre la nécessité de poursuivre la production et celle de protéger les travailleurs.

Réfléchir aux politiques commerciales et fiscales afin de maintenir les échanges commerciaux au niveau mondial

Les pays qui dépendent de l'importation de denrées alimentaires sont vulnérables, dans la mesure où les envois sont ralentis et où les monnaies de ces pays, fortement dévaluées par rapport au dollar, offrent un pouvoir d'achat réduit. Les prix des produits alimentaires vont probablement augmenter dans la plupart des États. Des explosions soudaines et extrêmes des prix pourraient survenir dans le contexte de confinements prolongés. Suite aux mesures de confinement, la Chine a vu les prix des denrées alimentaires monter en flèche, du fait d'achats

réalisés sous l'effet de la panique. En Italie, la demande de farine et de produits en conserve a connu un bond, ce qui s'est traduit par des difficultés à écouler les produits frais.

Il convient que dans l'immédiat les pays examinent les différentes options au niveau des politiques commerciales et fiscales et réfléchissent aux incidences probables de ces politiques, de manière à créer un environnement qui favorise le commerce des produits alimentaires. Pendant la crise alimentaire de 2007-2008, le manque d'information sur la situation du marché (production, stocks, consommation, échanges commerciaux, prix) et le manque de coordination dans les politiques suivies par les pays ont contribué aux perturbations et à la hausse des prix alimentaires. Aujourd'hui, les pays disposent du Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS), qui fournit des informations actualisées sur les stocks et les prix des principales cultures de base. En coopérant, les pays peuvent éviter d'avoir recours à des [politiques protectionnistes](#), phénomène observé en 2007-2008. Les grands pays avaient augmenté leurs taxes à l'exportation et mis en place des restrictions aux exportations, ce qui a empiré la situation pour tout le monde – et pas seulement pour les partenaires commerciaux les plus petits. Les fortes hausses des prix ont partout pesé sur les populations pauvres de manière disproportionnée, nuisant au développement humain et à la productivité économique à long terme.

Il est essentiel de maintenir actif le commerce alimentaire international si l'on veut préserver les marchés alimentaires. Il faut que les gouvernements lèvent les restrictions à l'exportation actuellement en place, y compris les interdictions d'exporter. Des enseignements ont été tirés de la manière dont les gouvernements ont géré la crise alimentaire de 2007-2008. Si un pays commence à se fermer, les autres suivront, ce qui serait catastrophique pour les marchés. Les tarifs douaniers délétères et les autres obstacles aux échanges commerciaux devraient être supprimés. Des tarifs douaniers plus bas facilitent les importations et contribuent de ce fait à répondre aux besoins d'approvisionnement alimentaire et à éviter une hausse des prix des denrées. Les pays devraient par ailleurs baisser temporairement la taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes afin d'aider à stabiliser les marchés alimentaires mondiaux.

Gérer les ramifications macroéconomiques

En Chine, les activités du secteur manufacturier et du secteur des services ont fortement baissé en raison de la pandémie. Cette perturbation a fait décliner la production, déstabilisant les approvisionnements. La Chine est le plus gros producteur mondial de pièces détachées, et la fermeture des usines chinoises entraîne des difficultés à trouver les composants qui entrent dans la fabrication de nombreux produits manufacturés, depuis les téléphones portables jusqu'aux voitures. La demande subit elle aussi des secousses. La crise financière mondiale de 2008 a montré comment baisse des revenus et incertitude pouvaient se conjuguer pour mener à une récession.

De nombreuses économies sont déjà en récession à cause des mesures prises pour stopper la propagation du coronavirus. Mais la pandémie doit être jugulée avant que l'on puisse même envisager un redressement de l'économie. Le fait est que les pays doivent être prêts à essuyer des pertes économiques encore plus importantes s'ils veulent limiter au maximum l'incidence de la pandémie et protéger la vie de leurs citoyens.

Alors que les pays luttent contre les crises sanitaires et économiques à grand renfort de dépenses publiques, ils doivent contenir l'inflation, en particulier pour réduire le risque de flambée des prix des produits alimentaires. Il faut qu'ils évaluent l'impact de leurs mesures d'aide et de stimulation sur la balance des paiements et veillent à ne pas s'exposer à un déficit. De même, ils doivent s'assurer un niveau suffisant de réserves de devises. Dans l'éventualité où

les prix alimentaires grimperaient en flèche, ils devraient soigneusement réfléchir à leurs mesures budgétaires, afin de bien réagir.

Selon toute probabilité, la pandémie devrait peser encore plus sur les pays les plus pauvres et sur les pays souffrant déjà d’une crise alimentaire. Ceux-ci ont besoin du soutien financier international, afin de pouvoir importer des denrées supplémentaires s’en s’endetter davantage.

Le monde n’était absolument pas préparé à la pandémie. Mais en maintenant à flot les chaînes d’approvisionnement et en œuvrant activement à la coopération internationale pour maintenir le flux des échanges commerciaux, les pays peuvent éviter les pénuries alimentaires et protéger les populations les plus vulnérables.

REMERCIEMENTS

L’auteur de cette note d’information est Maximo Torero Cullen, Économiste en chef/Sous-Directeur général du Département du développement économique et social de l’Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO)