



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

CONSEIL

Cent soixante-neuvième session

8 avril 2022

Impact du conflit russo-ukrainien sur la sécurité alimentaire mondiale et questions connexes relevant du mandat de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Résumé

La guerre qui a débuté le 24 février 2022 a causé de lourds dommages et d'importantes pertes en vies humaines dans les grands centres de population, s'est étendue aux zones rurales et a provoqué des déplacements de grande ampleur. Plus de 3,6 millions de personnes n'ont eu d'autre choix que d'abandonner leur maison et de fuir le pays pour se mettre à l'abri. Des millions d'autres se retrouvent déplacées à l'intérieur du territoire ukrainien. De toute évidence, la guerre a entraîné dans son sillage une détérioration considérable de la sécurité alimentaire et porté un coup aux moyens d'existence de la population en pleine campagne agricole en Ukraine, cette situation pesant également sur la sécurité alimentaire mondiale.

Avant même le déclenchement de la guerre en Ukraine, les cours internationaux des denrées alimentaires culminaient déjà à un niveau record, ce qui s'expliquait principalement par la situation sur les marchés, mais aussi par les prix élevés de l'énergie, des engrais et de tous les autres services agricoles. Au mois de février 2022, l'indice FAO des prix des produits alimentaires a atteint un nouveau sommet historique, supérieur de 21 pour cent à la valeur enregistrée un an plus tôt, et de 2,2 pour cent au précédent pic, qui datait de février 2011.

La Fédération de Russie et l'Ukraine sont des acteurs majeurs du commerce mondial de produits alimentaires et agricoles. En 2021, les exportations de blé des deux pays représentaient quelque 30 pour cent du marché mondial. En comparaison, la Fédération de Russie ne détient qu'une part modeste du marché mondial des exportations de maïs, puisque celle-ci s'est établie à 3 pour cent de 2016-2017 à 2020-2021. De son côté, l'Ukraine a mis la main sur une part plus importante du marché pendant la même période, avec des exportations de maïs représentant en moyenne 15 pour cent des volumes mondiaux, ce qui lui a valu la quatrième place des plus grands exportateurs de cette céréale. Les exportations d'huile de tournesol des deux pays représentaient 55 pour cent de l'offre mondiale. La Fédération de Russie compte également parmi les grands exportateurs d'engrais. Ainsi, en 2020, elle s'est classée au premier rang des exportateurs d'engrais azotés, au deuxième rang des fournisseurs de potassium et au troisième rang des exportateurs d'engrais phosphoreux.

Les documents peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org.

Près de 50 pays dépendent de la Fédération de Russie et de l'Ukraine à hauteur d'au moins 30 pour cent pour leurs importations de blé, et 26 d'entre eux voient cette proportion dépasser les 50 pour cent. Dans ce contexte, la guerre qui sévit actuellement aura de multiples incidences sur les marchés mondiaux ainsi que sur la sécurité alimentaire, qui sera mise à mal dans de nombreux pays, en particulier ceux à faible revenu qui sont tributaires des importations alimentaires, et au sein des groupes de population vulnérables.

Il convient de mettre en place des mesures conjointes et coordonnées pour résoudre les problèmes auxquels sont actuellement confrontées les personnes les plus en difficulté et pour atténuer les répercussions du conflit sur l'insécurité alimentaire à l'échelle mondiale.

Suite que le Conseil est invité à donner

Le Conseil est invité à prendre note des informations présentées et à donner les indications qu'il jugera utiles.

Pour toute question concernant le contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M. Máximo Torero Cullen
Économiste en chef
Tél.: +39 06570 50869
Courriel: Maximo.Torero@fao.org

I. Contexte

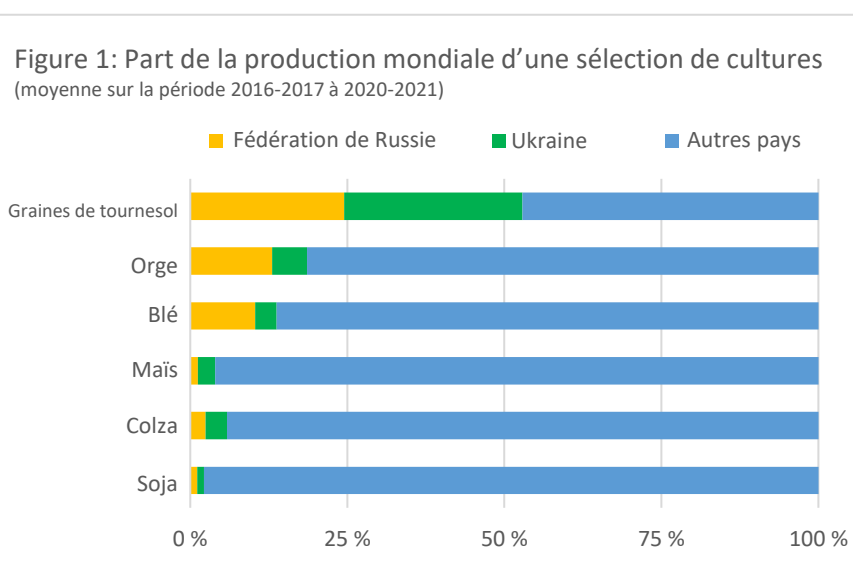
1. La guerre en Ukraine a déjà causé de lourds dommages et d'importantes pertes en vies humaines dans les grands centres de population, gagné les zones rurales et provoqué des déplacements de grande ampleur. De toute évidence, elle a entraîné dans son sillage une détérioration considérable de la sécurité alimentaire dans le pays, dans la mesure où le conflit met à mal les moyens d'existence de la population en pleine campagne agricole, entrave l'accès physique aux intrants et endommage les maisons, les moyens de production, les terres agricoles, les routes et d'autres infrastructures civiles. La guerre a conduit à des fermetures de ports, à l'interruption des opérations de pressage des graines oléagineuses et à la mise en place de restrictions des exportations (au moyen d'un système d'octroi de licences) ainsi que d'interdictions d'exportation pour certaines cultures et certains produits alimentaires. Les principales villes se font encercler et sont toujours sous le feu de bombardements intensifs, les populations se retrouvant isolées et en proie à de graves pénuries de nourriture, d'eau et d'énergie.

2. La Fédération de Russie et l'Ukraine comptent parmi les plus importants producteurs de produits agricoles de la planète (figure 1). Les deux pays sont des exportateurs nets de produits agricoles et jouent un rôle de premier plan dans l'approvisionnement des marchés mondiaux de denrées alimentaires et d'engrais, où les disponibilités à l'exportation sont souvent détenues par une poignée de pays. Une telle concentration pourrait placer ces marchés dans une situation de plus grande vulnérabilité aux chocs et à la volatilité.

3. Ensemble, la Fédération de Russie et l'Ukraine ont réalisé en moyenne 19, 14 et 4 pour cent de la production mondiale d'orge, de blé et de maïs, respectivement, sur la période allant de 2016-2017 à 2020-2021. Dans le secteur des graines oléagineuses, leur contribution à la production mondiale a été particulièrement importante en ce qui concerne l'huile de tournesol, dont un peu plus de la moitié de la production mondiale en moyenne au cours de cette période provenait des deux pays.

4. En 2021, la Fédération de Russie et l'Ukraine se sont l'une ou l'autre (ou toutes les deux) classées parmi les trois premiers exportateurs mondiaux de blé, de maïs, de colza, de graines de tournesol et d'huile de tournesol, tandis que la Fédération de Russie s'est également hissée, à l'échelle mondiale, au premier rang des exportateurs d'engrais azotés, au deuxième rang des fournisseurs d'engrais potassiques et au troisième rang des exportateurs d'engrais phosphoreux.

5. En conséquence, cette guerre a provoqué des ondes de choc par l'intermédiaire des marchés mondiaux, alors que les marchés alimentaires sont déjà aux prises avec l'envolée des prix et les défis imposés par la pandémie de covid-19 dans le monde.



Source: Système XCBS de la FAO.

6. De nombreux pays fortement tributaires des importations de denrées alimentaires et d'engrais, dont beaucoup font partie des pays les moins avancés (PMA) et des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), comptent sur les approvisionnements alimentaires de l'Ukraine et de la Fédération de Russie pour satisfaire leurs besoins de consommation. Une grande partie de ces pays subissaient déjà, avant même le début de la guerre, les effets négatifs des prix internationaux élevés des produits alimentaires et des engrais.

II. Problèmes de sécurité alimentaire en Ukraine

7. La guerre en Ukraine a déjà causé de lourds dommages et d'importantes pertes en vies humaines dans les grands centres de population, gagné les zones rurales et provoqué des déplacements de grande ampleur. Les populations vivant dans les zones où le conflit fait rage sont confrontées à de graves pénuries de nourriture, d'eau et d'énergie. À mesure que l'insécurité s'installe et que les chaînes d'approvisionnement aussi bien locales que nationales se désorganisent, les habitants risquent de sombrer plus profondément dans la faim et la malnutrition.

8. Les principaux sujets de préoccupation immédiate sont les suivants:

- perturbation de la récolte hivernale et des semis printaniers;
- diminution de la disponibilité de la main-d'œuvre agricole, sous l'effet des déplacements de population;
- accessibilité et disponibilité des intrants agricoles, en particulier du carburant, des semences, des engrais et des pesticides;
- dérèglement de la logistique et de tous les éléments des chaînes d'approvisionnement alimentaire;
- abandon des terres agricoles et accès entravé à ces terres;
- endommagement des cultures par les activités militaires, surtout pendant la période de végétation printanière;
- destruction des équipements et infrastructures des systèmes agroalimentaires.

9. La FAO a procédé à une première évaluation rapide de la situation dans 19 zones, dont voici un aperçu des principales constatations:

- on s'attend à ce que les populations souffrent dès maintenant ou d'ici les trois prochains mois de pénuries alimentaires dans plus de 40 pour cent des zones évaluées, sachant que l'approvisionnement alimentaire et l'accès aux denrées alimentaires sont très problématiques dans tous les secteurs commerciaux;
- la disponibilité du carburant est un problème majeur à la fois pour la production alimentaire et les chaînes d'approvisionnement: seulement un cinquième des entreprises agroalimentaires interrogées par le Gouvernement ont indiqué avoir suffisamment de carburant pour ensemer les champs ce printemps;
- on observe une disponibilité limitée des intrants agricoles essentiels, notamment des semences, des engrais, des pesticides et du matériel.

Opérations humanitaires actuellement déployées par la FAO en Ukraine

10. La FAO avait déjà une forte présence dans le pays, avec 81 fonctionnaires. Ses activités étaient principalement tournées vers l'aide au développement, mais une partie du personnel intervenait également dans l'est de l'Ukraine pour coordonner les efforts de redressement.

11. Depuis que la guerre a débuté, la FAO a revu son programme pour l'axer sur les interventions humanitaires; son personnel se trouvant désormais dans des zones relativement plus sûres, l'Organisation a déployé 12 spécialistes humanitaires supplémentaires pour soutenir l'intensification des activités.

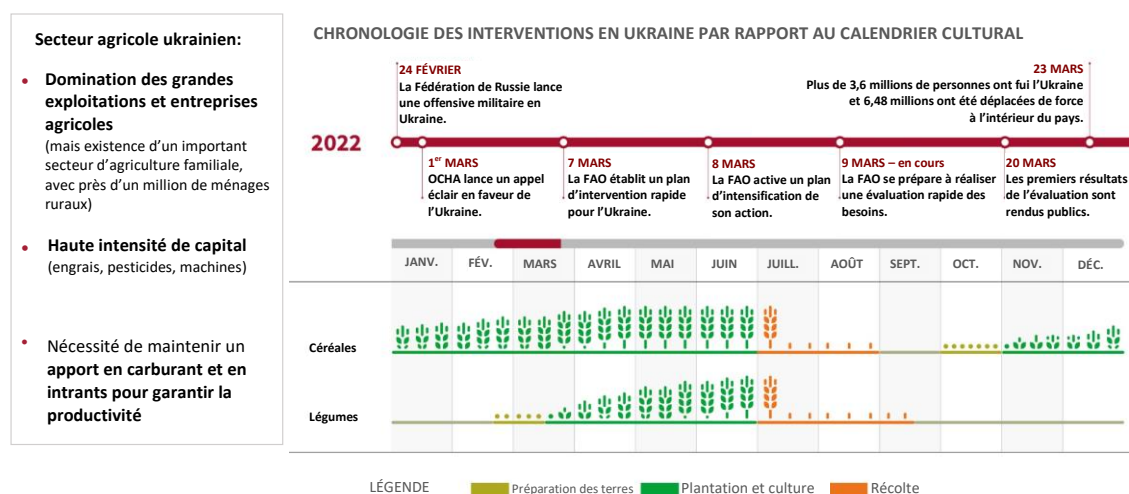
12. Le programme d'intervention de la FAO en Ukraine s'articule autour de quatre activités principales (figure 2): i) soutien immédiat aux plantations de légumes de printemps (combiné à une assistance en espèces à buts multiples) pour les plus vulnérables; ii) coordination du module d'action groupée; iii) planification d'un soutien plus important aux exploitations agricoles de petite ou moyenne taille pour assurer la production céréalière et animale et pour renforcer les chaînes d'approvisionnement; iv) communication régulière d'informations sur l'état de la sécurité alimentaire et la situation agricole en Ukraine.

13. Dans le cadre de l'appel éclair lancé le 1^{er} mars 2022 par l'Organisation des Nations Unies (ONU), la FAO a mis sur pied un plan d'intervention rapide nécessitant l'injection de 50 millions d'USD pour venir en aide à quelque 100 000 exploitations familiales vulnérables (soit 240 000 personnes) en vue de la campagne agricole printanière qui approche. La mise en œuvre de ce plan s'effectue dans le cadre d'un programme d'appui à plus long terme visant à renforcer les moyens d'existence agricoles et le secteur agricole en Ukraine.

14. En date du 25 mars, la FAO avait reçu plus de 5 millions d'USD, une somme suffisante pour fournir à environ 23 000 familles un appui sous la forme d'aides en espèces à buts multiples et d'assortiments d'intrants pour la production de légumes et de pommes de terre en vue de la campagne de semis de printemps qui débute en avril. Si des ressources supplémentaires sont mises à disposition sans tarder, la FAO sera en mesure d'intensifier son action afin de prêter secours à toutes les personnes ciblées par le plan. L'Organisation est déjà en train de procéder à l'achat de plus de 744 tonnes de semences de légumes et de pommes de terre. Les problèmes d'accès et les pénuries de carburant sont les principaux obstacles à la distribution des semences, et la FAO cherche activement des solutions en collaboration avec le Gouvernement ukrainien et divers partenaires.

15. Dans le cadre de ses interventions, la FAO met à profit l'expérience qu'elle a récemment acquise dans le domaine des transferts monétaires en Ukraine et s'appuie également sur les pratiques optimales développées dans d'autres contextes, en particulier ceux où l'Organisation mène déjà de vastes opérations fondées sur la méthode «Cash+». La planification des interventions de la FAO au-delà de l'appel éclair et l'examen des besoins dans la perspective du redressement du système agroalimentaire ont été amorcés, à la faveur de discussions avec le Ministère de la politique agricole et de l'alimentation.

Figure 2: Chronologie des interventions en Ukraine par rapport au calendrier cultural



16. De manière générale, par l'intermédiaire de la participation du Directeur général, la FAO joue un rôle actif dans les réunions de coordination des chefs d'organismes du Comité permanent interorganisations consacrées à l'Ukraine. Cette mobilisation est renforcée par un engagement constant au sein du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence du Comité permanent interorganisations et d'autres instances connexes. Sur le territoire ukrainien, les efforts des organismes des Nations Unies et de leurs partenaires sont coordonnés par l'équipe de pays pour l'action humanitaire. La FAO codirige le module d'action groupée en matière de sécurité alimentaire et de moyens d'existence, et des membres clés de son personnel sont actuellement sur place pour appuyer ces efforts, notamment un coordonnateur principal et un responsable de la gestion de l'information. À l'heure actuelle, le module d'action groupée rassemble plus de 52 partenaires et, parmi eux, la FAO est la seule organisation à fournir une assistance aux moyens d'existence agricoles.

17. La situation devra faire l'objet d'un suivi constant. C'est pourquoi la FAO a déjà mis en place un système à deux niveaux, en étroite collaboration avec le Ministère de la politique agricole et de l'alimentation, pour recenser les besoins à combler et les obstacles à surmonter pour le secteur agricole, de même que pour les ménages et les populations déplacées à l'intérieur du pays. Ce système permettra d'assurer un suivi:

- au niveau des unités administratives: on dressera un tableau précis, et mis à jour régulièrement, de l'état des chaînes d'approvisionnement en intrants agricoles, des prix des intrants et du fonctionnement du marché, entre autres. Les données seront recueillies dans le cadre d'entretiens avec des informateurs clés et couvriront l'ensemble de l'Ukraine. La première série d'analyses est prévue pour la fin du mois de mars, et les analyses suivantes devraient paraître toutes les deux semaines;
- au niveau des ménages: l'accent sera mis sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays et sur les communautés d'accueil dans les régions à l'ouest du pays. On analysera la sécurité alimentaire, les incidences au niveau agricole et les besoins prioritaires pour protéger la production alimentaire et les revenus.

Aide en faveur des communautés d'accueil et des réfugiés en République de Moldova

18. À la demande du Gouvernement moldave, la FAO a approuvé un projet d'urgence au titre du Programme de coopération technique pour aider le pays à faire face aux pénuries d'engrais, de carburant et de semences et aux impacts de l'afflux de réfugiés.

III. Marché agricole mondial et sécurité alimentaire mondiale

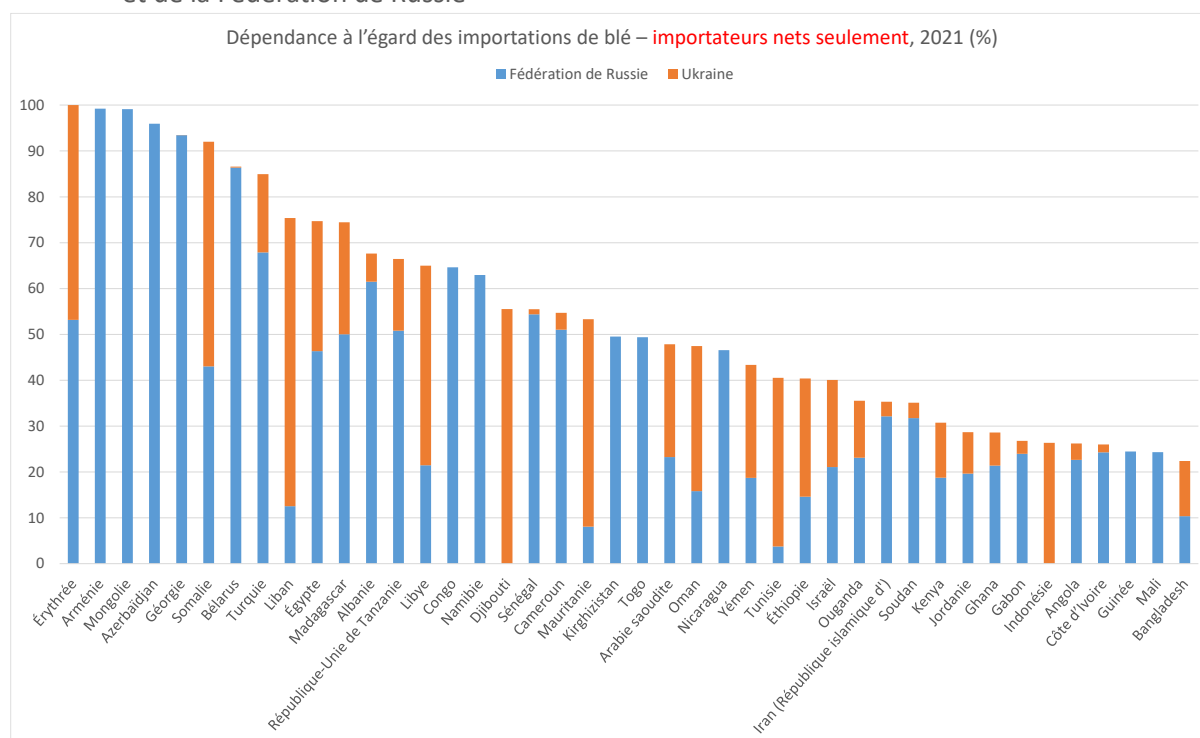
19. La place centrale qu'occupent la Fédération de Russie et l'Ukraine dans l'agriculture mondiale est d'autant plus évidente lorsqu'on se place sous l'angle du commerce international. Les deux pays sont des exportateurs nets de produits agricoles et jouent un rôle de premier plan dans l'approvisionnement des marchés mondiaux de denrées alimentaires, dont les disponibilités à l'exportation sont souvent détenues par une poignée de pays, ce qui place ces marchés dans une situation de plus grande vulnérabilité aux chocs et à la volatilité. La Fédération de Russie se démarque clairement comme le plus grand exportateur mondial de blé, avec un volume total de 32,9 millions de tonnes de blé et de méteil (en poids produit), ce qui correspond à 18 pour cent des expéditions mondiales. L'Ukraine s'est classée au sixième rang de la catégorie en 2021, le pays ayant exporté 20 millions de tonnes de blé et de méteil, soit 10 pour cent du marché mondial.

20. La place importante de la Fédération de Russie et de l'Ukraine dans le commerce mondial se remarque tout autant sur les marchés mondiaux du maïs, de l'orge et du colza, et encore davantage sur celui de l'huile de tournesol, secteur dans lequel les vastes sites de production des deux pays leur ont permis de s'emparer, à eux deux, de près de 63 pour cent du marché mondial des exportations.

21. La forte concentration des exportations qui caractérise les marchés de denrées alimentaires se retrouve également dans le secteur des engrais, dont la Fédération de Russie est l'un des principaux fournisseurs. En 2021, le pays se classait ainsi respectivement aux première, deuxième et troisième

places des exportateurs d'engrais à l'azote (N), d'engrais au potassium (K) et d'engrais au phosphore (P).

Figure 3: Certains pays dépendent fortement des importations de blé en provenance de l'Ukraine et de la Fédération de Russie



22. La Fédération de Russie et l'Ukraine sont d'importants fournisseurs pour de nombreux pays qui sont fortement tributaires des importations de denrées alimentaires et d'engrais. Parmi ces pays, plusieurs font partie des PMA, tandis que d'autres appartiennent à la catégorie des PFRDV. C'est par exemple le cas de l'Érythrée, dont la totalité des importations de blé en 2021 provenait de la Fédération de Russie (53 pour cent) et de l'Ukraine (47 pour cent), comme on peut le voir à la figure 3. Le graphique montre également une forte concentration des importations de blé dans de nombreux pays situés en Afrique du Nord et en Asie occidentale et centrale, qui s'approvisionnent en grande partie auprès de la Fédération de Russie et de l'Ukraine. Dans l'ensemble, c'est plus d'une trentaine d'importateurs nets de blé qui dépendent des deux pays pour plus de 30 pour cent de leurs importations de cette céréale.

23. Face à cette situation, les pays qui dépendent fortement de la Fédération de Russie et de l'Ukraine pour leurs approvisionnements en produits alimentaires et en engrais essentiels devront élaborer des plans d'intervention pour s'approvisionner auprès d'autres pays, en espérant que ceux-ci pourront s'adapter rapidement pour répondre à la demande.

24. Compte tenu du rôle joué par l'Ukraine et la Fédération de Russie dans les exportations de produits alimentaires à l'échelle mondiale, la FAO a dégagé un ensemble de risques, qu'elle a répartis en trois groupes: i) les risques associés au marché alimentaire et agricole; ii) les risques macroéconomiques; iii) les risques humanitaires. Nous avons déjà abordé les risques sur le plan humanitaire et allons donc nous employer, dans les sections qui suivent, à évaluer les principaux risques pour les marchés agricoles ainsi que les risques au niveau macroéconomique.

Risques associés au commerce

25. Dans la mesure où le conflit perturbe les exportations alimentaires de la Fédération de Russie et de l'Ukraine, les marchés alimentaires mondiaux sont exposés à des risques accrus de resserrement des disponibilités, d'incapacité à répondre à la demande d'importation et d'augmentation des cours internationaux des produits alimentaires.

26. D'après les prévisions de la FAO pour la campagne agricole allant de juillet 2021 à juin 2022, établies avant le début de la guerre, et compte tenu du rythme des exportations observé jusqu'ici, on s'attendait à ce que l'Ukraine exporte environ 6 millions de tonnes de blé de mars à juin 2022 et à ce que la Fédération de Russie en exporte 8 millions pendant la même période. Néanmoins, face aux fermetures de ports en Ukraine et aux difficultés d'écoulement prévues en Fédération de Russie du fait des sanctions économiques, on en vient à douter que ces exportations puissent se matérialiser. Au début du mois de mars, l'Ukraine a également annoncé qu'elle imposerait l'obtention d'une licence pour les exportations de divers produits, dont le blé et le maïs, mais il est possible que l'effet de cette mesure soit masqué par d'autres facteurs limitant les exportations, comme les fermetures de ports.

27. Une diminution soudaine et marquée des expéditions des deux pays pourrait favoriser la hausse des exportations provenant d'autres parties du monde, par exemple de l'Union européenne et de l'Inde, mais la capacité d'autres exportateurs de compenser intégralement la baisse des expéditions de l'Ukraine et de la Fédération de Russie devrait être limitée. En effet, les stocks de blé sont déjà particulièrement restreints au Canada et aux États-Unis d'Amérique à la suite des récoltes peu abondantes de la campagne 2021-2022.

28. Parmi les autres fournisseurs, l'Argentine maintiendra probablement ses exportations à un niveau limité pendant la campagne en cours compte tenu des efforts déployés par les pouvoirs publics pour contrôler l'inflation intérieure, tandis que l'Australie a atteint sa capacité d'expédition maximale sur le plan logistique. Dans ce contexte de forte contraction des disponibilités mondiales à l'exportation, d'autres pays pourraient imposer des mesures (formelles ou informelles) pour ralentir ou restreindre les exportations afin de protéger les approvisionnements intérieurs et/ou de contenir l'inflation intérieure, comme plusieurs pays en ont déjà fait l'annonce depuis le début de la guerre.

29. Les pénuries d'approvisionnement qui en résulteraient pour les importateurs pourraient être particulièrement marquées pour les acheteurs de la région Proche-Orient et Afrique du Nord, dont certains pourraient être amenés, compte tenu de l'importance du blé en tant qu'aliment de base, à accroître dès maintenant leurs importations pour garantir leurs approvisionnements, de peur que les marchés du blé ne se contractent et que les prix ne s'apprécient encore. Un tel scénario exercerait une pression supplémentaire sur les marchés mondiaux.

30. En Égypte, en Turquie, au Bangladesh et en République islamique d'Iran, qui figurent parmi les principaux importateurs mondiaux de blé, au moins 60 pour cent en moyenne (entre 2016-2017 et 2020-2021) des importations de blé proviennent de l'Ukraine ou de la Fédération de Russie. Au vu des prévisions relatives aux importations pour 2021-2022 et des importations réelles enregistrées pendant la première moitié de la campagne de commercialisation, les importations en suspens pour l'Égypte, la Turquie, le Bangladesh et la République islamique d'Iran s'élèvent respectivement à 6,6 millions, 4,0 millions, 3,7 millions et 1,7 million de tonnes pour la seconde moitié de la campagne de commercialisation 2021-2022. Le Liban, la Tunisie, le Yémen, la Libye et le Pakistan sont aussi fortement dépendants du blé de l'Ukraine et de la Fédération de Russie, qui représente en moyenne (entre 2016-2017 et 2020-2021) la moitié de leurs achats de blé.

31. En ce qui concerne le maïs, il était attendu que l'Ukraine et la Fédération de Russie exportent respectivement 14 millions et 2,5 millions de tonnes environ pour la période restante de la campagne 2021-2022, compte tenu des prévisions réalisées par la FAO avant le conflit et des données sur les exportations dont on disposait. Comme dans le cas du blé, il est peu probable que ces exportations, au moins dans leur grande majorité, aient lieu. Les exportations de maïs de la Fédération de Russie ne représentent pas une part importante du commerce mondial de maïs. En revanche, celles de l'Ukraine

pour 2021-2022 devaient atteindre 18 pour cent des échanges mondiaux de maïs sur cette période, ce qui aurait fait de ce pays le troisième exportateur mondial de maïs.

32. Le déficit d'approvisionnement du côté des importateurs risque d'être particulièrement important pour la Chine et l'Union européenne (principales destinations du maïs exporté par l'Ukraine depuis le début de la campagne en cours), mais aussi pour l'Égypte et la Turquie, qui se procurent en moyenne (entre 2016-2017 et 2020-2021) un tiers du maïs qu'elles importent auprès de l'Ukraine. Selon les estimations de la FAO, les importations en suspens de la Chine, de l'Union européenne, de l'Égypte et de la Turquie s'élèvent respectivement à environ 11,5 millions, 3,7 millions, 4,6 millions et 1,6 million de tonnes pour la seconde moitié de la campagne 2021-2022.

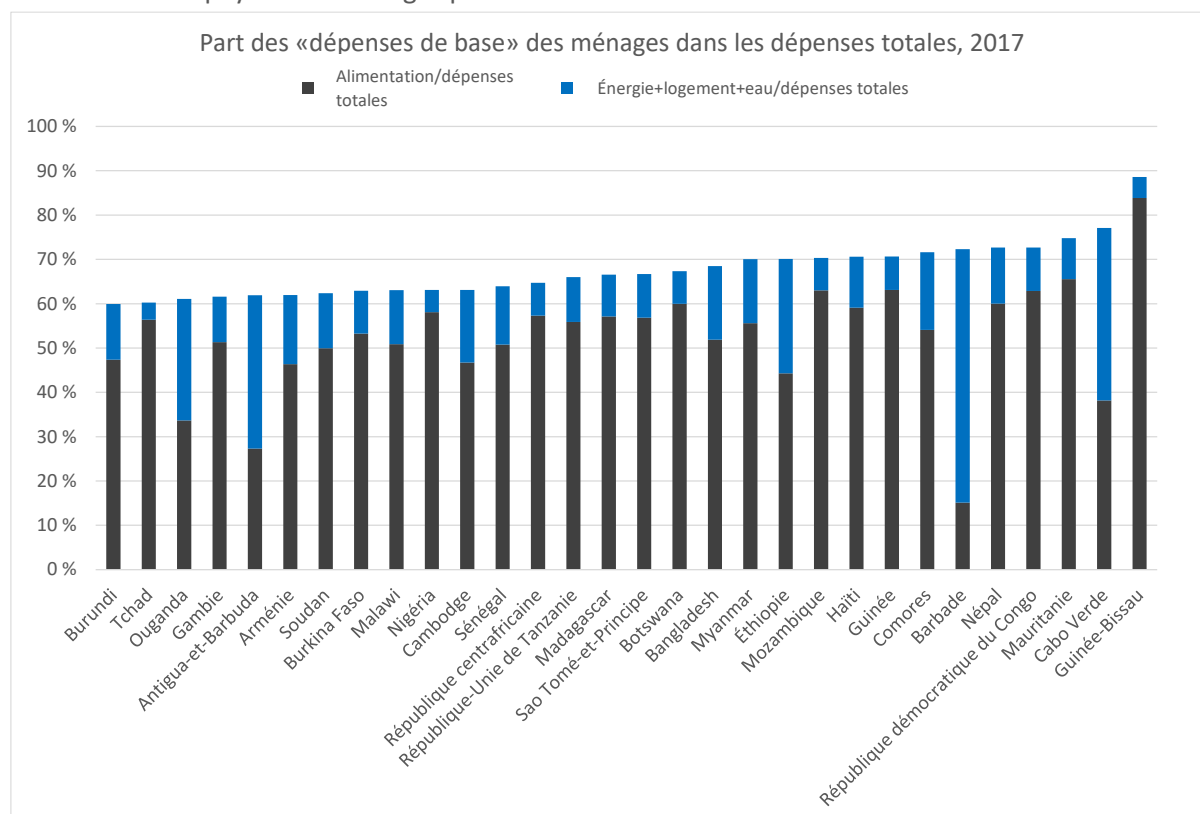
Risques associés aux prix

33. Les cours internationaux des produits alimentaires de base à l'exportation, mesurés par l'indice FAO des prix des produits alimentaires, connaissent une hausse presque ininterrompue depuis le second semestre de 2020 et, en février 2022, ils se sont établis à un niveau jamais atteint auparavant. Bien que les prix de toutes les catégories de produits prises en compte dans le calcul de l'indice FAO¹ soient en augmentation depuis la dernière partie de l'année 2020, les marchés mondiaux des céréales et des huiles végétales, sur lesquels l'Ukraine et la Fédération de Russie jouent un rôle considérable, sont parmi les plus touchés. Au cours de l'année 2021, les cours internationaux du blé et de l'orge ont gagné 31 pour cent par rapport à 2020, sous l'effet d'une demande mondiale forte et de disponibilités exportables limitées découlant d'une contraction de la production, laquelle était liée aux conditions météorologiques dans plusieurs grands pays exportateurs de blé et d'orge. Dans le cas du blé, les prix se sont également trouvés soutenus du fait de l'incertitude concernant les mesures relatives aux exportations mises en place par certains fournisseurs pour tenter de contenir la pression inflationniste au niveau national. Dans les secteurs de l'huile de colza et de l'huile de tournesol, la hausse des cours annuels enregistrée en 2021 était de l'ordre de 65 et 63 pour cent, respectivement. Cette augmentation est le résultat du resserrement prolongé de l'offre mondiale et de la forte demande, celle-ci émanant notamment du secteur des biocarburants en ce qui concerne l'huile de colza.

34. Les prix internationaux de référence des engrais ont augmenté aussi tout au long de 2021, de nombreux cours atteignant des niveaux record. Les hausses les plus notables concernaient les engrais azotés. Les prix de l'urée, l'un des principaux engrais azotés, ont été multipliés par 2,5 au cours des 12 derniers mois, et ceux des engrais phosphatés ont progressé de concert sur la même période. En revanche, ceux de la potasse sont restés plus stables. Comme pour les autres produits, la dynamique des prix des engrais est déterminée par l'interaction entre l'offre et la demande. Du côté de la demande, les prix accrus des extrants (cultures) enregistrés en 2021 ont rendu les engrais plus abordables, ce qui a ensuite poussé les prix de ceux-ci à la hausse. Du côté de l'offre, des prix de l'énergie élevés et volatiles ont été observés, en particulier pour le gaz naturel, qui joue un rôle crucial dans la production d'engrais azotés, dont les prix ont grimpé en flèche en 2021 pour de nombreuses raisons, notamment des perturbations liées aux conditions météorologiques qui ont freiné la production d'énergies renouvelables et de charbon. Les perturbations de l'offre et les coûts de transport élevés imputables aux restrictions imposées sur les exportations, ainsi que la montée en flèche des tarifs du transport en vrac et en conteneur en raison de la pandémie de covid-19, ont également exercé une pression à la hausse sur les prix des engrais.

¹ Les catégories de produits qui entrent dans le calcul de l'indice FAO des prix des produits alimentaires sont les céréales, les huiles végétales, la viande, les produits laitiers et le sucre.

Figure 4: Les prix élevés des denrées alimentaires et de l'énergie ont des effets régressifs sur les pays et les ménages pauvres



35. Au cours de la deuxième semaine de mars 2022, le marché européen du gaz s'est sensiblement relâché: les principaux cours du gaz naturel ont baissé de plus de 50 pour cent par rapport au pic atteint 10 jours plus tôt. Cela a permis aux prix de l'urée de se stabiliser et il est possible que les producteurs d'engrais puissent de nouveau enregistrer des marges de transformation positives. Cela étant dit, les prix du gaz se maintiennent à des niveaux environ quatre fois supérieurs à leur moyenne à long terme, or le gaz est la principale source de combustible participant à la production d'engrais azotés. Les investissements dans la production de certaines énergies, qui n'étaient jusqu'à présent pas rentables, pourraient devenir viables sur le plan commercial, comme dans le cas des installations de fracturation hydraulique aux États-Unis d'Amérique. Au bout du compte, les cours internationaux des engrais se détendraient.

Risques logistiques

36. En Ukraine, il est également à craindre que les infrastructures de transport terrestre et les ports maritimes, ainsi que les infrastructures de stockage et de transformation, subissent des dommages du fait du conflit. Ce risque est d'autant plus grand qu'il existe peu de solutions pour compenser la diminution ou l'arrêt des activités des infrastructures habituelles – transport ferroviaire et usines de transformation plus petites pour remplacer respectivement les ports et les usines modernes de broyage de graines oléagineuses.

37. Plus généralement, l'augmentation des primes d'assurance pour les navires destinés à accoster en mer Noire suscite des appréhensions, étant donné qu'elle pourrait faire croître le coût déjà élevé du transport maritime, s'ajoutant ainsi aux autres facteurs qui se répercutent sur le coût final des aliments de source étrangère pour les importateurs.

Risques pour la production

38. Bien les premières perspectives concernant la production des cultures d'hiver sur la période 2022-2023 soient favorables dans les deux pays, l'escalade du conflit fait planer une incertitude sur la récolte de céréales d'hiver en Ukraine. Plus particulièrement, la guerre entraîne des déplacements de population, endommagement des infrastructures civiles et restreint la circulation des personnes et des biens, empêchant ainsi les agriculteurs de s'occuper de leurs champs, de récolter leurs cultures et de commercialiser leur production. À cela s'ajoutent des perturbations qui touchent les services publics essentiels comme l'approvisionnement en eau et en énergie, les transports, les marchés et le secteur bancaire².

39. Par ailleurs, la vaste mobilisation de réservistes de l'armée pourrait faire baisser le nombre d'ouvriers agricoles et de travailleurs dans les filières d'approvisionnement, bien que le pays ait pris des mesures pour veiller à ce qu'il reste suffisamment de main-d'œuvre pour les activités agricoles. À cet effet, le Gouvernement ukrainien a adopté, dès le début du mois de mars 2022, des politiques accordant des dérogations à la conscription pendant la période de mobilisation sur présentation d'une liste d'employés indispensables, afin que ceux-ci puissent effectuer en temps voulu les travaux agricoles de printemps et d'été.

40. En dépit des prix élevés des engrais, il est probable que les exploitations de grande taille et industrielles se procurent à l'avance le stock d'engrais dont elles ont besoin pour les mois à venir. Néanmoins, les producteurs pourraient finalement ne pas être en mesure d'utiliser ces engrais, faute d'accès aux champs et de carburant. Les engrais azotés (comme l'urée et le nitrate d'ammonium) peuvent aussi être affectés à d'autres usages, comme la fabrication d'explosifs. Même si les agriculteurs avaient pu se procurer des pesticides, des produits de protection des cultures et d'autres intrants comme ils le faisaient habituellement, les perturbations des marchés les auraient peut-être empêchés d'acheter des fournitures en quantité suffisante ou pourraient les en empêcher à l'avenir.

41. En Ukraine, les régions de Vinnytsia, de Donetsk, de Zaporijia, de Kirovohrad, de Mykolaïv, de Kherson et de Kharkiv représentaient la moitié de la production totale de blé du pays en 2020. Les régions de Vinnytsia, de Jytomyr, de Kiev, de Poltava, de Soumy, de Khmelnytskyï, de Tcherkassy et de Tchernihiv produisaient, quant à elle, 70 pour cent de la quantité totale de maïs récoltée, tandis que 60 pour cent des graines de tournesol étaient cultivées dans les régions de Tchernihiv, de Kharkiv, de Soumy, de Poltava, de Mykolaïv, de Louhansk, de Kirovohrad, de Zaporijia, de Dnipropetrovsk et de Vinnytsia³.

42. En appliquant aux zones agricoles les plus productives d'Ukraine divers scénarios relatifs à la propagation territoriale du conflit, la FAO a estimé, début mars, que 20 pour cent des zones ensemencées en végétaux d'hiver pourraient ne pas faire l'objet d'une récolte pour trois raisons: destruction directe, inaccessibilité ou manque de ressources économiques. Cependant, selon des évaluations plus récentes issues de sources locales, ces pertes s'élèveraient à 28 pour cent, à savoir que seuls 5,5 millions des 7,6 millions d'hectares ensemencés en blé, seigle et orge d'hiver pourraient être moissonnés⁴.

43. Les prévisions de la FAO concernant les rendements des céréales d'hiver sont aussi négatives, avec une chute des rendements nationaux 10 pour cent au-dessous des moyennes en raison de la non application ou de l'application tardive des engrais et de l'incapacité de maîtriser les organismes nuisibles et les maladies. À ces rendements diminués s'ajouteraient d'éventuels retards dans les récoltes et des pertes post-récolte plus importantes, qui pourraient découler d'une pénurie de main-d'œuvre ou d'un manque d'infrastructures de stockage.

² <https://www.care-international.org/news/press-releases/care-statement-war-escalation-in-ukraine>.

³ ukrstat.gov.ua.

⁴ <https://www.apk-inform.com/en/news/1525721>.

44. S'agissant des activités agricoles à venir, des tournesols et des céréales de printemps, y compris du maïs, seront semés à partir d'avril, tandis que la campagne 2022-2023 de semis du colza ne débutera qu'en septembre 2022.

45. Les informations relatives à la disponibilité des intrants pour ces cultures en Ukraine brossent un tableau contrasté. Selon les estimations du Ministère de l'agriculture de ce pays, 80 pour cent des fermes ukrainiennes auraient des stocks d'engrais suffisants pour la campagne de semis du printemps, compte tenu de la diminution attendue de la superficie cultivée. En ce qui concerne les semences, les volumes disponibles (comprenant à la fois les semences locales et les semences importées) suffiraient à ensemer 70 pour cent de la superficie envisagée pour le printemps. Cependant, la livraison de ces semences aux agriculteurs en toute sécurité est considérée comme une difficulté majeure⁵.

46. L'élevage de bétail et de volaille ainsi que la production de végétaux de forte valeur, comme les fruits et les légumes, risquent aussi de se heurter à des problèmes en Ukraine. Tant pour le maïs que pour les graines de tournesol, les prévisions publiées début mars par la FAO indiquaient que la superficieensemencée au printemps 2022 pourrait être 30 pour cent moindre qu'en 2021 et que les rendements s'établiraient probablement 20 pour cent au-dessous des moyennes. La réduction attendue de la superficie cultivée en tournesols découle également de facteurs liés aux infrastructures. Au lieu de produire des cultures destinées à être exportées sous forme d'huile, et compte tenu du risque de dégradation des infrastructures d'exportation et des usines de broyage, les agriculteurs – en particulier ceux qui exploitent de petites parcelles – pourraient choisir de cultiver des végétaux qui présentent un intérêt plus direct pour la sécurité alimentaire locale, comme les pommes de terre ou le blé de printemps. Néanmoins, comme dans le cas du blé d'hiver, des sources ukrainiennes prévoient une réduction encore plus importante de la superficie consacrée à ces cultures, à savoir 40 pour cent en ce qui concerne les céréales de printemps et 35 pour cent s'agissant des graines de tournesol^{6, 7}. Dans le même temps, les prévisions du Ministère de la politique agraire et de l'alimentation de l'Ukraine indiquent que les agriculteurs locaux ensemeront à coup sûr 50 pour cent de la superficie planifiée, et peut-être environ 20 pour cent supplémentaires; en revanche, il est très improbable que la superficie restante soit ensemerée⁸.

Risques énergétiques

47. La Fédération de Russie est un acteur incontournable du marché mondial de l'énergie. L'agriculture, qui réclame énormément d'énergie, en particulier dans les pays développés, sera inévitablement touchée par la forte hausse des prix de l'énergie qui accompagne le conflit.

48. Ce secteur consomme une grande quantité d'énergie, à la fois directement (carburant, gaz et électricité) et indirectement (utilisation de produits agrochimiques comme des engrais, des pesticides et des lubrifiants).

49. Sachant que les prix des engrais et des autres produits dont la fabrication nécessite beaucoup d'énergie ne font qu'augmenter sous l'effet du conflit, il est attendu que les coûts des intrants, de manière générale, bondissent. Les prix accrus des intrants se répercuteront en premier lieu sur les coûts de production et, au bout du compte, sur les prix des denrées alimentaires. Ils pourraient aussi faire baisser l'utilisation des intrants, ce qui aurait une incidence négative sur les rendements et les récoltes pour la campagne 2022-2023 et, partant, présenterait un risque supplémentaire pour la sécurité alimentaire mondiale dans les prochaines années.

50. Par ailleurs, la hausse des prix de l'énergie rend les matières premières agricoles (en particulier le maïs, le sucre, ainsi que les graines oléagineuses et les huiles végétales) compétitives pour la production de biocarburants et, le marché de l'énergie étant d'une taille supérieure à celle du

⁵ <https://www.csis.org/events/agriculture-and-food-security-casualties-war-ukraine>.

⁶ <https://www.apk-inform.com/en/news/1525721>.

⁷ <https://www.apk-inform.com/en/news/1525713>.

⁸ <https://www.apk-inform.com/en/news/1525769>.

marché alimentaire, cela pourrait pousser les prix des denrées alimentaires jusqu'au niveau de leurs équivalents en parité énergétique.

Taux de change, dette et risques pour la croissance

51. Début mars 2022, la hryvnia ukrainienne a chuté à un niveau record face au dollar des États-Unis, ce qui risque d'avoir des répercussions sur l'agriculture ukrainienne, notamment d'accroître la compétitivité de ses exportations et de réduire ses possibilités d'importation.

52. Bien qu'on ne connaisse pas encore toute l'ampleur des dommages occasionnés par le conflit aux capacités et aux infrastructures productives de l'Ukraine, on s'attend à ce que les coûts de relèvement et de reconstruction soient très élevés.

53. Les sanctions économiques prises à l'encontre de la Fédération de Russie ont aussi entraîné une dépréciation sensible du rouble. Cela devrait rendre les exportations russes de produits agricoles plus abordables, mais une dépréciation prolongée du rouble nuirait aux perspectives de croissance des investissements et de la productivité dans le pays.

54. En outre, il est certain qu'une activité économique affaiblie et un rouble déprécié auront de graves conséquences pour les pays d'Asie centrale car les transferts de fonds s'en trouveront diminués, or ces transferts constituent une part importante du produit intérieur brut (PIB) de nombre de ces pays.

55. Le conflit en cours pourrait aussi avoir des répercussions mondiales. Bien que son incidence sur l'économie mondiale, qui dépendra de plusieurs facteurs, demeure incertaine à ce stade, les pays et les populations les plus vulnérables seront sans doute durement touchés par le ralentissement de la croissance économique et la hausse de l'inflation, à un moment où le monde peine encore à se remettre de la récession engendrée par la pandémie de covid-19.

56. L'agriculture est l'épine dorsale de l'économie dans de nombreux pays en développement, dont la majorité sont tributaires du dollar des États-Unis pour leurs emprunts. À ce titre, une appréciation durable du dollar par rapport à d'autres monnaies aurait de lourdes conséquences économiques pour ces pays, notamment pour leur secteur agroalimentaire. En outre, la diminution probable de la croissance du PIB dans plusieurs régions du monde aura une incidence sur la demande mondiale de produits agroalimentaires, ce qui nuira à la sécurité alimentaire mondiale. Il est probable également que la croissance moindre du PIB réduira la quantité de fonds disponibles aux fins du développement, en particulier si les dépenses militaires mondiales augmentent.

IV. Recommandations en matière de politiques

57. Le conflit russo-ukrainien suscite de vives inquiétudes quant aux conséquences négatives qu'il pourrait avoir sur la sécurité alimentaire, tant au niveau national qu'à l'échelon mondial. Sur le plan national, l'escalade des hostilités pourrait entraver de manière directe la production agricole des deux pays, ce qui, associée à une activité économique limitée et à la hausse des prix, risquerait d'entamer le pouvoir d'achat des populations locales. À l'échelle de la planète, le conflit, s'il devait entraîner une réduction soudaine et prolongée des exportations de denrées alimentaires par l'un ou l'autre des deux pays, pourrait exercer une pression supplémentaire à la hausse sur les prix des produits alimentaires, en particulier au détriment des PFRDV. Afin d'éviter que ces problèmes se matérialisent, il faudrait:

- a. **Maintenir un commerce ouvert des denrées alimentaires et des engrais** en faisant en sorte que le conflit n'ait pas d'incidence négative sur les activités de production et de commercialisation en Ukraine et dans la Fédération de Russie, afin que ces deux pays puissent satisfaire leurs besoins nationaux en matière de production et de consommation, tout en répondant aussi à la demande mondiale. Pour que les filières d'approvisionnement continuent de fonctionner correctement ou soient en mesure de se remettre en marche rapidement, il faut notamment prendre des mesures visant à protéger les actifs de production, y compris les

récoltes sur pied, le bétail, les intrants et les machines, des dégâts et des perturbations liées à la guerre. Ces mesures doivent également concerner les infrastructures de transformation des aliments, comme les minoteries et les usines de broyage de graines oléagineuses, ainsi que les systèmes auxiliaires de stockage, de transport et de distribution.

- b. **Trouver des sources d’approvisionnement alimentaire nouvelles et plus diversifiées.** Les pays qui dépendent directement des importations d’aliments en provenance de l’Ukraine et de la Fédération de Russie devront absorber les chocs et se montrer résilients. À cet effet, ils pourront se tourner vers d’autres sources d’approvisionnement, étant donné que les pays qui importent des denrées alimentaires auprès de différents partenaires commerciaux sont moins vulnérables face aux chocs localisés. Ils pourraient aussi exploiter les stocks alimentaires existants et diversifier leur production intérieure pour assurer l’approvisionnement en denrées nécessaires à des régimes alimentaires sains.
- c. **Aider les catégories de population vulnérables, notamment les personnes déplacées à l’intérieur de leur pays.** Conformément au plan d’intervention rapide de la FAO pour l’Ukraine (mars-mai 2022)⁹, ces efforts doivent comporter plusieurs volets:
 - i. *Aider les personnes déplacées à l’intérieur de leur pays, les réfugiés et les autres personnes directement touchées par la guerre.* Avant le début de la guerre, 30 pour cent de la population et 77 pour cent du quintile le plus pauvre bénéficiaient de prestations sociales en Ukraine¹⁰. Le Gouvernement ukrainien a déclaré que, en dépit des perturbations causées par les hostilités, il continuerait de fournir une protection sociale (prestations en espèces et subventions) à sa population, conformément aux renseignements contenus dans le système unifié d’informations sociales. Les sommes seront versées par voie électronique sur le compte bancaire des bénéficiaires¹¹. Par ailleurs, la Fédération des syndicats d’Ukraine (FPSU) et la Confédération des syndicats libres d’Ukraine (KVPU) se sont jointes aux efforts visant à satisfaire les besoins élémentaires de la population en leur fournissant de la nourriture et un abri. Le système national ne vient en aide qu’à une partie des personnes qui ont besoin d’une protection sociale, et il est difficile d’apporter un soutien aux autres en raison des risques pour la sécurité et des questions de mobilité, à l’intérieur comme à l’extérieur des frontières nationales. Les interventions de protection sociale peuvent être réalisées dans le cadre du système national et, pour les personnes ayant franchi les frontières internationales, par l’intermédiaire des systèmes de protection sociale des pays hôtes.
 - ii. *Aider les catégories de population vulnérables.* Plus particulièrement, il convient de prendre des mesures pour: suivre les prix et les résultats en matière de sécurité alimentaire en ce qui concerne les groupes qui étaient déjà vulnérables avant l’escalade des hostilités, ainsi que les groupes souffrant de la faim et de la pauvreté du fait de la dégradation des conditions économiques imputable à la guerre et de la hausse des prix qui en découle, tant en zone urbaine qu’en zone rurale; réaliser des interventions de protection sociale rapides et bien ciblées afin d’atténuer les difficultés liées à la guerre que rencontrent les populations concernées et de favoriser le relèvement. Ce faisant, il convient de tenir dûment compte du fait que les prix élevés des denrées alimentaires et de l’énergie ont des effets régressifs sur les consommateurs pauvres (dans la mesure où ceux-ci consacrent une plus grande partie de leur revenu disponible à ces dépenses de première nécessité), car ils peuvent entraîner une diminution de la quantité et/ou de la qualité des aliments

⁹ <https://www.fao.org/3/cb8935en/cb8935en.pdf>.

¹⁰ ASPIRE: The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity. Banque mondiale. Consulté le 9 mars 2022. Disponible à l’adresse <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>.

¹¹ <https://www.msp.gov.ua/news/21511.html>.

consommés, accroissant ainsi la faim et la malnutrition, ou réduire les sommes restantes pour d'autres besoins essentiels, comme la santé et l'éducation. En limitant ces dépenses importantes, la population pourrait être prise dans un cycle vicieux qui aggraverait l'insécurité alimentaire et la pauvreté et aurait des effets potentiellement irréversibles.

- d. **Éviter les mesures ponctuelles.** Les mesures prises dans les pays risquant de subir des perturbations du fait du conflit doivent être mûrement réfléchies au regard des effets néfastes qu'elles pourraient avoir sur les marchés internationaux, à court et long termes. Par exemple, si la réduction des droits de douane à l'importation, ou le recours à des restrictions à l'exportation, peuvent aider à résoudre les problèmes de sécurité alimentaire d'un pays donné, ces mesures ne manqueraient pas d'accentuer la pression à la hausse des prix sur les marchés internationaux ni d'aggraver la situation à l'échelle mondiale. Il faut éviter absolument les mesures ponctuelles.
- e. **Endiguer la propagation de la peste porcine africaine:** i) en améliorant la biosécurité et les bonnes pratiques d'élevage; ii) en veillant à ce que des mesures soient prises pour faciliter la détection précoce, le signalement en temps utile et l'endiguement rapide de la maladie, car tout retard peut entraîner une propagation rapide; iii) en mettant en place des programmes de surveillance à l'appui de la détection de la peste porcine africaine, chez les porcs et les sangliers; et iv) en réalisant un échantillonnage ciblé des animaux qui augmenterait la probabilité de détecter le virus.
- f. **Renforcer la transparence des marchés et le dialogue.** La transparence des marchés mondiaux joue un rôle crucial lorsque des incertitudes se font jour sur les marchés de produits agricoles et que ceux-ci doivent s'adapter aux chocs qui touchent l'offre et la demande. Des initiatives comme le Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) du G20 visent à accroître la transparence au moyen d'évaluations objectives, à jour et présentées en temps utile qui étayent la prise de décisions. Par l'intermédiaire de son Forum pour une intervention rapide, l'AMIS met à disposition une plateforme unique au service du dialogue et de la coordination entre les membres (dont la Fédération de Russie et l'Ukraine) en matière de politiques. Le dialogue et la coordination dans ce domaine sont nécessaires pour réduire au minimum les perturbations et assurer le bon fonctionnement des marchés internationaux et la fluidité des échanges commerciaux, l'objectif étant de satisfaire la demande mondiale et de préserver la sécurité alimentaire.