



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Berne, le 20.11.2024

Spéculation sur les denrées alimentaires

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 22.3870 de la CPE-N, déposé le
27 juin 2022

Condensé

Les prix de nombreux produits agricoles ont connu de grandes fluctuations sur les marchés internationaux ces quinze dernières années. Les fortes hausses de prix en 2008, 2011-2012 et 2021-2022 ont placé les pays pauvres, notamment, devant des défis de taille. Pour les populations des pays en développement, des prix élevés pour les denrées alimentaires peuvent être lourds de conséquences, en particulier dans les pays fortement tributaires de l'importation de ces produits. Lorsque le pouvoir d'achat est faible et les prix sont élevés, une hausse de prix, même faible, peut rapidement conduire à l'insécurité alimentaire. En 2023, entre 713 et 757 millions de personnes étaient sous-alimentées, soit environ 152 millions de plus qu'en 2019, si l'on considère le milieu de la fourchette (733 millions).

L'observation du prix des denrées alimentaires sur une longue durée révèle que les fluctuations de prix ne sont pas un phénomène nouveau. Il faut en outre replacer l'évolution des prix dans le contexte d'une hausse générale des prix et du pouvoir d'achat. Si l'on tient compte de ces différents éléments, aucun des pics de prix des quinze dernières années n'a constitué un record historique. Il n'en reste pas moins que les fluctuations ont parfois été considérables.

Le Conseil fédéral a déjà examiné en détail l'influence de la spéculation sur le prix des denrées alimentaires dans le cadre du message concernant l'initiative populaire « Pas de spéculation sur les denrées alimentaires ». Cet examen a été actualisé et confirme les conclusions de l'époque : selon la grande majorité des études scientifiques, il n'y a guère d'éléments attestant que la spéculation sur les denrées alimentaires pousse les prix à la hausse. Au contraire, de nombreuses études concluent même que la spéculation a un effet modérateur sur les fluctuations de prix.

Le Conseil fédéral reste d'avis qu'il est peu vraisemblable que les opérations spéculatives sur les marchés à terme des matières premières aient joué un rôle déterminant dans la hausse des prix au cours des quinze dernières années. Les fortes variations de prix sont plutôt dues à des facteurs tels que les phénomènes météorologiques extrêmes (vagues de chaleur, sécheresses, inondations, tempêtes, etc.), le faible niveau des stocks, les restrictions à l'exportation et les événements géopolitiques comme la guerre en Ukraine.

Que ce soit au niveau international ou en Suisse, bon nombre de mesures ont été prises, depuis 2008, pour accroître la transparence sur les marchés des matières premières agricoles et améliorer leur fonctionnement. C'est le cas du Système d'information sur les marchés agricoles (Agricultural Market Information System, AMIS), créé en 2011, grâce auquel la transparence sur les marchés internationaux a augmenté ces dernières années en ce qui concerne la production, la consommation, le niveau des stocks et les échanges de produits agricoles. La réglementation coordonnée au niveau international des marchés à terme des marchandises, qui a également été mise en œuvre en Suisse, est tout aussi importante. Elle est centrée sur le fonctionnement de ces marchés et leur transparence, ainsi que sur la lutte contre les abus et la manipulation des marchés. D'autres mesures sont en cours de mise en œuvre. La Suisse s'est en outre engagée, tant au niveau multilatéral que bilatéral, pour le renforcement de la sécurité alimentaire dans les pays en développement.

Ces progrès sont réjouissants, mais il est probable que les prix des produits agricoles continueront par moments d'enregistrer de fortes fluctuations sur les marchés internationaux. Ce sont en effet les facteurs de base de l'économie réelle qui sont la cause principale des variations de prix. Accroître la transparence en soi n'y changera rien. Un gain de transparence peut toutefois, dans une certaine mesure, améliorer globalement le degré d'information, ce qui est favorable au bon fonctionnement des marchés et peut aussi avoir un effet modérateur sur les fluctuations de prix.

La Suisse aurait en principe deux options pour accroître encore la transparence : la participation directe à l'AMIS ou l'obligation, pour les acteurs privés établis sur son territoire, de rendre publics leurs stocks mondiaux.

L'AMIS ne prévoit toutefois pas de participation directe de la Suisse. Les pays hors G20 ne peuvent y participer que sur invitation, s'ils comptent pour une part déterminante de la production et du commerce mondiaux. Or la part de notre pays dans les produits couverts par l'AMIS est marginale, si bien que sa participation n'apporterait pratiquement rien à l'état des données mondiales. Du point de vue de l'AMIS, il n'est donc pas utile que la Suisse contribue à alimenter sa base de données, du moins la Confédération n'a-t-elle pas été invitée à le faire.

D'une part, obliger les acteurs privés établis en Suisse à divulguer leurs stocks mondiaux n'est pas nécessaire, car les stocks des acteurs privés sont en principe reflétés dans les données de l'AMIS. D'autre part, cette mesure ne produirait pratiquement aucun effet, puisque les acteurs de poids ne détiennent généralement pas d'installations de stockage sur le territoire suisse. Les grands producteurs de denrées alimentaires y ont bien des stocks, mais les installations de stockage des entreprises de négoce agricole sises en Suisse sont ailleurs. De plus, ces entreprises sont souvent des multinationales dont le siège principal se trouve à l'étranger. Elles pourraient donc assez aisément se soustraire à l'obligation de publier leurs stocks en transférant les installations de stockage à une entité étrangère (à supposer que ces installations n'étaient pas déjà détenues par une entité étrangère auparavant). La Suisse n'aurait alors guère de chance d'imposer une obligation de transparence, d'autant qu'il lui serait impossible de garantir sa mise en œuvre sur un territoire étranger en vertu du principe de territorialité inscrit dans le droit international. En revanche, les groupes ayant leur siège principal sur territoire helvétique pourraient être tenus à la transparence pour l'ensemble du groupe. Pareille obligation nuirait cependant considérablement à leur compétitivité dès lors que leurs concurrents étrangers ne sont pas soumis aux mêmes règles. Le stockage compte en effet au nombre de ces secrets d'affaires que les entreprises ne divulguent pas volontiers à leurs concurrents. La mesure ne serait donc pas dans l'intérêt de la Suisse.

Vu ce qui précède, le Conseil fédéral estime que la mise en œuvre de mesures supplémentaires de ce type serait contre-indiquée. Il continuera toutefois à œuvrer en faveur d'une amélioration de la transparence sur les marchés physiques et financiers mondiaux au sein des organisations internationales pertinentes, comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Conseil de stabilité financière (CSF). Ce type d'améliorations doit procéder d'une approche concertée au niveau international, et pas d'actions unilatérales. De même, le Conseil fédéral maintiendra son engagement au service de la sécurité alimentaire dans les pays en développement au sein des enceintes multilatérales et au niveau bilatéral.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Condensé | 2 |
| 1 Introduction | 5 |
| 1.1 Contexte et mandat émanant du postulat | 5 |
| 1.2 Message concernant l'initiative populaire « Pas de spéculation sur les denrées alimentaires » | 5 |
| 2 Évolution du prix des denrées alimentaires | 5 |
| 3 Influence de la spéculation sur les prix | 8 |
| 3.1 Rôle et fonctionnement des marchés de matières premières | 8 |
| 3.2 Effet de la spéculation sur l'évolution des prix des denrées alimentaires | 11 |
| 3.2.1 Résultats de la littérature scientifique | 11 |
| 3.2.2 Facteurs de base | 12 |
| 4 Mesures visant à améliorer le fonctionnement des marchés physiques | 14 |
| 4.1 Mesures prises à la suite des hausses de prix de 2008 et de 2011-2012 | 14 |
| 4.1.1 Mesures prises au niveau international | 14 |
| 4.1.2 Contribution de la Suisse dans le cadre de la coopération internationale .. | 15 |
| 4.2 Mesures prises à la suite des hausses de prix de 2021-2022 | 16 |
| 4.2.1 Mesures prises au niveau international | 16 |
| 4.2.2 Contribution de la Suisse dans le cadre de la coopération internationale .. | 18 |
| 5 Mesures visant à améliorer le fonctionnement des marchés à terme de marchandises | 19 |
| 5.1 Mesures prises à la suite des hausses de prix de 2008 et de 2011-2012 | 19 |
| 5.1.1 Mesures prises au niveau international | 19 |
| 5.1.2 Mesures prises en Suisse | 20 |
| 5.2 Mesures prises à la suite des hausses de prix de 2021-2022 | 21 |
| 6 Évaluation et mesures envisageables pour la Suisse | 21 |
| 6.1 Évaluation des mesures mises en œuvre | 21 |
| 6.2 Mesures envisageables pour la Suisse | 22 |
| 7 Conclusion..... | 24 |
| 8 Annexes | 25 |
| 8.1 Aperçu des mesures | 25 |
| 8.2 Littérature scientifique relative à l'effet de la spéculation sur les prix des denrées alimentaires | 26 |
| 8.3 Texte du postulat | 28 |

1 Introduction

1.1 Contexte et mandat émanant du postulat

Par le présent rapport, le Conseil fédéral répond au postulat 22.3870 de la Commission de politique extérieure du Conseil national (« Spéculation sur les denrées alimentaires »), déposé le 27 juin 2022¹. Le postulat s'inscrit dans le contexte de la forte hausse mondiale du prix des denrées alimentaires en 2021 et 2022 (cf. ch. 2), qui a placé les pays pauvres, notamment, devant des défis de taille.

Le postulat charge premièrement le Conseil fédéral de déterminer l'influence de la spéculation alimentaire sur le prix des aliments de base (cf. ch. 3). La question avait déjà fait l'objet d'intenses discussions internationales lors des hausses de prix de 2008 et de 2011-2012. Deuxièmement, il demande que le rapport traite les mesures recommandées après la dernière crise alimentaire mondiale, en 2008, et leur mise en œuvre en Suisse (cf. ch. 4 et 5). Troisièmement, s'agissant de la transparence sur les marchés physiques et financiers des produits agricoles, il demande que le rapport présente, d'une part, les mesures propres à accroître la transparence au niveau mondial et, d'autre part, la latitude dont dispose la Suisse à cet égard (cf. ch. 6).

1.2 Message concernant l'initiative populaire « Pas de spéculation sur les denrées alimentaires »

Dans le contexte du présent rapport, il convient de mentionner plus particulièrement l'initiative populaire « Pas de spéculation sur les denrées alimentaires »². Dans le message du 18 février 2015 concernant ladite initiative³, le Conseil fédéral a examiné de manière approfondie si la spéculation pousse le prix des denrées alimentaires à la hausse. Il y a en outre fait une présentation détaillée du fonctionnement des marchés des produits agricoles.

2 Évolution du prix des denrées alimentaires

Les prix de nombreux produits agricoles ont connu de fortes fluctuations sur les marchés internationaux ces dernières années. La figure 1 illustre le phénomène à l'exemple du blé, du maïs, du riz et du soja. Les trois premiers comptent au nombre des principaux aliments de base et sont particulièrement importants pour les pays en développement. Le soja est quant à lui l'un des produits agricoles de base les plus échangés au niveau international. En 2021 et 2022, les échanges internationaux de soja équivalaient à 38 % de la quantité mondiale de denrées alimentaires disponibles⁴, ceux de blé à 18 %, ceux de maïs à 12 % et ceux de riz à 8 %⁵. À l'échelle mondiale, une grande partie des besoins en blé, en maïs et en riz est donc couverte par la production nationale. La part des importations peut toutefois être bien supérieure ou inférieure à la moyenne pour un pays donné.

Le prix de ces quatre denrées alimentaires a enregistré une forte hausse à partir de 2006 (pour les causes de l'évolution des prix, cf. ch. 3.2). Toutefois, cette hausse n'a pas été synchrone pour tous les produits. Le cours du blé, du maïs et du soja a commencé à augmenter dès 2006 et s'est emballé en 2007. Le cours du riz, en revanche, a commencé son escalade seulement à l'automne 2007, mais de manière très prononcée⁶.

En 2008, les prix ont chuté tout aussi fortement et rapidement. À partir de l'été 2010, les cours du blé, du maïs et du soja sont repartis à la hausse, avant de baisser temporairement pour se

¹ Le postulat est reproduit au ch. 8.3.

² Cette initiative a été rejetée par le peuple et les cantons le 28 février 2016, comme le recommandaient le Conseil fédéral et le Parlement.

³ FF 2015 2295

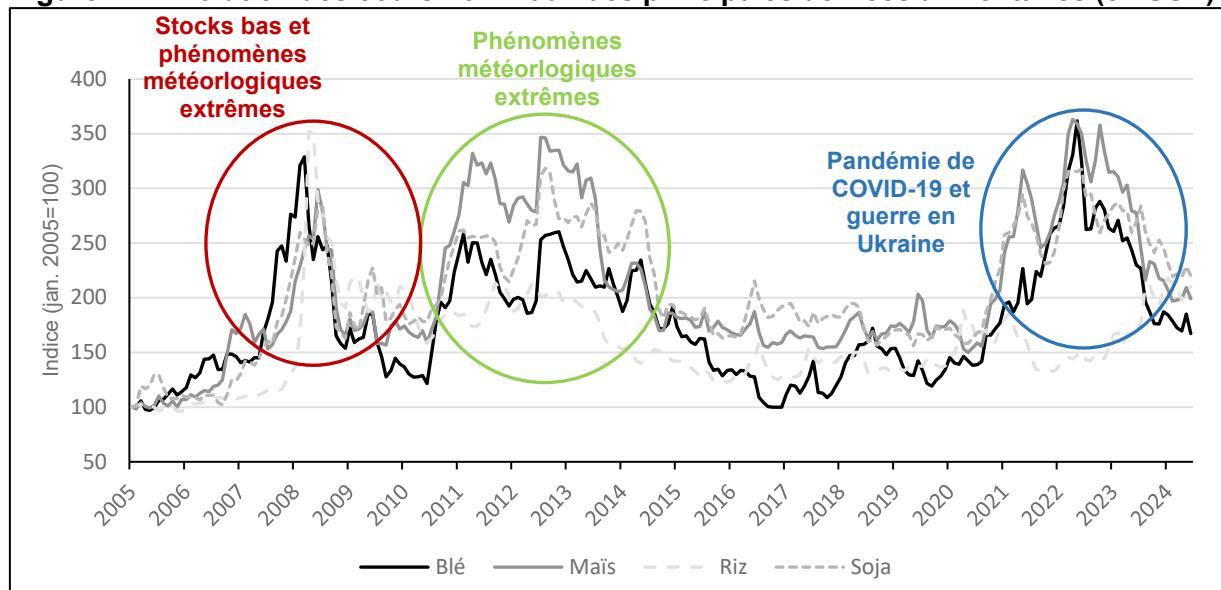
⁴ La quantité totale disponible correspond à la production augmentée des stocks au début de la période.

⁵ Source : Agricultural Market Information System (AMIS, disponible sur www.amis-outlook.org) > Database > Market Database > Supply and Demand Overview).

⁶ S'agissant de l'évolution du prix des denrées alimentaires jusqu'en 2008, cf. également le ch. 1 *Les ressources naturelles dans la stratégie économique extérieure* du rapport sur la politique économique extérieure 2008 (disponible sur www.seco.admin.ch) > Services et publications > Publications > Économie extérieure > Politique économique extérieure > Rapport sur la politique économique extérieure 2008).

raffermir de nouveau en 2012. Cette fois, le cours du riz n'a quant à lui pratiquement pas augmenté.

Figure 1 Évolution des cours nominaux des principales denrées alimentaires (en USD)⁷



Par la suite, le prix des quatre produits agricoles a fortement baissé et les fluctuations sont restées modérées pendant environ cinq ans. À partir de 2020, le prix du blé, du maïs et du soja est reparti à la hausse pour atteindre en 2022 un niveau similaire à celui de 2008. En cours d'année 2023, les prix ont à nouveau fortement baissé. Le prix du riz n'a enregistré qu'une hausse modérée en 2020 et a même baissé avant de remonter fin 2022.

Lorsque l'on considère l'évolution des prix sur une longue période, il est important de tenir compte de l'évolution du niveau général des prix. En effet, l'inflation entraîne une hausse de tous les prix. Mais, en règle générale, elle s'accompagne également d'un relèvement des salaires, si bien que le pouvoir d'achat ne baisse pas forcément, et peut même s'accroître. Il convient donc de considérer les prix corrigés de l'inflation, c'est-à-dire les prix réels, dont l'évolution est illustrée à la figure 2.

Figure 2 Évolution du prix réel des principales denrées alimentaires (en USD)⁸



⁷ Source : FMI (disponible sur www.imf.org > research > commodity prices).

⁸ Source : FMI (pour le prix des denrées alimentaires) et U.S. Bureau of Labor Statistics (pour l'indice des prix à la consommation, disponible sur www.bls.gov/cpi > data > databases).

L'observation à long terme présentée à la figure 2 montre que les fluctuations des prix des denrées alimentaires ne sont pas nouvelles. De plus, les pics de prix enregistrés au cours des quinze dernières années ne sont pas des records historiques. De fait, les prix avaient atteint des valeurs nettement plus élevées avant 1980 et la tendance était même à la baisse jusqu'au milieu des années 2000. Il apparaît en outre que, corrigées de l'inflation, les hausses de prix de 2021-2022 sont dans certains cas même légèrement inférieures à celles de 2008 et de 2011-2012.

Dans une perspective à long terme, il faut également tenir compte du fait que, dans la grande majorité des pays, le PIB réel moyen par habitant a augmenté au cours des 20 dernières années, et souvent de manière considérable. Le pouvoir d'achat moyen de la population a ainsi augmenté, ce qui permet globalement de mieux supporter les fluctuations de prix des denrées alimentaires. Ces considérations étant fondées sur des valeurs moyennes, il n'est pas exclu cependant que, dans certains pays, des groupes de population, surtout à faible revenu, puissent être considérablement touchés par des chocs de prix (cf. encadré ci-dessous).

Conséquences de la hausse des prix alimentaires en 2021-2022

Suisse

Les fortes hausses des cours des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux ont eu un impact relativement faible sur la Suisse. Les prix moyens y ont en effet enregistré une augmentation d'environ 7,5 % depuis le début de 2020⁹. L'impact macroéconomique de cette évolution est faible, car la part des denrées alimentaires dans le panier-type utilisé pour calculer l'indice des prix à la consommation est modérée (environ 10 %). Mais les ménages à faible revenu peuvent tout de même être affectés, puisque cette part est généralement plus grande pour eux.

Pays en développement

Dans les pays en développement, lorsque le pouvoir d'achat est faible et les prix sont élevés, même une petite hausse des prix peut rapidement mener à l'insécurité alimentaire. Les plus pauvres sont particulièrement touchés, mais les ménages qui se situent juste au-dessus du seuil de pauvreté peuvent aussi être vulnérables aux chocs soudains, qui les font basculer dans l'insécurité alimentaire et la pauvreté. En effet, ces ménages ne peuvent généralement pas bénéficier des éventuels programmes nationaux de protection sociale.

En 2023, après trois années consécutives de stagnation des niveaux de faim dans le monde, on dénombrait entre 713 millions et 757 millions de personnes sous-alimentées, soit environ 152 millions de personnes de plus qu'en 2019 si l'on considère le milieu de la fourchette (733 millions)¹⁰. Les femmes et les filles, ainsi que les personnes vivant en zone rurale, sont affectées de façon disproportionnée¹¹.

Trois facteurs principaux corrélés causent l'insécurité alimentaire : les conflits, les phénomènes météorologiques extrêmes, tels que les vagues de chaleur, les sécheresses, les inondations ou les tempêtes, et les chocs économiques. Au niveau économique, la baisse du prix des denrées alimentaires en 2023 après la hausse en 2021 et 2022 ne s'est pas nécessairement répercutee, dans les pays à faible revenu, sur les systèmes alimentaires peu diversifiés et très

⁹ Source : Office fédéral de la statistique, Indice suisse des prix à la consommation (IPC), état au 3.10.2024 (disponible sur www.bfs.admin.ch) > Statistiques > Prix > Prix à la consommation).

¹⁰ Cf. FAO, IFAD UNICEF, WFP, WHO (2024) : L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2024 – Des financements pour éliminer la faim, l'insécurité alimentaire et toutes les formes de mal-nutrition (résumé en français disponible sur <https://doi.org/10.4060/cd1276fr>).

¹¹ Cf. UNICEF (2023) : Dénutries et oubliées – Une crise nutritionnelle mondiale pour les adolescentes et les femmes (résumé analytique en français disponible sur [www.unicef.org/media/135796/file/Executive%20summary%20\(French\).pdf](http://www.unicef.org/media/135796/file/Executive%20summary%20(French).pdf)).

dépendants des importations d'aliments et d'intrants agricoles, notamment en Afrique subsaharienne¹². En effet, les pays faisant face au poids croissant de la dette, à une forte inflation et à la dévaluation de leur monnaie ont des ressources budgétaires restreintes pour importer des aliments et des intrants agricoles ou maintenir les filets sociaux qui aident à couvrir les besoins de leurs populations¹³. Les prix alimentaires restent élevés sur les marchés domestiques de ces pays et la situation reste ainsi très tendue, surtout en Afrique subsaharienne et au Moyen-Orient.

3 Influence de la spéculation sur les prix

Comme il ressort du ch. 2, les prix des denrées alimentaires ont connu des fluctuations importantes au cours des dernières années. Parallèlement, les marchés à terme des matières premières, y compris ceux des matières premières agricoles, ont connu des changements structurels : au début des années 2000, ces marchés se sont ouverts du fait d'évolutions réglementaires et techniques, ce qui s'est traduit par l'arrivée d'un nombre croissant de nouveaux acteurs sur ces marchés.

Dès lors, la question d'un éventuel lien entre l'apparition de spéculateurs et les fluctuations de prix mérite d'être posée. Avant de l'aborder au ch. 3.2, le présent rapport donnera au ch. 3.1 un aperçu du rôle et du fonctionnement des marchés de matières premières¹⁴.

3.1 Rôle et fonctionnement des marchés de matières premières

Les types de marché

On peut distinguer deux grands types de marchés de matières premières : les marchés au comptant (spot) et les marchés à terme. Sur les marchés spot, l'échange physique des matières premières entre l'acheteur et le vendeur est plus ou moins immédiat. Sur les marchés à terme, en revanche, les matières premières sont échangées à une date ultérieure au prix convenu aujourd'hui. Il s'agit donc de la négociation d'obligations ou de droits contractuels futurs. Ces contrats sont considérés comme des instruments financiers et font partie des produits dérivés. Un contrat de ce type permet par exemple à un agriculteur de s'engager à vendre à un négociant de marchandises une quantité déterminée de blé à un prix défini, à une date donnée. Les marchés à terme présentent donc un lien étroit avec les marchés au comptant.

Les marchés à terme peuvent encore être subdivisés selon la façon dont s'y déroulent les négociations : soit sur les plateformes de négociation (bourses ou systèmes multilatéraux de négociation), soit hors bourse (*over the counter, OTC*), c'est-à-dire en dehors de ces plateformes. Les produits dérivés négociés en bourse ne donnent généralement pas lieu à un échange physique des matières premières, mais à une compensation financière entre le prix convenu et le prix au comptant en vigueur le moment en question. Alors que les négociations en bourse sont relativement standardisées, les opérations à terme hors bourse peuvent revêtir des formes différentes, allant du commerce bilatéral via les systèmes organisés de négociations aux contrats bilatéraux conclus directement entre les parties, prenant en considération leurs besoins spécifiques.

La fonction des marchés à terme

La fonction principale des marchés à terme est de permettre aux acteurs commerciaux du marché de se prémunir contre les risques liés au prix ou aux volumes. C'est particulièrement

¹² L'Afrique subsaharienne est la troisième plus grande importatrice nette de biens agricoles et enregistre la croissance démographique la plus importante du monde. Sa sécurité alimentaire dépend en particulier des importations de céréales (cf. Perspectives agricoles de l'OCDE de la FAO 2023-2032, disponible sur www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/perspectives-agricoles-de-l-ocde-et-de-la-fao-2023-2032_a187ca6c-fr).

¹³ Cf. Food Security Information Network et Global Network Against Food Crises (2023) : Global Report on Food Crises 2023 – Mid-Year Update (p. 16, disponible sur www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC2023-MYU.pdf).

¹⁴ Pour davantage de détails, cf. ch. 4.2 du message concernant l'initiative populaire « Pas de spéculation sur les denrées alimentaires ».

important pour le prix des biens agricoles qui connaissent souvent de très fortes variations. Un agriculteur, par exemple, peut mieux planifier et gérer son activité lorsqu'il sait à l'avance à quel prix il pourra vendre sa prochaine récolte. Il en va de même pour un acteur de la chaîne de transformation des produits agricoles, par exemple, qui peut acheter les matières premières dont il a besoin à un prix déterminé à l'avance.

La deuxième fonction importante des marchés à terme de matières premières agricoles est de faciliter la fixation du prix des produits agricoles et de donner un prix de référence. Les prix sur les marchés à terme reflètent les prix spot attendus sur la base des informations actuellement disponibles. Si, par exemple, de mauvaises conditions météorologiques sont annoncées pour les régions productrices de maïs aux États-Unis et que l'on s'attend à une mauvaise récolte, le cours du maïs sur les marchés à terme va vraisemblablement prendre l'ascenseur en raison de la pénurie escomptée. De cette façon, les prix des marchés à terme correspondent à une agrégation des informations et des anticipations des agents sur le marché. Ils constituent par conséquent un prix de référence qui aide les acteurs à prendre des décisions opérationnelles. Un agriculteur peut se fonder sur cette base pour décider de planter moins ou davantage, ou évaluer l'offre d'achat d'un acteur de la chaîne de transformation des produits agricoles. Il est ainsi possible de mieux évaluer les futures pénuries ou les futurs excédents, ce qui améliore l'efficacité du marché.

Le rôle de la spéculation

Pour qu'un agriculteur, par exemple, puisse se prémunir contre une baisse de prix à l'aide de produits dérivés, il a besoin d'une contrepartie appropriée. Celle-ci peut être un acheteur – prenons un acteur de la chaîne de transformation des produits agricoles – qui, lui, souhaite se prémunir contre une future hausse de prix. Les besoins de ces acteurs physiques en termes de couverture ne convergent toutefois pas nécessairement. Il se peut en effet qu'il y ait davantage de producteurs que de transformateurs qui souhaitent couvrir leurs risques ou que les besoins de couverture de ces différents acteurs ne coïncident pas en termes de quantités ou de dates de livraison.

C'est la raison pour laquelle les acteurs financiers revêtent un rôle important sur les marchés à terme : ils spéculent avec les produits dérivés et s'exposent sciemment, avec pour objectif de générer un profit pour le risque qu'ils ont assumé. La spéculation facilite donc la couverture des risques en augmentant la liquidité sur ces marchés.

La spéculation joue également un rôle important dans la fonction de détermination des prix des marchés à terme mentionnée précédemment. Plus il y a d'acteurs qui font connaître leurs attentes en matière de prix en négociant des produits dérivés, plus le prix contient d'informations. La spéculation contribue donc à ce que les prix reflètent la donne actuelle : informations météorologiques, situation conjoncturelle, propagation de parasites, utilisation de nouveaux moyens de transport, nouvelles méthodes de culture, etc.

Mais les dérivés ne sont pas les seuls objets de spéculation ; celle-ci peut également porter sur la matière première physique. Un agent peut par exemple être incité à acheter le produit agricole de base aujourd'hui pour le stocker lorsque le prix à terme est supérieur au prix au comptant. Il en résulte une augmentation des stocks et une diminution de la quantité de matière première actuellement disponible sur le marché spot. Le prix sur le marché spot augmente et celui sur le marché à terme diminue. Si le prix à terme est inférieur au prix spot, c'est l'inverse qui se produit : les matières premières stockées sont vendues, ce qui accroît la quantité disponible sur le marché spot et fait baisser le prix spot. Ce mécanisme a donc pour effet de rapprocher le prix spot et le prix à terme et d'entraîner un lissage du prix dans le temps.

Les principaux acteurs

Les marchés à terme regroupent à la fois des acteurs intéressés par la matière première physique et des acteurs des marchés financiers intéressés par le potentiel de gain (financier), comme des banques, des fonds spéculatifs ou des investisseurs indiciels. Parmi les acteurs physiques, on trouve entre autres les agriculteurs, les transformateurs ou les vendeurs de denrées alimentaires et les négociants en matières premières.

Le rôle du négoce de matières premières

Le négoce de matières premières se déroule sur un marché mondialisé. Pour schématiser, l'activité d'un négociant en matières premières inclut le déplacement de la matière première dans l'espace et dans le temps. Le négociant achète directement auprès d'un producteur ou en bourse des matières premières physiques qu'il revend plus tard à un autre endroit. En mettant ainsi en relation les acheteurs et les vendeurs d'une matière première, il assume une fonction d'allocation majeure et permet aux matières premières de pays affichant des excédents de parvenir aux pays qui n'en ont que peu ou pas du tout. Dans certaines circonstances, le processus va de pair avec la transformation ou le stockage de la matière première. Les grands négociants en matières premières disposent en général de leurs propres installations de stockage. De par leur activité, les négociants en matières premières sont exposés au risque d'un effondrement des prix, raison pour laquelle ils s'assurent contre les fluctuations de prix au moyen de produits dérivés.

La Suisse occupe une place importante au niveau mondial pour les entreprises de négoce de matières premières, produits agricoles compris¹⁵. Le secteur suisse des matières premières comprend des entreprises de toutes tailles et traite un large éventail de matières premières. Dans le cas des grands négociants agricoles multinationaux, en particulier, les entités sises en Suisse sont souvent des filiales de multinationales étrangères.

La distinction entre spéculation et manipulation du marché

Il est important de faire la distinction entre la spéculation et la manipulation du marché. Dans le premier cas, un acteur utilise des produits dérivés dans l'espoir de voir les prix augmenter ou baisser. La spéculation remplit ainsi des fonctions essentielles au bon fonctionnement des marchés à terme (cf. supra). Dans le second cas, un acteur peut profiter d'un manque de concurrence pour tenter de manipuler à court terme le prix d'une matière première, par exemple. La manipulation est donc un abus de marché qui doit être combattu par une réglementation et une surveillance appropriées des places de négoce concernées (cf. ch. 5). Il n'existe toutefois pas de bourse de dérivés agricoles ou de matières premières physiques en Suisse¹⁶. Les places importantes à cet égard se trouvent à l'étranger (cf. encadré ci-dessous).

Les principaux marchés internationaux des produits agricoles de base¹⁷

Les principales bourses sont situées aux États-Unis, comme le groupe Chicago Mercantile Exchange (CME Group), qui est l'une des bourses les plus importantes et les plus connues pour la négociation de produits dérivés agricoles, et le Intercontinental Exchange (ICE) Futures U.S. Elles proposent des contrats à terme sur un large éventail de produits agricoles, notamment le maïs, le blé, le soja et le bétail. En Europe, les principaux contrats agricoles sont négociés sur Euronext et ICE Futures Europe.

Ces dernières années, les bourses de marchandises à terme situées ailleurs qu'aux États-Unis et en Europe ont considérablement gagné en importance. En Asie, les bourses de dérivés agricoles les plus importantes, à savoir Dalian et Zhengzhou Commodity Exchanges, sont situées en Chine. D'autres bourses à terme de marchandises importantes dans les pays exportateurs de denrées alimentaires sont la National Commodity & Derivatives Exchange Limited en Inde ou la B3 au Brésil.

¹⁵ Cf. p. ex. « Rapport de base sur les matières premières » du 27 mars 2013 ou « Secteur Suisse des matières premières : état des lieux et perspectives » du 30 novembre 2018 (disponible sur www.seco.admin.ch > Économie extérieure et coopération économique > Relations économiques > Matières premières).

¹⁶ Il existe cependant en Suisse des plateformes de négoce qui proposent des produits structurés et des fonds qui contiennent eux-mêmes des dérivés agricoles (SIX Structured Products Exchange et SIX Swiss Exchange).

¹⁷ Cf. p. ex. Kornher et al. (2022) : Speculation Risks in Food Commodity Markets in the Context of the 2022 Price Spikes – Implications for Policy, ZEF Policy Brief 40 (disponible sur <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4337407>).

3.2 Effet de la spéculation sur l'évolution des prix des denrées alimentaires

3.2.1 Résultats de la littérature scientifique

Dans son message du 18 février 2015 concernant l'initiative populaire « Pas de spéculation sur les denrées alimentaires », le Conseil fédéral a analysé en profondeur l'influence de la spéculation sur l'évolution des prix des denrées alimentaires. Il était parvenu à la conclusion que, au vu des informations alors disponibles, il était peu vraisemblable que les opérations spéculatives menées sur les marchés à terme aient contribué de manière déterminante aux importantes flambées des prix des années 2007-2008¹⁸ et 2010-2011. De fait, ces fortes hausses résultaient plutôt de la conjonction entre des stocks historiquement bas et des phénomènes météorologiques extrêmes (vagues de chaleur, sécheresse, précipitations abondantes, gel, etc.) dans d'importantes zones de culture, hausses encore accentuées par des restrictions à l'exportation des pays exportateurs et des tentatives d'achats en masse des pays importateurs (cf. ch. 3.2.2).

Les études empiriques consacrées au lien entre spéculation et formation des prix sur les marchés agricoles se sont multipliées au cours de la dernière décennie. Le présent rapport évalue par conséquent des articles publiés dans des revues scientifiques depuis 2014. Les méta-analyses, qui prennent en considération un grand nombre d'études antérieures, sont particulièrement intéressantes.

Au-delà de la thématique commune, les études sont très variées en ce qui concerne les produits agricoles examinés, la période couverte, les variables à expliquer (niveau, variation ou volatilité des prix, p. ex.) ou les méthodes utilisées. Il est en outre difficile de démontrer qu'il s'agit bien d'un effet causal, et non d'une simple corrélation.

La grande majorité des études concluent qu'il est peu vraisemblable que la spéculation influe sur le prix des denrées alimentaires. Les paragraphes ci-après proposent un bref aperçu d'une sélection d'études¹⁹.

Une méta-analyse de Haase *et al.* (2016) examine une centaine d'études portant sur le lien entre spéculation et prix de différentes matières premières. Une partie de l'analyse se concentre explicitement sur des denrées alimentaires comme le blé, le maïs, le soja, le café ou le cacao. Les auteurs montrent que la grande majorité des études (env. 75 %) n'ont identifié aucun effet (env. 50 %) ou ont identifié en effet modérateur de la spéculation (env. 25 %).

Boyd *et al.* (2018) étudient la littérature consacrée à différents aspects de la spéculation sur les marchés des matières premières, notamment le rôle des spéculateurs et les conséquences de la financiarisation au cours des dernières années. Ils parviennent à la conclusion que la littérature ne comporte guère d'éléments indiquant un effet déstabilisant de la spéculation ; au contraire, elle met en évidence le rôle important des spéculateurs pour garantir la liquidité des marchés à terme.

La méta-analyse de Wimmer *et al.* (2021) se penche sur les résultats de 54 études publiées. Selon cette analyse, l'hétérogénéité des résultats s'explique largement par le type de matières premières étudié, la période d'échantillonnage des données, la sélection des variables étudiées (rendement ou volatilité, p. ex.) et l'utilisation de variables de contrôle. Les auteurs en déduisent que soit la spéculation n'a pas d'effet sur les marchés des denrées alimentaires, soit leur plan de recherche n'est pas assez probant pour attester ces effets.

Staugaitis et Vaznonis (2022) utilisent entre autres les rendements journaliers des contrats à terme pour le blé, le maïs, le soja et l'avoine sur le Chicago Mercantile Exchange et montrent que la spéculation n'a pas d'effet ou réduit la volatilité des rendements des contrats à terme

¹⁸ Cf. aussi le rapport « Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources » du 19 août 2009, en réponse au postulat 08.3270 Stadler (disponible sur www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/msg-id-28524.html).

¹⁹ Cf. ch. 8.2 pour d'autres études.

sous-jacents. Ils arguent que le lien entre la hausse de la spéculation et la volatilité des prix des matières premières agricoles est inexistant ou tout au plus discutable.

Bohl et Sulewski (2019) se concentrent sur cinq produits agricoles négociés entre 2006 et 2017 sur les marchés américains, dont le blé, le maïs et le soja. Selon leurs conclusions, les spéculateurs ne déstabilisent pas les prix des denrées alimentaires et leurs activités contribuent même à atténuer la volatilité sur les marchés étudiés. Ces conclusions sont confirmées par plusieurs autres études, dont celle de Haase *et al.* (2018), qui porte sur le blé.

Lawson *et al.* (2021) examinent l'impact de la spéculation sur les marchés du blé, du maïs, du riz et du soja et utilisent à cet effet différentes jauge pour la spéculation, sans parvenir à identifier un impact systématique. Celui-ci varie en fonction de la matière première étudiée et dépend de la manière dont la spéculation est définie.

Certains articles scientifiques concluent toutefois le contraire. À titre d'exemple, il existe selon Algieri et Lacedito (2019) une corrélation positive entre les activités de spéculation et la volatilité des marchés à terme. Ludwig (2019) souligne en outre que ces activités peuvent, dans certains cas, diminuer la liquidité de ces marchés. Enfin, Bohl *et al.* (2021) ont identifié des éléments qui confirment que la spéculation peut éventuellement réduire l'efficacité du marché.

Conclusion sur les résultats de la littérature scientifique

Le niveau des connaissances concernant les conséquences de la spéculation sur les prix des denrées alimentaires s'est considérablement amélioré ces dernières années grâce aux nombreux travaux scientifiques publiés depuis l'initiative populaire « Pas de spéculation sur les denrées alimentaires ». Les conclusions pouvant être tirées de la littérature scientifique restent toutefois inchangées.

Selon la grande majorité des études scientifiques, il n'y a guère d'éléments attestant que la spéculation sur les denrées alimentaires pousse les prix à la hausse. Au contraire, de nombreuses études concluent même que la spéculation a un effet modérateur sur les fluctuations de prix. Le Conseil fédéral n'a donc aucune raison d'adapter ses conclusions en la matière. Il juge donc toujours peu vraisemblable que les opérations spéculatives sur les marchés à terme des matières premières aient joué un rôle déterminant dans la hausse des prix au cours des quinze dernières années. Les fortes variations de prix sont plutôt dues à des facteurs de base de l'économie réelle, qui sont présentés ci-après.

3.2.2 Facteurs de base

La présente section résume les principaux facteurs pouvant expliquer les fluctuations des prix des denrées alimentaires au cours des quinze dernières années.

Hausses de prix de 2008 et de 2011-2012²⁰

Au niveau mondial, la croissance démographique, la progression du revenu par habitant et l'augmentation de la consommation de viande ont entraîné, à partir du milieu des années 90, une forte hausse de la demande de produits agricoles, notamment dans les pays asiatiques à forte croissance, et l'offre peinait à suivre en raison de capacités insuffisantes.

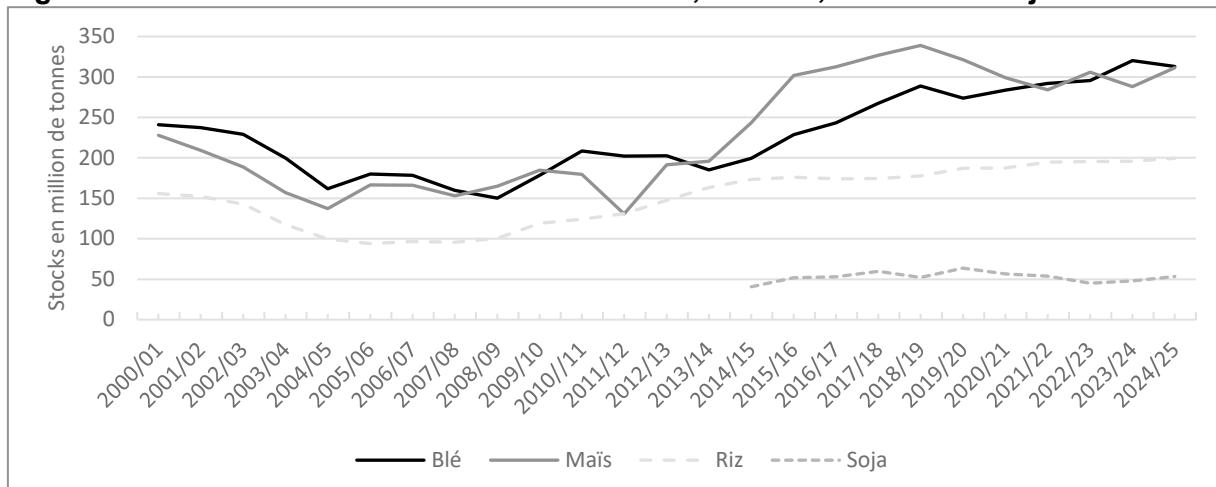
En 2007, d'importantes zones de culture ont subi des pertes de récoltes dues aux aléas météorologiques (sécheresse en Russie, en Ukraine et en Australie, gel et sécheresse en Argentine, p. ex.), alors que le niveau des stocks de nombreuses matières premières agricoles était faible (cf. figure 3). Là-dessus, plusieurs grands pays producteurs (l'Argentine, la Chine, la Russie et le Vietnam, notamment) ont introduit des restrictions à l'exportation. Cette mesure a exacerbé la pénurie de denrées alimentaires sur les marchés internationaux, ce qui a engendré

²⁰ Cf. message concernant l'initiative populaire « Pas de spéculation sur les denrées alimentaires », le rapport sur la politique économique extérieure 2008 (chap. 1), le rapport « Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources » du 19 août 2009, en réponse au postulat 08.3270 Stadler, et le rapport « Perspectives de l'alimentation » de décembre 2009 de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO, disponible sur www.fao.org/giews > Rapports > Perspectives de l'alimentation).

une envolée des prix. Les récoltes record de nombreuses denrées alimentaires dans le monde en 2008 ont freiné les hausses de prix et fait remonter les stocks.

La hausse des prix du riz n'était par contre pas imputable à une pénurie consécutive à une mauvaise récolte. La demande de riz s'est fortement accrue parce que les pays importateurs cherchaient un substitut au blé. La hausse des prix a de plus été renforcée par les restrictions commerciales imposées par plusieurs grands pays producteurs.

Figure 3 Évolution des stocks mondiaux de blé, de maïs, de riz et de soja²¹



La nouvelle hausse des prix survenue en 2011-2012 a elle aussi été déclenchée par des conditions météorologiques défavorables dans les principales zones de culture : sécheresse et importants feux de forêt en Russie, sécheresse aux États-Unis, précipitations abondantes en Australie et dégâts liés au gel en Inde. Les réactions politiques ont été fortes et analogues à celles observées en 2008 : la Russie a décrété une interdiction d'exportation de blé, tandis que la Chine, l'Égypte, l'Indonésie et bon nombre d'autres pays ont procédé à un achat massif de cette céréale. Ces mesures ont aggravé la pénurie de produits agricoles et ont une nouvelle fois poussé les prix vers le haut.

En septembre 2012, des conditions météorologiques plus favorables aux États-Unis ont contribué à une légère détente des prix à terme du blé, du maïs, du riz et du soja²². Les années qui ont suivi se sont déroulées sans phénomène météorologique extrême qui aurait causé des pertes importantes dans les principales zones de culture. L'offre de produits agricoles a pu se redresser et a même surpassé la demande, ce qui a entraîné une baisse des prix et une augmentation des stocks au niveau mondial (cf. figure 3).

Hausses des prix de 2021-2022

En 2021, les marchés des denrées alimentaires ont été confrontés aux conséquences de la pandémie de COVID-19, qui a interrompu en partie les chaînes d'approvisionnement et de production. Parallèlement, les conditions météorologiques ont fortement perturbé la production de céréales dans l'hémisphère Nord. À cela s'est ajoutée en 2022 la guerre d'agression contre l'Ukraine, l'un des principaux exportateurs de blé, de maïs, d'orge, et de colza et le principal exportateur de tournesol (huile et tourteaux)²³. Cette guerre a provoqué d'énormes pertes de récoltes, le blocage de chaînes d'approvisionnement, une pénurie d'engrais et la destruction de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. Les attaques russes contre les infrastructures d'exportation de l'Ukraine ont augmenté les incertitudes.

²¹ Source : AMIS (disponible sur www.amis-outlook.org > Database > Market Database ; données disponibles seulement à partir de 2000).

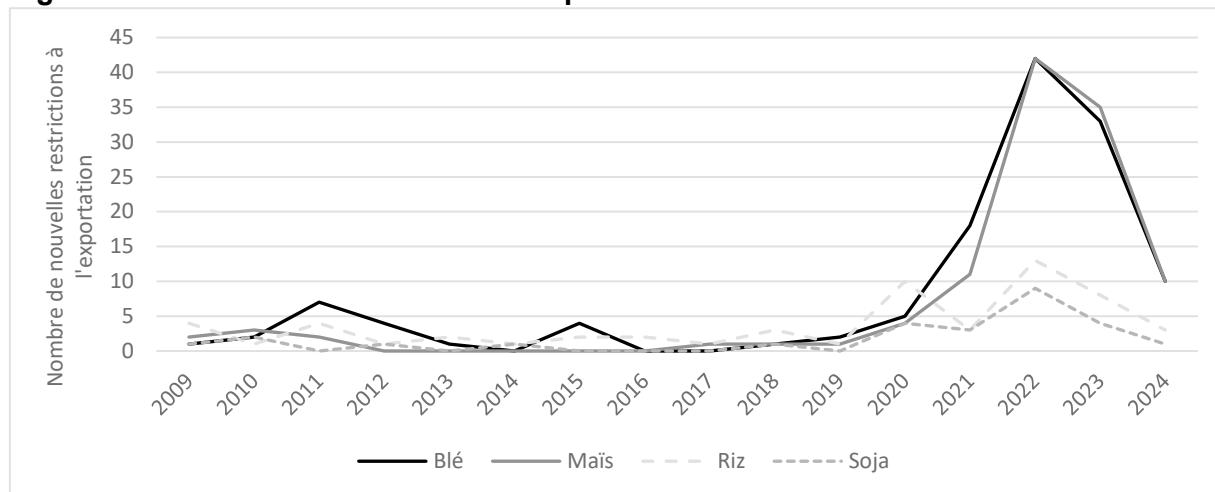
²² Cf. AMIS Market Monitor d'août 2012, d'octobre 2012 et de novembre 2012 (disponible sur www.amis-outlook.org > Market Monitor > Archive).

²³ Cf. Office fédéral allemand de la statistique (Destatis) (disponible sur www.destatis.de/DE/Themen/Länder-Regionen/Internationales/Thema/landwirtschaft-fischerei/Ukraine-Landwirtschaft.html).

Les nombreuses restrictions commerciales introduites depuis 2021 (cf. figure 4) et le recul de la production mondiale de céréales qui se profilait en 2022²⁴ ont entraîné une forte hausse des prix du blé, du maïs et du soja en 2021 et 2022. Depuis fin 2022, les prix de ces céréales ont nettement diminué.

Alors que le prix du riz est resté relativement stable au début, il s'est envolé dans le courant de 2023. D'une part, le phénomène météorologique El Niño faisait craindre une mauvaise production à l'échelle mondiale. D'autre part, l'Inde a mis en place, durant la seconde moitié de 2023, des restrictions à l'exportation de différentes variétés de riz. Cette évolution a perturbé les marchés du riz et poussé les prix vers le haut²⁵.

Figure 4 Nombre de restrictions à l'exportation à l'échelle mondiale²⁶



4 Mesures visant à améliorer le fonctionnement des marchés physiques

Le postulat demande un tour d'horizon des mesures prises au niveau international depuis 2008 pour améliorer le fonctionnement des marchés physiques. La présente section décrit ces mesures²⁷, en distinguant celles mises en œuvre dans le sillage des hausses de prix de 2008 et de 2011-2012 (cf. ch. 4.1) et celles déployées à la suite des augmentations de prix de 2021-2022 (cf. ch. 4.2). Elle précise en outre la contribution de la Suisse à ces mesures.

4.1 Mesures prises à la suite des hausses de prix de 2008 et de 2011-2012

4.1.1 Mesures prises au niveau international

Pour faire face aux flambées des prix lors des crises de 2008 puis de 2011-2012, la communauté internationale s'est focalisée sur l'amélioration du fonctionnement des marchés agricoles physiques, notamment par le biais de l'augmentation de la transparence des marchés (meilleure information sur la production, le commerce international et le volume des stocks, p. ex.), de la constitution de stocks d'urgence, de la politique commerciale internationale (suppression des restrictions à l'exportation des denrées alimentaires, p. ex.) et d'une meilleure coordination des interventions politiques en cas de crise.

Notamment, le développement du Système d'information sur les marchés agricoles (Agricultural Market Information System, AMIS)²⁸ géré par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et créé lors de la réunion du G20 de juin 2011 pour accroître

²⁴ Cf. rapport « Perspectives de l'alimentation » de juin 2022 de la FAO (disponible sur www.fao.org/giews > Rapports > Perspectives de l'alimentation).

²⁵ Cf. AMIS Market Monitor de décembre 2019 à septembre 2023 (disponible sur www.amis-outlook.org > Market Monitor > Archive).

²⁶ Source : Global Trade Alert (disponible sur www.globaltradealert.org > Sector & Products ; données disponibles seulement à partir de 2009).

²⁷ Pour un aperçu, cf. ch. 8.1.

²⁸ Cf. www.amis-outlook.org.

la transparence des marchés agricoles a été l'une des principales décisions politiques internationales dans ce domaine. L'objectif principal de l'AMIS est d'évaluer les disponibilités alimentaires mondiales des principaux produits agricoles et de fournir une plateforme pour coordonner les actions politiques en période d'incertitude sur les marchés. L'AMIS est composé des membres du G20, de l'Espagne et de 8²⁹ autres grands pays exportateurs et importateurs de produits agricoles, couvrant ainsi 80 à 90 % de la production, de la consommation et des volumes d'échanges mondiaux des produits ciblés³⁰.

Par le biais de son engagement dans les différentes organisations internationales (en particulier la FAO, le Fonds international de développement agricole [FIDA] et l'OCDE) qui composent le Secrétariat de l'AMIS, la Suisse soutient depuis 2011 les efforts de l'AMIS visant à améliorer le fonctionnement des marchés agricoles internationaux afin de renforcer la sécurité alimentaire.

Outre la mise en place de l'AMIS, la FAO a lancé en décembre 2007 l'Initiative contre la flambée des prix³¹ afin d'aider les pays membres à mettre en place des mesures urgentes pour stimuler la réponse de l'offre pendant les campagnes agricoles suivantes et à fournir un soutien politique pour améliorer l'accès à la nourriture dans les pays les plus touchés. Cette initiative a conduit à la publication d'un guide³² pour les actions politiques et programmatiques au niveau national pour faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires, recensant des instruments pouvant être utilisés à plusieurs niveaux : macroéconomie, commerce, mesures en faveur de la consommation et de la production, etc.

Depuis la crise financière et économique mondiale de 2008, l'exercice de suivi du commerce de l'OMC fournit des renseignements réguliers et actualisés sur les tendances mondiales des mesures commerciales et l'élaboration des politiques commerciales. Ce mécanisme de transparence contribue à améliorer la surveillance et la prévisibilité des marchés. Dans ce cadre, l'OMC produit entre autres des rapports bisannuels sur les nouveaux faits liés au commerce concernant l'ensemble des membres de l'organisation et les observateurs. Ces rapports incluent systématiquement une section dédiée aux développements politiques dans l'agriculture.

4.1.2 Contribution de la Suisse dans le cadre de la coopération internationale

Les hausses de prix de 2008 et de 2011-2012 ont renouvelé l'attention politique sur la sécurité alimentaire, en particulier l'agriculture à petite échelle et la protection sociale. En 2009, environ 637 millions de personnes étaient sous-alimentées³³. Dans ce contexte, de nombreux efforts ont été entrepris pour développer des politiques et réglementations mondiales multisectorielles efficaces et cohérentes, la Suisse participant notamment à la réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) pour le rendre plus inclusif³⁴, à la réforme de la Convention relative à l'aide alimentaire (16 pays membres dont la Suisse)³⁵ et au lancement du Mouvement SUN (Scaling Up Nutrition)³⁶ en 2010.

L'important sous-financement de l'agriculture familiale et des productions vivrières par les pays en développement et les donateurs internationaux durant les 20 années précédant la crise a aussi été critiqué. La part de l'agriculture dans le total de l'aide publique au développement était passée de 17 % en 1980 à 3,8 % en 2006, et les mêmes tendances avaient été observées

²⁹ Les pays invités sont : l'Égypte, le Kazakhstan, le Nigéria, les Philippines, la Thaïlande, l'Ukraine, le Vietnam et depuis février 2024, le Bangladesh.

³⁰ Cf. www.amis-outlook.org > About.

³¹ Cf. FAO (2008) : Initiative on Soaring Food Prices – Programme Document (disponible sur www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/ISFP_Programme_Document.pdf).

³² Cf. FAO (2011) : FAO's initiative on soaring food prices – Guide for policy and programmatic actions at country level to address high food prices (disponible sur www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/472406).

³³ Cf. FAOSTAT (disponible sur www.fao.org/faostat/en/#data/FS). Pour les chiffres actuels, cf. encadré « Conséquences de la hausse des prix alimentaires en 2021-2022 » au ch. 2.

³⁴ L'une des premières recommandations politiques du CSA évoque justement la volatilité des prix et la sécurité alimentaire (juillet 2011, disponible sur www.fao.org/cfs/policy-products/fr).

³⁵ Cf. www.foodassistanceconvention.org.

³⁶ Cf. <https://scalingupnutrition.org>.

dans les budgets nationaux. Par contre, la persévérence avec laquelle la coopération suisse au développement a poursuivi ses efforts dans le secteur agricole a été considérée comme unique en comparaison internationale³⁷.

La Suisse n'a pas réduit ses activités dans ce domaine au cours de la même période, mais les a au contraire intensifiées, l'agriculture étant une priorité de sa politique de développement. Entre 2003 et 2008, la Suisse a investi 1,189 milliard de francs dans ce secteur³⁸, soit environ 13 % du budget total de la coopération au développement, ce qui faisait d'elle l'un des principaux contributeurs à l'aide agricole mondiale avec la France et la Finlande. Dans ce contexte, le Programme global pour la sécurité alimentaire (Global Programme Food Security) de la DDC a été créé en octobre 2008, une contribution supplémentaire de la Suisse à l'approche globale des problèmes de sécurité alimentaire. Le programme a pris la responsabilité de gérer le portefeuille de développement multilatéral de la Suisse dans les domaines agricole et rural et initié des partenariats thématiques innovants dès 2009, notamment sur les services de conseil rural et la gouvernance foncière mondiale.

Le soutien de la Suisse au niveau multilatéral était destiné au FIDA, à la Banque mondiale, au Programme alimentaire mondial (PAM), la plus importante organisation humanitaire de lutte contre la faim et la malnutrition dans le monde³⁹, et au CGIAR (Groupe consultatif sur la recherche internationale sur l'agriculture). Le soutien financier de la Suisse au CGIAR a contribué à garantir que la recherche publique de solutions contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté reste à la fois réactive et innovante. Ainsi l'*International Food Policy Research Institute* (IFPRI, l'un des centres du CGIAR) a par exemple pu développer en 2007-2008 des plateformes technologiques telles que le portail sur la sécurité alimentaire pour fournir des informations actualisées au niveau des pays sur l'évolution des politiques alimentaires, ou son programme de recherche sur les politiques, les institutions et les marchés⁴⁰.

L'aide humanitaire était gérée séparément de la coopération au développement, mais elle œuvrait déjà en faveur d'une transition vers des programmes de développement à plus long terme visant la durabilité et la prévention des crises et des catastrophes afin de réduire la vulnérabilité de la population (en améliorant les installations de stockage de denrées agricoles et en mettant en place des systèmes d'alerte précoce ou de distribution plus sécurisés, p. ex.)⁴¹.

4.2 Mesures prises à la suite des hausses de prix de 2021-2022

4.2.1 Mesures prises au niveau international

La flambée des prix des denrées alimentaires en 2021-2022 à la suite de l'agression militaire de l'Ukraine par la Russie a entraîné une forte mobilisation internationale pour la sécurité alimentaire, abordant les questions cruciales que sont la transparence des marchés, la constitution de stocks, les restrictions à l'exportation et les nombreux défis logistiques⁴². Pour ces derniers, l'Initiative céréalière de la mer Noire a joué un rôle primordial en permettant l'exportation

³⁷ Cf. DDC-SECO (2010) : Rapport sur l'efficacité – La coopération suisse au développement dans le secteur de l'agriculture 2010 (disponible sur www.eda.admin.ch/eda/fr/dfaef/dfaef/publikationen.html/content/publikationen/fr/deza/wirkungsberichte/wirkungsbericht-landwirtschaftssektor-2010).

³⁸ Cf. DDC-SECO (2010) : Rapport sur l'efficacité – La coopération suisse au développement dans le secteur de l'agriculture 2010.

³⁹ En 2008 par exemple avec 6,14 dollars par habitant, la Suisse était le 12^e plus grand donateur du PAM (cf. DDC-SECO [2010] : Rapport sur l'efficacité – La coopération suisse au développement dans le secteur de l'agriculture 2010, p. 21).

⁴⁰ IFPRI (2013) : Highlights of recent IFPRI food policy research for Switzerland (disponible sur www.ifpri.org/publication/highlights-recent-ifpri-food-policy-research-switzerland).

⁴¹ Ces mesures étaient complétées par la distribution de lait en poudre suisse, l'un des instruments de l'aide humanitaire utilisés dans les régions gravement touchées par la sous-alimentation. Chaque année (2007 et suivantes), 3000 tonnes de lait en poudre, d'une valeur d'environ 20 millions de francs, étaient distribuées dans diverses régions du monde par les œuvres d'entraide suisses et le PAM pour traiter la malnutrition et la sous-alimentation (cf. DDC-SECO [2010] : Rapport sur l'efficacité – La coopération suisse au développement dans le secteur de l'agriculture 2010).

⁴² Cf. OCDE (2022) : Effets de l'agression russe contre l'Ukraine sur les marchés agricoles et conséquences pour l'action publique (disponible sur <https://doi.org/10.1787/6c120154-fr>).

de près de 33 millions de tonnes de blé, de maïs et d'autres produits alimentaires depuis l'Ukraine entre juillet 2022 et juillet 2023⁴³.

Une mesure phare pour l'amélioration de la transparence et de la prévisibilité des marchés est l'élargissement des produits traités par l'AMIS afin de couvrir également les fertilisants, les huiles végétales ainsi que la logistique du commerce de denrées alimentaires (notamment le fret maritime). L'AMIS a également étoffé ses analyses concernant les marchés à terme : en collaboration avec Euronext, la principale bourse européenne de produits dérivés de matières premières agricoles, l'AMIS est désormais en mesure de refléter également les évolutions du marché des produits dérivés en Europe⁴⁴. Lors de leur rencontre de septembre 2023, les chefs d'État et de gouvernement du G20 ont réaffirmé leur soutien à l'AMIS et se sont engagés à renforcer encore la transparence des marchés mondiaux des denrées alimentaires⁴⁵. La Suisse soutient également ces efforts.

Pour soutenir les pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires en difficulté, la FAO a proposé en juin 2022 de lancer un nouveau fonds destiné aux pays les plus vulnérables face aux dépenses d'importations alimentaires afin de financer leurs achats alimentaires d'urgence, tout en soutenant des investissements dans des systèmes de productions durables et résilients : le *Food Import Financing Facility* (FIFF)⁴⁶. Le fonds a finalement été lancé et hébergé par le Fonds monétaire international (FMI) en octobre 2022 : baptisé *Food Shock Window*⁴⁷, il était initialement prévu pour une année puis a été prolongé jusqu'en mars 2024⁴⁸. Cet instrument n'est plus actif.

Ensemble, l'OCDE et la FAO contribuent également à la transparence et au partage des connaissances en publiant annuellement un rapport sur les perspectives agricoles (Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO), qui contient une analyse des perspectives des marchés nationaux, régionaux et mondiaux des produits agricoles de base pour la décennie à venir⁴⁹.

En outre, pendant la pandémie de COVID-19, l'OMC a mis en place un processus visant à vérifier avec ses membres les mesures commerciales spécifiques mises en œuvre pour répondre à la crise sanitaire mondiale⁵⁰. Le recensement de ces mesures commerciales inclut une section spécifique pour les produits agricoles.

De plus, la 12^e conférence ministérielle de l'OMC, organisée en 2022, a donné naissance à une déclaration concernant le commerce et l'insécurité alimentaire⁵¹. Cette déclaration appelle de ses vœux un programme de travail visant à aider les pays les moins avancés (PMA) et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDINPA) à accroître leur résilience face à l'insécurité alimentaire. Le programme de travail devrait contribuer en outre à rendre plus efficace et opérationnelle la Décision de Marrakech de 1994 sur les mesures concernant les possibles effets négatifs du programme de réforme sur les PMA et les PDINPA. Le rapport rédigé dans le cadre du programme de travail et contenant des recommandations a été

⁴³ Source : ONU (disponible sur www.un.org/en/black-sea-grain-initiative > data).

⁴⁴ Cf. AMIS (2022) : AMIS teams up with Euronext to monitor futures markets (disponible sur www.amis-outlook.org/news/detail/en/c/1155424/).

⁴⁵ Cf. Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G20 à New Delhi (disponible sur www.mea.gov.in/Images/CPV/G20-New-Delhi-Leaders-Declaration.pdf).

⁴⁶ Cf. FAO (2022) : A Global Food Import Financing Facility (FIFF) : Responding to soaring food import costs and addressing the needs of the most exposed – Updated June 10th 2022 (disponible sur <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/a9963e35-361b-40b1-aabd-5e961d459b46/content>).

⁴⁷ Cf. FMI (2022) : Global Food Crisis and Food Shock Window – Frequently Asked Questions (disponible sur www.imf.org/en/About/FAQ/global-food-crisis-and-food-shock-window).

⁴⁸ Cf. FMI (2023) : Review of Experience with The Food Shock Window Under The Rapid Financing Instrument and The Rapid Credit Facility, IMF Policy Paper (disponible sur www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2023/06/30/Review-of-Experience-with-The-Food-Shock-Window-Under-The-Rapid-Financing-Instrument-and-535478).

⁴⁹ Cf. Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2023-2032 (disponible sur www.oecd.org/fr/publications/perspectives-agricoles-de-l-ocde-et-de-la-fao-2023-2032_a187ca6c-fr.html).

⁵⁰ Cf. www.wto.org/french/tratop_f/covid19_f/ag_trade_measures_f.htm.

⁵¹ Cf. OMC (2022) : Déclaration ministérielle sur la réponse urgente à l'insécurité alimentaire (disponible sur <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/WT/MIN22/28.pdf&Open=True>).

adopté en avril 2024 par les membres du Comité de l'agriculture de l'OMC⁵². Les recommandations portent notamment sur l'accès aux marchés internationaux des produits alimentaires, le financement des importations de produits alimentaires et la résilience dans la production agricole pour les PMA et les PDINPA.

L'un des principaux objectifs des négociations sur l'agriculture menées au sein de l'OMC est d'améliorer le fonctionnement des marchés internationaux. Au-delà de ses efforts en faveur de la transparence et de la prévisibilité, la Suisse s'engage au sein des négociations pour l'abandon des restrictions à l'exportation injustifiées et la réduction maximale des conséquences négatives de telles mesures sur les prix des denrées alimentaires et les marchés internationaux.

Les stocks publics constituent un autre thème de négociation qui a pris de l'importance ces dernières années. Alors que l'accord agricole en vigueur autorise déjà le financement illimité des coûts de stockage à des fins de sécurité alimentaire, l'objectif est de trouver une solution permanente afin de conférer aux membres de l'OMC davantage de marge de manœuvre pour soutenir les prix des produits agricoles lors de l'achat de produits destinés aux programmes de détention de stocks publics. Il convient parallèlement de prendre les mesures nécessaires pour que ces programmes ne soient pas utilisés de manière abusive et qu'ils n'entraînent pas des effets secondaires indésirables sur les marchés internationaux.

4.2.2 Contribution de la Suisse dans le cadre de la coopération internationale

La réponse de la coopération internationale (CI) de la Suisse face à cette crise alimentaire globale s'articule autour de trois axes suivant des temporalités et des modalités distinctes.

Premièrement, l'action humanitaire de la Suisse est intervenue en mettant à disposition de la nourriture, du matériel et des experts dans les zones touchées d'insécurité alimentaire. Ce travail se fait en collaboration avec les partenaires comme le PAM, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (UNHCR) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). La Suisse a engagé des financements supplémentaires pour l'aide alimentaire d'urgence pour la Corne de l'Afrique, le Sahel, le Yémen ou l'Afghanistan. Les montants alloués par la Suisse au PAM sont inégalés dans l'histoire (>100 millions CHF en 2021 et 2022)⁵³.

Deuxièmement, la CI opère sur le long terme pour rendre les systèmes alimentaires mondiaux plus durables et plus résistants en encourageant l'augmentation et la diversification de la production locale d'aliments ainsi que le développement au niveau régional de marchés et de commerce plus diversifiés. L'objectif est d'atteindre les groupes de population les plus pauvres et défavorisés, tels que les petits agriculteurs, les femmes et les jeunes, afin de leur permettre un accès facilité aux connaissances, aux ressources naturelles, aux financements et aux marchés.

Bien que certaines mesures correctives aient été prises depuis la crise de 2007-2008 pour rendre les systèmes alimentaires plus durables, les populations les plus pauvres restent trop dépendantes des importations d'aliments de base. Ainsi, la CI suisse met en place des programmes permettant par exemple le financement de PME produisant des aliments plus nutritifs pour les marchés domestiques, l'amélioration des chaînes de valeur locales grâce à l'agroécologie, la recherche scientifique sur les variétés agricoles améliorées plus résistantes aux chocs climatiques, ou encore le renforcement des compétences des autorités nationales afin d'améliorer le cadre législatif et réglementaire des systèmes de production et de consommation alimentaires.

Troisièmement, la Suisse coordonne les solutions au sein d'instances multilatérales pour assurer un impact maximal de ses contributions pour les populations affectées⁵⁴. Par exemple,

⁵² Cf. OMC (2024) : Le Comité adopte des recommandations pour aider les Membres vulnérables à lutter contre l'insécurité alimentaire (disponible sur www.wto.org/french/news_f/news24_f/agri_17apr24_f.htm).

⁵³ Cf. [Crise alimentaire mondiale : la Suisse alloue 14,5 millions de francs supplémentaires au Programme alimentaire mondial des Nations Unies](#).

⁵⁴ Au plus fort de cette crise alimentaire en 2022, la Suisse a suivi de près le mécanisme mis en place par le Secrétaire général des Nations Unies (Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance) ainsi

comme mentionné au ch. 4.1.2, la Suisse contribue de façon soutenue aux négociations au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondial (CSA) basé à Rome qui a l'avantage d'inclure en son sein, en plus des États membres, deux groupes consultatifs, l'un constitué de représentants du secteur privé et l'autre de la société civile et des peuples indigènes. La Suisse contribue également à des réseaux globaux (International Land Coalition, p. ex.) et à des initiatives régionales, par exemple en collaboration avec l'Union africaine (Ecological Organic Agriculture Africa) ou l'Intergovernmental Authority on Development (Afrique de l'Est).

5 Mesures visant à améliorer le fonctionnement des marchés à terme de marchandises

Le postulat demande un tour d'horizon des mesures prises au niveau international depuis 2008 pour améliorer le fonctionnement des marchés à terme. La présente section décrit ces mesures⁵⁵, en distinguant celles mises en œuvre dans le sillage des hausses de prix de 2008 et de 2011-2012 (cf. ch. 5.1) et celles déployées à la suite des augmentations de prix de 2021-2022 (cf. ch. 5.2). Elle explique en outre la mise en œuvre de ces mesures en Suisse.

Comme expliqué au ch. 3.1, les marchés à terme de matières premières jouent un rôle crucial dans l'économie mondiale en permettant aux producteurs et aux consommateurs de gérer les risques liés aux prix. L'intégrité et l'efficacité de ces marchés sont donc vitales pour la stabilité économique. Les marchés étant mondiaux et interconnectés, les normes et principes internationaux jouent un rôle central dans la réglementation et la supervision de ces marchés.

5.1 Mesures prises à la suite des hausses de prix de 2008 et de 2011-2012

5.1.1 Mesures prises au niveau international

En réponse aux préoccupations liées à la flambée des prix de 2008 et de 2011-2012 sur les marchés à terme des matières premières et sur initiative du G20, diverses mesures réglementaires internationales et nationales ont été mises en œuvre pour améliorer la surveillance et la réglementation des marchés à terme de matières premières. Ces mesures ont visé à garantir un fonctionnement équitable et transparent du marché, à éviter une volatilité excessive et à protéger les participants au marché et les investisseurs.

Aux côtés du Conseil de stabilité financière (CSF), l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) a joué un rôle déterminant dans l'élaboration de normes mondiales et de meilleures pratiques pour la réglementation des marchés à terme de matières premières (*Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets*)⁵⁶. Ces normes sont un ensemble de principes, de lignes directrices et de meilleures pratiques mis au point pour améliorer la réglementation et la surveillance des marchés financiers, y compris les marchés à terme de matières premières, à l'échelle mondiale. Elles visent à promouvoir l'intégrité des marchés, la protection des investisseurs et la stabilité du système financier. En suivant une approche fondée sur des principes, elles permettent aux autorités réglementaires nationales de faire preuve de souplesse dans la mise en œuvre, tout en garantissant des résultats cohérents.

En ce qui concerne les dérivés de matières premières, les principes de l'OICV ont notamment permis les développements suivants à l'échelle mondiale : transparence des positions (obligation de déclaration), renforcement des limites de positions, surveillance accrue du marché, réglementations sur les contreparties centrales, pratiques de gestion des risques et réglementation transfrontalière.

que les échanges du Global Alliance for Food Security mis en place par le G7 et sa présidence allemande et la Banque mondiale, dans le but de pouvoir échanger et coordonner les différentes approches des donateurs tant bilatéraux que multilatéraux.

⁵⁵ Pour un aperçu, cf. ch. 8.1.

⁵⁶ Cf. www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD726.pdf.

Sur la base des normes et meilleures pratiques internationales, des juridictions jouant un rôle central dans le marché international de matières premières ont adapté leur réglementation domestique.

Aux États-Unis, la loi *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (DFA) a introduit d'importants changements réglementaires, notamment des dispositions relatives à la réglementation des produits dérivés de matières premières. Le DFA a renforcé la surveillance des marchés de matières premières et introduit des réformes visant à promouvoir la transparence et l'intégrité du marché. La *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC) réglemente les produits dérivés de matières premières, avec pour objectif de maintenir l'intégrité, la résilience et le dynamisme des marchés. Les mesures prises ont influencé le commerce mondial des matières premières.

L'Union européenne a mis en œuvre les principes de l'OICV par le biais de la directive sur les marchés d'instruments financiers (MiFID II) et la réglementation sur les infrastructures des marchés (EMIR) afin d'améliorer la transparence et la protection des investisseurs sur les marchés des produits dérivés de matières premières. La MiFID II a introduit des mesures réglementaires plus strictes, en augmentant la transparence et en renforçant la surveillance de ces marchés. En imposant des limites de position, des exigences de déclaration et des règles de transparence, la réglementation vise à réduire le potentiel d'abus de marché et à garantir que les marchés de dérivés de matières premières fonctionnent de manière équitable et ordonnée.

5.1.2 Mesures prises en Suisse

En Suisse, les normes internationales sont mises en œuvre par le biais de la loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)⁵⁷, qui a été adoptée notamment en réponse à la crise des marchés financiers de 2008, dans le but de renforcer durablement la stabilité et la compétitivité de la place financière suisse, mais aussi de protéger les participants aux marchés financiers et de garantir l'égalité de traitement des investisseurs. Cette loi règle l'organisation et l'exploitation des infrastructures des marchés financiers ainsi que les obligations de comportement des acteurs des marchés financiers lors du négoce de valeurs mobilières et de produits dérivés.

La LIMF est entrée en vigueur en 2016 et s'applique également aux dérivés sur matières premières. En vertu de cette loi, les contreparties financières ainsi que les contreparties non financières dépassant un certain seuil effectuant des opérations sur dérivés (y compris des transactions hors bourse ou de gré à gré) sont tenues de déclarer leurs opérations auprès d'un référentiel central et de mitiger leurs risques. En outre, une obligation de compenser par une contrepartie centrale s'applique aux contreparties financières et non financières visant à réduire le risque de crédit de la contrepartie. Cette obligation est un complément aux mesures de réduction du risque pour les opérations sur dérivés sans compensation centrale.

Une plateforme suisse d'échange de matières premières devrait aussi pouvoir intervenir dès lors qu'elle constate des irrégularités dans le fonctionnement de ce marché. Il n'existe toutefois en Suisse ni de bourse des matières premières ni de bourse d'échange de dérivés sur ces matières premières⁵⁸.

La règle des limites de position a aussi été introduite en Suisse afin de garantir l'équivalence si elle devait devenir une condition préalable à l'avenir, notamment en ce qui concerne la réglementation EMIR de l'UE qui venait d'être créée. Selon l'art. 118 LIMF, le Conseil fédéral a la compétence, s'il le juge nécessaire, d'introduire des limites de position. L'UE et la réglementation américaine (CFTC) prévoient toutes deux de telles limites de position (cf. ci-dessus). Jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a pas jugé nécessaire de faire usage de cette possibilité. Il n'est cependant pas exclu que la nécessité de telles limites de position puisse apparaître à l'avenir (malgré l'absence de bourses de matières premières).

⁵⁷ RS 958.1

⁵⁸ Cf. encadré « Les principaux marchés internationaux des produits agricoles de base » au ch. 3.1.

Enfin, il convient de préciser que les organismes de réglementation internationaux comme le CSF ou l'OICV, dont la Suisse est membre, continuent de surveiller et de s'adapter à l'évolution des conditions du marché.

5.2 Mesures prises à la suite des hausses de prix de 2021-2022

La flambée des prix des principaux produits de base en 2021-2022 et la volatilité extrême sur certains marchés de produits de base et de produits dérivés connexes ont induit un pic d'appels de marges, entraînant une demande accrue de liquidités de la part des entreprises de matières premières et d'autres acteurs du marché pour répondre à ces appels, et l'apparition de tensions de liquidité sur certains marchés.

Donnant suite à ces instabilités, le CSF a conduit une analyse sur les aspects de la stabilité financière des marchés des matières premières, y compris les produits dérivés⁵⁹. Les banques sont les principaux fournisseurs de crédit et de liquidités de financement, ainsi que de services de compensation, pour les entreprises du secteur des matières premières et les marchés sous-jacents, ce qui crée un lien entre l'écosystème des matières premières et le système financier central. Le rapport expose que l'écosystème des matières premières dans son ensemble a été largement en mesure d'absorber le choc de février 2022. Il n'y a pas eu de perturbations majeures dans le fonctionnement des marchés et l'impact sur le reste du système financier a été limité. Les acteurs du marché des matières premières se sont adaptés au choc de volatilité en essayant de réduire leur risque de liquidité, tout en prenant davantage de risques de crédit et de marché.

Indépendamment de l'évolution des marchés internationaux des denrées alimentaires, le Conseil fédéral a ouvert en juin 2024 une consultation publique sur une modification de la LIMF⁶⁰. Ce projet s'appuie sur une analyse conduite par le Département fédéral des finances (DFF) en 2022⁶¹. Bien que la LIMF ait globalement fait ses preuves depuis son entrée en vigueur, un besoin d'action a été identifié dans certains domaines. L'expérience acquise ainsi que les développements nationaux et internationaux ont révélé que la transparence et la sécurité juridique doivent être renforcées dans certains domaines réglementés. Si ces mesures ne sont pas directement liées à l'objet du présent rapport, le projet de modification de loi vise un meilleur fonctionnement des marchés.

Certaines adaptations proposées sont particulièrement pertinentes dans le cadre du présent rapport. D'une part, dans le domaine des dérivés, l'utilité de l'obligation de déclarer les opérations devrait être renforcée, notamment en donnant un accès facilité aux référentiels centraux suisses pour les autorités de surveillance étrangères. Cela permettra de mieux identifier les risques pesant à l'échelle mondiale sur la stabilité du marché des dérivés. D'autre part, des mesures ciblées devraient améliorer la prévention, l'identification et la sanction des opérations d'initiés et des manipulations du marché. Un message est prévu pour 2025.

6 Évaluation et mesures envisageables pour la Suisse

6.1 Évaluation des mesures mises en œuvre

Il ressort des ch. 4 et 5 que de nombreuses mesures ont été mises en œuvre depuis 2008 au niveau international et en Suisse pour améliorer le fonctionnement des marchés physiques et des marchés financiers des matières premières agricoles. D'autres mesures sont en cours de mise en œuvre. La Suisse s'est en outre engagée, tant au niveau multilatéral que bilatéral, pour le renforcement de la sécurité alimentaire dans les pays en développement.

⁵⁹ Cf. CFS (2023): The Financial Stability Aspects of Commodities Markets (disponible sur www.fsb.org/2023/02/the-financial-stability-aspects-of-commodities-markets).

⁶⁰ Cf. [Le Conseil fédéral met en consultation une modification de la loi sur l'infrastructure des marchés financiers](#).

⁶¹ Cf. [Le Conseil fédéral donne mandat de modifier la loi sur l'infrastructure des marchés financiers](#).

Les mesures avaient essentiellement pour but d'accroître la transparence. Une transparence accrue permet de contrer les asymétries d'information entre les acteurs du marché et d'augmenter ainsi l'efficacité de ce dernier, ce qui contribue à une meilleure allocation des ressources. Ce faisant, la transparence aide à éviter les fluctuations de prix inattendues et à mieux lutter contre les abus de marché.

Les marchés physiques des matières premières agricoles sont aujourd'hui plus transparents qu'il y a quinze ans, notamment grâce à l'AMIS (cf. ch. 4.1). Les données relatives aux stocks mondiaux sont un indicateur précieux, surtout en cas de crise. Il apparaît que les stocks de biens agricoles importants ont fortement augmenté au niveau international depuis la crise alimentaire de 2008 (cf. figure 3).

La transparence s'est aussi améliorée sur les marchés financiers ces quinze dernières années, surtout grâce à la réglementation des marchés des dérivés de gré à gré mise en place à l'échelle mondiale. Cette réglementation prévoit entre autres que les opérations sur dérivés doivent être déclarées à un référentiel central. La Suisse a mis en œuvre ces réformes dans le cadre de la LIMF. Celle-ci est en cours de révision dans le but de renforcer encore la stabilité du système financier ainsi que la réputation et, partant, la compétitivité de la place financière suisse (cf. 5.1.2 et 5.2). En ce qui concerne le négoce de dérivés, l'objectif est de permettre aux autorités de surveillance d'avoir une vue plus complète des marchés des dérivés à l'échelle mondiale afin qu'elles puissent mieux reconnaître les risques systémiques.

Malgré les progrès déjà réalisés, les prix des produits agricoles ne sont pas à l'abri de fortes fluctuations ponctuelles sur les marchés internationaux. Si la transparence contribue au bon fonctionnement des mécanismes du marché, ce sont les facteurs de base de l'économie réelle qui sont la cause principale des variations de prix (ch. 3). Des fluctuations de la production (dues aux aléas météorologiques), des épisodes de bas niveau des stocks et des événements géopolitiques sont toujours possibles. De plus, en cas de fortes augmentations des prix, des pays exportateurs peuvent aussi être amenés à imposer des restrictions à l'exportation, renforçant ainsi la dynamique des prix. Des marchés ouverts et une vaste diversification des partenaires commerciaux sont donc importants pour parer aux fluctuations de prix. En cas de crise, des stocks nationaux peuvent être utiles pour se prémunir contre les variations de prix extrêmes et les pénuries. Des marchés financiers bien développés sont également primordiaux pour que les acteurs puissent s'assurer contre les fluctuations de prix. Les études scientifiques ont montré que la spéculation est même plutôt utile à cet égard (cf. ch. 3.2).

6.2 Mesures envisageables pour la Suisse

Réglementation des places de négoce des matières premières

S'agissant de la réglementation des places de négoce des matières premières, il convient de rappeler que les principales places de négoce se situent en dehors de la Suisse (cf. encadré au ch. 3.1). Il n'existe pas de bourse de dérivés agricoles ou de matières premières physiques en Suisse. La marge de manœuvre de la Suisse en matière de réglementation de ces marchés est donc infime. Il revient aux pays qui accueillent des places de négoce de prévoir une réglementation adéquate pour garantir la transparence et éviter la manipulation des marchés. Les acteurs helvétiques qui sont actifs sur ces marchés, à l'image des négociants de matières premières sis en Suisse, sont soumis aux dispositions en vigueur dans le pays concerné.

Les principes définis par l'OICV, sous la direction du G20 et du CSF, pour la réglementation et la surveillance des marchés des produits dérivés de matières premières sont mis en œuvre en Suisse au titre de la LIMF. Les règles de la LIMF s'appliquant également aux dérivés de matières premières, une place de négoce de matières premières établie en Suisse serait soumise à une réglementation appropriée.

Participation de la Suisse à l'AMIS

La Suisse ne participe pas directement à l'AMIS, qui ne prévoit pas non plus de participation directe de notre pays. Selon les termes de référence et les termes de procédures⁶² de l'AMIS, les pays autres que ceux du G20 ne peuvent y participer que sur invitation, s'ils comptent pour une part déterminante de la production et du commerce mondiaux. Or la Suisse ne remplit pas ce critère : en 2022, elle a produit moins de 0,06 % de la production mondiale de blé, moins de 0,01 % de la production mondiale de maïs et moins de 0,002 % de la production mondiale de soja⁶³. Sa participation n'apporterait donc pratiquement rien à l'état des données mondiales. La Suisse n'est en outre pas une place importante pour le commerce physique de denrées alimentaires au niveau mondial. Du point de vue de l'AMIS, il n'est donc pas utile que la Suisse contribue à alimenter sa base de données, du moins la Confédération n'a-t-elle pas été invitée à le faire. La Suisse contribue toutefois indirectement à l'AMIS, notamment par le biais de sa participation à la FAO, au FIDA et à l'OCDE, qui ont un rôle clé dans l'AMIS (cf. ch. 4.1.1).

Augmentation de la transparence dans le commerce physique de matières premières agricoles

Le postulat soulève la question d'une éventuelle contribution de la Suisse à l'amélioration de la transparence dans le commerce physique de matières premières agricoles, notamment en ce qui concerne les capacités de stockage et de fret des négociants suisses de matières premières. La Suisse pourrait par exemple obliger les acteurs privés établis sur son territoire à rendre public le niveau de leurs stocks mondiaux de certaines matières premières agricoles. De l'avis du Conseil fédéral, une telle mesure ne serait pas judicieuse pour les raisons exposées ci-après.

Premièrement, cette mesure n'est pas nécessaire. L'AMIS recense en principe les stocks de tous les acteurs. L'état des stocks mondiaux publié par l'AMIS rend ainsi compte des stocks aussi bien publics que privés des matières premières agricoles couvertes par ce système. Les estimations prises en considération dans la banque de données de l'AMIS sont effectuées par les autorités compétentes des pays participants sur la base des stocks se trouvant dans le pays. L'état des stocks peut globalement être mesuré de deux manières : soit par des relevés, soit sur la base de la différence entre la production et la consommation. Cette seconde méthode est la plus utilisée et la plus économique. Elle peut toutefois être problématique si elle se base sur des données dont la qualité est insuffisante. À l'inverse, des relevés réguliers et représentatifs de l'état des stocks sont plus coûteux, mais peuvent fournir des informations plus fiables s'ils sont bien conçus et qu'ils s'adressent aux acteurs principaux. Afin d'améliorer en continu la qualité des données, l'AMIS fournit un soutien technique aux pays participants et a notamment publié à cet effet des lignes directrices concernant la planification et la réalisation des relevés des stocks de céréales⁶⁴.

Deuxièmement, obliger les acteurs privés établis en Suisse à rendre public l'état de leurs stocks mondiaux n'aurait pratiquement aucun effet, les acteurs de poids ne détenant généralement pas d'installations de stockage sur le territoire suisse. Les grands producteurs de denrées alimentaires y ont bien des stocks, mais les installations de stockage des entreprises de négoce agricole sises en Suisse sont ailleurs. De plus, ces entreprises sont souvent des multinationales dont le siège principal se trouve à l'étranger. Elles pourraient donc assez aisément se soustraire à l'obligation de publier l'état de leurs stocks en transférant les installations de stockage à une entité étrangère (à supposer que ces installations n'étaient pas déjà détenues par une entité étrangère auparavant). La Suisse n'aurait alors guère de chance d'imposer une obligation de transparence, d'autant moins qu'il lui serait impossible de garantir sa mise en œuvre sur un territoire étranger en vertu du principe de territorialité inscrit dans le droit international. En revanche, les groupes ayant leur siège principal sur territoire helvétique pourraient être tenus à la transparence pour l'ensemble du groupe. Pareille obligation nuirait cependant considérablement à leur compétitivité dès lors que leurs concurrents étrangers ne sont pas soumis

⁶² Disponibles sur www.amis-outlook.org > About.

⁶³ Source : FAOSTAT.

⁶⁴ Cf. AMIS (2017) : Guidelines for designing and implementing grain stock surveys (disponible sur www.amis-outlook.org/resources-list/detail/en/c/853675).

aux mêmes règles. Le stockage compte en effet au nombre de ces secrets d'affaires que les entreprises ne divulguent pas volontiers à leurs concurrents. La mesure ne serait donc pas dans l'intérêt de la Suisse.

7 Conclusion

La grande majorité des études scientifiques ne trouve guère d'éléments attestant que la spéculation alimentaire pousse les prix vers le haut. Au contraire, de nombreuses études parviennent à la conclusion que la spéculation a un effet modérateur sur les fluctuations de prix.

Le Conseil fédéral reste d'avis qu'il est peu vraisemblable que les opérations spéculatives sur les marchés à terme des matières premières aient joué un rôle déterminant dans la hausse des prix au cours des quinze dernières années. Les fortes variations de prix sont plutôt dues à des facteurs tels que les conditions météorologiques extrêmes, le bas niveau des stocks, les restrictions à l'exportation et les événements géopolitiques comme la guerre en Ukraine.

Que ce soit au niveau international ou en Suisse, bon nombre de mesures ont été prises, depuis 2008, pour accroître la transparence sur les marchés des matières premières agricoles et améliorer leur fonctionnement. Il convient notamment de citer la création de l'AMIS et la réglementation coordonnée au niveau international des marchés à terme des marchandises, qui a également été mise en œuvre en Suisse. D'autres mesures sont en cours de mise en œuvre. La Suisse s'est en outre engagée, tant au niveau multilatéral que bilatéral, pour le renforcement de la sécurité alimentaire dans les pays en développement.

Ces progrès sont réjouissants, mais il est probable que les prix des produits agricoles continueront par moments d'enregistrer de fortes fluctuations sur les marchés internationaux. Ce sont en effet les facteurs de base de l'économie réelle qui sont la cause principale des variations de prix. Accroître la transparence en soi n'y changera rien. Un gain de transparence peut toutefois, dans une certaine mesure, améliorer globalement le degré d'information, ce qui est favorable au bon fonctionnement des marchés et peut aussi avoir un effet modérateur sur les fluctuations de prix.

La Suisse aurait en principe deux options pour accroître encore la transparence : la participation directe à l'AMIS ou l'obligation, pour les acteurs privés établis sur son territoire, de rendre publics leurs stocks mondiaux. L'AMIS ne prévoit toutefois pas de participation directe de la Suisse. Les pays hors G20 ne peuvent y participer que sur invitation, s'ils comptent pour une part déterminante de la production et du commerce mondiaux. Or la part de notre pays dans les produits couverts par l'AMIS est marginale, si bien que sa participation n'apporterait pratiquement rien à l'état des données mondiales. Du point de vue de l'AMIS, il n'est donc pas utile que la Suisse contribue à alimenter sa base de données, du moins la Confédération n'a-t-elle pas été invitée à le faire. Il n'est pas nécessaire d'obliger les acteurs privés sis en Suisse à publier l'état de leurs stocks mondiaux, celui-ci étant reflété dans les données de l'AMIS. De plus, cette mesure ne produirait pratiquement aucun effet, car l'obligation pourrait être contournée relativement facilement dans bon nombre de cas.

Vu ce qui précède, le Conseil fédéral estime que la mise en œuvre de mesures supplémentaires de ce type serait contre-indiquée. Il continuera toutefois à œuvrer en faveur d'une amélioration de la transparence sur les marchés physiques et financiers mondiaux au sein des organisations internationales pertinentes (FAO, FIDA, OCDE et CSF, p. ex.). Ce type d'améliorations doit procéder d'une approche concertée au niveau international, et pas d'actions unilatérales. De même, le Conseil fédéral maintiendra son engagement au service de la sécurité alimentaire dans les pays en développement au sein des enceintes multilatérales et au niveau bilatéral.

8 Annexes

8.1 Aperçu des mesures

| | Mesures pour améliorer les marchés physiques | Mesures pour améliorer les marchés à terme |
|--|---|--|
| Hausses de prix de 2008 et de 2011-2012 | <ul style="list-style-type: none"> • Création et développement du Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) • Constitution de stocks d'urgence dans les pays en développement • Initiative contre la flambée des prix (FAO) • Exercice de suivi du commerce de l'OMC | <ul style="list-style-type: none"> • Développement de meilleures pratiques pour la réglementation des marchés à terme de matières premières (<i>Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets</i> ; OICV) • Élaboration de normes mondiales concernant le négoce de dérivés en général (CSF) • USA : loi <i>Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act</i> (DFA) • UE : directive sur les marchés d'instruments financiers (MiFID II) • CH : loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF) |
| Hausses de prix de 2021-2022 | <ul style="list-style-type: none"> • Initiative céréalière de la mer Noire (durée : juillet 2022-juillet 2023) • Élargissement des produits traités par l'AMIS • Food Import Financing Facility (FIFF) par la FAO • Rapports de situation informels suite à la COVID-19 entre membres de l'OMC sur les mesures concernant l'agriculture • Mise en place d'un programme de travail par l'OMC visant à aider les pays moins avancés et en développement importateurs nets • Plus de marge de manœuvre pour les membres de l'OMC lors de l'achat de produits pour les programmes de stockage gouvernementaux | <ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'analyse sur la stabilité financière des marchés des matières premières par le CSF • CH : Révision de la LIMF (en cours) |

8.2 Littérature scientifique relative à l'effet de la spéculation sur les prix des denrées alimentaires

Articles mentionnés au ch. 3.2 :

Algieri, B., & Leccadito, A. (2019). Price volatility and speculative activities in futures commodity markets : A combination of combinations of p-values test. *Journal of Commodity Markets*, 13, 40-54. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2018.05.008>.

Bohl, M. T., & Sulewski, C. (2019). The impact of long-short speculators on the volatility of agricultural commodity futures prices. *Journal of Commodity Markets*, 16, 100085. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2019.01.001>.

Bohl, M. T., Pütz, A., & Sulewski, C. (2021). Speculation and the informational efficiency of commodity futures markets. *Journal of Commodity Markets*, 23, 100159. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2020.100159>.

Boyd, N. E., Harris, J. H., & Li, B. (2018). An update on speculation and financialization in commodity markets. *Journal of Commodity Markets*, 10, 91-104. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2018.05.005>.

Haase, M., Huss, M., & Zimmermann, H. (2018). Guilty speculators? Range-based conditional volatility in a cross-section of wheat futures. *Journal of Commodity Markets*, 10, 29-46. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2017.10.001>.

Haase, M., Seiler Zimmermann, Y., & Zimmermann, H. (2016). The impact of speculation on commodity futures markets – A review of the findings of 100 empirical studies. *Journal of Commodity Markets*, Volume 3, Issue 1, Pages 1-15. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2016.07.006>.

Lawson, J., Alam, M. R., & Etienne, X. (2021). Speculation and food-grain prices. *Applied Economics*, 53(20), 2305-2321. <https://doi.org/10.1080/00036846.2020.1859451>.

Ludwig, M. (2019). Speculation and its impact on liquidity in commodity markets. *Resources Policy*, 61, 532-547. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2018.05.005>.

Staugaitis, A. J., & Vaznonis, B. (2022). Financial Speculation Impact on Agricultural and Other Commodity Return Volatility : Implications for Sustainable Development and Food Security. *Agriculture*, 12(11), 1892. <https://www.mdpi.com/2077-0472/12/11/1892>.

Wimmer, T., Geyer-Klingenberg, J., Hütter, M., Schmid, F., & Rathgeber, A. (2021). The impact of speculation on commodity prices : A Meta-Granger analysis. *Journal of Commodity Markets*, Volume 22. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2020.100148>.

Autres articles étudiés :

Baptista Palazzi, R., Figueiredo Pinto, A. C., Klotzle, M. C., & Meira De Oliveira, E. (2020). Can we still blame index funds for the price movements in the agricultural commodities market? *International Review of Economics & Finance*, 65, 84-93. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2019.10.001>.

Dimpfl, T., Flad, M., & Jung, R. C. (2017). Price discovery in agricultural commodity markets in the presence of futures speculation. *Journal of Commodity Markets*, 5, 50-62. <https://doi.org/10.1016/j.jcomm.2017.01.002>.

Haase, M., & Seiler Zimmermann, Y. (2019). Permanent and transitory price shocks in commodity futures markets and their relation to speculation. *Empirical Economics*, 56, 1359-1382. <https://doi.org/10.1007/s00181-017-1387-2>.

Sifat, I., Ghafoor, A., & Ah Mand, A. (2021). The COVID-19 pandemic and speculation in energy, precious metals, and agricultural futures. *Journal of Behavioral and Experimental Finance*, 30, 100498. <https://doi.org/10.1016/j.jbef.2021.100498>.

Staugaitis, A. J., & Vaznonis, B. (2022). Short-Term Speculation Effects on Agricultural Commodity Returns and Volatility in the European Market Prior to and during the Pandemic. *Agriculture*, 12(5), 623. <https://doi.org/10.3390/agriculture12050623>.

van Huellen, S. (2020). Too much of a good thing? Speculative effects on commodity futures curves. *Journal of Financial Markets*, 47, 100480. <https://doi.org/10.1016/j.finmar.2018.12.001>.

Zhou, L., Zhang, R., & Huang, J. (2019). Investor trading behavior on agricultural future prices. *The North American Journal of Economics and Finance*, 47, 365-379. <https://doi.org/10.1016/j.najef.2018.05.004>.

8.3 Texte du postulat

Postulat 22.3870 de la Commission de politique extérieure CN du 27 juin 2022 : Spéculation sur les denrées alimentaires

Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport établissant l'influence de la spéculation alimentaire sur les prix des aliments de base. Ce rapport traitera au moins les points suivants :

- les mesures recommandées après la dernière crise alimentaire mondiale, en 2008, et leur mise en œuvre en Suisse ;
- les mesures qui permettraient d'améliorer la transparence : les ministres de l'agriculture des pays du G7 concluent qu'ils doivent suivre attentivement les marchés qui influencent le système alimentaire, y compris les marchés à terme, pour garantir une transparence totale. La Suisse a elle aussi besoin d'un tel monitorage. La transparence doit donc être améliorée pour les produits dérivés financiers et le commerce physique de produits agricoles de base (capacités de stockage et de fret des négociants suisses) ;
- la latitude dont dispose la Suisse pour améliorer la transparence.

Une minorité de la commission (Büchel, Aebi, Farinelli, Geissbühler, Grüter, Köppel, Page, Portmann, Silberschmidt) propose de rejeter le postulat.

Développement

Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), les prix des denrées alimentaires ont augmenté de 34 % par rapport à l'an dernier à la même époque et ils n'ont jamais été aussi élevés depuis 1990, année où la FAO a commencé ses relevés. La Banque mondiale estime que, à l'échelle mondiale, chaque hausse d'un point de pourcentage précipite 10 millions de personnes dans l'extrême pauvreté.

La faim dans le monde augmente aussi. Tout comme les coûts de l'aide humanitaire. Le Programme alimentaire mondial des Nations Unies a fait savoir qu'il est déjà confronté à une hausse des coûts de 50 % pour les activités qu'il déploie dans le monde entier.

Les scientifiques et les spécialistes ne sont pas unanimes quant à l'influence de la spéculation alimentaire sur la formation des prix sur les marchés des matières premières. Pourtant, de nombreuses études fournissent désormais des indices et des preuves de cette influence.

L'influence de la spéculation est déjà apparue pendant la crise alimentaire de 2007-2008 : les prix ont augmenté de 70 % pour le maïs, de 180 % pour le riz et de 120 % pour le blé par rapport au milieu de 2007. La famine s'est alors abattue sur au moins 40 millions de personnes. Selon l'économiste du développement indienne Jayati Ghosh, de telles variations ne sont pas dues à des facteurs liés à l'offre et à la demande à court terme ou à d'autres tendances de l'économie réelle. Ces variations de prix extrêmes sont incontestablement le résultat de la spéculation sur les marchés en question.