

N° 579

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juin 2011

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRESENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* DU RÈGLEMENT,

*sur la volatilité des prix agricoles,*

Par MM. Jean BIZET et Jean-Paul EMORINE,  
Sénateurs

*(Envoyée à la commission des affaires européennes.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'instabilité des prix agricoles, à un rythme et dans des proportions sans précédent, est source de grande inquiétude et facteur de graves tensions sociales. Elle gêne considérablement les agriculteurs producteurs ; elle préoccupe les citoyens consommateurs ; elle interpelle les autorités publiques de tous les pays du monde. La Commission européenne a publié une communication sur ce sujet<sup>1</sup>. La libéralisation des marchés, tant souhaitée, voire revendiquée par de nombreux États et économistes, s'accompagne d'effets pervers aux conséquences dramatiques. À l'initiative de la France, ce sujet sera dans quelques jours à l'ordre du jour du G 20.

La commission des Affaires européennes et la commission de l'Économie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire ont décidé de travailler ensemble sur la réforme de la PAC et ont constitué à cet effet un groupe de travail commun. En novembre 2010, ses quatre coprésidents ont publié leurs propositions sur cette réforme<sup>2</sup>. Il était naturel que la coopération des deux commissions se poursuive sur ce nouveau thème. C'est ainsi que, le 27 avril dernier, elles ont organisé une table ronde sur la volatilité des prix agricoles réunissant une large palette d'observateurs et d'acteurs du marché agricole<sup>3</sup>.

À la lumière de ces travaux et à la suite du rapport commun publié sur la réforme de la PAC, les présidents des deux commissions précitées vous proposent cette nouvelle réflexion sur l'instabilité des prix agricoles et cette proposition de résolution européenne.

### **I – DONNEES NOUVELLES SUR L'INSTABILITE DES PRIX AGRICOLES**

L'instabilité des prix agricoles n'est pas nouvelle et est même une donnée de marchés agricoles. L'aléa climatique reste toujours un élément

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission - « *Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières* » - COM (2011) 25 final – 2.2.2011

<sup>2</sup> Jean Bizet, Jean-Paul Emorine, Bernadette Bourzai et Odette Herviaux – « *Redonner du sens à la PAC* » - Sénat( 2010-2011), n° 102

<sup>3</sup> Avec MM. David HALLAM, directeur de la division du commerce et des marchés à la FAO, Serge GUILLON, contrôleur général, Frédéric COURLEUX et Stéphane LE MOING, du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, Patrick FERRERE, directeur général de la FNSEA, et Bernard VALLUIS, vice-président de l'ANIA

décisif de la production finale et par conséquent de prix. L'analyse économique relève aussi la relative rigidité de l'offre – la production – et de la demande - la consommation qui sont toutes deux assez peu réactives au signal prix. L'offre s'adapte avec retard, avec un décalage dans le temps, ne serait-ce qu'en raison de la saisonnalité des productions, voire à contretemps, quand les prix ont commencé à baisser, tandis que la demande, est encore moins sensible au prix. Un consommateur peut toujours reporter l'achat d'un bien qui augmente de 20 %, mais une famille devra toujours se nourrir. Cette rigidité explique que les mouvements de prix manquent de fluidité et sont souvent chaotiques.

Plusieurs facteurs ont contribué à amplifier ce phénomène.

### **A/ Les facteurs économiques**

Les données économiques du marché ont été modifiées.

**1. Le marché s'est internationalisé**, avec à la fois, de nouveaux compétiteurs (dans le monde, l'émergence des agricultures d'Amérique du Sud ; en Europe, le marché unique élargi aux nouveaux États membres), et des demandes de consommation mondialisées. « *La Chine achète tout* », relevait un participant de la table ronde.

Le **prix mondial** a été longtemps une donnée abstraite et même contestée, car l'échange international ne porte que sur une fraction réduite des productions et le prix d'échange des seuls excédents est artificiel. Avec la mondialisation des échanges, cette notion de prix mondial s'est pourtant progressivement imposée, y compris pour les produits qui ne sont pratiquement pas échangés ! C'est le cas du lait par exemple, qui est un produit qui s'échange en vérité assez peu, mais la poudre de lait, elle, s'échange. Le sous produit - a poudre - tire l'ensemble du secteur. Les variations de prix entre 2007 et 2010 ont été liées au prix de la poudre de lait. Cette dépendance des marchés au prix mondial accroît la volatilité car les prix d'échange, souvent calés sur les excédents, sont très variables. Une diminution/augmentation même limitée des productions se traduit immédiatement sur les volumes échangés, qui diminuent/augmentent dans des proportions beaucoup plus importantes.

**Le décalage entre l'offre et la demande.** La demande alimentaire s'accroît inexorablement sous l'effet de la hausse des revenus, du changement des habitudes de consommation, et de l'urbanisation, tandis que l'offre - à commencer par les terres cultivables - est peu extensible. Les ajustements se feront par l'amélioration de la productivité des productions et des échanges. Le déchargement d'un bateau de 50 000 tonnes de blé suppose une immobilisation de trente jours. Quel autre produit requiert un

tel délai d'immobilisation aussi coûteux (le coût d'immobilisation d'un vraquier ou d'un porte-container est de 50 000 \$ par jour) ? L'agriculture, tout au long de la chaîne alimentaire, souffre d'un manque d'investissement.

**La rapidité de la transmission de l'information** a aussi joué son rôle. Au temps d'Internet, les prix agricoles s'emballent encore plus vite. Une crise sanitaire, réelle ou supposée, touchant un produit alimentaire, peut casser en quelques jours un marché dans toute une zone de consommation. En 2007, la découverte de lait infantile affecté par la mélamine a stoppé la consommation de produits laitiers en Chine, contribuant à la chute du prix du lait dans le monde ! En juin 2011, la consommation des légumes primeurs s'est effondrée avec les nouvelles bactéries découvertes sur les concombres à Hambourg...

## **2. Le lien énergie/produit alimentaire**

Si l'agriculture a pour mission première de nourrir les hommes et si les productions non alimentaires étaient relativement mineures en Europe – lin, cosmétiques... –, les crises de l'énergie et l'émergence des questions climatiques ont ouvert la voie à de nouvelles utilisations des produits agricoles : les productions énergétiques. Les produits agricoles pouvaient aussi devenir des substituts à l'énergie fossile, soit en fabriquant du carburant - filière huiles (biodiesel, diester) par utilisation de colza, de palmiers à huile, et filière alcool (bioéthanol) par fermentation de betterave, blé, maïs, canne à sucre - soit par méthanisation, en valorisant les gaz issus de la fermentation, notamment du maïs. Ces cultures dites énergétiques ont pris une très grande importance dans certains pays : aux États-Unis, 40 % du maïs produits sont consacrés aux productions de bioéthanol ; en Allemagne, 650 000 hectares de maïs sont consacrés au maïs de la filière méthanisation !

Ainsi, le prix des matières agricoles a été de plus en plus lié au prix des autres matières premières, en particulier de l'énergie. Le parallèle le plus troublant est entre le blé et le pétrole. Le marché des biocarburants a créé un lien direct entre les deux, puisque les céréales ont été considérées comme un produit énergétique. Jusqu'au milieu des années 2000, le blé était beaucoup plus cher que le pétrole. Le blé a baissé, le pétrole a augmenté, les courbes se sont croisées et, sur un strict plan économique, on avait intérêt à faire de l'énergie à partir des céréales. C'est ce qui a lancé physiquement le marché des biocarburants.

Ainsi, alors que le prix du marché était jusque-là une rencontre entre une offre agricole et une demande alimentaire, une part des prix agricoles a été connectée au prix de l'énergie. La fin du XXe siècle a vu se profiler une confrontation inédite entre l'assiette et la voiture...

## **B/ Le contexte institutionnel**

1. Les vingt dernières années ont été marquées par une **libéralisation des marchés**. Il n'y avait, a priori, aucune raison pour que l'agriculture ne suive pas le courant de libéralisation des échanges appliquée globalement avec succès aux produits industriels et aux services. La compétition devait être ouverte, libre, totale. Le maintien des protections publiques étant considéré comme une condition du développement des pays les plus pauvres ou comme une concession aux nationalismes agricoles. Même si, ponctuellement, l'intervention publique peut être réactivée. Quelques crises alimentaires ont été déclenchées par des décisions publiques, telles que l'arrêt des exportations de céréales décidé par la Russie à l'été 2010, après que la récolte a été inférieure d'un tiers aux prévisions.

Le retrait de l'intervention publique s'est traduit principalement par la diminution des stocks. À l'exception de quelques stocks stratégiques, comparables aux stocks de sécurité de pétrole, le stockage public a été pratiquement abandonné. « *Les stocks publics ont été systématiquement dégonflés depuis une dizaine d'années sur l'ensemble du continent (...). Les stocks connaissent aujourd'hui des niveaux historiquement bas.* »<sup>4</sup>. La diminution drastique des stocks des céréales a rendu les marchés très sensibles aux chocs externes. Tout choc sur l'offre ou la demande se répercute alors sans délai sur les prix.

**2. Cette renonciation a été particulièrement forte en Europe.** Toutes les réformes de la PAC depuis 1992 ont été marquées par une libéralisation des marchés, par le souci de revenir à une vérité des prix et à une libre compétition.

En effet, le système administré de la PAC d'origine avait ses effets pervers. La volatilité des prix agricoles est une donnée des marchés agricoles. On a oublié cette évidence en Europe car l'ancienne PAC d'avant les réformes de 1992-2003 avait institué des prix d'orientation fixés par le Conseil, qui servaient de référence au prix du marché. Ce faisant, les agriculteurs perdaient les signaux du marché et fonctionnaient en vase clos, protégés des concurrences et aveugles aux transformations du monde. D'ailleurs, même le système administré ne fonctionnait pas correctement puisque les États, qui disposaient pourtant de tous les moyens pour maîtriser les productions, ont été incapables de le faire.

---

<sup>4</sup> Centre d'analyse stratégique – Premier ministre – Volatilité des matières premières – Note d'analyse n° 07 (janvier 2011).

Pourtant, tous les participants à la table ronde du 27 avril ont relevé, avec une belle unanimité, que les réformes de la PAC avaient sans aucun doute rendu possible et/ou accru la volatilité des prix agricoles.

D'une part, l'idée d'une politique commune s'est amoindrie et la compétition entre les Etats membres s'est accrue. Dans le cas de la crise du secteur laitier en 2009, les éleveurs ont réagi à la baisse des prix en **réduisant** les volumes, tandis que les éleveurs allemands ont compensé la baisse des prix unitaires en **augmentant** les productions.

D'autre part, le fil directeur de la réforme fut celui du recul de toute forme de régulation. Les prix réglementés ont disparu. Ce qui reste du prix d'intervention sur les céréales et poudre de lait est déconnecté des prix réels du marché et des coûts de production et n'ont plus aucun rôle directeur, ni aucune fonction sécurisante. Ce recul de l'intervention publique s'est accompagné d'une sorte de foi – d'aveuglement ? – dans les vertus du marché et de la libre concurrence. Les phases de baisse de prix sont en quelque sorte des épreuves d'où émergent les champions compétitifs de demain. Les phases de hausse sont le moment d'engranger les bénéfiques. Et surtout, l'alternance imprévisible des phases d'augmentation et de baisse de prix est au fondement même du fonctionnement des marchés financiers.

## **C/ La financiarisation des matières premières agricoles**

### **1. Les facteurs de financiarisation**

– *La spéculation* financière fut une question centrale de la table ronde. Tous les économistes considèrent que la spéculation ne fait qu'amplifier un déséquilibre qui est toujours un déséquilibre physique au départ. C'est la rupture entre l'offre et la demande qui est le déclencheur. Il peut s'agir d'un événement climatique, de mauvaises récoltes, aggravées par des choix publics tels que l'interdiction d'exportation, mais il y a toujours un aspect physique.

Même si l'inverse n'est pas toujours vrai : le décalage offre-demande ne se traduit pas toujours dans les prix. Certains ont insisté sur la défaillance assez fréquente du signal prix au début des années 2000 puisque la demande progressait pratiquement sans réaction sur les prix.

Néanmoins, les fondamentaux poussent à une hausse du prix des produits agricoles. La tendance est donc haussière, ce qui ne peut qu'inciter les placements dans ces valeurs. De même, le lien entre le prix des produits agricoles et le prix de l'énergie a eu aussi pour conséquence d'ouvrir la voie à la financiarisation des produits agricoles qui, peu à peu, sont devenus des produits financiers comme les autres.

– *L’alternance de phases de hausse et de baisse des prix des produits* facilite cette transformation. Il ne peut y avoir de spéculation si l’on sait avec certitude que les prix vont monter. La spéculation vient du risque et de l’anticipation. Plus le marché devenait dérégulé et instable - et donc risqué - et plus il offrait de possibilités aux marchés financiers

Cette instabilité est évidemment très embarrassante, même si l’on peut aussi considérer que si l’on savait éliminer les pics purement spéculatifs, les marchés à terme et les options constitueraient de bons indicateurs de tendance, utiles pour les agriculteurs eux-mêmes. Jusque dans les années 2000, les agriculteurs pouvaient espérer vendre une récolte sur pied à un horizon de six mois ou un an. Aujourd’hui - juin 2011- on prend des options sur les récoltes 2013, soit deux ans à l’avance.

– *Ainsi, les gestionnaires de portefeuilles ont pu diversifier leurs actifs*

Une fois le lien fait entre énergie et produits agricoles, il était tout à fait normal que ces derniers intègrent les portefeuilles de matières premières sélectionnées par les investisseurs. Ainsi, il existe des placements constitués de panels de matières premières, comportant métaux, énergie et produits agricoles.

Au total, les matières premières agricoles sont devenues une composante à part entière des produits financiers proposés, y compris au grand public. « *Comment choisir son fonds matières premières agricoles* » titrait le journal économique Les Échos du 27 mai 2011 ?

## **2. Un marché hautement sophistiqué.**

Mais cette banalisation ne doit pas faire oublier que le marché des matières premières agricoles est un domaine de très haute technicité, où dominant les mathématiques au service de la prise de risque, avec une extrême sophistication des produits.

On distingue, par grande famille, les actions de sociétés de produits agricoles, la certification qui porte sur les marchés à terme, les fonds d’investissement, ou encore les trackers qui reproduisent des indices...

On distingue aussi trois types de dérivés de matières premières.

Les contrats à terme (« futures » en américain) qui sont des engagements d’achat ou de vente d’un lot de produits agricoles, lot standardisé pour un produit normalisé. Le contrat est à une échéance donnée. Une fraction infime de contrats débouche sur une livraison physique. L’opération la plus fréquente consiste à « déboucler sa position », c’est-à-dire à annuler son engagement de vente par exemple en prenant une position opposée, c’est-à-dire en se portant acquéreur d’un

contrat équivalent à même échéance. Le gain est égal à la différence du prix des transactions.

Les options sont un deuxième type de dérivé. Alors que les contrats à terme jouent sur la différence entre le prix d'entrée et le prix de sortie, l'option permet de profiter d'un gain, moyennant un coût. Il y a des options à la baisse et des options à la hausse.

Les swaps regroupent un ensemble de dérivés complexes à partir des contrats à terme et d'options. Les swaps, aux combinaisons infinies, s'échangent de gré à gré et non sur les marchés organisés qui supposent un niveau minimum de standardisation.

Les pratiques des marchés financiers se sont appliquées aux céréales conduisant à distinguer la volatilité des prix des produits et la volatilité des positions et des options. Cette dernière volatilité, dite « volatilité instantanée » ou « volatilité implicite des options » est très importante, très chaotique et imprévisible. Imprévisible mais pas aléatoire, bien au contraire, puisque près des trois quarts des positions prises sur les marchés sont automatiques et résultent de modèles mathématiques, les algorithmes du marché des options, le « *high frequency trading* ». Avec une amplification des signaux comparable au fameux effet papillon en météo, selon lequel un bruissement d'aile au Mexique se traduit par un ouragan au Texas. Les traders s'engouffrent dans les moindres soubresauts du marché et amplifient les variations de prix.

Lors de la table ronde, M. Serge GUILLON, contrôleur financier et ancien secrétaire général adjoint des affaires européennes, et qui a pourtant l'habitude d'aborder des sujets complexes, a donné une image redoutable du milieu. Le marché de produits dérivés agricoles est ultra technique. Il y a des centaines d'ingénieurs et de mathématiciens - en France, souvent normaliens et polytechniciens - qui conçoivent et élaborent des techniques de positions sur les marchés. Il admet, avec regret, une certaine impuissance : « *les équipes opérant sur ces marchés auront toujours une longueur d'avance sur les petites équipes de contrôleurs, aussi motivées soient-elles* ».

## **II – QUELLES VOIES DE REGULATION ?**

### **A/ L'encadrement des marchés physiques**

Face à l'instabilité des prix, deux voies peuvent être imaginées : comment limiter le phénomène et comment limiter ses effets ? Les justifications de l'encadrement des marchés physiques, notamment par la constitution de stocks régulateurs, ne manquent pas.

– L’instabilité des prix a été concomitante avec la réduction drastique des stocks.

– Les stocks constituent un « matelas » amortisseur de crise.

– On ne peut comprendre les marchés financiers sans connaître les marchés physiques sur lesquels ils s’appuient. L’instabilité des prix et la spéculation dépendent au départ des anticipations sur les marchés physiques.

Ces justifications peinent à convaincre la plupart des économistes.

Des stocks régulateurs peuvent-ils atténuer l’instabilité des prix ? Cette solution est souvent préconisée par les Français. L’impression laissée par les auditions est moins positive. Les stocks évoqués sont les stocks régulateurs et pas les stocks stratégiques – les réserves de sécurité nationale – semblables aux stocks pétroliers de précaution, qui, eux, ne sont pas remis en cause. Mais la notion de stock régulateur peine à s’imposer.

La gestion moderne des entreprises allant vers les flux tendus, l’idée de stock de régulation a reculé. En outre, plusieurs expériences ont été très négatives et ont entraîné une grande suspicion à l’égard de cette procédure, qu’il s’agisse du coût d’un stockage sérieux (il faut conserver au froid, au sec, ventiler... et ne pas se contenter de mettre en réserve sous une bâche !), ou de quelques cas de corruption dans les pays en développement. Au total, les stocks ont été abandonnés.

Pire, dans l’esprit de l’opinion de plusieurs de nos partenaires, le stockage est l’illustration de ce que la PAC administrée peut faire de pire. Le souvenir de cette époque est cette image désastreuse de « montagnes de beurre » à la fin des années 80, immanquablement rappelée à quiconque évoque le retour d’une politique de régulation par le stockage.

Autre argument qui paraît plus pertinent : si le stockage devait s’imposer, il devrait plutôt s’appliquer aux pays de consommation pour faire baisser le prix des produits alimentaires, et non aux pays de production pour garantir les revenus des producteurs.

Enfin, le stockage international pose des quantités de problèmes pratiques : qui paye ? Qui gère les stocks ? Où sont-ils ?... Il est presque certain que les États ne s’entendraient pas sur ce sujet. Les institutions internationales qui se positionnent volontiers sur ce thème ont-elles une crédibilité suffisante pour jouer ce rôle de coordonnateur voire de gestionnaire ?

Car la clef est bien sûr dans la coopération entre les États. Partant du constat que le marché du riz en Asie était épargné par la hausse actuelle, contrairement à 2007-2008, M. Frédéric COURLEUX, du Ministère de

l'agriculture, a estimé que les bonnes relations diplomatiques entre pays du sud-est asiatique avaient permis une la bonne coordination entre stocks.

Tous les intervenants ont donc exprimé leurs doutes sur cette piste préconisée par la France. Il faudra beaucoup d'inventivité pour faire passer cette notion, à travers, par exemple, l'idée de **stocks d'urgence**, préférable à celle de stocks régulateurs, pratiquement condamnée.

## **B/ Le contrôle des marchés financiers**

Il paraît bien ambitieux - ou bien naïf - d'imaginer qu'une autorité nationale – voire communautaire – puisse fixer des règles aux marchés financiers totalement internationalisés. Néanmoins, l'expérience américaine mérite d'être rappelée et peut donner quelques repères.

### **1. L'expérience américaine**

a) Les marchés dérivés des matières premières agricoles aux États-Unis

Aux États-Unis, les denrées agricoles sont regroupées au sein du concept de « *commodities* » qui ressemble produits de l'énergie, matières premières, produits agricoles non transformés. Les États-Unis ont une longue expérience de ces marchés et ont introduit des mécanismes de régulation très avancés par rapport à ce qui existe en Europe.

Les marchés agricoles ont été organisés dès la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, à Chicago (Chicago Board of Trade, CBOT en 1848), et n'ont cessé de se développer, en partant du beurre et des œufs, puis en s'étendant à la viande, aux céréales et oléoprotéagineux, aux produits tropicaux. Le principal marché américain est le Chicago Mercantile Exchange (CME), créé en 1919, devenu le CME Group en 2008 après absorption d'autres places financières. Les deux concurrents sont l'Intercontinental Exchange (ICE) à Atlanta, et surtout le New York Stock Exchange Euronext (NYSE Euronext), qui rassemble les « *commodities* » négociées en Europe.

Les marchés américains représentent des volumes de transactions considérables. Il n'est pas rare que lors d'une journée de transaction, plus 100 000 contrats de céréales soient échangés, soit de l'ordre de 14 millions de tonnes de blé ou 40 millions de tonnes de maïs. A Chicago, les échanges représentent 46 fois la production annuelle de blé américain et 24 fois la production de maïs. L'équivalent de la production de blé américain s'échange en cinq séances... A titre de comparaison, les contrats de blé sur Euronext avec livraison à Rouen, correspondent à deux fois la production européenne.

Le premier atout d'un marché organisé porte sur la transparence des transactions. Les marchés organisés se distinguent en cela des marchés de gré à gré, des OTC – *over the counter* – qui ne sont connus que des seules parties contractantes. Le deuxième atout est que, contrairement aux marchés OTC, les marchés organisés imposent de disposer des garanties auprès des chambres de compensation. Cette chambre de compensation s'assure que le vendeur détient des prévisions suffisantes, avant d'opérer sur le marché.

b) Les dispositifs d'encadrement

– La CFTC – la *Commodity Futures Trading Commission* – est une agence indépendante créée en 1974, suite à l'épisode de volatilité des prix agricoles en 1972–1973. Quelles sont les interventions de la CFTC ?

La CFTC publie les positions des différents traders.

La CFTC applique des limites de position : un trader ne peut que détenir plus d'un certain nombre de positions pour un marché et sur un ensemble de marchés.

La CFTC peut imposer des limites de variations journalières de prix. Ce contrôle est particulièrement utile en cas de crise. Le 5 août 2010, après l'annonce de l'embargo russe sur les exportations de blé, les prix auraient flambé si la CFTC n'avait pas fermé les cotations.

La CFTC peut imposer des changements dans les livraisons physiques.

La CFTC dispose d'un pouvoir d'enquête lorsque les dysfonctionnements sont suspects et peut alors imposer aux traders de fermer ses positions.

Les décisions les plus drastiques sont autorisées par le Congrès américain. C'est le cas lorsque les marchés à termes sont fermés.

– *Le Dodd Frank Act* de 2010

Le Dodd Frank Act – DFA – a été signé le 21 juillet 2010. Il vise à encadrer les marchés de gré à gré (marchés OTC – *over the counter*) avec une obligation de compensation (*mandatory clearing*) et une obligation d'enregistrement (*reporting*). La compensation met fin à l'un des intérêts du marché de gré à gré qui permettait aux vendeurs de swap de prendre des positions sans avoir à mobiliser des capitaux.

**2. Les attentes européennes en matière de régulation financière**

a) *Les améliorations possibles*

Reconnaissons, avec M. Jean-Pierre JOUYET, président de l'Autorité des marchés financiers, qu'« *il est absolument nécessaire de*

*mettre en place une régulation financière des marchés dérivés sur les produits agricoles* ». Les principes de régulations sont connus et même appliqués aux États-Unis. Ils pourraient être déclinés en Europe.

Cela suppose une mobilisation des acteurs agricoles et financiers et un encadrement des intermédiaires agissant sur ces marchés, ce qui devrait être l'objet de la prochaine directive sur les marchés d'instruments financiers, soit par le biais de capital minimal, de contrôle des conflits d'intérêts et des excès de positions... Cela suppose aussi une transparence des marchés dérivés qui permette d'avoir une vue d'ensemble sur le fonctionnement des marchés, y compris sur les marchés de gré à gré et une connaissance des opérateurs.

L'amélioration passera aussi par une chambre de compensation qui centralise les positions des opérateurs, et impose des limites afin que les positions prises sur les marchés dérivés ne s'éloignent pas trop des livraisons attendues.

Ces pistes sont régulièrement évoquées. Elles sont sans doute salutaires. Il faut néanmoins avoir la lucidité d'en reconnaître les limites. L'organisation de marchés profite-t-elle aux agriculteurs et aux consommateurs ou aux intermédiaires et aux places financières ? Qui défend le plus cette piste ? L'agriculteur de la Beauce ou le trader de Londres ? Les agriculteurs doivent veiller à ce que cette régulation leur soit adaptée et bénéfique.

En outre, la justification de la PAC repose en grande partie sur des données économiques et sociales. Les aides directes sont devenues indispensables à une majorité d'agriculteurs qui ne pourraient plus vivre sans elles. Que penser de cette financiarisation accompagnée par les agriculteurs ? Pourra-t-on justifier longtemps le maintien d'une dotation annuelle de plus de 50 milliards d'euros à des agriculteurs qui vont consacrer une grande partie de leur travail à surveiller les options et les swaps à Chicago ?

Cette évolution posera la question cruciale de l'équité de la PAC. Il ne serait pas admissible que l'argent du contribuable aille massivement vers des agriculteurs traders tandis que les éleveurs loin de ces marchés resteraient au bord de la faillite. La PAC fut longtemps une politique agricole, elle s'est transformée en une politique de solidarité, à vocation économique et sociale. Elle ne peut se transformer, sans débat, en un complément de revenus pour opérateurs financiers.

*b) Le G20 des 22 et 23 juin 2011 à Paris*

Cette réunion est un succès français et un succès pour l'agriculture. L'inscription de ce thème de la volatilité des prix à l'ordre du jour du G20

paraît banale. Elle ne l'est pas. La règle est que les G20 sont organisés par les ministères des finances ou par les diplomates, les fameux « sherpas ». Le G20 sera cette fois un G20 agricole. C'est un succès pour la France, pour le ministre de l'agriculture, et même pour les agriculteurs. Le mérite du G20 est d'avoir remis l'agriculture dans l'agenda international. Ce n'est plus un non sujet ou un sujet de conflit qui oppose les groupes de pays. Cette initiative a été très bien perçue par nos partenaires. M. Stéphane Le Moing, chef du service des relations internationales du ministère de l'agriculture rappelait par exemple : « *Nous avons été frappés par la réactivité des états à l'inscription, par la présidence française de la volatilité des prix à l'ordre du jour du G20. Il y a un consensus sur la pertinence du sujet et sur la nécessité de travailler ensemble* ».

Cet enthousiasme doit être cependant tempéré. Après le satisfecit politique, il faut reconnaître qu'il faut distinguer le souhaitable du faisable. La priorité politique est de ne pas avoir d'incident diplomatique, qui marquerait un clivage Nord/Sud ou Est/Ouest. L'accord va probablement se faire sur le plus petit dénominateur commun. On remarquera que tous les intervenants de la table ronde ont insisté sur la transparence des échanges, des productions, des stocks. L'accord va certainement se faire sur ce thème. C'est un premier pas. On peut s'en réjouir sans être aveuglé. D'ailleurs, les difficultés ne tarderont pas à apparaître quand il s'agira de savoir quel est le meilleur lieu d'échanges de ces informations, même si la FAO (Food and Agriculture Organization) considère qu'elle est le lieu le plus adapté, en évoquant même un système d'alerte annonciateur de crises.

En revanche, un accord sur les stocks mondiaux est assez peu probable.

Même s'il ne faut pas exclure quelques bonnes surprises. Le moment est venu pour une prise de conscience de l'importance des enjeux agricoles. Cette réunion peut permettre de sortir l'agriculture de l'ornière idéologique dans laquelle elle est enfermée.

Le partage entre production alimentaire et production non alimentaire donne un levier supplémentaire à l'action publique. Le degré d'incorporation des biocarburants dans les carburants pétroliers a une incidence immédiate sur la production alimentaire.

La politique agricole est souvent conçue comme une politique de soutien aux producteurs, et, trop accessoirement, comme une politique de garantie d'approvisionnement du consommateur. L'amélioration de la productivité est indissociable d'une politique agricole. La volatilité des prix oblige à une nouvelle approche. Au-delà de l'aspect quantités et revenus, il y a une donnée prix, tout aussi importante. Oublier le prix est aller au

devant de catastrophes. C'est aujourd'hui le moment de cette prise de conscience. Il est temps de revenir à une stratégie agricole.

Ce sera sans doute demain le message du G20 et c'est, aujourd'hui, notre appel.

C'est pourquoi il vous est proposé d'adopter la proposition de résolution qui suit :



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la communication de la Commission européenne du 18 novembre 2010 sur la réforme de la politique agricole commune (PAC),
- ④ Vu la communication de la Commission européenne du 2 février 2011 « Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières »,
- ⑤ Considérant que l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fixe parmi les objectifs de la PAC des revenus équitables à la population agricole et des prix raisonnables pour les consommateurs,
- ⑥ Considérant que l'instabilité excessive des prix agricoles est dommageable tant aux producteurs qu'aux consommateurs,
- ⑦ Considérant que les réformes de la PAC depuis 1992 ont limité les outils de régulation,
- ⑧ Considérant que la déclaration franco-allemande du 3 février 2011 signée par les délégations du Sénat, de l'Assemblée nationale et du Bundestag rappelle que la volatilité des prix impose le maintien d'un cadre de régulation,
- ⑨ Invite le Gouvernement :
- ⑩ – à mettre au cœur de la future PAC, dans l'intérêt de tous, les agriculteurs comme les consommateurs européens, les concepts de sécurité de l'approvisionnement alimentaire et de sécurité sanitaire des aliments ;
- ⑪ – à faire adopter dans le cadre européen et à promouvoir plus largement dans le cadre du G20 un panel d'outils permettant de lutter efficacement contre le fléau de l'instabilité excessive des marchés agricoles ;
- ⑫ – à faire en sorte que ces outils permettent d'améliorer au niveau mondial la transparence de la production et des stocks de matières premières agricoles, actuels et futurs, et de mettre en place des instruments d'alerte rapide pour prévenir les crises.
- ⑬ – à faire en sorte que ces outils favorisent la transparence sur les marchés dérivés, en particulier les marchés de gré à gré, et permettent une bonne application des règles de régulation des marchés financiers, comme

les limites de position, afin de lutter contre la spéculation financière incontrôlée.

- ⑭ – à prévoir la constitution de stocks d'urgence en Europe, dans le cadre de la PAC, et à favoriser la constitution de stocks alimentaires stratégiques dans les grandes zones de consommation où les populations souffrent structurellement de déficits de couverture de leurs besoins alimentaires.