

Contributions à la sécurité de l’approvisionnement: utiliser les ressources de manière plus efficace

Anke Möhring, Gabriele Mack, Albert Zimmermann, Stefan Mann et Ali Ferjani

Agroscope, Tänikon, 8356 Ettenhausen, Suisse

Renseignements: Anke Möhring, e-mail: anke.moehring@agroscope.admin.ch



Pour les cultures importantes pour l’approvisionnement dont les semences ne sont pas produites en Suisse, comme le colza, il faudrait également envisager de promouvoir la sélection ou la production de semences dans le pays, des cultures alternatives ou la constitution de réserves obligatoires de semences ou de produits finis. (Photo: Gabriela Brändle, Agroscope)

Introduction

Avec 1,1 milliard de francs par an, les contributions à la sécurité d’approvisionnement sont la catégorie de contributions la plus importante de la politique agricole 2014–2017 (PA 14–17) en termes de budget. Elles se composent des éléments suivants: i) contribution de base, ii) contribution pour conditions d’exploitation difficiles et iii) contribution d’encouragement aux grandes cultures et aux cultures pérennes. Du point de vue conceptuel, les contributions à des cultures particulières pour les betteraves sucrières, les oléagineux, les protéagineux

et les semences (message PA 14–17: p. 2250, LAgr, art. 54) sont étroitement liées aux contributions à la sécurité d’approvisionnement. Leur budget représente environ 60 millions de francs supplémentaires par an.

La Constitution fédérale (art. 104) et la Loi sur l’agriculture (LAgr, art. 1) légitiment la mission des agricultrices et des agriculteurs suisses, qui est d’assurer l’approvisionnement de la population par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché. En outre, selon la Loi sur l’approvision-

nement du pays (LAP, RS 531, art. 30) et l’Ordonnance sur l’aménagement du territoire (OAT, art. 26), une surface totale minimale d’assolement doit être garantie pour assurer au pays une base d’approvisionnement suffisante, comme l’exige le plan alimentaire, dans l’hypothèse où le ravitaillement serait perturbé. L’agriculture suisse fournit ces prestations d’approvisionnement et de production avec des coûts largement défavorables par rapport aux autres pays. C’est pourquoi les contributions à la sécurité d’approvisionnement (CSA) et les contributions à des cultures particulières (CCP) versées depuis 2014, ainsi que les mesures de protection douanière en vigueur, ont pour but de garantir une production intérieure durable (de calories) au niveau actuel.

L’Office fédéral de l’agriculture (OFAG) est tenu de contrôler régulièrement l’efficacité des instruments de la politique agricole (LAgr, art. 185) et a chargé Agroscope de les évaluer. Cette évaluation consiste en une analyse des effets par rapport aux objectifs poursuivis et examine s’il est possible et approprié d’envisager des mesures pour accroître l’efficacité des contributions à la sécurité d’approvisionnement. En outre, cette évaluation examine si le maintien de la capacité de production (terrain, savoir-faire, infrastructure) nécessite réellement que le niveau de production de calories reste le même qu’aujourd’hui.

Cet article présente les messages clés de l’évaluation, qui devraient servir à concevoir de nouvelles mesures ou à en modifier d’anciennes dans le domaine de la sécurité de l’approvisionnement et contribuer ainsi à développer et à améliorer l’efficacité de la politique agricole suisse. La figure 1 résume les points forts de l’évaluation. Les références suivantes aux chapitres, tableaux et figures, renvoient à l’évaluation détaillée (Möhring *et al.* 2018, appelé AS 66 par la suite).

Messages clés et recommandations

Définir clairement les objectifs et les opérationnaliser

Il est important de définir clairement les objectifs d’une politique et de les opérationnaliser à l’aide d’indicateurs appropriés. Cela permet de mesurer l’efficacité d’une politique.

Les objectifs dans le domaine de la sécurité d’approvisionnement (SA) sont actuellement opérationnalisés principalement sur la base d’indicateurs de la disponibilité des sols et de la quantité de calories à produire. La production de calories brutes devrait être de 24 500 térajoules (TJ) en 2017, la valeur cible pour la production de calories nettes est de 22 100 térajoules (message PA

Résumé

Depuis 2014, la Confédération a mis en place des contributions à la sécurité d’approvisionnement pour assurer l’approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Avec 1,1 milliard de francs par an, ces contributions représentent une part importante des paiements directs. L’Office fédéral de l’agriculture a mandaté Agroscope pour vérifier l’efficacité de cet instrument et proposer des améliorations. Les résultats de l’étude montrent que les objectifs des contributions devraient notamment être plus précis et plus faciles à mesurer. Ils devraient en outre se concentrer davantage sur la manière d’assurer un approvisionnement suffisant en période de crise. L’important, c’est la disponibilité des facteurs de production, en particulier les terres arables, les semences et les machines, l’énergie, les engrais et les produits phytosanitaires ainsi que le savoir-faire. Agroscope a également étudié une éventuelle suppression de la «condition nécessaire» préalable, telles que la charge minimale en bétail et l’échelonnement des contributions pour les surfaces de promotion de la biodiversité. La promotion de cultures stratégiquement importantes, comme les pommes de terre, les céréales panifiables, les betteraves sucrières ou le colza, ainsi que la préservation des surfaces cultivables sont des mesures très efficaces pour la sécurité d’approvisionnement. En axant les objectifs davantage sur le maintien des facteurs de production que sur la production de calories, les fonds ainsi débloqués pourraient être utilisés pour combler les lacunes existantes. L’évaluation montre aussi que les moyens utilisés contribuent pour beaucoup à garantir les revenus dans l’agriculture, ce qui devrait être considéré en cas de modification de l’instrument.

14–17, p. 2149). La perte de surface agricole utile (SAU) – par exemple par l’essor de la construction ou l’enforestement – se limite à 1000 hectares par an (message PA 14–17, p. 2149).

Les autres objectifs de la PA 14–17 relatifs à la sécurité d’approvisionnement comportent moins d’indications concrètes sur l’opérationnalisation, ce qui complique l’évaluation de l’efficacité. La présente évaluation propose des approches pour leur précision.

Vu le niveau élevé de prospérité en Suisse et le bon approvisionnement de la population, y compris des couches relativement pauvres, la Suisse se préoccupe moins de la situation actuelle que de la sécurité alimentaire à moyen et long terme en cas de crise grave. Toutefois, l’objectif principal des contributions à la sécurité d’approvisionnement (CSA) formulé dans la Loi sur l’agriculture (LAgr, Art. 72) «Maintien des capacités de production et de transformation en cas de difficultés d’approvisionnement prolongées» ne définit ni la quantité et le type de capacités de production à maintenir, ni le niveau possible des difficultés d’approvisionnement mentionnées, ni leur horizon temporel.

Avec la contribution à la sécurité d’approvisionnement pour les terres ouvertes et les cultures pérennes ainsi qu’avec les contributions à des cultures particulières, la production de cultures stratégiquement importantes doit être «maintenue approximativement dans les proportions actuelles» (message PA 14–17, p. 2210). La pression sur les terres arables ne diminuant pas en raison des besoins d’une population croissante, cet objectif ne peut être atteint par les seuls instruments de politique agricole, mais doit s’accompagner de mesures supplémentaires. Par exemple, certains objectifs importants pour la politique d’approvisionnement – comme le maintien d’une superficie minimale de terres arables – ne sont pas clairement rattachés à l’appareil des CSA, mais sont réglementés par l’Ordonnance sur l’aménagement du territoire (OAT, art. 27 al. 1) et par le plan sectoriel des surfaces d’assolement (ARE et OFAG 1992).

Certains des «autres» objectifs, pour la plupart spécifiques aux cultures, se réfèrent à la situation initiale en 2014 et incluent essentiellement le maintien des capacités de production existantes (AS 66: tabl. 6). Selon le message PA 14–17 (p. 2190 et 2210), certaines capacités devraient être augmentées (p.ex. terres assolées), tandis que d’autres devraient être réduites (p.ex. proportion de prairies temporaires, densité animale dans les régions de collines et de montagne). Dans ce cas, la réalisation des objectifs ne peut être évaluée qu’en comparant le développement avant et après l’introduction de l’instrument politique. Toutefois, dans le cadre

de l’évaluation, ces comparaisons ne permettent pas de déterminer de manière définitive dans quelle mesure la part des contributions à la sécurité d’approvisionnement contribue efficacement à la réalisation des objectifs. Il est tout à fait possible qu’un effet souhaité puisse être influencé, superposé ou compromis par des instruments de politique agricole ayant d’autres objectifs.

Recommandations: Les objectifs des instruments dans le domaine étudié devraient davantage viser un approvisionnement suffisant en cas de pénuries. Une attention accrue doit être accordée à la capacité d’adaptation de l’agriculture. Outre l’expansion possible des importations en temps de crise, la disponibilité quantitative et qualitative des facteurs de production joue un rôle important dans la sécurité d’approvisionnement. Il s’agit en particulier des terres cultivables, des semences et des machines, de l’énergie ainsi que des engrais et des produits phytosanitaires, mais aussi du savoir-faire. En outre, il convient de tenir compte de la demande croissante de denrées alimentaires liée à l’augmentation de la population suisse.

Optimiser la conception

L’évaluation a montré que les dispositions relatives à la charge minimale en bétail (CMB) affectaient peu l’intensité d’utilisation des herbages (UGB-FG/ha) et la réalisation des objectifs en matière de production de calories. Parallèlement, l’effet de l’échelonnement des contributions en fonction de la taille des exploitations n’a pas montré de résultats significatifs concernant l’influence sur les contributions cibles pour la production de calories. De même, la réduction de moitié de la contribution de base pour les surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) ne se justifie pas du point de vue de la politique d’approvisionnement.

Recommandations: La conception de l’instrument doit être optimisée. La «condition nécessaire» de la charge minimale en bétail (CMB) et la réduction de la contribution pour les SPB sont des paramètres critiques du point de vue de l’Organisation mondiale du commerce (*World Trade Organization*, WTO) également. Leur suppression doit être envisagée.

Assurer une mise en place minimale des cultures stratégiquement importantes

Les contributions à des cultures particulières et les contributions à la sécurité d’approvisionnement visant à encourager les grandes cultures et les cultures pérennes aident à promouvoir la mise en place de ces dernières

Sources de données

- Statistique secondaire / littérature
- SIPA / OFS / DC
- Résultats du modèle

Modèles

- Swissland
- SAD-SMDA

Méthodes

- Analyse de scénarios
- Comparaison valeur théorique-valeur effective / Degré de réalisation des objectifs
- Tendances des comparaisons temporelles / Comparaison des valeurs réelles
- Calculs de sensibilité
- Sondage auprès d'experts
- Évaluation économétrique – statistique
- Approximation

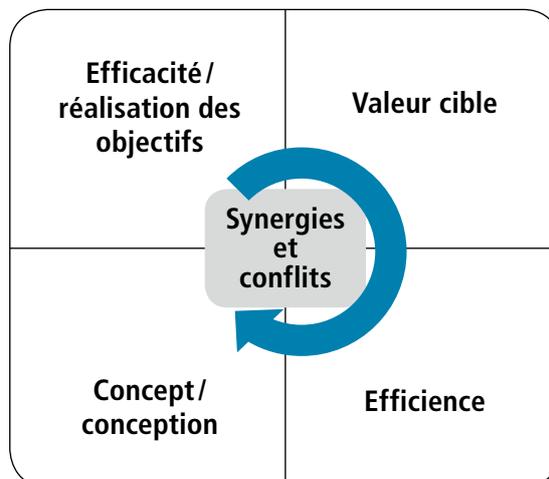


Figure 1 | Conception de l'évaluation (SIPA = système d'information sur la politique agricole, OFS = Office fédéral de la statistique, DC = Dépouillement centralisé des données comptables, SWISSland = Système d'information sur les mutations structurelles en Suisse, SAD-SMDA = Système d'aide à la décision – Système de management de la sécurité des aliments).

et notamment de cultures stratégiquement importantes (AS 66: chapitres 4.5 et 8.1.3).

La disponibilité des semences s'est avérée particulièrement critique (AS 66: chapitres 5.4 et 10.2). Les semences de colza, de tournesol, de betteraves sucrières et de nombreux légumes sont presque entièrement importées; l'utilisation de semences de ferme entraînerait des pertes de rendement élevées parce que l'on cultive principalement des variétés hybrides. En général, la sélection et la multiplication des cultures deviennent de plus en plus exigeantes et se concentrent sur un petit nombre de grandes entreprises. Cela augmente le risque que l'approvisionnement ne puisse plus être garanti en cas de défaillance d'un fournisseur. Cela signifie que si les importations n'étaient plus possibles, il n'y aurait pas assez de semences disponibles à court et moyen terme pour cultiver toutes les surfaces. En cas de crise de longue durée, jusqu'à ce que la production soit déplacée vers des cultures pour lesquelles les moyens de production nécessaires sont encore disponibles, il faudrait pouvoir utiliser des stocks de semences constitués au préalable pour des cultures susceptibles d'être conservées. Dans le même temps, des alternatives basées sur la production indigène de semences devraient être examinées, telle que, dans le cas des graines oléagineuses, la culture du soja, qui n'est pas encore très importante.

Un approvisionnement énergétique suffisant est également absolument essentiel. En cas de crise, d'autres moyens de production, tels que les machines ou les capacités de stockage, pourraient être mieux utilisés.

Le manque d'engrais et de produits phytosanitaires entraîne certes une baisse des rendements, mais pas une perte totale de production. Par conséquent, sur la base des conditions de production actuelles, nos études montrent que, dans le cas d'une crise où les importations de denrées alimentaires et de moyens de production seraient pratiquement nulles, il y aurait une nette pénurie de semences d'oléagineux et de betteraves sucrières et juste assez de surfaces d'assolement et de machines - en particulier dans les cultures de pommes de terre (AS 66: chapitre 5.4).

En supposant que, même dans des situations de crise grave, certaines importations supplémentaires soient encore possibles et que la période d'adaptation soit relativement courte, la présente évaluation propose de prévoir des superficies minimales pour les grandes cultures, les fruits et légumes les plus importants ainsi que des cheptels minimaux de vaches laitières, de chèvres et de brebis laitières (AS 66: tabl. 12). Ces cheptels permettraient une conversion rapide de la production et maintiendraient les capacités de production et de transformation minimales nécessaires dans une telle crise. Nos simulations montrent qu'en cas de poursuite de la PA 14–17, ces valeurs seuils pour les surfaces de céréales et d'oléagineux ainsi que pour l'effectif de vaches laitières, les surfaces de pommes de terre et de betteraves sucrières pourraient tout juste être observées. La condition préalable à l'autosuffisance serait que la superficie des surfaces cultivables actuelles reste au moins constante.

Recommandations: La promotion des cultures stratégiquement importantes est très efficace du point de vue de la politique d’approvisionnement. Rien qu’avec les contributions à des cultures particulières (61 millions de francs) et les subventions pour les terres ouvertes et les cultures pérennes (112 millions de francs), il est possible de produire environ la moitié des calories supplémentaires. La contribution de base à la sécurité d’approvisionnement et la contribution pour conditions d’exploitation difficiles d’environ 980 millions de francs ne contribuent donc qu’à environ 50 % à la production de calories supplémentaires. Pour optimiser la production en prévision des crises, il est essentiel de veiller à ce que les cultures qui contribuent grandement à la production calorifique (pommes de terre, céréales panifiables, betteraves sucrières, colza) représentent une surface minimale. Pour les cultures sans production indigène de semences, il est également bon de promouvoir une sélection ou une production appropriées de semences ainsi que des cultures alternatives (par exemple, le soja en complément du colza ou du tournesol). D’autre part, des mesures d’accompagnement, telles que le stockage obligatoire de semences (de colza, de betteraves sucrières) ou l’augmentation des stocks obligatoires de produits essentiels (huiles alimentaires, sucre), pourraient contribuer à combler les difficultés d’approvisionnement à court terme. La préservation des terres arables est particulièrement importante pour la sécurité d’approvisionnement, car même une utilisation optimisée des surfaces d’assolement actuellement disponibles suffirait à peine à assurer l’apport calorifique minimal de la population suisse (Zimmermann *et al.* 2017).

Préserver le potentiel de production

Nos calculs montrent que l’étendue des terres arables ne serait pas menacée dans l’hypothèse d’une poursuite de la PA 14–17 jusqu’en 2027. L’objectif d’une perte maximale de 1000 ha de SAU par an serait également atteint par l’agriculture. Cela signifie que le taux de réalisation des objectifs dans le domaine de la sécurité d’approvisionnement en ce qui concerne «l’exploitation du potentiel de production en termes de surface» est de 100 %. Néanmoins, nous signalons le déclin progressif des terres arables ouvertes. En ce qui concerne la culture de céréales fourragères, notre modèle prévoit une nouvelle réduction de la surface jusqu’en 2027. En revanche, les chiffres de Swiss Granum (2017) indiquent au moins une stabilisation de la surface de céréales fourragères depuis 2014.

Outre la production sur les terres arables ouvertes, les CSA encouragent également la production sur les prai-

ries par le biais des contributions de base et des conditions d’exploitation difficiles. La production fourragère de ces surfaces est valorisée en aliments destinés à la consommation humaine par l’intermédiaire de la garde d’animaux de rente consommateurs de fourrages. Dans l’ensemble, l’exploitation du potentiel de production des prairies n’est pas menacée. Une réduction des CSA ou une concentration des moyens sur les surfaces de rendement marginal conduirait à une augmentation de l’exploitation extensive des prairies. Cela ne compromettrait pas la sécurité d’approvisionnement tant que la superficie des herbages intensifs suffirait à fournir un approvisionnement en fourrages susceptible de répondre aux besoins de l’élevage laitier actuel, même en cas d’abandon des cultures fourragères de plein champ. On peut supposer que l’influence du changement structurel et de l’évolution des prix du lait et de la viande dans l’élevage influencent davantage le potentiel de production sous la forme du savoir-faire et du capital que les CSA.

Sans mise en place d’une contribution liée à la surface (arable), la suppression de la protection aux frontières ou l’introduction d’une contribution variable selon la taille de l’exploitation entraîneraient la disparition d’un plus grand nombre de terres agricoles (AS 66: chapitres 7 et 8.5.2, fig. 33 et 34).

Recommandations: Les indicateurs permettant d’évaluer le potentiel de production en termes de surface (terres cultivables et perte de SAU) devraient également être opérationnalisés à l’avenir dans la perspective de la sécurité d’approvisionnement, car ces deux indicateurs fournissent des informations sur la disponibilité du sol, un facteur de production qui devient rare, et sont donc importants pour évaluer la résilience de la production dans l’agriculture suisse (AS 66: fig. 17).

L’affectation des fonds détermine l’efficacité

Sans le versement des contributions d’approvisionnement et des contributions à des cultures particulières, environ 17 500 TJ net seraient produits en 2027. Avec la contribution à la sécurité d’approvisionnement et les contributions à des cultures particulières d’environ 1,16 milliard de francs, la production nette de calories serait supérieure d’environ 3900 TJ en 2027, soit une hausse de 22 %, pour une production nette totale de 21 400 TJ. (AS 66: chapitre 4.4, tabl. 8). Cela garantit à la Suisse un degré d’autosuffisance de 55 % brut et 50 % net, ainsi que la préservation du potentiel de production en termes de surface. La contribution quantifiée des contributions à des cultures particulières à cette hausse

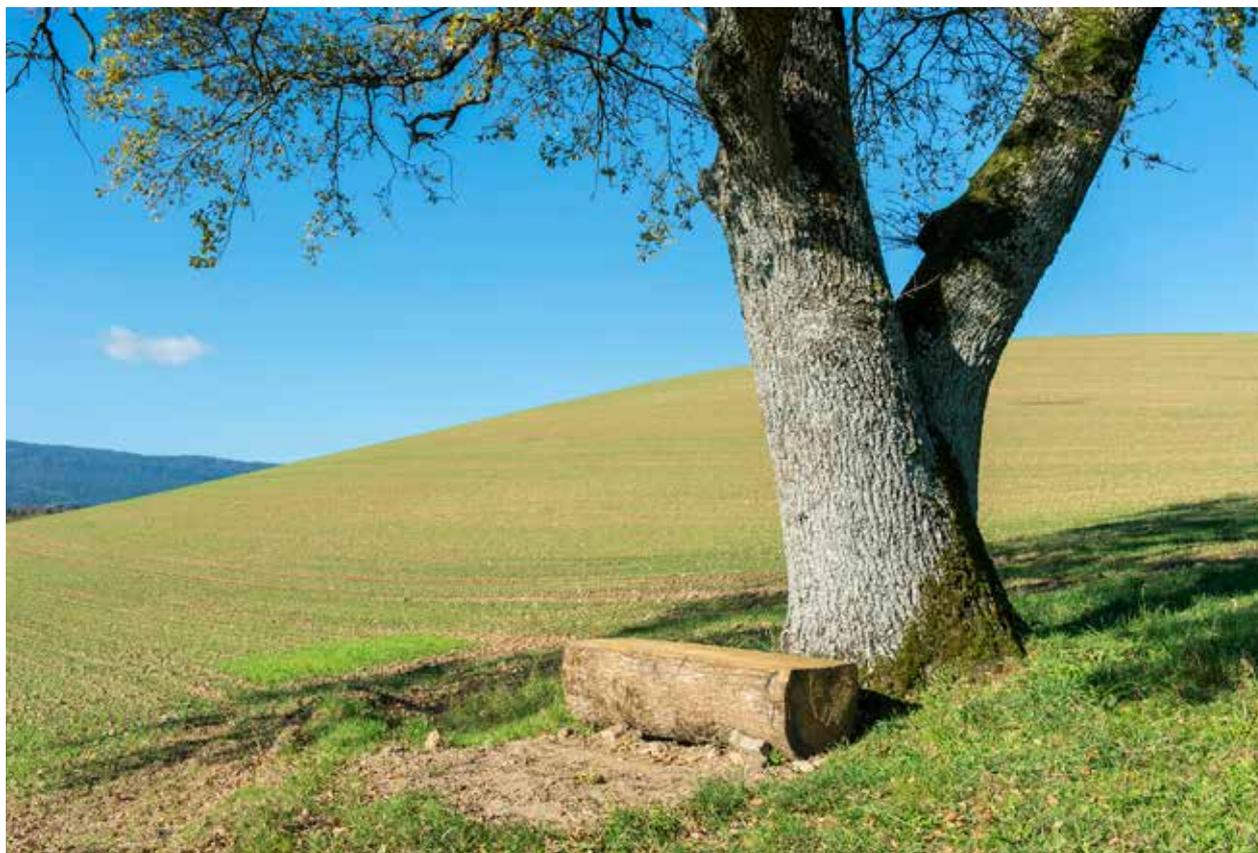


Figure 2 | La disponibilité quantitative et qualitative des terres arables assure la résilience de l’agriculture suisse, en particulier en cas de goulets d’étranglement de l’offre. (Photo: Carole Parodi, Agroscope)

s’élève à environ 1350 TJ net. L’effet des contributions à des cultures particulières, dont le montant de 61 millions de francs est relativement réduit en comparaison, correspond ainsi à un tiers de l’effet total des CSA et des CCP. Seulement environ 2550 TJ net sont produits en plus en raison des contributions à la sécurité d’approvisionnement de 1,1 milliard de francs. (AS 66: chapitre 4.5, tabl. 9).

Si la production de calories en 2016 atteignait la valeur cible recherchée (20400 TJ net), un degré de réalisation de l’objectif de 100 % pourrait également être atteint même avec une réduction de moitié des contributions à des cultures particulières (–30 millions de francs) ou avec une réduction des contributions à la sécurité d’approvisionnement et des contributions à des cultures particulières (CSA et CCP) de 25 % chacune (–300 millions de francs) (AS 66: chapitre 8.1.1, fig. 20). Cependant, ce calcul ne prendrait pas en compte l’augmentation des besoins caloriques d’une population croissante.

Si l’objectif en matière de sécurité d’approvisionnement reposait uniquement sur les indicateurs cibles «maintien d’une surface d’assolement minimale de 438560 ha» et

«perte maximale de 1000 ha de SAU par an», des gains d’efficacité seraient possibles avec une réduction des CSA et CCP de 25 % chacune (–300 millions de francs par an), en cas de suppression ou de réduction de moitié des CCP (respectivement –54 millions et –28 millions de francs) et avec une utilisation des fonds plus ciblée sur les surfaces pouvant être occupées par des grandes cultures (AS 66: chapitres 6.1, 7 et 8.5.2, fig. 33 et 34). Les surfaces minimales de cultures stratégiques permettant d’assurer la production en cas de difficultés d’approvisionnement devraient être affectées spécifiquement aux betteraves sucrières et aux pommes de terre en transférant les contributions financières et en utilisant les fonds de manière plus ciblée, spécifique à chaque culture (AS 66: chapitres 8.5.1, fig. 31 et 32). Les seuils proposés pour la production minimale de cultures stratégiquement importantes pour l’approvisionnement en périodes de crise seront toujours atteints avec une réduction de 25 % des contributions CSA & CCP à l’exception des betteraves sucrières. Cela correspond à une économie brute d’environ 280.– francs par hectare, soit un total de 300 millions de francs.

Si les CSA étaient principalement concentrées sur les surfaces d’assolement, il serait possible, selon nos simulations, de maintenir le niveau actuel de production calorique nette (20 400 TJ, Agristat 2016) jusqu’en 2027. Cela signifie que les deux tiers des fonds utilisés aujourd’hui (environ – 700 millions de francs) pourraient être économisés sans réduire considérablement la production de calories (AS 66: chapitre 7.6, tabl. 23). Les fonds économisés sont principalement des CSA destinées aux herbages permanents.

Nos résultats au chapitre 4.6 (AS 66) montrent en outre que les prairies extensives contribuent beaucoup moins à la production de calories que les grandes cultures ou les prairies temporaires intensives. Il semble donc approprié de prendre le maintien d’un paysage rural ouvert plutôt que les prairies extensives comme objectif principal de la sécurité d’approvisionnement.

Recommandations: Une réduction des ressources serait possible si l’objectif en matière de sécurité d’approvisionnement se concentrait moins sur la production de calories et davantage sur la préservation des facteurs de production. Les fonds ainsi libérés pourraient être utilisés pour combler les écarts par rapport aux objectifs. Une utilisation plus ciblée des fonds économisés serait également utile dans d’autres domaines de la politique agricole. Par exemple, il serait plus efficace de promouvoir le maintien d’un paysage rural ouvert en octroyant une contribution plus élevée au paysage cultivé au lieu d’une CSA. D’une manière générale, on pourrait améliorer l’efficacité des contributions à la sécurité d’approvisionnement en affectant de manière plus ciblée les contributions aux surfaces pouvant être occupées par des grandes cultures. Il convient d’en tenir compte dans la poursuite du développement de la politique agricole, en particulier dans le contexte d’une éventuelle suppression de la protection douanière, en cas de coupures budgétaires ou de l’introduction d’une contribution en fonction de la taille de l’exploitation agricole.

Les contributions augmentent plus les revenus que la production de calories

Avec l’aide des contributions à la sécurité d’approvisionnement et des contributions à des cultures particulières, la Suisse produit 22 % net de calories en plus (AS 66: chapitre 4.4, tableau 8). Si les CSA & CCP étaient réduits de moitié, la production nette de calories supplémentaires s’élèverait encore à 13 %. Il n’y a donc pas de « seuil », c’est-à-dire que chaque franc utilisé pour la sécurité d’approvisionnement favorise également la production de calories supplémentaires. Cependant, aucun des scénarios

considérés dans l’évaluation ne nous permet de conclure qu’une production de calories aussi élevée que dans le cas de la poursuite de la PA 14–17 pourrait être obtenue en réduisant les dépenses financières. Dans le même temps, les contributions actuelles à la sécurité d’approvisionnement ont un impact étonnamment élevé sur les revenus du secteur agricole (car sans le paiement des contributions à la sécurité d’approvisionnement et des contributions à des cultures particulières, le revenu du secteur agricole serait 29 % plus bas (– 1 milliard de francs) (AS 66: chapitre 6.2, tabl. 15). Bien que cela ne soit pas explicitement formulé comme objectif de la sécurité d’approvisionnement, chaque franc de CSA utilisé augmente également les revenus dans l’agriculture et a donc un effet de maintien des structures à long terme. Cela transparait également dans le fait que plus la réduction des fonds à disposition est importante, plus la volonté d’exploiter les terres est faible et donc plus la superficie disponible pour la production agricole diminue elle aussi.

L’effet des CSA sur les revenus est également important du point de vue de la politique de redistribution: la promotion trop unilatérale des grandes cultures et donc des exploitations agricoles spécialisées dans cette branche pourrait conduire à des discordances en matière de politique des revenus et de politique structurelle, parce que, par exemple, les petites exploitations d’élevage de la région de montagne qui ont essentiellement des herbages pourraient peut-être être désavantagées. D’un autre côté, une contribution uniforme, indépendante de la taille de l’exploitation, pourrait conduire à la situation inverse.

Recommandations: Le fait que les contributions à la sécurité de l’approvisionnement assurent non seulement la production de calories, mais contribuent aussi de manière significative à garantir les revenus dans l’agriculture, nécessite de réfléchir soigneusement avant d’ajuster la répartition des fonds du point de vue de la politique de redistribution et de la politique structurelle. Il paraît recommandé d’envisager la combinaison entre une contribution indépendante de la taille de l’exploitation destinée à maintenir les structures rurales et une contribution à la surface (en priorité sur les terres arables) intéressante en termes de politique d’approvisionnement. ■

Riassunto**Contributi per la sicurezza in materia di approvvigionamento: inasprire gli obiettivi e applicare in modo più efficiente i fondi**

Per assicurare l’approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari, dal 2014 la Confederazione destina contributi per la sicurezza in materia di approvvigionamento per un ammontare di 1.1 miliardi di franchi, il che rappresenta una grande fetta dei pagamenti diretti. Ora Agroscope ha verificato l’efficacia di questo strumento su mandato dell’Ufficio federale dell’agricoltura e propone dei miglioramenti. Gli obiettivi dovrebbero essere più precisi, meglio misurabili ed essere maggiormente destinati all’approvvigionamento sufficiente in tempi di crisi. È importante la disponibilità dei fattori di produzione, in particolare di suoli coltivabili, sementi, macchine, energia, concimi, prodotti fitosanitari e know-how. Occorre esaminare l’abolizione della «condizione di accompagnamento» come la densità minima di animali e la graduazione del contributo per superfici per la promozione della biodiversità. Per la sicurezza in materia di approvvigionamento è molto efficace la promozione di colture strategicamente più importanti come patate, cereali panificabili, barbabietola da zucchero o colza nonché la preservazione di superfici coltivabili. Se gli obiettivi fossero meno incentrati sulla produzione di calorie, bensì maggiormente sulla preservazione dei fattori di produzione, i fondi liberati potrebbero essere utilizzati per colmare le lacune esistenti a livello degli obiettivi. La valutazione mostra inoltre che i fondi utilizzati contribuiscono considerevolmente ad assicurare il reddito nell’agricoltura, aspetto che va considerato nel caso di modifiche dello strumento.

Summary**Food security payments: refining objectives and using resources more efficiently**

Since 2014, the Swiss Confederation has made food-supply security payments to ensure the reliable supply of food to the population. At CHF 1.1 billion per annum, these account for a large proportion of direct payments. Agroscope has now tested the effectiveness of this instrument on behalf of the Federal Office for Agriculture, and is proposing improvements. These involve making objectives more precise and more measurable, as well as more strongly geared to sufficient supply in times of crisis. The availability of production factors – in particular, arable soils, seed and machinery, energy, fertilisers and plant-protection products, know-how – is important. The abolition of the ‘accompanying constraint’ such as minimum animal stocking density and incremental subsidisation of biodiversity priority areas is to be examined. The promotion of strategic staple crops such as potatoes, bread grains, sugar beet or oilseed rape and the conservation of arable land are highly effective tools for achieving security of supply. If the objectives focused less on the production of calories and more on the conservation of production factors, the resources thereby freed up could be used to bridge existing target gaps. Furthermore, the evaluation shows that the resources used make a substantial contribution to income security in agriculture, which should be borne in mind when changing the instrument.

Key words: food security payments, policy evaluation, direct payments.

Bibliographie

- Möhring A., Mack G., Zimmermann A., Mann S. & Ferjani A., 2018. Evaluation Versorgungssicherheitsbeiträge. Schlussbericht. *Agroscope Science* 66. Agroscope, Tänikon, Ettenhausen. Accès: www.agroscope.ch/science [01.10.2018].
- Swiss Granum, 2017. Produktionsflächen. Accès: http://www.swissgranum.ch/documents/376663/444785/2017-09-29_Anbauflaechen.pdf/59034c69-fef4-4c4a-a40d-7251070cf59e [15.05.2018].
- Zimmermann A., Ferjani A., Mann S., Haudenschild U., Mittelholzer M. & Müller P., 2017. Ernährungspotenzial der landwirtschaftlichen Kulturlflächen – Analyse einer optimierten Inlandproduktion von Nahrungsmitteln im Fall von schweren Mangellagen. Accès: <https://www.bwl.admin.ch/bwl/de/home/themen/lebensmittel/massnahmen/potenzialanalyse.html> [22.05.2018].