

# Améliorer la gestion des risques agricoles : propositions pour la PAC et le CFP 2028-2034

Aurélie Catalo, Elsa Régnier, Pierre-Marie Aubert (Iddri)

Les réflexions autour d'une réforme de la politique agricole commune (PAC) se concentrent généralement sur la distribution des aides au revenu entre bénéficiaires et sur l'architecture environnementale. Malgré leur importance, ces deux sujets relèvent de négociations très polarisées, peu aptes à aboutir à des évolutions significatives. Ce *Policy Brief* propose de contourner cette impasse en approchant la révision du cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne (UE) et de la PAC, qui en est une composante majeure, par l'angle des risques et des crises. Compte tenu du nombre, de la fréquence et de l'intensité croissante des risques avec lesquels l'ensemble des agricultures européennes doit composer, une telle entrée permet d'offrir un espace de négociation potentiellement moins sujet à la crispation et donc plus propice à une réforme constructive.

Parmi les risques auxquels le système agricole européen est exposé, ce *Policy Brief* accorde une attention particulière à ceux induits par les dépendances agricoles stratégiques à l'égard de pays tiers ; celles-ci se traduisent par des perturbations de marché affectant le prix ou la disponibilité de matières premières agricoles ou d'intrants nécessaires à la production au sein de l'UE. Ce focus est justifié par, d'une part, l'extrême vulnérabilité du système agricole à l'égard des importations d'azote (sous forme d'engrais ou de protéines végétales) et, d'autre part, la montée en puissance de ce type de risques et de leur imprévisibilité ces dernières années.

C'est dans cette perspective que l'Iddri formule un ensemble de recommandations pour le CFP et la PAC 2028-2034 visant à renforcer l'architecture de gestion des risques et des crises agricoles, en particulier à l'égard des dépendances stratégiques.

## MESSAGES CLÉS

Deux leviers principaux peuvent contribuer à la réduction des dépendances stratégiques de l'agriculture européenne, tout en améliorant de manière générale la résilience transformative des fermes : la diversification des productions à l'échelle des fermes et des territoires et l'accroissement de la circularité au sein des systèmes agricoles.

Le CFP et la PAC 2028-2034 sont des véhicules législatifs pertinents pour intégrer des mesures permettant de réduire ces dépendances. L'Iddri propose quatre recommandations en ce sens.

1. Imposer le traitement des vulnérabilités dans les plans de partenariat nationaux et régionaux.

2. Améliorer les mesures de gestion des risques et des crises agricoles en élargissant le spectre des interventions de gestion des risques pouvant être soutenues par la PAC et en conditionnant l'accès aux aides de crise à la mise en place d'efforts préalables de l'Etat membre pour prévenir ou atténuer le type de risques l'affectant.

3. Renforcer la résilience des exploitations agricoles et des territoires en soutenant la diversité des productions à l'échelle territoriale à travers l'aide au revenu et en incluant explicitement un objectif de réduction de la dépendance aux intrants dans les actions agroenvironnementales et climatiques.

4. Soutenir le développement d'alternatives aux engrais azotés de synthèse importés *via* le fonds européen pour la compétitivité.

# 1. UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE ET PRÉVENTIVE DE LA GESTION DES RISQUES EN AGRICULTURE

## 1.1. Les risques auxquels les acteurs agricoles sont exposés

Le système agricole européen est confronté à une hausse importante de fréquence et d'ampleur d'aléas de différentes natures : climatique, sanitaire, de marché. Ces aléas constituent un risque dès lors que des acteurs y sont exposés et vulnérables, générant des pertes plus ou moins importantes. Ces risques concernent en premier lieu les agriculteurs, mais certains aléas peuvent constituer une menace directe jusqu'aux États, par exemple si la capacité de production du pays est remise en cause. Gérer les risques agricoles consiste ainsi à *réduire l'exposition et/ou la vulnérabilité* de ces acteurs face aux aléas. On distingue trois niveaux dans la gestion des risques<sup>1</sup>.

1/ On parle de *prévention* des risques dans les cas où : la survenance d'un aléa peut être évitée, c'est-à-dire qu'on prévient l'exposition des acteurs à l'aléa (par exemple, en évitant une surproduction via une régulation des volumes de production) – mais une intervention à ce niveau n'est pas applicable à tous les risques, à l'instar des événements climatiques extrêmes ; l'aléa survient, mais le niveau de dégât est maîtrisé, c'est-à-dire qu'on réduit la vulnérabilité (par exemple, via une stratégie de diversification des productions permettant de « ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier »).

2/ On parle d'*atténuation* des risques lorsque l'aléa survient en générant des pertes, mais qu'une réponse mutualisée est apportée en transférant une partie du risque à un acteur tiers, via des dispositifs assurantiels ou un fonds de mutualisation.

3/ Lorsqu'aucune stratégie de prévention ou d'atténuation n'a été mise en place ou n'est suffisante, la survenance d'un aléa génère un besoin de *gestion des crises* au travers d'une prise en charge partielle ou totale des conséquences de l'aléa par la puissance publique.

## 1.2. Les limites de l'approche actuelle dans la PAC

La gestion des risques dans la PAC 2023-2027 est principalement assurée par deux instruments : les régimes d'assurance et les fonds de mutualisation, tous deux optionnels pour les États membres (EM) comme pour les agriculteurs. Outre le faible recours à ces instruments (seules 14,5 % des exploitations agricoles européennes sont couvertes<sup>2</sup>), ces derniers relèvent d'une stratégie d'atténuation et non de prévention. La PAC inclut également une diversité d'instruments qui peuvent

<sup>1</sup> Mathijs, E. (2017). Managing volatility and risk in the CAP. *CAP: Thinking Out of the Box Further modernisation of the CAP – why, what and how?*, Appendix 3.

<sup>2</sup> Major, B. (2023). General approach and tools for risk management in CAP Strategic Plans: Agricultural insurance schemes. ENESA International Congress, 4-6 October 2023, PowerPoint presentation, 22 p.

être mobilisés pour gérer les risques (prévention et atténuation), mais ils sont faiblement dotés et ne sont pas labellisés comme tels : certaines aides à l'investissement, une partie des programmes opérationnels ou des mesures agroenvironnementales et climatiques. Enfin, en matière de gestion des crises, l'UE dispose d'une réserve dotée de 450 millions € par an, pouvant financer des mesures de marché exceptionnelles<sup>3</sup>.

La proposition de la Commission européenne (CE) pour la période 2028-2034<sup>4</sup> maintient le principe d'une réserve de crise, rebaptisée filet de sécurité unitaire et désormais dotée de 900 millions € par an. Elle rend par ailleurs obligatoire l'accompagnement des agriculteurs dans l'adoption d'outils de gestion des risques pour les EM ne disposant pas d'un système national remplissant cette fonction, sans pour autant préciser les instruments pouvant être utilisés pour cela. Ainsi, en dépit d'un renforcement des outils de gestion des crises et d'atténuation des risques, la proposition de la CE pour la PAC post-2027 encourage insuffisamment la prévention des risques. Or sous-investir le levier de la gestion des risques impose de surinvestir celui de la gestion des crises, qui devient de plus en plus coûteuse politiquement et budgétairement.

## 1.3. Vers une gestion systémique et préventive des risques agricoles

Le fonctionnement des systèmes agricoles européens repose sur une forte dépendance aux importations d'engrais azotés (l'UE importe entre 45 et 60 % des engrais de synthèse qu'elle consomme<sup>5</sup>) et à l'alimentation animale (chaque année, 30 millions de tonnes de soja sont importées en moyenne, soit 70 % de la consommation européenne<sup>6</sup>). Ces dépendances fragilisent la souveraineté alimentaire de l'UE dans un contexte géopolitique de plus en plus incertain. C'est pourquoi les solutions proposées dans ce *Policy Brief* se concentrent principalement sur la gestion préventive des risques générés par les dépendances stratégiques de l'agriculture européenne, bien qu'elles contribuent plus largement à renforcer la résilience transformative des fermes<sup>7</sup> (d'où leur effet systémique), y compris en matière d'adaptation au changement climatique.

Pour réduire la vulnérabilité des systèmes agricoles, la littérature met en évidence deux leviers clés : l'accroissement de

<sup>3</sup> Telles que définies par les articles 219 à 222 du règlement relatif à l'organisation commune des marchés (1308/2013).

<sup>4</sup> Pour un décryptage des propositions de la CE, voir : Régnier, E., Catallo, A., & Aubert, P.-M. (2025). *Cadre financier européen 2028-2034 : Les enjeux clés pour le secteur agricole* (Décryptage No. 5). Iddri.

<sup>5</sup> Loi, A. et al. (2024). *Research for AGRI Committee—The dependency of the EU's food system on inputs and their sources*. Parlement européen, Département thématique des politiques structurelles et de cohésion.

<sup>6</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/overviews/balance-sheets-sector/oilseeds-and-protein-crops\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/overviews/balance-sheets-sector/oilseeds-and-protein-crops_en)

<sup>7</sup> Meuwissen, M.P.M. et al. (2019). A framework to assess the resilience of farming systems. *Agricultural Systems*, 176, 102656.

la diversité des productions, en particulier des cultures<sup>8</sup> ; et un plus grand degré de circularité, en particulier dans la gestion des nutriments<sup>9</sup>. La diversification favorise, entre autres, une meilleure répartition du risque grâce à un portefeuille de productions plus varié, ainsi qu'une plus grande autonomie de l'UE dans des secteurs critiques, tels que les protéines végétales. La circularité permet de recourir davantage aux différentes formes de fertilisants présentes sur le territoire européen et donc de minimiser le besoin en engrais importés de pays tiers<sup>10</sup>.

Aussi, en améliorant l'autonomie des fermes européennes, on diminue leur exposition à des aléas de marché affectant le prix ou la disponibilité des intrants dont elles dépendent désormais moins, mais cette autonomie est contingente de la survenance d'événements climatiques extrêmes sur leur propre territoire. Face à ces événements, très difficiles à prévenir, des dispositifs d'atténuation et de gestion de crise demeurent indispensables.

Dans un système européen caractérisé par une triple dynamique de concentration, spécialisation et intensification<sup>11</sup>, diversifier et accroître la circularité constituent des stratégies peu intéressantes économiquement à court terme : hausse des coûts de production par la complexification du travail, potentielle baisse des rendements, débouchés peu structurés, etc. En revanche, dès lors que le système subit trop d'aléas pour assurer la sécurité et la prévisibilité du revenu agricole, la diversification et la circularité deviennent des stratégies de gestion des risques économiquement pertinentes. Pour autant, elles supposent une prise de risque de la part des agriculteurs et des investissements parfois coûteux. L'action publique est alors nécessaire pour offrir un soutien économique et accompagner la structuration des filières.

Dans cette perspective, ce *Policy Brief* propose quatre recommandations pour l'architecture de gestion des risques et des crises dans le CFP et la PAC 2028-2034, principalement sous l'angle de l'autonomie stratégique. Ciblées à la fois les EM et les exploitations agricoles, elles s'inscrivent dans le cadre de la proposition législative que la CE a présentée à l'été 2025 et complètent les outils déjà existants dans la PAC 2023-2027. Elles en accroissent la portée, en assurant un meilleur lien entre gestion des crises et prévention des risques et en ouvrant le champ des possibles des pratiques ou démarches pouvant faire l'objet d'un soutien. Enfin, elles ne prétendent pas à l'exhaustivité : d'autres instruments de la PAC pourraient aussi être mobilisés (organisation commune des marchés, aides à l'investissement, programmes opérationnels, etc.).

<sup>8</sup> Tamburini, G. et al. (2020). Agricultural diversification promotes multiple ecosystem services without compromising yield. *Science Advances*, 6(45), eaba1715. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aba1715> ; Hertel T., Elouafi I., Tanti-charoen M. & Ewert F. (2023). Diversification for enhanced food systems resilience. *Science and innovations for food systems transformation*, 207-215.

<sup>9</sup> Leip, A. et al. (2023). *Appetite for change: food system options for nitrogen, environment & health. Second European Nitrogen Assessment – Special report on nitrogen & food*. Edinburgh, UK Centre for Ecology & Hydrology, 141 p.

<sup>10</sup> Régnier, E., Noël, V., & Aubert, P.-M. (2025). *L'agriculture dans le prochain budget européen : sortir du statu quo* [Décryptage]. Iddri.

<sup>11</sup> Poux, X., & Aubert, P.-M. (2018). *Une Europe agroécologique en 2050 : Une agriculture multifonctionnelle pour une alimentation saine. Enseignements d'une modélisation du système alimentaire européen*. Iddri, p. 19-26 ; van Zanten, H.H.E. et al. (2023). Circularity in Europe strengthens the sustainability of the global food system. *Nature Food*, 4 (4), 320-330.

## 2. RECOMMANDATIONS

### Recommandation 1. Imposer le traitement de la vulnérabilité face aux risques dans les PPNR

La CE propose d'inclure dans les plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) une description des actions prévues pour améliorer la résilience et la gestion des risques au niveau des fermes<sup>12</sup>. Cette idée gagnerait à être élargie aux systèmes agricoles dans leur ensemble, ce qui pourrait se traduire par :

- une **obligation pour les EM de faire dans leur PPNR un état des lieux de leurs dépendances agricoles stratégiques à l'égard de pays tiers**, incluant notamment les engrais azotés (et l'énergie fossile importée pour leur fabrication sur le sol européen) et l'alimentation animale (en particulier, le soja, les acides aminés et les vitamines) ;
- **l'inclusion systématique de pistes visant à rendre le système agricole national moins vulnérable face aux risques** dans les recommandations nationales que la CE prévoit d'adresser aux EM avant l'élaboration de leur PPNR<sup>13</sup>.

### Recommandation 2. Améliorer les mesures de gestion des risques et des crises agricoles dans le prochain CFP

#### Élargir le spectre des interventions de gestion des risques soutenues par l'article 12

Les EM ont la possibilité de couvrir un large champ de risques et une variété d'instruments via l'article 12 de la proposition de règlement sur la PAC, au-delà de ceux traditionnellement soutenus par la PAC. Pour donner toute sa portée à cet article, les EM devraient être incités à :

- **inclure une diversité d'options**, telles qu'un paiement forfaitaire « *derisking* de la diversification » pouvant couvrir par exemple l'allongement de rotation en grandes cultures ; ou encore, un fonds de mutualisation déclenchable en cas de hausse des cours des intrants ;
- **lier le financement d'outils d'atténuation des risques** (tels que l'assurance récolte) **à la mise en place de mesures de prévention** par le bénéficiaire (par exemple, l'implantation de cultures adaptées aux conditions climatiques de la zone concernée, ou la souscription d'une action agroenvironnementale et climatique). Ce lien est d'autant plus important que, à défaut, les assurances récolte peuvent induire des effets contraires au gain de résilience, tels que l'« intensification excessive des productions »<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Article 22 (h)(ii) (2025/0240 (COD) - 16/07/2025).

<sup>13</sup> Article 2 « Recommandations et orientations nationales relatives à la PAC » (2025/0241 (COD) – 16/07/2025).

<sup>14</sup> Cordier, J. et al. (2008), « La gestion des risques en agriculture de la théorie à la mise en œuvre : éléments de réflexion pour l'action publique », *Notes et Etudes Economiques*, p. 53.

### Lier soutien financier de crise et efforts de gestion *ex ante* des risques via le filet de sécurité unitaire

Afin d'améliorer la gouvernance et l'efficacité du budget fléché vers la gestion des crises agricoles au travers du filet de sécurité unitaire<sup>15</sup>, le déclenchement de l'accès à ce dernier devrait être décidé sur la base d'une objectivation des efforts préalables de l'EM pour prévenir et/ou atténuer ce genre de risques (risques économiques directs ou liés à une crise sanitaire, voire risques climatiques si les colégislateurs les réintègrent dans le périmètre d'intervention du dispositif dans le cadre des négociations en cours). L'EM pourrait par exemple avoir à démontrer qu'il s'est doté d'un plan de développement des légumineuses ou qu'il a diversifié ses sources d'approvisionnement sur des intrants critiques au profit de partenaires commerciaux fiables.

### Recommandation 3. Utiliser d'autres mesures de la PAC pour prévenir les risques via une meilleure résilience des exploitations et des territoires

#### Soutenir la diversité territoriale des productions à travers l'aide au revenu

La CE propose de renforcer le ciblage des aides au revenu en jouant sur la différenciation des paiements selon les types d'exploitation ou les caractéristiques des agriculteurs bénéficiaires via l'aide au revenu dégressive (DABIS en anglais)<sup>16</sup>. Dans cet esprit, le ciblage des aides au revenu pourrait notamment soutenir les exploitations agricoles qui concourent à la diversité des productions à l'échelle des bassins de production. Une telle différenciation se justifie bien au titre d'aides au revenu, dans la mesure où les productions non spécialisées dans un territoire bénéficient de moins d'économies d'échelle et de services mutualisables que les dominantes. Ainsi, **les aides au revenu pourraient être majorées pour les exploitations ayant des productions minoritaires dans un territoire** (car en déprise ou en émergence), à l'instar d'une production maraîchère dans un territoire dense en élevage.

<sup>15</sup> Article 26 « Dispositions générales relatives à la mise en œuvre de la Facilité de l'UE » (2025/0240 (COD) - 16/07/2025).

<sup>16</sup> Article 6 « Aide au revenu dégressive fondée sur la surface » (2025/0241(COD) - 16/07/2025).

### Inclure explicitement un objectif de réduction de la dépendance aux intrants dans les actions agroenvironnementales et climatiques

Dans un contexte où les mesures environnementales de la PAC souffrent d'un déficit de popularité auprès des EM et des agriculteurs, il importe de mettre en valeur le rôle des actions agroenvironnementales et climatiques dans la résilience des fermes et leur capacité à générer du revenu malgré la survenance d'aléas<sup>17</sup>. Aussi, ces mesures doivent servir un **objectif de réduction de la dépendance à des intrants**, ce qui concerne en particulier les engrais azotés et le soja. Un tel objectif pourrait se traduire par la rémunération des pratiques suivantes :

- l'amélioration de l'autonomie alimentaire des exploitations d'élevage (par un changement de l'usage des sols ou une réduction de la densité) ;
- la réduction de l'usage d'engrais azotés ;
- la production de légumineuses fourragères et à graines.

### Recommandation 4. Mobiliser le fonds de compétitivité pour réduire la dépendance de l'UE à l'importation d'engrais

Le fonds européen pour la compétitivité (FEC) vise à accroître la compétitivité et la résilience de secteurs jugés stratégiques, dont le secteur agricole à travers un volet doté de 22,6 milliards € dédié à la « santé, biotechnologie, agriculture et bioéconomie »<sup>18</sup>. Il pourrait être mobilisé pour **soutenir le développement de sources de fertilisation alternatives aux engrais azotés traditionnels sur le territoire européen**, ce qui pourrait se traduire par :

- des aides à l'investissement dans différentes technologies de fertilisation : engrais décarboné fabriqué à partir d'hydrogène vert ; engrais organiques issus de la transformation d'effluents d'élevage (dessication ou engrais « Renure »), de la valorisation d'excreta humains, ou des boues d'épuration, ou encore à base de bactéries fixatrices d'azote ;
- le financement d'études évaluant la faisabilité technico-économique et l'acceptabilité (pour la société comme pour les agriculteurs) de ces différentes technologies.

<sup>17</sup> Article 10 « Actions agroenvironnementales et climatiques » (2025/0241(COD) - 16/07/2025).

<sup>18</sup> Chapitre V « Soutien à la santé, la biotechnologie, l'agriculture et la bioéconomie » (2025/0555 (COD) - 16/07/2025).

Catallo, A., Régnier, E., Aubert, P.-M. (2026). Améliorer la gestion des risques agricoles : propositions pour la PAC et le CFP 2028-2034. Iddri, *Propositions* N°03/26.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'État français au titre du Plan d'investissement France 2030 portant la référence ANR-16-IDEX-001.

#### CONTACT

aurelie.catallo@iddri.org  
elsa.regnier@iddri.org  
pierre-marie.aubert@iddri.org

Institut du développement durable  
et des relations internationales  
41, rue du Four – 75006 Paris – France