



Congrès européen de droit rural : regards croisés sur le Pacte vert

Du 3 au 6 septembre 2025, Burgos (Espagne) a accueilli le 32^e congrès européen de droit rural. Organisé sous la direction du Comité européen de droit rural (CEDR) par l'Association espagnole de droit agraire, l'événement a réuni près de 150 juristes (universitaires, avocats, notaires, fonctionnaires et membres d'organisations professionnelles agricoles) venus de toute l'Europe et d'ailleurs.

Outre les travaux en commissions, une conférence s'est tenue sur le thème « Pacte vert : stratégies et régulations » avec les participations, notamment, d'Olivier Sitar, directeur des affaires juridiques, procédurales et interinstitutionnelles à la DG AGRI de la Commission européenne, Herbert Dorfmann, député européen, et Jean-Baptiste Millard, délégué national de l'AFDR (Association française de droit rural) auprès du CEDR et délégué général du think tank Agridéas. L'intervention de ce dernier a mis en lumière les convergences et les divergences entre les visions française et communautaire quant au thème abordé.

Le Pacte vert, cap climatique de l'Europe

Adopté en 2019, le Green Deal (Pacte vert européen) constitue la stratégie globale de la Commission européenne pour atteindre la neutralité climatique. Il fixe l'objectif de neutralité carbone en 2050 et une réduction de 55 % des émissions d'ici 2030 (le paquet « Fit for 55 »). Il irrigue l'ensemble des politiques de l'Union, y compris l'agriculture à travers deux déclinaisons

clés publiées en mai 2020 : la stratégie « De la ferme à la table » (Farm to Fork) et la stratégie « Biodiversité 2030 ». Elles assignaient aux États membres des objectifs ambitieux, à savoir :

- consacrer 10 % des terres agricoles à la biodiversité ;
- réduire de 20 % l'usage des engrais et de 50 % leurs pertes ;
- réduire de 50 % les pesticides ;
- atteindre 25 % de surfaces bio ;
- diminuer de 50 % les antibiotiques vétérinaires.

« La France partageait la philosophie du Green Deal : considérer que la transition écologique est indissociable de la valeur économique et sociale de l'agriculture. Bien avant que Bruxelles ne formalise ses objectifs, la France avait déjà posé les jalons d'une agriculture performante devant être à la fois compétitive, respectueuse de l'environnement et ancrée dans les territoires », a expliqué Jean-Baptiste Millard.

Une convergence initiale avec la vision française

Inscrite pleinement dans l'accord de Paris sur le climat signé en 2015, la vision française a anticipé l'esprit du Green Deal. « La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, du 13 octobre 2014, avait déjà fixé comme cap stratégique la transition agroécologique ».

Les États généraux de l'alimentation et le discours de Rungis d'Emmanuel Macron (2017) ont confirmé cette orientation en insistant sur la juste rémunération des producteurs et la qualité alimentaire. « L'objectif était de sortir de la logique du toujours moins cher pour valoriser la qualité, la durabilité et une juste rémunération des producteurs ».





→ Les États généraux avaient alors insisté sur deux priorités : rééquilibrer les relations commerciales pour garantir un revenu digne aux agriculteurs et engager une transition vers une alimentation plus saine et respectueuse de l'environnement.

Des divergences de fond

Mais l'alignement n'était pas complet. « Là où la France insistait sur la création et le partage de valeur dans la chaîne alimentaire, et sur son partage équitable entre producteurs, transformateurs et distributeurs, le Green Deal s'est focalisé davantage sur des objectifs environnementaux globaux – climat, biodiversité, pesticides – et ne s'est pas emparé réellement de la question de la rémunération des producteurs ». L'alimentation, la rémunération des producteurs et la compétitivité commerciale apparaissaient reléguées au second plan.

Autre différence majeure : le commerce international. En 2017 en France, le débat sur les importations et la concurrence extérieure n'était pas central. Mais, face aux implications du Pacte vert, l'État français a rapidement plaidé pour des clauses miroirs afin d'éviter les distorsions de concurrence. « Il est vrai que le Pacte Vert a affiché des objectifs écologiques très ambitieux sans toujours anticiper leurs effets sur la compétitivité de l'agriculture européenne face aux produits importés », a déploré Jean-Baptiste Millard.

La PAC prise en étau

La PAC 2021-2027 illustre cette tension. Les négociations ont débuté avant la mise en place du Green Deal. Résultat : une incohérence structurelle. « La PAC demeure la principale politique de soutien aux revenus agricoles, le Green Deal a ajouté des objectifs environnementaux nouveaux sans que les instruments



150 juristes réunis en Espagne pour le 32^e congrès européen de droit rural.

financiers n'aient été adaptés en conséquence. Après 2019, la Commission a cherché à injecter les ambitions du Green Deal dans la PAC, notamment par le biais des plans stratégiques nationaux. C'est ainsi qu'ont été introduites de nouvelles obligations de conditionnalité, comme la norme BCAE 8 (bonnes conditions agricoles et environnementales), imposant de réserver une part des terres arables à des surfaces non productives pour préserver la biodiversité », a résumé Jean-Baptiste Millard. Mais ces nouvelles normes de conditionnalité ont cristallisé le mécontentement des agriculteurs, surtout après le déclenchement par la Russie de la guerre en Ukraine. « Cette obligation, a été très mal acceptée par les agriculteurs qui voyaient une contradiction entre l'appel à produire plus pour assurer la sécurité alimentaire européenne et l'obligation de mettre des terres en jachère ».

La crise de confiance agricole

Dans de nombreux États membres, cette superposition de règles a déclenché des manifestations massives, les agriculteurs dénonçant un empilement de règles fragilisant la compétitivité et la productivité, sans compensation suffisante par les aides ou par une régulation des échanges. Les éco-régimes censés rémunérer les pratiques durables ont souvent été vécus comme une entrave à la production et donc aux revenus.

À partir de 2022, plusieurs États, dont la France, ont obtenu des dérogations temporaires sur certaines obligations environnementales et notamment l'abandon de la BCAE 8.

Études d'impact et réalités économiques

Une étude d'impact globale sur l'application du Green Deal à l'agriculture aurait permis d'anticiper cette crise. Les rares évaluations disponibles, menées par le Centre commun de recherche de la Commission, par l'université de Wageningen, par l'USDA ou l'université de Kiel, allaient toutes dans le même sens : baisse de la production, pertes de revenus, recul de compétitivité et menace sur la sécurité alimentaire (1). « Si une étude d'impact globale de l'application du Green Deal sur l'agriculture avait été menée en amont, elle aurait peut-être permis d'anticiper la crise agricole », estime Jean-Baptiste Millard.

Des textes en mouvement

Depuis 2023, plusieurs textes structurants sont venus compléter le dispositif :

- la loi sur la restauration de la nature (Nature Restoration Law – 2024) impose aux États membres de restaurer progressivement leurs écosystèmes, y compris agricoles ;
- le règlement anti-déforestation (EUDR, 2023) interdit la mise sur le marché prochaine de produits issus de terres déforestées et impose des obligations de traçabilité renforcées pour les importateurs ;
- le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM), en vigueur transitoire depuis 2023 pour être pleinement opérationnel en 2026, avec des effets directs sur le coût des engrais importés.

3 commissions thématiques

Les travaux du 32^e congrès européen de droit rural se sont articulés autour de trois commissions - « L'élevage du bétail : le bien-être des animaux », « Chefs d'exploitation, salariés agricoles : conditions de travail, revenu et protection sociale », « Principales et récentes évolutions en droit rural au niveau international, de l'UE, des États et des régions » - au sein desquelles chaque délégation nationale a présenté sa législation nationale.

En parallèle, d'autres mesures emblématiques ont été suspendues ou abandonnées (proposition de règlement sur l'utilisation durable des pesticides, directive sur les allégations environnementales) ou encore assouplies. « Après une première phase marquée par l'ambition écologique, on assiste à un recentrage sur la compétitivité et la souveraineté alimentaire », constate Jean-Baptiste Millard.

La position française

La France demeure favorable aux objectifs du Green Deal, mais selon trois conditions résumées par le délégué général d'Agridées :

- des mesures proportionnées et progressives ;
- la mise en place effective de clauses miroirs dans les accords commerciaux pour éviter les distorsions de concurrence ;
- la préservation de l'autonomie stratégique alimentaire européenne, ce qui suppose un accompagnement économique adapté via la PAC et les aides à la transition.

Vers une approche plus pragmatique

« Si le Green Deal a représenté une ambition partagée par la France, proche de sa vision agroécologique, la mise en œuvre d'une nouvelle PAC combinée au choc géopolitique de l'agression russe en Ukraine, n'a pas permis de dégager une vision d'ensemble », a déploré Jean-Baptiste Millard. « Pour être pleinement acceptée auprès du secteur agricole, le Pacte aurait gagné à être plus pragmatique, en conciliant davantage compétitivité des exploitations, sécurité alimentaire, impact des échanges internationaux et transition écologique ».

Notes

(1) Bernard Valluis, agridees.com/articles/f2f-et-biodiversite-a-lepreuve-des-simulations/, 16/08/2021.