



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Retour d'expérience sur les dernières vagues d'adhésion à l'Union européenne

Enseignements pour les futurs élargissements

Rapport n° 24022

établi par

Véronique BELLEMAIN

Inspectrice générale

Fabrice MARTY

Inspecteur général

Juillet 2024

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Le présent rapport est un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) régi par les dispositions du décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services. Il exprime l'opinion des membres du CGAAER qui l'ont rédigé en toute indépendance et impartialité comme l'exigent les règles de déontologie qui leur sont applicables en application de l'article 17 du décret sus cité. Il ne présage pas des suites qui lui seront données par le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

SOMMAIRE

RESUME.....	6
RECOMMANDATIONS	8
1. ELEMENTS INTRODUCTIFS ET RAPPELS	10
1.1. Cadrage et objectifs de la mission	10
1.2. Méthodologie	11
1.3. Le processus d'adhésion à l'UE.....	11
2. LE CONTEXTE DANS L'UE-15, EN FRANCE ET DANS LES PAYS CANDIDATS	12
2.1. Contexte de l'Union	12
2.1.1. Contexte politique.....	12
2.1.2. Contexte budgétaire	12
2.1.3. Contexte institutionnel	13
2.1.4. Le contexte agricole européen	14
2.2. Contexte dans les pays candidats	17
2.2.1. Une économie en restructuration.....	17
2.2.2. Une production agricole affaiblie.....	18
2.2.3. Un potentiel relativement important	18
2.2.4. L'importance des investissements étrangers	19
2.3. Contexte politique et agricole en France.....	19
2.3.1. La France, un pays leader sur les sujets agricoles	19
2.3.2. Une priorité, la défense de la PAC.....	20
2.3.3. Les traumatismes sanitaires	20
2.3.4. Travaux interministériels	20
2.3.5. Stratégie d'influence de la France dans les PECO	21
2.4. La perception de l'élargissement et de son impact	22
2.4.1. Crainte pour la concurrence sur les productions.....	22
2.4.2. Craintes pour le budget de la PAC.....	23
2.4.3. L'impact pour les PECO	23
3. LES ADHESIONS DE LA DECENNIE 2000 : CADRAGE, METHODOLOGIE ET OUTILS	24
3.1. La reprise pleine et entière de l'acquis.....	24
3.2. Une méthode	24
3.3. Clauses de sauvegarde et mesures additionnelles	25
3.4. Les jumelages institutionnels	26
4. UNE NEGOCIATION DES FONDS STRUCTURELS PEU PRIORITAIRE POUR LA FRANCE.....	28
5. LA NEGOCIATION DES SUJETS PAC	29
5.1. Les sujets abordés avant 2002	29
5.2. 2002, année charnière du compromis final sur les aides directes.....	29

5.3. Discussions post-2002.....	32
5.4. Mesures non retenues	32
5.4.1. Le plafonnement des aides.....	32
5.4.2. La renationalisation (partielle) de la PAC	33
5.5. Cas particuliers : Chypre et Croatie	34
5.5.1. Chypre, intégration d'un pays partiellement occupé.....	34
5.5.2. La question des terres minées en Croatie	34
5.6. Roumanie, Bulgarie et Croatie.....	35
6. LA NEGOCIATION DES SUJETS SANITAIRES	36
6.1. Trois sujets prioritaires.....	37
6.1.1. Les ESST	37
6.1.2. Les PIF : l'enjeu clef de protection aux frontières	37
6.1.3. La mise aux normes des établissements de transformation.....	38
6.1.4. Mesures complémentaires.....	38
6.2. Les autres sujets sanitaires	38
6.2.1. Santé végétale	38
6.2.2. Santé animale	39
6.2.3. Bien-être animal	39
6.3. L'implication de la France	39
7. QUE NOUS APPREND LE PASSE SUR LES ENJEUX ET LES QUESTIONNEMENTS POSSIBLES POUR UNE FUTURE ADHESION DE L'UKRAINE ?	40
7.1. Actualités des processus d'élargissement	40
7.2. Le cas particulier de l'Ukraine : des contextes agricoles, structurels et politiques exacerbés	40
7.2.1. Un poids international avéré et des exportations croissantes vers l'Europe	41
7.2.2. Le coût de la reconstruction et coût de la PAC	41
7.2.3. Enjeux et méthode de travail proposée par la Commission	44
7.3. Conclusion	47
ANNEXES	48
Annexe 1 : Lettre de cadrage.....	49
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	52
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés	54
Annexe 4 : Liste des textes de références	56
Annexe 5 : Bibliographie	57
Annexe 6 : Cadrage historique et procédure d'adhésion à l'Union européenne.....	61
Annexe 7 : Calendrier des processus d'adhésion par chapitre	66
Annexe 8 : Clauses de sauvegarde et mesures additionnelles.....	68
Annexe 9 : Dérogations transitoires dans le domaine de la législation agricole	73

Annexe 10 : Les jumelages institutionnels.....	75
Annexe 11 : Les aides structurelles : Conception et évolution.....	82
Annexe 12 : Aide pour les exploitations de semi-subsistance dans les nouveaux EM .	86
Annexe 13 : Le <i>phasing-in</i> , introduction progressive des paiements directs	87
Annexe 14 : Le <i>top-up</i> , complément aux paiements directs	90
Annexe 15 : Réserve nationale spéciale pour le déminage en Croatie.....	92
Annexe 16 : Mesures transitoires	94
Annexe 17 : Dérogations transitoires pour les établissements de transformation de produits animaux	97
Annexe 18 : Dérogations transitoires dans le domaine de la législation phytosanitaire	104
Annexe 19 : Dérogations pour les cages de poules pondeuses	105
Annexe 20 : L'actualité des processus d'adhésion	108
Annexe 21 : L'agriculture ukrainienne	110
Annexe 22 : Carte : 60 ans d'élargissement de l'Union européenne	113

RESUME

En 2004, l'Union européenne a accueilli, en une seule vague, dix nouveaux Etats membres (EM) dont huit PECO, suivis de la Bulgarie et la Roumanie en 2007, puis de la Croatie en 2013. Réaliser un retour d'expérience sur ces élargissements historiques conduit à en analyser le contexte, les enjeux, les processus de négociation et les méthodes de travail, sur une période qui s'étend, globalement, de 1994 à 2013.

L'essentiel s'est joué lors du grand élargissement de 2004, qui a jeté les fondations pour les processus ultérieurs. Bien que le contexte ait changé depuis les années 2000, les mêmes principes devraient globalement être respectés aujourd'hui. Il est en effet communément admis que les nouveaux pays candidats ne peuvent guère être traités différemment de leurs prédécesseurs.

Les négociations de 2000-2003 se sont déroulées dans un contexte tendu, où la PAC était remise en cause par le Royaume-Uni et les pays du Nord, ainsi que par les négociations à l'OMC. La France s'est organisée de façon proactive et efficace, au service d'un objectif stratégique clair (maintien d'un *statu quo* essentiellement budgétaire sur la PAC), en coordonnant ses différents niveaux d'intervention (jusqu'à la présidence de la République), en mobilisant en mode projet des équipes dédiées au sein du ministère de l'agriculture, et en développant un outil de simulation performant.

La France a également développé une politique d'influence offensive, que ce soit au niveau de la Présidence, du Gouvernement ou des services. Les jumelages et missions d'expertise ont permis de créer un réseau d'alliés favorables à la PAC et partageant notre approche des questions sanitaires.

Ces efforts ont été couronnés de succès : la France a largement contribué à construire le compromis qui a permis d'élargir la PAC aux nouveaux EM, tout en en maintenant le budget et les équilibres. Ce compromis s'appuie notamment sur le versement progressif (*phasing-in*) d'aides directes aux nouveaux EM, sur dix ans ; sur une révision minimale de la PAC en contrepartie de la stabilisation des moyens qui lui sont alloués pour la période 2007-2013 ; et sur l'application d'un déflateur annuel de 1 % sur ce budget PAC.

Dans le domaine vétérinaire, la reprise de l'acquis par les pays candidats a fait l'objet d'un suivi très rigoureux par la France (encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles, contrôles aux frontières), mais les objectifs étaient consensuels. Les négociations en elles-mêmes ont essentiellement porté sur les mesures dérogatoires transitoires à accorder aux nouveaux EM.

Contrairement à ce qui a été choisi dans d'autres pays comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, la France a porté moins d'attention à la négociation des aides structurelles, réformées pour répondre aux besoins prioritaires des 13 nouveaux entrants.

Pour tous les sujets agricoles, au-delà de la pertinence des arguments de négociation, la faible compétitivité des pays candidats explique que les compromis budgétaires retenus aient suffi pour absorber les élargissements de la décennie 2000.

Les négociations d'adhésion actuelles s'inscrivent dans un contexte différent et concernent notamment l'Ukraine, puissance agricole majeure, très compétitive. Il est cependant possible d'identifier, sur la base de l'expérience acquise, des points de vigilance pour le processus qui s'engage.

Mots clés : Union européenne - Elargissement de l'UE - PECO - Ukraine - Agriculture – PAC - Budget européen - Fonds structurels - Mesures sanitaires – Négociations – RETEX

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 : Une organisation performante

Dans les années 1995-2004, et notamment en 2002, un objectif clair de négociation (maintenir autant que possible le *statu quo* sur la PAC), la très forte mobilisation, en mode projet, des services du ministère de l'agriculture, l'utilisation d'un simulateur du budget et de l'impact de la PAC, ainsi que la bonne coordination interministérielle par le SGCI, ont permis de faire preuve de performance, de réactivité et de créativité dans le processus de négociation de l'élargissement.

En 2024, dans un nouveau contexte, il serait nécessaire de réfléchir à l'organisation qui pourrait être mise en place pour que la France, et en particulier le ministère de l'agriculture, soit prête, mi-2025 au plus tard, pour aborder les négociations du prochain cadre financier pluriannuel (CFP 2028-2034), qui englobera notamment réforme de la PAC et élargissement de l'Union européenne.

Un groupe de réflexion (think-tank) interdisciplinaire et, selon le périmètre retenu, interministériel, pourrait par exemple être mis en place pour préparer les positions, appuyé sur une structure de coordination existante ou en complément.

RECOMMANDATION 2 : Des objectifs clairs et une stratégie offensive

Lors du grand élargissement, et notamment en 2002, des objectifs stratégiques clairs (maintenir la PAC tout en soutenant l'élargissement), soutenus par une stratégie d'influence offensive, ont permis de conduire efficacement les négociations interministérielles et européennes.

Dans le contexte actuel, très différent, multifocal, avec un centre de gravité de l'Union européenne de plus en plus décalé vers l'Est, les objectifs stratégiques prioritaires et les marges de manœuvre devront être clairement identifiés et partagés.

Le préalable serait de définir le projet agricole français que la future PAC devra servir, en identifiant les opportunités que le nouvel équilibre européen pourrait offrir à l'agriculture française.

Identifier des pays prioritaires dans les Balkans permettrait de ne pas focaliser les efforts en direction de la seule Ukraine – laquelle sera une cible d'influence stratégique pour tous les EM agricoles.

Compte-tenu de la compétitivité agricole de l'Ukraine, les réflexions nationales devront notamment prendre en compte, en sus de la PAC, (i) d'une part, les aspects structurels et les fonds européens correspondants - qui pourraient, dans le nouveau contexte, être réorientés vers les anciens EM, dont la France ; (ii) d'autre part, la protection des investissements étrangers dans les pays candidats, notamment en termes de droit de propriété foncière.

Dans le domaine sanitaire, il conviendra de prendre en compte l'acculturation progressive qui peut être nécessaire aux pays candidats pour s'appropriier les normes de production qui ont été, au fil des années, adossées aux sujets sanitaires (environnement, bien-être animal).

Recommandation 3 : Les jumelages institutionnels

Les jumelages sont des outils stratégiques en termes d'influence française à moyen et long termes, comme en termes de cohésion de l'Union. Le ministère de l'agriculture doit impérativement continuer à s'y impliquer, en veillant à concentrer ses interventions sur une chaîne de valeur identifiée, compte tenu de la rareté de l'expertise mobilisable.

Les jumelages, une fois remportés par le ministère, doivent servir pleinement la stratégie d'influence de la France et être pilotés, coordonnés et valorisés dans ce sens.

Le CGAAER pourrait organiser une task-force interne autour des chefs de projets, chargée notamment d'animer et professionnaliser le réseau des chefs de projets, de veiller à ce que les conseillers résidents de jumelage et les experts court-terme aient une vision stratégique de leur participation aux missions internationales ou de rédiger un guide à l'attention des chefs de projet.

1. ELEMENTS INTRODUCTIFS ET RAPPELS

1.1. Cadrage et objectifs de la mission

La politique d'élargissement de l'Union européenne (UE) concerne actuellement, directement, neuf pays¹, plus ou moins avancés dans le processus d'adhésion.

Suivant les recommandations du « paquet élargissement » de la Commission de novembre 2023, le Conseil européen de décembre 2023 a notamment décidé, sous certaines conditions :

- d'ouvrir des négociations d'adhésion avec l'Ukraine, la Moldavie et la Bosnie-Herzégovine ;
- d'octroyer à la Géorgie le statut de pays candidat.

Le Conseil a également validé dans ses conclusions :

- que la phase d'ouverture des négociations avec la Macédoine du Nord pourrait être achevée dès que ce pays aura achevé les changements constitutionnels en cours ;
- l'accélération du processus d'adhésion des Balkans occidentaux ;
- que les politiques de l'Union devaient être adaptées à l'avenir et financées de manière durable.

La mission confiée au CGAAER s'inscrit dans le cadre de la préparation des services du ministère chargé de l'agriculture, principalement la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) et la Direction générale de l'alimentation (DGAI), aux négociations à conduire dans le cadre de ces différents processus d'adhésion. L'objectif est d'analyser les trois précédentes vagues d'adhésions, de 2004, 2007 et 2013, qui concernaient, au total, 13 pays², afin d'en tirer des enseignements utiles pour aborder les négociations à venir.

En effet, si les vagues d'adhésion successives à l'Union se sont, chacune, inscrites dans des contextes très différents, le processus d'élargissement présente une continuité et des invariants, et chaque nouvelle étape se construit sur le socle des précédentes.

Le présent rapport s'attache à une approche rétrospective et ne porte pas sur la préparation des futures négociations d'élargissement en tant que telles. Des analogies entre les précédentes vagues d'adhésions et le processus qui s'ouvre pour l'Ukraine, principal pays porteur d'enjeux pour le secteur agricole français, sont cependant abordées en dernière partie.

¹ Six pays des Balkans occidentaux (la République d'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, le Monténégro, la République du Kosovo, la République de Macédoine du Nord et la République de Serbie), la République de Moldavie, la République de Turquie et l'Ukraine.

² En 2004, lors du « grand élargissement », l'Union a intégré 10 pays, dont 8 PECO (Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovaquie), Chypre et Malte. La Bulgarie et Roumanie avaient initié leur processus d'adhésion en même temps que ces 10 pays mais leur entrée a été reportée en 2007. La Croatie a rejoint l'UE en 2013.

1.2. Méthodologie

La mission s'est appuyée sur un important travail documentaire, notamment en consultant des archives, datant pour certaines de quelques 30 ans : documents officiels de la Commission, du Conseil et du Parlement européens, disponibles sur internet ; archives papier du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)³ ; archives électroniques de la DGPE. Les documents ainsi collectés ne pouvaient être que partiels, ce qui a constitué un facteur limitant de l'étude. En complément, une bibliographie plus classique a été utilisée.

La bibliographie est présentée en annexe 5.

En parallèle, des entretiens ont été conduits avec des acteurs clefs impliqués, au titre de leurs fonctions actuelles ou, surtout, passées, dans la préparation et le suivi des vagues d'adhésion étudiées. Leurs témoignages et leurs analyses ont été particulièrement éclairants. La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2.

Les différents points sont principalement abordés sous l'angle des principaux enseignements qui pourraient être utiles aujourd'hui⁴.

La mission insiste sur les points suivants.

- Le rapport ne présente que des éléments en lien direct avec le sujet, saisis sous un certain prisme opérationnel : il n'a pas vocation à donner une vue d'ensemble et équilibrée de ce qui s'est passé dans les décennies 1990 et 2000.
- De nombreux sujets qui ont pu avoir une importance à l'époque ne sont pas traités car non directement pertinents pour l'objet de la mission (contenu de la réforme de la PAC de 2003, réformes ultérieures, évolution des organisations communes de marché (OCM), quotas laitiers, etc.).
- Les noms des structures ont changé au fil du temps. Par convention, le nom retenu dans le rapport sera, sauf cas particulier, le nom actuel : DGPE et non DPE, SGAE et non SGCI, MA pour le ministère français chargé de l'agriculture, Union européenne (UE) et non pas Communauté européenne, etc. Pour l'UE, le périmètre est précisé par UE-15 ou UE-27.
- L'acquis de l'Union a été divisé en chapitres pour faciliter le suivi des négociations. Les 31 chapitres de 2004-2007 ont été réorganisés en 35 chapitres en 2015, le chapitre 7 (Agriculture) étant scindé entre les chapitres 11 (Agriculture et développement rural) et 12 (Sécurité alimentaire, politique vétérinaire et phytosanitaire)⁵.

1.3. Le processus d'adhésion à l'UE

Les principes directeurs et les principales étapes du processus d'adhésion à l'UE sont rappelés en annexe 6.

³ Les archives du SGAE (ex-SGCI) font l'objet d'un classement thématique particulièrement opérationnel. Une centaine de cartons d'archives ont été consultés.

⁴ Les liens à faire avec la situation actuelle sont présentés en italique en fin de rubrique, sauf lorsque les choses se déduisent par simple transposition, *mutatis mutandis*.

⁵ En 1998, l'acquis communautaire, ensemble des droits et obligations juridiques que les EM doivent accepter (soit, à l'époque, environ 80.000 pages de textes juridiques), a été organisé en 31 chapitres, permettant d'organiser les négociations avec chaque pays candidat (les chapitres sont progressivement ouverts à la négociation). En 2005, une organisation en 35 chapitres a été retenue, afin de mieux refléter les politiques sectorielles.

2. LE CONTEXTE DANS L'UE-15, EN FRANCE ET DANS LES PAYS CANDIDATS

Quelques éléments de contexte saillants, qui ont pu infléchir le cours des négociations ou les solutions retenues ou rejetées, sont présentés ici, sans aucune prétention d'exhaustivité.

2.1. Contexte de l'Union

2.1.1. Contexte politique

L'élargissement, une décision politique

Les décisions politiques ont toujours précédé les processus techniques d'adhésion. Dans le contexte post-chute du Mur de Berlin (1989), l'élargissement est conçu comme un processus historique qui mettra un terme à la division de l'Europe. Il faut arrimer les Pays d'Europe Centrale et Orientale, les PECO⁶, à l'Union. Ce choix est symbolisé par la décision d'intégrer une vague de douze pays, dans un calendrier contraint.

Cet élargissement augmentera par ailleurs le poids de l'Europe sur la scène internationale de façon substantielle.

Le traité de Nice⁷ adaptera les règles de fonctionnement de l'UE, pour pouvoir fonctionner à 28 ou plus. Les aspects techniques doivent suivre.

L'axe franco-allemand, une réalité

Dans les années 2000, l'axe franco-allemand est une réalité. Le centre de gravité de l'Europe est franco-allemand - et même un peu plus au sud, soit, en pratique, en France. Des accords officiels ou officieux, au plus haut niveau, entre les deux Etats, permettent d'entraîner les autres EM. L'accord de 2002 sur le financement de la PAC (voir 5.2) a d'abord été conclu entre J. Chirac et G. Schröder, avant d'être validé au Conseil.

2.1.2. Contexte budgétaire

La préparation de l'élargissement se fait dans un contexte budgétaire tendu. Les EM entendent bien que l'Union s'impose la discipline budgétaire que chacun d'entre eux s'impose au niveau national.

Depuis 1988, un cadre financier pluriannuel (CFP) des dépenses communautaires fixe, pour chaque année de la période retenue, un plafond annuel total en crédits d'engagements, des plafonds par grandes rubriques de dépenses (agriculture, fonds structurels, etc.), ainsi qu'un plafond en crédits de paiement. Les CFP successifs reflètent les orientations stratégiques de l'Union⁸. Le CFP 2000-2006 prévoit la stabilisation du budget de l'Union, le plafonnement des ressources propres et des économies pour permettre de financer l'élargissement. Le

⁶ Chypre et Malte ne sont pas des PECO, mais ce ne sont pas ces deux petits pays qui sont porteurs d'enjeux.

⁷ Traité de Nice, signé le 26 février 2001, entré en vigueur le 1er février 2003.

⁸ 1988-1992 : Sortie de crise budgétaire, fin de la suprématie de l'agriculture dans le budget lancement des politiques structurelles ; 1993-1999 : Augmentation importante des fonds structurels (+41 %), qui deviennent un instrument privilégié de cohésion économique et sociale en perspective de la monnaie unique ; 2000-2006: stabilisation du budget de l'Union, pas d'augmentation des ressources propres, économies permettant de financer l'élargissement.

CFP 2007-2013 est devenu un enjeu au cours du processus de négociation des adhésions (voir infra).

Ressources propres

Le CFP 2000-2006 fixe le plafond des ressources propres à 1,27 % du PIB de l'UE-15.

Une évolution du système des ressources propres est envisagée au début des années 2000, mais ce débat, à l'issue très aléatoire, est évacué après que la Commission a démontré que ce n'était pas nécessaire pour absorber l'élargissement⁹.

Depuis 1986, le Royaume-Uni bénéficie d'un rabais sur sa contribution¹⁰, dont le montant devrait augmenter de façon substantielle du fait de l'élargissement. En juillet 2004, la Commission propose de remettre en cause ce « chèque britannique », en introduisant un mécanisme de correction généralisé des soldes nets, mais la proposition sera rejetée^{11, 12}.

2.1.3. Contexte institutionnel

Le poids respectif des institutions européennes était sensiblement différent, dans les décennies 1990 et 2000, de ce qu'il est aujourd'hui.

La Commission

La Commission conduisait les négociations d'élargissement, aux niveaux politiques et techniques, conformément à son mandat. Des travaux préparatoires avaient lieu dans différentes instances, notamment dans le cadre du Groupe Elargissement du Conseil, mis en place à cette fin, et au COREPER¹³, mais, parallèlement, la Commission avançait dans les négociations, parfois à marche forcée^{14/15}. Les EM avaient l'impression de peu peser, d'être davantage informés que consultés, et parfois mis devant le fait accompli de concessions accordées aux futurs EM.

Pour les futurs élargissements, notamment pour l'Ukraine, la même tendance se dessine. Les services techniques se doivent d'anticiper et de se préparer dès à présent afin de pouvoir réagir dans des délais très contraints le moment venu.

Le Parlement européen (PE)

Avant 2007 et le Traité de Lisbonne, le rôle de Parlement était, dans les faits, presque

⁹ Commission des Communautés européennes - COM(2004) 101 final – 10/02/2004 - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : [Construire notre avenir commun, Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie - 2007-2013](#)

¹⁰ Le Royaume-Uni était remboursé chaque année des deux tiers de l'écart entre sa contribution au budget de l'UE et le montant des dépenses communautaires en sa faveur, mesure justifiée par le poids de la PAC dans le du budget de l'UE.

¹¹ Le mécanisme proposé visait à corriger les contributions nettes supérieures à un seuil prédéterminé de « solidarité financière » appropriée, défini en pourcentage du RNB, en fonction de la prospérité relative. L'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède soutenaient cette proposition. Les 2/3 des EM, dont la France, étaient hostiles à l'introduction d'un mécanisme automatique qui exonérerait les principaux contributeurs nets du financement de l'élargissement et présenterait un risque de dérive comparable à celui du chèque britannique. Ce dernier a subsisté jusqu'au Brexit.

¹² Commission des Communautés européennes - COM(2004) 101 final – 10/02/2004 - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : [Construire notre avenir commun, Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie - 2007-2013](#)

¹³ Comité des représentants permanents

¹⁴ Dans ce contexte, la DG-AGRI était chargée des questions agricoles, mais au sein d'un processus plus large en marche.

¹⁵ Le processus est différent pour l'évolution des règles de l'UE, notamment les réformes de la PAC. Les travaux sont conduits avec les EM. La Commission joue cependant un rôle majeur, car c'est elle qui fait les propositions initiales. C'est elle, par exemple, qui a proposé la réforme de la PAC, lors de la revue à mi-parcours, en 2002.

secondaire. Le Conseil prédominait et les accords politiques se concluaient, *in fine*, au niveau des Chefs d'Etat.

Aujourd'hui le PE est co-décisionnaire. Sensible aux influences diverses, ses positions sont beaucoup plus imprévisibles que celles de délégations munies de mandats de leurs Gouvernements respectifs¹⁶.

Le Conseil européen

Au début des années 2000, les accords stratégiques se concluaient au niveau du Conseil. L'agriculture était un sujet de premier plan pour la France et son Président, J. Chirac, qui le portait au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement. L'emblématique accord de 2002 entre J. Chirac et G. Schröder, sur le financement de la PAC (voir 5.2), a été possible dans une configuration qui n'existe plus du tout. L'accord s'est joué sur l'autorité de J. Chirac, sur le couple franco-allemand, sur une action de lobbying forte auprès des gouvernements nationaux, et sur un effet de surprise lors du Conseil. Il n'y avait que 15 pays autour de la table, les personnes (ministres, Représentants permanents...) se connaissaient. Les marathons agricoles duraient quatre jours d'affilée et la France pesait dans les débats.

De nos jours, la négociation est radicalement différente. A 27, les relations interpersonnelles interviennent moins et la négociation au Conseil est largement désincarnée¹⁷ - ce qui rend d'autant plus impératif la préparation des dossiers en amont.

2.1.4. Le contexte agricole européen

Le contexte agricole du début des années 2000 est marqué par trois grands enjeux : l'élargissement – qui est acté ; une menace imminente à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; une réforme majeure de la PAC, qui entraîne une bascule des équilibres.

La pression de l'OMC

Le cycle de négociations de l'Uruguay Round (1986-1994) s'est terminé en 1994 par la signature de l'Accord de Marrakech, qui établit l'OMC. Ce texte inclut, pour la première fois, un Accord sur l'agriculture, qui impose une discipline pour les subventions agricoles et les barrières tarifaires agricoles.

La réforme de la PAC de 1992 a permis à l'UE de conclure l'Uruguay Round en baissant les prix garantis et les restitutions à l'exportation, mais l'application de la PAC dans les pays candidats serait incompatible avec l'Accord de Marrakech.¹⁸

Lancé en 2001, le cycle de Doha, axé sur les perspectives de développement des pays pauvres, fait de nouveau un focus sur l'agriculture et la réduction des subventions et des barrières tarifaires. Certes, ce cycle sera un échec, mais personne ne le sait alors. La

¹⁶ La Commission Agriculture du PE a jusqu'à présent tendance à écouter les revendications des agriculteurs et à défendre la PAC.

¹⁷ Les débats sont suivis sur écrans, chacun a deux minutes pour s'exprimer, seuls les représentants des pays leaders sont réellement écoutés.

¹⁸ L'application des prix de la PAC dans les pays associés était incompatible avec les engagements de l'UE au titre de la clause de paix et avec le niveau global de soutien déclaré par les PECO. De même les engagements de diminution des quantités exportées avec subvention étaient difficiles à respecter dans plusieurs secteurs en raison des faibles quantités consolidées par les pays candidats dans l'Accord de Marrakech.

pression de l'OMC est, dans les années 2000, extrêmement forte pour l'Union et la France.

La diminution des soutiens internes est l'un des éléments majeurs de la négociation à l'OMC (en sus de celle des tarifs douaniers et des subventions à l'export). L'enjeu est de faire basculer les subventions relevant de la « boîte bleue » (subventions liées à des programmes limitant la production) vers la « boîte verte » (subventions autorisées, sans effet de distorsion sur le commerce). C'est dans ce contexte que la Commission propose de diminuer le soutien interne sur les aides les plus couplées, lors de la Revue à mi-parcours ou *mid-term review* (MTR) de 2002, pour qu'elles basculent dans la boîte verte (voir 5.1).

Le cycle de Doha n'a pas abouti. Il n'y a pas eu d'accord pour limiter les soutiens à l'agriculture. Suite à la réforme de la PAC de 2004, presque toutes les aides répondent à présent aux critères de la boîte verte, grâce au « découplage de la production ». Par ailleurs, la composante découplée s'accompagne d'une exigence de pratiques environnementales vertueuses. Mais il reste que l'UE fait partie des pays ou régions qui subventionnent fortement leur agriculture et que l'adhésion de l'Ukraine pourrait attirer de nouveau l'attention sur l'UE à l'OMC, l'Ukraine étant un acteur mondial majeur, qui sera surveillé.

La pression du sanitaire

Cette époque est marquée par de grandes crises sanitaires qui traversent l'Europe : encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), dioxine, début des débats sur les OGM, etc. Il y aura, en Europe et dans beaucoup d'EM, « un avant et un après ESB ». La gestion du risque sanitaire est une priorité qui s'impose à tous (voir partie 6).

Les anciens Etats membres et l'agriculture

Les positions des quinze EM étaient (et restent) relativement stables en matière agricole, indépendamment des alternances politiques nationales. Le camp que l'on pourrait qualifier des réformistes, Europe du Nord et Royaume-Uni, était très proactif dans le cadre de l'élargissement. Le camp des « amis de la PAC », France en tête, réunissait plutôt les pays du Sud¹⁹. L'Allemagne réunifiée se situait dans un camp intermédiaire, proactive sur les réformes mais défensive sur certains dossiers (comme celui du sucre) ; pour elle, l'agriculture n'était pas une priorité, en comparaison, notamment, avec l'industrie²⁰.

Une PAC remise en cause dans le contexte de l'élargissement

Les conséquences budgétaires de l'élargissement concernent principalement la PAC et la politique de cohésion, qui, ensemble, représentent la majorité des dépenses de la Communauté.

Politique phare de l'Europe depuis 1962, la PAC représente 45 % du budget de l'Union en 2004²¹. Elle est au cœur des débats budgétaires. S'il a été affiché, officiellement, que l'élargissement était décorrélié de la réforme de la PAC de 2003, en pratique, les réflexions

¹⁹ Espagne et Italie sont habituellement nos alliées sur la PAC, mais elles étaient moins présentes car leurs filières seraient moins directement impactées ; leur intérêt était plus marqué pour les politiques structurelles.

²⁰ Mais elle a mis à profit la réforme de la PAC de 2003 pour restructurer, en 20 ans, son agriculture (principalement via la prime unique à l'hectare).

²¹ Pour mémoire, ce pourcentage était de 60 % en 1985

étaient inévitablement intriquées.

Dès le début des années 1990, divers travaux se sont intéressés aux politiques agricoles des PECO dans la perspective de leur adhésion²². Globalement, tous concluent que l'intégration n'est pas concevable sans une réforme des mécanismes de la PAC.

En sus du coût budgétaire d'une extension de la PAC aux PECO, le maintien d'une PAC inchangée aurait des effets contre-productifs sur le plan économique, que ce soit l'incitation à une surproduction dans les PECO, incompatible avec le budget européen alloué au soutien des prix, ou à l'inverse un gel à un niveau de production très faible. Ni l'un ni l'autre n'améliorerait la compétitivité de l'agriculture de ces pays.

Une intégration à deux vitesses (mise en place d'une PAC allégée pour les PECO, sans aides directes notamment) est peu à peu exclue, mais certains auteurs, dans les mêmes rapports, envisagent une intégration en deux étapes, en 2000 pour les échanges commerciaux et en 2005 seulement pour l'intégralité de la PAC.

Mi-1995, la Commission publie un Livre blanc consacré essentiellement aux questions agricoles²³ qui lie les deux sujets de l'élargissement et de la réforme de la PAC, où la question de l'adhésion est minimisée. La réforme de la PAC proposée n'est pas radicale, mais consiste en un approfondissement de la réforme de 1992. Cette position emporte d'adhésion des autorités françaises lors du Conseil.

La question des modalités du soutien reste à résoudre : soit soutien direct dans les mêmes proportions que celles appliquées dans l'UE-15 - mais ce scénario serait trop coûteux, même avec un *phasing in* ; soit le versement de montants compensatoires comme lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, mais cela irait à l'encontre du marché unique ; soit un autre système de versement direct à l'agriculture, découplé ou pas de la production.

Ainsi, les questions clefs qui structureront les futures négociations sont-elles posées à ce moment de la réflexion.

En 1997 puis 1998, la Commission présente l'Agenda 2000 et les propositions législatives correspondantes. Sous la pression des réformistes de la PAC, et jusqu'en 2002, il est tenté de corréler réforme de la PAC et élargissement, en utilisant l'opportunité de la MTR pour réformer la PAC. S'engagent alors des réflexions et calculs pour réduire les montants liés au budget de la PAC, alors que le cadre financier pluriannuel (CFP) 2000-2006 était acté, et suffisait à financer les adhésions (cf. infra). Les réformes envisagées visaient à réduire non seulement le coût des adhésions mais aussi le coût ultérieur de la PAC. Diverses pistes sont étudiées :

- le découplage complet des aides directes, en basant leur calcul sur les productions 2000-2002 pour chaque pays,
- la dégressivité des montants alloués aux pays de l'UE-15, afin d'absorber le coût des adhésions,

²² Voir le rapport Nallet-Van Stolk : "les Relations de l'Union Européenne et des pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine agricole et agro-alimentaire" et le rapport d'un groupe d'experts sur "la politique agricole de la communauté pour le XXIème siècle".

²³ Commission des Communautés européennes – COM(95)163 final – 03/05/1995 - [Livre blanc – Préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union](#)

- les modulations entre premier et second pilier,
- un plafonnement des aides par exploitations,
- la réduction du périmètre des OCM,
- le futur des quotas de production, dont les quotas laitiers,
- voire la renationalisation partielle de la PAC.

La DGPE suivait les diverses propositions, en évaluant systématiquement l'impact financier pour la France et pour l'Europe. Cette voie n'a apporté aucun consensus et est arrivée à un blocage jusqu'au Conseil d'octobre 2002 (voir infra).

2.2. Contexte dans les pays candidats²⁴

En 1998, le produit intérieur brut des 10 PECO candidats²⁵ équivaut à 3 % de celui de l'Union à 15²⁶.

Le pouvoir d'achat moyen est, en gros, le tiers de celui du consommateur de l'UE-15.

En 2004, avec l'adhésion de dix nouveaux membres, l'UE atteint presque 4 millions de km² et 455 millions d'habitants. Les dix nouveaux États comptent 74 millions d'habitants et l'Europe accroît sa population de 20 %. Elle conforte ainsi sa position de marché le plus important des pays développés par le nombre de ses consommateurs, avec son troisième rang dans le monde, derrière la Chine (1,3 milliard d'habitants) et l'Inde (1,1 milliard), et loin devant les États-Unis (295 millions) et la Russie (142 millions).²⁷

2.2.1. Une économie en restructuration

Après la chute du Mur (1989), les PECO sortaient d'économies administrées et faisaient face à la nécessité de restructurer leur économie vers une économie de marché. Dans les années 1995, après une phase de transition politique et économique, la production et la consommation reprenaient.

La surface agricole des pays candidats représentait près de 44 % de la surface communautaire. Du fait de leur faible productivité, leur production agricole représentait 30 % de la production de l'Union²⁸.

L'apport des PECO était dix fois plus important au niveau agricole qu'en termes de PIB.²⁹

L'emploi agricole représentait, en moyenne, un cinquième de l'emploi total, contre moins de 5 % dans l'Union à 15³⁰. Leur production agricole représentait en moyenne 7 % du PIB,

²⁴ Rapports d'experts produits à partir de 1994, notes produites par les administrations françaises concernées (DREE, SGCI, DGPE), entretiens.

²⁵ Le contexte présenté ici concerne les 10 PECO en cours d'adhésion : Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovaquie, qui entreront en 2004, ainsi que la Bulgarie et la Roumanie dont l'adhésion sera reportée en 2007 ; Chypre et Malte ne sont pas prises en compte.

²⁶ Parlement européen, *L'élargissement et l'agriculture* - Fiche thématique N° 27 - 03.09.1998

²⁷ Fondation Schuman, Elise BERNARD, *Vingt ans après le grand élargissement*, Schuman Paper n°747, 29 avril 2024

²⁸ Parlement européen, *L'élargissement et l'agriculture* - Fiche thématique N° 27 - 03.09.1998

²⁹ idem

³⁰ SENAT – *L'élargissement de l'Union européenne : état des lieux* - Rapport d'information n° 295 (2001-2002), déposé le 23 avril 2002 - Hubert HAENEL, Denis BADRÉ, Marcel DENEUX, Serge LAGAUCHE, Simon SUTOUR, Sénateurs, 23/04/2002

contre moins de 2 % dans l'Union³¹.

Dans trois pays, la Bulgarie, la Pologne et la Roumanie, le secteur agricole représentait une part significative du PIB ou de l'emploi.

Le poids du secteur agricole dans le PIB s'échelonne de 2,6 % en Pologne à 11,7 % en Roumanie (1,9 % dans l'UE-15, 2,4 % en France). Entre 1995 et 2003, ce poids a baissé de façon drastique en Pologne (-55 %), dans les pays baltes et en Hongrie (-45 %), un peu moins dans les autres pays (inférieure à 30 %, la même baisse que dans l'UE-15).³²

2.2.2. Une production agricole affaiblie

Dans la plupart des pays candidats, l'agriculture, duale, était caractérisée par la coexistence de grandes exploitations collectives, peu productives, et de nombreuses petites exploitations de semi-subsistance.

Entre 1989 et 1994, la productivité avait chuté dans des proportions de sept à un, avant de se stabiliser pour, globalement, stagner jusqu'à l'adhésion. Au début des années 2000, les rendements restaient très inégaux, d'une économie à l'autre, entre régions d'un même pays ou entre exploitations. Pour les « grandes cultures végétales » d'une manière générale, ils se situaient nettement en-deçà des niveaux ouest-européens.

Le déficit de productivité était imputable à de multiples facteurs, parmi lesquels :

- la vétusté des infrastructures et de l'industrie de transformation,
- une faible rentabilité (notamment du fait du prix des intrants),
- une privatisation affichée, mais non réelle, des anciennes coopératives collectivistes,
- l'inadéquation des produits au marché,
- des possibilités de crédits insuffisantes,
- l'absence d'un véritable marché du foncier,
- l'absence de coopération entre acteurs dans le secteur agricole et les IAA,
- des capacités d'investissement faibles malgré les investissements privés et les aides européennes³³.

À l'exception de la Hongrie et de la Bulgarie, les pays candidats étaient importateurs nets : globalement, le solde des échanges agricoles de ces pays avec l'Union se traduisait par un déficit de 2 milliards d'euros.

2.2.3. Un potentiel relativement important

La production agricole était importante, en volume, dans certains secteurs : pommes de terre, fruits rouges (deux spécialisations de la Pologne, numéro un européen), mais aussi céréales, lait, œufs, viande de porc, pommes... Ces résultats témoignaient d'un potentiel important, car la productivité restait faible : par exemple, les rendements céréaliers en Pologne étaient inférieurs de moitié aux rendements français.

³¹ idem

³² MINEFI – DREE/TRESOR – Missions économiques, Revue Elargissement Spécial Agriculture : Secteur agricole - Impact de l'élargissement et perspectives sectorielles, Dossier 47, octobre 2004

³³ Il est noté, dans une des notes du SGCI de 1996, que cet aspect doit être suivi pour des raisons de compétitivité ultérieure – ce qui se confirme de nos jours.

Il était toutefois escompté que, compte tenu des handicaps structurels, la productivité des pays candidats n'augmenterait que lentement. En revanche, dans d'autres secteurs (sucre, viande porcine), la consommation contribuerait à résorber d'éventuels surplus de l'UE-15.

Considérés tout d'abord, vers 1994, comme des compétiteurs potentiels, dont l'arrivée alourdirait fortement le budget de la PAC et fragiliserait les producteurs des 15 pays membres, les pays candidats ont été ensuite considérés comme offrant de nouvelles opportunités d'investissement, de nouveaux marchés de consommation de produits, transformés, et comme des fournisseurs de main-d'œuvre et de matières premières bon marché. La balance commerciale était d'ailleurs déficitaire dans les pays candidats.

Dans plusieurs notes, est indiqué que la France serait à même de « *mieux exprimer ses avantages compétitifs* », probablement fondés sur la progression des rendements.

Des accords commerciaux conclus avec les pays candidats avaient déjà largement libéralisé le commerce des produits agricoles. Les droits avaient été supprimés pour les produits non sensibles. Pour la plupart des autres secteurs, des accords dits « double zéro »³⁴ avaient été mis en place. Des règles particulières s'appliquaient transitoirement pour le lait en poudre, la viande bovine et le sucre. Or, l'ouverture réciproque des marchés n'avait pas eu d'effet déstabilisant.

En 2004-2007, la faiblesse de la production et de la productivité agricoles des PECO a permis de financer l'élargissement dans le CFP défini, et de ne réformer qu'en partie la PAC pour assurer le financement de la période 2007-2013. Le contexte est radicalement différent pour l'Ukraine. Cette différence doit être prise en compte clairement dans l'élaboration des futures stratégies. Les adhésions en cours ne sont pas un prolongement de la vague 2004-2007.

2.2.4. L'importance des investissements étrangers

Les investissements étrangers ont fortement augmenté dans ces pays dès leur ouverture au marché, atteignant 120 milliards d'euros en 2001, contre 35 milliards en 1995. La France était le troisième investisseur derrière l'Allemagne et les USA, se concentrant principalement sur la Pologne, la Hongrie et la Roumanie.

L'arrivée massive des investisseurs étrangers a créé, dans les pays candidats et tout spécialement en Pologne, un sentiment d'avoir été « pillés » à une époque où ils étaient faibles. Les négociations ultérieures seront marquées par ce sentiment, les aides européennes apparaissant parfois comme un juste remboursement³⁵.

2.3. Contexte politique et agricole en France

2.3.1. La France, un pays leader sur les sujets agricoles

La France était un pays leader de l'UE sur les sujets agricoles. Affichant une position

³⁴ Ni droits, ni subventions à l'exportation, pour des quantités augmentant progressivement.

³⁵ La Pologne menacera d'ailleurs, peu après son adhésion, de dénoncer devant la justice l'absence de convergence immédiate des aides directes agricoles. En outre, les références retenues pour les calculs d'aide de la PAC (1995-1999) paraissent injustes et non représentatives de la réelle capacité agricole de chaque pays.

conservatrice, défendant une PAC qui évoluerait le moins possible, elle était parfois perçue comme le porte-parole des filières, y compris celles des autres EM³⁶.

J. Chirac, Président de la République de 1995 à 2007, soit pendant douze ans, incarnait l'influence française et son soutien inconditionnel à l'agriculture. Il n'hésitait pas à porter les sujets agricoles au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement³⁷.

2.3.2. Une priorité, la défense de la PAC

La France a placé la défense de la PAC en première priorité, tout en ne souhaitant pas apparaître comme agissant contre l'élargissement. Les professionnels (FNSEA) craignaient les bouleversements que ce nouvel élargissement pouvait générer³⁸.

Aucune réflexion collective ne semble avoir été conduite en France sur l'opportunité d'un changement de stratégie, sur les évolutions qui permettraient à l'agriculture française de tirer parti d'un nouveau contexte.

Culturellement, la PAC, construite autour d'une idée française, avantageait la France. Les mesures compensatoires mises en place en 1992 restaient perçues comme un droit, même si elles étaient devenues des aides directes, sans plus de référence à la notion de compensation. La FNSEA était très attentive au maintien du budget de la PAC et à ce que les soutiens ne s'érodent pas³⁹.

La révision de la PAC semble inéluctable pour préparer l'entrée des futurs EM, dont l'Ukraine. Comment la France est-elle en mesure de conduire une réflexion stratégique et de se projeter dans une PAC révisée, afin d'être un contributeur actif aux réflexions européennes ?

2.3.3. Les traumatismes sanitaires

Traumatisée par le scandale du sang contaminé (années 1980-1990), dans lequel un ministre des finances⁴⁰ était mis en cause, en première ligne lors des crises de l'ESB (1996 et 2000), la France était encore plus sensible aux sujets sanitaires que le reste de l'Europe (voir partie 6).

2.3.4. Travaux interministériels

Du fait de leur impact budgétaire, les sujets agricoles faisaient l'objet d'arbitrages interministériels parfois tendus⁴¹.

³⁶ Les pays les plus libéraux dans le domaine agricole ne relayent pas systématiquement les positions de leurs professionnels à Bruxelles.

³⁷ Cette ligne a globalement été maintenue pendant la période de cohabitation (1997-2002).

³⁸ Comme lors des précédents élargissements, notamment à l'Espagne et au Portugal en 1986.

³⁹ Il a été indiqué lors d'un entretien que, pour faire accepter la réforme de la PAC 2003 et l'entrée de nouveaux concurrents à faibles coûts de production, un plan de soutien aux exploitations agricoles, de 3 à 4 milliards d'euros, avait été mis en place, sous l'égide de l'Elysée. La mission n'a pas investigué ce point.

⁴⁰ Laurent Fabius, ministre des finances de mars 2000 à mai 2002, était impliqué au titre de ses fonctions de premier ministre de 1984 à 1986.

⁴¹ Les débats n'ont jamais porté sur l'évolution possible du système agricole et alimentaire français dans le cadre d'une UE élargie, mais seulement sur la façon de financer la PAC dans le cadre des contraintes budgétaires françaises et européennes.

Les PECO avaient des surfaces agricoles et des populations agricoles importantes. L'impact financier de leur accès à la PAC, difficile à évaluer compte tenu des multiples paramètres en interactions, a donné lieu à de nombreux travaux de simulation aux résultats parfois contradictoires. Le MA (DGPE) a développé en interne une expertise très pointue lui permettant de challenger les expertises externes et d'identifier des solutions de compromis (voir infra).

L'une des spécificités des sujets agricoles est l'importance de la mise en œuvre effective des mesures, au-delà de la reprise formelle des dispositions UE. Dans d'autres secteurs, la transposition peut être la principale étape (coopération judiciaire par ex.), ou le fait que les pays se mettent ou non aux normes n'a pas d'incidence directe pour les autres EM (transports, écologie, recherche...). Le SGAE constate que le MA apparaît, de ce fait, plus sensible que d'autres ministères à la reprise effective de l'acquis.

2.3.5. Stratégie d'influence de la France dans les PECO

La stratégie d'influence déployée par la France dans les PECO visait avant tout à diffuser sa vision de la PAC et des questions sanitaires, afin de renforcer ses positions à Bruxelles, d'avoir de nouveaux alliés lors des votes.

La Pologne a été ciblée en priorité, en tant que grand pays (qui disposerait de beaucoup de voix), mais aussi en tant que plus grand pays agricole de cette vague d'adhésion, et pays encore en partie francophile. La Roumanie, francophone, a également été ciblée, principalement *via* les jumelages.

Cette influence s'est exercée :

- par une forte mobilisation du réseau des ambassades, notamment des attachés agricoles ;
- *via* la coopération bilatérale et les outils de préadhésion européens (assistance technique, TAIEX, jumelages) (voir 3.4) ;
- par un fort investissement dans les relations institutionnelles (entre administrations, entre élus...) ;
- *via* les investissements privés, notamment des IAA et de la grande distribution françaises.

La concurrence était vive entre les EM pour développer leur influence dans les pays de l'Est. Royaume-Uni, pays du Nord et Allemagne tendaient à distiller des discours anti-PAC et anti-Français. Très présent, le Royaume-Uni expliquait que le modèle français relevait du collectivisme, que la PAC était conçue pour la France... La France avait une réputation mitigée dans les PECO et certains interlocuteurs restaient sur leur réserve.

Mais les pays candidats avaient besoin d'appui. La Commission envoyait fonctionnaires et experts exposer, parfois sans beaucoup de nuances, le dogme de l'acquis. Il était important de se rendre sur place et d'expliquer, concrètement, quelles étaient les marges de manœuvre, les modalités de mise en œuvre pratiques. Tout en promouvant, le cas échéant, les solutions que les entreprises françaises (de médicaments ou vaccins vétérinaires par exemple) pouvaient proposer.

En termes de résultats, les PECO sont effectivement devenus, globalement, des défenseurs de la PAC et les alliés de la France lors des débats bruxellois, notamment pour les négociations des CFP tous les 7 ans⁴². La Pologne était un allié majeur pour la défense de la PAC et de son budget. Les aides directes étaient un réel atout pour développer une agriculture plus moderne dans les PECO.

Avec 20 ans de recul, la France a-t-elle réellement développé un axe de confiance durable avec la Pologne et la Roumanie sur les questions agricoles, qui permettrait de négocier des alliances stratégiques ? Par ailleurs, la France est actuellement relativement absente des autres PECO, où elle a peu investi.

2.4. La perception de l'élargissement et de son impact

Au-delà des déclarations politiques volontaristes, l'élargissement à l'Est a généré d'inévitables peurs et réticences⁴³. Il s'agissait du plus grand élargissement jamais intervenu, en nombre de personnes comme de pays.

Concernant, notamment, le volet agricole, des études prospectives diverses, aux résultats parfois contradictoires, ont été réalisées au niveau européen, dans chaque EM et dans chaque pays candidat⁴⁴.

2.4.1. Crainte pour la concurrence sur les productions

Comme les précédents, l'élargissement des années 2000 a suscité de vives inquiétudes chez certains acteurs économiques, et notamment dans le monde agricole français.

L'élargissement vers le sud de la CEE (1986) avait rencontré une très forte opposition dès la fin des années 1970, les agriculteurs français, en première ligne, craignant la concurrence espagnole sur les marchés du vin, des légumes et des fruits⁴⁵. L'élargissement vers l'Est leur faisait craindre une concurrence en matière de céréales, d'oléagineux, de produits laitiers et de volaille.

Cependant, les menaces pour l'agriculture européenne et notamment française étaient *a priori* limitées. Les nouveaux entrants n'étaient pas de grosses puissances agricoles et étaient techniquement très en retard. Ils étaient principalement positionnés sur les grandes cultures, pour lesquelles la France ne craignait pas la concurrence. Seule la Hongrie avait quelques gros céréaliers et une production intensive de volailles.

Par ailleurs, les pays candidats offraient de nouvelles opportunités d'investissement, de nouveaux marchés de consommation de produits transformés, et pourraient fournir de la main-d'œuvre et des matières premières bon marché. La balance commerciale était d'ailleurs déficitaire pour ces pays.

⁴² Il serait vain de chercher à savoir si ceci est dû à la stratégie française en préadhésion...

⁴³ Le projet de Constitution européenne est rejeté par les Français le 29 mai 2005 et par les Néerlandais le 1er juin.

⁴⁴ Il est particulièrement intéressant, pour enrichir la réflexion nationale, de consulter les travaux étrangers.

⁴⁵ Ces objections ont été levées grâce à un accord sur la réforme de la PAC, à un soutien économique supplémentaire à la Grèce et à certaines régions françaises et italiennes, et à l'acceptation, par Madrid, de concessions agricoles « dures », qui désavantageraient ses agriculteurs (et seraient contestée ensuite).

A posteriori, comme pour les pays du Sud, les impacts de l'élargissement à l'Est sur l'agriculture française sont restés diffus.

2.4.2. Craintes pour le budget de la PAC

Plus que pour les filières, les craintes portaient sur l'impact de l'élargissement sur le budget de la PAC, enjeu majeur des négociations. L'augmentation attendue de 55 % des terres arables de l'UE, potentiellement éligibles aux paiements de la PAC, suscitait des interrogations légitimes quant à la viabilité budgétaire et à d'éventuelles réductions des paiements de cohésion et agricoles aux bénéficiaires précédents.

En 1995, les évaluations de l'impact de l'élargissement sur le budget de la PAC rassemblées par la Commission⁴⁶ différaient d'un facteur de 10⁴⁷. Les écarts étaient notamment dus aux hypothèses retenues pour prendre en compte les dynamiques (évolution des systèmes de production, des rendements, de la consommation, etc.). La Commission a retenu une projection « *statu quo* », correspondant à un coût de 10 à 15 milliards d'écus.

2.4.3. L'impact pour les PECO⁴⁸

L'évaluation de l'impact de l'adhésion pour les nouveaux entrants faisait également débat. On anticipait qu'il y aurait des frustrations et du ressentiment du fait du choc économique pour des pays jusqu'alors protégés de l'économie de marché, ainsi que du déclassement d'une partie de la société lié à une perte brutale de pouvoir d'achat. Un risque d'inflation des prix alimentaires était notamment identifié.

En matière agricole, la thèse majoritaire⁴⁹ prévoyait un choc lié à la différence de niveau de vie entre l'UE-15 et les nouveaux EM ; elle recommandait de créer des barrières internes et de ne pas donner accès d'emblée à toutes les aides de la PAC. D'autres acteurs, dont le MA (DGPE), défendaient que les systèmes de ces pays étaient relativement résilients. Les petites structures, qui vivaient avec un ou deux salaires et l'agriculture en appoint, joueraient le rôle d'amortisseur social pendant la reconstruction. Ces pays pouvaient donc bénéficier de toutes les aides PAC, fut-ce progressivement.

Une application immédiate de la totalité des aides directes aboutirait pratiquement à un doublement des revenus agricoles, créant des inégalités sociales difficilement justifiables et freinant la restructuration de l'agriculture. Par ailleurs, ces aides avaient été instituées dans l'UE-15 pour compenser des baisses de prix, alors que les agriculteurs des pays candidats allaient dans l'ensemble bénéficier d'une hausse des prix lors de l'adhésion. Il est donc recommandé, dès 1997, un versement progressif des aides : la notion de *phasing in* naît à cette époque. Certes, la loyauté de la concurrence impose une harmonisation à terme des règles de soutien, mais ces aides peuvent être introduites progressivement. Cette idée s'avèrera essentielle pour les négociations ultérieures (voir infra).

⁴⁶ Commission des Communautés européennes – COM(95)163 final – 03/05/1995 - [Livre blanc – Préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union](#)

⁴⁷ De 4 milliards d'écu (Centre For Economic Policy and Research) à 40 milliards d'écu (ensuite révisé à la baisse) par an.

⁴⁸ Faute de temps et de documents, la mission n'a pas documenté le point de vue interne des PECO, seul le point de vue français sur la façon dont les choses pouvaient être perçues à l'Est est abordé ici.

⁴⁹ Soutenue notamment par Alain Pouliquen, de INRAe.

Il est souligné d'emblée que cet afflux de budget, pour les aides directes comme pour les aides structurelles, devra être suivi pour ne pas tomber dans des réseaux d'économie parallèle (comme ce fut le cas ultérieurement de façon retentissante en Bulgarie).

Selon une étude de la Commission sur les conséquences de l'adhésion pour les agriculteurs des PECO⁵⁰, même sans aides directes, les agriculteurs de ces pays verraient leurs revenus augmenter de 30 % en moyenne après l'adhésion.

A posteriori, l'adhésion a effectivement représenté un choc économique majeur pour les PECO. Le rattrapage du retard fut lent. Mais, parallèlement, les nouveaux EM se sont rapidement démarqués des autres Etats de la zone Europe hors UE. Ils ont connu un saut qualitatif majeur, sur tous les critères, économiques, administratifs, juridiques, etc. Ecart qui n'a fait que s'accroître avec les années.

3. LES ADHESIONS DE LA DECENNIE 2000 : CADRAGE, METHODOLOGIE ET OUTILS

La décennie 2000 a connu trois phases d'adhésion, de poids très inégal :

- 2004 : 10 pays intègrent l'Union en une seule vague ; l'ampleur unique de ce processus « en *big bang* » implique d'élaborer, pendant quelques dix ans, de nouveaux outils et procédures, qui font encore référence aujourd'hui ;
- 2007 : l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie s'inscrit dans la continuité de 2004 et apparaîtrait presque comme un non-événement ;
- 2013 : la Croatie rejoint, seule, l'UE, dans le cadre mis en place précédemment.

3.1. La reprise pleine et entière de l'acquis

Le principe de base de tous les élargissements successifs de la CEE puis de l'UE a été la reprise pleine et entière de l'acquis communautaire par les nouveaux entrants. Des périodes transitoires et des mécanismes provisoires sont possibles (voir infra 6.1.3 et annexe 16), mais aucune dérogation pérenne aux règles communes n'est envisageable. Ce principe est devenu d'autant plus incontournable avec la mise en place d'un marché unique en 1993.

3.2. Une méthode

En novembre 2000, la Commission accélère la négociation avec les PECO, jusqu'alors très lente. Une méthode de travail et des outils sont progressivement mis en place, comprenant notamment :

- la négociation de périodes transitoires (les demandes transitoires sont classées en acceptables, négociables ou inacceptables) (voir aussi partie 6 et annexe 16) ;
- une feuille de route, définie par la Commission, afin d'aborder les principaux chapitres de façon phasée : l'agriculture doit être abordée au second semestre 2001 pour les

⁵⁰ Etude annexée au livre blanc de la Commission des Communautés européennes – COM(95)163 final – 03/05/1995 - Livre blanc – Préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union

aspects vétérinaires et phytosanitaires, lors du premier trimestre 2002 pour les autres sujets (ceci conduit d'ailleurs au recouvrement de calendrier entre la négociation des questions agricoles de l'élargissement et la MTR de 2002, clause de rendez-vous fixée par les accords financiers de Berlin) (voir supra) ;

- des rapports réguliers (*reporting*) sur l'application de l'acquis et les progrès politiques, économiques de chaque pays ;
- un suivi de la reprise de l'acquis par des tableaux de bords précis, par pays.

Le respect de ces principes a été suivi avec une extrême vigilance par les EM et les présidences successives de l'Union, veillant à ce que la Commission fournisse des informations régulières et précises aux EM, en particulier sur les demandes transitoires, les dérogations et certains progrès sensibles (situation des OCM notamment).

Ultérieurement, dans le cadre des négociations des Positions communes (voir 5.1), des « clauses de sauvegarde » réciproques sont négociées et incluses dans les Actes d'adhésion.

3.3. **Clauses de sauvegarde et mesures additionnelles**⁵¹

Des dispositions permettant de gérer les situations non prévues figurent dans chaque Acte d'adhésion, sous forme de clauses de sauvegarde ou d'autres mesures transitoires.

1/ Les clauses de sauvegarde générales, à portée essentiellement économique, peuvent être déclenchées :

- par un nouvel EM, pour ce qui le concerne, en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique⁵², ou par un ancien EM vis-à-vis d'un nouvel EM⁵³ ; de telles clauses peuvent être activées pendant les trois années suivant l'adhésion ;
- par la Commission vis-à-vis d'un nouvel EM qui n'aurait pas respecté les engagements pris dans le cadre des négociations d'adhésion, générant un risque de dysfonctionnement grave du marché intérieur^{54/55} ; de telles clauses peuvent être activées avant l'adhésion ou dans les trois années après l'adhésion ; leur effet peut se prolonger au-delà.

Les mesures, fixées en procédure d'urgence, doivent être proportionnées et créer le moins de perturbations possibles.

2/ Pour la Roumanie et la Bulgarie, l'Acte d'adhésion prévoit en outre la possibilité de reporter d'un an la date d'adhésion pour l'Etat pour lequel il existerait un risque sérieux de

⁵¹ Les articles correspondant, extraits des trois Actes d'adhésion, figurent en annexe 8.

⁵² Article 37 des Actes d'adhésion 2004 et 2013, article 36 (p 216) e l'Acte 2007.

⁵³ Article 37 des Actes d'adhésion 2004 et 2013, article 36 (p. 216) de l'Acte 2007.

⁵⁴ Article 38 des Actes d'adhésion 2004 et 2013, article 37 (p. 216) de l'Acte 2007.

⁵⁵ Il existe par ailleurs des mesures de sauvegarde spécifiques dans le domaine de la coopération judiciaire (Article 39 des Actes d'adhésion 2004 et 2013, 38 de l'Acte 2007).

ne pas être, manifestement, prêt au 01/01/2007⁵⁶ - signant les incertitudes qui pesaient sur le niveau de préparation de ces deux pays lors de la signature du Traité, en avril 2005.

3/ Des articles spécifiques prévoient par ailleurs que des mesures transitoires additionnelles peuvent être adoptées dans les domaines, d'une part, de la PAC⁵⁷ et, d'autre part, des règles vétérinaires et phytosanitaires⁵⁸. Prises avant l'adhésion ou dans les trois ans suivant l'adhésion, ces mesures ne s'appliquent pas au-delà de ces trois ans (sauf décision du Conseil pour les mesures PAC). De telles dispositions n'existent que pour le secteur agricole.

3.4. Les jumelages institutionnels⁵⁹

Les jumelages ont été conçus pour aider les PECO à bâtir le cadre institutionnel nécessaire à la mise en œuvre l'acquis de l'Union, avec l'appui des institutions publiques des EM.

Le jumelage est une convention bipartite entre l'EM chef de file et l'Etat candidat, qui sont liés par une obligation de résultats. Un conseiller résident de jumelage (CRJ) sera présent sur place pendant tout le projet (sauf pour les jumelages courts, instaurés en 2001).

Les jumelages ont commencé en 1998. L'agriculture faisait partie des quatre domaines prioritaires identifiés par la Commission. Dans les premières années, la préparation des projets se fait via des échanges entre la Commission, les EM intéressés et les pays candidats. Les procédures se sont depuis formalisées.

Les jumelages institutionnels se sont poursuivis dans les nouveaux EM après leur adhésion, dans le cadre de la « Facilité de transition »⁶⁰.

Les jumelages ont d'emblée été considérés comme des outils stratégiques majeurs par les EM, qui, tous, s'y sont impliqués, malgré les difficultés pour mobiliser des experts. La France est, avec l'Allemagne, le premier pays à s'investir dans les jumelages, dès 1998, puis son poids baissera⁶¹, du fait de l'implication croissante des autres EM.

En 1998, la France est retenue comme chef de file de trois projets en Pologne, dont le « Renforcement de l'administration vétérinaire »⁶² et de 8 jumelages en Roumanie, dont « Secteur agricole vétérinaire et phytosanitaire »⁶³.

La gestion des jumelages est coordonnée par le SGCI mais décorrélée des négociations d'adhésion. Pour le MA, les chefs de projets sont choisis au sein du CGAAER⁶⁴.

⁵⁶ Article 39 de l'Acte d'adhésion 2007, p. 217

⁵⁷ Article 41 des Actes d'adhésion 2004, 2007 et 2013.

⁵⁸ Article 42 des Actes d'adhésion 2004, 2007 et 2013.

⁵⁹ Les jumelages sont présentés ici dans le contexte des outils mis en place dans les années 1990/2000 pour accompagner la vague d'adhésion en cours.

⁶⁰ Exemple : Pologne : « Renforcement de l'administration vétérinaire ». Voir : SGCI Diffusion de la fiche projet PL2004/IB/AG/03 « Strengthening veterinary administration », 18/10/2004 (20041018_POL_facilité de transition_fiche_vétérinaire_SGAE.pdf).

⁶¹ En 1998, la France participait à 41% des jumelages PHARE (46 projets sur 112), l'Allemagne à 55%. En 1999, la France a participé à 27,5% des projets (30 sur 109) ; en 2000, à 22% (33 sur 153) ; en 2001 à 13% (20 sur 158).

⁶² A la demande de la Commission, le jumelage vétérinaire en Pologne (1998/2000) sera prolongé par des missions TAIEX conduites par l'ex-CRJ, de quelques jours par mois, pendant deux ans.

⁶³ RO98/IB/AGR/01(A) « Renforcement de la capacité de l'administration vétérinaire à gérer l'acquis communautaire » (1999_ROU_Convention de jumelage vétérinaire_SGAE.pdf).

⁶⁴ A l'époque, au Conseil Général Vétérinaire.

L'objectif premier est de développer l'influence française dans les futurs EM, de promouvoir les conceptions françaises de la PAC et du sanitaire et de faire en sorte que ces pays deviennent des alliés lors des votes à Bruxelles. Priorité est ainsi donnée à la Pologne, et, dans une moindre mesure, à la Roumanie.

Rétrospectivement, l'impact attendu des jumelages semble s'être confirmé, selon tous les témoignages⁶⁵. Outre le transfert effectif de compétences et de savoir-faire, ils ont indubitablement permis de développer la connaissance et la confiance réciproques.

Cela étant, aucune publication synthétique et aucun bilan des jumelages mis en œuvre depuis plus de 25 ans n'ont pu être identifiés, que ce soit au niveau français ou au niveau européen.

L'annexe 10 fournit une présentation plus approfondie du sujet et liste les projets dont la France a été leader.

Au SGAE, les jumelages, qui relevaient auparavant d'un bureau dédié, sont actuellement gérés par le Bureau Voisinage. L'objectif prioritaire est l'appui aux Balkans⁶⁶, puis à l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie. Le SGAE recommande de s'associer avec des EM déjà implantés dans les pays cibles.

Au MA, la gestion des jumelages est confiée à des opérateurs (ENSV-FVI, FAM). Le CGAAER fournit toujours les chefs de projets.

Le MA ne remporte actuellement que peu de succès quand il répond à des demandes de jumelages. Il semble pâtir d'une faible visibilité dans les Balkans.

Les pays candidats auront sans doute, légitimement, du mal à s'approprier les préoccupations croissantes de l'UE en termes d'environnement et de bien-être animal. Les ex-PECO (Pologne, Bulgarie, République tchèque) pourraient être, culturellement, les mieux à même de conduire les jumelages sur ces sujets.

Recommandation : Les jumelages institutionnels

Les jumelages sont des outils stratégiques en termes d'influence française à moyen et long termes, comme en termes de cohésion de l'Union. Le ministère de l'agriculture doit impérativement continuer à s'y impliquer, en veillant à concentrer ses interventions sur une chaîne de valeur identifiée, compte tenu de la rareté de l'expertise mobilisable.

Les jumelages, une fois remportés par le ministère, doivent servir pleinement la stratégie d'influence de la France et être pilotés, coordonnés et valorisés dans ce sens.

Le CGAAER pourrait organiser une task-force interne autour des chefs de projets, chargée

⁶⁵ Voir également l'étude conduite par le SGCI en 2002 : SGCI, 18/06/2002 – Note : Evaluation des jumelages institutionnels mis en place dans les pays candidats dans le cadre du programme PHARE (20020618_bilan Jumelages_SGAE ++.pdf) document de travail interne)

⁶⁶ Sur la base de la stratégie « Un nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux » (Commission européenne - COM(2023) 691 final – 08/11/2023 - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : [Un nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux](#)).

notamment d'animer et professionnaliser le réseau des chefs de projets, de veiller à ce que les conseillers résidents de jumelage et les experts court-terme aient une vision stratégique de leur participation aux missions internationales ou de rédiger un guide à l'attention des chefs de projet.

4. UNE NEGOCIATION DES FONDS STRUCTURELS PEU PRIORITAIRE POUR LA FRANCE

Pour la première fois, des aides sont mises en place pour aider les pays à se préparer à l'adhésion. Le corpus d'outils de pré-adhésion se construit progressivement, et évoluera au fil du temps.

En complément, les aides structurelles destinées aux EM évoluent, afin de pouvoir prendre en compte les besoins des nouveaux EM après leur adhésion. Ces outils d'aide structurelle sont présentés en annexe 11.

Bien que l'enjeu pour la compétitivité future des nouveaux EM ait été identifié très tôt, la négociation des fonds structurels n'est pas apparue comme une priorité pour les autorités françaises, centrées sur la défense de la PAC et des crédits alloués.

D'autres pays ont fait un choix différent :

- la Pologne a fortement négocié ces aides, avant et après l'adhésion, jusqu'à en devenir le principal bénéficiaire de 2014 à 2020 (89 milliards d'euros, contre 43 pour l'Italie, 38 pour l'Espagne, 26 pour la France, 25 pour le Portugal, 20 pour l'Allemagne) ;
- les pays du Sud de l'Union ont âprement négocié leur accord pour l'adhésion, non pas pour préserver la PAC, mais pour élargir largement aux fonds structurels ;
- l'Allemagne a réussi à faire financer largement le développement des länder de l'Est.

Les principaux compétiteurs de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire françaises ont ainsi été largement modernisés grâce à des fonds européens, qui leur ont permis d'investir dans des équipements modernes, recherchant la réduction des coûts et la compétitivité prix. Leur stratégie de négociation a priorisé les fonds structurels par rapport à la PAC.

En ajoutant⁶⁷ les fonds reçus de la PAC aux aides structurelles européennes, de 2014 à 2020, au sein de l'UE-27, il ressort que l'Allemagne reçoit environ 55 milliards d'euros ; la France, l'Italie et l'Espagne environ 70 milliards chacune ; la Pologne, 112 milliards, essentiellement par le fonds de cohésion et l'aide aux régions défavorisées.

Ces estimations montrent l'intérêt de prendre en compte les fonds structurels au même titre que la PAC, ce qui pourrait s'avérer stratégique dans le cadre des négociations d'adhésion en cours. Face à un compétiteur tel que l'Ukraine, les acteurs français pourraient légitimement revendiquer l'accès à des aides structurelles pour leur permettre d'absorber le choc de compétitivité (voir infra).

⁶⁷ Estimations CGAAER

5. LA NEGOCIATION DES SUJETS PAC

Les négociations des sujets agricoles sont protéiformes, en interaction permanente avec les négociations financières, voire avec d'autres sujets que certains pays considèrent comme prioritaires (industrie, transports...).

Nous ne ferons pas ici une présentation exhaustive ou chronologique. Nous présenterons de façon opérationnelle les principaux sujets débattus à l'époque et qu'il serait utile d'avoir en mémoire pour aborder les négociations de la décennie 2020.

5.1. Les sujets abordés avant 2002

Une série de négociations intervient dans l'élaboration des « Positions communes » sur chaque chapitre, et en leur sein pour chaque pays.

Pour les cultures arables, sont ainsi abordés :

- la question des périodes de référence : l'UE-15 a retenu 1995-1999, contre l'avis des pays candidats,
- la nature des productions éligibles aux aides,
- la question des stocks existants (importante dans la PAC de l'époque),
- le catalogue des variétés.

Pour les produits animaux, outre les questions sanitaires et le bien-être animal (voir partie 6), sont abordés le classement des carcasses, et certains standards de qualité.

La question des aides directes est réservée à la fin des négociations, ouvrant ainsi la porte à une négociation concomitante entre la réforme profonde de la PAC et la faisabilité de l'élargissement, malgré les déclarations de la Commission en 1996.

5.2. 2002, année charnière du compromis final sur les aides directes

La Commission formule une proposition le 30/01/2002 dans un document intitulé « L'élargissement et l'agriculture : l'intégration réussie des nouveaux Etats membres ». Au-delà des divers sujets abordés, la première question est celle de l'octroi des aides directes aux nouveaux adhérents.

En entrée de négociation, les positions sont diamétralement opposées : l'Agenda 2000 et les perspectives financières 2000-2006 ont été établis et adoptés avec une hypothèse de non-attribution des aides directes et, en contrepartie, la mise en place de programmes de développement rural renforcés. Les pays candidats sont pour leur part unanimes dans leur volonté d'obtenir la totalité des aides directes au premier jour de l'adhésion.

Une voie médiane est le versement progressif des aides directes, selon un calendrier (*phasing in*), des modalités de calcul (période de référence) et des modalités de versement à définir (aides découplées ou non).

La première approche, poussée par l'Allemagne, a été de proposer une dégressivité de 2 % des aides pour financer l'élargissement, sans plafonnement. Cette dégressivité pouvait s'ajouter à la dégressivité par ailleurs nécessaire concernant la PAC *sensu stricto* :

- taux supplémentaire de dégressivité pour financer les réformes lait + sucre = +1,5 % ;
- taux supplémentaire pour recycler 25 % des transferts vers le second Pilier = +0,5 % ;
- taux supplémentaire si une franchise⁶⁸ est appliquée (5000 euros) = +1 %.

Cette position ne s'avérerait pas acceptable pour la France.

Le Conseil européen de Bruxelles, les 24 et 25 octobre 2002, a validé les propositions de la Commission pour le financement de l'élargissement. Celle-ci propose un scénario qui respecte les plafonds de dépenses en euros constants pour la période 2000-2006 établis lors du Conseil européen de Berlin de mars 1999. A l'époque, des montants avaient été prévus pour financer l'intégration de 6 pays en 2002. Malgré l'écart par rapport à ces hypothèses, le fait que les dépenses montent en puissance progressivement permet que les dépenses pour les 10 nouveaux EM restent sous les plafonds prévus en 1999 pour les années 2004, 2005 et 2006.

	2004		2005		2006	
	UE-15	NEM	UE-15	NEM	UE-15	NEM
Dépenses agricoles	42,8	2,0	41,9	3,6	41,7	3,9
Dépenses non agricoles	48,7	8,8	48,9	9,8	48,6	12,1
Total	91,5	10,8	90,8	13,4	90,3	16,0

Crédits d'engagement (prix 1999), en milliards d'euros

L'essentiel des dépenses pour les nouveaux EM concerne les fonds structurels (environ les deux tiers du total) et les dépenses agricoles (environ 25 %).

Pour ces dernières, les Quinze se sont finalement mis d'accord pour que les nouveaux EM bénéficient partiellement, dès leur adhésion, des aides directes de la PAC, avec un rattrapage du niveau normal sur 10 ans : 25 % en 2004, + 5 % en 2005, 2006, 2007, puis +10 % de 2008 jusqu'en 2013. L'annexe 13 détaille les mesures de *phasing-in*.

Afin de compenser les éventuelles pertes de revenus de leurs agriculteurs, les nouveaux EM pouvaient, pendant deux ans, compléter ces aides directes par un complément national, dit *top-up* national (voir annexe 14).

Cette entente des Quinze sur l'octroi des aides directes aux PECO a constitué le nœud de la dernière ligne droite de la négociation ; elle a été obtenue en contrepartie d'un accord initié par Paris et Berlin, entre le président J. Chirac et le chancelier G. Schröder, au plus haut niveau donc des deux Etats, sur une stabilisation des dépenses agricoles en euros constants (revalorisés de l'inflation) après 2006, pour le PCF 2007-2013. Nominale, les

⁶⁸ La franchise correspond à un seuil d'aides par exploitation en-deçà duquel la dégressivité ne s'applique pas.

subventions seraient stabilisées en euros courants. La différence entre le niveau d'aides en euros courants et les budgets en euros constants permet de boucler les budgets.

Ainsi, le plafonnement annuel des dépenses de marché et des aides directes (rubrique 1 a) de l'Union élargie (UE-25) entre 2007 et 2013 correspond au plafond de Berlin pour 2006, augmenté des dépenses programmées pour les 10 pays candidats à cette date, soit au total 45 306 millions euros (euros 2006). Ce plafond est actualisé chaque année au moyen d'un déflateur⁶⁹ annuel qui a été fixé finalement à 1 %, ce qui aboutit à une enveloppe budgétaire en 2013 de 48 574 millions d'euros, exprimée en euros courants.

Il convient de souligner que cette discipline budgétaire s'applique pour chaque année de la période 2007-2013 et non en moyenne sur l'ensemble de la période. Ces deux dispositions s'entendaient sans préjudice – notamment - des décisions futures de la PAC et du financement de l'UE après 2006, ni des engagements de l'UE vis-à-vis du cycle de Doha. Enfin, le second pilier de la PAC n'est pas concerné par cet engagement, et rien n'est conclu sur le traitement de la Roumanie et de la Bulgarie.

Cette présentation était plus acceptable qu'une dégressivité de 2 % des aides et pouvait être acceptée par le syndicalisme agricole français, la baisse des aides étant compensée par des rendements encore en croissance d'une année sur l'autre.

Il est à noter que cet argument ne pourrait plus être utilisé aujourd'hui pour les agricultures des EM, mais pourrait s'avérer utile pour consolider la position française envers les pays candidats et notamment l'Ukraine, pour laquelle les rendements peuvent encore croître.

Les dépenses de l'Union pour les nouveaux EM sur la période 2004-2006 profitent pour plus de 50 % à la seule Pologne, pour 13 % à la Hongrie et pour 11 % à la République tchèque. Les 25 % restants se répartiront entre les sept autres pays.

La Commission a proposé en outre, pendant une période transitoire, un système simplifié d'aides directes découplées pour les PECO, leur permettant de s'approprier progressivement les système de gestion et de contrôle extrêmement complexe en vigueur⁷⁰.

Cette initiative a eu comme impact majeur d'anticiper le dispositif de la PAC suivante issue de la MTR, et de rendre le changement irréversible, les anciens Etats candidats ne souhaitant pas revenir à l'ancien système.

Cette négociation est finalement très favorable à la France qui, grâce à sa proposition de sortie, a su consolider sa position politique en apparaissant comme favorable à l'élargissement, a sauvé la PAC sur la période 2007-2013 - ce qui était son objectif premier - et a découplé l'élargissement des discussions ultérieures sur la PAC.

Selon nos interlocuteurs, ce succès a été possible grâce à plusieurs ressources qu'il faudrait prévoir pour les futures réflexions sur l'adhésion de l'Ukraine, les refontes de la PAC ou de la politique de cohésion :

⁶⁹ Le déflateur est le quotient multiplié par 100 entre la somme nominale (euros courants) et la somme réelle (en euros constants)

⁷⁰ Ce « système simplifié » n'est pas présenté dans le présent rapport car il ne serait plus transposable dans le contexte de la PAC actuelle.

- *au sein du MA, des équipes organisées pour être très réactives et expertes sur la connaissance fine de la PAC et ses implications budgétaires,*
- *la disponibilité d'un simulateur performant⁷¹,*
- *l'appui du président de la République lui-même et de son cabinet, les positions interministérielles sur le sujet étant plus partagées,*
- *un lobbying en amont, aussi bien de l'Elysée que des services, auprès des interlocuteurs, notamment polonais.*

5.3. Discussions post-2002

La question du lien entre réforme de la PAC et décision sur le financement de l'élargissement est devenue caduque après l'accord de Bruxelles d'octobre 2002.

Les discussions se sont poursuivies de façon quasi-indépendante sur la réforme de la PAC pour l'UE-15 dans le cadre de la MTR, sur les sujets qui avait été ouverts auparavant dans le cadre de l'élargissement :

- modulation des aides directes sur l'assiette totale des aides du premier pilier dont est déduite une franchise ; ceci avait un impact sur le montant reçu du premier pilier par les exploitations, et la part de financement qui revenait au second pilier ;
- élargissement du découplage des aides (accord de juin 2003 à appliquer avant janvier 2006) ;
- dégressivité pour financer notamment les réformes de la PAC sur certaines OCM ;
- gel des terres.

5.4. Mesures non retenues

5.4.1. Le plafonnement des aides

En 2002, la Commission propose, en complément d'autres mesures, de plafonner le montant total des aides à un maximum de 300 000 euros par exploitation (déduction faite de la franchise et du prélèvement « modulation dynamique »).

Le schéma était de calculer l'enveloppe sur l'ensemble de la SAU, le pays appliquant ensuite le plafonnement au niveau national, en réinjectant les montants sur les hectares non plafonnés.

Une évaluation conduite à l'époque estimait, sous réserve des hypothèses méthodologiques, que cette mesure ne devrait concerner qu'environ 1 500 exploitations agricoles professionnelles dans toute l'UE-15. Plus de 80 % sont en Allemagne. Il s'agit principalement de très grandes exploitations (près de 2 000 hectares en moyenne) utilisant une importante main d'œuvre. La mesure permettrait de dégager un budget global d'environ 400 millions d'euros la première année, et 250 millions la dernière. Sur la période de 7 ans considérée, le plafonnement conduirait à un prélèvement total de 2,2 milliards d'euros.

L'Allemagne s'est fermement opposée à cette mesure, qui aurait impacté toute l'économie agricole de l'ex-RDA. La République tchèque, l'Espagne, la Roumanie, étaient également

⁷¹ Les simulations étaient réalisées en France à partir du modèle PECARI (BAEP, DAF).

dans le camp des opposants, ainsi que le Royaume-Uni (car la proposition comportait un plafonnement des aides pour les troupeaux ovins).

La France ne s'est pas réellement positionnée, laissant d'autres pays plus concernés conduire les négociations. Mais les grandes structures françaises - et la FNSEA - étaient opposées au plafonnement, le risque étant, même si elles n'étaient pas concernées au départ, que les paramètres évoluent ultérieurement. Il n'y a pas eu de réel travail sur ce sujet en France.

Le plafonnement des aides n'a finalement pas été retenu. En 2004, une nouvelle modulation est proposée, très différente de la modulation dynamique annoncée par la communication de juillet 2002. Elle comprend un taux de réduction des aides directes progressif en fonction de tranches d'aides. En contrepartie, il n'y a plus de dispositif de plafonnement par exploitation.

Le plafonnement bien compris permettrait d'amortir le choc des élargissements sur le budget UE⁷². Dans les propositions antérieures, le plafonnement serait intervenu après répartition des enveloppes nationales et avec une approche binaire du seuil. D'autres approches sont possibles : (1) appliquer le plafonnement avant la répartition des enveloppes nationales ; (2) attribuer des aides dégressives au-delà de différents seuils (sur le modèle des paiements redistributifs).

Le plafonnement serait bien entendu introduit pour tous les EM, l'enjeu portant ensuite sur la détermination des seuils. Cette solution contribuerait à permettre d'intégrer l'Ukraine à un coût supportable, compte tenu de l'existence de très grandes exploitations dans ce pays (voir partie 7).

5.4.2. La renationalisation (partielle) de la PAC

La question d'une renationalisation du budget de la PAC, et donc des politiques agricoles, s'est posée à plusieurs reprises. Cette renationalisation pouvait être soit partielle (renationalisation du seul objectif 1⁷³ de la PAC, avec une dégressivité plus ou moins marquée des aides directes), soit totale. L'idée a été poussée à plusieurs reprises par le Royaume-Uni et les EM du Nord avant, pendant et après les négociations d'adhésions. Ainsi, la place conférée à la MTR est expliquée par cette remise en cause fondamentale de la PAC.

Sur le plan national, cette idée aurait été envisagée, par le ministère du budget notamment, dans le contexte du chèque britannique, à la lumière du taux de retour français pour les financements européens agricoles, qui s'était dégradé, la France étant devenue contributrice nette au budget européen.

Pour le futur, la nouvelle PAC ayant laissé plus de place aux EM, et la pression sur le budget étant la plus forte depuis plusieurs décennies (voir infra), la question de la renationalisation

⁷² Le commissaire européen à l'Agriculture, Janusz Wojciechowski, a pris position en faveur d'un plafonnement des subventions agricoles dans la perspective de l'intégration de l'Ukraine.

⁷³ Dans les années 2000, l'Objectif 1 visait à soutenir les marchés agricoles et réguler le prix des produits (financement par le FEOGA-Garantie).

de la PAC pourrait revenir avec plus d'acuité pour permettre de financer d'autres politiques européennes.

5.5. Cas particuliers : Chypre et Croatie

5.5.1. Chypre, intégration d'un pays partiellement occupé

Chypre présente un intérêt en tant que pays ayant déposé une demande d'adhésion (en 1990) et intégré l'UE (en 2004), alors qu'une partie de son territoire était occupée⁷⁴.

Comment la partie occupée a-t-elle été prise en compte pour le calcul des aides et notamment des surfaces agricoles éligibles ?

La République de Chypre est réputée exercer *de jure* sa souveraineté sur l'ensemble de l'île⁷⁵. Le Traité d'adhésion a été écrit en préservant une certaine « ambiguïté constructive »⁷⁶ : rien n'est dit sur le statut du territoire dans les documents d'adhésion. L'île y est considérée comme unifiée - ce qui se justifiait d'autant plus qu'un plan de paix visant à réunifier l'île était en cours de négociation⁷⁷.

Cela étant, même si la partie nord de l'île représente 39 % du territoire, les surfaces agricoles correspondant (moins de 100 000 ha) restent très faibles au regard du budget de la PAC. Il n'y avait pas d'enjeu budgétaire.

La jurisprudence chypriote confirme qu'un pays partiellement occupé peut intégrer l'UE. Mais sa transposition à l'Ukraine resterait sans doute limitée, compte tenu des différences d'échelle et d'enjeux géostratégiques.

5.5.2. La question des terres minées en Croatie

L'adhésion de la Croatie a posé la question de l'éligibilité des terres minées à usage agricole aux aides directes de la PAC⁷⁸, ainsi que de la prise en compte budgétaire des sommes correspondantes⁷⁹.

Une réserve nationale spéciale pour les terres agricoles minées, enveloppe séparée de la rubrique 2 (aides directes), a été mise en place, afin d'attribuer des droits au paiement aux agriculteurs ayant des terres déminées utilisées à des fins agricoles⁸⁰.

⁷⁴ Le tiers nord de l'île de Chypre est sous contrôle turc depuis 1974. Il s'est proclamé République turque de Chypre du Nord (RTCN) en 1983. Celle-ci n'est pas reconnue par l'ONU, dont les troupes contrôlent la ligne verte entre les deux zones.

⁷⁵ La superficie totale de l'île est d'environ 9 000 km². La partie sud, intégrée dans l'UE, représente environ 61 % du territoire (5 896 km²) duquel il faut soustraire la superficie contrôlée par les casques bleus de l'ONU (la ligne verte), de l'ordre de 3,7 % du territoire.

⁷⁶ Source : document interne (TD).

⁷⁷ Le plan de paix de l'ONU, proposant de réunifier l'île, a été rejeté par référendum le 24 avril 2024, soit quelques jours avant la date d'entrée de Chypre dans l'UE (1^{er} mai 2024).

NB : Dans la perspective d'une réunification de l'île, la partie nord de l'île avait reçu un soutien financier et technique spécifique de l'UE pour préparer la reprise de l'acquis communautaire, mais sans bénéficier des programmes de préadhésion standards de l'UE.

⁷⁸ Seul le sujet des aides directes de la PAC est abordé ici, et non la question des terres agricoles minées dans son ensemble.

⁷⁹ Pour mémoire, la guerre en Croatie s'est terminée en 1995, et les négociations d'adhésion ont commencé en 2005. De 1998 à 2005, l'UE a contribué à divers programmes de déminages.

⁸⁰ Elles devaient bien entendu par ailleurs répondre aux critères généraux d'éligibilité des terres aux aides directes, notamment être utilisées pour des activités agricoles et être maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.

La Croatie avait opté pour un régime simplifié d'attribution des aides directes à l'hectare avec *phasing-in* sur 10 ans (article 121). L'attribution des aides via la réserve, disponible 10 ans à compter de la date d'adhésion, a intégré les contraintes du *phasing-in*.

Les montants maximaux attribués à la réserve, inscrits dans l'Acte d'adhésion, sont de 9,6 millions d'euros⁸¹, avec une montée en puissance sur 10 ans, de 2,4 millions la première année à 9,6 millions la 10^{ème} année.

Selon les termes de l'Acte d'adhésion (voir annexe 15), la première année (2013), les droits au paiement sont attribués sur la base des terres qui ont été (i) déminées et (ii) déclarées par les agriculteurs dans les demandes d'aide présentées au cours de la première année de mise en œuvre du régime de paiement unique et (iii) réutilisées à des fins agricoles entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31/12/2012 (période de préadhésion). Les années suivantes et pendant 10 ans, les droits au paiement sont attribués sur la base des terres déminées déclarées par les agriculteurs au cours de l'année en question, à condition que ces terres aient été réutilisées à des fins agricoles au cours de l'année civile précédente.

En 2013, une surface de 32.260 hectares⁸² de terres agricoles a été prise en compte pour le calcul de l'enveloppe financière spéciale, ce qui représenterait quelques 2 % de la surface agricole du pays⁸³.

Selon des notes internes françaises, le système pour le déboursement de ces aides étant très contraignant, la Commission estimait peu probable que la Croatie parvienne à utiliser toute l'enveloppe. La part de l'enveloppe non utilisée au cours de l'année concernée reviendrait dans le budget UE. Après la date d'expiration de la réserve (dix ans après la date d'adhésion), les montants issus de cette réserve qui auront été attribués seront ajoutés au plafond national (tableau 3 de l'annexe VIII du règlement (CE) n°73/2009 du Conseil)⁸⁴.

En avril 2024, l'Ukraine est déjà l'un des pays les plus minés. Les zones à déminer pourraient concerner un tiers du pays. L'ordre de grandeur est radicalement différent.

5.6. Roumanie, Bulgarie et Croatie

Le Traité d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie a été signé le 25 avril 2005.

Il semblerait, selon les documents consultés et surtout, selon les témoignages, que cette négociation se soit inscrite dans le prolongement de la précédente, sans dramatisation, sans nouveaux enjeux majeurs.

Le cadre défini pour l'adhésion des 10 premiers EM (*phasing-in*, *top-up*) a été intégralement repris, avec globalement les mêmes paramètres, le *phasing-in* s'achevant en 2016.

⁸¹ En 2011, la Croatie demandait 12,6 millions d'euros.

⁸² Les estimations initiales de la Commission évaluaient les surfaces concernées de 27.000 à 29.000 hectares sur 10 ans.

⁸³ Les chiffres concernant la surface agricole de la Croatie en 2013 sont variables selon les sources. Une surface de 15.673 km² a été retenue ici (source Banque mondiale).

⁸⁴ Les montants effectivement consommés pourront être demandés à la Commission.

Le cadre financier est resté, pour la PAC, celui défini en 2003, sans enveloppe complémentaire pour absorber l'arrivée des deux nouveaux EM. Les pistes évoquées dans les travaux préparatoires par la DGPE ne semblent pas avoir été suivies : augmentation du budget de l'objectif 1, augmentation du déflateur de 1 % à 1,2 %, utilisation ultérieure des fonds de préadhésion en crédits de paiement non utilisés par les pays candidats. Ces travaux se sont basés sur la comparaison entre les estimations d'un modèle de la Commission, et celui d'un modèle du ministère du budget.

Un point nouveau, mais indépendant des sujets agricoles, était l'ajout d'une clause de sauvegarde spécifique permettant, le cas échéant, de retarder l'adhésion de l'un ou l'autre des deux pays en cas de retard sur la mise en œuvre de l'acquis de l'Union.

Pour la Croatie, la candidature a été déposée en 2003, le Traité d'adhésion a été signé en décembre 2011, pour une effectivité le 1^{er} juillet 2013. Malgré la négociation qui était en cours pour le CFP 2014-2020, les mêmes modalités de *phasing-in* que pour les autres élargissements ont été retenues, le *phasing in* se terminant en 2022, assorties de règles de *top-up* un peu adaptées. La mission n'a pas d'information sur les aspects budgétaires de ce dernier dossier.

6. LA NEGOCIATION DES SUJETS SANITAIRES

Les questions sanitaires vétérinaires constituent un enjeu à part lors de l'élargissement à l'Est. Les pays candidats doivent s'approprier en quelques années des normes qui ont été notablement renforcées depuis l'ouverture du marché unique en 1993, et contrôler l'entrée de produits provenant des pays tiers et en particulier ceux situés plus à l'Est.

Ces questions constituent un bloc relativement indépendant dans les négociations. Elles relèvent de services (DGAI en France) et d'une comitologie bruxelloise (CPCASA, COREPER⁸⁵) différents des questions agricoles et budgétaires, avec lesquelles il y a très peu d'interactions. La logique de négociation ne donne d'ailleurs pas lieu aux mêmes jeux d'acteurs que pour la PAC, ni en interministériel, ni au niveau européen.

La France des années 2000 est traumatisée par l'accumulation de crises sanitaires : deuxième crise de l'ESB, sang contaminé, fièvre aphteuse au Royaume-Uni (2001), Tchernobyl, dioxine, début des débats sur les OGM, etc. Le risque politique conduit à une surenchère, exacerbée dans le contexte de la cohabitation Chirac-Jospin (1997–2002) dès qu'il s'agit de la protection du consommateur⁸⁶. Or, le contexte sanitaire des PECO est, comme leur niveau de vie, très différent de celui de l'UE-15. La rage, par exemple, est encore présente en Roumanie, y compris humaine.

⁸⁵ Le Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale (CPCASA) a remplacé, en 2002, quatre comités dont le Comité Vétérinaire Permanent (CVP). Les sujets relèvent ensuite de la filière dite COREPER (Comité des Représentants Permanents).

⁸⁶ En coordination interministérielle, les ministères chargés de la santé, de l'environnement voire du budget, surenchérisaient sur les propositions du MA. Le MAE allait dans le même sens.

Les représentants français ont des instructions strictes et la sécurité sanitaire fait partie des lignes rouges posées dans la négociation⁸⁷, aux côtés de la sécurité nucléaire et des mouvements des personnes.

On notera que les sujets sanitaires ne sont pas entrés en concurrence avec les sujets économiques et n'ont pas nécessité d'arbitrage politique à haut niveau. La solution est venue de la Commission, qui a proposé d'accorder des délais d'adaptation *via* des dispositions transitoires – ce qui contribuait par ailleurs à équilibrer les concessions faites par les PECO sur le *phasing-in* des aides directes.

6.1. Trois sujets prioritaires

Tout au long du processus de négociations, la France a porté trois sujets majeurs :

- la prévention et la lutte contre les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST) ;
- les contrôles aux frontières externes et les postes d'inspection frontaliers (PIF) ;
- la mise aux normes des établissements traitant des produits animaux (abattoirs, ateliers de découpe, laiteries, etc.) - et la capacité des pays à contrôler les dérogations.

Les autres sujets étaient suivis dans la filière COREPER, mais sans nécessiter d'instructions ou de négociations interministérielles spécifiques.

6.1.1. Les ESST

La France avait été l'un des pays les plus impactés par les crises de l'ESB. Elle était très suspicieuse vis-à-vis des nouveaux EM, car cette maladie ne se détecte que si on la cherche avec des moyens adaptés. Ce sujet était l'un des moteurs des candidatures françaises aux jumelages, afin de connaître la qualité des systèmes mis en place.

6.1.2. Les PIF : l'enjeu clef de protection aux frontières

Dans le contexte de l'ouverture du marché unique (1993) et de l'espace Schengen (1995), l'élargissement à l'est et au sud pose un enjeu majeur de protection du territoire européen⁸⁸. Dans le domaine vétérinaire, la situation sanitaire des pays voisins et les nombreux trafics au sein de la zone constituent de réelles menaces.

Les PIF, points d'entrée exclusifs pour les animaux vivants ou les denrées, doivent être mis aux normes, non seulement en termes d'infrastructures et d'équipement (notamment grâce aux financements du programme PHARE), mais aussi en termes de procédures de contrôle et de formation des personnels. La France, soutenue notamment par la Finlande et l'Allemagne, était particulièrement vigilante sur ce sujet.

Des PIF performants devront être mis en place aux futures frontières Est, et l'enjeu premier ne sera pas sanitaire. La question de placer des fonctionnaires européens aux frontières

⁸⁷ Les autres EM ne sont pas forcément dans le même esprit... jusqu'à ce qu'ils découvrent leurs premiers cas d'ESB.

⁸⁸ Voir notamment : SENAT – [L'élargissement de l'Union européenne : état des lieux](#) - Rapport d'information n° 295 (2001-2002), déposé le 23 avril 2002 - Hubert HAENEL, Denis BADRÉ, Marcel DENEUX, Serge LAGAUCHE, Simon SUTOUR, Sénateurs, 23/04/2002 (page 18).

extérieures devra de nouveau être posée, pour les douanes comme pour le sanitaire (sur le principe du SIVEP⁸⁹ en France ou de FRONTEX pour l'UE⁹⁰).

6.1.3. La mise aux normes des établissements de transformation

La mise aux normes de l'UE représente un saut qualitatif important pour les établissements de transformation alimentaire des PECO. Certains rencontrent des difficultés, légitimes, pour s'y conformer avant la date d'adhésion.

La solution proposée par la Commission est d'accorder des mesures dérogatoires transitoires, négociées au cas par cas, pour chaque pays et chaque établissement, les produits concernés étant exclusivement réservés au marché national⁹¹. Cette solution, technique et pragmatique, a été acceptée par les EM, malgré des réticences, notamment de la part de EM frontaliers. Les dérogations figurent dans les Actes d'adhésion, qui prévoient par ailleurs que d'autres dispositions puissent être négociées ensuite (voir 3.3).

Sont concernés les secteurs de la viande, du lait, des ovoproduits, des poissons et produits de la pêche, et des sous-produits animaux. Les négociations auront été particulièrement ardues avec la Pologne⁹² pour le cas de laiteries dites « mixtes », qui pourraient recevoir du lait destiné au marché UE et du lait dérogatoire réservé au marché national.

L'annexe 17 détaille les enjeux et les mesures mises en place.

6.1.4. Mesures complémentaires

Les réserves des EM sont levées par l'inclusion, dans chacun des Actes d'adhésion, de clauses de sauvegardes générales, à portée plutôt économique, mais également de la possibilité d'adopter des mesures transitoires spécifiques dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire (voir 3.3 et annexe 16).

6.2. Les autres sujets sanitaires

6.2.1. Santé végétale

Les sujets phytosanitaires comptaient peu, mis à part l'agrément des produits phytopharmaceutiques, un peu de santé végétale et les contrôles en frontières (ce dernier dossier étant commun avec les produits animaux).

Neuf pays sur 13 ont négocié des dérogations temporaires dans le domaine de la législation agricole phytosanitaire. Ces mesures sont très spécifiques. Pour la Pologne par exemple, elles portent sur la lutte contre la galle verruqueuse de la pomme de terre⁹³, le report des

⁸⁹ Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières, service de la DGAI qui regroupe tous les PIF français.

⁹⁰ Frontex, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, aide les pays de l'UE et de l'espace Schengen à gérer les frontières extérieures de l'Union et à lutter contre la criminalité transfrontière.

⁹¹ Les anciens EM ont eux aussi connu, au début du marché unique, des établissements qui ne pouvaient commercialiser que sur le marché local ou national.

⁹² La Bulgarie bénéficiera de dispositions analogues ensuite.

⁹³ Acte d'adhésion (p. 822) et Conférence d'adhésion à l'Union européenne – POLOGNE – Position commune de l'Union européenne, chapitre 7 Agriculture (partie législation vétérinaire et phytosanitaire) CONF-PL 102/02, 26/11/2002, 27 pages (20021126_POLOGNE_PPC-SPS_SGAE +.pdf), point 99, page 22

dates limites pour la transmission d'informations pour des produits phytopharmaceutiques⁹⁴ et la commercialisation de matériels forestiers de reproduction. Les thèmes par pays figurent en annexe 18.

6.2.2. Santé animale

La santé animale est gérée par la Commission, avec notamment l'accompagnement financier de programmes d'éradication pour la tuberculose, la brucellose et la leucose. Le coût de ces programmes reste raisonnable par rapport aux montants de la PAC et ne donnera pas lieu à des débats majeurs.

Ce domaine ne se prête pas à des dérogations. Les seules qui figurent dans les Actes d'adhésion concernent le processus de déclaration du statut sanitaire.

6.2.3. Bien-être animal

Dans les années 2000, le bien-être animal n'est pas un enjeu de négociation pour les PECO.

Des délais supplémentaires ont été accordées pour la mise aux normes des cages des poules pondeuses, avec des dispositions très précises pour chacun des six pays concernés (voir annexe 19).

En 2024, en pratique, les enjeux restent faibles en termes de bien-être animal. D'une part, la réglementation UE a peu évolué⁹⁵. D'autre part, les pays candidats ont peu d'élevage.

L'Ukraine sera concernée pour la taille des cages des poules, ce d'autant plus que, lors du changement de règles dans l'UE, les Pays-Bas lui ont vendu des cages. Ce sont de grands groupes qui devraient avoir la capacité de s'adapter - mais ils ne respectent pas encore les normes UE, alors que ce devait être le cas dès avant la guerre (dans le cadre de l'Accord de partenariat).

La pression verte et animaliste est beaucoup moins prégnante dans les pays candidats. Un écart culturel s'est creusé, qui peut perturber la reprise de l'acquis, sa compréhension même, sur des sujets tels que le bien-être animal, l'environnement... (voir aussi la rubrique Jumelages 3.4).

6.3. L'implication de la France

La France s'est souvent positionnée comme un pays exigeant lors des négociations⁹⁶, aiguillonnant la Commission sur la rigueur à avoir avec les futurs entrants, proposant des méthodes de travail pour le monitoring de l'acquis (il fallait tout concevoir), exigeant des missions de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) pour vérifier la mise en œuvre effective

⁹⁴ Idem, point 108A, page 26

⁹⁵ Bien-être à la ferme : date de 25 ans - Veaux : ne concerne pas vraiment les candidats actuels – Porcs - Poules pondeuses - Poulets de chair – Transport (révision en cours, mais cela devrait prendre du temps, et ce n'est pas un enjeu pour les candidats actuels) – Abattage - Foie gras (texte du conseil de l'Europe) : ne concerne pas les candidats actuels. Outre les transports, seul un règlement sur le BEA des chiens et des chats est en cours.

⁹⁶ Les archives du SGAE montrent que la DGAL suit de très près les négociations et alerte très régulièrement sur les retards de transposition et autres, dénonçant des « différences substantielles » voire des « fossés » entre la législation UE et celle des pays candidats.

des mesures sur le terrain – ainsi que la communication des rapports de ces inspections, etc.

La DGAL s'est mobilisée tant pour préparer les négociations, conduites par la Commission, que pour se déplacer dans les pays concernés, notamment pour les jumelages (en amont, puis en tant qu'experts).

La France, pays agricole et de forte tradition alimentaire, a de longue date un haut niveau d'exigences sanitaires. Elle bénéficie par ailleurs d'une forte culture administrative, notamment dans les Services vétérinaires, et d'une organisation centralisée, particulièrement performante dans le domaine sanitaire - à la différence de l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne dont les respectivement Lander, Régions ou Autonomies peuvent avoir des positions divergentes.

De nos jours, les sujets sanitaires seront-ils plus ou moins audibles ? Le contexte est différent, avec une approche de plus en plus intégrée et matricielle des sujets sanitaires (One Health, environnement, OGM, etc.) et une pression sociétale croissante. On y rattache des normes de production (bien-être animal, antibiotiques, phytosanitaires), pour lesquelles il existe de larges marges d'interprétation, et qui impactent directement la compétitivité. Cependant, la complexité porte sur les concepts plus que sur la transposition. Les négociations devaient être conduites sur les mêmes bases que pour les précédentes adhésions.

7. QUE NOUS APPREND LE PASSE SUR LES ENJEUX ET LES QUESTIONNEMENTS POSSIBLES POUR UNE FUTURE ADHESION DE L'UKRAINE ?

7.1. Actualités des processus d'élargissement

Cette actualité est résumée en annexe 18.

7.2. Le cas particulier de l'Ukraine : des contextes agricoles, structurels et politiques exacerbés⁹⁷

L'annexe 21 présente les principales caractéristiques de l'agriculture ukrainienne.

Il en ressort une forte compétitivité d'une partie de cette agriculture à l'export, qui concurrence directement certaines productions agricoles de l'UE-27. Cette agriculture a fait l'objet d'importants investissements étrangers.

Sur le plan foncier, la réforme n'étant pas finalisée, il conviendra d'être vigilant sur la protection des investissements étrangers en Ukraine.

⁹⁷ IDDRI - Régnier, E., Catallo, A. (2024). [Le secteur agricole ukrainien : présentation et enjeux à l'aune d'un éventuel élargissement de l'Union européenne](#). Étude N°03/24, Iddri, Paris, France, 17 pages (IDDRI_202406_ST0324-Ukraine UE_Regnier Catallo.pdf) et OFCE, SciencesPo - Sandrine Levasseur, [L'agriculture ukrainienne sous tension](#), Sciences Po OFCE Working Paper, n° 10/2022, 20 pages.

7.2.1. Un poids international avéré et des exportations croissantes vers l'Europe⁹⁸

En moyenne, au cours des années 2018-2020, l'Ukraine a exporté 50 millions de tonnes de céréales, faisant d'elle le quatrième plus gros exportateur de céréales au niveau mondial, au coude à coude avec l'Argentine (52 millions de tonnes) et la Russie (45 millions), mais encore très loin des Etats-Unis (90 millions). La France, au septième rang des exportateurs, a vendu 30 millions de tonnes de céréales sur les marchés mondiaux. L'Ukraine est aussi un acteur majeur en termes d'exportations de produits dérivés des oléagineux puisque, au cours des cinq dernières années, elle a représenté à elle seule 52 % des exportations d'huiles végétales. Près de 400 millions de personnes dépendraient des exportations ukrainiennes pour leur approvisionnement (Moyen-Orient, Afrique de l'Est).

Depuis 2016, l'UE est la principale destination d'exportation, pour une valeur de 7,7 milliards d'euros en 2021. Les principaux pays clients sont les Pays-Bas, l'Espagne, l'Italie, en partie pour l'alimentation animale, la Pologne et l'Allemagne. La balance agro-alimentaire est cependant négative car l'Ukraine importe des produits manufacturés à plus forte valeur ajoutée. Cette forte présence a été facilitée par un accord d'association entre l'UE, la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) et l'Ukraine signé en 2014 et ratifié par les EM en 2017. L'« *EU-Ukraine solidarity lanes* » de 2022 a accentué la libéralisation temporaire du commerce pour faciliter les exportations par voie routière, ferroviaire ou fluviale vers les pays voisins.

Dans les pays de l'UE bien placés sur la recherche de prix bas, la concurrence sur les prix des biens alimentaires dans l'UE a fortement incité les industries à rechercher des matières premières à prix bas en Ukraine.

Que ce soit par les facilités accordées, la solvabilité du marché européen, ou la construction de nouvelles voies de transport, la production ukrainienne trouvera comme premier débouché le marché interne européen. Le risque d'éviction de la production française, moins compétitive sur le prix se posera de façon de plus en plus aigüe.

Les autres pays importateurs de productions ukrainiennes sont notamment la Chine et l'Inde (4,2 milliards d'euros et 2 milliards respectivement).

7.2.2. Le coût de la reconstruction et coût de la PAC

Coût des destructions et de la reconstruction⁹⁹

Au-delà des pertes humaines et de la perte de revenus agricoles, l'Ukraine est touchée structurellement dans le secteur agricole :

- par les destructions d'investissements agricoles : 10,3 M Us\$ sur des actifs agricoles et des capacités de stockage,
- par la destruction du barrage de Kakhova qui irriguait 800 000 hectares,

⁹⁸ Parlement européen, European Parliamentary Research Service (EPRS) - [Ukrainian agriculture: From Russian invasion to EU integration](#), Briefing, Antonio Albaladejo Román, April 2024, 12 pages (PE_EPRS_Ukrainian agriculture_April2024.pdf).

⁹⁹ Parlement européen, European Parliamentary Research Service (EPRS) - [Ukrainian agriculture: From Russian invasion to EU integration](#), Briefing, Antonio Albaladejo Román, April 2024, 12 pages (PE_EPRS_Ukrainian agriculture_April2024.pdf)

- par le minage de 174 000 km², qui nécessite 32 milliards d'US \$ pour le déminage.

Une estimation de *Kiev School of Economics* estime à 56 milliards d'US \$ le coût de la reconstruction et remise à niveau de l'agriculture.

Cette reconstruction sera conçue pour conférer à l'agriculture ukrainienne un surplus de compétitivité et de durabilité. Elle est la première priorité de l'Ukraine, les exportations agricoles représentant 60 % des exportations annuelles du pays.

Pour financer cela, l'UE a d'ores et déjà approuvé 50 milliards d'euros de facilité, dont 13 de dons, jusqu'en 2027. Des donateurs sont appelés à contribution. La confiscation de 300 milliards US\$ de biens russes est également envisagée.

Processus et coût de la PAC

Comme en 1995, l'élargissement est considéré dans plusieurs discours officiels (voir infra) comme devant être précédé par une importante réforme de la PAC. Mais, la communication récente du Centre de recherche du parlement européen (EPRS)¹⁰⁰ contient des erreurs historiques quant au lien entre réformes successives de la PAC et élargissements. En effet, en réalité :

- l'adhésion de l'Espagne et du Portugal n'a pas fait évoluer la PAC, mais a conduit à mettre en place les montants compensatoires (MCA et MCE) ; il s'agissait donc d'une adaptation ;
- les adhésions de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande ont vu le versement d'aides directes de la part des Etats candidats à leur agriculture (voir supra) afin de contrebalancer les effets du marché unique, les prix agricoles ou les aides étant supérieurs dans les trois pays ;
- un accord du plus haut niveau sur le maintien du budget de la PAC a été nécessaire pour débloquer, en octobre 2002, les négociations d'adhésions et estimer la capacité budgétaire de l'intégration (voir supra) ; malgré la tentative des pays du Nord, la réforme de la PAC et l'élargissement n'ont pas été liés, pour des aspects budgétaires, même si les années suivantes ont été denses en négociations sur les nouvelles modalités à appliquer (aides directes découplées notamment).

Il est donc faux d'affirmer qu'adhésion nouvelle et réforme de la PAC sont liées de façon automatique. Mais il est exact de lier les deux s'agissant de la vigilance très forte à adopter dans les négociations. En revanche, il est peut-être plus efficace de lier politique de cohésion et PAC, la part des fonds structurels délivrés avant et après l'adhésion s'avérant un facteur majeur de compétitivité ultérieure.

La communication de la Commission européenne¹⁰¹ (voir infra) est plus prudente que l'EPRS, mais tout aussi résolue sur la nécessité de revoir en profondeur les diverses politiques publiques, dont politique de cohésion et PAC.

¹⁰⁰ idem

¹⁰¹ Commission européenne - COM(2024) 146 final – 20/03/2024 - Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil [sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement](#)

Les estimations du coût de l'adhésion de l'Ukraine à la PAC sont variables, selon l'état de l'acquis lors de l'adhésion, la durée du *phasing in*, la période de référence retenue, l'éligibilité ou non aux aides des agroholding¹⁰², etc. Une étude de juin 2024¹⁰³ estime ce coût à 136 milliards d'euros, ou 110 si les territoires occupés devaient le demeurer, dont 32 milliards pour la politique de cohésion, 85 pour la PAC, sans oublier le coût de la reconstruction, estimé à cette date à quelque 500 milliards. Pour financer cette adhésion à budget constant, tous les EM subiraient une baisse significative de l'aide budgétaire européenne (-20 %) et la PAC actuelle serait remise en question. En effet, avec la PAC actuelle, l'Ukraine devrait recevoir de 10 à 12 milliards d'euros annuels (à comparer aux 9,3 reçus actuellement par la France).

Ainsi, plusieurs scénarii apparaissent :

- adhésion tardive de l'Ukraine (vers 2040) ;
- *phasing-in* allongé permettant de financer progressivement l'adhésion puis les politiques européennes, et de mieux intégrer l'apport massif de ces subventions (l'agriculture ukrainienne passerait d'un montant actuel de 600 millions d'euros de subventions et d'aides fiscales nationales, à plus de 10 milliards d'euros financés par la PAC, hors politique de cohésion) ;
- appliquer seulement une partie des politiques d'aide européennes ; ce scénario peu réaliste serait délétère pour les relations futures ;
- une aide versée une fois l'acquis de l'Union intégralement repris, notamment pour ce qui est des normes environnementales et sociales, la compétitivité de l'Ukraine étant bien supérieure à celle des EM.

Selon la mission, il pourrait également être imaginé une clause de rendez-vous, à 2 et 5 ans après adhésion, permettant d'évaluer l'impact de l'arrivée de l'Ukraine et le choc de compétitivité pour les agricultures et les IAA européennes. Ceci justifierait, le cas échéant, une augmentation (massive) des aides structurelles au bénéfice des 27 anciens EM - et au premier chef de la France.

Tous ces aspects devront être mis en balance avec l'apport de l'Ukraine dans la souveraineté européenne (alimentation animale notamment) et dans le poids géostratégique de l'UE.

Parallèlement à la définition d'une stratégie proactive pour la PAC (voir supra), il est urgent de définir, pour mi-2025, la position de la France, ses attentes, sa tactique vis-à-vis de l'adhésion de l'Ukraine, en ne se focalisant pas sur la seule PAC.

¹⁰² Il est à noter que le financement des agroholding sera peut-être souhaité par les gros investisseurs basés à Chypre, Pays-Bas, Pologne, Danemark et Allemagne, afin de sécuriser la rentabilité des capitaux investis.

¹⁰³ IDDRI - Régnier, E., Catallo, A. (2024). [Le secteur agricole ukrainien : présentation et enjeux à l'aune d'un éventuel élargissement de l'Union européenne..](#)

7.2.3. Enjeux et méthode de travail proposée par la Commission¹⁰⁴

Un satisfecit complet sur la politique d'élargissement passée et une nécessité affirmée d'évaluation préalable des principales politiques européennes

La communication de la Commission citée plus haut souligne l'impact positif des élargissements précédents : nouveaux marchés pour tous, avancées de la démocratie, croissance économique, influence mondiale, gains de prospérité et investissements étrangers, protection sociale, etc. En outre, l'Ukraine renforcera la sécurité alimentaire de l'Europe.

Méthode de travail préconisée par la Commission

La méthode de travail préconisée est en partie nouvelle et complexe en raison des évolutions suivantes.

En premier lieu, un alignement accru entre les processus de « semestre européen » (*reporting* des EM) et d'élargissement pourrait être envisagé : tous les pays candidats et candidats potentiels soumettent chaque année à la Commission leurs programmes de réforme économique, axés sur les réformes visant à stimuler la compétitivité et à améliorer les conditions propices à une croissance inclusive et à la création d'emplois.

En second lieu, ces programmes sont évalués dans une première enceinte, nouvelle, par la Commission et la Banque centrale européenne, puis discutés par le Conseil des affaires générales (CAG) (et le cas échéant le Conseil des ministres spécialisé) et les pays concernés par l'élargissement.

Les EM, dont la France, auront plus de mal à faire entendre leurs points de vue et leurs contraintes qu'en 2002, car les premières enceintes de discussion sont techniques et non pas centrées sur le recueil des avis des EM. En outre, la France n'est plus au centre de gravité de l'Europe, contrairement à 2002 (voir supra).

Enfin, « *la Commission européenne [et l'Union européenne] offrent aux pays candidats et candidats potentiels des pistes améliorées pour une « intégration progressive » des pays concernés par l'élargissement dans certaines politiques de l'UE, dès avant leur adhésion, en concentrant en début de période certains avantages et obligations découlant de l'appartenance à l'Union* ». L'application concrète de cette méthode de travail n'est pas encore définie.

Le cadre financier abordé dès 2025

« *L'élargissement devrait être pris en compte dans les réflexions conduisant au prochain cadre financier pluriannuel (CFP), y compris en prévoyant déjà la base juridique nécessaire pour intégrer, le cas échéant, les dépenses et les recettes liées à l'élargissement de l'UE* ».

¹⁰⁴ Commission européenne - COM(2024) 146 final – 20/03/2024 - Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil [sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement](#)

Dans la période 2021-2027, 14 milliards d'euros ont été prévus pour la pré-adhésion, hors Ukraine. Celle-ci a déjà bénéficié de 50 milliards de facilités 2024-2027, dont 18 milliards de subventions.

« L'élargissement est donc l'occasion – mais non l'élément déclencheur – de réexaminer la viabilité financière et la modernisation de tous les domaines stratégiques/de dépenses clés (agriculture et développement rural, cohésion, connectivité, migration et gestion des frontières, etc.). Les politiques et programmes de l'UE pourraient devoir être repensés pour le prochain CFP, indépendamment du contexte de l'élargissement ».

La pression budgétaire sera très élevée. Dans l'hypothèse d'un budget européen constant, la charge du plan de relance, la mise en œuvre d'une défense européenne et de réindustrialisation seraient probablement les priorités.

La méthode de travail et les enjeux montrent que la Commission tentera de réformer la PAC en amont, dans le cadre d'une réforme plus globale des politiques, dont celle aussi de la cohésion.

Concernant la PAC, plusieurs points majeurs seront évalués sur des dimensions sensibles, jusqu'alors laissées partiellement en suspens :

- impacts sur la taille et la structure des exploitations agricoles, les défis socio-économiques et environnementaux, viabilité et durabilité long terme ;
- performances des OCM restant sur les critères de durabilité ;
- la garantie des normes de sécurité et de qualité élevées dans des domaines tels que la sécurité sanitaire des aliments, les mesures sanitaires et phytosanitaires, la santé et le bien-être des animaux, l'environnement.

Concernant la politique de cohésion, *« il est nécessaire de mener une réflexion globale sur l'avenir de la politique de cohésion dans l'UE »*, sans que les modalités soient définies à ce stade.

Ainsi, une proposition devrait être formulée par la Commission en juillet 2025 sur le CFP 2028-2034.

RECOMMANDATION : Une organisation performante

Dans les années 1995-2004, et notamment en 2002, un objectif clair de négociation (maintenir autant que possible le *statu quo* sur la PAC), la très forte mobilisation, en mode projet, des services du ministère de l'agriculture, l'utilisation d'un simulateur du budget et de l'impact de la PAC, ainsi que la bonne coordination interministérielle par le SGCI, ont permis de faire preuve de performance, de réactivité et de créativité dans le processus de négociation de l'élargissement.

En 2024, dans un nouveau contexte, il serait nécessaire de réfléchir à l'organisation qui pourrait être mise en place pour que la France, et en particulier le ministère de l'agriculture, soient prêts, mi-2025 au plus tard, pour aborder les négociations du prochain cadre financier pluriannuel (CFP 2028-2034), qui englobera notamment réforme de la PAC et élargissement de l'Union européenne.

Un groupe de réflexion (think-tank) interdisciplinaire et, selon le périmètre retenu, interministériel, pourrait par exemple être mis en place pour préparer les positions, appuyé sur une structure de coordination existante ou en complément.

RECOMMANDATION : Des objectifs clairs et une stratégie offensive

Lors du grand élargissement, et notamment en 2002, des objectifs stratégiques clairs (maintenir la PAC tout en soutenant l'élargissement), soutenus par une stratégie d'influence offensive, ont permis de conduire efficacement les négociations interministérielles et européennes.

Dans le contexte actuel, très différent, multifocal, avec un centre de gravité de l'Union européenne de plus en plus décalé vers l'Est, les objectifs stratégiques prioritaires et les marges de manœuvre devront être clairement identifiés et partagés.

Le préalable serait de définir le projet agricole français que la future PAC devra servir, en identifiant les opportunités que le nouvel équilibre européen pourrait offrir à l'agriculture française.

Identifier des pays prioritaires dans les Balkans permettrait de ne pas focaliser les efforts en direction de la seule Ukraine – laquelle sera une cible d'influence stratégique pour tous les EM agricoles.

Compte-tenu de la compétitivité agricole de l'Ukraine, les réflexions nationales devront notamment prendre en compte, en sus de la PAC, (i) d'une part, les aspects structurels et les fonds européens correspondants - qui pourraient, dans le nouveau contexte, être réorientés vers les anciens EM, dont la France ; (ii) d'autre part, la protection des investissements étrangers dans les pays candidats, notamment en termes de droit de propriété foncière.

Dans le domaine sanitaire, il conviendra de prendre en compte l'acculturation progressive qui peut être nécessaire aux pays candidats pour s'approprier les normes de production qui ont été, au fil des années, adossées aux sujets sanitaires (environnement, bien-être animal).

7.3. Conclusion

L'Ukraine peut être un allié objectif sur la PAC si l'écart de compétitivité avec les EM est géré par l'UE à la hauteur des enjeux. Pour ce faire, les EM producteurs et transformateurs de l'UE-27 doivent être aidés pour réduire cet écart (modernisation des exploitations et des IAA, recherche d'économies d'échelle).

Il est rappelé ici l'importance géostratégique pour l'UE de maintenir sa production de céréales, en évitant tout risque d'effacement des productions moins compétitives, françaises notamment.

Ces questions seront d'autant plus essentielles qu'elles se posent dans un contexte de nouvel ordre mondial naissant, une issue de la guerre dont on ne connaît ni le terme, ni l'étendue des dégâts, ni le calendrier. Les équilibres européens seront en outre modifiés à terme lors des votes, l'Ukraine étant le 5^{ème} pays le plus peuplé de la future UE.

Fort des expériences d'élargissement antérieures, le présent rapport identifie les points de vigilance à garder à l'esprit dans les futures négociations.

Signature des auteurs

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de cadrage



Cabinet du ministre

Paris, le 25 JAN. 2024

Le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de la Souveraineté
alimentaire

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et
des Espaces Ruraux (CGAAER)

N/Réf :

V/Réf :

Objet : Mission relative au retour d'expérience sur les dernières vagues d'adhésion à l'UE, en étudiant (i) la préparation de l'adhésion, (ii) l'adhésion en tant que telle et (iii) les conséquences de l'adhésion. Enseignements pour les possibles futures adhésions.

PJ :

Le 8 novembre 2023, la Commission a adopté un « paquet élargissement » recommandant notamment au Conseil d'ouvrir des négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie, et d'adopter les cadres de négociation lorsque l'Ukraine et la Moldavie auront pris certaines mesures essentielles (la Commission prévoit un rapport de progrès d'ici mars 2024). La Commission a également recommandé au Conseil d'octroyer à la Géorgie le statut de pays candidat, sous réserve de la réalisation d'un certain nombre de priorités. Enfin, la Commission recommande d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Bosnie-Herzégovine après que le pays aura déployé des efforts supplémentaires pour répondre aux priorités essentielles.

Lors du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023, les chefs d'État et de gouvernement ont rappelé les avantages de l'élargissement, investissement géostratégique dans la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité. Ils ont également estimé que l'élargissement de l'Union peut être un moteur pour l'amélioration des conditions économiques et sociales des citoyens européens, la réduction des disparités entre les pays, et qu'il doit favoriser les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée. Dans cette perspective, les conclusions du Conseil européen soulignent que les futurs États membres et l'UE doivent être prêts au moment de l'adhésion. Les travaux internes à l'UE et ceux des États candidats doivent ainsi progresser en parallèle pour être prêts collectivement. Les futurs membres doivent intensifier leurs efforts de réforme, notamment dans le domaine de l'État de droit, conformément à la nature du processus d'adhésion fondée sur le mérite, et ce avec l'aide de l'UE. Parallèlement, l'Union doit mettre en place le travail de fond et les réformes internes nécessaires, en définissant ses ambitions à long terme et les moyens de les réaliser, et en abordant les questions clés liées à ses priorités et à ses politiques, ainsi qu'à sa capacité d'action.

78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP
Tél : 01 49 55 49 55

Les décisions suivantes ont été prises par le Conseil européen dans ses conclusions :

- Suivi des recommandations de la Commission pour l'Ukraine et la Moldavie, la Géorgie et la Bosnie-Herzégovine ;
- La Géorgie obtient le statut de pays candidat ;
- L'Union européenne est prête à achever la phase d'ouverture des négociations avec la Macédoine du Nord dès qu'elle aura achevé les changements constitutionnels en cours ;
- Appel à l'accélération du processus d'adhésion des Balkans occidentaux ;
- Les politiques de l'Union doivent être adaptées à l'avenir et financées de manière durable ;
- Le Conseil doit adopter d'ici l'été 2024 des conclusions sur une feuille de route pour les travaux futurs.

Dans ce contexte, je souhaite que le CGAAER conduise une mission d'expertise et de conseil portant sur le retour d'expérience et les enseignements à tirer des processus d'adhésion des trois derniers élargissements : Croatie (2013), Bulgarie et Roumanie (2007), Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie (2004).

La mission pourra se concentrer, au-delà de l'étude de chacun des trois processus « en bloc », sur la situation de certains Etats, et en particulier la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie, et la Croatie.

Il s'agira en particulier :

- de rappeler pour ces trois élargissements les grandes étapes, les procédures et le calendrier mis en place : préparation de l'adhésion, adhésion en tant que telle, suites de l'adhésion. Une attention particulière sera apportée au calendrier de mise en œuvre de l'acquis communautaire versus le calendrier d'accès au marché intérieur ;
- d'examiner les conséquences pour le budget européen et les modalités de financement mises en place, incluant les scénarii de phasing in. L'exemple de la Croatie pourra faire l'objet d'une attention particulière sur la problématique des surfaces minées qui concernera très certainement l'Ukraine. Il sera également utile d'identifier les sources de financement hors budget UE, par exemple le financement de la modernisation par la Banque européenne d'investissement ;
- d'étudier les impacts sur les grandes politiques sectorielles, et bien sûr plus spécifiquement sur la PAC, en particulier la nature des modifications de la PAC introduites suite aux différentes décisions d'élargissement et leur justification ;
- de faire le point sur les modalités mises en place pour faciliter l'intégration des nouveaux membres, via la mobilisation des outils de jumelage ou le cas échéant d'autres canaux (par exemple appui aux syndicats européens) ;
- d'identifier les concessions de dernière minute accordées aux nouveaux pays ;
- de dresser la liste des questions qui s'étaient posées et les réponses apportées dans les traités d'adhésion et d'identifier les éventuels angles morts ;
- d'identifier les réussites, les difficultés et les échecs de ces adhésions, de mesurer les conséquences à court, moyen et long terme, le tout en se focalisant en particulier sur le secteur agricole et la PAC.

Ce travail permettra de servir de base aux réflexions à mener sur l'élargissement futur et d'affiner les différents scénarios possibles, notamment en termes de progressivité du calendrier (*phasing-in*) et de choix retenus pour les différentes politiques sectorielles et instruments d'adhésion. Il permettra également de pointer les points de vigilance au regard de l'expérience passée, notamment au regard du périmètre de l'élargissement considéré.

Pour accompagner cette réflexion, la Mission pourra recourir aux services de la Direction Générale de la Performance économique et environnementale des entreprises et de la Direction générale de l'alimentation. Dans la mesure du possible, il pourra également être utile de recueillir le témoignage d'un certain nombre d'agents occupant des fonctions à ces différentes périodes au sein du SEI, des ambassades dans les pays concernés et à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles ainsi qu'au Secrétariat Général pour les Affaires Européennes (SGAE).

Je souhaite pouvoir disposer du rapport de mission d'ici le 30 juin 2024.



Sylvain MAESTRACCI

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Avertissement : Les personnes rencontrées l'ont été au titre d'une ou plusieurs fonctions qu'elles avaient exercées pendant la période étudiée (1994-2013), éventuellement plus récemment. Il est impossible de reprendre *in extenso* toutes ces informations. Ainsi, l'organisme d'appartenance et la fonction actuelle, tels qu'indiqués dans le tableau ci-après, ne sont, sauf exception, pas les fonctions qui ont justifié l'entretien.

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BERTHOLON Karine*	MASA - DGAI	Cheffe du Bureau des négociations Européennes et multilatérales	14/02/2024
BOURNIGAL Jean-Marc**	SEMAE, interprofession des semences et plants	Directeur	25/04/2024
CONSTANT Catherine***	MASA - DGAI	Bureau des négociations européennes et multilatérales	14/02/2024** 27/05/2024*
COSME Maria **	Délégation permanente de la France à l'OMC	Conseillère agricole	12/04/2024
DE LA GUERONNIERE François**	Cour des Comptes	Conseiller maître	03/05/2024
DEHAUMONT Patrick **	MASA - RAPS	IGAPS	04/06/2024
DOP Jean-Philippe**	OMSA	DG Adjoint	18/04/2024
DURAND Hervé ***	CGAAER	Inspecteur général	25/04/2024
EVAIN Loïc**	CGAAER	Inspecteur général	16/05/2024
GARET Julie*	MASA - DGPE	Cheffe du bureau de l'UE	16/02/2024
GIUSTINIANI Joseph***	SGAE	Chef du bureau Voisinage Elargissement Défense	27/05/2024
HOT Bruno **	Retraité		26/04/2024
KNOEPFFLER Frédérique*	SGAE	Chef du bureau documentation et archives	29/04/2024 et suivants
LAMBERT Frédéric ***	MASA - DGPE	Chef du Service Europe et international	16/02/2024* 17/04/2024**

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LE MOING Stéphane **	ASP	PDG	09/04/2024
LEJEUNE Hervé**	CGAAER	Inspecteur général	19/04/2024
MARTINEZ Alexandre***	Ambassade de France en Serbie	Conseiller pour les affaires agricoles pour la Serbie, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine du Nord et le Monténégro	23/04/2024
PARISOT Pascale**	CGAAER	Inspectrice générale	14/02/2024
PRIMOT Pierre *	MASA - DGAI	Sous-directeur de l'Europe, de l'international et de la gestion intégrée du risque	14/02/2024
ROGY Catherine **	MASA - RAPS	IGAPS	02/04/2024
SERREC Karine*	MASA - DGPE	Sous-directrice Europe	16/02/2024
VALLAT Bernard**	Retraité		17/05/2024
VAN GOETHEM Bernard***	Commission européenne, DG Santé	Directeur, Préparation aux situations de crise dans les domaines alimentaire, des animaux et des plantes (SANTE.G)	11/06/2024
ZUNINO Eric**	CGAAER	Inspecteur général	19/04/2024

* : personne rencontrée au titre de ses fonctions actuelles

** : personne rencontrée au titre de fonctions antérieures

*** : personne rencontrée au titre de ses fonctions actuelles et passées.

DGAI : Direction générale de l'alimentation

DGPE : Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

IGAPS : inspecteur général d'appui aux personnes et aux structures

MASA : Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire

OMC : Organisation mondiale du commerce

RAPS : Réseau d'appui aux personnes et aux structures

SGAE : Secrétariat général des affaires européennes

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

CAG	Conseil des affaires générales
CEE	Communauté économique européenne
CFP	Cadre financier pluriannuel
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
COREPER	Comité des représentants permanents
CPCASA	Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale
CRJ	conseiller résident de jumelage
DGAI	Direction générale de l'alimentation
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DREE	Direction des relations économiques extérieures
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
ESST	Encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles
EM	Etat membre
EM-27	Voir UE-27
ENSV-FVI	Ecole nationale des Services vétérinaires – France Vétérinaire International
EPRS	Centre de recherche du parlement européen
FAM	France-Agri-Mer
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FSE	Fonds social européen
IAA	industrie agro-alimentaire
IPA	Instrument de pré-adhésion
ISPA	Instrument structurel de préadhésion
MA	Ministère chargé de l'agriculture
MCA	montants compensatoires d'adhésion
MCE	mécanismes complémentaires aux échanges
OAV	Office alimentaire et vétérinaire
OCM	organisations communes de marché
OMC	Organisation mondiale du commerce
MTR	Mid-Term Review (revue à mi-parcours)
PAC	Politique agricole commune
ONU	Organisation des Nations unies

PE	Parlement européen
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PIB	Produit intérieur brut
PIF	poste d'inspection frontalier
PIC	Programme d'initiatives communautaires
PHARE	Programme aide communautaire aux PECO
RDA	République démocratique allemande
RNB	revenu national brut
SAPARD	instrument agricole de préadhésion (Special Accession programm for agricultural and rural development)
SAU	surface agricole utile
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGCI	Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (devenu le SGAE en 2005)
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange instrument
UE	Union européenne
UE-15	Union européenne à 15 EM (de 1995 à 2004) : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède
UE-25	UE à 25 EM (entre 2004 et 2007) : Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède.
UE-27	<u>Entre 2007 et 2013</u> : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, <i>Royaume-Uni</i> , Slovaquie, Slovénie, Suède. <u>Depuis 2020</u> : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, <i>Croatie</i> , Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède.

Annexe 4 : Liste des textes de références

ACTE relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne,

dans : [Journal officiel de l'Union européenne](#), n° L 236, 23 septembre 2003 :
« *Actes relatifs à l'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne.* » (pages 33 à 955).

ACTE relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne

dans : [Journal officiel de l'Union européenne](#), n° L 157, 21 juin 2005 :
« *Documents concernant l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne* » (pages 203 à 374).

Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie et aux adaptations du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

dans : [Journal officiel de l'Union européenne](#), n° L 112, 24 avril 2012 :
« *Documents concernant l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne* » (pages 21 à 108).

Annexe 5 : Bibliographie

Institutions européennes¹⁰⁵ (ordre alphabétique puis chronologique)

Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE) - [Calendrier des négociations d'adhésion par chapitre et par pays \(1998-2004\)](#)

Commission des Communautés européennes – COM(95)163 final – 03/05/1995 - [Livre blanc – Préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union](#) (COM(1995)163 final_Livre Blanc PECO marché intérieur.pdf)

Commission des Communautés européennes – SEC(2002) 95 final – 30/01/2002 – *L'élargissement et l'agriculture : l'intégration réussie des nouveaux Etats membres*. 31 pages (COM_SEC(2002)95 FINAL_intégration réussie_20020130_SGAE.pdf)

Commission européenne, DG agriculture, *Agriculture and the enlargement – The final package*, février 2003, 37 pages (COM_Final package_2003 02.pdf)

Commission des Communautés européennes - COM(2004) 101 final – 10/02/2004 - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : [Construire notre avenir commun, Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie - 2007-2013](#), 46 pages

Commission européenne, Directorate-General Enlargement - [From pre-accession to accession, Thematic Evaluation of Phare support allocated in 1999-2002 and implemented until November 2003](#), Phare Agriculture Sector Review, No. R/ZZ/AGR/03.077, 5 April 2004 (PHARE_Report 1999-2002_COM_fv_zz_agr_03077_e3_030604_en.pdf)

Commission des Communautés européennes :

- C (2007) 5210 final – *Décision de la Commission du 29/X/2007 modifiant l'appendice B de l'annexe VII de l'acte d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en ce qui concerne certains établissements des secteurs de la viande, de la volaille, du poisson, du lait et des produits laitiers en Roumanie*, 29/10/2007 ;
- C (2007) 3653 final – *Décision de la Commission du 02/VIII/2007 modifiant certaines mesures transitoires concernant les livraisons de lait cru des établissements de transformation et la transformation de ce lait cru en Roumanie au regard des exigences des règlements (CE) n°852/2004 et 853/2004 du Parlement européen et du Conseil*, 02/08/2007 ;
- et autres documents analogues : C (2008) 2400 final, du 06/06/2008 ; C (2006) 6800 final du 22/08/2006 ; C (2006) 6993 final du 22/12/2006 ; C (2006) 6568 final du 18/12/2006.

(2006 2007 2008_ROUMANIE_décisions SPS_SGAE.pdf)

Commission européenne – COM(2009) 79/3 – 20/02/2008 - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Central Bank : *Five years of an enlarged EU - Economic achievements and challenges* (COM(2009)79-3_Communication_5_years_enlarged_EU.pdf)

¹⁰⁵ Les Actes d'adhésion sont listés en annexe 4 (textes de référence).

Commission européenne - COM(2010)660 – 09/11/2010 - Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : [Stratégie d'élargissement et principaux défis 2010-2011](#) (COM(2010)660_Stratégie élargissement et principaux défis 2010 - 2011.pdf)

Commission européenne - COM(2013)700 final – 16/10/2013 - Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : [Stratégie d'élargissement et principaux défis 2013-2014](#) (COM(2013)700final_Stratégie élargissement et ppx défis 2013 2014.pdf)

Commission européenne - COM(2014) 700 final – 08/10/2014 - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : [Stratégie d'élargissement et principaux défis 2014-2015](#) (COM(2014)700final_Stratégie d'élargissement et ppx défis 2014-2015.pdf)

Commission européenne – ec.europa.eu – [Principales conclusions du rapport 2023 sur l'Ukraine](#) (consulté le 20/05/2024) (COM 2024_ec.europa.eu-Principales conclusions du rapport 2023 sur l'Ukraine.pdf)

Commission européenne - COM(2023) 690 final – 08/11/2023 - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : [Communication de 2023 sur la politique d'élargissement de l'UE](#) (COM(2023)690 Communication 2023 politique d'élargissement de l'UE.pdf)

Commission européenne - COM(2023) 691 final – 08/11/2023 - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : [Un nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux](#), 15 pages (COM(2023)691 final_Nv plan de croissance pr les Balkans occidentaux)

Commission européenne - COM(2024) 146 final – 20/03/2024 - Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil [sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement](#), 25 pages (COM(2024)146 final_réformes avant élargissement.pdf)

Conférence d'adhésion à l'Union européenne – POLOGNE – *Position commune de l'Union européenne, chapitre 7 Agriculture (partie législation vétérinaire et phytosanitaire)* CONF-PL 102/02, 26/11/2002, 27 pages (20021126_POLOGNE_PPC-SPS_SGAE +.pdf)

Conseil européen, Bulletin 28.10.2002, PE 323.933, *Conclusions de la présidence 24 et 25 octobre 2002* (CONSEIL 2002_10 conclusions de la présidence.pdf)

Délégation de la Commission à Bucarest : *Convention de jumelage RO98/IB/AGR/01 « Renforcement de la capacité de l'administration vétérinaire à gérer l'acquis communautaire », Projet de jumelage entre la Roumanie et la France* (1999_ROU_Convention de jumelage vétérinaire_SGAE.pdf)

H. Nallet ; A. Van Stolk (1994) Rapport *Les relations de l'Union Européenne et des pays d'Europe Centrale et Orientale dans le domaine agricole et agroalimentaire : rapport à la Commission Européenne*, 35 pages

Parlement européen, [La Roumanie et l'élargissement de l'Union européenne](#) - Fiche thématique N° 3 rev.3 - 19.04.2000 (PE_Fiche thématique 3_La ROU et l'élargissement de l'UE_fr 2000.pdf)

Parlement européen, [Les aspects institutionnels de l'élargissement de l'Union européenne](#) - Fiche thématique N° 15 rev.1 - 21.06.1999 (PE_Fiche thématique 15rev1_Les aspects institutionnels de l'élargissement de l'UE_fr15a1.pdf)

Parlement européen, [Aspects budgétaires de l'élargissement](#) - Fiche thématique N° 19 - 12.04.1998 (PE_Fiche thématique 19_Aspects budgétaire de l'élargissement.pdf)

Parlement européen, [La stratégie de préadhésion en vue de l'élargissement de l'Union européenne](#) - Fiche thématique N° 24 - 17.06.1998

Parlement européen, [L'élargissement et l'agriculture](#) - Fiche thématique N° 27 - 03.09.1998 (PE_Fiche thématique 27_L'élargissement et l'agriculture_fr.pdf)

Parlement européen, [Le programme PHARE et l'élargissement de l'Union européenne](#) - Fiche thématique N° 33 - 04.12.1998 (PE_Fiche thématique 33_programme PHARE_33a1_fr.pdf)

Parlement européen, [L'Agenda 2000 et le processus d'adhésion à l'Union européenne](#) - Fiche thématique N° 36 rev.2 - 16.12.1999 (PE_Fiche thématique 36_Agenda 2000 et processus d'adhésion_36a1_fr_1999.pdf)

Parlement européen, [L'élargissement de l'Union](#), Fiches techniques sur l'Union européenne 2024 : André De Munter, 11/2023 (PE_Fiche technique 2024_L'élargissement de l'Union_27a1_fr.pdf)

Parlement européen, [Les Balkans occidentaux](#), Fiche technique sur l'Union européenne 2024, André De Munter, 11/2023 (PE_Fiche technique 2024_Les Balkans occidentaux_FTU 5.5.2.pdf)

Parlement européen, [Le Fonds de cohésion](#), Fiche technique sur l'Union européenne 2024, Kelly Schwarz, 04/2024 (PE_Fiche technique_Fonds de cohésion_2024_FTU_3.1.3.pdf)

Parlement européen, [Les instruments de la PAC et leurs réformes](#), Fiche technique sur l'Union européenne 2024, Vera Milicevic, 10/2023 (PE_Fiche 2024_Les instruments de la PAC et leurs réformes_FTU_3.2.3.pdf)

Parlement européen, European Parliamentary Research Service (EPRS) - [Ukrainian agriculture: From Russian invasion to EU integration](#), Briefing, Antonio Albaladejo Román, April 2024, 12 pages (PE_EPRS_Ukrainian agriculture_April2024.pdf)

Institutions françaises

Assemblée nationale - [Rapport n°1526](#) de la commission des affaires étrangères sur la proposition de résolution européenne relative *aux suites de la conférence sur l'avenir de l'Europe* (n°1357), Jean-Louis Bourlanges, 12/07/2024, 79 pages (AN_Rapport 1526_Bourlanges_20230712 ++.pdf)

MINEFI – DREE/TRESOR – Missions économiques, Revue Elargissement Spécial Agriculture : Secteur agricole - *Impact de l'élargissement et perspectives sectorielles*, Dossier 47, octobre 2004 (2004 10_DREE_Revue-elargissement-special-agri.pdf)

SENAT – [L'élargissement de l'Union européenne : état des lieux](#) - Rapport d'information n° 295 (2001-2002), déposé le 23 avril 2002 - Hubert HAENEL, Denis BADRÉ, Marcel DENEUX, Serge LAGAUCHE, Simon SUTOUR, Sénateurs, 23/04/2002 (SENAT_295_EtatdeslieuxElargissement_2002.pdf)

SGCI, Diffusion de la fiche projet PL2004/IB/AG/03 « Strengthening veterinary administration », 18/10/2004 (20041018_POL_facilité de transition_fiche_vétérinaire_SGAE.pdf).

Autres sources – Articles

Assen Slim. [*L'aide européenne \(1989-2020\) aux PECO sous le prisme de l'économie politique internationale \(EPI\)*](#). Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2015, 46 (4), pp.185-228. hal-01271881

ENA – Anca Cristina CHISALITA – Mémoire de Master en Administration Publique - [*L'assistance financière accordée par l'UE à la Roumanie dans le cadre du processus d'intégration européenne*](#), février 2005 (200502_ENA_ROUMANIE_apports financiersUE_Chisalita_SGAE.pdf)

ENGREF, Elise Régnier et Guillaume Rousset, *Mise en oeuvre de la PAC et son contexte dans les pays d'Europe centrale et orientale*, document de travail, non daté (2004), 71 pages (ENGREF_PAC ds les PECO-Rousset-Regnier 2004_DGPE.pdf)

Fondation Schuman, Elise BERNARD, [*Vingt ans après le grand élargissement*](#), Schuman Paper n°747, 29 avril 2024 (F.Schumann_20ansaprèslegdélarg_E.Bernard_20240429.pdf)

Fondation Schuman, Pierre MIREL, [*L'Union européenne élargie de 27 à 36 membres ? Pour un « Agenda 2030 »*](#), Schuman Paper n°744, 8 avril 2024 (F.Schumann_Agenda2030_PMirel_20240408+.pdf)

IDDR - Régnier, E., Catallo, A. (2024). [*Le secteur agricole ukrainien : présentation et enjeux à l'aune d'un éventuel élargissement de l'Union européenne*](#). Étude N°03/24, Idtri, Paris, France, 17 pages (IDDR_202406_ST0324-Ukraine UE_Regnier Catallo.pdf)

INRAE - L.P. Mahé, Jean Cordier, Hervé Guyomard, Terry L. Roe. [*L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale : transition en vue de l'intégration ou intégration pour la transition*](#). [Travaux universitaires] Inconnu. 1995, 166 p., hal-02299676 (INRAE_1995_agriculture et élargissement PECO.pdf)

L'Harmattan - [*La Politique Agricole Commune et ses réformes. Une politique européenne à l'épreuve de la globalisation*](#), Eve FOUILLEUX, 2003, 44 pages (l'Harmattan_La PAC et ses réformes_Eve Fouilleux_2003.pdf)

OFCE, SciencesPo - Sandrine Levasseur, [*L'agriculture ukrainienne sous tension*](#), Sciences Po OFCE Working Paper, n° 10/2022, 20 pages

Yves Zlotowski, [*L'accession de la Pologne à l'Union européenne : interrogations à propos d'une marche forcée*](#), Les Études du CERI, 1999, 55, pp.1-36. hal-03458410 (ZLOTOWSKI_CERI_1999_Accession Pologne.pdf)

Annexe 6 : Cadrage historique et procédure d'adhésion à l'Union européenne

Cadrage historique

1973 – 2013 : des élargissements aux enjeux différents

Chacune de vagues d'élargissements successives de l'Union a eu une physionomie particulière, notamment dans le domaine agricole.

- En 1973, Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande avaient des niveaux de vie comparable aux EM de la CEE, avec des agricultures majoritairement intensives tournées vers l'élevage et les grandes cultures.
- En 1986¹⁰⁶, l'Espagne et le Portugal avaient des niveaux de vie moins élevés et une agriculture où les produits méditerranéens (fruits et légumes, huile d'olive, vin) occupaient une place particulière, ce qui a rendu nécessaire une longue période de transition. Des mécanismes spécifiques avaient été mis en place pour réguler les échanges avec la CEE¹⁰⁷ – mais ceux-ci ne sont plus d'actualité depuis l'entrée en vigueur du marché unique, le 1^{er} janvier 1993.
- En 1995, l'Autriche, la Suède et la Finlande, pays de niveau de vie élevé, avaient des agricultures fortement aidées, avec un niveau de prix garanti supérieur à celui de l'Union. Dans le contexte du marché unique et de la réforme de la PAC de 1992, les prix ont été d'emblée alignés sur ceux de l'Union, avec des mécanismes d'aides directes au bénéfice des producteurs qui subissaient une baisse des prix¹⁰⁸.

Le nouvel élargissement des années 2000 présentait une configuration encore différente. Il s'agissait d'intégrer en une seule vague, 12 pays, au niveau de vie nettement inférieur à celui de l'UE-15, avec une population agricole importante, une faible productivité, et d'énormes besoins en termes de reconstruction du tissu

¹⁰⁶ La Grèce avait, seule, rejoint l'UE en 1981.

¹⁰⁷ Les écarts de prix entre les deux nouveaux pays et la CEE, dans un sens ou dans l'autre (les prix étaient supérieurs en Espagne et au Portugal pour les produits laitiers et les céréales, inférieurs pour les fruits et légumes), avaient conduit à mettre en place des montants compensatoires d'adhésion (MCA), positifs (taxes) ou négatifs (subventions), démantelés progressivement avec l'alignement des prix espagnols et portugais sur les prix communautaires. Les importations étaient par ailleurs limitées par des mécanismes complémentaires aux échanges (MCE).

¹⁰⁸ Le choc a plutôt été supporté par les exploitants des pays candidats, en particulier ceux de l'Autriche et de la Finlande, où les prix de soutien agricoles étaient plus élevés que dans l'Union. Pour compenser les pertes de revenu, les pays candidats avaient été autorisés à distribuer des aides directes nationales et des aides cofinancées par l'Union, transitoires et dégressives sur 5 ans, en général.

économique. Dérouler le processus, simultanément, pour autant de pays, impliquait un changement radical d'échelle.

Beaucoup d'éléments de doctrine, d'outils, ont dû être conçus et structurés dans les années 1990-2000, avec des échanges parfois longs et chronophages¹⁰⁹. Ces éléments étaient acquis après la vague d'adhésion de 2004 ; c'est pourquoi les travaux semblent moins denses et moins conflictuels pour les adhésions suivantes, Bulgarie, Roumanie et Croatie.

La décennie 1990 : la construction d'une méthode

Le Conseil européen de Copenhague, de juin 1993, a acté que les PECO pourraient devenir membres de l'Union. C'est à cette occasion qu'ont été fixés les critères de Copenhague, conditions à remplir par ces pays pour y parvenir (voir ci-dessous).

Chypre et Malte, liées à l'Union par des accords d'association depuis les années 60 et 70, avaient suivi des processus différents, mais ont été rattachées à la vague d'adhésion en cours.

Le Conseil de Copenhague a par ailleurs précisé un cadre pour ce processus d'adhésion, avec, d'une part, une « stratégie de pré-adhésion renforcée » reposant sur les priorités définies dans le « partenariat pour l'adhésion » signé avec chaque pays candidat et dotée d'instruments financiers spécifiques ; d'autre part, une méthode combinant des négociations bilatérales (conférences intergouvernementales d'adhésion) et un suivi individuel de chaque candidature (rapports réguliers de la Commission).

La « stratégie de pré-adhésion renforcée » s'appuie principalement sur le programme PHARE, réorienté vers l'appui institutionnel (à travers notamment des jumelages entre administrations des EM et des pays candidats - voir 3.3 et annexe 10) et vers le soutien aux investissements (voir annexe 11). Après 2000, PHARE a été complété par des aides de pré-adhésion agricoles et structurelles. Chypre et Malte ont bénéficié de règlements financiers spécifiques.

Le Conseil européen de Luxembourg de 1997 a accepté la candidature de six pays (Estonie, Hongrie, Pologne, Slovaquie, République tchèque, Chypre) et celui d'Helsinki, en 1999, celle de six autres (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie, Slovaquie).

Plutôt que d'arrêter une date fixe pour le premier élargissement, le Conseil a pris date pour le moment où l'Union aurait achevé le processus interne de réforme institutionnelle en cours (fin 2002). Par ailleurs, le « principe de différenciation » a été entériné, afin d'atténuer les effets du phénomène de vagues successives.

¹⁰⁹ Exemples : Programme PHARE, jumelages (créés en 1998), gestion des aides directes (phasing in), missions d'inspection de l'OAV dans des pays non membres, etc.

Selon divers rédacteurs, l'élaboration des Positions communes de l'Union dépend des compromis sur les chapitres sensibles, tels que la mobilité des travailleurs salariés (Allemagne, Autriche) ou les modalités de reprise de l'acquis Schengen. Sur le chapitre Agriculture, la position de l'Union met l'accent sur la capacité des candidats à reprendre et appliquer les mécanismes de la PAC, renvoyant à un stade plus tardif de la négociation la question de l'octroi des aides directes aux producteurs (voir infra).

Le calendrier des négociations 1998-2004

Le calendrier des négociations, par pays et par chapitre, de 1998 à 2004, est présenté en annexe 7¹¹⁰.

Procédure actuelle¹¹¹

La politique d'élargissement de l'UE est régie par l'article 49 du traité sur l'Union européenne. Celui-ci dispose que tout Etat européen respectant les principes fondamentaux de l'UE énoncés à l'article 2 (dignité humaine, liberté, démocratie, état de droit, droits de l'homme...) peut demander à devenir membre de l'Union.

Le traité sur l'Union européenne pose une **triple condition** pour obtenir le statut de candidat : être un Etat, être européen (critère géographique qui reste relativement indéterminé) et respecter les valeurs de l'Union tout en s'engageant à les promouvoir.

Ce sont les EM de l'UE qui attribuent à l'unanimité le statut de candidat à un pays, à la lumière des recommandations de la Commission européenne.

Avant d'adhérer à l'UE, plusieurs étapes doivent ainsi être franchies.

Dépôt de candidature

En général, pour préparer le futur entrant à son adhésion, sa candidature est précédée d'un "**accord d'association**", qui met en place une zone de libre-échange avec l'UE. Si la signature d'un tel accord ne garantit pas l'adhésion, cela reste un moyen pour l'Etat de commencer à intégrer dans son droit l'acquis de l'UE, c'est-à-dire les règles de l'Union qu'il devra, à terme, entièrement adopter.

Statut de pays candidat

La demande d'adhésion est soumise par le pays aux EM, qui saisissent la Commission européenne, appelée à rendre un avis. Une fois celui-ci rendu, le statut de pays candidat doit être accordé à l'unanimité par les pays de l'UE.

Le statut de pays candidat ne préjuge en rien de l'admission du pays dans l'Union.

¹¹⁰ Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE) - [Calendrier des négociations d'adhésion par chapitre et par pays \(1998-2004\)](#), consulté le 20/07/2024

¹¹¹ <https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/la-procedure-d-adhesion-a-l-union-europeenne/>

Stratégie de pré-adhésion

Une fois le pays devenu candidat, une stratégie de pré-adhésion est mise en œuvre. Elle a pour objectif de familiariser le candidat avec les procédures et les politiques de l'UE en lui offrant la possibilité de participer à des **programmes européens** et en lui accordant une **aide financière**. Ce soutien est destiné à aider ces pays à entreprendre les réformes politiques, économiques et institutionnelles nécessaires pour respecter les règles européennes.

Pour entrer dans l'UE, un pays doit notamment avoir une **économie de marché** viable et la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. Une aide lui est donc fournie pour soutenir la mise en œuvre de réformes économiques.

Ouverture des négociations d'adhésion

Un Etat qui souhaite intégrer l'Union doit satisfaire quatre conditions d'adhésion.

Le Conseil européen de Copenhague en décembre 1993 a consacré les trois critères suivants :

- **Critère politique** : institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, le respect des minorités et leur protection ;
- **Critère économique** : économie de marché viable et capable de faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union ;
- **Acquis de l'Union européenne** : aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion, et notamment à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

Le quatrième critère a été précisé en 2006 :

- **Capacité d'intégration** : capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres et à approfondir l'intégration. Elle implique que l'adhésion du pays soit compatible avec le fonctionnement efficace des institutions et les procédures décisionnelles de l'Union, et ne remette pas en cause les politiques communes et leur financement. A la différence des autres, ce critère ne dépend donc pas du pays candidat à l'adhésion mais de l'UE.

Depuis le Conseil européen de Madrid, en 1995, les pays candidats doivent être en mesure d'appliquer les règles et les procédures européennes. Ils doivent également préparer leur intégration en adaptant leurs structures administratives, car s'il est important que la législation européenne soit transposée dans le droit national, il est tout aussi important, sinon plus, qu'elle soit effectivement mise en œuvre et appliquée au moyen de structures administratives et judiciaires appropriées.

Pour que les EM décident de l'ouverture des négociations à l'unanimité, le critère politique (respect de la démocratie et des droits de l'homme) doit être rempli. Une fois les négociations d'adhésion ouvertes, la Commission européenne mesure l'application

des autres critères de Copenhague et contrôle leur respect. Chaque candidat élabore sa position sur les 35 chapitres de l'acquis de l'UE, comme base de négociation.

L'ensemble de la législation de l'Union (l'acquis communautaire) est divisé en plus de trente chapitres. Avant l'amorce des négociations, la Commission publie un rapport d'examen pour chacun de ces chapitres. Sur la base de la recommandation de la Commission, le Conseil décide à l'unanimité d'ouvrir ou non d'autres chapitres ou groupes de chapitres de négociation. Lorsqu'elle estime que les progrès réalisés par le pays candidat sont satisfaisants, la Commission peut recommander au Conseil de « clore provisoirement » ce chapitre ou groupe de chapitres. Le Conseil décide à nouveau à l'unanimité, en tenant compte de l'évolution globale dans le domaine de l'état de droit. Lorsque les négociations sur tous les chapitres ou groupes de chapitres sont closes, les modalités et conditions d'adhésion, y compris d'éventuelles clauses de sauvegarde et dispositions transitoires, sont inscrites dans un traité d'adhésion entre les États membres et le pays candidat à l'adhésion. La signature de ce traité est soumise à l'approbation du Parlement et à l'accord unanime du Conseil. Une fois signé, le traité doit être ratifié par tous les États signataires, y compris le pays candidat, selon les dispositions de leur régime constitutionnel (c'est-à-dire par le parlement ou par référendum).

Au cours des conférences bilatérales entre l'UE et le pays candidat, la Commission veille à ce que l'acquis de l'UE soit bien intégré par ce pays. Le rythme des négociations dépend du degré de préparation de chaque pays candidat, de la complexité des questions à traiter et de la volonté politique des EM ainsi que de celle des pays candidats à mettre en place les réformes attendues. C'est la raison pour laquelle il est difficile d'estimer à l'avance la durée des négociations avec chaque pays.

Les élargissements successifs

Six États étaient membres à l'origine : France, Allemagne, Italie, Belgique, Hollande, Luxembourg, puis une série d'élargissements successifs sont intervenus :

- 1972 : le Danemark, la Grande-Bretagne et l'Irlande
- 1981 : la Grèce
- 1986 : l'Espagne et le Portugal
- 1995 : l'Autriche, la Finlande et la Suède
- 2004 : la Slovaquie, Malte, la Pologne, la République Tchèque, la Lituanie, l'Estonie, la Lettonie, la Hongrie, Chypre et la Slovénie
- 2007 : la Bulgarie et la Roumanie
- 2013 : la Croatie.

En 2020, le Royaume-Uni a quitté l'Union.

Annexe 7 : Calendrier des processus d'adhésion par chapitre

112

Calendrier des négociations d'adhésion par chapitre et par pays (1998-2004)

	BG	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	RO	SI	SK
Chapitre 1: Libre circulation des marchandises	05.2001- (06.2002) 12.2004	06.1999- (12.1999) 12.2002	06.1999- (12.2000) 12.2002	06.1999- (11.2000) 12.2002	03.2001- (03.2001) 12.2002	05.2001- (05.2001) 12.2002	06.1999- (05.2001) 12.2002	05.2001- (05.2001) 12.2002	06.1999- (03.2001) 12.2002	03.2002- (06.2003) 12.2004	06.1999- (03.2001) 12.2002	03.2001- (03.2001) 12.2002
Chapitre 2: Libre circulation des personnes	10.2001- (06.2002) 12.2004	05.2000- (10.2001) 12.2002	05.2000- (03.2002) 12.2002	05.2000- (06.2001) 12.2002	06.2001- (06.2001) 12.2002	06.2001- (11.2001) 12.2002	05.2000- (06.2001) 12.2002	06.2001- (06.2001) 12.2002	05.2000- (12.2001) 12.2002	03.2002- (12.2003) 12.2002	05.2000- (12.2001) 12.2002	06.2001- (06.2001) 12.2002
Chapitre 3: Libre prestation de services	01.2001- (11.2001) 12.2004	07.1999- (03.2001) 12.2002	08.1999- (03.2001) 12.2002	07.1999- (05.2001) 12.2002	08.2000- (06.2001) 12.2002	07.2000- (06.2001) 12.2002	07.1999- (02.2001) 12.2002	01.2001- (05.2001) 12.2002	07.1999- (11.2000) 12.2002	12.2002- (09.2004) 12.2004	07.1999- (11.2000) 12.2002	07.2000- (05.2001) 12.2002
Chapitre 4: Libre circulation des capitaux	Automne 2000- (07.2001) 12.2004	Automne 1999- (printemps 2001) 12.2002	Automne 1999- (printemps 2000) 12.2002	Automne 1999- (printemps 2001) 12.2002	Automne 2000- (printemps 2001) 12.2002	Automne 2000- (printemps 2001) 12.2002	Automne 1999- (printemps 2001) 12.2002	Automne 2000- (12.2001) 12.2002	Automne 1999- (03.2002) 12.2002	Printemps 2001- (06.2003) 12.2004	Automne 1999- (printemps 2001) 12.2002	Automne 2000- (printemps 2001) 12.2002
Chapitre 5: Droit des sociétés	05.2000- (06.2001) 12.2004	12.1998- (06.2001) 12.2002	09.1998- (06.2000) 12.2002	12.1998- (06.2001) 12.2002	07.2000- (06.2001) 12.2002	07.2000- (06.2001) 12.2002	09.1998- (06.2001) 12.2002	09.2000- (11.2000) 12.2002	12.1998- (12.2001) 12.2002	03.2001- (12.2001) 12.2004	12.1998- (06.2000) 12.2002	11.2000- (06.2001) 12.2002
Chapitre 6: Politique de la concurrence	03.2001- (06.2004) 12.2004	05.1999- (10.2002) 12.2002	05.1999- (11.2001) 12.2002	05.1999- (06.2002) 12.2002	05.2000- (11.2001) 12.2002	05.2000- (11.2001) 12.2002	05.1999- 12.2002	11.2000- (10.2002) 12.2002	05.1999- 12.2002	11.2000- 12.2004	05.1999- (11.2001) 12.2002	05.2000- (10.2002) 12.2002
Chapitre 7: Agriculture	03.2002- (06.2004) 12.2004	06.2000- 12.2002	06.2000- 12.2002	06.2000- 12.2002	06.2001- 12.2002	06.2001- 12.2002	06.2000- 12.2002	12.2001- 12.2002	06.2000- 12.2002	11.2002- (06.2004) 12.2004	06.2000- 12.2002	06.2001- 12.2002
Chapitre 8: Pêche	03.2001- (05.2001) 12.2004	04.1999- (05.1999) 12.2002	04.1999- (04.2000) 12.2002	04.1999- (04.2000) 12.2002	10.2000- (10.2001) 12.2002	03.2001- (05.2001) 12.2002	04.1999- (04.1999) 12.2002	10.2000- (06.2002) 12.2002	04.1999- (06.2002) 12.2002	05.2001- (06.2001) 12.2004	04.1999- (04.1999) 12.2002	10.2000- (10.2000) 12.2002
Chapitre 9: Politique des transports	06.2001- (06.2003) 12.2004	11.1999- 12.2002	11.1999- 12.2002	11.1999- 12.2002	11.2000- (12.2001) 12.2002	11.2000- (12.2001) 12.2002	11.1999- (12.2001) 12.2002	03.2001- (10.2001) 12.2002	11.1999- (06.2002) 12.2002	06.2001- (12.2003) 12.2004	11.1999- (12.2001) 12.2002	11.2000- (04.2002) 12.2002
Chapitre 10: Fiscalité	05.2002- 12.2004	(12.2001) 12.2002	(06.2002) 12.2002	(04.2002) 12.2002	(06.2002) 12.2002	(03.2002) 12.2002	(06.2001) 12.2002	12.2002	(03.2002) 12.2002	(06.2003) 12.2004	(12.2001) 12.2002	(03.2002) 12.2002
Chapitre 11: Union économique et monétaire (UEM)	03.2002- (04.2002) 12.2004	1er semestre 1999- (fin 1999) 12.2002	1er semestre 1999- (fin 1999) 12.2002	1er semestre 1999- (fin 1999) 12.2002	2ème semestre 2000- (fin 2000) 12.2002	1er semestre 2001- (1er semestre 2001) 12.2002	1er semestre 1999- (fin 1999) 12.2002	2ème semestre 2000- (fin 2000) 12.2002	1er semestre 1999- (fin 1999) 12.2002	06.2002- (06.2002) 12.2004	1er semestre 1999- (fin 1999) 12.2002	1er semestre 2001- (1er semestre 2001) 12.2002
Chapitre 12: Statistiques	10.2000- (12.2000) 12.2004	03.1999- (06.1999) 12.2002	03.1999- (06.1999) 12.2002	03.1999- (06.1999) 12.2002	04.2000- (04.2000) 12.2002	04.2000- (04.2000) 12.2002	03.1999- (06.1999) 12.2002	10.2000- (12.2000) 12.2002	03.1999- (06.1999) 12.2002	10.2000- (12.2000) 12.2004	03.1999- (06.1999) 12.2002	05.2000- (06.2000) 12.2002
Chapitre 13: Politique sociale et emploi	10.2001- (04.2002) 12.2004	09.1999- (05.2001) 12.2002	09.1999- (10.2000) 12.2002	09.1999- (03.2000) 12.2002	02.2001- (06.2001) 12.2002	11.2000- (03.2001) 12.2002	09.1999- (11.2000) 12.2002	11.2001- (11.2001) 12.2002	09.1999- (03.2001) 12.2002	10.2001- (04.2002) 12.2004	09.1999- (11.2000) 12.2002	02.2001- (05.2001) 12.2002
Chapitre 14: Énergie	2ème semestre 2001- (2ème semestre 2002) 12.2004	2ème semestre 1999- (1er semestre 2001) 12.2002	2ème semestre 1999- (07.2002) 12.2002	2ème semestre 1999- (1er semestre 2001) 12.2002	1er semestre 2001- (2ème semestre 2001) 12.2002	2ème semestre 2001- (1er semestre 2002) 12.2002	1er semestre 1999- (2ème semestre 2000) 12.2002	2ème semestre 2001- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 1999- (2ème semestre 2001) 12.2002	2ème semestre 2002- (2ème semestre 2004) 12.2004	1er semestre 1999- (1er semestre 2001) 12.2002	1er semestre 2001- (2ème semestre 2001) 12.2002
Chapitre 15: Politique industrielle	2ème semestre 2001- (2ème semestre 2001) 12.2004	2ème semestre 1998- (1er semestre 1999) 12.2002	2ème semestre 1998- (1er semestre 1999) 12.2002	2ème semestre 1998- (2ème semestre 1998) 12.2002	2ème semestre 2000- (2ème semestre 2000) 12.2002	2ème semestre 2000- (2ème semestre 2000) 12.2002	2ème semestre 1998- (1er semestre 1999) 12.2002	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2002	2ème semestre 1998- (1er semestre 1999) 12.2002	2ème semestre 2002- (12.2004) 12.2004	2ème semestre 1998- (1er semestre 1999) 12.2002	2ème semestre 2000- (2ème semestre 2000) 12.2002
Chapitre 16: Petites et	05.2000- (05.2000)	10.1998- (11.1998)	10.1998- (11.1998)	10.1998- (11.1998)	05.2000- (05.2000)	05.2000- (05.2000)	10.1998- (11.1998)	05.2000- (05.2000)	10.1998- (11.1998)	05.2000- (05.2000)	10.1998- (11.1998)	05.2000- (05.2000)

¹¹² Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE) - Calendrier des négociations d'adhésion par chapitre et par pays (1998-2004), consulté le 20/07/2024

moyennes entreprises (PME)	12.2004	12.2002	12.2002	12.2002	12.2002	12.2002	12.2002	12.2002	12.2002	12.2002	12.2002	12.2002
Chapitre 17: Science et recherche	1er semestre 2000- (05.2000) 12.2004	2ème semestre 1998- (10.1998) 12.2002	2ème semestre 1998- (10.1998) 12.2002	2ème semestre 1998- (10.1998) 12.2002	1er semestre 2000- (05.2000) 12.2002	1er semestre 2000- (05.2000) 12.2002	2ème semestre 1998- (10.1998) 12.2002	1er semestre 2000- (05.2000) 12.2002	2ème semestre 1998- (10.1998) 12.2002	1er semestre 2000- (05.2000) 12.2004	2ème semestre 1998- (10.1998) 12.2002	1er semestre 2000- (05.2000) 12.2002
Chapitre 18: Éducation et formation	1er semestre 2000- (05.2000) 12.2004	2ème semestre 1998- (10.1998) 12.2002	2ème semestre 1998- (10.1998) 12.2002	2ème semestre 1998- (10.1998) 12.2002	1er semestre 2000- (05.2000) 12.2002	1er semestre 2000- (05.2000) 12.2002	2ème semestre 1998- (10.1998) 12.2002	1er semestre 2000- (05.2000) 12.2002	2ème semestre 1998- (10.1998) 12.2002	1er semestre 2000- (05.2000) 12.2004	2ème semestre 1998- (10.1998) 12.2002	1er semestre 2000- (05.2000) 12.2002
Chapitre 19: Télécommunications et technologies de l'information	10.2000- (10.2001) 12.2004	10.1998- (04.1999) 12.2002	10.1998- (04.1999) 12.2002	10.1998- (04.1999) 12.2002	03.2001- (04.2002) 12.2002	10.2000- (03.2001) 12.2002	10.1998- (05.2000) 12.2002	05.2000- (05.2000) 12.2002	10.1998- (05.1999) 12.2002	11.2000- (11.2002) 12.2004	10.1998- (06.1999) 12.2002	11.2000- (04.2001) 12.2002
Chapitre 20: Culture et politique audiovisuelle	05.2000- (11.2000) 12.2004	10.1998- (06.2001) 12.2002	10.1998- (10.2000) 12.2002	09.1998- (10.1998) 12.2002	05.2000- (03.2001) 12.2002	05.2000- (12.2000) 12.2002	11.1998- (07.2002) 12.2002	05.2000- (10.2000) 12.2002	11.1998- (12.2000) 12.2002	10.2000- (12.2002) 12.2004	10.1998- (05.2001) 12.2002	05.2000- (11.2000) 12.2002
Chapitre 21: Politique régionale et coordination des instruments structurels	11.2001- (06.2004) 12.2004	04.2000- (04.2002) 12.2002	04.2000- (06.2002) 12.2002	04.2000- (04.2002) 12.2002	03.2001- (06.2002) 12.2002	03.2001- (06.2002) 12.2002	04.2000- (07.2002) 12.2002	03.2001- (07.2002) 12.2002	04.2000- (10.2002) 12.2002	03.2002- (09.2004) 12.2004	04.2000- (07.2002) 12.2002	03.2001- (07.2002) 12.2002
Chapitre 22: Environnement	07.2001- (06.2003) 12.2004	12.1999- (06.2001) 12.2002	12.1999- (06.2001) 12.2002	12.1999- (07.2001) 12.2002	03.2001- (11.2001) 12.2002	11.2000- (06.2001) 12.2002	12.1999- (06.2001) 12.2002	06.2001- (10.2002) 12.2002	12.1999- (10.2001) 12.2002	03.2002- (11.2004) 12.2004	12.1999- (03.2001) 12.2002	03.2001- (12.2001) 12.2002
Chapitre 23:	10.2000- 04.1999- 12.2002	04.1999- 12.2002	04.1999- 12.2002	04.1999- 12.2002	10.2000- 12.2002	02.2001- 12.2002	04.1999- 12.2002	10.2000- 12.2002	04.1999- 12.2002	07.2001- 12.2002	04.1999- 12.2002	10.2000- 12.2002
Consommateurs et protection de la santé	10.2000- 12.2004	05.1999- 12.2002	05.1999- 12.2002	05.1999- 12.2002	10.2000- 12.2002	02.2001- 12.2002	06.1999- 12.2002	10.2000- 12.2002	05.1999- 12.2002	07.2001- 12.2004	05.1999- 12.2002	10.2000- 12.2002
Chapitre 24: Justice et affaires intérieures	06.2001- (10.2003) 12.2004	05.2000- (12.2001) 12.2002	05.2000- (03.2002) 12.2002	05.2000- (12.2001) 12.2002	06.2001- (06.2002) 12.2002	06.2001- (04.2002) 12.2002	05.2000- (11.2001) 12.2002	06.2001- (03.2002) 12.2002	05.2000- (07.2002) 12.2002	04.2002- (12.2004) 12.2004	05.2000- (12.2001) 12.2002	06.2001- (06.2002) 12.2002
Chapitre 25: Union douanière	06.2001- (07.2002) 12.2004	05.1999- (1er semestre 2000) 12.2002	05.1999- (03.2002) 12.2002	03.1999- (1er semestre 1999) 12.2002	03.2001- (1er semestre 2001) 12.2002	03.2001- (2ème semestre 2001) 12.2002	05.1999- (1er semestre 2001) 12.2002	05.2001- (2ème semestre 2001) 12.2002	05.1999- (1er semestre 2001) 12.2002	05.2001- (11.2002) 12.2004	05.1999- (2ème semestre 2001) 12.2002	10.2000- (1er semestre 2001) 12.2002
Chapitre 26: Relations extérieures	1er semestre 2000- (2ème semestre 2000) 12.2004	1er semestre 1999- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 1999- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 1999- (1er semestre 1999) 12.2002	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 1999- (2ème semestre 2000) 12.2002	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 1999- (2ème semestre 1999) 12.2002	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2004	1er semestre 1999- (1er semestre 2001) 12.2002	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2002
Chapitre 27: Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	1er semestre 2000- (2ème semestre 2000) 12.2004	1er semestre 1998- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 1998- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 1998- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 1998- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 1998- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2004	1er semestre 1998- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2002
Chapitre 28: Contrôle financier	2ème semestre 2001- (2ème semestre 2002) 12.2004	1er semestre 2000- (2ème semestre 2001) 12.2002	1er semestre 2000- (2ème semestre 2001) 12.2002	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 2001- (2ème semestre 2001) 12.2002	1er semestre 2001- (2ème semestre 2001) 12.2002	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 2001- (1er semestre 2001) 12.2002	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 2000- (10.2003) 12.2004	1er semestre 2000- (1er semestre 2000) 12.2002	1er semestre 2001- (2ème semestre 2001) 12.2002
Chapitre 29: Dispositions financières et budgétaires	2ème semestre 2001- (06.2004) 12.2004	1er semestre 2000- 12.2002	1er semestre 2000- 12.2002	1er semestre 2000- 12.2002	1er semestre 2001- 12.2002	1er semestre 2001- 12.2002	1er semestre 2000- 12.2002	1er semestre 2001- 12.2002	1er semestre 2000- 12.2002	12.2002- (06.2004) 12.2004	1er semestre 2000- 12.2002	1er semestre 2001- 12.2002
Chapitre 30: Institutions	1er semestre 2002- 12.2004	1er semestre 2002- 12.2002	1er semestre 2002- 12.2002	1er semestre 2002- 12.2002	1er semestre 2002- 12.2002	1er semestre 2002- 12.2002	1er semestre 2002- 12.2002	1er semestre 2002- 12.2002	1er semestre 2002- 12.2002	1er semestre 2002- 12.2004	1er semestre 2002- 12.2002	1er semestre 2002- 12.2002
Chapitre 31: Divers												

Chaque case contient la date d'ouverture et de clôture du chapitre de négociation concerné y compris, entre parenthèses, la date de clôture provisoire. Les chapitres ne sont clos définitivement qu'au moment de la conclusion de l'ensemble des négociations par pays candidat.

Annexe 8 : Clauses de sauvegarde et mesures additionnelles

Extraits des Actes d'adhésion

CLAUSES DE SAUVEGARDE GENERALES

Actes d'adhésion des 10, p. 45

QUATRIÈME PARTIE : LES DISPOSITIONS TEMPORAIRES

TITRE II

AUTRES DISPOSITIONS

Article 37

1. Pendant une période maximale de trois ans suivant l'adhésion, en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ainsi que de difficultés pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale, un nouvel État membre peut demander à être autorisé à adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché commun.

Dans les mêmes conditions, un État membre actuel peut demander à être autorisé à adopter des mesures de sauvegarde à l'égard de l'un ou de plusieurs des nouveaux États membres.

2. Sur demande de l'État intéressé, la Commission fixe, par une procédure d'urgence, les mesures de sauvegarde qu'elle estime nécessaires, en précisant les conditions et les modalités d'application.

En cas de difficultés économiques graves et sur demande expresse de l'État membre intéressé, la Commission statue dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la réception de la demande, accompagnée des éléments d'appréciation y afférents. Les mesures ainsi décidées sont immédiatement applicables, elles tiennent compte des intérêts de toutes les parties concernées et ne doivent pas entraîner de contrôles aux frontières.

3. Les mesures autorisées aux termes du paragraphe 2 peuvent comporter des dérogations aux règles du traité CE et au présent acte, dans la mesure et pour les délais strictement nécessaires pour atteindre les buts visés au paragraphe 1. Par priorité devront être choisies les mesures qui causent le moins de perturbation au fonctionnement du marché commun.

Article 38

Si un nouvel État membre n'a pas donné suite aux engagements qu'il a pris dans le cadre des négociations d'adhésion, y compris les engagements à l'égard de toutes les politiques sectorielles qui concernent les activités économiques ayant une dimension transfrontalière, et provoque ainsi ou risque de provoquer à très brève échéance un dysfonctionnement grave du marché intérieur, la Commission peut, pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur du présent acte et à la demande motivée d'un État membre ou de sa propre initiative, prendre des mesures appropriées.

Ces mesures sont proportionnées au dysfonctionnement du marché, la priorité étant donnée à celles qui perturberont le moins le fonctionnement du marché intérieur et, le cas échéant, à l'application des mécanismes de sauvegarde sectoriels en vigueur. Ces mesures de sauvegarde ne peuvent pas être utilisées comme moyen de discrimination arbitraire ou de restriction déguisée des échanges commerciaux entre les États membres. La clause de sauvegarde peut être invoquée même avant l'adhésion sur la base de constatations faites dans le cadre du suivi et entrer en vigueur dès la date de l'adhésion. Les mesures sont maintenues pendant la durée strictement nécessaire et, en tout état de cause, sont levées lorsque l'engagement correspondant est rempli. Elles peuvent cependant être appliquées au-delà de la période visée au premier alinéa tant que les engagements correspondants n'ont pas été remplis. La Commission peut adapter les mesures arrêtées en fonction de la mesure dans laquelle le nouvel État membre concerné remplit ses engagements. La Commission informera le Conseil en temps utile avant d'abroger les mesures de sauvegarde et elle prendra dûment en compte les observations éventuelles du Conseil à cet égard.

Article 36

1. Pendant une période maximale de trois ans à compter de la date d'adhésion, en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ou de difficultés pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale, la Bulgarie ou la Roumanie peut demander à être autorisée à adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché intérieur.

Dans les mêmes conditions, un État membre actuel peut demander à être autorisé à adopter des mesures de sauvegarde à l'égard de la Bulgarie ou de la Roumanie ou de ces deux États.

2. À la demande de l'État membre intéressé, la Commission fixe, par une procédure d'urgence, les mesures de sauvegarde qu'elle estime nécessaires, en précisant les conditions et les modalités d'application.

En cas de difficultés économiques graves et sur demande expresse de l'État membre intéressé, la Commission statue dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la réception de la demande, accompagnée des éléments d'appréciation y afférents. Les mesures ainsi décidées sont immédiatement applicables, tiennent compte des intérêts de toutes les parties concernées et n'entraînent pas de contrôles aux frontières.

3. Les mesures autorisées aux termes du paragraphe 2 peuvent comporter des dérogations aux règles du traité CE et au présent Acte, dans la mesure et pour les délais strictement nécessaires pour atteindre les buts visés au paragraphe 1. Les mesures qui causent le moins de perturbation au fonctionnement du marché intérieur devront être choisies en priorité.

Article 39

1. Si, sur la base du suivi continu des engagements pris par la Bulgarie et la Roumanie dans le cadre des négociations d'adhésion et notamment dans les rapports de suivi de la Commission, il apparaît clairement que l'état des préparatifs en vue de l'adoption et de la mise en œuvre de l'acquis en Bulgarie et en Roumanie est tel qu'il existe un risque sérieux que l'un de ces États ne soit manifestement pas prêt, d'ici la date d'adhésion du 1^{er} janvier 2007, à satisfaire aux exigences de l'adhésion dans un certain nombre de domaines importants, le Conseil, statuant à l'unanimité sur la base d'une recommandation de la Commission, peut décider que la date d'adhésion prévue de l'État concerné est reportée d'un an, au 1^{er} janvier 2008.

2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée sur la base d'une recommandation de la Commission, prendre la décision visée au paragraphe 1 à l'égard de la Roumanie si de graves manquements au respect par la Roumanie de l'un ou plusieurs des engagements et exigences énumérés à l'annexe IX, point I, sont constatés.

Article 37

Si la Bulgarie ou la Roumanie n'a pas donné suite aux engagements qu'elle a pris dans le cadre des négociations d'adhésion, y compris les engagements à l'égard de toutes les politiques sectorielles qui concernent les activités économiques ayant une dimension transfrontalière, et provoque ainsi, ou risque de provoquer à très brève échéance, un dysfonctionnement grave du marché intérieur, la Commission peut, pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans à compter de la date d'adhésion, à la demande motivée d'un État membre, ou de sa propre initiative, adopter des mesures appropriées.

Ces mesures sont proportionnées et le choix est donné en priorité à celles qui perturbent le moins le fonctionnement du marché intérieur et, le cas échéant, à l'application des mécanismes de sauvegarde sectoriels en vigueur. Ces mesures de sauvegarde ne peuvent pas être utilisées comme moyen de discrimination arbitraire ou de restriction déguisée des échanges commerciaux entre les États membres. La clause de sauvegarde peut être invoquée même avant l'adhésion sur la base de constatations établies dans le cadre du suivi et les mesures adoptées entrent en vigueur dès la date d'adhésion, à moins qu'une date ultérieure ne soit prévue. Les mesures sont maintenues pendant la durée strictement nécessaire et, en tout état de cause, sont levées lorsque l'engagement correspondant est rempli. Elles peuvent cependant être appliquées au-delà de la période visée au premier alinéa tant que les engagements correspondants n'ont pas été remplis. La Commission peut adapter les mesures arrêtées en fonction de la mesure dans laquelle le nouvel État membre concerné remplit ses engagements. La Commission informe le Conseil en temps utile avant d'abroger les mesures de sauvegarde et elle prend dûment en compte les observations éventuelles du Conseil à cet égard.

3. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1, et sans préjudice de l'article 37, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur la base d'une recommandation de la Commission, peut prendre, après une évaluation détaillée qui aura lieu à l'automne 2005 sur les progrès réalisés par la Roumanie dans le domaine de la politique de la concurrence, la décision visée au paragraphe 1 à l'égard de la Roumanie si de graves manquements au respect par la Roumanie des obligations prises au titre de l'accord européen ⁽¹⁾ ou de l'un ou plusieurs des engagements et exigences énumérés à l'annexe IX, point II, sont constatés.

4. En cas de décision prise en vertu du paragraphe 1, 2 ou 3, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, décide immédiatement des adaptations du présent acte, y compris de ses annexes et appendices, devenues indispensables du fait de la décision de report.

Article 37

1. Jusqu'au terme d'une période maximale de trois ans après l'adhésion, en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ou de difficultés pouvant se traduire par l'altération grave de la situation économique d'une région donnée, la Croatie peut demander à être autorisée à adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur concerné à l'économie du marché intérieur.

Dans les mêmes conditions, un État membre actuel peut demander à être autorisé à adopter des mesures de sauvegarde à l'égard de la Croatie.

2. À la demande de l'État membre concerné, la Commission fixe, par une procédure d'urgence, les mesures de sauvegarde qu'elle estime nécessaires, en précisant les conditions et les modalités qui leur sont applicables.

En cas de difficultés économiques graves et sur demande expresse de l'État membre concerné, la Commission statue dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la réception de la demande, accompagnée des éléments d'appréciation y afférents. Les mesures ainsi décidées sont immédiatement applicables, tiennent compte des intérêts de toutes les parties concernées et n'entraînent pas de contrôles aux frontières.

3. Les mesures autorisées en vertu du présent article peuvent comporter des dérogations aux règles du TUE, du TFUE et du présent acte, dans la mesure et pour les délais strictement nécessaires pour atteindre les buts de cette clause de sauvegarde. La priorité est accordée aux mesures qui causent le moins de perturbation au fonctionnement du marché intérieur.

Article 38

Si la Croatie ne respecte pas les engagements qu'elle a pris dans le cadre des négociations d'adhésion, y compris les engagements à l'égard de toutes les politiques sectorielles qui concernent les activités économiques ayant une dimension transfrontalière, et si elle provoque ainsi un dysfonctionnement grave du marché intérieur ou fait peser une menace sur les intérêts financiers de l'Union ou risque à très brève échéance d'entraîner un tel dysfonctionnement ou une telle menace, la Commission peut, jusqu'au terme d'une période maximale de trois ans après l'adhésion et à la demande motivée d'un État membre ou de sa propre initiative, prendre des mesures appropriées.

Ces mesures sont proportionnées et la priorité est donnée à celles qui perturbent le moins le fonctionnement du marché intérieur et, le cas échéant, à l'application des mécanismes de sauvegarde sectoriels en vigueur. Les mesures de sauvegarde au titre du présent article ne peuvent pas être utilisées comme un moyen de discrimination arbitraire ou de restriction déguisée des échanges commerciaux entre les États membres. La clause de sauvegarde peut être invoquée avant même l'adhésion sur la base de constatations établies dans le cadre du suivi et les mesures adoptées entrent en vigueur à la date d'adhésion à moins qu'une date ultérieure ne soit prévue. Les mesures sont maintenues pendant la durée strictement nécessaire et, en tout état de cause, sont levées lorsque l'engagement correspondant a été respecté. Elles peuvent cependant être appliquées au-delà de la période visée au premier alinéa tant que les engagements correspondants n'ont pas été respectés. La Commission peut adapter les mesures arrêtées en fonction de la mesure dans laquelle la Croatie respecte ses engagements. La Commission informe le Conseil en temps utile avant d'abroger les mesures de sauvegarde et elle prend dûment en compte les observations éventuelles du Conseil à cet égard.

MESURES TRANSITOIRES ADDITIONNELLES RELATIVES A LA PAC

Actes d'adhésion des 10, p. 46

Article 41

Si des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter la transition du régime en vigueur dans les nouveaux États membres au régime résultant de l'application de la politique agricole commune dans les conditions indiquées dans le présent acte, ces mesures sont adoptées par la Commission selon la procédure visée à l'article 42, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ⁽¹⁾, ou, le cas échéant, aux articles correspondants des autres règlements portant organisation des marchés agricoles, ou selon la procédure de comitologie prévue par la législation applicable. Les mesures transitoires visées par le présent article peuvent être prises durant une période de trois ans à compter de la date de l'adhésion et ne doivent pas s'appliquer au-delà de cette période. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prolonger cette période.

Les mesures transitoires qui concernent la mise en œuvre d'instruments relevant de la politique agricole commune et qui ne sont pas mentionnées dans le présent acte, mais que l'adhésion rend nécessaires, sont adoptées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, avant l'adhésion, ou, lorsque lesdites mesures concernent des instruments adoptés initialement par la Commission, elles sont adoptées par cette dernière institution selon la procédure pertinente.

Bulgarie et Roumanie, p. 217

Article 41

Si des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter la transition du régime en vigueur en Bulgarie et en Roumanie au régime résultant de l'application de la politique agricole commune dans les conditions indiquées dans le présent acte, ces mesures sont adoptées par la Commission selon la procédure visée à l'article 25, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1784/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales ⁽¹⁾, ou, le cas échéant, aux articles correspondants des autres règlements portant organisation des marchés agricoles, ou selon la procédure de comitologie prévue par la législation applicable. Les mesures transitoires visées par le présent article peuvent être adoptées durant une période de trois ans à compter de la date d'adhésion et ne doivent pas s'appliquer au-delà de cette période. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prolonger cette période.

Les mesures transitoires qui concernent la mise en œuvre d'instruments relevant de la politique agricole commune et qui ne sont pas mentionnées dans le présent acte, mais que l'adhésion rend nécessaires, sont adoptées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, avant l'adhésion, ou, lorsque lesdites mesures concernent des instruments adoptés initialement par la Commission, elles sont adoptées par cette dernière institution selon la procédure pertinente.

Croatie, p. 32

Article 41

Si des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter la transition du régime en vigueur en Croatie au régime résultant de l'application de la politique agricole commune dans les conditions indiquées dans le présent acte, elles sont adoptées par la Commission selon la procédure visée à l'article 195, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique) ⁽¹⁾, en liaison avec l'article 13, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement Européen et du Conseil ⁽²⁾ ou selon la procédure prévue par la législation applicable. Elles peuvent être adoptées durant une période de trois ans à compter de la date de l'adhésion et ne doivent pas s'appliquer au-delà de cette période. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prolonger cette période.

Les mesures transitoires visées au premier alinéa peuvent également être adoptées avant la date d'adhésion, si nécessaire. Ces mesures sont adoptées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, ou, lorsque lesdites mesures concernent des instruments adoptés initialement par la Commission, elles sont adoptées par cette dernière institution selon les procédures requises pour l'adoption desdits instruments.

MESURES TRANSITOIRES ADDITIONNELLES DANS LE DOMAINE SPS

Actes d'adhésion des 10, p. 46

Article 42

Lorsque des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter la transition du régime en vigueur dans les nouveaux États membres au régime résultant de la mise en œuvre des règles vétérinaires et phytosanitaires de la Communauté, ces mesures sont adoptées par la Commission selon la procédure de comitologie prévue par la législation applicable. Ces mesures sont prises durant une période de trois ans à compter de la date de l'adhésion et ne doivent pas s'appliquer au-delà de cette période.

Bulgarie et Roumanie p. 217

Article 42

Lorsque des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter la transition du régime en vigueur en Bulgarie et en Roumanie au régime résultant de la mise en œuvre, au niveau communautaire, des règles vétérinaires, phytosanitaires et en matière de sécurité des denrées alimentaires, ces mesures sont adoptées par la Commission selon la procédure de comitologie prévue par la législation applicable. Ces mesures sont adoptées durant une période de trois ans à compter de la date d'adhésion et ne s'appliquent pas au-delà de cette période.

Croatie, p. 32

Article 42

Lorsque des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter la transition du régime en vigueur en Croatie au régime résultant de la mise en œuvre des règles vétérinaires, des règles phytosanitaires et des règles en matière de sécurité des denrées alimentaires de l'Union, ces mesures sont adoptées par la Commission selon la procédure prévue par la législation applicable. Ces mesures sont adoptées durant une période de trois ans à compter de la date d'adhésion et ne s'appliquent pas au-delà de cette période.

Annexe 9 : Dérogations transitoires dans le domaine de la législation agricole

Exemples

Rép tchèque : Aucune dérogation

Estonie (p. 815)

- l'usage illimité de la tourbe en agriculture biologique est autorisé en Estonie pour une période de 18 mois...
- l'usage de permanganate de potassium à des fins de traitement des sols et pour toutes les cultures en agriculture biologique est autorisé en Estonie pour une période de 18 mois
- l'usage en agriculture biologique de semences et de matériel de reproduction végétative qui ne sont pas produits selon le mode de production biologique est autorisé en Estonie jusqu'au 1er janvier 2006
- l'Estonie peut considérer, jusqu'à la fin 2006, comme éligibles à la prime à la vache allaitante...
- l'Estonie peut octroyer des paiements nationaux pour les vaches laitières...

Chypre (p. 819)

- peut octroyer des aides d'État durant une période de 5 ans...
- les limites des indemnités de retrait (...), s'appliquent à Chypre pendant cinq ans (...); Pour les campagnes de commercialisation 2004/2005 à 2008/2009, les limites sont de 20 % de la quantité commercialisée de pommes, de poires, de pêches et de raisin de table, et de 10 % de la quantité commercialisée d'agrumes
- les exigences relatives à la teneur minimale en matière grasse du lait entier ne s'appliquent pas au lait de consommation produit à Chypre pendant une période de cinq ans (...) –
- viande bovine : l'application à Chypre du facteur de densité est introduite progressivement de façon linéaire

Malte (p. 862) – Cas particulier

- Programme spécial de politique de marché pour l'agriculture maltaise : aides sectorielles, pendant 7 ans pour les produits d'origine animale, 11 ans pour les cultures, avec des plafonds de quantités et un calendrier et des pourcentages dégressifs.

Pologne (p. 881)

- préreconnaissance des organisations de producteurs
- teneur en matière grasse ne s'appliquent pas au lait de consommation produit en Pologne
- le seuil de reconnaissance en tant que groupement de producteurs
- les vaches des races (...) sont éligibles au bénéfice de la prime à la vache allaitante (...)

Dans tous les cas, les produits concernés peuvent **uniquement être commercialisé sur le marché national**, ou **exportés** vers un pays tiers (l'exportation n'est, à l'inverse, jamais possible pour les dérogations accordées dans le domaine sanitaire).

Annexe 10 : Les jumelages institutionnels

Lors des bilans initiaux de la préparation des pays candidats, il s'est avéré qu'aucun des PECO ne disposait du cadre institutionnel nécessaire pour mettre en œuvre l'acquis de l'Union¹¹³ - situation qui ne s'était pas rencontrée lors des élargissements précédents. La Commission a élaboré le concept de jumelages institutionnels, proposant aux EM de mettre les compétences de leurs institutions publiques à disposition des pays candidats.

Avant la mise en place des jumelages institutionnels, il y avait eu de nombreuses actions conduites par des privés, pendant 10-15 ans. Ils faisaient un travail de qualité, mais le faisaient eux-mêmes, sans transfert de compétences aux administrations du pays, sans capacité, donc, de suivre l'évolution ultérieure de l'acquis.

Les jumelages ont commencé en 1998. Parmi les contraintes imposées : une obligation conjointe de résultat (le jumelage est une convention bipartite entre l'EM chef de file et l'Etat candidat) et la présence d'un conseiller résident de jumelage (CRJ)¹¹⁴ sur place pendant toute la durée du projet. Les projets devaient être conformes aux partenariats d'adhésion signés avec chacun des pays candidats. Le tiers des crédits PHARE, soit environ 500 millions d'euros par an, a été consacré à cet appui institutionnel.

La procédure est tout à fait originale dans la mesure où elle organise la mise en concurrence entre administrations publiques des EM, et non entre opérateurs.

Dans les premières années, la rédaction des projets était souple et interactive, impliquant un dialogue entre la Commission, les EM intéressés et les pays candidats, avant présentation officielle des demandes¹¹⁵.

En 1998, quatre domaines prioritaires avaient été identifiés par la Commission : agriculture, environnement, finances et JAI (justice et affaires intérieures). 107 demandes ont été transmises aux EM, qui ont déposé 360 manifestations d'intérêts. Les manifestations allemandes puis françaises furent les plus nombreuses.

En 2001, la Commission a introduit le dispositif de jumelage court, d'une durée de six mois, sur des sujets plus techniques, sans obligation de présence d'un CRJ. En parallèle, les missions courtes pilotées par TAIEX se poursuivaient¹¹⁶.

A noter :

- A la demande de la Commission, le jumelage vétérinaire en Pologne

¹¹³ Source : communication de la Commission de juillet 1997

¹¹⁴ Cet expert a pu être désigné par différents termes, dont conseiller de pré-adhésion.

¹¹⁵ La procédure initiale, caduque, ne sera pas présentée ici.

¹¹⁶ Ces missions ciblées, de quelques jours, peuvent être très pertinentes pour de tout petits pays, comme le Kosovo, qui peuvent avoir du mal à absorber la charge de travail d'un jumelage.

(1998/2000) a été complété de missions TAIEX conduites par l'ex-CRJ¹¹⁷, de quelques jours par mois, pendant deux ans, pour suivre les dossiers et entretenir les liens.

- Les jumelages institutionnels se sont poursuivis avec les nouveaux EM après leur adhésion, dans le cadre de la « Facilité de transition » (mesures provisoires)¹¹⁸.

Les jumelages étaient identifiés comme des outils stratégiques majeurs. Tous les EM s'y sont impliqués, malgré l'investissement important. Les EM leaders s'entendaient pour se répartir les sujets. Allemagne, France et Royaume-Uni étaient les plus investis.

En France

Dès le lancement de la procédure, la France a défini des priorités géographiques et thématiques, sous l'égide du SGCI, arbitrant entre les besoins collectés par les ambassades, les priorités nationales et les possibilités des administrations. Des thèmes ont ensuite été proposés à la Commission, en cohérence avec les secteurs identifiés dans les partenariats pour l'adhésion.

La gestion des jumelages était décollée des négociations d'adhésion. Le niveau politique ne s'y impliquait pas, ni au sein du MA, ni au niveau interministériel. Le montage des projets reposait directement sur les administrations concernées, à charge pour elles d'identifier les experts et notamment les potentiels CRJ. Le SGCI validait les fiches et les transmettait. L'opérateur FVI a été créé comme une sous-section du Bureau Export de la DGAI¹¹⁹.

Influence

La France fut, avec l'Allemagne, le premier pays à s'investir dans les jumelages, dès 1998, puis son poids a baissé, du fait de l'implication croissante des EM absents au début de la procédure. En 1998, la France participait à 41 % des jumelages PHARE (46 projets sur 112), l'Allemagne à 55 %. En 1999, la France a participé à 27,5 % des projets (30 sur 109) ; en 2000, à 22 % (33 sur 153) ; en 2001 à 13 % (20 sur 158).

En 2002, le SGCI a conduit la première évaluation des jumelages en consultant les administrations et ambassades impliquées, confirmant la pertinence stratégique de l'outil lorsqu'il est bien ciblé¹²⁰.

L'objectif premier, en s'impliquant dans les jumelages, était de développer l'influence française dans les futurs EM. Pour le MA, il s'agissait de promouvoir la conception française de la PAC et du sanitaire, de faire en sorte que ces pays « votent comme nous » ensuite.

¹¹⁷ Il s'agissait de missions TAIEX, sans convention avec la France, qui ont permis de prolonger le bénéfice du jumelage.

¹¹⁸ Exemple : Pologne : « Renforcement de l'administration vétérinaire ». Voir : SGCI Diffusion de la fiche projet PL2004/IB/AG/03 « Strengthening veterinary administration », 18/10/2004 (20041018_POL_facilité de transition_fiche_vétérinaire_SGAE.pdf).

¹¹⁹ Par ailleurs, les administrations centrales avaient davantage de réactivité et de capacité de réponse. Avant la création de l'AFSSA, le MA disposait notamment de laboratoires en propre, regroupés au sein du CNEVA.

¹²⁰ SGCI, 18/06/2002 – Note : Evaluation des jumelages institutionnels mis en place dans les pays candidats dans le cadre du programme PHARE (20020618_bilan Jumelages_SGAE ++.pdf) document de travail interne)

La France a priorisé la Pologne, en tant que grand pays, et, dans une moindre mesure, la Roumanie, francophone.

En 1998, la Pologne a présenté 8 demandes¹²¹. La France a été retenue comme chef de file pour trois d'entre elles (et partenaire pour deux autres), dont le « Renforcement de l'administration vétérinaire », avec l'Allemagne en junior. Il y avait une interaction permanente entre les pays pour préparer fiches-projets et réponses.

En 1998, la Roumanie¹²² a émis 18 demandes. La France a remporté 8 jumelages pour 13 réponses - dont « Secteur agricole vétérinaire et phytosanitaire »¹²³ (avec la Grèce et l'Allemagne en juniors). En 1999 (10 demandes roumaines, 6 réponses françaises), la France a remporté 4 projets en chef de file¹²⁴, dont « Secteur agricole : mise en œuvre de la PAC » et « Développement rural (SAPARD) », avec le Royaume-Uni et l'Allemagne.

DGPE et DGAL se sont beaucoup investies dans le montage des jumelages, y compris par des visites de délégations de haut niveau dans les pays cibles. Le Conseil général vétérinaire (intégré ensuite dans le CGAAER) a été chargé de fournir les chefs de projet, officiellement chargés de suivre chaque jumelage.

Experts

La difficulté de trouver des experts long terme (CRJ), mais également court-terme, s'est posée d'emblée, et pour tous les EM¹²⁵. De façon récurrent, des consignes du premier Ministre incitaient les administrations à répondre aux jumelages.

Impact

Outre le transfert effectif de compétences et de savoir-faire, les jumelages ont indubitablement permis développer la connaissance et la confiance réciproques, de lever les peurs, de connaître les interlocuteurs, de relativiser les enjeux¹²⁶.

La confiance est plus solide, dans le domaine sanitaire, lorsque c'est la France qui a accompagné la mise en place de procédures d'inspection, de laboratoires, etc.

Un jumelage est souvent plus riche qu'une coopération bilatérale. Le CRJ bénéficie de, et crée, tout un réseau d'experts. En deux ans en Pologne, le CRJ vétérinaire a travaillé avec quelques 150 experts de plusieurs pays, tissant une véritable toile d'araignée.

¹²¹ En 1998, la Pologne a été frappée d'une annulation de crédits PHARE de 34 mécus du fait d'une préparation insuffisante de ses demandes de coopération ; elle a de ce fait présenté moins de jumelages que les autres PECO.

¹²² SGCI, 23/06/1999 – Note : Opérations de jumelages avec la Roumanie dans le cadre du programme PHARE (19990623_JumelagesROUMANIE_SGAE.pdf) (document de travail interne)

¹²³ RO98/IB/AGR/01(A) « Renforcement de la capacité de l'administration vétérinaire à gérer l'acquis communautaire » (1999_ROU_Convention de jumelage vétérinaire_SGAE.pdf).

¹²⁴ Et un en junior avec Royaume-Uni.

¹²⁵ La France semblait rencontrer des difficultés spécifiques du fait de la rigidité des statuts des personnels et de la stricte séparation entre secteur public et secteur privé.

¹²⁶ Par exemple, les Chambres d'agriculture ont été mobilisées en Pologne, ce qui a permis aux acteurs de se connaître.

Cela étant, aucune publication synthétique, aucun bilan des jumelages mis en œuvre depuis plus de 25 ans n'ont pu être identifiés, que ce soit au niveau français ou au niveau européen.

Le tableau ci-après liste les 37 projets de jumelage dont la France a été leader (attention, cette liste est extraite de tableurs excel non validés).

Les jumelages des années 2020 dans le secteur agricole

Organisation

- *Au SGAE, les jumelages, qui relevaient auparavant d'un bureau dédié, sont gérés par le Bureau Voisinage, où un gestionnaire suit le sujet¹²⁷. L'objectif affiché est l'appui aux Balkans¹²⁸, puis à l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie. Le SGAE recommande de s'associer avec des EM déjà implantés dans les pays cibles¹²⁹, a priori en junior¹³⁰ (ce d'autant plus que la France a du mal à identifier des CRJ).*
- *Les difficultés pour trouver des experts perdurent, voire se sont amplifiées avec la nécessité de travailler en anglais, voire en allemand ou en russe.*
- *Au MA, des opérateurs ont été mis en place pour gérer les jumelages et autres actions (TAIEX, etc.) : l'ENSV-FVI pour les sujets sanitaires, ADECIA puis FAM pour les autres sujets. Le CGAAER fournit toujours les chefs de projets.*
- *Le MA ne remporte actuellement que peu de succès quand il répond à des demandes de jumelages. Il semble pâtir d'une faible visibilité dans les Balkans, zone longtemps délaissée par la coopération bilatérale.*

Le contexte vétérinaire et phytosanitaire

- *Les concepts mobilisés dans la réglementation UE se sont complexifiés : approche one health, bien-être animal...*
- *Dans les anciens EM, les organisations administratives sont devenues plus complexes, matricielles¹³¹. Des agences sanitaires ont été mises en place. Un même sujet peut relever de plusieurs ministères (agriculture, santé, environnement) - ce qui peut compliquer le montage de certains jumelages.*
- *On assiste à une surenchère animaliste et environnementaliste dans les anciens EM et à Bruxelles, qui percole dans les normes UE. Il convient d'être prudents sur la façon de présenter ces idées dans les pays candidats, qui auront sans doute, et légitimement, du mal à se les approprier¹³². Il pourrait être pertinent de laisser les ex-PECO (Pologne, Bulgarie, République tchèque), plus proches culturellement des futurs EM, conduire les jumelages sur ces sujets.*

¹²⁷ Cet agent diffuse notamment les fiches-projets pour recueillir les propositions des ministères sur un positionnement français éventuel, permettant au SGAE d'émettre un avis « go / no go ».

¹²⁸ Sur la base de la stratégie « Un nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux » (Commission européenne - COM(2023) 691 final – 08/11/2023 - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : [Un nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux](#))

¹²⁹ Dans les Balkans : Italie, Allemagne, Croatie (même langue), Slovaquie, Autriche. En Ukraine, avec la Pologne.

¹³⁰ Tout en notant qu'un pays qui n'a pas positionné le CRJ crée peu de réseau ; son expertise sert avant tout les intérêts du pays chef de file.

¹³¹ Par exemple en Allemagne, en Belgique.

¹³² L'implication de la France dans certains jumelages pourrait s'avérer contre-productive en termes d'influence si les experts portaient des messages trop décalés par rapport à la culture de ces pays.

Liste des 36 projets de jumelage dont la France a été leader dans le domaine agricole

(Sources : auteurs, juin 2024)

Project Title	Beneficiary	Sector	Budget	Leader MS	Junior MS	Implementation End Date
"Support to the State Veterinary Control Service (SVCS) in Strengthening of the Epidemiological Surveillance System in Azerbaijan"	Azerbaijan	Health and consumer protection	€ 1 100 000	France	Hungary	19/05/2018
Capacity Building Regarding Official Controls, Animal Welfare, Zoonoses and Animal By-Product Management	Türkiye	Agriculture and Fisheries	€ 1 900 000	France	Hungary	21/10/2018
Building the institutional capacity of the Managing authority for the rural development and fisheries (SOP)	Romania	Agriculture and Fisheries	€ 1 300 000	France	Germany, Hungary	17/01/2008
Develop and strengthen Romanian phytosanitary administration capacity	Romania	Agriculture and Fisheries	€ 1 500 000	France	The Netherlands	23/12/2004
Reform and strengthening of the veterinary administration	Poland	Agriculture and Fisheries	€ 1 657 000	France	Germany	31/08/2001
Reinforcement of administrative structures for the administration of the acquis in the fruits and vegetables sector	Romania	Agriculture and Fisheries	€ 900 000	France	Italy	12/01/2008
Modernisation of the agricultural sector (information system)	Estonia	Agriculture and Fisheries	€ 500 000	France	Finland, Germany	1/07/2001
Approximation of legislation and establishment of an operational system for state professional control in vine and wine sector	Bulgaria	Agriculture and Fisheries	€ 547 000	France	-	5/11/2002
CAP Common market organisations	Poland	Agriculture and Fisheries	€ 1 498 000	France	-	1/04/2003
IB for Early Retirement in Agriculture	Poland	Agriculture and Fisheries	€ 1 850 000	France	Greece	1/08/2003
Development of the seed sector in Turkey and alignment to the EU	Türkiye	Agriculture and Fisheries	€ 875 000	France	Germany	21/11/2009

Market intervention agency	Slovenia	Agriculture and Fisheries	€ 398 459	France	Austria, Germany	17/07/2002
Veterinary sector	Romania	Agriculture and Fisheries	€ 550 000	France	-	16/02/2001
Food hygiene control for certain products/Animal Welfare	Hungary	Agriculture and Fisheries	€ 1 400 000	France	The Netherlands	26/12/2002
Improvement of phytosanitary control (the registration of plant protection products and the control of their residues and setting up of a system for the control and certification of organic production)	Bulgaria	Agriculture and Fisheries	€ 590 000	France	United Kingdom	18/04/2002
Development of integrated advisory system for farm management	Poland	Agriculture and Fisheries	€ 750 000	France	-	11/01/2009
Further support for ANCA services	Romania	Agriculture and Fisheries	€ 500 000	France	Austria	2/02/2009
Improvement of phytosanitary control	Bulgaria	Agriculture and Fisheries	€ 500 000	France	The Netherl. United Kingd.	6/12/2000
Completing preparations for Structural funds in Agriculture	Hungary	Agriculture and Fisheries	€ 550 000	France	United Kingdom	27/11/2003
Strengthening of TSE Control System in Lithuania	Lithuania	Agriculture and Fisheries	€ 314 000	France	-	16/11/2004
Ministry of Agriculture - policy reform and realignment	Romania	Agriculture and Fisheries	€ 500 000	France	-	8/11/2000
Strengthening and development of capacity to enforce the phytosanitary acquis regarding protection against harmful organisms	Romania	Agriculture and Fisheries	€ 350 000	France	The Netherlands	30/07/2003
Support the implementation of the Common organization of the agricultural markets	Croatia	Agriculture and Fisheries	€ 230 000	France	-	18/08/2011
Capacity Building for Extension/Advisory Services for IPARD	Türkiye	Agriculture and Fisheries	€ 250 000	France	-	30/06/2012

Approximation and Implementation of the Acquis communautaire related to Biologic testing and Plant Protection Products including pesticide residues control, and the production of organic food stuffs of plant origin	Bulgaria	Agriculture and Fisheries	€ 150 000	France	-	-
Approximation and Implementation of the Acquis communautaire related to the Phytosanitary control	Bulgaria	Agriculture and Fisheries	€ 150 000	France	-	-
Strengthening of Administration and Control System for agriculture market promotional measures	Latvia	Agriculture and Fisheries	€ 149 884	France	-	-
Actions of informing and promotion of agricultural products on the internal market and in third countries	Slovenia	Agriculture and Fisheries	€ 70 000	France	-	-
Preparation on setting up of the control system and the system of reporting to fulfil requirements for EAGGF	Slovenia	Agriculture and Fisheries	€ 150 000	France	-	-
Eradication of rabies	Slovenia	Agriculture and Fisheries	€ 100 000	France	-	-
Upgrading of registration system at the Office for the recognition of agricultural products and foodstuff designations	Slovenia	Agriculture and Fisheries	€ 150 000	France	-	-
Upgrading of inspection system for food quality control of special agricultural products and foodstuffs	Slovenia	Agriculture and Fisheries	€ 150 000	France	-	-
Market Information System Based on Economic Analysis	Slovenia	Agriculture and Fisheries	€ 149 039	France	-	-
Support and training on producers groups in the fruits and vegetables sector	Romania	Agriculture and Fisheries	€ 15 000	France	-	-
TSE/BSE Control	Latvia	Agriculture and Fisheries	€ 125 100	France	-	-
Strengthening of the administrative capacity of the National Grain and Feed Service concerning the traceability, control, supervision of produced and stored grain with regard to crisis prevention and management	Bulgaria	Agriculture and Fisheries	€ 0,00	France	-	-

Annexe 11 : Les aides structurelles : Conception et évolution

Conception et évolution des outils d'aide

L'aide européenne aux nouveaux EM est le fruit d'une succession d'outils et d'accords institutionnels (1989-2020) :

- Accords institutionnels :
1988 : Accords de commerce et de coopération (SPG) ; 1991 : Accords d'Association ; 2004 : Adhésion à l'UE (10 pays) - Prêts et commerce ; 2007 : Adhésion à l'UE (2 pays).
- Outils financiers :
1990 : Premiers prêts de la BERD ; 1990 : Premiers prêts « globaux » de la BEI 2013
- Programmes d'aides :
1989 : PHARE (aide à la transition) ; 2000 : PHARE (aide à la préadhésion), ISPA, SAPARD ; 2004 : Fonds structurels et de cohésion (aide structurelle-bis) ; 2007 : Fonds structurels (aide structurelle stratégique) ; 2014 : Fonds structurels (aide de cohésion).

Le programme « Pologne Hongrie, Aide à la reconstruction économique » (PHARE) est né en 1989 (Règlement du Conseil n° 3906/89). Il démarre en janvier 1990 avec une enveloppe annuelle de 300 millions d'euros en faveur de la Pologne et de la Hongrie. Dès l'année suivante, il est étendu aux autres PECO (sans toutefois changer de nom) et à partir de 1995 aux États baltes.

PHARE a pour objectif d'appuyer les PECO dans leur « transition vers le marché ». Entre 1990 et 1997, l'UE a engagé dans le cadre de PHARE un total cumulé de 7,59 milliards d'euros. La part la plus importante est consacrée à la restructuration du secteur public et au développement du secteur privé (43,7 % des financements cumulés totaux du programme).

En 1998, l'aide de « transition » cède la place à l'aide de « préadhésion » et le programme PHARE mute en outil spécialisé sur les réformes institutionnelles.

À partir de 1998 et jusqu'à fin 2003 (fin 2006 pour la Bulgarie et la Roumanie), PHARE devient ainsi un instrument financier de préadhésion.

En 1998, le Conseil de Luxembourg décide de renforcer la stratégie de préadhésion. Dans le cadre de l'Agenda 2000, PHARE est complété par deux nouveaux instruments de préadhésion : ISPA et SAPARD.

L'instrument structurel de préadhésion (ISPA, Règlement du Conseil n°1267/99) est le pendant de ce que sont les fonds structurels pour les EM¹³³.

L'instrument agricole de préadhésion (SAPARD, Règlement du Conseil n°1268/99) soutient les efforts de préparation des PECO dans le domaine du développement rural

¹³³ ISPA finance notamment des projets environnementaux (en lien avec les exigences de l'acquis) et les infrastructures de transport.

(rapprochant ainsi SAPARD du FEOGA-Orientation) et appuie la mise en œuvre de l'acquis¹³⁴. Doté d'environ 500 millions d'euros annuels, SAPARD est versé par l'UE sur la base d'un plan national, validé par pays. Le principal bénéficiaire est la Pologne, dotée de 200 millions d'euros annuels, suivie de la Hongrie. Au sein de 15 mesures possibles, le choix des nouveaux EM fut, en premier lieu, d'investir sur la modernisation des capacités de production agricoles (800 millions d'euros) et de transformation (954 millions d'euros).

Sur la période 1998-2003, l'ensemble de l'aide à la préadhésion atteint en moyenne annuelle 3 milliards d'euros, la moitié étant allouée à PHARE et 500 millions d'euros à SAPARD.

Dans le cadre du CFP 2007-2013, PHARE, ISPA et SAPARD sont remplacés par un instrument d'aide de préadhésion unique (IAP), notamment pour la Croatie. IPA est encore en vigueur aujourd'hui.

Aide « structurelle-bis » (2004-2006)

Après l'adhésion effective de 10 pays, à partir de 2004, l'aide « structurelle-bis » prend pour eux le relais de l'aide de « préadhésion ». Cette aide correspond à une politique redistributive passant par des transferts de fonds non remboursables aux régions les plus défavorisées.

Sur la période 2004-2006, les trois objectifs prioritaires des fonds structurels définis par les Agendas 2000 se substituent à ceux de l'aide de préadhésion. L'objectif n° 1 vise à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement. L'objectif n° 2 soutient la reconversion économique et sociale des zones économiques en difficultés (zones en mutation économique, zones rurales en déclin, quartiers urbains en difficultés, zones en crise liée à la pêche). L'objectif n° 3 concerne les actions en faveur du développement des ressources humaines hors des régions éligibles à l'objectif 1.

Ces objectifs sont financés par un ou plusieurs fonds parmi les quatre fonds suivants :

- le Fonds européen de développement régional (FEDER), créé en 1975 dans le but d'élever le niveau de vie des zones économiques désavantagées ;
- le fonds social européen (FSE), créé en 1988 pour promouvoir l'emploi et favoriser la mobilité (lutte contre le chômage, l'exclusion, les inégalités d'accès au marché du travail, etc.) ;
- le fonds d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) relatif au développement rural ;
- et l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

À cela s'ajoutent les objectifs propres aux programmes d'initiatives communautaires (PIC) destinés à compléter les actions des EM de l'UE dans des domaines que la Commission juge prioritaires (INTERREG, LEADER+, URBAN, EQUAL).

¹³⁴ SAPARD comporte notamment des actions en faveur de l'amélioration des structures pour un meilleur contrôle de la qualité et pour un renforcement des contrôles vétérinaires et phytosanitaires.

Fonds de cohésion

A partir de 1993, l'action structurelle européenne est complétée par un fonds de cohésion dont le double objectif est d'accompagner l'adaptation des nouveaux EM, même après l'adhésion, mais aussi d'aider les États (et non les régions) ayant un PIB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Ainsi, La Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande bénéficient de financements accordés dans le cadre de ce fonds.

Les aides fournies par le fonds de cohésion ont été déterminantes pour faire accepter le *phasing in* des aides directes (voir 5.2).

Ultérieurement, le financement des PECO, devenus désormais des « nouveaux Etats membres » de l'UE, se fait sur la base d'une « enveloppe-bis » adossée aux montants déjà prévus pour l'UE-15 dans le cadre des Agendas 2000. Au total, sur 2014-2020, les 10 nouveaux EM de la première vague, qui ont fini leur *phasing-in*, reçoivent 21,69 milliards d'euros, contre 212,17 milliards pour les anciens EM.

Aide « structurelle stratégique » (2007-2013)

Sur la période 2007-2013, la politique régionale de l'UE est réorganisée autour de trois objectifs. Les länder allemands, ainsi que l'Espagne, le Portugal, et l'Italie élargissent largement à ce dispositif.

L'objectif *convergence* « vise à stimuler la croissance et l'emploi dans les EM et les régions les moins développés ». Les zones éligibles sont les 14 régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE¹³⁵, et, pour le Fonds de cohésion, les États dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

L'abaissement de la valeur moyenne du PIB par habitant dans l'UE-27 pouvait exclure certaines régions anciennement bénéficiaires de l'UE-15 (Grèce, Espagne, Portugal) jusqu'alors éligibles aux objectifs 1 et 2 ; un soutien transitoire dégressif (*phasing out*) est mis en place pour ces régions, pendant, respectivement, 6/7 et 4 ans.

L'objectif *compétitivité régionale et emploi* (anciens objectifs 2 et 3) « entend contribuer à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions ainsi que l'emploi, en anticipant les changements économiques et sociaux » (18 régions).

Les ressources disponibles pour l'ensemble des 27 EM¹³⁶ sur la période 2007-2013 s'élèvent à un total cumulé de 347,41 milliards d'euros à prix courants (168 milliards pour l'ex UE-15 et 177,4 pour les 12 nouveaux EM), soit 35,7 % du budget cumulé de l'UE en crédits d'engagement sur cette période (qui lui-même ne dépasse pas dans sa totalité 1,27 % du RNB européen). Cette enveloppe se répartit à 81,5 % pour l'objectif *convergence*, 16 % pour l'objectif *compétitivité régionale et emploi* et 2,5 % pour l'objectif *coopération territoriale européenne*.

¹³⁵ au cours des trois dernières années pour lesquelles des statistiques sont disponibles

¹³⁶ Pour mémoire, de 2007 à 2013, les 27 EM incluent le Royaume-Uni mais pas encore la Croatie.

Aide de « cohésion » (2014-2020)

L'aide de cohésion programmée de 2014 à 2020 reprend les grandes règles et procédures de fonctionnement de la période précédente. Le budget cumulé prévu pour cette aide s'élève à 445,6 milliards d'euros, dont 212 milliards destinés à l'ex UE-15 et 231 milliards pour les 13 nouveaux EM, le reste étant alloués à des programmes transversaux. Cette enveloppe va en priorité aux régions les moins développées de l'UE (40,9 % de l'aide) et au développement rural (19,7 %).

Les instruments financiers de la politique de cohésion destinés aux 13 nouveaux Membres de l'UE (2014-2020)

– en millions d'euros courants

Annexe 1 : Les instruments financiers de la politique de cohésion destinés aux 15 Anciens Membres de l'UE (2014-2020) – en millions d'euros courants

Pays	Fonds de cohésion	Régions les moins développées	Régions en transition	Régions les plus développées	Régions ultra-périphériques	Coopération territoriale européenne		Initiative pour l'emploi des jeunes	Développement rural	FEAMP	TOTAL
						Coopération transfrontalière	Coopération transnationale				
Allemagne	0	0	9771,5	8498,0	0	626,7	338,7	0	629,4	219,6	20083,8
Autriche	0	0	72,3	906,0	0	222,9	34,4	0	3937,6	7,0	5180,2
Belgique	0	0	1039,7	938,6	0	219,0	44,2	42,4	551,8	41,7	2877,5
Danemark	0	0	71,4	255,1	0	204,2	22,7	0	629,4	208,4	1391,1
Espagne	0	2040,4	13399,5	11074,4	484,1	430,0	187,6	943,5	8290,8	1161,6	18011,9
Finlande	0	0	0	999,1	305,3	139,4	21,9	0	2380,4	74,4	3920,6
France	0	3407,8	4253,3	6248,5	443,3	824,7	264,6	310,2	9909,7	588,0	26150,2
Grèce	3250,2	7034,2	2306,1	2528,2	0	185,3	46,4	171,5	4196,0	388,8	20106,6
Irlande	0	0	0	951,6	0	150,5	18,3	68,1	2190,0	147,6	3526,1
Italie	0	22324,6	1102,0	7692,2	0	890,0	246,7	567,5	10429,7	537,3	45790,0
Luxembourg	0	0	0	39,6	0	18,2	2,0	0	100,6	0	160,3
Pays-Bas	0	0	0	1014,6	0	321,8	67,9	0	607,3	101,5	2113,1
Portugal	2861,7	16671,2	257,6	1275,5	115,7	78,6	43,8	160,8	4057,8	392,5	25915,3
Royaume-Uni	0	2383,2	2617,4	5767,6	0	612,3	253,3	206,1	2580,2	243,1	14663,2
Suède	0	0	0	1512,4	206,9	304,2	38,1	44,2	1745,3	120,2	3971,2
TOTAL AMIS	6111,9	53861,4	34890,8	49701,4	1555,3	5227,8	1630,6	2514,3	52236,0	4231,7	212061,1

Source : réalisé d'après du site de la Commission européenne.

Les instruments financiers de la politique de cohésion destinés aux 15 Anciens Membres de l'UE (2014-2020)

– en millions d'euros courants

Annexe 1 : Les instruments financiers de la politique de cohésion destinés aux 15 Anciens Membres de l'UE (2014-2020) – en millions d'euros courants

Pays	Fonds de cohésion	Régions les moins développées	Régions en transition	Régions les plus développées	Régions ultra-périphériques	Coopération territoriale européenne		Initiative pour l'emploi des jeunes	Développement rural	FEAMP	TOTAL
						Coopération transfrontalière	Coopération transnationale				
Allemagne	0	0	9771,5	8498,0	0	626,7	338,7	0	629,4	219,6	20083,8
Autriche	0	0	72,3	906,0	0	222,9	34,4	0	3937,6	7,0	5180,2
Belgique	0	0	1039,7	938,6	0	219,0	44,2	42,4	551,8	41,7	2877,5
Danemark	0	0	71,4	255,1	0	204,2	22,7	0	629,4	208,4	1391,1
Espagne	0	2040,4	13399,5	11074,4	484,1	430,0	187,6	943,5	8290,8	1161,6	18011,9
Finlande	0	0	0	999,1	305,3	139,4	21,9	0	2380,4	74,4	3920,6
France	0	3407,8	4253,3	6248,5	443,3	824,7	264,6	310,2	9909,7	588,0	26150,2
Grèce	3250,2	7034,2	2306,1	2528,2	0	185,3	46,4	171,5	4196,0	388,8	20106,6
Irlande	0	0	0	951,6	0	150,5	18,3	68,1	2190,0	147,6	3526,1
Italie	0	22324,6	1102,0	7692,2	0	890,0	246,7	567,5	10429,7	537,3	45790,0
Luxembourg	0	0	0	39,6	0	18,2	2,0	0	100,6	0	160,3
Pays-Bas	0	0	0	1014,6	0	321,8	67,9	0	607,3	101,5	2113,1
Portugal	2861,7	16671,2	257,6	1275,5	115,7	78,6	43,8	160,8	4057,8	392,5	25915,3
Royaume-Uni	0	2383,2	2617,4	5767,6	0	612,3	253,3	206,1	2580,2	243,1	14663,2
Suède	0	0	0	1512,4	206,9	304,2	38,1	44,2	1745,3	120,2	3971,2
TOTAL AMIS	6111,9	53861,4	34890,8	49701,4	1555,3	5227,8	1630,6	2514,3	52236,0	4231,7	212061,1

Source : réalisé d'après du site de la Commission européenne.

Annexe 12 : Aide pour les exploitations de semi-subsistance dans les nouveaux EM

Les PECO comptaient de très nombreuses exploitations de petite taille, dites de semi-subsistance, qui jouaient un rôle social mais aussi alimentaire important¹³⁷.

La gamme des actions potentielles au titre du développement rural a été complétée par une mesure transitoire spécifique à leur attention. L'objectif était double : inciter ces exploitations à se restructurer tout en assurant un filet de sécurité à visée sociale.

Tous les nouveaux EM ont retenu cette mesure sauf Chypre et Malte. Les critères d'éligibilité ont été négociés avec chaque pays dans les Positions communes afin d'éviter un impact négatif sur la restructuration, et inclus dans les Actes d'adhésion (Acte d'adhésion des 10, p 365, art. 33 ter ; Bulgarie et Roumanie, p. 196 ; Croatie p. 87 point a).

Les *exploitations de semi-subsistance* sont définies comme des exploitations qui produisent en premier lieu pour leur consommation propre, mais qui commercialisent également une partie de leur production.

- La mesure est limitée aux exploitations réellement susceptibles d'évoluer pour devenir des unités commercialement viables mais ayant besoin d'aides pour faire face à d'éventuelles difficultés financières au cours de la période de restructuration ;
- L'exploitation doit présenter un plan de développement agricole qui démontre qu'elle sera, à l'avenir, économiquement viable, incluant les investissements requis, les étapes et les objectifs précis.
- Le respect de ce plan est contrôlé au bout de trois ans. Si les objectifs n'ont pas été atteints, le soutien n'est pas reconduit, mais il ne sera pas exigé de rembourser les montants reçus.
- Les pays concernés décideront eux-mêmes quelle part de leur enveloppe de développement rural consacrer à la mesure, dans le cadre d'un montant plafonné par an et par exploitation.
- Le soutien est versé annuellement, pendant cinq ans au maximum, sous forme d'aide forfaitaire, jusqu'à concurrence d'un plafond (1.000 €/mois pour les 12 premiers EM, 1.500 pour la Croatie).

Cette mesure allait conduire à augmenter la capacité de production des exploitations concernées et donc la production nationale. Le secteur du lait étant à quotas nationaux de production, une réserve nationale pour restructuration dans le secteur laitier a été adossée à la mesure exploitations de semi-subsistances.

¹³⁷ En Pologne, selon les statistiques nationales, en 2000, le nombre d'exploitations de semi-subsistance de 3 à 15 ha est de 350 000 environ.

Annexe 13 : Le *phasing-in*, introduction progressive des paiements directs

CONTEXTE

Les paiements directs avaient été mis en place lors de la réforme de 1992, pour compenser les pertes de revenus liées à la réduction des prix de soutiens (« aides compensatoires ») pour certaines cultures arables et les bovins, puis dans le secteur du riz en 1995 et du lait en 2005.

La question s'est posée de donner accès à ces aides aux nouveaux EM, pour lesquels aucune compensation n'était nécessaire, au contraire, les prix de marché étant, pour beaucoup, plus élevés dans l'UE-15. Mais après 10 ans, ces paiements avaient en partie perdu de leur caractère compensatoire et étaient devenus de simples paiements directs (aides directes).

La question a été tranchée, après de nombreux débats, pour diverses raisons :

- tous les pays candidats avaient demandés les aides directes ;
- la pleine intégration de ces pays dans l'UE ne pouvait pas s'accorder d'une PAC à deux vitesses, pas plus que le principe communautaire du marché unique pour les produits agricoles.

Pour la France, il s'agissait également de faire de ces pays des défenseurs de la PAC, qui « voteraient comme nous ».

Les négociations ont ensuite porté sur les modalités de mise en place du système, dont une introduction progressive des paiements directs pour les nouveaux entrants, dite *phasing-in*.

MOTIVATIONS

- Le budget disponible pour la PAC ne permettait pas de donner d'emblée accès à l'intégralité des aides directes dans les dix nouveaux EM.
- L'impact négatif de paiements directs importants sur la restructuration des exploitations (qui serait ralentie voire stoppée) pourrait l'emporter sur les effets positifs à court terme sur les revenus agricoles. Des paiements directs élevés sont susceptibles de consolider les structures existantes (en assurant la viabilité des exploitations de semi-subsistance en particulier), générant un cercle vicieux de faible productivité, de normes inférieures et de chômage déguisé élevé.
- Un afflux massif de liquidités par les paiements directs en faveur de segments spécifiques d'un seul groupe professionnel aurait pu créer des disparités de revenu considérables et des distorsions sociales dans les groupes ruraux des nouveaux EM.

Les nouveaux EM demandaient tous l'accès plein et entier aux aides directes pour leurs agriculteurs. Mais, au-delà de cette position politique de négociation, ils connaissaient le potentiel de déstabilisation et d'inflation. Ils se sont rangés assez

rapidement au principe du *phasing-in*. Il ont obtenu des contreparties, notamment via les mesures de développement rural et les périodes dérogatoires dans le domaine sanitaire.

Par ailleurs, avec la dégressivité des aides PAC dans les EM-15 (dont les nouveaux EM ont été exemptés pendant la durée du *phasing-in*), des efforts étaient demandés aux agriculteurs de tous les EM. Le *phasing-in* s'inscrit dans un accord global.

PRINCIPES:

- Introduction des aides directes à un niveau bas pour stabiliser les revenus agricoles sans compromettre le processus de restructuration – parallèlement à un soutien intensif à la restructuration (via les mesures de développement rural) ;
- « Sans préjudice de futures décisions concernant la PAC et le financement de l'UE après 2006, ni (...) »¹³⁸.

La France a validé le *phasing-in* proposé par la Commission en 2002. Celui-ci répondait au principe d'une totale étanchéité des débats sur l'élargissement et ceux sur l'avenir de la PAC, laissant ouvertes toutes les possibilités de réforme ultérieure.¹³⁹

MODALITES

Les paiements directs ont été introduits par paliers sur 10 ans :

- 2004 : 25 %
- 2005 : 30 %
- 2006 : 35 %
- 2007 : 40 %
- 2008 à 2013 : + 10 % par an

Ces dates s'entendent de 2007 à 2016 pour la Roumanie et la Bulgarie et de 2013 à 2022 pour la Croatie.

Les pourcentages s'appliquent au niveau applicable de ces paiements dans l'UE-15 pour l'année considérée.

La durée de 10 ans est notamment justifiée par le fait que l'expérience a montré que 5 ans sont nécessaires pour que les programmes européens fassent sentir leurs effets, et 10 ans au moins pour que leur plein impact se manifeste. Elle permet de maintenir pendant un temps suffisamment long les incitations importantes à la restructuration.

Ces mesures figurent dans les Actes d'adhésion (Acte des 10, p. 369 ; Bulgarie et Roumanie, p. 251 ; Croatie¹⁴⁰ p. 48, art. 121).

¹³⁸ Conseil d'octobre 2002 : « Sans préjudice de futures décisions concernant la PAC et le financement de l'Union européenne après 2006, ni du résultat qui pourrait découler de la mise en œuvre du point 22 des conclusions du Conseil européen de Berlin, ni des engagements internationaux contractés par l'Union, notamment lors du lancement du cycle de Doha pour le développement, des paiements directs seront introduits par paliers conformément au tableau ci-après (les chiffres correspondant au pourcentage du niveau de ces paiements dans l'Union)... »

¹³⁹ SGCI, Note « Conseil Agriculture du 15 février 2002, Elargissement », document de travail interne, 6 pages (20020218_noteConseil Agri_financementPAC_SGAE ++.pdf)

¹⁴⁰ Le libellé de l'article 121 de l'Acte d'adhésion de la « Croatie » est complexe : les pourcentages y sont actualisés pour tous les nouveaux EM, puisqu'il modifie le Règlement (CE) n°73/2009 du Conseil du 19/01/2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la PAC (...).

Les coûts du système ont été estimés par la Commission (prix 1999) :

	Pourcentage	Millions €
2004	25 %	1.211
2005	30 %	1.464
2006	35 %	1.743
2007	40 %	2.024
2008	50 %	2.505
2009	60 %	2.976
2010	70 %	3.438
2011	80 %	3.890
2012	90 %	4.333
2013	100 %	4.767

Phasing-in des paiements directs, dépenses budgétaires (millions d'euros, prix 1999)¹⁴¹

¹⁴¹ Commission européenne, DG agriculture, « Agriculture and the enlargement – The final package », février 2003, 37 pages (COM_Final package_2003 02.pdf)

Annexe 14 : Le *top-up*, complément aux paiements directs

Dans le contexte du *phasing-in* pour les aides directes, le mécanisme dit de compléments aux paiements directs, ou *top-up*, donnait aux nouveau EM une certaine flexibilité pour apporter un soutien supplémentaire à leurs agriculteurs.

Les nouveaux EM pouvaient en effet, s'ils le souhaitaient, compléter les paiements directs versés aux agriculteurs au titre de la PAC par un versement complémentaire national.

CONTEXTE

Certains nouveaux EM appliquaient déjà des systèmes de soutien à leurs agriculteurs, et le passage au régime d'aides directes de la PAC pouvait, dans les premières années, du fait du *phasing-in*, provoquer des baisses de revenus pour certains bénéficiaires.¹⁴²

Qui plus est, l'adhésion à l'UE serait rendue responsable des difficultés économiques rencontrées par les exploitants concernés.

CONDITIONS

La possibilité de *top-up* ne concernait que les EM qui avaient appliqué, avant l'adhésion, un système de paiement direct compatible avec le système PAC.

Il incombe à la Commission de déterminer si une aide d'Etat est ou non compatible avec les règles de l'Union (aides *sui generis*). Une disposition spécifique a cependant été introduite dans les actes d'adhésion pour que la Commission n'ait pas à examiner en détail et valider individuellement les mesures en vigueur dans chaque nouvel EM¹⁴³.

Le montant versé par bénéficiaire était limité à concurrence : (i) du montant total d'aides directes auquel il aurait eu droit avant l'adhésion au titre du régime national équivalent ; (2) du niveau de l'aide directe auquel il aurait droit au titre du régime en vigueur dans l'UE-15 la même année.

MODALITES

Le montant du *top up* est limité à la différence entre :

- le niveau des paiements directs applicables dans les nouveaux EM au titre du *phasing-in* ;
- 40 % (45 % pour la Croatie) du niveau des paiements directs applicable dans l'UE-15 pour l'année concernée.

Les paiements directs totaux pouvaient donc atteindre :

- en 1^{ère} année (2004 pour les 10, 2007 pour les 2, 2013 pour la Croatie), jusqu'à 55 % du niveau applicable dans l'UE-15 ;

¹⁴² Commission des Communautés européennes – SEC(2002) 95 final – 30/01/2002 – L'élargissement et l'agriculture : l'intégration réussie des nouveaux Etats membres. 31 pages (COM_SEC(2002)95 FINAL_intégration réussie_20020130_SGAE.pdf)

¹⁴³ Acte d'adhésion des 10, p. 367 (*Article 33 nonies*) ; Acte Bulgarie et Roumanie p. 252 point y) ; Acte Croatie p. 87.

- en 2^{ème} année, jusqu'à 60 % ;
- en 3^{ème} année jusqu'à 65 % ;
- puis jusqu'à 30 points de pourcentage au-delà du niveau de *phasing-in* pour l'année considérée (sauf pour la Croatie).

Le *top up* devait en principe être financé par le budget national du nouvel EM. Cependant, pendant deux ans, les pays concernés pouvaient financer partiellement cette mesure, sous certaines conditions, via leurs subventions annuelles de développement rural¹⁴⁴.

Certains nouveaux EM ont présenté des demandes de dérogations, rejetées (Chypre et Hongrie) ou acceptées¹⁴⁵.

Alternative

Les nouveaux EM pouvaient opter pour un autre régime de *top-up*, en complétant les supports directs produit par produit, pour atteindre le montant que le bénéficiaire aurait perçu dans le pays avant l'adhésion en vertu d'un régime national similaire, majoré de 10 points de pourcentage.

En aucun cas les paiements directs complétés ne pouvaient excéder le montant que le bénéficiaire aurait perçu dans le cadre de la PAC pleine la même année.

Le système de *top up*, complexe, et les demandes présentées par chacun des pays concernés, figurent dans les actes d'adhésion.

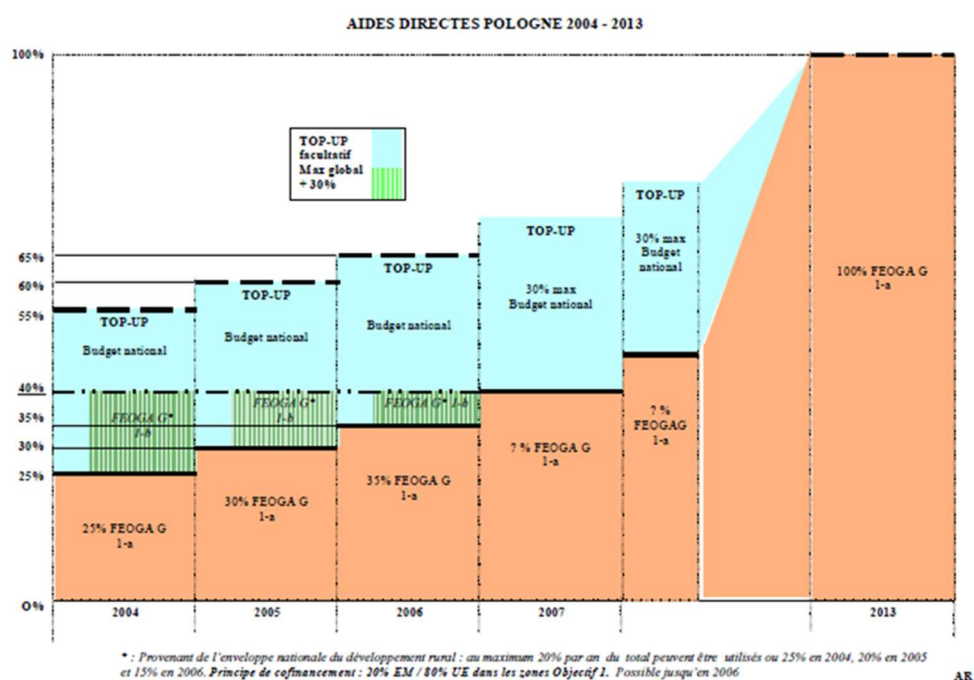


Figure 1 : Mécanisme de Top-up
Source : ME Economique Varsovie

¹⁴⁴ Pour les 10, dans la limite soit de 20% des allocations de développement rural, soit de 25% en 2004, 20% en 2005 et 15% en 2006 de ces enveloppes.

¹⁴⁵ Des schémas adaptés ont été mis en place pour la Lituanie, la Slovaquie, Chypre et la Lettonie.

Annexe 15 : Réserve nationale spéciale pour le déminage en Croatie

Extrait de l'Acte d'adhésion de la Croatie (p. 45)

4. 32009 R 0073: Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO L 30 du 31.1.2009, p. 16):

m) L'article ci-après est inséré:

"Article 57 bis

Réserve nationale spéciale pour le déminage en Croatie

1. La Croatie crée une réserve nationale spéciale pour le déminage qui est utilisée pour attribuer, pendant une période de dix ans suivant l'adhésion et selon des critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché et de la concurrence, des droits au paiement aux agriculteurs ayant des terres déminées prêtes à être réutilisées à des fins agricoles.

2. Les terres admissibles à l'attribution de droits au paiement au titre du présent article ne sont pas admissibles à l'attribution de droits au paiement au titre des articles 59 et 61.

3. La valeur des droits au paiement établis au titre du présent article n'est pas supérieure à la valeur des droits au paiement établis conformément aux articles 59 et 61 respectivement.

4. Le montant maximal attribué à la réserve nationale spéciale pour le déminage est de 9 600 000 EUR et est soumis au calendrier d'introduction des paiements directs fixé à l'article 121. Les montants annuels maximaux sont fixés comme suit:

(en milliers EUR)

Croatie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Montant maximal pour la réserve nationale spéciale pour le déminage	2 400	2 880	3 360	3 840	4 800	5 760	6 720	7 680	8 640	9 600

5. Au cours de la première année de mise en œuvre du régime de paiement unique, la Croatie attribue des droits au paiements aux agriculteurs sur la base des terres qui ont été déminées et déclarées par les agriculteurs dans les demandes d'aide présentées au cours de la première année de mise en œuvre du régime de paiement unique et réutilisées à des fins agricoles entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2012.

6. Au cours des années 2013 à 2022, les droits au paiement sont attribués aux agriculteurs sur la base des terres déminées déclarées par les agriculteurs au cours de l'année en question, à condition que ces terres aient été réutilisées à des fins agricoles au cours de l'année civile précédente, et qui ont été notifiées à la Commission conformément au paragraphe 9.

7. Afin de garantir un usage approprié des fonds de l'Union, la Commission modifie, conformément à la procédure visée à l'article 141, paragraphe 2, le plafond du tableau 3 de l'annexe VIII afin d'y ajouter les montants de la réserve nationale spéciale pour le déminage qui ont été attribués le 31 décembre 2022 au plus tard.

8. Toutes les terres déclarées aux fins du présent article sont conformes à la définition de l'hectare admissible énoncée à l'article 34, paragraphe 2.

9. D'ici au 15 juillet 2013, la Croatie notifie à la Commission la superficie des terres admissibles conformément au paragraphe 5, en indiquant les terres admissibles aux niveaux d'aide conformément à l'article 59 et celles admissibles aux niveaux d'aide conformément à l'article 61. Cette notification comprend également des informations sur les enveloppes budgétaires correspondantes et les montants inutilisés. À partir de 2014, une communication contenant les mêmes informations est envoyée à la Commission au plus tard le 31 janvier de chaque année et couvre l'année civile précédente en précisant les superficies réutilisées à des fins agricoles et les enveloppes budgétaires correspondantes.

10. D'ici au 31 décembre 2012, toutes les terres minées et déminées pour lesquelles les agriculteurs pourraient recevoir un droit au paiement de la réserve nationale spéciale pour le déminage sont recensées dans le système intégré de gestion et de contrôle mis en place conformément au titre II, chapitre 4."

Annexe 16 : Mesures transitoires

Extraits des Actes d'adhésion

Facilité transitoire

Acte d'adhésion de 2004, 10 pays

Article 34

1. Entre la date d'adhésion et la fin de l'année 2006, l'Union apporte une aide financière temporaire, ci-après dénommée «Facilité transitoire», aux nouveaux États membres pour développer et renforcer leur capacité administrative de mettre en œuvre et de faire respecter la législation communautaire et pour favoriser l'échange de bonnes pratiques entre pairs.

2. L'aide répond à la nécessité permanente de renforcer la capacité institutionnelle dans certains domaines au moyen d'actions qui ne peuvent pas être financées par les Fonds structurels, en particulier dans les domaines suivants:

- la justice et les affaires intérieures (renforcement du système judiciaire, contrôles aux frontières extérieures, stratégie de lutte contre la corruption, renforcement des moyens répressifs);
- le contrôle financier;
- la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude;
- le marché intérieur, y compris l'union douanière;
- l'environnement;
- les services vétérinaires et le renforcement de la capacité administrative concernant la sécurité alimentaire;
- les structures administratives et de contrôle pour l'agriculture et le développement rural, y compris le Système intégré de gestion et de contrôle (SIGC);
- la sûreté nucléaire (renforcement de l'efficacité et de la compétence des autorités chargées de la sûreté nucléaire et de leurs organismes d'aide technique ainsi que des agences publiques de gestion des déchets radioactifs);
- les statistiques;
- le renforcement de l'administration publique selon les besoins qui sont définis dans le rapport de suivi complet de la Commission et qui ne sont pas couverts par les Fonds structurels.

3. L'aide dans le cadre de la facilité transitoire est accordée conformément à la procédure prévue à l'article 8 du règlement (CEE) n° 3906/89 relatif à l'aide économique en faveur de certains pays d'Europe centrale et orientale ⁽¹⁾.

4. Le programme est mis en œuvre conformément à l'article 53, paragraphe 1, points a) et b), du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes ⁽²⁾. Pour ce qui est des projets de jumelage entre administrations publiques aux fins du renforcement des institutions, la procédure d'appel à propositions par l'intermédiaire du réseau de points de contact dans les États membres continue à s'appliquer, comme cela est prévu dans les accords-cadres conclus avec les États membres actuels aux fins de l'assistance de pré-adhésion.

Mesures transitoires - Comitologie

Acte d'adhésion de 2004, 10 pays

Article 41

Si des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter la transition du régime en vigueur dans les nouveaux États membres au régime résultant de l'application de la politique agricole commune dans les conditions indiquées dans le présent acte, ces mesures sont adoptées par la Commission selon la procédure visée à l'article 42, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ⁽¹⁾, ou, le cas échéant, aux articles correspondants des autres règlements portant organisation des marchés agricoles, ou selon la procédure de comitologie prévue par la législation applicable. Les mesures transitoires visées par le présent article peuvent être prises durant une période de trois ans à compter de la date de l'adhésion et ne doivent pas s'appliquer au-delà de cette période. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prolonger cette période.

Les mesures transitoires qui concernent la mise en œuvre d'instruments relevant de la politique agricole commune et qui ne sont pas mentionnées dans le présent acte, mais que l'adhésion rend nécessaires, sont adoptées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, avant l'adhésion, ou, lorsque lesdites mesures concernent des instruments adoptés initialement par la Commission, elles sont adoptées par cette dernière institution selon la procédure pertinente.

Article 42

Lorsque des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter la transition du régime en vigueur dans les nouveaux États membres au régime résultant de la mise en œuvre des règles vétérinaires et phytosanitaires de la Communauté, ces mesures sont adoptées par la Commission selon la procédure de comitologie prévue par la législation applicable. Ces mesures sont prises durant une période de trois ans à compter de la date de l'adhésion et ne doivent pas s'appliquer au-delà de cette période.

Bulgarie Roumanie

Article 41

Si des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter la transition du régime en vigueur en Bulgarie et en Roumanie au régime résultant de l'application de la politique agricole commune dans les conditions indiquées dans le présent acte, ces mesures sont adoptées par la Commission selon la procédure visée à l'article 25, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1784/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales ⁽²⁾, ou, le cas échéant, aux articles correspondants des autres règlements portant organisation des marchés agricoles, ou selon la procédure de comitologie prévue par la législation applicable. Les mesures transitoires visées par le présent article peuvent être adoptées durant une période de trois ans à compter de la date d'adhésion et ne doivent pas s'appliquer au-delà de cette période. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prolonger cette période.

Les mesures transitoires qui concernent la mise en œuvre d'instruments relevant de la politique agricole commune et qui ne sont pas mentionnées dans le présent acte, mais que l'adhésion rend nécessaires, sont adoptées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, avant l'adhésion, ou, lorsque lesdites mesures concernent des instruments adoptés initialement par la Commission, elles sont adoptées par cette dernière institution selon la procédure pertinente.

Lorsque des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter la transition du régime en vigueur en Bulgarie et en Roumanie au régime résultant de la mise en œuvre, au niveau communautaire, des règles vétérinaires, phytosanitaires et en matière de sécurité des denrées alimentaires, ces mesures sont adoptées par la Commission selon la procédure de comitologie prévue par la législation applicable. Ces mesures sont adoptées durant une période de trois ans à compter de la date d'adhésion et ne s'appliquent pas au-delà de cette période.

Acte d'adhésion de la Croatie

Article 41

Si des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter la transition du régime en vigueur en Croatie au régime résultant de l'application de la politique agricole commune dans les conditions indiquées dans le présent acte, elles sont adoptées par la Commission selon la procédure visée à l'article 195, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique) ⁽¹⁾, en liaison avec l'article 13, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement Européen et du Conseil ⁽²⁾ ou selon la procédure prévue par la législation applicable. Elles peuvent être adoptées durant une période de trois ans à compter de la date de l'adhésion et ne doivent pas s'appliquer au-delà de cette période. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prolonger cette période.

Les mesures transitoires visées au premier alinéa peuvent également être adoptées avant la date d'adhésion, si nécessaire. Ces mesures sont adoptées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, ou, lorsque lesdites mesures concernent des instruments adoptés initialement par la Commission, elles sont adoptées par cette dernière institution selon les procédures requises pour l'adoption desdits instruments.

Article 42

Lorsque des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter la transition du régime en vigueur en Croatie au régime résultant de la mise en œuvre des règles vétérinaires, des règles phytosanitaires et des règles en matière de sécurité des denrées alimentaires de l'Union, ces mesures sont adoptées par la Commission selon la procédure prévue par la législation applicable. Ces mesures sont adoptées durant une période de trois ans à compter de la date d'adhésion et ne s'appliquent pas au-delà de cette période.

Annexe 17 : Dérogations transitoires pour les établissements de transformation de produits animaux

Des dérogations transitoires sont accordées pour des établissements de transformation de produits animaux qui ne seront pas en mesure de respecter les normes sanitaires de l'UE à la date d'adhésion.

Les produits provenant de ces établissements sont réservés au marché national (ou soumis à d'autres transformations dans des établissements nationaux de même statut) et portent une marque sanitaire spécifique.

Des conditions strictes figurent dans les Actes d'adhésion eux-mêmes :

- diverses obligations concernant les établissements, le devenir des produits et les services d'inspection officiels ;
- les dates limites pour la mise en conformité, à l'issue desquelles l'établissement serait fermé s'il n'était pas conforme (en général le 31/12/2006 pour les 10 pays adhérant en 2004) ;
- des listes d'établissements autorisés.

Les produits des circuits dérogatoires sont exclus, le cas échéant, des mesures de soutiens de la PAC.

Le sujet le plus sensible est celui des laiteries « mixtes » en Pologne, agréées pour le marché UE mais qui peuvent utiliser à la fois du lait conforme aux normes UE et du lait non conforme, ce dernier étant réservé au marché national. Après la Pologne, seule la Bulgarie demandera à bénéficier de ces dérogations très contraignantes. Des conditions très strictes figurent dans les Actes d'adhésion, avec notamment des circuits séparés, des contrôles spécifiques (dont la présence des services vétérinaires officiels tout au long du processus de production), etc.

Pays concernés

- Laiteries mixtes :
 - Pologne : 56 établissements initiaux (Acte d'adhésion, p. 882, point c)
 - Bulgarie : 20 établissements initiaux, listés dans l'Acte d'adhésion (p. 283 et 302).
- Dérogations simples :

Secteurs concernés : viandes rouges, viande de volaille, ovoproduits, lait et produits à base de lait, poissons et produits de la pêche, sous-produits animaux.

10 pays sur 13 y ont eu recours :

- République tchèque (p. 806 et liste vide p. 811)
- Lettonie (p. 827 et liste vide p. 834)
- Lituanie (p. 839 et liste vide p. 844)
- Hongrie - viandes fraîches seulement (p. 851 et liste vide p. 857)
- Malte - 1 établissement, lait (p. 866)

- Pologne (p. 881 et listes vides p.904)
- Slovaquie (p. 919 et liste vide p. 924)
- Bulgarie (p. 282, listes p. 302)
- Roumanie (p. 323 et listes p. 366)
- Croatie (p. 72).

Références réglementaires

- En 2004, les directives sectorielles relatives aux secteurs des : viandes, viandes de volailles, produits à base de viande, ovoproduits, lait et produits à base de lait, produits de la pêche.
- En 2007 et 2013, les règlements du paquet hygiène de 2004.
- Sous-produits animaux (pour la Lettonie et la Croatie) : Règlement (CE) n° 1774/2002.

Listes d'établissements

Les listes d'établissements bénéficiaires de dérogations devaient figurer dans l'Acte d'adhésion de 2004, marquant l'importance accordée par la Commission et les EM au respect de listes restreintes. En pratique, ces listes sont vides (les titres figurent en haut de pages blanches). En 2007, des listes d'établissements bulgares et roumains figurent bien dans l' Acte d'adhésion¹⁴⁶, mais elles ont dû être amendées à diverses reprises, y compris entre la signature du Traité et la date d'adhésion¹⁴⁷. Pour la Croatie, l'Acte d'adhésion renvoie l'établissement des listes à des décisions de la Commission¹⁴⁸.

Dans tous les cas, des décisions de la Commission peuvent amender les listes, pour en retirer les établissements mis aux normes (ou ayant cessé leur activité), mais également pour ajouter de nouveaux établissements. Des craintes ont été émises lors des négociations sur les risques de dérive, puisque des établissements qui s'étaient engagés à être conformes à la date d'adhésion pourraient demander ultérieurement à passer dans la catégorie des établissements sous période transitoire. S'il y a bien eu des ajouts¹⁴⁹, la mission n'a retrouvé aucun élément confirmant ou infirmant les craintes d'abus.

¹⁴⁶ Bulgarie (p. 282, listes p. 302) : 80 établissements de transformation de lait cru non conforme, 20 établissements laitiers mixtes. Roumanie (p. 323, listes p. 366) : 25 établissements de transformation de viande ; 2 établissements de transformation de viande volaille ; 27 établissements de transformation de lait.

¹⁴⁷ La mission a retrouvé dans les archives du SGAE des décisions de la Commission mettant à jour les listes d'établissements de Roumanie de 2006 à 2008. Certaines sont intervenues entre la signature de l'acte d'adhésion (25/04/2005) et son entrée en vigueur (01/01/2007) :

- Commission des Communautés européennes – C (2007) 5210 final – Décision de la Commission du 29/X/2007 modifiant l'appendice B de l'annexe VII de l'acte d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en ce qui concerne certains établissements des secteurs de la viande, de la volaille, du poisson, du lait et des produits laitiers en Roumanie, 29/10/2007
- Commission des Communautés européennes – C (2007) 3653 final – Décision de la Commission du 02/VIII/2007 modifiant certaines mesures transitoires concernant les livraisons de lait cru des établissements de transformation et la transformation de ce lait cru en Roumanie au regard des exigences des règlements (CE) n°852/2004 et 853/2004 du Parlement européen et du Conseil, 02/08/2007
- et autres documents analogues : C (2008) 2400 final, du 06/06/2008 ; C (2006) 6800 final du 22/08/2006 ; C (2006) 6993 final du 22/12/2006 ; C (2006) 6568 final du 18/12/2006

(2006 2007 2008_ROUMANIE_décisions SPS_SGAE.pdf).

¹⁴⁸ « En temps utile avant l'adhésion, la Commission dresse une liste des établissements visés au paragraphe 1. Cette liste est rendue publique et indique le nom et l'adresse de chaque établissement. »

¹⁴⁹ Idem note 160

Négociations

Les négociations, notamment sur les conditions d'encadrement des laiteries mixtes en Pologne, ont été très denses et tendues. Les demandes, très sensibles, économiquement et politiquement, pour les pays candidats, ont rencontré de très fortes réserves de la part des EM.

Les pays demandeurs ont dû fournir les listes d'établissements détaillées (adresses, surfaces, tonnages, date de mise prévue en conformité, etc.), mais aussi les dossiers individuels des établissements, incluant des échéanciers de mise aux normes validés par les autorités, ainsi que les rapports d'inspection officiels - le tout en anglais.

Les EM ont exigé des missions OAV sur place avec communication des rapports, pour vérifier la capacité des pays à contrôler les dispositions dérogatoires.

La France s'est montrée particulièrement vigilante ; elle a été la dernière à lever sa réserve pour les laiteries mixtes polonaises¹⁵⁰. Mais elle n'était pas isolée (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Grèce, Irlande, entre autres).

In fine, très peu de dérogations furent accordées.

Enjeux

Les exigences vis-à-vis des établissements sont motivées par les risques sanitaires réels que les produits concernés pourraient représenter (les années 2000 ont connu des scandales de listériose, de E. coli, de dioxine), mais elles visent également à prévenir des conditions de concurrence déloyale pour les professionnels des EM.

Il s'agit aussi voire surtout, en limitant strictement les dérogations, d'éviter des situations qui s'éterniseraient après l'adhésion, tant pour les nouveaux EM que pour la Commission.

Refus

Ont été considérées comme irrecevables dans leur principe même par la Commission :

- les demandes de périodes transitoires pour des petits abattoirs (NB : la France n'y aurait *a priori* pas été opposée) ;
- les demandes, notamment de la Pologne, de continuer à exporter vers des pays tiers les produits provenant d'établissement bénéficiaires d'une période de transition ;
- la possibilité, pour les anciens EM, de mettre en place des périodes transitoires miroirs¹⁵¹, pendant lesquelles les EM pourraient faire des contrôles à destination (au cas par cas, par pays et par produit)¹⁵².

Actualités

- *Les pays des Balkans comptent de nombreux petits abattoirs locaux, dans les villages, qui emploient quelque personne et font vivre le village ; la pression est forte pour les maintenir. Dorénavant, les textes européens permettraient le*

¹⁵⁰ Cf. mail du SGCI du 27/11/2002 « SIGNALE Laiteries polonaises – procédure silence » (document de travail interne) (20021125_POLOGNE_TD_laiteriemixtes_négoPPC_SGAE +.pdf)

¹⁵¹ Proposition de la France.

¹⁵² D'ailleurs, chaque acte d'adhésion Traité spécifie que « Afin de ne pas perturber le bon fonctionnement du marché intérieur, la mise en œuvre des règles nationales des nouveaux EM durant les périodes transitoires [SPS] ne peut entraîner des contrôles aux frontières entre EM » (art. 40, Acte des 10, p. 46 – Acte 2007, p. 42 – Acte Croatie p.32)

maintien de ces petits abattoirs. La négociation pourrait être plus simple, sous réserve qu'ils puissent respecter les normes UE.

- *La Commission, qui conduit les négociations, entend a priori continuer à être intraitable sur la reprise effective de l'acquis. Les pays doivent tout faire pour s'adapter avant leur adhésion, et les dérogations doivent rester exceptionnelles.*

Extraits des Actes d'adhésion

Actualisation des listes d'établissements

En 2004, les listes d'établissements devaient être incluses dans l'Acte d'adhésion. Mais les rubriques prévues sont vides (p. 811, 834, 844, 857, 904, 924). Il est heureusement prévu que :

La Commission peut actualiser l'appendice A visé au point a) avant l'adhésion et jusqu'au 31 décembre 2005 et, dans ce contexte, elle peut ajouter dans une certaine limite ou supprimer des établissements, à la lumière des progrès réalisés dans la correction des lacunes existantes et des résultats du processus de suivi.

En 2007, les listes sont incluses dans l'Acte d'adhésion (p. 302 et 366).

En 2013, pour la Croatie, la solution la plus pragmatique semble avoir été retenue : « En temps utile avant l'adhésion, la Commission dresse une liste des établissements visés au paragraphe 1. Cette liste est rendue publique et indique le nom et l'adresse de chaque établissement. » (p. 72).

Etablissements dérogatoires simples – Exemple de la Croatie (le plus actuel) (p. 72 de l'Acte d'adhésion)

II. ÉTABLISSEMENTS (VIANDE, LAIT, POISSON ET SOUS-PRODUITS ANIMAUX)

32004 R 0852: Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires (JO L 139 du 30.4.2004, p. 1).

32004 R 0853: Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale (JO L 139 du 30.4.2004, p. 55).

32009 R 1069: Règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002 (règlement relatif aux sous-produits animaux) (JO L 300 du 14.11.2009, p. 1).

1. Les exigences structurelles prévues:

- a) par le règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil:
 - à l'annexe II, chapitre II;
- b) par le règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil:
 - à l'annexe III, section I, chapitres II et III,
 - à l'annexe III, section II, chapitres II et III,
 - à l'annexe III, section V, chapitre I;
- c) par le règlement (UE) n° 142/2011 de la Commission du 25 février 2011 portant application du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et portant application de la directive 97/78/CE du Conseil en ce qui concerne certains échantillons et articles exemptés des contrôles vétérinaires effectués aux frontières en vertu de cette directive ⁽¹⁾:
 - à l'annexe IV, chapitre I,
 - à l'annexe IX, chapitres I, II et III,
 - à l'annexe X, chapitres I et II, et
 - à l'annexe XIII,

ne s'appliquent pas à certains établissements des secteurs de la viande, du lait, du poisson et des sous-produits animaux en Croatie jusqu'au 31 décembre 2015, sous réserve des conditions énoncées ci-après.

- 2. Tant que les établissements visés au paragraphe 1 bénéficient dudit paragraphe, les produits provenant de ces établissements sont exclusivement commercialisés sur le marché national croate ou sur les marchés de pays tiers conformément à la législation de l'Union applicable ou soumis à d'autres transformations dans des établissements situés en Croatie également régis par le paragraphe 1, indépendamment de la date de commercialisation.
- 3. Les aliments provenant d'établissements visés au paragraphe 1 portent un marquage de salubrité ou d'identification différent de celui prévu à l'article 5 du règlement (CE) n° 853/2004. Une description claire de ce marquage de salubrité ou d'identification est communiquée à la Commission au plus tard un an avant la date d'adhésion.
- 4. Les paragraphes 2 et 3 s'appliquent aussi à tous les produits provenant d'un établissement intégré dans le domaine de la viande, du lait et du poisson lorsqu'une partie de l'établissement est soumise au paragraphe 1.
- 5. La Croatie assure un suivi permanent de la mise en œuvre du programme national de modernisation des établissements et fournit à la Commission un plan annuel d'évolution à cet égard. La Croatie veille à ce qu'un plan de modernisation spécifique pour chacun de ces établissements, prévoyant des délais pour l'adaptation aux exigences structurelles, soit élaboré et mis à la disposition de la Commission sur demande.
- 6. En temps utile avant l'adhésion, la Commission dresse une liste des établissements visés au paragraphe 1. Cette liste est rendue publique et indique le nom et l'adresse de chaque établissement.
- 7. La Croatie s'assure que tout établissement qui, à la date d'adhésion, ne respecte pas pleinement l'acquis de l'Union en matière de sécurité sanitaire des aliments, sauf lorsqu'il est visé par les dispositions de la présente mesure transitoire, met un terme à ses activités.
- 8. Des modalités d'application garantissant le bon fonctionnement du régime transitoire en ce qui concerne les règlements (CE) n° 852/2004 et n° 853/2004 peuvent être adoptées conformément à l'article 12, deuxième alinéa, et à l'article 9, deuxième alinéa, respectivement, de ces règlements.
- 9. Des modalités d'application garantissant le bon fonctionnement du régime transitoire en ce qui concerne le règlement (CE) n° 1069/2009 peuvent être adoptées conformément à l'article 52, paragraphe 4, dudit règlement.

Etablissements laitiers dérogatoires « mixtes » - Exemple de la Pologne (p. 881 de l'Acte d'adhésion)¹⁵³

882

FR

Journal officiel de l'Union européenne

23.9.2003

a) Les exigences structurelles figurant à l'annexe I de la directive 64/433/CEE, à l'annexe I de la directive 71/118/CEE, aux annexes A et B de la directive 77/99/CEE et à l'annexe I de la directive 94/65/CE ne s'appliquent pas aux établissements en Pologne énumérés à l'appendice B de la présente annexe jusqu'au 31 décembre 2007 et les exigences structurelles figurant à l'annexe B de la directive 92/46/CEE et à l'annexe de la directive 91/493/CEE ne s'appliquent pas aux établissements en Pologne énumérés à l'appendice B jusqu'au 31 décembre 2006, sous réserve des conditions énoncées ci-après.

b) Tant que les établissements visés au point a) ci-dessus bénéficient des dispositions de ce point, les produits provenant de ces établissements ne peuvent être commercialisés que sur le marché national ou ne peuvent être utilisés qu'en vue d'un traitement supplémentaire dans des établissements nationaux également visés par les dispositions du point a), indépendamment de la date de commercialisation. Ces produits doivent être identifiés par une marque de salubrité spécifique.

Le poisson frais, les produits de la pêche préparés ou transformés ne peuvent être commercialisés que sur le marché national ou ne peuvent être manipulés ou subir un autre traitement que dans le même établissement, indépendamment de la date de commercialisation. Le poisson frais, les produits de la pêche préparés ou transformés doivent être enveloppés et/ou emballés dans des colis commerciaux et porter une marque d'identification spéciale. Le poisson frais non emballé ne peut être commercialisé, sauf s'il est vendu directement au consommateur final dans le poviât (comité) où l'établissement de transformation des produits de la pêche est situé. En pareil cas, les conteneurs de poissons en transit vers le point de commercialisation doivent porter la marque d'identification spéciale susmentionnée.

Le premier sous-alinéa s'applique aussi à tous les produits provenant d'établissements intégrés dans le domaine de la viande, si une partie de l'établissement est soumise aux dispositions du point a). Les établissements de transformation du lait énumérés à l'appendice B peuvent recevoir des livraisons de lait cru qui ne sont pas conformes à l'annexe A, chapitre IV, point A.1, de la directive 92/46/CEE ou qui proviennent d'exploitations laitières qui ne sont pas conformes à l'annexe A, chapitre II, de cette directive, à condition que ces exploitations figurent sur une liste tenue à cette fin par les autorités polonaises.

c) Les 56 établissements de transformation du lait énumérés à l'appendice B peuvent transformer du lait conforme et non conforme aux normes de l'UE sur des chaînes de production distinctes. Cette autorisation est accordée aux établissements de transformation du lait jusqu'à:

- 30 juin 2005 pour les 29 établissements énumérés à la partie I;
- 31 décembre 2005 pour les 14 établissements énumérés à la partie II;
- 31 décembre 2006 pour les 13 établissements énumérés à la partie III.

Dans ce contexte, on entend par « lait non conforme aux normes de l'UE », des livraisons de lait cru qui ne sont pas conformes à l'annexe A, chapitre IV, point A.1 de la directive 92/46/CEE ou qui proviennent d'exploitations laitières qui ne sont pas conformes à l'annexe A, chapitre II de cette directive, à condition que ces exploitations figurent sur une liste tenue à cette fin par les autorités polonaises.

De tels établissements doivent satisfaire totalement aux exigences de l'UE pour les établissements, y compris en ce qui concerne la mise en œuvre du système d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques (HACCP) (visé à l'article 14 de la directive 92/46/CEE⁽³⁾), et prouver leur capacité de satisfaire entièrement aux conditions suivantes, notamment la désignation de leurs chaînes de production concernées:

- prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre l'observation rigoureuse des procédures internes pour la séparation du lait depuis sa collecte jusqu'à l'étape du produit final, y compris l'acheminement du lait jusqu'à l'établissement, le stockage et le traitement séparés du lait conforme et du lait non conforme aux normes UE, l'emballage et l'étiquetage spécifiques des produits fabriqués à base de lait non conforme, ainsi que le stockage séparé de ces produits;
- établir une procédure garantissant la traçabilité des matières premières, y compris les justificatifs nécessaires des mouvements des produits et une procédure de justification des produits et de mise en parallèle des matières premières conformes et non conformes avec les catégories de produits issus de la production;
- soumettre le lait cru à un traitement thermique à une température d'au moins 71,7 °C pendant 15 secondes; et
- prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que les marques de salubrité ne soient pas utilisées de manière frauduleuse.

Les autorités polonaises:

- veillent à ce que l'exploitant ou le directeur de chaque établissement concerné prenne toutes les mesures nécessaires pour permettre l'observation rigoureuse des procédures internes pour la séparation du lait;
- procèdent à des tests et à des contrôles inopinés portant sur l'observation du principe de séparation du lait; et
- effectuent des tests dans des laboratoires agréés sur tous les produits bruts et finis pour vérifier leur conformité avec les exigences de l'annexe C de la directive 92/46/CEE, y compris les critères microbiologiques pour les produits à base de lait.

Le lait et/ou les produits laitiers provenant de chaînes de production séparées transformant du lait cru non conforme aux normes de l'UE dans des établissements de transformation approuvés par l'UE ne peuvent être commercialisés que sur le marché national, indépendamment de la date de commercialisation. S'ils sont destinés à être transformés par la suite, le lait et/ou les produits laitiers ne doivent pas être mélangés avec du lait conforme aux normes UE ou des produits laitiers conformes aux normes UE, ni être introduits dans un autre établissement qui ne bénéficie pas de mesures transitoires. Ces produits doivent porter une marque de salubrité spéciale, quelle que soit la date de commercialisation.

¹⁵³ Seules la Pologne et la Bulgarie sont concernées.

Le lait et les produits laitiers fabriqués en Pologne au titre des dispositions précitées ne peuvent bénéficier d'un soutien en vertu du titre I, des chapitres II et III, à l'exception de l'article 11 et du titre II du règlement (CE) n° 1255/1999 du Conseil, que s'ils portent la marque de salubrité ovale visée à l'annexe C, chapitre IV, point A, de la directive 92/46/CEE du Conseil.

- d) La Pologne veille à ce que soit respecté progressivement les exigences structurelles visées au point a) conformément aux délais fixés à l'appendice B pour la correction des lacunes existantes. Les autorités polonaises supervisent en permanence l'exécution des plans de développement individuels officiellement approuvés des établissements sur la base de critères uniformes. La Pologne veille à ce que seuls les établissements du secteur de la viande qui se conforment pleinement à ces exigences d'ici au 31 décembre 2007 et seuls les établissements des secteurs du lait et du poisson qui se conforment pleinement à ces exigences d'ici au 31 décembre 2006 puissent par la suite continuer leur activité. La Pologne présente des rapports annuels à la Commission sur les progrès réalisés dans chacun des établissements énumérés à l'appendice B, y compris une liste des établissements qui ont terminé les plans de développement dans l'année en question. En ce qui concerne les établissements de transformation du lait visés au point c), le rapport est établi tous les six mois, à partir de novembre 2004.
- e) La Commission peut mettre à jour l'appendice B de la présente annexe avant l'adhésion et jusqu'à la fin de la période transitoire. À ce titre, la Commission peut ajouter dans une certaine mesure des établissements visés au point a) ou supprimer des établissements visés aux points a) et c), compte tenu des progrès réalisés dans la correction des lacunes existantes et du résultat du processus de suivi et de la réduction progressive agréée des établissements de transformation du lait ayant l'autorisation de transformer du lait conforme et non conforme aux normes de l'UE tels que visés au point c).

Des modalités d'application garantissant le bon fonctionnement du régime transitoire visé ci-dessus sont adoptées conformément à l'article 16 de la directive 64/433/CEE, à l'article 21 de la directive 71/118/CEE, à l'article 15 de la directive 91/493/CEE, à l'article 20 de la directive 77/99/CEE, à l'article 31 de la directive 92/46/CEE et à l'article 20 de la directive 94/65/CE.

2. 31999 L 0074: Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses (JO L 203 du 3.8.1999, p. 53).

Jusqu'au 31 décembre 2009, 44 établissements en Pologne énumérés à l'appendice C de la présente annexe peuvent maintenir en service les cages qui ne répondent pas aux exigences minimales énoncées à l'article 5, paragraphe 1, points 4) et 5), de la directive 1999/74/CE pour des éléments de construction mineurs (hauteur et pente du sol uniquement), à condition que les cages aient une hauteur d'au moins 36 centimètres sur 65 % de la surface de la cage et d'au moins 33 centimètres en tout point et que la pente de leur sol ne soit pas inférieure à 16 %, et qu'elles aient été mis en service avant l'année 2000.

Annexe 18 : Dérogations transitoires dans le domaine de la législation phytosanitaire

Neuf pays sont concernés sur 13. Les dérogations sont accordées pour des durées entre 1 et 5 ans. Les demandes ont évolué au fil des négociations¹⁵⁴.

République tchèque (p. 807 de l'acte d'adhésion des 10)

- Alimentation animale : continuer à autoriser la commercialisation sur son territoire d'aliments pour animaux basés sur la levure *Candida utilis* cultivée sur des fibres végétales (...).

Chypre (p. 819)

- Semences de céréales : Les conditions relatives à la pureté spécifique (...) pour les semences de *Hordeum vulgare* L. (orge) ne s'appliquent pas à Chypre (...).
- Report de l'application du catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles

Lettonie (p. 828), Malte (p. 866) et Slovénie (p. 910)

- Commercialisation des semences des variétés figurant dans ses catalogues nationaux (plantes agricoles, plantes de légumes) (...).

Lituanie (p. 840)

- Lutte contre le flétrissement bactérien de la pomme de terre
- Rémunération équitable au titulaire d'un régime de protection d'obtentions végétales

Pologne (p. 882)

- Lutte contre la galle verruqueuse de la pomme de terre (mesures détaillées)¹⁵⁵
- Produits phytopharmaceutiques : report des dates limites pour la transmission d'informations pour des produits phytopharmaceutiques contenant du I2,4-D, du MCPA, du carbendazim ou du Mecoprop (MCP)¹⁵⁶
- Commercialisation de matériels forestiers de reproduction¹⁵⁷.

Bulgarie et Roumanie (p. 267)

- Matériels forestiers de reproduction.

Roumanie (p. 323)

- Produits phytopharmaceutiques : report des dates limites pour la transmission d'informations pour des produits phytopharmaceutiques contenant des composés de cuivre (sulfate, oxychlorure ou hydroxyde), du soufre, de l'acétochlore, du diméthoate et du 2,4-D, à condition que (...) (p. 324).

¹⁵⁴ Exemple : Conférence d'adhésion à l'Union européenne – POLOGNE – Position commune de l'Union européenne, chapitre 7 Agriculture (partie législation vétérinaire et phytosanitaire) CONF-PL 102/02, 26/11/2002, 27 pages (20021126_POLOGNE_PPC-SPS_SGAE +.pdf), page 21, exemples de demandes retirées par la Pologne en cours de négociation, points 97, 98, 99, 103, 104, 105, 106, 107.

¹⁵⁵ Idem, point 99, page 22.

¹⁵⁶ Idem, point 108A, page 26.

¹⁵⁷ Idem, point 102, page 24.

Annexe 19 :Déroations pour les cages de poules pondeuses

La mesure

Référence : Directive 199/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes maximales relatives à la protection des poules pondeuses.

Les actes d'adhésion de 2004 et 2013 prévoient des dérogations pour l'utilisation de cages ne répondant pas aux normes UE, pendant 5-6 ans maximum après la date d'adhésion. Des conditions sont spécifiées pour chaque pays (vétusté maximale des cages, hauteur minimale, etc.).

Les pays ont dû fournir une liste des établissements concernés en indiquant, pour chacun, la nature des déficiences, le nombre de cages concernées et la date de leur installation¹⁵⁸. Seules certains établissements sont retenus.

En 2004, il est prévu que les listes d'établissements figurent l'Acte d'adhésion, mais ces listes sont vides. Pour la Croatie, seules les poules en période de ponte à la date d'adhésion sont concernées et aucune liste d'établissements n'est prévue.

Pays concernés

- République tchèque (p. 806 et 811 de l'Acte d'adhésion)
- Hongrie (p. 851)
- Malte (p. 866)
- Pologne (p. 883 et 905)
- Sloénie (p. 909 et 914)
- Croatie.

Enjeux

Il n'y avait apparemment pas d'enjeux réels (excepté d'éventuelles distorsions de concurrence). Il n'y a aucune trace de débats en France sur ces dérogations dans les documents consultés, et aucun interlocuteur n'y a fait référence.

¹⁵⁸ cf. 20021126_POLOGNE_PPC-SPS_SGAE.pdf point 94 page 20.

Extraits des textes

République tchèque (p. 806 et 811 de l'acte d'adhésion)

2. 31999 L 0074: Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses (JO L 203 du 3.8.1999, p. 53).

Jusqu'au 31 décembre 2009, les établissements de République tchèque énumérés à l'appendice B de la présente annexe peuvent maintenir en service des cages ne répondant pas aux exigences de hauteur minimale prévues à l'article 5, paragraphe 1, point 4), de la directive 1999/74/CE, à condition qu'elles n'aient pas plus de 16 ans et qu'elles aient une hauteur d'au moins 36 centimètres sur 65 % de la surface de la cage et pas moins de 33 centimètres en tout point.

Hongrie (p. 851)

2. 31999 L 0074: Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses (JO L 203 du 3.8.1999, p. 53).

Jusqu'au 31 décembre 2009, les établissements de Hongrie énumérés à l'appendice B à la présente annexe peuvent maintenir en service des cages ne répondant pas aux exigences minimales prévues à l'article 5, paragraphe 1, points 4) et 5), de la directive 1999/74/CE, à condition qu'elles n'aient pas été mises en service après le 1^{er} juillet 1999 et qu'elles aient une hauteur d'au moins 36 centimètres sur 65 % de la surface de la cage et pas moins de 33 centimètres en tout point.

Malte (p. 866)

2. 31999 L 0074: Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses (JO L 203 du 3.8.1999, p. 53).

Jusqu'au 31 décembre 2006, douze établissements à Malte énumérés à l'appendice C à la présente annexe peuvent maintenir en service des cages existantes qui ne répondent pas aux exigences minimales énoncées à l'article 5, paragraphe 1, points 4) et 5), de la directive 1999/74/CE pour des éléments de construction mineurs (hauteur et pente du sol uniquement), à condition que ces cages aient une hauteur d'au moins 36 centimètres sur au moins 65 % de la surface de la cage et pas moins de 33 centimètres en tout point et que la pente du sol des cages n'excède pas 16 %.

Pologne (p. 883 et 905)

2. 31999 L 0074: Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses (JO L 203 du 3.8.1999, p. 53).

Jusqu'au 31 décembre 2009, 44 établissements en Pologne énumérés à l'appendice C de la présente annexe peuvent maintenir en service les cages qui ne répondent pas aux exigences minimales énoncées à l'article 5, paragraphe 1, points 4) et 5), de la directive 1999/74/CE pour des éléments de construction mineurs (hauteur et pente du sol uniquement), à condition que les cages aient une hauteur d'au moins 36 centimètres sur 65 % de la surface de la cage et d'au moins 33 centimètres en tout point et que la pente de leur sol ne soit pas inférieure à 16 %, et qu'elles aient été mis en service avant l'année 2000.

Slovénie (p. 909 et 914)

31999 L 0074: Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses (JO L 203 du 3.8.1999, p. 53).

Jusqu'au 31 décembre 2009, les établissements de Slovénie énumérés à l'appendice B à la présente annexe peuvent maintenir en service des cages ne répondant aux exigences minimales prévues à l'article 5, paragraphe 1, points 4) et 5), de la directive 1999/74/CE, à condition qu'elles aient une hauteur d'au moins 37 centimètres sur 65 % de la surface de la cage, pas moins de 31 centimètres en tout point et que leur pente n'excède pas 16 %.

Les poules pondeuses se trouvant en période de ponte à la date de l'adhésion peuvent être gardées dans des cages non conformes aux exigences structurelles prévues à l'article 5, paragraphe 1, point 1), à condition qu'elles disposent d'une surface de 450 cm² par poule. La Slovénie veille à ce que la surface minimale des sols soit pleinement conforme à l'article 5, paragraphe 1, point 1), au début du nouveau cycle de production et au plus tard le 1^{er} décembre 2004.

Croatie

I. POULES PONDEUSES

31999 L 0074: Directive 1999/74/CE du Conseil du 19 juillet 1999 établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses (JO L 203 du 3.8.1999, p. 53).

Par dérogation à l'article 6 de la directive 1999/74/CE du Conseil, en ce qui concerne la Croatie, les poules pondeuses se trouvant en période de ponte à la date d'adhésion peuvent être élevées dans des cages non conformes aux exigences structurelles prévues audit article. La Croatie veille à ce que ces cages cessent d'être utilisées au plus tard douze mois après l'adhésion.

Les œufs provenant de ces cages non aménagées sont commercialisés exclusivement sur le marché national croate. Ces œufs ainsi que leur emballage sont clairement identifiés par un marquage spécial, ce qui permet de procéder aux contrôles nécessaires. Une description claire de ce marquage spécial est communiquée à la Commission au plus tard un an avant la date d'adhésion.

Annexe 20 : L'actualité des processus d'adhésion

¹⁵⁹L'adhésion de la Croatie, le 1er juillet 2013, a été un signal d'encouragement fort pour les autres pays de la région. Forte de l'expérience acquise avec la Croatie, la Commission a proposé d'améliorer sa méthode de négociation dans sa « stratégie pour l'élargissement », de 2011-2012, qui met plus nettement l'accent, entre autres, sur les aspects liés à l'état de droit. Cela signifie que le chapitre sur la réforme judiciaire et les droits fondamentaux (chapitre 23) et celui sur la justice, la liberté et la sécurité (chapitre 24) sont désormais abordés à un stade précoce de chaque processus de négociation et sont également les derniers à être clos. Cette approche a été réaffirmée et renforcée dans la communication de la Commission du 5 février 2020 intitulée « Renforcer le processus d'adhésion — Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux », qui a introduit une méthode révisée pour l'élargissement aux Balkans occidentaux. Elle fait également partie intégrante du plan économique et d'investissement pour les Balkans occidentaux, publié en 2020 dans le cadre du train de mesures de la Commission pour l'élargissement. Le 8 novembre 2023, la Commission a adopté un nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux de 6 milliards d'euros, reposant sur quatre piliers et couvrant la période 2024-2027. Le plan vise à apporter à la région certains des avantages de l'appartenance à l'Union avant l'adhésion, avec une conditionnalité *ex ante* stricte pour les paiements.

Le Monténégro a ouvert l'ensemble des 33 chapitres de négociation, dont seuls trois sont aujourd'hui provisoirement clos. La Serbie en a ouvert 22 sur 35, dont deux sont provisoirement clos. Malgré le nombre considérable de chapitres ouverts, les réformes liées à l'intégration de ces deux pays dans l'Union ont largement stagné ces dernières années.

En mars 2020, le Conseil a donné son feu vert pour ouvrir les négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord (avec un ensemble de conditions pour l'Albanie). En juillet 2020, la Commission a présenté aux États membres les projets de cadre de négociation (les premiers à tenir compte de la « méthode révisée pour l'élargissement aux Balkans occidentaux »). Les négociations d'adhésion ont été officiellement lancées en juillet 2022, après de longs retards dus principalement à des problèmes d'identité, de langue et d'histoire entre les deux pays.

L'accord de stabilisation et d'association entre l'Union et la Bosnie-Herzégovine est entré en vigueur le 1er juin 2015. En février 2016, le pays a présenté sa demande d'adhésion. Dans son avis de mai 2019, la Commission a énuméré 14 priorités essentielles que la Bosnie-Herzégovine doit respecter pour ouvrir les négociations d'adhésion. Bien qu'elle n'ait pas réussi à concrétiser la plupart de ces priorités, la Bosnie-Herzégovine s'est vu accorder le statut de pays candidat en décembre 2022. Le 8 novembre 2023, la Commission a recommandé d'ouvrir des négociations

¹⁵⁹ Commission européenne – ec.europa.eu – [Principales conclusions du rapport 2023 sur l'Ukraine](#) (consulté le 20/05/2024)

d'adhésion avec la Bosnie-Herzégovine « une fois que le degré nécessaire de conformité avec les critères d'adhésion aura été atteint ».

L'accord de stabilisation et d'association entre l'Union et le Kosovo est entré en vigueur le 1^{er} avril 2016. En décembre 2022, le Kosovo a déposé une demande d'adhésion à l'Union. À la suite d'un vote décisif au Parlement en avril 2023, le Kosovo bénéficiera d'une exemption de visa pour l'espace Schengen d'ici janvier 2024 au plus tard. Le Kosovo mène également un dialogue avec la Serbie sous l'égide de l'Union, qui devrait aboutir à un accord global juridiquement contraignant de normalisation des relations entre les deux pays. Le Kosovo et la Serbie n'ont pas encore commencé à mettre en œuvre leurs obligations, qui découlent d'un accord remanié conclu au début de l'année 2023 en vue de relancer le dialogue qui était au point mort.

Concernant l'Ukraine, les dates principales sont les suivantes :

28 février 2022: l'Ukraine présente sa demande d'adhésion à l'UE.

17 juin 2022: la Commission présente son avis sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'UE et recommande au Conseil d'accorder à l'Ukraine le statut de candidat, pour autant que 7 mesures soient prises.

23 juin 2022: le Conseil européen octroie à l'Ukraine le statut de pays candidat.

1er février 2023: la Commission présente son rapport analytique, complétant son avis sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'UE adopté le 17 juin 2022.

20 juin 2023: la Commission propose d'établir une nouvelle **facilité pour l'Ukraine** afin de soutenir la relance, la reconstruction et la modernisation du pays.

Novembre 2023: la Commission recommande que le Conseil ouvre des négociations d'adhésion avec l'Ukraine. Elle suivra les progrès et le respect des critères dans tous les domaines liés à l'ouverture des négociations et présentera un rapport au Conseil d'ici mars 2024.

Décembre 2023 : début des négociations d'adhésion pour l'Ukraine.

Annexe 21 : L'agriculture ukrainienne

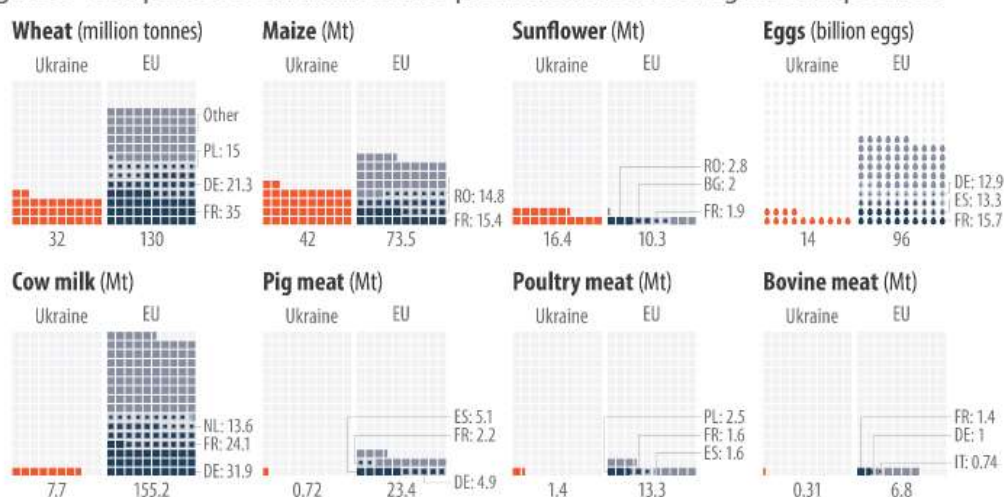
Un potentiel agricole premier en Europe en cultures végétales

Le secteur agricole ukrainien représente, en 2021, 10,9 % du PIB du pays, 14 % de l'emploi et 41 % des exportations.

Les terres agricoles de l'Ukraine sont presque 1,5 fois plus importantes que celles de la France, pour une population bien moindre (44,1 millions d'habitants pour l'Ukraine en 2020 contre 67,4 millions pour la France). Les terres arables couvrent respectivement 32,8 et 17,9 millions d'hectares. Enfin, l'Ukraine rassemble un tiers des meilleures terres agronomiques mondiales, le tchernoziom, sur 22,8 millions d'hectares.

Les productions agricoles sont résumées dans le schéma ci-dessous¹⁶⁰ :

Figure 2 – Comparison of Ukrainian and EU production of selected agricultural products



Data sources: [State Statistics Service of Ukraine](#) and [Eurostat](#).

Au cours des cinq dernières années, le rendement du blé en Ukraine s'est établi, en moyenne, à 62 % du rendement observé en France et celui du maïs ukrainien à 71 % du maïs français. Ces résultats sont atteints avec l'utilisation de 3 fois moins d'engrais inorganique et une faible irrigation des terres (2 %). L'irrigation peut faire gagner dans certains régions 35 % du rendement.

Le climat est adapté aux cultures arables, malgré l'impact du changement climatique. La principale menace naturelle est l'érosion des sols, depuis des décennies, en raison d'une trop grande et trop ancienne intensification et de la culture industrielle de tournesol. 20 millions d'hectares de tchernoziom seraient touchés à des degrés divers par ce fléau (40 % seraient érodés, et 40 % en menace d'érosion).

¹⁶⁰ Parlement européen, European Parliamentary Research Service (EPRS) - [Ukrainian agriculture: From Russian invasion to EU integration](#), Briefing, Antonio Albaladejo Román, April 2024

Structures agricoles en Ukraine

Type d'entreprises	Nombre	Surface en ha
Agro holdings	184	10 000 à 570 000
Entreprises commerciales de grande taille	5 200	1 000 à 10 000
Entreprises commerciales de taille moyenne	12 600	100 à 1 000
Exploitations familiales et firmes petites tailles	21 000	5 à 100
Micro-exploitations	3 900 000 environ	Moins de 5

Ce tableau est issu du recoupement par la mission de plusieurs tableaux existants.

Les micro-exploitations assurent la sécurité alimentaire en revendant sur les marchés locaux le surplus de production au-delà de la subsistance des propriétaires concernés. Elles sont spécialisées en polycultures, réalisent une part importante de l'élevage et l'essentiel du maraîchage. Elles représenteraient en outre un élément identitaire national fort et un outil de développement rural.

Les entreprises agricoles familiales sont menacées par un manque de compétitivité sur les grandes cultures, après avoir abandonné l'élevage. Leur modèle économique n'est pas stabilisé, et leur accès au financement est difficile.

Les entreprises agricoles commerciales sont avant tout spécialisées dans la production et l'exportation de céréales et d'oléagineux.

En 2020, elles ont réalisé plus de 80 % de la production de céréales et celles exploitant plus de 500 hectares, environ 65 %. 504 entreprises de plus 3 000 hectares ont produit à elles seules 24 % du tonnage céréalier de l'Ukraine cette année-là. Elles se sont de plus détournées de l'élevage sauf en ce qui concerne les volailles et le porc.

En 2021, les 10 plus importantes agro-holdings exploitaient 2,9 millions d'hectares, soit 7 % de terres agricoles ukrainiennes. Trois d'entre elles avaient leur siège social en Ukraine, deux à Chypre, deux autres au Luxembourg tandis que les Pays-Bas, la France et les USA accueillaient les sièges sociaux des trois agro-holdings restantes du top 10. Ces dernières années, quelques agro-holdings sont apparues dans le domaine de l'élevage. Six d'entre elles concentrent 90 % de la production de poulet.

Que ce soit sur le plan agronomique, pratiques agricoles, ou structure d'exploitations, les entreprises commerciales et les agro-holding sont d'ores et déjà compétitives sur le prix agricole, contrairement à celles des 12 Etats candidats antérieurs de 2004-2007. La situation est donc inversée. L'Ukraine pourrait également devenir compétitive sur le plan de la qualité environnementale ou des normes sanitaires, grâce à ses

avantages concurrentiels (réduction des fertilisants, maîtrise de l'irrigation...). Sa compétitivité peut sortir renforcée de la modernisation qui va découler des investissements massifs qui seront réalisés dans la prochaine décennie, comme ce fut le cas pour la Pologne, l'Espagne, les anciens länder de RDA et l'Italie grâce aux programmes de préadhésion, reconstruction, puis à la politique de cohésion et à future PAC (voir supra).

La question du foncier agricole¹⁶¹

La question du foncier agricole a été soumise à un moratoire jusqu'en 2021, qui est levé progressivement. Il en résulte qu'un individu, obligatoirement ukrainien, ne peut pas acquérir plus de 100 hectares, et une entreprise ukrainienne plus de 10 000 hectares.

En revanche, concrètement, ce dispositif a créé un potentiel de location de plusieurs millions d'hectares à très bas prix, renforçant ainsi la compétitivité des structures agricoles.

Cet aspect devra être abordé de façon précise lors de l'adhésion, afin de sécuriser les investissements européens.

¹⁶¹ IDDRI - Régnier, E., Catallo, A. (2024). [Le secteur agricole ukrainien : présentation et enjeux à l'aune d'un éventuel élargissement de l'Union européenne](#). Étude N°03/24, Iddri, Paris, France, 17 pages (IDDRI_202406_ST0324-Ukraine UE_Regnier Catallo.pdf)

60 ans d'élargissement de l'Union européenne

