



Commission
européenne

Agriculture et élargissement



*Agriculture et
développement
rural*

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

Un numéro unique gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-79-25061-3

doi:10.2762/39840

Couverture, image: Phovoir

© Union européenne, 2012

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE ÉLÉMENTAIRE (ECF)

Avant-propos

Dacian CIOLOȘ

Membre de la Commission
chargé de l'agriculture
et du développement rural

Cher lecteur,

Le récent élargissement de l'Union européenne (UE) à douze nouveaux États membres (la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie en 2004, puis la Bulgarie et la Roumanie en 2007) marque une étape historique dans la reconstruction d'une Europe pacifique, au terme de décennies de divisions destructrices. L'Europe dans son ensemble a profité de cette stabilité et de cette sécurité politiques renforcées, de même que de l'accroissement de son marché intérieur, qui est passé de 380 à près de 500 millions de personnes.

L'élargissement a été bénéfique pour le secteur agricole de tous les États membres. Il a facilité les échanges commerciaux au sein de l'Union et contribué à moderniser l'agriculture des nouveaux pays membres. L'arrivée des nouveaux États membres a renforcé l'agriculture européenne en augmentant les surfaces agricoles, la capacité de production et le nombre d'agriculteurs. Les craintes concernant les effets négatifs de l'élargissement sur le secteur agricole se sont révélées infondées.

L'expérience montre qu'en matière d'élargissement, les agriculteurs sont des partenaires très intéressés, mais aussi très critiques. Les craintes exprimées par le passé, telles que les risques de perte de revenu, de perturbation du marché et de problèmes de qualité, ne se sont pas concrétisées à la suite de l'adhésion des nouveaux États membres. Bien au contraire, le revenu des agriculteurs a augmenté, le marché intérieur des produits agricoles fonctionne bien et l'offre proposée aux consommateurs s'est élargie.

Les Balkans occidentaux, la Turquie et l'Islande figurent aujourd'hui à l'ordre du jour des futurs élargissements. L'engagement de l'Union européenne envers le processus d'élargissement traduit la conviction des États membres que cette évolution est dans l'intérêt mutuel de l'Union et des pays qui aspirent à la rejoindre.

Du fait de sa taille, de l'importance de la population active dans ce secteur et de ses déficiences structurelles, l'agriculture constitue depuis toujours l'un des dossiers les plus complexes et sensibles du processus d'élargissement.

La Commission européenne joue à ce titre un rôle essentiel, notamment lors des négociations. Ses experts en agriculture et en développement rural donnent des conseils et aident les pays candidats et candidats potentiels à se préparer à l'adhésion, notamment en ce qui concerne la politique agricole commune (PAC) et la politique de développement rural.

Une aide financière importante est apportée dans ce cadre à l'investissement dans les zones rurales, afin de faciliter les réformes structurelles dans le domaine de l'agriculture.

Il est également à noter que la PAC est en train d'être réformée afin de préparer la prochaine période de programmation 2014-2020. Les pays candidats et candidats potentiels devront par conséquent suivre de près cette réforme et s'adapter, le cas échéant, aux nouvelles règles.



J'aimerais ajouter pour conclure qu'une meilleure communication sur les aspects de l'élargissement avec les agriculteurs, les entreprises de transformation et les consommateurs est nécessaire pour préparer au mieux les futures adhésions à l'Union européenne. L'élargissement représente de nouveaux défis pour le secteur agricole européen et un renforcement de la concurrence, aussi bien pour les anciens États membres que pour les nouveaux, mais il ouvre également de nouvelles et nombreuses perspectives: un accroissement des échanges, un choix plus large de produits, une amélioration de la qualité et de la sécurité alimentaires et des communautés rurales plus fortes. L'élargissement dans le domaine de l'agriculture et du développement rural peut être effectué de façon à ce que toutes les parties intéressées en sortent gagnantes.

Table des matières

AVANT-PROPOS	1
1. L'IMPORTANCE DE L'ÉLARGISSEMENT POUR LE SECTEUR AGRICOLE EUROPÉEN	4
1.1. Les incidences de l'élargissement pour les agriculteurs de l'UE	4
1.2. Les effets positifs d'une concurrence renforcée	4
1.3. Les avantages pour les agriculteurs des nouveaux États membres	5
1.4. Les autres avantages concrets	5
1.5. De meilleurs revenus	5
2. LE PROCESSUS D'ADHÉSION	6
2.1. Les critères de Copenhague	6
2.1.1. Les aspects économiques	6
2.1.2. Les normes de l'Union européenne	6
2.2. Le <i>screening</i> et les critères de référence	7
2.3. Les négociations d'adhésion	7
2.4. L'acquis communautaire	7
2.5. Le chapitre sur l'agriculture	7
2.5.1. Le cadre juridique	7
2.5.2. Les structures administratives	8
2.5.3. Les exigences en matière d'information	8
2.5.4. Les règles négociables et non négociables	8
2.5.5. La future PAC	8
3. LES PAYS DE L'ÉLARGISSEMENT	9
3.1. L'Albanie	9
3.2. L'ancienne République yougoslave de Macédoine	9
3.3. La Bosnie-Herzégovine	9
3.4. La Croatie	10
3.5. L'Islande	10
3.6. Le Kosovo	10
3.7. Le Monténégro	10
3.8. La Serbie	10
3.9. La Turquie	10
4. LES RELATIONS COMMERCIALES	11
4.1. Les Balkans occidentaux	11
4.2. La Turquie	12
4.3. L'Islande	13
5. L'ASSISTANCE FINANCIÈRE ET TECHNIQUE	14
5.1. Les volets de l'instrument d'aide de préadhésion	15
5.2. Les priorités pour l'agriculture et le développement rural	15
5.2.1. Les priorités pour les pays candidats	15
5.2.2. Les priorités pour les pays candidats potentiels et le Kosovo	15
5.3. Le soutien au développement rural dans les pays candidats	15
5.4. Trois axes prioritaires	15
5.4.1. Axe n° 1 — Mesures pour améliorer l'efficacité du marché et la mise en œuvre des normes de l'Union européenne	15
5.4.2. Axe n° 2 — Actions préparatoires à la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales et de Leader	15
5.4.3. Axe n° 3 — Mesures pour le développement de l'économie rurale	16

L'importance de l'élargissement pour le secteur agricole européen

Au cours des cinquante dernières années, l'une des priorités de l'UE a été de supprimer les barrières commerciales entre les États membres et d'instaurer un marché unique permettant la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services. En créant un marché unique sans frontières et en adoptant une monnaie unique (l'euro), l'UE a fortement stimulé le commerce intérieur et l'emploi.

De nombreux agriculteurs des pays candidats à l'adhésion bénéficient déjà des avantages du futur élargissement. Des programmes d'investissement et de développement rural financés par l'UE ont été mis en place dans ces pays, et la libéralisation progressive du commerce des produits agricoles avec l'Union a permis aux agriculteurs de se préparer à exercer leur activité et à affronter la concurrence au sein du marché élargi. Les opérateurs économiques des États membres actuels et futurs ont profité de l'ouverture des frontières et de la simplification des échanges. La Turquie et les Balkans occidentaux ont renforcé leurs exportations de produits agricoles de base et de produits agricoles transformés à destination de l'UE, dans le cadre du système de préférences commerciales.

1.1. Les incidences de l'élargissement pour les agriculteurs de l'UE

Avec les élargissements de 2004 et de 2007, le nombre d'agriculteurs est passé de 6 à 13 millions. L'arrivée des douze nouveaux États membres a accru de 55 millions d'hectares la superficie agricole utilisée, qui était de 130 millions dans l'EU-15. Malgré cet accroissement de 42 % des terres agricoles, la production n'a augmenté que d'environ 10 à 20 % pour la plupart des produits. La PAC a toutefois aidé les agriculteurs à développer progressivement un potentiel de production durable.

Les futurs élargissements continueront à renforcer le secteur agricole européen.

1.2. Les effets positifs d'une concurrence renforcée

Plus d'agriculteurs, cela signifie aussi un plus grand potentiel pour l'agriculture européenne et davantage de possibilités de spécialisation et d'économies d'échelle. D'un côté, de nombreux agriculteurs des futurs États membres (pays candidats) essaient

de cibler les consommateurs de l'UE aux revenus relativement élevés, qui demandent des produits de haute qualité et, parfois, des produits de niche; de l'autre, les agriculteurs de l'UE savent que l'augmentation des revenus dans les futurs États membres va stimuler les marchés. Par ailleurs, la concurrence accrue profite à la fois aux consommateurs de l'UE et à ceux des futurs États membres. L'UE met tout en œuvre pour que les agriculteurs européens bénéficient des mêmes conditions d'accès au marché.

1.3. Les avantages pour les agriculteurs des nouveaux États membres

Les agriculteurs des nouveaux États membres ne profiteront pas seulement du libre accès au marché unique de l'UE, mais aussi des mesures destinées à développer leur agriculture de manière durable et rentable. Celles-ci comprennent notamment des aides directes au revenu et des aides à la restructuration dans les zones rurales. Les programmes de développement rural sont, pour la plupart, cofinancés par les gouvernements nationaux,

mais la contribution de l'UE est généralement plus élevée que dans les anciens pays membres.

1.4. Les autres avantages concrets

Une aide à la préadhésion bien ciblée et des négociations mettant davantage l'accent sur le développement rural et les aides directes au revenu plutôt que sur les mesures de soutien des marchés ont permis d'intégrer progressivement les nouveaux États membres dans l'UE. L'évolution globalement positive et l'ouverture de nouvelles perspectives l'emportent sur les difficultés rencontrées et le coût de l'intégration dans la politique agricole commune. L'adhésion à l'UE a entraîné une modernisation et une restructuration importantes du secteur agricole et de la transformation des produits alimentaires dans les nouveaux États membres. Cette évolution est due en partie aux possibilités offertes par le marché unique, mais aussi aux investissements dans les exploitations agricoles, cofinancés par les fonds de développement rural de l'UE.

1.5. De meilleurs revenus

Le revenu des agriculteurs des nouveaux États membres a nettement progressé depuis l'adhésion. Entre 2000 et 2011, le revenu réel par agriculteur employé à plein temps a plus que quintuplé en Lettonie et plus que triplé en Estonie. Il a doublé en République tchèque, en Lituanie et en Pologne et augmenté de plus de 50 % en Slovaquie⁽¹⁾. Entre 2007 et 2011, il a doublé en Roumanie et augmenté de plus de 40 % en Bulgarie. Cette évolution positive est largement due à l'amélioration des conditions commerciales après l'élargissement, à l'introduction progressive des paiements directs et aux effets des mesures de développement rural.

L'élargissement du marché de l'UE a ouvert de nombreuses perspectives aux agriculteurs et aux entreprises de l'agroalimentaire, stimulé les échanges au sein de l'Union et renforcé la position de l'UE sur les marchés internationaux. Il a apporté une plus grande stabilité aux agriculteurs et augmenté les investissements directs étrangers, sans entraîner de difficultés majeures sur le plan économique et social ou au niveau de la sécurité des produits alimentaires.

Après l'adhésion réussie des douze nouveaux États membres, la Commission européenne aide les pays aspirant à devenir membres de l'UE en leur offrant des conseils et une assistance financière et technique dans les domaines de l'agriculture et du développement rural.



⁽¹⁾ Eurostat, indicateur A du revenu tiré de l'activité agricole (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tag00057&plugin=1>).



Le processus d'adhésion

En vertu de l'article 49 du traité sur l'Union européenne, tout État européen qui respecte les valeurs communes aux États membres, c'est-à-dire la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'État de droit, peut demander à devenir membre de l'Union.

2.1. Les critères de Copenhague

Les pays qui souhaitent rejoindre l'UE doivent remplir certaines conditions appelées «critères de Copenhague». Selon ces critères, l'État membre potentiel doit:

1. disposer d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, ainsi que le respect et la protection des minorités;
2. disposer d'une économie de marché viable et avoir la capacité de faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle au sein de l'Union;
3. être apte à assumer les obligations découlant de l'adhésion, et, en particulier, à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire. Le respect de ces critères implique notamment d'adopter et de mettre en œuvre les règles, les normes et les politiques communes qui constituent l'acquis communautaire. La capacité de l'Union à intégrer de nouveaux membres tout en maintenant la dynamique de l'intégration européenne constitue également un aspect important qui répond à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats. Deux types d'aspects sont essentiels pour le secteur de l'agriculture et du développement rural:

2.1.1. Les aspects économiques

Les aspects économiques ont trait à la situation des pays candidats au regard des critères économiques d'adhésion, à savoir l'existence d'une économie de marché viable, fondée sur des droits de propriété clairement établis, des marchés viables, la libéralisation des prix et la stabilité macro-économique; la capacité de faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle au sein de l'Union, y compris en ce qui concerne les importations de produits alimentaires et agricoles.

2.1.2. Les normes de l'Union européenne

Les normes de l'Union européenne recouvrent la capacité d'appliquer les dispositions législatives et administratives de l'UE dans le domaine de l'agriculture et du développement rural: les autorités agricoles doivent disposer d'une capacité administrative suffisante pour élaborer, analyser et exécuter les mesures, verser les aides et effectuer les contrôles, ainsi que pour préparer et mettre en œuvre les mesures de développement rural au titre de l'instrument de préadhésion (programme IPARD) et, par la suite, des programmes de développement rural de l'UE. Les pays doivent également aligner leur législation et créer les capacités administratives nécessaires pour les domaines de l'agriculture biologique, de la politique de qualité et d'autres aspects horizontaux. Ils doivent en outre instaurer des mécanismes de marché: normes de

commercialisation, information sur les prix, gestion des quotas, organisations de producteurs, intervention publique, etc.

2.2. Le *screening* et les critères de référence

Avant d'ouvrir les négociations sur un chapitre donné, la Commission effectue un examen analytique de l'acquis (*screening*). Cette procédure permet d'évaluer le degré d'alignement de chaque pays candidat sur l'acquis, tant sur le plan de la législation que sur celui des capacités institutionnelles.

Les résultats de l'examen de chaque chapitre sont consignés dans un rapport. Dans ce rapport, la Commission propose de démarrer des négociations sur le chapitre en question si elle estime que les progrès sont suffisants pour que les négociations soient constructives. Si les progrès sont jugés insuffisants, elle recommande au Conseil de fixer certaines conditions (c'est-à-dire des critères de référence ou *benchmarks*) qui doivent être remplies avant que des négociations puissent être ouvertes sur le chapitre.

2.3. Les négociations d'adhésion

Une fois que la Commission et le Conseil se sont assurés que le pays candidat est suffisamment préparé pour entamer les négociations sur le chapitre concernant l'agriculture et le développement rural, la présidence l'invite à présenter sa position de négociation lors de la conférence d'adhésion, afin d'ouvrir le chapitre.

L'UE adopte une position commune en réponse à la position de négociation du pays candidat. C'est alors seulement que les négociations d'adhésion concernant un chapitre particulier sont considérées comme ouvertes. Celles-ci se déroulent dans le cadre de la conférence d'adhésion et réunissent les États membres de l'UE et chaque pays candidat. La Commission prépare les positions de négociation de l'UE, tout en aidant les pays candidats (et candidats potentiels) à se conformer progressivement aux exigences de l'acquis en matière de législation et de structures administratives.

2.4. L'acquis communautaire

Pour faciliter les négociations d'adhésion, l'ensemble de la législation et des politiques de l'UE (l'«acquis communautaire») est divisé en 35 chapitres, chacun correspondant à un domaine politique. Le chapitre 11 couvre tous les aspects du secteur de l'agriculture et du développement rural.

2.5. Le chapitre sur l'agriculture

2.5.1. Le cadre juridique

Le chapitre sur l'agriculture couvre un grand nombre de règles contraignantes, dont beaucoup sont directement applicables. La bonne application de ces règles et l'efficacité de l'administration publique chargée d'en assurer le respect sont essentielles au fonctionnement de la politique agricole commune. Il faut pour cela disposer de systèmes de gestion (organisme payeur et système intégré de gestion et de contrôle, notamment) et de la capacité à mettre en œuvre des mesures de développement rural. L'adhésion à l'UE exige d'intégrer dans l'organisation



commune de marché unique toute une série de produits agricoles, parmi lesquels les cultures arables, le sucre, les produits d'origine animale et les cultures spécialisées.

2.5.2. Les structures administratives

La mise en œuvre, la gestion et le contrôle de la PAC nécessitent de créer, de modifier et/ou de renforcer les structures administratives concernées (par exemple l'organisme payeur et le système intégré de gestion et de contrôle). L'acquis communautaire donne, dans certains cas, des indications détaillées sur les structures administratives requises. Dans d'autres, il emploie une expression générale telle que «autorité compétente» pour qualifier ces structures. Il incombe alors à chaque État candidat de désigner l'institution chargée de la mise en œuvre de l'acquis. Les objectifs à atteindre et les fonctions assumées par l'organe administratif compétent sont néanmoins précisés dans l'acquis.

2.5.3. Les exigences en matière d'information

Il revient au pays candidat d'organiser des campagnes de sensibilisation et d'information et de fournir des services de conseil aux agriculteurs afin de s'assurer qu'ils connaissent suffisamment à l'avance les conséquences de l'adhésion, les avantages qu'ils peuvent en retirer, ainsi que les règles et procédures à suivre pour pouvoir bénéficier d'une aide de la part de l'UE.

2.5.4. Les règles négociables et non négociables

Les négociations sur le chapitre agricole portent principalement sur les conditions et le calendrier fixés pour l'adoption, la mise en œuvre et l'application de l'acquis par les pays candidats. Ceux-ci doivent accepter les droits et obligations de l'adhésion, qui ne sont pas négociables.

Les négociations portent par conséquent sur les procédures concernant les futurs paiements directs, sur l'aide au développement rural ou sur les éventuelles mesures de transition destinées à faciliter l'intégration dans l'UE, en tenant compte de la situation spécifique du secteur agricole dans les pays candidats.

2.5.5. La future PAC

Les négociations d'adhésion entre les pays candidats et l'UE sont conduites sur la base de l'acquis existant au moment des négociations, et non en anticipant la future politique. La PAC est cependant en train d'être réformée afin de préparer la période de programmation 2014-2020 et devrait donc bientôt changer. Les pays candidats devront donc connaître parfaitement les nouvelles règles et s'y adapter. La Croatie, par exemple, a négocié son adhésion sur la base de la PAC actuelle. Elle devra tout d'abord adapter sa législation et les structures correspondantes afin d'être prête au moment de l'adhésion, mais elle devra probablement effectuer d'autres adaptations pour s'aligner sur la nouvelle PAC, quelques mois seulement après son adhésion. Les autres pays candidats et candidats potentiels devront également suivre attentivement la réforme en cours, qui vise à renforcer la compétitivité et la viabilité de l'agriculture, tout en préservant l'environnement et en favorisant le développement des zones rurales.





Les pays de l'élargissement

Les gouvernements des États membres de l'UE, réunis au sein du Conseil européen, ont convenu d'élargir la perspective d'une adhésion à l'UE aux pays du sud-est de l'Europe: l'**Albanie**, l'**ancienne République yougoslave de Macédoine**, la **Bosnie-Herzégovine**, la **Croatie**, le **Kosovo** ⁽¹⁾, le **Monténégro**, la **Serbie** et la **Turquie**. En juin 2010, le Conseil européen a décidé d'ouvrir des négociations avec l'**Islande**. L'adhésion ne sera effective que lorsque les conditions nécessaires seront remplies. Un processus d'élargissement progressif bien géré ne peut que profiter à l'ensemble des pays concernés.

3.1. L'Albanie

L'Albanie a acquis le statut de pays candidat potentiel à l'adhésion à l'issue du Conseil européen de Thessalonique, en juin 2003. Le 18 février 2008, le Conseil a adopté un nouveau partenariat européen avec ce pays. L'accord de stabilisation et d'association a été signé le 12 juin 2006 et est entré en vigueur le 1^{er} avril 2009.

3.2. L'ancienne République yougoslave de Macédoine

L'ancienne République yougoslave de Macédoine est le premier pays de la région à avoir signé un accord de stabilisation et d'association, en 2001. Cet accord est entré en vigueur en avril 2004. Le pays a présenté une demande d'adhésion à l'Union européenne le 22 mars 2004. Le 9 novembre 2005,

la Commission a adopté un avis sur cette demande, évaluant les capacités du pays à remplir les critères de Copenhague. Se fondant sur cette évaluation, elle a recommandé au Conseil de lui accorder le statut de pays candidat. À la fin de 2009, la Commission a estimé que le pays avait atteint un degré suffisant de conformité aux critères d'adhésion et recommandé l'ouverture de négociations d'adhésion. Cette recommandation a été renouvelée en 2010 et en 2011.

3.3. La Bosnie-Herzégovine

La Bosnie-Herzégovine a acquis le statut de pays candidat potentiel à l'adhésion à l'issue du Conseil européen de Thessalonique, en juin 2003. L'accord de stabilisation et d'association a été signé le 16 juin 2008 et entrera en vigueur une fois le processus de ratification achevé. Un accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement, signé le même jour, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2008.

⁽¹⁾ Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies, ainsi qu'à l'avis de la Cour internationale de justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

3.4. La Croatie

La Croatie est un pays en voie d'adhésion. Les dirigeants européens et croates ont signé le traité d'adhésion le 9 décembre 2011. Le référendum sur l'adhésion, organisé le 22 janvier 2012, a été positif. Le 1^{er} juillet 2013, la Croatie deviendra donc le 28^e pays membre de l'Union européenne, sous réserve de la ratification du traité par tous les États membres et par la Croatie. En tant que pays en voie d'adhésion, la Croatie disposera d'un statut d'observateur actif dans la plupart des groupes de travail du Conseil et au sein des comités présidés par la Commission. Elle pourra ainsi se familiariser avec les méthodes de travail des institutions européennes et participer au processus de décision.

L'agriculture joue un rôle important en Croatie. Elle représente une part non négligeable du produit intérieur brut (PIB) et fournit de nombreux emplois. Le pays dispose a priori d'un potentiel favorable à une agriculture prospère. Le secteur agricole présente toutefois des déficits sur le plan structurel, avec une majorité de petites exploitations familiales et un faible pourcentage de grandes et moyennes exploitations.

Comme pour les autres secteurs, l'adhésion à l'UE va confronter l'agriculture à une concurrence accrue et à de nouveaux défis, mais elle apportera aussi des avantages: de nombreux débouchés s'offriront aux agriculteurs et aux entreprises agroalimentaires, avec l'accès à un marché unique de plus de 500 millions de consommateurs.

Les agriculteurs bénéficieront des mesures de la PAC, qui visent à développer une agriculture durable et rentable, et d'une plus grande stabilité. Les fonds européens de développement rural permettront également d'améliorer la qualité de vie dans les zones rurales, de renforcer la compétitivité du secteur et de diversifier les sources de revenu dans les zones rurales.

3.5. L'Islande

En février 2010, la Commission a rendu un avis favorable sur la demande d'adhésion de l'Islande à l'Union européenne. Les négociations d'adhésion ont débuté le 27 juillet 2010. Les réunions organisées dans le cadre de l'examen analytique de l'acquis (*screening*) ont pris fin le 17 juin 2011. Après d'assez longues discussions au sein du groupe de travail sur l'élargissement, le rapport relatif à l'examen analytique a été approuvé le 1^{er} septembre 2011.

Les négociations d'adhésion relatives au chapitre 11 de l'acquis (agriculture) ne pourront débuter que lorsque le pays aura rempli le critère de référence fixé par le Conseil.

Les négociations d'adhésion avec l'Islande ont débuté le 27 juillet 2010. Le rapport relatif à l'examen de l'acquis a été approuvé par le Conseil en juillet 2011, et un critère de référence concernant le chapitre sur l'agriculture a été défini: l'Islande doit présenter une stratégie pour mettre sa politique et ses structures administratives agricoles en conformité avec l'acquis.

3.6. Le Kosovo

Le Kosovo a proclamé son indépendance en février 2008, mais tous les États membres de l'UE ne l'ont pas reconnu comme État. Néanmoins, la vocation européenne du Kosovo est manifeste, à l'instar des autres pays des Balkans occidentaux. Le pays participe au processus de stabilisation et d'association et bénéficie de mesures commerciales autonomes.

3.7. Le Monténégro

Le Monténégro a présenté une demande d'adhésion en décembre 2008. Le Conseil lui a accordé le statut de pays candidat en décembre 2010, en fixant sept priorités pour l'ouverture des négociations d'adhésion. En octobre 2011, la Commission a confirmé que ces sept objectifs prioritaires étaient atteints et recommandé l'ouverture de négociations. Le 9 décembre 2011, le Conseil a approuvé l'ouverture de négociations pour juin 2012 et invité la Commission à présenter une proposition de cadre de négociation et à entamer le processus d'examen analytique de l'acquis.

3.8. La Serbie

En décembre 2009, la Serbie a présenté une demande d'adhésion à l'UE. En octobre 2011, la Commission a recommandé de lui accorder le statut de pays candidat, à condition de reprendre le dialogue avec le Kosovo et d'entamer rapidement et de bonne foi la mise en œuvre des accords conclus jusqu'alors. Le 9 décembre 2011, le Conseil a demandé la vérification et la confirmation que la Serbie avait bien continué à progresser et à faire preuve d'un engagement crédible. À la suite de cet examen, le Conseil a décidé, en mars 2012, de lui accorder le statut de pays candidat.

3.9. La Turquie

La Turquie est associée au projet d'intégration européenne depuis de nombreuses années. Elle a présenté, en juillet 1959, sa première demande d'adhésion à ce qui était à l'époque la Communauté économique européenne (CEE). En réponse à cette première demande, la CEE a proposé de créer une association avec ce pays, ce qui a abouti à la signature d'un accord d'association à Ankara, en 1963.

Un protocole additionnel, signé en novembre 1970, établit un échancier pour la suppression des droits de douane et des contingents pour les biens circulant entre la Turquie et la CEE. Une union douanière a ensuite été établie en 1995, qui a grandement contribué au développement des relations commerciales entre les deux parties.

La Turquie a été reconnue pays candidat lors du Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999.

Les négociations d'adhésion ont officiellement débuté en octobre 2005. Toutefois, elles n'ont pas encore abordé le chapitre concernant l'agriculture, car la Turquie doit d'abord se conformer aux critères de référence correspondants.

Les relations commerciales

La politique commerciale joue un rôle essentiel dans le développement économique, la prospérité et la stabilisation d'une région.

4.1. Les Balkans occidentaux

En 2000, la Communauté européenne a adopté des mesures commerciales autonomes prévoyant un accès exceptionnel illimité au marché de l'UE, en franchise de droits et sans restrictions quantitatives, pour la quasi-totalité des produits originaires des Balkans occidentaux. Ces mesures concernent presque tous les produits agricoles de base, à l'exception de certains produits de la pêche, du «baby beef», ainsi que du vin et du sucre, pour lesquels une franchise de droits ou des droits réduits ont été fixés dans le cadre de contingents préférentiels.

L'UE est de loin le premier marché d'exportation des pays des Balkans occidentaux. En outre, le système de préférences commerciales a créé un environnement favorable aux exportations. Les exportations de produits agricoles de base vers l'UE sont en progression constante: elles ont enregistré une hausse de 70 % entre 2005 et 2011. La Serbie présentait une balance commerciale positive de plus de 500 millions d'euros en 2011. Toutefois, l'UE continue de dégager un solde commercial global excédentaire avec cette région (1,5 milliard d'euros en 2011), comme le montre le graphique 1 en page 12.

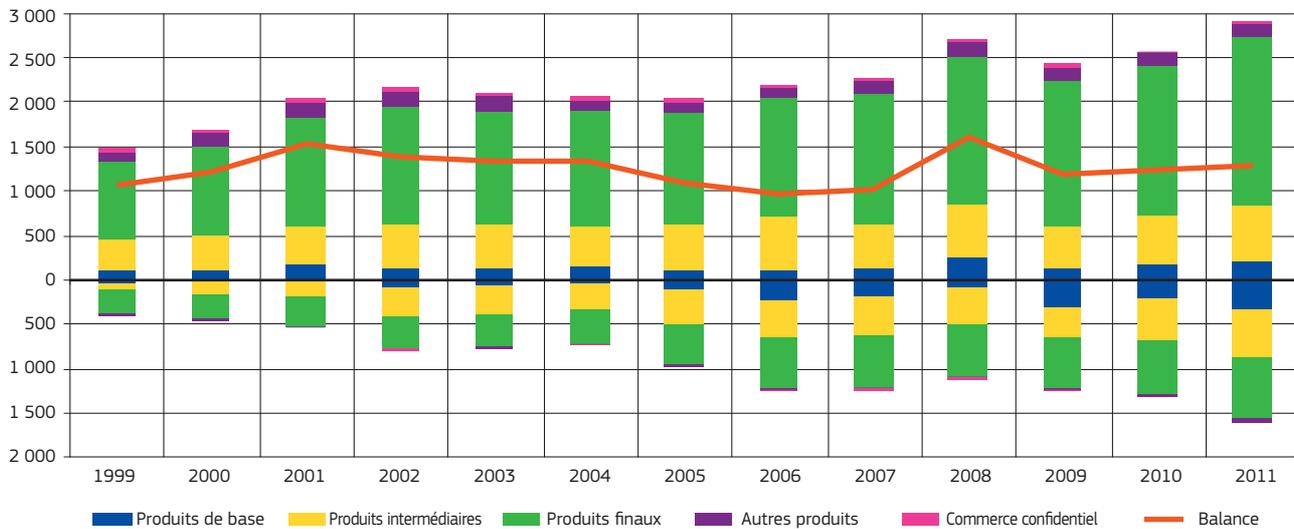
Jusqu'en 2005, la Croatie était le plus gros exportateur de produits agricoles de base de la région, fournissant à l'UE près de la moitié des exportations des Balkans occidentaux. Depuis lors, les importations en provenance de Serbie se sont considérablement accrues et représentent aujourd'hui 60 % des importations totales de l'UE provenant de la

région (données de 2011). Les importations en provenance de ces deux pays représentent 80 % de la valeur totale. Les résultats à l'exportation de la Croatie et de la Serbie sont donc déterminants pour l'évolution des exportations de la région dans son ensemble.

Les accords commerciaux permettent aussi l'ouverture progressive des marchés de la région des Balkans aux produits de l'UE. De 2006 à 2011, les exportations européennes de produits agricoles de base vers les Balkans occidentaux ont augmenté d'environ 30 %. La Croatie demeure la principale destination de ces exportations. Elle absorbe environ 40 % des exportations totales de l'UE vers la région des Balkans (données de 2011). La Serbie et la Bosnie-Herzégovine occupent la deuxième place, 16 % des produits agricoles de base de l'UE exportés dans cette région leur étant destinés.

Les exportations de l'UE vers la région se composent essentiellement de préparations à base de céréales, de levures, d'animaux vivants, de produits du tabac et de viande de porc, alors que les principaux produits des Balkans occidentaux exportés vers l'UE sont le sucre, les fruits (framboises et cerises), les céréales et les semences, les huiles végétales et animales, les légumes, ainsi que les cuirs et les peaux.

Graphique 1
Commerce agricole entre les 27 États membres de l'UE et les Balkans occidentaux entre 1999 et 2011, en millions d'euros



Source: Eurostat — Comext.

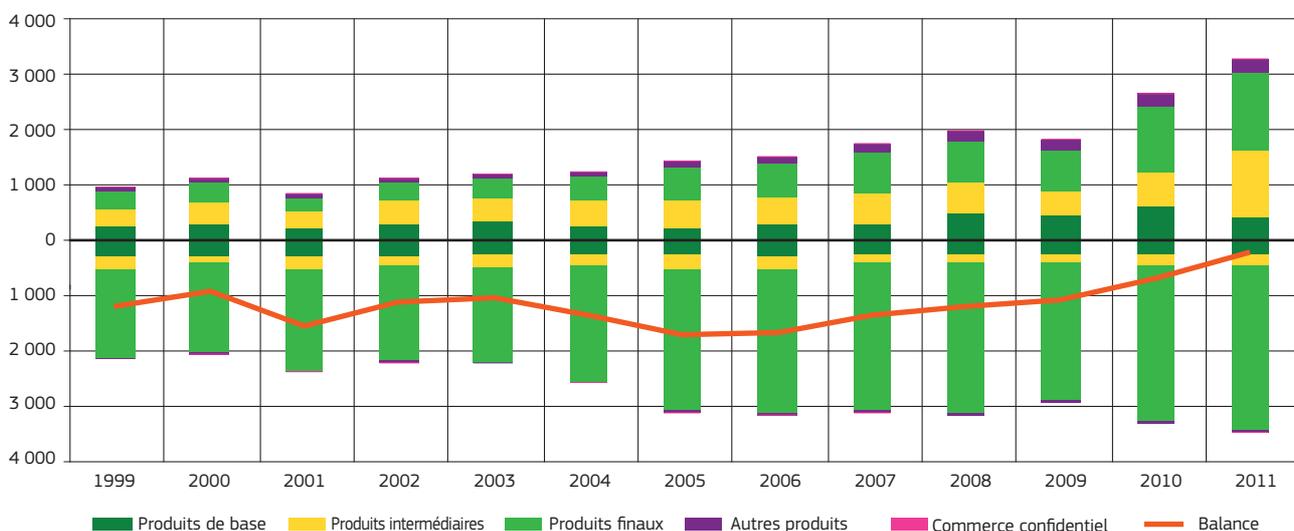
4.2. La Turquie

L'Union européenne et la Turquie entretiennent des relations commerciales approfondies: l'UE est de loin le premier partenaire de la Turquie pour les importations et les exportations, tandis que la Turquie se situe au 7^e rang des marchés d'importation et au 5^e rang des marchés d'exportation de l'UE.

L'UE enregistre un déficit commercial net avec la Turquie dans le domaine des produits agricoles (voir graphique 2). Ce déficit

se maintient depuis dix ans, mais a diminué ces cinq dernières années (passant de 1,7 milliard d'euros en 2007 à 0,8 milliard d'euros en 2011). Les exportations de la Turquie vers l'UE sont dominées par les fruits, légumes et noix frais, secs et transformés (qui représentent plus de la moitié des exportations turques), alors que les exportations de l'UE vers la Turquie sont plus diversifiées, les plus importantes en valeur étant les produits du tabac, le coton, les huiles essentielles, les oléagineux ainsi que les cuirs et les peaux.

Graphique 2
Commerce agricole entre les 27 États membres de l'UE et la Turquie entre 1999 et 2011, en millions d'euros



Source: Eurostat — Comext.

C'est en 1963 que les relations commerciales officielles avec la Turquie ont débuté, avec la signature de l'accord d'association d'Ankara entre la CEE et la République de Turquie. Cet accord prévoyait la mise en place progressive d'une union douanière, destinée à rapprocher les deux parties sur les plans économique et commercial.

Cette union douanière a vu le jour en 1995 (décision n° 1/95 du conseil d'association CE-Turquie), en excluant cependant les produits agricoles de base, qui relèvent d'un accord commercial bilatéral entré en vigueur le 25 février 1998. Les décisions correspondantes établissent des concessions commerciales mutuelles pour les produits agricoles.

4.3. L'Islande

L'Union européenne est le principal partenaire commercial de l'Islande pour tous les produits de base, ainsi que pour les produits agricoles. En 2011, la balance commerciale présentait un solde positif de 52 millions d'euros en faveur de l'UE, les exportations de l'UE atteignant 127 millions d'euros, contre 75 millions d'euros pour les importations. Les importations en provenance de l'Islande se composent principalement de graisses de poisson, de viande de mouton, de chevaux et de pelleteries. Les relations économiques entre l'UE et l'Islande sont régies par l'accord EEE. Cet accord prévoit la libre circulation des marchandises, à l'exception des produits agricoles et de la pêche. Les échanges de produits agricoles sont régis par l'article 19 de l'accord EEE, qui dispose que les deux parties poursuivent leurs efforts en faveur d'une libéralisation progressive des échanges agricoles. Un nouveau cycle de libéralisation doit avoir lieu en 2012.



L'assistance financière et technique

L'agriculture est l'une des questions les plus complexes, sensibles et importantes dans la préparation d'un élargissement. Cela tient au poids économique de ce secteur dans chaque pays candidat et à la part qu'il représente dans le PIB, à la proportion de la population tirant ses revenus de l'agriculture, ainsi qu'à d'éventuelles déficiences structurelles (agriculture de subsistance et de semi-subsistance). Les pays candidats et candidats potentiels doivent prendre d'exigeantes mesures de transition dans ce secteur avant d'adhérer à l'UE.

Concrètement, le secteur de l'agriculture et du développement rural fait l'objet d'un des 35 chapitres détaillant les politiques et la législation de l'UE à négocier (l'ensemble des textes législatifs et des politiques de l'UE a été divisé en chapitres pour faciliter le processus de négociation). Les pays candidats doivent aligner leur politique agricole sur la PAC pour pouvoir être pleinement intégrés dès l'adhésion. La gestion de la PAC requiert la mise en place d'un organisme payeur et de systèmes tels que le système intégré de gestion et de contrôle, ainsi que la capacité à mettre en œuvre des mesures de développement rural. Les nouveaux États membres doivent être capables d'appliquer la législation de l'UE en matière d'aides directes et de mettre en application l'organisation commune de marché unique pour divers produits agricoles.

Afin de se préparer à mettre en œuvre la PAC, les pays candidats et candidats potentiels peuvent bénéficier d'une aide de préadhésion pour mettre en place les structures administratives nécessaires. Ce soutien financier est assuré par l'**instrument d'aide de préadhésion** (IAP), qui fournit des fonds pour le renforcement des institutions et les investissements correspondants.

Les pays candidats ont également accès au volet de l'IAP consacré au développement rural, appelé «IPARD» (instrument de préadhésion pour le développement rural), dont l'objectif est double:

- aider à la mise en œuvre de la législation relative à la PAC;
- contribuer à l'adaptation durable du secteur agricole et des zones rurales dans le pays candidat.

5.1. Les volets de l'instrument d'aide de préadhésion

1. Aide à la transition et renforcement des institutions
2. Coopération transfrontalière
3. Développement régional
4. Développement des ressources humaines
5. Développement rural

Les pays candidats ont accès à ces cinq volets. Les volets n^{os} 3 à 5, en particulier, visent à préparer la mise en œuvre de la politique agricole et de la politique de cohésion de l'UE après l'adhésion. Pour les pays candidats potentiels et le Kosovo, l'aide fournie dans le cadre de l'IAP est axée sur les volets n^{os} 1 et 2. Les documents officiels de la Commission, tels que le document indicatif de planification pluriannuelle (DIPP), les partenariats européens et les partenariats pour l'adhésion, définissent les priorités pour chaque domaine de l'acquis communautaire, notamment l'agriculture et le développement rural.

5.2. Les priorités pour l'agriculture et le développement rural

Dans le cadre du volet n^o 1 (aide à la transition et renforcement des institutions), l'assistance aux administrations nationales dans le domaine de l'agriculture et du développement rural répond à des priorités diverses, qui dépendent largement du contexte spécifique de chaque pays.

5.2.1. Les priorités pour les pays candidats

Pour les pays candidats, l'accent est mis sur une harmonisation législative complète et l'instauration de moyens administratifs appropriés pour mettre en œuvre l'acquis sur lequel se fonde la politique agricole commune. Par exemple, une assistance technique peut être fournie, au moyen notamment de séminaires d'information ou de visites dans les administrations des actuels États membres, afin d'établir un système de paiement direct (comprenant des mécanismes de contrôle et un organisme payeur), de mettre en place des systèmes de certification pour les productions biologiques, d'informer sur les dispositions liées à l'organisation commune de marché unique et d'élaborer des plans de développement rural.

5.2.2. Les priorités pour les pays candidats potentiels et le Kosovo

Pour les pays candidats potentiels, l'aide au renforcement des institutions vise en premier lieu l'adoption progressive des normes européennes. Dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, les actions prioritaires sont notamment les suivantes:

- renforcer les capacités des administrations compétentes, en particulier dans le domaine de l'élaboration, de l'analyse, de la mise en œuvre et du contrôle de la politique agricole. Dans un premier temps, l'établissement de statistiques et

de registres fiables (terres, cultures, animaux et agriculteurs) constitue la première des priorités;

- créer la capacité administrative nécessaire pour mettre en œuvre les mesures de préadhésion pour le développement rural (IPARD): cela implique notamment de mettre en place des capacités d'analyse et de programmation, des structures de paiement conformes aux normes européennes, des conditions d'accès à des crédits abordables pour les agriculteurs et les entreprises agricoles, des moyens de recherche suffisants, des services de vulgarisation et de conseil et des structures d'inspection efficaces.

5.3. Le soutien au développement rural dans les pays candidats

Dans le cadre du 5^e volet consacré au développement rural, les pays candidats bénéficieront de l'aide d'un instrument spécifique, l'IPARD (instrument de préadhésion pour le développement rural).

Ses objectifs sont les suivants:

- améliorer l'efficacité du marché et la mise en œuvre des normes de l'UE;
- préparer la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales et des stratégies de développement rural au niveau local;
- développer l'économie des zones rurales.

5.4. Trois axes prioritaires

Une série de mesures, organisées en trois axes prioritaires, visent à atteindre ces objectifs:

5.4.1. Axe n^o 1 — Mesures pour améliorer l'efficacité du marché et la mise en œuvre des normes de l'Union européenne

1. Investir dans les exploitations agricoles pour leur permettre de se restructurer et de s'adapter aux normes de l'UE.
2. Investir dans la transformation et la commercialisation des produits agricoles et halieutiques pour permettre la restructuration et l'adaptation du secteur aux normes de l'UE.
3. Aider à la mise en place de groupements de producteurs.

5.4.2. Axe n^o 2 — Actions préparatoires à la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales et de Leader

4. Préparer la mise en place d'actions relatives à l'environnement et à l'espace rural.
5. Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de développement rural au niveau local.

5.4.3. Axe n° 3 — Mesures pour le développement de l'économie rurale

6. Améliorer et développer les infrastructures rurales.
7. Développer et diversifier les activités économiques.
8. Développer la formation.

En outre, une assistance technique est fournie pour la mise en œuvre du programme IPARD (comité de suivi, interprétation, expertise, préparation des mesures).

Durant la période 2007-2013, une enveloppe de 11 500 000 000 euros (prix courants) a été consacrée à l'IAP. Sur ce montant, 1 133 686 000 euros étaient destinés spécifiquement à la préparation à l'adhésion dans le domaine du développement rural.

Dans sa communication de juin 2011, intitulée «Un budget pour la stratégie Europe 2020», la Commission européenne a proposé d'affecter un montant de 14 110 100 000 euros (prix courants) au nouvel instrument d'aide de préadhésion pour la période 2014-2020. Il reste à déterminer quelle part de ce montant sera consacrée à l'agriculture et au développement rural, en fonction des besoins et des capacités des pays bénéficiaires. Par ailleurs, il faudra établir un ensemble de priorités et de mesures concernant le programme IPARD II pour la période 2014-2020, en tenant compte de l'évolution de la politique des États membres en matière de développement rural et des besoins liés à l'adhésion des pays bénéficiaires.



Commission européenne

Agriculture et élargissement

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2012 — 16 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-79-25061-3

doi:10.2762/39840

Commission européenne
Direction générale de l'agriculture
et du développement rural

<http://ec.europa.eu/agriculture>



■ Office des publications

ISBN 978-92-79-25061-3



9 789279 250613

doi:10.2762/39840