

PROJET DE LOI

autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion
de la République de Croatie à l'Union européenne

NOR : MAEJ1234106L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - SITUATION DE REFERENCE ET OBJECTIFS DU TRAITE

Avant d'adhérer à la date prévue du 1^{er} juillet 2013 et de donner ainsi corps à la perspective européenne ouverte aux pays des Balkans occidentaux lors du sommet de Zagreb en novembre 2000, sous présidence française de l'Union européenne, la Croatie était déjà liée à la Communauté européenne puis, depuis le 1^{er} décembre 2009, à l'Union européenne par un accord d'association entré signé dès 2001 mais entré en vigueur en février 2005.

Elle a parallèlement déposé sa candidature à l'adhésion le 21 février 2003, candidature à laquelle le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 a, sur la base d'un avis positif de la Commission, réservé un accueil favorable en reconnaissant à la Croatie le statut de pays candidat.

Le traité signé à Bruxelles les 9 décembre 2011 permettra à la République de Croatie de devenir, à compter du 1^{er} juillet 2013, le 28^{ème} membre de l'Union européenne (UE). Il remplacera l'accord de stabilisation et d'association qui, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} février 2005, servait de cadre aux relations contractuelles entre l'Union et la Croatie. Dès son adhésion, cette dernière pourra ainsi pleinement participer à l'élaboration des normes et des politiques européennes.

La Croatie est le premier Etat des Balkans occidentaux à rejoindre l'Union européenne, depuis le sommet de Zagreb de décembre 2000 qui avait vu les Etats membres de l'Union ouvrir une perspective européenne à l'ensemble des pays de cette zone (si on met à part le cas de la Slovénie, autre ex-République yougoslave, mais qui n'appartient pas géographiquement aux Balkans).

De manière traditionnelle, le texte du traité d'adhésion *stricto sensu* est extrêmement bref et ne comporte que des dispositions d'ordre très général. Il se compose de quatre articles.

L'article premier du traité d'adhésion dispose que la Croatie devient membre de l'Union européenne et par conséquent, partie aux trois traités qui la constituent (traité sur l'Union européenne, traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique). Il précise que les conditions de l'adhésion et les adaptations que celle-ci nécessitent, figurent dans un « *acte* » annexé dont les dispositions « *font partie intégrante* » du traité d'adhésion.

L'article 3 prévoit que les instruments de ratification devront être déposés au plus tard le 30 juin 2013. Le traité entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2013, pour autant que l'ensemble des instruments de ratification aient été déposés à cette date. Une exception est prévue pour le dispositif de suivi renforcé (article 36) qui est entré en vigueur dès la signature du traité.

Ce même article prévoit que la Croatie est réputée avoir ratifié ou approuvé toute modification des traités ouverte à la ratification ou à l'approbation des États membres au moment de la ratification du traité d'adhésion par la Croatie, ainsi que tout acte des institutions déjà adopté à cette date, même s'il n'est pas encore entré en vigueur.

Un 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* » est annexé au traité.

Cet acte est accompagné de neuf annexes ainsi que d'un protocole « *relatif à certaines dispositions concernant une éventuelle cession unique à la République de Croatie d'unités de quantité attribuée délivrées au titre du protocole de Kyoto à la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques ainsi que la compensation y afférente* ».

S'y ajoute l'acte final, récapitulant la liste des textes arrêtés : le traité d'adhésion, l'acte relatif aux conditions et aux modalités d'adhésion de la Croatie ainsi que ses neuf annexes, le protocole relatif à la cession de quotas d'émission à la Croatie dans le cadre du protocole de Kyoto et la version croate des trois traités fondateurs de l'Union européenne et des traités qui les ont modifiés et complétés (traités d'adhésion des 21 États membres ayant rejoint la Communauté puis l'UE depuis le traité de Rome).

Enfin, quatre déclarations sont annexées à l'acte final, ainsi qu'un modèle d'échange de lettres entre l'UE et la Croatie concernant la procédure d'information et de consultation pour l'adoption par l'UE de certaines décisions ou autres mesures pendant la période intérimaire, courant entre la signature du traité et l'adhésion.

1) Les principes (articles 1 à 8 de l'acte d'adhésion)

1.1) Comme ce fut le cas lors des précédents élargissements (Royaume-Uni, Irlande et Danemark le 1^{er} janvier 1973 ; Grèce le 1^{er} janvier 1981 ; Espagne et Portugal le 1^{er} janvier 1986 ; Autriche, Finlande et Suède le 1^{er} janvier 1995 ; République tchèque, Estonie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Slovaquie le 1^{er} mai 2004 ; Bulgarie et Roumanie le 1^{er} janvier 2007), le principe fondamental de la négociation a été celui de la reprise et de l'application effective de l'acquis communautaire par le nouvel État membre dès le premier jour de son adhésion, sous réserve des mesures de transition consignées dans la quatrième partie de l'acte d'adhésion. Cet engagement trouve sa traduction dans l'article 2 de l'acte d'adhésion qui prévoit que « *dès la date d'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes adoptés, avant l'adhésion, par les institutions lient la Croatie et sont applicables dans cet État dans les conditions prévues par lesdits traités et par le présent acte.* »

La France a toujours particulièrement tenu au respect de ce principe et s'est montrée très vigilante sur ce point, tant vis-à-vis de ses partenaires que des futurs membres, tout au long de ces six années de négociations.

C'est lors de la conférence intergouvernementale d'ouverture des négociations qui s'est tenue le 3 octobre 2005 que le futur Etat membre, par la voix de son Ministre des Affaires étrangères et de l'intégration européenne a solennellement pris l'engagement de reprendre dans sa législation et d'appliquer dès l'adhésion l'ensemble de l'acquis communautaire couvert par les 35 chapitres de la négociation, sous réserve des dispositions temporaires agréées.

Les articles 2 à 6 de l'acte d'adhésion précisent ainsi que la République de Croatie se trouve liée, dès son adhésion :

- par les traités originaires de l'Union européenne (TUE, TFUE, TCEEA) ;
- par les décisions et actes pris par les institutions communautaires pour l'exécution des traités, c'est à dire l'ensemble du droit dérivé; les accords conclus entre les Etats membres réunis au sein du Conseil ;
- par les déclarations, résolutions et autres prises de position du Conseil européen ou du Conseil des Ministres, ainsi que celles relatives à l'Union qui sont adoptées d'un commun accord par les Etats membres ;
- par les conventions, accords ou protocoles, dont la liste est visée à l'annexe I de l'acte d'adhésion ;
- enfin, par les accords conclus ou appliqués provisoirement par l'Union, ou par l'Union conjointement avec les Etats membres, avec les Etats tiers, les organisations internationales ou les ressortissants d'Etats tiers.

1.2) Les articles 4 et 5 de l'acte d'adhésion, relatifs à l'acquis de Schengen et à l'Union économique et monétaire, rappellent qu'avec son adhésion à l'UE, la Croatie ne sera d'emblée membre ni de l'espace Schengen (rassemblant 22 Etats membres, sauf le Royaume-Uni, l'Irlande, Chypre, la Roumanie et la Bulgarie –les trois derniers ayant adhéré à la Convention-, et associant la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Lichtenstein), ni de la zone euro (rassemblant 17 Etats membres, sauf la Bulgarie, le Danemark, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suède):

1.2.1) L'acquis de Schengen est intégré dans le cadre de l'Union européenne par le biais d'un protocole (« Protocole Schengen ») annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Comme ce fut le cas pour les deux précédentes vagues d'élargissement, il est divisé en deux listes.

Les dispositions listées à l'annexe II, visée à l'article 4 de l'acte d'adhésion, seront ainsi contraignantes et applicables en Croatie dès son adhésion. En revanche, toutes les dispositions non énumérées à cette annexe II, et qui sont indissociables de la participation à l'espace Schengen (notamment le système d'information Schengen, SIS), ne s'appliqueront en Croatie que lorsque, conformément aux procédures d'évaluation de Schengen, le Conseil aura décidé, à l'unanimité, que les conditions requises sont remplies pour la participation du nouvel Etat membre.

En lien avec le dispositif de suivi renforcé des engagements pris par la Croatie prévu à l'article 36, une disposition spécifique à la Croatie a été introduite à l'article 4 qui prévoit que la décision du Conseil sur l'admission de la Croatie dans l'espace Schengen sera prise compte tenu d'un rapport de la Commission confirmant que la Croatie continue de remplir les engagements pertinents pour l'acquis de Schengen qu'elle a pris au cours des négociations relatives à son adhésion. Cette disposition permettra d'assurer le suivi, dans la durée, du respect des engagements croates, y compris sur des questions relatives à l'Etat de droit qui ne font pas partie aujourd'hui de l'évaluation Schengen.

1.2.2) L'article 5 de l'acte d'adhésion rappelle que « *la Croatie participe à l'Union économique et monétaire à compter de la date d'adhésion en tant qu'Etat membre faisant l'objet d'une dérogation au sens de l'article 139 du TFUE* »

Dès son adhésion, la Croatie sera pleinement intégrée au sein du processus de coordination des politiques économiques et de surveillance multilatérale : ses politiques économiques deviendront une « *question d'intérêt commun* » et seront dès lors coordonnées au sein du Conseil, au moyen des grandes orientations de politique économique (GOPE) et de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance.

Pour que la Croatie puisse adopter l'euro, il reviendra au Conseil de décider si elle remplit les conditions nécessaires, sur la base de quatre critères permettant d'analyser si un degré élevé de convergence durable a été réalisé : un degré élevé de stabilité des prix, le caractère soutenable de la situation des finances publiques, le respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change européen (MCE2) pendant deux ans au moins sans dévaluation de la monnaie par rapport à l'euro, ainsi que le caractère durable de la convergence atteinte par l'Etat en question et de sa participation au mécanisme de change européen (tel que reflété dans les niveaux des taux d'intérêt à long terme). L'article 140 du TFUE souligne également l'importance de tenir compte, lors de l'examen du pays concerné, de l'intégration des marchés, de la situation et de l'évolution des balances des paiements courants ainsi que de l'évolution des coûts salariaux unitaires et d'autres indices de prix.

1.2.3) S'agissant des accords conclus avec les pays tiers, la Croatie adhèrera, par le biais de ce traité d'adhésion à l'Union européenne, à l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) d'une part, et la Communauté et ses Etats membres d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000.

Par ailleurs, elle s'engage par ce traité à devenir partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), conformément à l'article 128 dudit accord.

Dès l'adhésion également, les accords conclus par la Croatie avec des pays tiers dans le domaine de la pêche seront gérés par la Communauté.

Enfin, avec effet à la date d'adhésion, la Croatie devra se retirer de tout accord de libre-échange conclu avec un ou plusieurs pays tiers, y compris l'accord de libre-échange de l'Europe centrale, et devra se conformer à la politique commerciale commune.

Pour mémoire, l'accord de stabilisation et d'association qui, jusqu'à l'adhésion, régit les relations entre la Croatie et l'UE, cessera de produire leurs effets à cette date.

2) Les dispositions institutionnelles (articles 9 à 14 et 19 à 26 de l'acte d'adhésion)

Le traité relatif à l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne définit les modalités de participation de cette dernière aux institutions européennes, une fois qu'elle sera devenue membre de l'UE.

Il prévoit donc :

- des adaptations techniques des traités sur l'Union européenne et sur le Fonctionnement de l'Union ainsi que du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), pour tenir compte du fait que l'Union compte désormais 28 Etats membres (articles 9 à 14 de l'acte) ;

- des dispositions temporaires relatives au fonctionnement ainsi qu'à la mise en place des institutions et organismes suite à l'adhésion de la Croatie (articles 19 à 26 de l'acte).

2-1) L'article 19 de l'acte d'adhésion prévoit que la Croatie bénéficiera, à compter de son adhésion et jusqu'à la fin de la législature 2009-2014, de 12 députés au Parlement européen.

La dernière élection européenne s'étant tenue du 4 au 7 juin 2009, sous l'empire du traité de Nice, seuls 736 députés avaient à l'époque été élus.

REPARTITION DES 736 DEPUTES EUROPEENS DANS L'UE-27

SUITE AUX ELECTIONS EUROPEENNES DE JUIN 2009

<i>ETATS MEMBRES</i>	SIEGES	<i>ETATS MEMBRES</i>	SIEGES
Allemagne	99	Slovaquie, Danemark, Finlande	13
France, Royaume-Uni, Italie	72	Irlande, Lituanie	12
Espagne, Pologne	50	Lettonie	8
Roumanie	33	Slovénie	7
Pays-Bas	25	Estonie, Chypre, Luxembourg	6
Grèce, Belgique, Portugal, République tchèque, Hongrie	22	Malte	5
Suède	18		
Autriche, Bulgarie	17	TOTAL UE-27	736

Suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui fixe le nombre total de députés européens à 751 et plafonne le nombre de représentants à 96 pour un pays, un protocole modifiant le protocole sur les dispositions transitoires (dit « espagnol ») a porté temporairement à 754 le nombre total de députés, compte tenu de l'impossibilité de mettre fin, en cours de législature, au mandat de trois eurodéputés allemands. Ce protocole est entré en vigueur en décembre 2011 et le Parlement européen compte donc désormais 754 eurodéputés (18 sièges ajoutés aux 736 pourvus lors des élections européennes de juin 2009).

**REPARTITION DES 754 DEPUTES EUROPEENS DANS L'UE-27
POUR LA LEGISLATURE 2009-2014**

(suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et du protocole modifiant le protocole sur les dispositions transitoires)

<i>ETATS MEMBRES</i>	SIEGES	<i>ETATS MEMBRES</i>	SIEGES
Allemagne	96	Autriche	19
France	74	Bulgarie	18
Royaume-Uni, Italie	73	Slovaquie, Danemark, Finlande	13
Espagne	54	Irlande, Lituanie	12
Pologne	51	Lettonie	9
Roumanie	33	Slovénie	8
Pays-Bas	26	Estonie, Chypre, Luxembourg, Malte	6
Grèce, Belgique, Portugal, République tchèque, Hongrie	22	TOTAL UE-27	754
Suède	20		

L'adhésion de la Croatie fera donc temporairement passer le nombre total de députés européens à 766. Comme le prévoit l'article 19 de l'acte d'adhésion, ces députés croates seront élus au suffrage universel direct, les élections devant avoir lieu avant la date d'adhésion. Il est par ailleurs prévu que si la date d'adhésion se situe à moins de six mois des prochaines élections au Parlement européen, le Parlement croate peut, dans l'attente de la fin de la législature présente, désigner en son sein ses douze représentants.

La législature débutant en 2014 mettra fin à la situation dérogatoire actuelle et permettra de retrouver le nombre de 750 députés européens (plus le président) prévu par le traité. Pour ce faire, le Parlement européen devra, avant les prochaines élections, soumettre au Conseil européen une proposition fixant la nouvelle répartition du nombre de représentants pour chaque pays. Cette décision devra être adoptée par le Conseil européen à l'unanimité et recevoir l'approbation du Parlement européen. Dans l'attente d'une telle décision, il n'est pas possible de préjuger du nombre de sièges qui seront alloués à la Croatie ou à n'importe quel autre Etat membre après 2014.

Pour mémoire, le Parlement européen admettra 12 observateurs croates à partir d'avril 2012.

2-2) En ce qui concerne le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et du Conseil européen, l'acte d'adhésion reprend, en les adaptant, les dispositions agréées dans le protocole sur les dispositions transitoires annexé aux traités UE, FUE et CEEA.

L'article 20 de l'acte d'adhésion prévoit ainsi que la Croatie se verra attribuer 7 voix.

Il fixe également le seuil de majorité qualifiée à 260 voix sur 352 : la minorité de blocage sera donc de 93 voix.

**PONDERATION DES VOIX AU CONSEIL DANS L'UE-28
(ARTICLE 22 DU PROTOCOLE ET 10 DE L'ACTE)**

ETATS MEMBRES	VOIX AU CONSEIL	ETATS MEMBRES	VOIX AU CONSEIL
Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie	29	Suède, Autriche, Bulgarie	10
Espagne, Pologne	27	Slovaquie, Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie, Croatie	7
Roumanie	14	Lettonie, Slovénie, Estonie, Chypre, Luxembourg	4
Pays-Bas	13	Malte	3
Grèce, Belgique, Portugal, Hongrie, République tchèque	12		
		<i>Total UE-28</i>	352
		<i>Seuil de majorité qualifiée</i>	260
		<i>Minorité de blocage</i>	93

Pour adopter une décision à la majorité qualifiée, trois conditions devront donc être remplies (dont une condition facultative qui peut être vérifiée à la demande d'un Etat) :

- un nombre minimal de voix : la décision devra recueillir au moins 260 voix sur un total de 355. La minorité de blocage sera atteinte dès 93 voix (soit trois Etats membres disposant de 29 voix associés à n'importe quel autre Etat, sauf Malte, la Lettonie, la Slovénie, l'Estonie, Chypre et le Luxembourg) ;

- un nombre minimal d'Etats : la décision devra recueillir le vote favorable :

- d'une majorité d'Etats membres (soit 15 Etats membres), lorsque la décision doit être prise sur proposition de la Commission ;

- ou de deux tiers des Etats membres (soit 19 Etats membres) dans les autres cas ;

- une clause démographique : un Etat membre pourra demander à vérifier que cette majorité qualifiée représente au moins 62% de la population totale de l'UE. Si cette condition n'est pas remplie, la décision ne sera pas adoptée.

Le traité de Lisbonne prévoit, de manière progressive, d'abandonner ce système de pondération des votes au Conseil et au Conseil européen pour le remplacer par un système dit de « double majorité ». Selon les termes de cette nouvelle, il faudra, pour adopter une décision à la majorité qualifiée, réunir 55% du nombre des Etats membres (part qui passera à 72% lorsque la Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission) représentant 65% de la population de l'Union.

Le système de double majorité s'appliquera à partir du 1^{er} novembre 2014. Mais jusqu'au 31 mars 2017, n'importe quel Etat membre pourra demander à ce que l'ancien système de pondération lui soit substitué. Après cette date, le système de double majorité deviendra le droit commun.

Pour mémoire, la Croatie siège, depuis la signature de son traité d'adhésion, en tant qu'observateur actif au Conseil et au Conseil européen (hormis pour les travaux relatifs à l'élargissement). Elle peut donc participer au débat, sans toutefois prendre part au vote.

2-3) S'agissant de la Commission, l'article 21 de l'acte d'adhésion prévoit que la Croatie disposera dès son adhésion d'un commissaire qui rejoindra l'actuelle Commission présidée par M. Barroso. Ce Commissaire, de nationalité croate, sera proposé par son Etat d'origine. Il sera nommé par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et d'un commun accord avec le président de la Commission après consultation du Parlement européen.

L'arrivée d'un nouveau commissaire pourrait conduire à une nouvelle répartition des portefeuilles qui, le cas échéant, sera décidée par le président de la Commission. Le traité précise que le mandat de ce nouveau membre expirera en même temps que celui des autres membres, soit le 31 octobre 2014.

Pour la Commission entrant en fonction le 1^{er} novembre 2014, l'article 17-5 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne prévoit qu'elle sera composée d'un nombre de commissaires égal au deux tiers du nombre d'Etat membres, soit 18.

Le traité prévoit cependant que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, peut prendre une décision visant à modifier ce nombre. Suite au premier refus irlandais de ratifier le traité de Lisbonne, le Conseil européen s'est donc engagé, dans ses conclusions de juin 2009, à prendre une décision pour la Commission puisse continuer de comprendre un commissaire par Etat membre. Il est donc probable que la prochaine Commission soit composée de 28 membres.

2-4) En ce qui concerne la Présidence du Conseil de l'UE et du Conseil européen, le Conseil « Affaires générales » de janvier 2007 a adopté une décision fixant l'ordre des présidences entre les vingt-sept Etats membres actuels de l'UE jusqu'au 30 juin 2020. Cette décision n'incluant pas la Croatie dans la rotation, elle devra donc être revue après l'adhésion effective de cette dernière.

2-5) Conformément aux dispositions contenues aux articles 9 et 22 de l'acte d'adhésion, la Croatie disposera, dès son adhésion, d'un membre au sein de la Cour de justice et du Tribunal (de première instance). En conséquence, à compter du 1^{er} juillet 2013, chacune de ces institutions comptera 28 membres.

2-6) Comme le prévoit l'article 44 du protocole sur les statuts du Système européen de Banques centrales et de la Banque centrale européenne annexé aux traités, les gouverneurs des banques centrales des Etats membres participent au conseil général de la BCE. En conséquence, la Croatie sera représentée au sein de cette instance à compter de son adhésion.

De la même manière, un ressortissant croate sera nommé à la Cour des comptes de l'Union à compter du 1^{er} juillet 2013, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne disposant, à l'article 285, que la Cour des comptes est composée d'un représentant par Etat membre.

2-7) L'acte d'adhésion prévoit la participation de la Croatie au comité économique et social (article 23) ainsi qu'au comité des régions (article 24).

Cette dernière disposera de 9 représentants au Comité économique et social ainsi qu'au Comité des régions, ce qui portera temporairement le nombre total de membres de ces comités à 353. Le mandat de ces membres expirera au même moment que celui des membres actuels, soit le 1^{er} mars 2015 pour le Comité des régions et le 1^{er} octobre 2015 pour le Comité économique et social.

Avant ces dates, le Conseil devra prendre une décision relative à la composition de chacun des deux comités en question. Cette décision, qui devra être adoptée à l'unanimité et sur proposition de la Commission, fixera la nouvelle répartition des représentants pour chaque pays, afin de maintenir le nombre total de membres dans les limites fixées par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, soit 350. Il est également prévu que le Conseil puisse prendre la décision visant à restreindre le nombre de membre des deux comités avant la fin des mandats actuels, auquel cas il est procédé à un renouvellement anticipé.

De même, l'article 11 de l'acte d'adhésion prévoit que la Croatie participera, dès son adhésion, au Comité scientifique et technique Euratom qui, en conséquence, passera de 41 à 42 membres.

2-8) Enfin, les articles 10 et 25 de l'acte d'adhésion prévoient les modalités de la participation de la Croatie à la Banque européenne d'investissement, en modifiant à la marge le protocole n° 5 annexé aux traités.

L'acte d'adhésion fixe la part de capital souscrite par la Croatie et adapte le format du conseil d'administration de la banque : ce dernier sera, à compter du 1^{er} juillet 2013, composé de vingt-neuf administrateurs et de dix-neuf administrateurs suppléants. Chaque Etat membre ainsi que la Commission désignera un administrateur. Les dix-neuf suppléants seront nommés par des groupes d'Etats membres dont le format est défini dans le protocole et adapté par l'acte d'adhésion.

3) Les dispositions permanentes (articles 15 à 17 de l'acte d'adhésion)

Les dispositions permanentes portent en particulier sur les adaptations des actes pris par les institutions, qui sont définies dans les annexes III et IV à l'acte d'adhésion.

3-1) L'article 15 de l'acte renvoie à l'annexe III qui procède aux adaptations rendues nécessaires par l'adhésion d'un nouvel Etat membre pour les actes pris par les institutions dans huit domaines spécifiques : libre prestation de services, droit de la propriété intellectuelle, services financiers, agriculture, pêche, fiscalité, politique régionale et coordination des instruments structurels, environnement.

Ainsi, en matière de « droit de la propriété intellectuelle », les adaptations portent sur l'imposition d'un « mécanisme spécifique » de protection des brevets pharmaceutiques, calqué sur celui agréé pour les précédents élargissements.

La nécessité de cette disposition vient de ce que la Croatie, comme précédents candidats à l'adhésion issus d'Europe centrale, n'a adopté que récemment (dans les années 1990) une législation sur les brevets pharmaceutiques et qu'elle n'appliquera le certificat complémentaire de protection (CCP) prévu par l'acquis qu'à compter de l'adhésion.

Cette situation aurait donc pu conduire à des distorsions de concurrence, si un mécanisme assurant une durée de protection uniforme des droits de propriété intellectuelle et industrielle sur tout le territoire de l'UE élargie n'avait pas été instauré.

Le point I de l'annexe IV prévoit ainsi que « *en ce qui concerne la Croatie, le titulaire ou l'ayant-droit du titulaire d'un brevet ou d'un certificat complémentaire de protection (CCP) délivré pour un médicament déposé dans un État membre à une date à laquelle une telle protection ne pouvait pas être obtenue en Croatie pour ce produit, peut invoquer les droits conférés par ce brevet ou ce CCP pour empêcher l'importation et la commercialisation de ce produit dans l'État membre ou les États membres où le produit en question jouit de la protection d'un brevet ou d'un CCP, même si ce produit a été commercialisé pour la première fois en Croatie par le titulaire ou avec son accord.* »

La charge de la preuve reposera donc sur tout importateur souhaitant commercialiser un médicament couvert par le « mécanisme spécifique » dans un Etat membre où le produit jouit d'un brevet ou d'un CCP : il devra démontrer, dans sa demande d'importation adressée aux autorités compétentes « *qu'une notification préalable d'un mois a été donnée au titulaire ou ayant-droit d'une telle protection.* ». Ce régime sera applicable à tout médicament ou produit phytopharmaceutique protégé, à la date de l'adhésion de la Croatie, par un brevet de base en vigueur et pour lequel la première autorisation de mise sur le marché a été obtenue après le 1^{er} janvier 2003. Ces dispositions assureront ainsi la protection des droits de propriété intellectuelle et industrielle relatifs aux médicaments dans l'Union élargie.

En matière agricole, cette annexe définit, pour la Croatie, les quotas de production (notamment le quota de production de sucre, sur lequel la France a été très vigilante pour éviter une perturbation de l'équilibre du marché du sucre), mais aussi l'ensemble des soutiens financiers résultant de l'application des règles de la PAC, et notamment le principe de versement progressif des aides directes agricoles (cf. *infra*).

En matière de pêche, cette annexe définit des possibilités de pêche pour la Slovénie et la Croatie dans la zone côtière slovéno-croate, qui s'appliqueront lorsque la sentence arbitrale découlant de l'arbitrage frontalier sera pleinement mise en œuvre, ainsi qu'un régime de soutien financier spécifique pour les pêcheurs slovènes par le FEP jusqu'à ce que ce régime d'accès réciproque aux bandes côtières slovènes et croates soit en vigueur. Cette annexe transcrit certaines dispositions d'un accord bilatéral croato-slovène sur le trafic frontalier, qui a connu des difficultés d'application en raison du différend frontalier entre les deux pays. Sont prévues également un taux de cofinancement supérieur par le FEP pour quatre îles croates périphériques.

L'article 17 de l'acte prévoit qu'avant l'adhésion, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, pourra procéder aux adaptations des dispositions du présent traité relatives à la PAC, qui peuvent s'avérer nécessaires du fait d'une modification du droit de l'Union.

3-2) L'article 16 de l'acte d'adhésion prévoit pour sa part des dispositions permanentes qui sont énumérées à l'annexe IV et qui concernent ici cinq chapitres de négociation précis (« droit de la propriété intellectuelle », « politique de la concurrence », « agriculture », « pêche » et « union douanière »). Ces mesures résultent de positions fermes prises par l'Union ou de mécanismes imposés.

Les adaptations permanentes concernant le chapitre « concurrence » fixent les dates butoirs pour la qualification des aides d'Etat accordées en Croatie : les régimes d'aides ou les aides individuelles mises à exécution avant le 1^{er} mars 2002 et toujours applicables après cette date, seront considérées lors de l'adhésion comme des « aides existantes » au sens de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'UE.

Concernant le chapitre « agriculture », ces adaptations définissent les conditions selon lesquelles les stocks agricoles du nouvel Etat membre, résultant de sa politique de soutien au marché, seront pris en charge par l'Union, à un prix déterminé selon les règles d'intervention du Fonds européen de garantie agricole (FEOGA).

Il est également précisé la façon dont seront examinées les aides agricoles (de même que les aides concernant le chapitre « pêche ») au regard du droit européen de la concurrence.

Enfin, les adaptations permanentes relatives au chapitre « union douanière », fixent les dispositions relatives aux règles d'origine et conférant l'origine communautaire aux marchandises.

4) Les dispositions temporaires autres qu'institutionnelles (articles 18 et 27 à 44)

L'exposé de ces articles du protocole et de l'acte d'adhésion est articulé autour de trois points : les périodes transitoires demandées ou accordées par l'UE à la Croatie ; le cadre budgétaire agréé lors de la Conférence intergouvernementale du 30 juin 2011 ; les clauses de sauvegarde. Les dispositions institutionnelles temporaires ont été présentées *supra*.

4-1) Les périodes transitoires demandées ou accordées par l'UE (article 18 de l'acte d'adhésion)

L'article 18 de l'acte d'adhésion renvoie à l'annexe V qui liste, chapitre par chapitre, les mesures transitoires imposées ou accordées à la Croatie.

4-1-1) Les périodes transitoires imposées par l'UE

Au cours des négociations, l'Union a sollicité deux périodes transitoires, sur le modèle de ce qu'elle avait fait pour les nouveaux Etats membres au cours des deux précédents élargissements : l'une est relative au chapitre « libre circulation des personnes » (sur la libre circulation des travailleurs) et l'autre au chapitre « transports » (sur le cabotage routier). Ces décisions ont été prises, pour la première fois, sur la base d'études d'impact de la Commission (conformément au principe fixé dans le cadre du consensus renouvelé sur l'élargissement).

4-1-1-a) Au cours des deux précédents élargissements, du fait de l'exposition particulière de son marché du travail à d'éventuelles arrivées massives de travailleurs issus des nouveaux Etats membres, l'Allemagne, soutenue par l'Autriche, avait lancé un débat qui avait conduit l'UE à imposer une période transitoire aux dix pays candidats d'Europe de l'Est et notamment à la Bulgarie et à la Roumanie (Chypre et Malte étant pour leur part exclus du dispositif).

Les Etats membres ont décidé d'appliquer le dispositif adopté pour les élargissements de 2004 et de 2007 de manière identique à l'égard des travailleurs salariés croates. Il se décompose en trois périodes de respectivement de 2 + 3 + 2 ans.

Les Etats membres feront le choix d'ouvrir leur marché du travail à compter de la date d'adhésion, ou de continuer à appliquer leurs mesures nationales. Dans un délai de deux ans après l'adhésion (soit normalement au 1^{er} juillet 2015), le Conseil réexaminera le fonctionnement de ces dispositions transitoires, sur la base d'un rapport de la Commission. Les vingt-sept Etats membres actuels pourront décider, soit d'ouvrir leur marché du travail aux salariés croates, soit de prolonger la période transitoire (en le notifiant à la Commission) pour 3 années supplémentaires.

Cinq ans après l'adhésion, soit normalement le 1^{er} juillet 2018, la libre circulation des travailleurs salariés croates dans l'Union européenne s'appliquera de droit, sauf dans les Etats membres actuels qui feraient état de risques de « perturbations graves » de leur marché du travail et qui pourraient, à titre de clause de sauvegarde, prolonger de 2 ans supplémentaires la période transitoire.

En revanche, dès l'adhésion, la liberté d'établissement sera applicable dans toute l'UE aux travailleurs non salariés croates (professions commerciales, industrielles, artisanales ou libérales), dans les mêmes conditions que celles applicables aux nationaux. Par ailleurs, les entreprises établies en Croatie bénéficieront, dès l'adhésion, de la liberté d'effectuer des prestations de services dans l'UE avec leurs salariés (prestations qui seront cependant soumises à la législation du pays dans lequel se déroule la prestation de services, comme le prévoit la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur). Comme lors des précédents élargissements, l'Allemagne et l'Autriche ont néanmoins demandé et obtenu des restrictions à la libre prestation de services pour certains secteurs d'activités, notamment transfrontalières.

La France devra prendre une décision d'ici à la date d'adhésion sur l'application ou non de la période transitoire à l'égard de la Croatie, compte tenu de la situation de son marché de l'emploi, d'une part, et d'autre part des facteurs propres à la Croatie (pays moins peuplé -4,3 millions d'habitants contre environ 29,3 millions pour la Bulgarie et la Roumanie-, et plus développé, que les derniers adhérents).

4-1-1-b) De même, compte tenu des risques de distorsion de concurrence importants liés aux écarts de coûts salariaux entre les actuels et les futurs membres, l'UE a imposé, comme elle l'avait fait pour neuf nouveaux Etats membres (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Slovaquie), une période transitoire pouvant aller jusqu'à quatre ans, avant que les opérateurs de transports routiers croates ne puissent effectuer des prestations de cabotage (service de transport routier au sein d'un Etat membre sans franchissement de frontière) dans l'un des Etats membres de l'UE-27. L'Italie, l'Autriche et la Hongrie (compte tenu de leur situation frontalière avec la Croatie) ont particulièrement insisté sur ce point.

Comme lors des précédents élargissements, les Etats membres ont accepté de libéraliser l'accès au marché communautaire des transports dès l'adhésion, pour la partie de la flotte croate qui respecte l'acquis et qui opère déjà dans ce secteur. La seule période transitoire imposée par l'UE à la Croatie concerne donc l'accès au marché du cabotage routier. Il convient cependant de noter que cette période transitoire fonctionnera sur une base réciproque, la Croatie pouvant également l'imposer aux Etats membres.

La période transitoire imposée à la Croatie diffère légèrement de celle qui avait été imposée à la Bulgarie et à la Roumanie : les opérateurs de transports routiers établis dans le nouvel Etat membre seront exclus des transports nationaux de marchandises (règlement (CEE) 3118/93) dans les autres Etats membres pour une période de 2 ans après l'adhésion (contre 3 précédemment) et les opérateurs établis dans les autres Etats membres seront exclus des transports nationaux de marchandises en Croatie. L'acquis s'appliquera à la fin de la deuxième année, sauf si les Etats membres actuels ou la Croatie notifient à la Commission leur intention de prolonger cette période transitoire, ce qu'ils pourront faire pour 2 années supplémentaires. Quand bien même toutes les restrictions auraient été levées, un Etat membre pourrait, à tout moment durant cette période de quatre ans à compter l'adhésion (cinq ans précédemment), si des « *perturbations graves* » devaient survenir sur le marché du cabotage routier, demander une suspension partielle ou totale des activités dans ce domaine par la Croatie.

4-1-2) Les périodes transitoires accordées sur demande de la Croatie

C'est à l'automne 2000, sous Présidence française, que l'UE a posé des conditions encadrant strictement l'octroi des périodes transitoires aux pays candidats d'Europe centrale et du Sud de la Méditerranée, conditions reprises dans le cadre de négociation adopté pour la Croatie en octobre 2005. Outre l'analyse au fond effectuée par la Commission et les Etats membres de la recevabilité de chacune des demandes, celles-ci :

- ne doivent pas porter atteinte au bon fonctionnement du marché intérieur ;
- doivent être limitées dans le temps, dans leur objet et dans leur portée ;
- doivent être assorties d'un calendrier d'alignement sur l'acquis comprenant des étapes intermédiaires et incluant un plan de financement crédible et soutenable.

Sur les huit chapitres exposés ci-dessous, la Croatie a demandé et obtenu des périodes transitoires pour faire face à des difficultés d'alignement sur l'acquis, difficultés ayant trait le plus souvent à la faiblesse de ses capacités administratives, à la lourdeur des investissements à consentir ou aux conséquences politiques, économiques et sociales qu'un alignement brutal sur l'acquis aurait pu entraîner.

Les périodes transitoires accordées au nouvel Etat membre correspondent en général, dans leur portée et dans leur durée, aux périodes transitoires qui ont été obtenues par certains Etats ayant adhéré en 2004 et en 2007.

4-1-2-a) Dans le cadre du chapitre « libre circulation des marchandises », l'UE a accordé une période transitoire de quatre ans à la Croatie pour se conformer à la directive 2001/83/CE relative aux médicaments à usage humain. L'objectif de cette dérogation est de permettre à la Croatie de maintenir sur le marché les produits auxquels une autorisation de mise sur le marché a été accordée, avant la date d'adhésion, suivant la législation croate qui n'était à l'époque pas encore alignée sur l'acquis communautaire. La liste des médicaments faisant l'objet de cette période transitoire figure dans un appendice à l'annexe V du traité et fait donc partie intégrante de celui-ci.

4-1-2-b) Dans le cadre du chapitre « libre circulation des capitaux », la Croatie, comme l'avaient fait la Bulgarie, la Roumanie ainsi que certains nouveaux adhérents de 2004 (les Etats d'Europe centrale), a, pour des raisons historiques, politiques et économiques, formulé très tôt dans les négociations le souhait de maintenir des restrictions aux acquisitions de terres agricoles par les ressortissants communautaires non-résidents.

Cette demande était liée avant tout à la faiblesse des prix d'un marché qui risquait d'être fortement déséquilibré par l'arrivée massive d'investisseurs européens, mais aussi à la crainte de retours ou de rachats liés aux déplacements de population intervenus à la fin de la Seconde Guerre Mondiale et durant les conflits des années 1990.

C'est sur proposition de la Commission que l'UE avait, lors de l'élargissement de 2007, établi un lien politique entre l'octroi aux pays candidats de périodes transitoires sur ce point sensible et l'imposition de la période transitoire allant jusqu'à 7 ans pour limiter la libre circulation des travailleurs.

Le même principe a été retenu pour la Croatie, qui a dès lors obtenu le droit de maintenir, pendant une période de sept ans à compter de la date d'adhésion, des restrictions à l'acquisition de terres agricoles. Les ressortissants des Etats membres et de l'Espace économique européen qui résident légalement en Croatie ne sont cependant pas concernés par ces dispositions, de même que les agriculteurs indépendants ressortissants d'un autre Etat membre qui « *souhaitent s'établir et résider légalement* » dans ce pays.

Un réexamen de ces mesures transitoires sera réalisé au cours de la troisième année suivant la date d'adhésion, sur la base d'un rapport de la Commission.

A l'expiration de la période transitoire, s'il existe un risque avéré de déséquilibre de son marché foncier agricole, la Croatie pourra demander à la Commission de proroger de trois ans cette période transitoire, sur l'intégralité ou uniquement sur certaines zones sensibles de son territoire.

4-1-2-c) Dans le cadre du chapitre « agriculture », l'UE a accordé des périodes transitoires limitées à la Croatie dans les domaines suivants :

- la possibilité d'écouler certains produits commercialisés selon les règles nationales croates jusqu'à écoulement des stocks existant à la date d'adhésion. La plupart de ces produits feront l'objet d'un étiquetage spécial et ne pourront être commercialisés que sur le marché local ;

- un délai d'un an pour mettre en place les dispositions du règlement (CE) n° 510/2006 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires ;

- des dérogations prenant fin entre 2014 et 2018 pour la mise en conformité avec les dispositions du règlement (CE) n° 73/2009, obligeant les bénéficiaires d'aides directes dans le cadre de la PAC à respecter certaines exigences en matière de gestion.

- enfin, un contingent tarifaire transitoire a été accordé à la Croatie pour lui permettre d'importer du sucre de canne brut à des fins de raffinage. Ce contingent a été réclamé par la Croatie, pays dans lequel l'activité de raffinage du sucre revêt un poids économique important, pour compenser le fait que l'adhésion à l'Union européenne l'obligera à dénoncer tous les accords bilatéraux qu'elle avait auparavant pu conclure avec des Etats membres de l'OMC et à appliquer le tarif extérieur commun de l'UE. L'augmentation des droits de douane et le démantèlement des accords préférentiels bilatéraux risquent de rendre difficile l'approvisionnement des raffineries croates sur un marché contingenté où toutes les entreprises communautaires sont en concurrence. Aussi, tant que le contingent de sucre général de l'UE n'aura pas été renégocié à la hausse avec les pays exportateurs pour tenir compte de l'adhésion de la Croatie, il a été décidé que cette dernière bénéficierait d'un quota spécifique lui permettant d'importer chaque année 40 000 tonnes de sucre brut au prix de 98 euros par tonne.

4-1-2-d) Dans le cadre du chapitre « sécurité sanitaire des aliments, politique vétérinaire et phytosanitaire », l'UE a accordé une période transitoire limitée (jusqu'au 31 décembre 2015) pour que la Croatie puisse procéder aux investissements et modernisations nécessaires à la mise aux normes vétérinaires et sanitaires des établissements des secteurs de la viande, du lait, du poisson et des sous-produits animaux qui ne respecteraient pas pleinement l'acquis en matière de sécurité sanitaire des aliments à la date d'adhésion.

Pendant cette durée, tous les produits issus de ces établissements feront l'objet d'un étiquetage spécial et ne pourront être commercialisés que sur le marché local (suspension de la libre circulation dans l'UE élargie). La liste des établissements visés sera établie en temps utile par la Commission avant l'adhésion.

La Croatie bénéficie également d'une période transitoire d'un an pour la mise aux normes des cages des poules pondeuses.

La Croatie bénéficie enfin d'une période transitoire pour exempter de contrôles vétérinaires les produits croates qui transitent par le corridor de Neum (corridor appartenant à la Bosnie Herzégovine qui sépare deux parties du territoire croate) pour être réintroduits en Croatie.

4-1-2-e) Dans le cadre du chapitre « transports », l'UE a accordé deux périodes transitoires à la Croatie. La première lui permet de continuer à appliquer, jusqu'au 31 décembre 2016, les contrats de service public passés dans ce domaine avant la date d'adhésion.

La seconde, courant jusqu'au 31 décembre 2014, lui permet, pour les liaisons maritimes internes, d'exclure tous les navires de moins de 650 tonnes ne battant pas pavillon croate. En réponse, s'ils estiment que leur marché interne des transports risque d'être gravement perturbé par l'adhésion de la Croatie, les Etats membres peuvent demander à la Commission d'adopter des mesures de sauvegarde envers les navires croates bénéficiant de la dérogation présentée *supra*.

4-1-2-f) Dans le cadre du chapitre « fiscalité », l'UE a accordé une période transitoire à la Croatie jusqu'au 31 décembre 2017 pour aligner progressivement les droits d'accises sur les cigarettes sur le niveau fixé par la directive 92/79/CEE. A compter du 1^{er} janvier 2014, ces droits devront se situer au minimum à 77 euros par 1000 cigarettes.

La Croatie a par ailleurs obtenu deux autres périodes transitoires : la première lui permettant d'exonérer de TVA la livraison des terrains à bâtir jusqu'au 31 décembre 2014 et la seconde lui permettant d'accorder la même exonération aux activités de transport international de voyageurs aussi longtemps qu'un autre Etat membre continuera à appliquer cette dérogation.

4-1-2-g) Dans le cadre du chapitre « sécurité, liberté, justice », la Croatie a demandé et obtenu une période transitoire pour maintenir des points de passage commun à sa frontière avec la Bosnie-Herzégovine.

Cette dérogation a été accordée dans la mesure où l'acquis (en l'espèce, le code des frontières Schengen) ne contient à ce jour aucune disposition régulant les postes frontières communs. En conséquence, la Croatie a obtenu la permission de maintenir ses propres règles jusqu'à ce qu'elle intègre l'espace Schengen ou que l'acquis soit modifié pour inclure des dispositions relatives à la gestion des postes frontaliers communs.

4-1-2-h) Enfin, dans le cadre du chapitre « environnement », l'UE a comme lors des précédents élargissements, accordé un grand nombre de périodes transitoires, en raison du coût très élevé de l'alignement sur l'acquis.

C'est sur la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines que l'UE a accordé les périodes transitoires les plus longues, compte tenu des investissements à réaliser (du 31 décembre 2018 au 31 décembre 2023 suivant la taille de l'agglomération).

La Croatie a obtenu un délai pour atteindre les objectifs de réduction des déchets municipaux biodégradables (réduction progressive jusqu'au 31 décembre 2020), ainsi que pour mettre aux normes ses décharges publiques (31 décembre 2017).

La Croatie s'est également vue accorder plusieurs périodes transitoires s'étendant au maximum jusqu'au 1^{er} janvier 2018 pour appliquer l'ensemble de la réglementation de l'Union européenne en matière de prévention et de réduction intégrées de la pollution.

Enfin, la Croatie a obtenu un délai d'adaptation s'étendant jusqu'au 1^{er} janvier 2014 pour mettre en œuvre l'intégralité des règles de l'Union concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des produits chimiques.

4-2) Les dispositions financières (articles 27 à 35 de l'acte d'adhésion)

Les articles 27 à 35 de l'acte d'adhésion :

- organisent, dès l'adhésion, l'application du système des ressources propres de l'Union européenne à la Croatie ainsi que sa participation au capital de la Banque européenne d'investissement et au fonds de recherche du charbon et de l'acier ;

- prévoient les crédits qui seront alloués à la Croatie pour le deuxième semestre 2013, conformément à l'accord intervenu lors de la Conférence intergouvernementale du 30 juin 2011 (qui a également marqué la clôture des négociations) et endossé par le Conseil ECOFIN du 12 juillet 2011. Les ordres de grandeur couvrant les années 2014 et 2015, qui figurent à titre indicatif dans l'acte d'adhésion, devront être confirmés lors des négociations sur les perspectives financières pour la période 2014-2020 ;

- organisent enfin l'extinction de l'éligibilité de la Croatie à l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP) et introduisent des facilités transitoires dans plusieurs domaines pour renforcer la capacité d'adaptation de cette dernière face aux exigences de l'adhésion.

4-2-1) L'accord sur l'enveloppe financière allouée aux adhérents

Constatant la poursuite des progrès réalisés par la Croatie et l'approche d'une perspective de clôture des négociations, la Commission a, comme elle en avait affiché l'intention dans sa communication annuelle sur l'élargissement de 2008, présenté une proposition d'enveloppe financière pour l'adhésion de cette dernière à l'UE. Cette proposition, transmise aux Etats membres le 29 octobre 2009, a été endossée par le Conseil Affaires générales du 7 décembre 2009. Basée sur l'hypothèse d'une adhésion au 1^{er} janvier 2012, elle a cependant dû être révisée lorsqu'il est apparu que la Croatie ne pourrait intégrer l'Union européenne avant le 1^{er} juillet 2013.

L'enveloppe financière globale prévue pour l'adhésion de la Croatie a ainsi été agréée lors de la Conférence intergouvernementale du 30 juin 2011, qui a prononcé la clôture des négociations, puis formellement validée par le Conseil « Ecofin » du 12 juillet 2011. Ses principes ont ensuite été largement repris dans l'acte d'adhésion.

Conséquence du caractère particulier de la date d'adhésion envisagée (au milieu de l'année et six mois avant la fin du cadre financier 2007-2013), cette enveloppe a été élaborée selon des principes légèrement différents de ceux qui avaient été retenus pour les élargissements de 2004 et de 2007.

Alors que les précédentes avaient été négociées en prenant pour référence les trois premières années suivant l'adhésion, l'enveloppe destinée à la Croatie ne fixe les montants de référence que pour les six derniers mois de l'année 2013. Les ordres de grandeur qui sont évoqués pour les années 2014 et 2015 dépendront de l'issue des négociations en cours sur les perspectives financières 2014-2020.

Seuls les montants relatifs au développement rural, aux actions structurelles, à la facilité transitoire, à la facilité de trésorerie et à la facilité Schengen, qui sont des montants fixes, sont repris dans le traité d'adhésion (articles 30 à 35 l'acte d'adhésion).

En revanche, les montants relatifs aux dépenses liées au marché, aux paiements directs agricoles, aux autres politiques internes et à l'administration, qui sont des montants indicatifs calculés par la Commission et repris à ce titre dans les conclusions du Conseil « Ecofin » du 12 juillet 2011, ne figurent pas dans le traité d'adhésion.

Dans une déclaration annexée à ces conclusions, le Conseil a par ailleurs rappelé que l'enveloppe financière de 687,5 millions d'euros allouée à la Croatie devrait s'inscrire dans l'effort commun de discipline budgétaire et ne devrait par conséquent pas entraîner de révision à la hausse du plafond d'engagement que les perspectives financières 2007-2013 avaient fixé pour l'année 2013, soit 127,448 milliards d'euros (prix de 2004).

Tout au long de la négociation des chapitres ayant des implications financières, ainsi que dans le cadre de l'aide de préadhésion IPA, l'UE a maintenu un haut niveau d'exigences en matière de contrôle et de gestion financière et de renforcement des structures en charge des fonds structurels après l'adhésion. Le rapport spécial présenté par la Cour des comptes début 2012 a conclu que le nouvel instrument IPA, lié au renforcement des exigences de l'UE (à travers les critères de clôture pour les chapitres « agriculture » et « politique régionale ») avait apporté une contribution importante à la bonne préparation de la Croatie à la gestion des fonds européens postérieure à l'adhésion. Le bénéfice effectif par la Croatie de l'ensemble des fonds mis à sa disposition dépendra de sa capacité à finaliser en temps utile ses préparatifs pour l'adhésion, les conditions de versement des paiements ayant été renforcées par rapport au 5^{ème} élargissement (tout paiement, y compris d'avance, sera conditionné à l'obtention des accréditations requises).

4-2-2) L'enveloppe financière globale allouée à la Croatie pour la seconde moitié de l'année 2013 s'élèvera à 687,5 millions d'euros en crédits d'engagement (prix courants). Par ailleurs, pour améliorer sa position nette, alors que la Commission estime que sa contribution au budget communautaire devrait, selon la Commission, avoisiner les 267 millions d'euros pour la seconde moitié de l'année 2013, il a été décidé d'appliquer un taux d'avance de 33% à cette enveloppe (30% pour les fonds structurels, 40% pour le Fonds de cohésion et 25% pour le Fonds européen pour la pêche) qui, cumulé aux différentes facilités transitoires, devrait permettre à la Croatie de bénéficier dès son adhésion de 396,3 millions d'euros (somme non corrigée de sa participation au budget communautaire).

PLAFONDS DE CREDITS LIES A L'ELARGISSEMENT A LA CROATIE

(En millions d'euros, prix courants)

	2013 (engagement)	Estimation de la part du budget total alloué à la Croatie	2013 (paiement)
1. Croissance durable	496.8	1,47	167,4
<i>1a – Compétitivité pour la croissance et l'emploi</i>	<i>47.4</i>	<i>0,64</i>	<i>17.6</i>
<i>1b – Cohésion pour la croissance et l'emploi</i>	<i>449.4</i>	<i>1,7</i>	<i>149.8</i>
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	20.4	0,07	12,1
<i>Dépenses de marché</i>	<i>9</i>	<i>0,04</i>	<i>9</i>
<i>Fonds européen pour la pêche</i>	<i>8.7</i>	<i>2,6</i>	<i>2.175</i>
<i>Autres soutiens dans le cadre de la PCP, programme Life +</i>	<i>2.7</i>		<i>0,9</i>

3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	73.3	6,98	42,2
<i>3a – Liberté, sécurité et justice</i>	2.1	0,3	1,1
<i>Facilité Schengen</i>	40		40
<i>3b - Citoyenneté</i>	2.2	0,63	1,1
<i>Facilité transitoire</i>	29		0
4. l'UE en tant que partenaire mondial			77,6 (fonds IPA)
5. Administration	22	0,53	22
6. Compensations (Facilité de trésorerie)	75		75
Total des crédits d'engagements	687.5	0,93	
Sommes effectivement perçues par la Croatie			396,3

4-2-3) Comme les douze nouveaux Etats membres issus de la cinquième vague d'élargissement, la Croatie se verra appliquer un versement progressif sur dix ans des aides directes au titre de la Politique agricole commune.

La Croatie ne bénéficiera donc pleinement de la Politique agricole commune qu'à partir de 2022 (année budgétaire 2023).

VERSEMENT PROGRESSIF DES AIDES DIRECTES AGRICOLES A LA CROATIE

(en pourcentage du niveau de soutien en vigueur dans l'UE-15 au 30 avril 2004)

013	014	015	016	017	018	019	020	021	022
5%	0%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	00%

Comme elle l'avait fait lors du cinquième élargissement, l'UE a également accordé à la Croatie la possibilité d'adjoindre, jusqu'en 2016 (inclus), un complément aux aides directes agricoles qui seront versées progressivement de 2013 à 2022. L'objectif de cette aide complémentaire est de permettre à la Croatie de se rapprocher, au plus vite, du niveau de soutien en vigueur dans l'UE-15. Trois conditions encadrent la mise en œuvre de ce dispositif d'aide complémentaire qui figure à l'annexe VI de l'acte d'adhésion :

- l'aide versée ne être supérieure à la différence entre le niveau des paiements directs applicable en Croatie pour l'année en question et 45% du niveau des paiements directs appliqués dans l'UE-15 ;

- la contribution de l'UE à cette aide complémentaire ne peut dépasser 20% de la dotation du FEADER en Croatie pour l'année en question ;

- la Croatie doit contribuer à ces paiements directs complémentaires à hauteur de 20% au minimum.

Enfin, La Croatie s'est vue attribuer une réserve spéciale pour attribuer des aides directes en vue du déminage des terres destinées à être réutilisées à des fins agricoles. Cette réserve rentrera progressivement en vigueur (sur le modèle général suivi par les paiements directs) afin d'atteindre le montant de 9,6 millions d'euros lors de sa dernière année de fonctionnement, en 2022.

Du fait du délai extrêmement court de programmation qui résulte de l'adhésion de la Croatie en milieu d'année, l'article 35 de l'acte d'adhésion ne prévoit que la Croatie puisse bénéficier du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) au titre de l'année 2013. De manière compensatoire, elle se verra allouer, pour la seconde moitié de l'année en question, un montant de 27,7 millions d'euros au titre du volet « développement rural » de l'Instrument d'aide de préadhésion. En outre, la Croatie pourra bénéficier, à compter de 2014, de 100 % des fonds au titre du FEADER, et non de 80 % comme cela aurait dû être le cas en vertu du principe de versement progressif des aides structurelles.

La détermination des mesures qui seront financées au titre du développement rural se fera sur la base de l'acquis en vigueur au moment de l'adhésion.

Comme cela avait été accordé aux nouveaux membres issus du cinquième élargissement, la Croatie bénéficiera également, à compter de son adhésion, de plusieurs mesures temporaires de soutien au développement rural. Parmi ces mesures, il convient notamment de citer :

- la possibilité pour la Croatie de continuer à bénéficier du volet « développement rural » de l'Instrument d'aide de préadhésion jusqu'à la fin de l'année 2013 ;

- pour la période 2014-2020, le maintien du programme Leader (sur le développement rural) en Croatie à un niveau représentant au moins la moitié du pourcentage du budget applicable en la matière dans les autres Etats membres ;

- durant les quatre années suivant l'adhésion, un taux de cofinancement des mesures visant à moderniser les exploitations agricoles croates pouvant aller jusqu'à 75% ;

- jusqu'au 31 décembre 2017, le versement d'une aide visant à favoriser la création de groupements de producteurs en Croatie ;

- jusqu'au 31 décembre 2017, le versement d'une prime annuelle aux exploitations de semi-subsistance pour les exploitations ayant déposé un plan de développement.

4-2-4) Comme le prévoit l'article 33 de l'acte d'adhésion, la Croatie se verra attribuer la somme de 449,4 millions d'euros en crédits d'engagements au titre des aides structurelles de la politique régionale pour la seconde moitié de l'année 2013 (soit 84,25 % de l'enveloppe totale allouée à la cohésion et comprenant la partie « orientation » du développement rural ainsi que le Fonds européen pour la pêche).

L'acte d'adhésion prévoit par ailleurs qu'afin de tenir compte des importants besoins de la Croatie en matière d'infrastructures environnementales et de transports, un tiers de ce montant sera réservé au Fonds de cohésion.

Pour tenir compte de sa capacité d'absorption limitée, la Croatie ne fera qu'une entrée progressive dans la politique régionale, comme cela avait été le cas pour les pays du « cinquième élargissement ». Ceci se traduit par deux éléments :

- la Croatie ne bénéficiera pleinement des aides de la politique régionale que deux ans après l'adhésion, selon le calendrier suivant : 1^{er} juillet 2013 – 30 juin 2014 : 60 % ; 1^{er} juillet 2014 – 30 juin 2015 : 80 % ; à compter du 1^{er} juillet 2015 : 100 % (calendrier traduit en années budgétaires dans le tableau *infra*).

- le niveau maximal de transferts vers la Croatie est plafonné, conformément à l'acquis actuel, à 3,52 % du PIB pour une année.

VERSEMENT PROGRESSIF DES FONDS STRUCTURELS ET DE COHESION A LA CROATIE
(en pourcentage du PIB)

	2013	2014	2015	2016
Ecrêtement des fonds (en % du PIB)	1,26 %	2,47 %	3,17 %	3,52 %
Soit versement progressif à hauteur de	30 %	70 %	90 %	100 %

Les perspectives financières actuelles ne couvrant pas la période courant au-delà de l'année 2013, il n'est fait mention que des montants relatifs aux six premiers mois après l'adhésion. Afin de traduire le principe de *phasing-in* qui régit l'accès aux fonds structurels et de cohésion, l'acte d'adhésion prévoit cependant que, dans la mesure où l'acquis en vigueur à ce moment le permet, il devra être procédé à une augmentation des financements en faveur de la Croatie pour 2014 et 2015 visant à garantir des niveaux représentant respectivement 2,33 et 3 fois le niveau de 2013.

Enfin, pour garantir le maintien de la position nette de la Croatie lors de son adhésion, il a été décidé de fixer un taux d'avance de 30% pour les fonds structurels et de 40% pour le Fonds de cohésion. Au total, la Croatie bénéficiera, au titre de la politique régionale, d'une avance de 149,8 millions d'euros, montant qui devra être payé en une fois.

4-2-5) L'article 34 de l'acte d'adhésion prévoit que la Croatie bénéficiera, pour l'année 2013, d'un montant de 8,7 millions d'euros en crédits d'engagement au titre du Fonds européen pour la pêche.

La mise en œuvre du soutien de l'Union européenne en matière de pêche fonctionne de manière progressive, sur un modèle identique à celui des autres aides structurelles. Aussi l'acte d'adhésion prévoit-il que la Croatie ne bénéficiera pleinement du Fonds européen pour la pêche que deux ans après son adhésion, selon le calendrier suivant : 1^{er} juillet 2013 - 30 juin 2014 : 60 % ; 1^{er} juillet 2014 - 30 juin 2015 : 80 % ; à compter du 1^{er} juillet 2015 : 100 %

De même, il est prévu que, dans la mesure où l'acquis en vigueur à ce moment le permettra, il soit procédé à une augmentation des financements en faveur de la Croatie pour 2014 et 2015 visant à garantir des niveaux représentant respectivement 2,33 et 3 fois le niveau de 2013.

Enfin, il a été décidé d'octroyer un taux d'avance de 25% à la Croatie pour 2013, dans le cadre du Fonds européen pour la pêche. Au total, cette dernière bénéficiera ainsi, dès son adhésion, d'une somme de 2,17 millions d'euros, montant devant être payé en une fois.

4-2-6) Comme ce fut le cas pour les élargissements de 2004 et de 2007, la Croatie bénéficiera, lors des six premiers mois suivant l'adhésion, d'une « facilité transitoire » d'un montant total de 29 millions d'euros.

L'article 30 de l'acte d'adhésion prévoit que cette « *facilité transitoire* » permettra à la Croatie de renforcer et de développer ses capacités administratives et judiciaires afin de mieux mettre en œuvre et garantir le droit de l'Union européenne. Elle est censée permettre d'intervenir dans les domaines qui ne sont pas couverts par les fonds structurels ni par les fonds de développement rural.

L'aide, au titre de cette facilité transitoire, pourra notamment être fournie par le biais de l'Instrument d'aide de préadhésion.

4-2-7) Enfin, en toute fin de négociations, l'UE a, comme elle l'avait fait pour les douze Etats du « cinquième élargissement », accordé à la Croatie une facilité de trésorerie et une facilité « Schengen », dotées de 223,6 millions d'euros pour 2013-2014 (en crédits d'engagement) et destinées :

- d'une part à atténuer l'impact de la contribution intégrale de la Croatie au budget de l'Union ;

- d'autre part à financer l'achat d'équipements aux frontières pour l'aider à assurer un haut niveau de contrôle et à appliquer l'acquis Schengen.

Les articles 31 et 32 de l'acte d'adhésion fixent la répartition de ces deux facilités entre le 1^{er} juillet 2013 et le 31 décembre 2014.

REPARTITION DE LA FACILITE DE TRESORERIE ET DE LA FACILITE SCHENGEN
(*crédits d'engagement, en millions d'euros, prix 2004, répartition fixe*)

	013	014	total
Facilité de Trésorerie	5	8,6	13,6
Facilité « Schengen »	0	0	20
Total	15	08,6	23,6

L'article 31 de l'acte d'adhésion prévoit que la facilité « Schengen » sera versée en deux fois, au 1^{er} juillet 2013 et le jour ouvrable suivant le 1^{er} janvier 2014. Par ailleurs, les fonds versés devront être utilisés par la Croatie avant le 1^{er} juillet 2016, faute de quoi la Commission pourra demander leur recouvrement.

Quant à la facilité transitoire, l'article 32 de l'acte d'adhésion prévoit qu'elle sera versée à la Croatie sous forme de mensualités égales, exigibles le premier jour ouvrable de chaque mois.

4-2-8) Le « paquet financier » pour la Croatie, figurant dans la position de clôture du chapitre 33 des négociations (« Dispositions financières et budgétaires ») et validé par le Conseil « Ecofin » du 12 juillet 2011, prévoit enfin que l'acquis en matière de ressources propres s'appliquera pleinement à la Croatie dès son adhésion.

Cette dernière devra donc s'acquitter de sa quote-part normale au budget de l'Union européenne, qui devrait, selon la Commission, s'élever à 267 millions d'euros pour la seconde moitié de l'année 2013.

4-3) Les clauses de sauvegarde (articles 36 à 44 de l'acte d'adhésion)

Conformément aux principes agréés par les chefs d'Etats membres dans le cadre du « consensus renouvelé pour l'élargissement » (2006), la préparation de la Croatie, et en particulier la mise en œuvre de ses engagements d'application effective de l'acquis communautaire entre la clôture des négociations et la date d'adhésion, fait l'objet d'un suivi renforcé de la part de l'UE.

Ce suivi renforcé, introduit sur une initiative commune de la France et de l'Allemagne, s'inspire en partie des principes et des méthodes qui avaient été appliqués pour les dix nouveaux Etats membres de 2004, puis pour la Bulgarie et la Roumanie. Il portera particulièrement sur les questions d'Etat de droit, conformément à l'accent mis sur ces questions dans le cadre du « consensus renouvelé pour l'élargissement » de 2006.

Comme ce fut le cas pour les élargissements de 2004 et de 2007, la Commission a par ailleurs proposé en fin de négociations d'insérer dans le traité d'adhésion de la Croatie trois clauses de sauvegarde (une clause de sauvegarde économique générale, une clause portant sur la protection du marché intérieur et une clause spécifique à l'espace de sécurité, de liberté et de justice).

Contrairement à ce qui avait été mis en place pour la Bulgarie et la Roumanie, le traité n'a pas prévu de dispositif permettant explicitement de repousser l'adhésion d'une année en cas de préparation insuffisante de la Croatie. Le Conseil conserve cependant la possibilité de prendre « toutes les mesures appropriées » au rang desquelles peut théoriquement figurer la décision de reporter l'adhésion.

4-3-1) Le mécanisme de suivi renforcé (article 36 de l'acte d'adhésion)

Ce mécanisme a été introduit à l'initiative conjointe de la France et de l'Allemagne pour deux raisons :

- la volonté de ne pas rééditer les erreurs qui avaient été commises lors de l'élargissement de 2007 où la Bulgarie et la Roumanie avaient adhéré sans être entièrement prêtes, ce qui avait entraîné la nécessité de mettre en place un mécanisme spécifique de coordination et de vérification (mécanisme encore en vigueur actuellement) pour continuer à assurer, après l'adhésion, un suivi des progrès réalisés par les deux nouveaux Etats membres en matière de justice et de droits fondamentaux. Outre les questions relevant du chapitre « justice et droits fondamentaux » (cf. infra), ont été ainsi inclus dans le suivi deux autres chapitres importants et sensibles (chapitre « justice, liberté et sécurité » et « concurrence »), où l'UE a souhaité maintenir une vigilance particulière jusqu'à l'adhésion ;

- dès lors que la Croatie avait fourni la majeure partie des efforts requis pour se conformer aux exigences de l'UE en matière de « justice et de droits fondamentaux », et certains résultats tangibles importants (notamment en matière de lutte contre la corruption), la volonté de ne pas reporter excessivement la clôture de l'ensemble du processus de négociation, du fait de ce seul chapitre. Le chapitre « justice et droits fondamentaux » ayant été ouvert tardivement (juin 2010) et nécessitant la mise en œuvre de réformes dont les effets sont parfois longs à évaluer, il aurait fallu repousser de nombreux mois la clôture des négociations pour pouvoir constater que la Croatie avait pleinement rempli tous les critères fixés pour la clôture du chapitre (cinq des dix critères fixés ayant été jugés pleinement remplis par la Commission en juin 2011, contre cinq seulement « suffisamment »). C'est la raison pour laquelle la France et l'Allemagne ont plaidé pour l'instauration d'un mécanisme qui permettrait de continuer à évaluer les progrès de la Croatie après la clôture des négociations et de s'assurer qu'elle serait bien prête pour adhérer au 1^{er} juillet 2013.

Ce mécanisme, qui portera essentiellement sur les engagements pris dans le cadre des trois chapitres mentionnés précédemment, donne à la Commission une double mission :

- une évaluation semestrielle de l'avancée de la Croatie dans le respect de ses engagements sur ces trois chapitres (le premier rapport ciblé étant prévu au printemps 2012) ;

- un suivi continu des engagements pris par la Croatie sur l'ensemble des chapitres, qui se traduira notamment par un rapport de suivi global à l'automne 2012 et la poursuite de la publication semestrielle de tableaux de suivi détaillés sur l'ensemble des chapitres clos (qui a déjà donné lieu à quatre séries de tableaux en 2010 et 2011). Les missions d'évaluation par les pairs et autres outils disponibles resteront pleinement mobilisées à cet effet.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, pourra prendre « toutes les mesures appropriées » si des sujets de préoccupation sont mis en évidence par le suivi de la Commission (qui aura également à sa disposition la possibilité d'envoyer des lettres d'alerte précoce aux autorités croates).

Les engagements pris par la Croatie sont précisés dans trois annexes :

- l'annexe VII porte sur les engagements spécifiques pris par la Croatie au cours des négociations d'adhésion en matière de « justice et droits fondamentaux ». La liste des engagements reprend le libellé des dix critères fixés pour la clôture du chapitre 23.

- les annexes VIII et IX portent sur les engagements pris par la Croatie en ce qui concerne, respectivement, la restructuration du secteur de la construction navale et de la sidérurgie. La Croatie ayant choisi de restructurer les 5 chantiers navals listés dans l'annexe par privatisation, les plans de restructuration agréés avec la Commission dans le cadre des négociations (et qui prévoient des réductions de capacités et de production, fixées explicitement dans l'annexe VIII, ainsi qu'une contribution des chantiers à hauteur de 40% aux coûts de restructuration et une interdiction des aides d'Etat au secteur pendant dix ans suivant la privatisation des chantiers) devront être intégrés dans les contrats de privatisation. Si ces contrats ne sont pas signés ou si les conditions fixées (plafond de production, réduction de capacités, contributions propres) ne sont pas respectées, la Commission ordonnera à la Croatie de restituer les aides d'Etat versées aux chantiers depuis le 1^{er} mars 2006 (même disposition prévue à l'annexe IX en cas de non-remboursement à la Croatie des aides d'Etat illégales perçues par le producteur d'acier CMC Sisak). Ce dispositif rigoureux a été mis en place afin de garantir une concurrence équitable au sein de l'UE et d'éviter les difficultés rencontrées lors du 5^{ème} élargissement avec les chantiers navals polonais.

Des modalités spécifiques pour l'adhésion de la Croatie à l'espace Schengen ont également été agréées dans le cadre de ce mécanisme de suivi renforcé, à l'article 4 de l'acte d'adhésion (cf. supra).

4-3-2) Clauses de sauvegarde reprises du dispositif déjà mis en place pour les dix nouveaux Etats membres (articles 37 à 39 de l'acte d'adhésion).

Comme cela était déjà le cas pour les Etats ayant rejoint l'UE en 2004 et en 2007, le traité relatif à l'adhésion de la Croatie comporte trois clauses de sauvegarde qui permettent, dès le premier jour de l'adhésion et jusqu'à trois ans après cette date, de prendre des mesures pour remédier aux perturbations ou aux manquements graves qui pourraient être constatés :

- la clause de sauvegarde économique générale, prévue à l'article 37, est susceptible d'être invoquée tant par les Etats membres actuels que par la Croatie. Elle vise d'abord à rassurer cette dernière et à lui permettre, le cas échéant, d'atténuer dans certains secteurs ou certaines régions, les conséquences d'un choc économique ou concurrentiel trop rude lié à l'adhésion. Pour les membres actuels, cette clause vise surtout à prévenir les distorsions de concurrence transfrontalière ;

- la clause de sauvegarde portant sur la protection du marché intérieur au sens large, qui est prévue à l'article 38, recouvre en réalité la totalité de l'acquis relevant du marché intérieur et notamment, au-delà des quatre libertés, la sécurité alimentaire. Cette clause permet en particulier de pouvoir prendre les mesures appropriées, notamment en cas de crise sanitaire ou alimentaire ou de manquement grave aux obligations découlant de l'acquis (fermeture temporaire ou définitive d'établissements de transformation de produits animaux ou de postes d'inspection vétérinaire ou phytosanitaire frontaliers non conformes, suspension de la libre circulation de produits animaux, contrôles à destination, etc.) ;

- clause de sauvegarde dans le domaine de la JAI, prévue à l'article 39, permet, en cas de manquements graves de la Croatie à ses obligations en matière de sécurité, de liberté et de justice, de suspendre temporairement les engagements pris, envers la Croatie, notamment le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice (qu'elles soient civiles ou pénales).

Les trois clauses de sauvegarde pourront être invoquées pendant une durée de trois ans à compter de l'adhésion de la Croatie.

Les deux clauses de sauvegarde relatives à la protection du marché intérieur et JAI, qui peuvent être utilisées en cas de « *manquements graves* » de la Croatie aux engagements souscrits de reprise de l'acquis, pourront même être invoquées avant l'adhésion, pour produire leurs effets dès le premier jour.

Les mesures adoptées sur la base de ces clauses de sauvegarde, pourront, si nécessaire, être appliquées au-delà de cette période de trois ans.

Qu'il s'agisse de la clause générale de sauvegarde économique, de la clause de protection du marché intérieur ou de la clause de sauvegarde JAI, c'est la Commission qui détermine dans tous les cas la nature des mesures de sauvegarde, leur proportionnalité, ainsi que leurs conditions et modalités d'application et d'abrogation. La clause générale de sauvegarde économique n'est invocable que par les Etats membres actuels ou par la Croatie, tandis que la mise en jeu de la clause de protection du marché intérieur ou de la clause de sauvegarde JAI pourra résulter soit d'une demande d'un Etat membre actuel soit de la Commission elle-même, sur la base des rapports de suivi des engagements pris par la Croatie.

Enfin, les articles 38 et 39 de l'acte d'adhésion relatifs aux clauses de protection du marché intérieur et à la clause de sauvegarde JAI précisent que « *la Commission peut adapter les mesures arrêtées en fonction de la mesure dans laquelle le nouvel Etat 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.* »

4-3-3) Les articles 40 à 44 de l'acte d'adhésion

Ces cinq articles organisent la mise en œuvre des périodes transitoires accordées à l'annexe V et la prise éventuelle de mesures transitoires supplémentaires pour faciliter le passage du régime en vigueur en Croatie avant l'adhésion à celui appliqué dès son entrée dans l'Union.

Ainsi, l'article 40 précise que la mise en œuvre des dispositions de l'acquis faisant l'objet de périodes transitoires en Croatie ne pourra pas entraîner de contrôles aux frontières entre Etats membres pendant cette durée.

Les articles 41 et 42 permettent quant à eux, s'agissant des règles de la PAC et de l'acquis vétérinaire et phytosanitaire, d'ajuster les dispositions transitoires à la réalité des progrès accomplis par le nouvel Etat membre. Ils ouvrent ainsi la possibilité de fixer de nouvelles périodes transitoires limitées (par exemple sur la mise aux normes des établissements de transformation de produits animaux), ou à l'inverse de lever les restrictions prévues à l'annexe V et évoquées *supra* (étiquetage spécial, commercialisation sur le seul marché local) pour les établissements qui se conformeraient plus rapidement que prévu à l'acquis.

L'article 43 définit les modalités selon lesquelles le Conseil peut décider de lever les procédures transitoires régissant l'entrée et la sortie des marchandises transitant par le corridor de Neum.

Enfin, l'article 44 fixe les conditions selon lesquelles le personnel statutaire communautaire affecté en Croatie avant le 1^{er} juillet 2013 pourra être maintenu, pour une période courant jusqu'à 18 mois après l'adhésion de cette dernière.

5) Mise en œuvre de l'acte d'adhésion et dispositions finales (articles 45 à 55 de l'acte d'adhésion)

La cinquième et dernière partie de l'acte d'adhésion ne contient que des dispositions d'application. Elle rappelle également, dans son article 53, que « *les annexes I à IX et les appendices font partie intégrante du présent acte* ».

6) L'acte final et les quatre déclarations

L'acte final, également signé à Bruxelles le 9 décembre 2011, récapitule et authentifie l'ensemble des textes contenus dans le traité. Enfin, quatre déclarations de portée interprétative ou politique, y sont annexées.

On retiendra en particulier la déclaration commune des Etats membres actuels (déclaration A) sur « *l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen* ». Cette déclaration rappelle que les procédures adoptées pour l'application pleine et entière des dispositions de l'acquis de Schengen en Croatie (cf. supra, procédures spécifiques comprenant la présentation d'un rapport de la Commission sur le respect par la Croatie des engagements pris dans le cadre des négociations d'adhésion pertinents pour Schengen) ne préjugent en rien de la décision que pourra prendre le Conseil à l'égard de la Bulgarie et de la Roumanie. Elle conclut que les dispositions intégrées à cet effet dans le présent traité « *ne créent d'obligations juridiques dans aucun autre contexte que celui du traité d'adhésion de la Croatie.* »

II. - CONSEQUENCES ESTIMEES DE LA MISE EN ŒUVRE DU TRAITE

Cet accord permettra à l'Union européenne de s'étendre à un deuxième pays de l'ex-Yougoslavie et, par ce biais, de renforcer l'ancrage européen de la région balkanique qui, il y a moins de vingt ans, était encore confrontée à la guerre.

Avec l'adhésion de la Croatie, l'Union européenne gagnera plus de 55 000 km² et près de 4,3 millions d'habitants. A 28, l'UE s'étendra sur plus de 4,4 millions de km² et comptera plus de 505 millions d'habitants, représentant un PIB de plus de 17 850 milliards de dollars.

La France a toujours soutenu la candidature croate, tout en plaidant pour un strict respect des critères agréés par le Conseil européen en 2006, dans le cadre du « consensus renouvelé pour l'élargissement ». Consciente de l'obligation de préserver la crédibilité du processus d'élargissement, tant aux yeux des opinions publiques européennes que des futurs candidats, elle a été particulièrement attentive à ce que la qualité du processus prime sur toute notion de calendrier politique afin de faire en sorte que l'adhésion de la Croatie puisse être une adhésion réussie.

A) Cet élargissement constitue une opportunité pour l'économie de l'UE et notamment de la France, dont les échanges avec la Croatie sont de plus en plus intenses.

L'économie croate a été sévèrement frappée par la crise économique. Après avoir affiché de bonnes performances économiques entre 2003 et 2006 (+5% de croissance annuelle en moyenne), et alors qu'elle est l'économie la plus avancée de la zone balkanique (avec PIB par habitant de 10200 €), la Croatie a connu une tendance inverse à partir de 2008, avec une récession de -6 % en 2009 et -1,2 % en 2010 en glissement annuel. La croissance a été nulle en 2011 et la prévision pour 2012 est également à la stagnation, voire même à une nouvelle récession.

Nos échanges commerciaux avec la Croatie sont par ailleurs relativement limités : en 2010, la France n'était ainsi que le 10^{ème} fournisseur (avec 2,7% des parts de marché) et le 13^{ème} client de la Croatie.

Ces chiffres sont cependant en très forte augmentation depuis le début de l'année 2011, augmentation dont une des causes principales est très certainement le fort soutien qu'a apporté la France à la candidature croate, en permettant notamment une clôture des négociations sous présidence hongroise de l'Union européenne. Ainsi, malgré la conjoncture économique difficile, les exportations françaises à destination de la Croatie ont enregistré une croissance de 23,6 %, les exportations croates à destination de la France augmentant dans le même temps de 154 % (suite notamment à l'achat d'un navire produit par la Croatie).

Si la France reste encore loin de la place qu'occupent l'Italie, l'Allemagne ou l'Autriche, sa position est donc en nette amélioration et devrait encore se renforcer avec l'adhésion grâce notamment à l'obtention d'importants contrats de partenariat public-privé. Des entreprises françaises ont ainsi remporté les appels d'offre émis par la Croatie pour la construction des autoroutes d'Istrie ou pour l'extension et la concession de l'aéroport international de Zagreb qui, de manière symbolique, a été le premier IDE réalisé en Croatie après la signature du traité d'adhésion. Les entreprises françaises sont également bien placées pour remporter d'importants contrats en matière d'énergie, de transport ou d'agro-alimentaire.

De surcroît, la France a pu jouer et continue à jouer un rôle important dans la restructuration des institutions croates en vue de l'adhésion. Elle a ainsi participé à plusieurs jumelages, dans le cadre de l'Instrument d'aide de préadhésion, pour exporter son savoir faire dans des domaines sensibles tels que la formation à la lutte contre la corruption. Elle a également été plusieurs fois consultée par la Croatie pour la réorganisation de son administration, centrale et déconcentrée.

En termes d'emploi, les effets des écarts de niveau de salaires entre l'Union européenne et le nouvel Etat membre doivent être relativisés. Si les niveaux de salaires y sont effectivement inférieurs, il s'agit essentiellement d'un reflet des écarts de productivité du travail, ce qui ne manquera pas de préserver les avantages comparatifs des Etats membres actuels. Par ailleurs, les Etats membres pourront maintenir leurs mesures nationales d'accès au marché du travail pendant une période transitoire pouvant aller jusqu'à sept ans après l'adhésion.

B) Reprenant très largement les principes et les méthodes qui avaient été utilisés lors des élargissements de 2004 et de 2007, le traité relatif à l'adhésion de la Croatie assure une égalité de traitement entre cette dernière et les douze nouveaux Etats membres.

Bien qu'elle ne puisse pas d'emblée participer à certaines politiques (zone euro, espace Schengen), le traité de d'adhésion assure concrètement que la Croatie ne sera pas traitée comme un membre de second rang, en lui garantissant notamment l'accès au marché unique, ainsi que le bénéfice des deux grandes politiques communes que sont la PAC et la politique régionale (même si ce bénéfice sera progressif pour s'adapter aux capacités d'absorption du nouvel Etat membre).

Enfin, l'Union européenne a, malgré la crise économique, consenti des efforts importants, notamment en matière de fixation des taux d'avance, afin que l'enveloppe financière destinée à la Croatie pour les six premiers mois suivant son adhésion puisse permettre à cette dernière de bénéficier d'une position nette assez largement favorable. Il convient à ce titre de noter que la décision « ressources propres » sera intégralement applicable à la Croatie dès son adhésion, celle-ci devant d'emblée acquitter sa quote-part normale au budget communautaire.

C) Le traité d'adhésion traduit une conception exigeante de l'application de l'acquis communautaire par le futur Etat membre, qui répond aux intérêts de la France et de l'Union européenne.

Avec la Turquie, la Croatie est le premier pays candidat pour lequel les négociations ont été conduites conformément au « consensus renouvelé sur l'élargissement » approuvé par le Conseil européen de 2006, qui prévoit l'application d'une conditionnalité rigoureuse à chaque étape du processus de rapprochement européen. Le processus de négociation pour la Croatie fut ainsi plus exigeant que celui appliqué lors des élargissements de 2004 et 2007 : augmentation du nombre de chapitres de l'acquis communautaire (35 chapitres, dont le nouveau chapitre 23 « pouvoirs judiciaires et droits fondamentaux », spécifiquement créé afin de renforcer l'état de préparation du pays candidat dans le domaine de l'Etat de droit), renforcement du nombre de critères d'ouverture et de clôture (qui insistent davantage sur la mise en œuvre concrète de l'acquis dans le pays), prise en compte de la capacité d'absorption.

Comme ce fut le cas pour les dix nouveaux Etats membres, la France a pesé pour que l'Union obtienne de la Croatie qu'elle applique l'intégralité de l'acquis dès le premier jour de son adhésion et pour qu'un haut niveau de sécurité soit assuré dans l'Union élargie :

- s'agissant de sécurité en matière de transports (notamment maritime), l'Union européenne s'est montrée très ferme en refusant toute dérogation : la Croatie devra appliquer l'ensemble des normes européennes dans ces domaines dès le jour de son adhésion ;

- s'agissant de la sécurité alimentaire, l'ensemble des établissements de transformation de produits animaux qui ne répondront pas aux normes européennes, devront cesser leur activité dès le premier jour de l'adhésion, à moins qu'ils ne bénéficient d'une période transitoire pour procéder aux travaux nécessaires. Dans ce dernier cas, les produits issus de ces établissements feront l'objet d'un étiquetage spécial et ne pourront être vendus que sur le marché local. L'UE a été également ferme pour que la Croatie applique dès le premier jour de leur adhésion l'intégralité de l'acquis en ce qui concerne la lutte contre les maladies animales et la qualité des contrôles vétérinaires aux frontières ;

- enfin, la Croatie a dû procéder à des investissements importants pour assurer un haut niveau de sécurité sur les futures frontières extérieures de l'UE. Les contrôles aux frontières intérieures de l'UE entre le nouvel Etat et les Etats membres de l'espace Schengen seront cependant maintenus et la Croatie ne pourra adhérer à cet espace, qu'après que les Etats qui en sont membres auront donné leur accord.

L'UE a enfin mis en place un mécanisme de suivi renforcé afin de garantir l'état de préparation de la Croatie à la date fixée pour l'adhésion.

Ce mécanisme, qui devra porter une attention toute particulière aux questions de justice et de droits fondamentaux sans pour autant s'y limiter, permettra à la Commission d'évaluer, chapitre par chapitre, le respect par la Croatie des engagements pris au cours des négociations d'adhésion. Ces évaluations seront régulièrement portées à la connaissance du Conseil, sous la forme de tableaux et de rapports synthétiques, lui permettant de prendre « toutes les mesures nécessaires » en cas de manquement constaté.

En outre, l'Union, pourra, si cela s'avère nécessaire une fois que la Croatie sera devenue membre de l'Union, recourir aux mesures de sauvegarde prévues dans le traité d'adhésion (aux articles 37 à 39 de l'acte d'adhésion) et déjà contenues dans les traités de 2007 et de 2004.

D) Enfin, à 28, l'Union européenne sera plus forte pour peser sur la scène internationale. Entre autres, la politique commerciale commune, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en seront renforcées.

S'agissant de la PESC et de la PESD, le traité relatif à l'adhésion de la Croatie répond à la vision exigeante qu'a développée la France de la construction d'une Europe politique. Le nouvel adhérent n'a demandé aucune clause d'exemption vis-à-vis de ces politiques et, dans le cadre des négociations sur les chapitre « Relations extérieures » et « PESD », ils s'est engagé à reprendre l'intégralité de l'acquis, c'est à dire à respecter et à mettre en œuvre tous les actes juridiques de la PESC en vigueur, en particulier le code de conduite d'exportation d'armements, et à s'aligner sur les stratégies et actions communes de la PESC (notamment de sanctions à l'égard de certains pays tiers).

Enfin, la Croatie s'est engagée, au cours des négociations, à entretenir de bonnes relations avec ses voisins balkaniques et à favoriser, à terme, leur adhésion à l'Union européenne. Cet engagement a été confirmé lors de l'adoption par le Parlement croate, au second semestre 2011, d'une déclaration sur la promotion des valeurs européennes dans la région des Balkans.

En accueillant ce nouvel Etat membre, l'Union renforce également sa diversité culturelle et linguistique. Avec l'adhésion de la Croatie, Etat observateur au sein de l'Organisation internationale de la francophonie depuis 2004, la place du français dans l'Union pourrait être renforcée. En Croatie, 6,2% de la population serait ainsi francophone et ce chiffre a vocation à augmenter, notamment au sein des sphères dirigeantes : Zagreb ayant, en 2009, choisi la France comme partenaire privilégié pour la mise en œuvre des réformes du système éducatif dans la perspective de l'adhésion à l'UE, le nombre d'étudiants apprenant le Français devrait connaître une importante progression dans les années à venir. De même, la Croatie s'est engagée, depuis 2006, dans une politique de formation au Français pour près de 1500 fonctionnaires. Symbole de cette proximité croissante, une saison culturelle croate se déroulera en France au second semestre 2012.

L'ensemble de ces dispositions permettra ainsi à l'Union de poursuivre la construction d'une Europe politique, en faveur de laquelle la France s'est toujours fortement engagée.

1) Conséquences économiques

Situation économique de la Croatie

Avec 4,3 millions d'habitants et un PIB (2011) de 47 Mds d'euros, la Croatie pèse d'un poids limité dans l'ensemble de l'Union européenne : 0,8 % de sa population, 0,3 % de son PIB et 1,3 % de la superficie.

Aucune caractéristique exceptionnelle ou avantage comparatif notable ne distingue économiquement et commercialement la Croatie. Pas de réserves d'hydrocarbures importantes, ni de gisements miniers particuliers. Pas de failles structurelles majeures. La Croatie est importatrice nette d'énergie et de biens agricoles. Le revenu par habitant atteint 65 % de la moyenne UE, très au-dessus des autres pays issus de l'ex-Yougoslavie (à l'exception de la Slovénie, Etat-membre depuis 1994). Le commerce extérieur est tourné à 65 % vers l'Union.

Les dépôts et crédits bancaires sont en euros à plus de 70 %, plus de 90 % des actifs bancaires sont aux mains de 7 banques européennes, la politique monétaire de bande étroite est implicitement calée sur l'euro. A côté de quelques grandes entreprises privées performantes, comme Agrokor (Agro-industrie) il existe un secteur public productif moyennement performant. On compte 682 entreprises avec une participation de l'Etat au capital, dont certaines de premier plan comme INA (Energie) ou HEP (Electricité). Le résultat consolidé du secteur public est déficitaire.

Les chantiers navals (de 12 à 14 % des exportations), fortement subventionnés, constituent un exemple de l'impératif de restructuration. Le traité d'adhésion prévoit la possibilité pour la Commission européenne de réclamer à la Croatie les subventions qu'elle aurait versées depuis 2006, assorties d'intérêts, après le 1er juillet 2013, dans l'hypothèse où les conditions de règlement du dossier comprises dans l'annexe VIII du traité d'adhésion ne seraient pas respectées. Cela concerne la conclusion des contrats de privatisation, la mise en oeuvre effective de l'apport de 40 % des subventions publiques depuis 2006, et les objectifs de réduction de production.

L'économie informelle est estimée à 25 % du PIB par la Banque centrale. Le taux d'activité est de seulement 54 %, proche de l'Italie. (64 % pour la moyenne UE). Le pays dispose d'infrastructures autoroutières de premier plan, de grandes villes (Zagreb ; Split), d'un port en eau profonde (Rijeka), à la base du corridor transeuropéen V-b jusqu'à la frontière hongroise. L'Istrie et la côte dalmate attirent chaque année environ 9 millions de touristes. La Croatie est dotée de bases industrielles (Transport ; turbines ; armement ; automobile) mais d'un potentiel industriel à l'exportation 4 fois inférieur à la Slovaquie.

Conséquences pour l'Union européenne

Dans le contexte actuel, un devoir de vigilance réciproque, désormais institutionnalisé au sein de la zone euro, s'impose. Par sa politique monétaire, la Croatie cherche à se positionner à terme pour une adoption de l'euro. En conséquence, le suivi de ses performances dans le cadre de la nouvelle procédure de surveillance budgétaire mérite une attention particulière.

La capacité de la Croatie à moderniser son économie pour lui permettre d'améliorer sa compétitivité et sa productivité sera également un élément déterminant. Il convient à ce sujet de noter que la restructuration des chantiers navals, qui constitue un des engagements majeurs de la Croatie auprès de l'Union européenne et qui devra être achevée au 1^{er} juillet 2013, continue actuellement à rencontrer d'importantes difficultés.

Il est toutefois permis de penser que, malgré le contexte de crise générale, les Croates disposent des atouts et du potentiel pour atteindre le niveau de revenu de leurs voisins slovènes, qui est sensiblement supérieur.

Conséquences pour la France

L'adhésion coïncide avec une montée en puissance des investissements directs français en Croatie. Bien que la France reste loin derrière un pays comme l'Autriche, qui représente 25 % du stock total d'investissements directs étrangers (IDE) en Croatie, la position française s'est nettement renforcée pour atteindre 7 à 8 % de ces investissements, avec notamment l'obtention de contrats publics très importants (Aéroport de Zagreb ; extension des autoroutes d'Istrie).

Bouygues, Alstom, Atos, Lactalis, Société Générale, BNP-Paribas, St Jean Industries, et bientôt Aéroports de Paris (ADP) font partie des principaux investisseurs et les entreprises françaises emploient plus de 8000 personnes en Croatie. La dynamique d'adhésion a ainsi un impact largement favorable auprès des entreprises françaises, parfois rebutées jusqu'alors par des questions d'intelligibilité du marché. Il convient cependant de noter que l'adhésion pourrait avoir un impact négatif sur certaines filiales de ces entreprises, puisque la Croatie sortira du CEFTA (Central European Free Trade Agreement) au 1^{er} juillet 2013, et que ses exportations vers la Serbie ou la Bosnie-Herzégovine seront en conséquence soumises à des droits de douane. Certains (notamment Lactalis) envisagent donc de modifier leur implantation pour tenir compte de ces nouveaux coûts.

Par ailleurs, le commerce bilatéral français avec la Croatie est structurellement excédentaire.

2) Conséquences financières

Conséquences pour l'Union européenne

Les éléments financiers concernant l'impact financier de l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne ont été agréés lors de la CIG du 30 juin 2011, dans le cadre de la clôture du chapitre 33 des négociations d'adhésion, « dispositions budgétaires et financières ».

Le tableau ci-dessous permet de mesurer l'impact financier de l'adhésion de la Croatie pour 2013.

**PLAFONDS DE CREDITS LIES A L'ELARGISSEMENT
A LA CROATIE**

(En millions d'euros, prix courants)

	2013 (engagement)	Estimation de la part du budget total alloué à la Croatie	2013 (paiement)
1. Croissance durable	496.8	1,47	167,4
<i>1a – Compétitivité pour la croissance et l'emploi</i>	<i>47.4</i>	<i>0,64</i>	<i>17.6</i>
<i>1b – Cohésion pour la croissance et l'emploi</i>	<i>449.4</i>	<i>1,7</i>	<i>149.8</i>
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	20.4	0,07	12,1
<i>Dépenses de marché</i>	<i>9</i>	<i>0,04</i>	<i>9</i>
<i>Fonds européen pour la pêche</i>	<i>8.7</i>	<i>2,6</i>	<i>2.175</i>
<i>Autres soutiens dans le cadre de la PCP, programme Life +</i>	<i>2.7</i>		<i>0,9</i>
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	73.3	6,98	42,2
<i>3a – Liberté, sécurité et justice</i>	<i>2.1</i>	<i>0,3</i>	<i>1,1</i>
<i>Facilité Schengen</i>	<i>40</i>		<i>40</i>
<i>3b - Citoyenneté</i>	<i>2.2</i>	<i>0,63</i>	<i>1,1</i>
<i>Facilité transitoire</i>	<i>29</i>		<i>0</i>
4. l'UE en tant que partenaire mondial			77,6 (fonds IPA)
5. Administration	22	0,53	22
6. Compensations (Facilité de trésorerie)	75		75
Total des crédits d'engagements	687.5	0,93	
Sommes effectivement perçues par la Croatie			396,3

Pour les années suivantes, il est difficile de chiffrer cet impact à ce stade car le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE est en cours de négociation. Cependant, en mai 2012, la Commission réactualisera sa proposition de cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 pour tenir compte de l'évolution des hypothèses macro-économiques et pour intégrer le coût de l'entrée de la Croatie dans l'UE.

D'ores et déjà, on peut estimer que le coût pour le budget de l'Union pourrait être 3 à 4 fois supérieur au coût 2013 en 2014 et 2015 étant donné que la Croatie est en période de phasing-in. Ainsi, pour ce qui est des fonds structurels et fonds de cohésion comme en ce qui concerne la politique agricole commune, la Croatie touchera seulement 30 % de son enveloppe en 2013, 70 % en 2014, 90 % en 2015 et 100 % à partir de 2016.

D'après les chiffres fournis par la Commission, la contribution croate au budget de l'UE pourrait être de 267 M€ pour le deuxième semestre 2013. La direction du budget, comme le Treasury britannique, estime cette contribution à 247 M€ pour 6 mois (réévaluation prenant en compte un niveau de crédits de paiement votés pour 2013 en dessous et non au niveau des plafonds).

Si l'on considère que la contribution de la Croatie à l'UE sera de 247 M€ pour le deuxième semestre 2013, le coût net pour l'UE de l'entrée de la Croatie (hors Instrument d'aide de préadhésion qui était déjà budgété et qui représentera 77,6 M€ pour la période) devrait donc être de 71,7 M€ en 2013.

Conséquences pour la Croatie

Le solde net croate, qui prend en compte le versement de l'IPA, devrait donc être pour 2013 de 127,3 M€

Conséquences pour la France

La direction du budget estime que l'impact de l'adhésion croate sur la contribution française au budget de l'Union européenne pour l'année 2013 s'élèvera à 11,5 M€ (soit 16 % du coût global, ce qui correspond au taux de contribution de la France au budget UE).

3) Conséquences sociales

Conséquences en matière d'emploi

En matière de libre circulation des travailleurs, les ressortissants croates se verront appliquer, dès leur adhésion à l'UE, des mesures transitoires restrictives de l'accès au marché du travail par les Etats membres qui l'auront souhaité. Cette période transitoire d'une durée maximale de 7 ans est prévue par le traité d'adhésion sur un modèle identique au dispositif instauré lors des précédents élargissements de 2004 et de 2007. Ainsi, un ressortissant croate devra obtenir une autorisation spécifique pour venir travailler dans un Etat membre, si ce dernier applique des mesures restrictives à l'accès à son marché national du travail.

Les changements politiques qui font suite non seulement aux élections présidentielles mais également aux élections législatives en France ne permettent pas d'affirmer quelles orientations seront prises par le Ministre du travail, ni en ce qui concerne la mise en place de mesures transitoires à l'égard des travailleurs croates, ni pour l'élaboration éventuelle d'une liste des métiers pour lesquels la situation du marché de l'emploi en France ne serait pas opposable à un ressortissant croate. Pour mémoire, une liste des métiers en tension a été réalisée *ad hoc* pour les travailleurs bulgares et roumains et comporte actuellement 150 métiers.

En revanche, les travailleurs détachés pourront se prévaloir de la liberté de prestation de service (directive 96/71 relative au détachement transnational dans le cadre d'une prestation de service) et n'auront pas besoin d'obtenir une autorisation de travail telle que prévue pour les emplois directs.

Conséquences dans le secteur de la santé

En matière de liberté d'établissement, certaines incertitudes subsistent en raison du débat qui a concerné l'interprétation de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (plus particulièrement pour le métier de sage-femme). De nouvelles clarifications de la part des services juridiques de la Commission européenne semblent nécessaires pour évaluer avec précision les conséquences de l'adhésion croate dans ce domaine.

Comme le précisent l'article 18 de l'Acte d'adhésion et son annexe V, la Croatie bénéficiera d'un délai de 4 ans pour mettre en conformité les autorisations de mise sur le marché délivrées avant la ratification du traité d'adhésion avec la Directive 2001/83, instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain.

Bien qu'aucune référence explicite ne soit faite aux autres textes législatifs européens concernant les produits de santé, la sécurité de ces produits ou les mesures de surveillance (directive sur la transplantation d'organes, directive relative à la mobilité des patients, directive relative aux médicaments falsifiés, directive dispositifs médicaux ou encore directive sur la pharmacovigilance), la Croatie sera soumise, à compter de son adhésion, à l'intégralité de l'acquis communautaire en la matière.

4) Conséquences sécuritaires

Afin de satisfaire les critères des chapitres 23 (appareil judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (justice, liberté et sécurité) de l'acquis communautaire, les autorités croates ont renforcé leur coopération dans les domaines sensibles que sont les trafics de drogue et la lutte contre la corruption avec les pays de l'Union européenne et les organismes internationaux (Europol/Interpol/Frontex).

Toutefois, la sécurité intérieure des Etats membres de l'UE -dont la France- pourrait être affectée par ce type de criminalité au regard de la position géographique de la Croatie, partageant une large frontière avec les pays des Balkans occidentaux, zone de transit pour de nombreux trafics. De surcroît, l'échange d'informations se révèle difficile en l'absence d'un système national intégré de gestion du renseignement permettant leur centralisation.

Pour soutenir le processus de mise aux normes de la Croatie, un mécanisme de suivi renforcé (article 36 de l'acte d'adhésion) a été instauré, à l'initiative de la France et de l'Allemagne.

Outre la professionnalisation de la police, dont les efforts doivent s'accroître en matière de police judiciaire, de maintien de l'ordre, d'analyse et d'évaluation du risque, un suivi régulier devra être poursuivi dans certains secteurs clés (contrôles aux frontières, poursuite de la mise en place de nouveaux points de contrôle et leur équipement), assorti de critères concernant notamment le ratio des points de passage satisfaisant aux normes Schengen. Enfin, il convient d'engager une meilleure collaboration entre administrations croates (Intérieur et Défense), en particulier pour la surveillance maritime sur la côte adriatique.

Par ailleurs, le corps d'agents spécialisés qui a été créé pour lutter contre la corruption au sein de l'administration (PNUSOK), doit voir ses moyens maintenus afin de pouvoir continuer à avoir une action efficace. Enfin, il est indispensable que la loi sur la police permette la mise en place d'un système de recrutement, d'avancement et de sanctions équitables et transparents.

5) Conséquences environnementales

L'adhésion à l'Union Européenne de la Croatie n'entraînera aucune conséquence négative en matière environnementale.

La Croatie doit cependant réaliser un certain nombre de progrès dans les domaines suivants :

- en matière de traitement des déchets solides, d'importants progrès ont d'ores et déjà été réalisés, par le biais de projets financés notamment par des crédits de l'Union européenne et/ou par la Banque mondiale. Il reste cependant encore beaucoup à accomplir et le secteur des déchets demeure très sensible, en raison notamment de son exposition aux risques de corruption ;

- la pollution des cours d'eau reste problématique en Croatie : on peut ainsi noter l'eutrophisation des rivières dans l'est de la Slavonie, où la présence de nitrates et autres substances liées aux activités agricoles dépasse les normes autorisées ;

- des progrès sont également nécessaires en matière de traitement des eaux usées déversées dans la Sava, notamment ;

- certains problèmes de pollution des cours d'eau par les activités industrielles peuvent par ailleurs être constatés ;

- la pollution touche également certaines parties des eaux territoriales croates dans la Mer Adriatique, en raison notamment de remontées de pollution en provenance d'Albanie et du Monténégro ;

- enfin, bien que le principe du pollueur-payeur soit intégré dans la législation croate, sa mise en œuvre reste incomplète car soumise au cas par cas, en fonction des arbitrages rendus par les pouvoirs publics entre nécessité de protéger l'environnement et volonté de soutenir l'activité économique.

6) Conséquences juridiques et administratives

Conséquences pour la France

Les conséquences juridiques et administratives de l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne devraient être, comme lors des élargissements précédents, relativement limitées. En tout état de cause, cette adhésion ne devrait pas nécessiter de mesures dans l'ordre juridique interne, malgré l'existence d'accords bilatéraux franco-croates antérieurs au 1^{er} juillet 2013 qui se trouveront *de facto* vidés de leur substance.

La Cour de justice de l'Union européenne considère en effet que les dispositions résultants d'accords bilatéraux conclus entre un Etat membre et un Etat tiers ne peuvent continuer à s'appliquer, après l'adhésion de ce dernier, si elles se révèlent contraires au droit de l'Union (voir notamment l'arrêt « Exportur » du 10 novembre 1992). Cette position s'appuie sur l'article 30, paragraphe 3, de la Convention de Vienne sur le droit des traités en vertu duquel, lorsque toutes les parties [à un] traité antérieur sont également parties [à un] traité postérieur, sans que le traité antérieur ait pris fin ou que son application ait été suspendue en vertu de l'article 59, le traité antérieur ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur.

En outre, même dans l'hypothèse où des dispositions des traités bilatéraux sont équivalentes à des dispositions du droit de l'Union, la Cour de justice n'en considère pas moins que ces dernières dispositions s'appliquent en lieu et place des précédentes. En effet, quand il existe une disposition de droit de l'Union, la Cour ne saurait admettre que deux Etats membres appliquent entre eux une disposition conventionnelle, qui ne relève pas de l'ordre juridique de l'Union et qui échappe donc à sa compétence.

Il en résulte que, si les traités de l'Union et le droit dérivé pris en application de ces traités primeront, à compter de l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne, sur les dispositions contraires des accords franco-croates conclus avant cette adhésion, il n'y a pas pour autant une obligation de dénonciation (ou de renégociation) de ces accords.

Conséquences pour l'Union européenne

L'adhésion de la Croatie à l'Union européenne entrainera un certain nombre de conséquences institutionnelles qui sont exposées aux articles 9 à 14 et 19 à 26 de l'acte d'adhésion.

Conséquences pour la Croatie

Comme tous les nouveaux adhérents et conformément au critère explicité par le Conseil européen de Madrid en décembre 1995, la Croatie devra, à compter du 1^{er} juillet 2013, avoir transposé l'intégralité de la législation communautaire et mis en place toutes les structures administratives nécessaires pour faire face aux obligations découlant de son adhésion.

Certaines dérogations exposées dans l'acte d'adhésion lui ont cependant été accordées de façon temporaire au cours des négociations.

III. - HISTORIQUE DES NEGOCIATIONS

A) Les négociations avec la Croatie ont été ouvertes le 3 octobre 2005, sur la base des principes ensuite formalisés sous le vocable de « consensus renouvelé sur l'élargissement » par le Conseil européen de décembre 2006, qui prévoient notamment l'application d'une conditionnalité rigoureuse à chaque étape du processus de rapprochement européen et une attention particulière portée aux questions d'Etat de droit.

Le processus de négociation pour la Croatie a ainsi été plus exigeant que celui appliqué lors des élargissements précédents avec une augmentation du nombre de chapitres de l'acquis communautaire (qui est passé de 31 à 35, dont le nouveau chapitre 23 « pouvoirs judiciaires et droits fondamentaux », spécifiquement créé afin mieux préparer le pays candidat dans le domaine de l'état de droit) et l'utilisation du nouvel instrument des critères d'ouverture et de clôture des chapitres de négociation (afin de garantir la mise en œuvre concrète de l'acquis dans le pays). Les négociations ont été ouvertes progressivement sur les différents chapitres, une fois que le pays était considéré comme bien préparé dans le domaine en question. La Croatie aura au total été soumise à 23 critères d'ouverture (concernant 11 chapitres sur 35), et à 104 critères de clôture (pour 31 chapitres sur 35).

Après une première phase d'avancée rapide, les négociations ont été bloquées par la Slovénie en 2008/2009 pour des raisons liées au contentieux frontalier slovéno-croate (portant principalement sur la baie de Piran, zone maritime entourée des côtes italienne, croate et slovène, au nord de l'Istrie). Ce blocage a pu être levé après que les deux pays ont trouvé à l'automne 2009, avec l'appui de la Commission européenne et de la France (qui s'est impliquée sur ce dossier au-delà de sa Présidence du Conseil en 2008) un accord pour renvoyer leur différend frontalier à un tribunal d'arbitrage ad hoc. Les négociations ont pu reprendre dans la foulée, les difficultés majeures se concentrant sur les questions de concurrence, de corruption et de justice.

Le 24 juin 2011, le Conseil européen, s'appuyant sur une recommandation positive de la Commission, a appelé à une conclusion rapide des négociations avec la Croatie et c'est la Conférence intergouvernementale du 30 juin 2011 qui a procédé officiellement à la clôture d'un processus qui aura duré près de six ans.

La date-cible d'adhésion, fixée au 1^{er} juillet 2013, a été décidée lors de cette même Conférence intergouvernementale et a ensuite été inscrite dans le traité. Elle n'a cependant été endossée officiellement que par le Conseil Affaires générales du 5 décembre 2011.

B) Les négociations qui ont abouti au traité relatif à l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne ont été menées au sein d'une « conférence intergouvernementale » réunissant les vingt-cinq (puis les vingt-sept) Etats membres de l'Union d'une part, et la Croatie d'autre part. Sous l'égide du Conseil « Affaires Générales », les positions communes de l'Union ont été élaborées par les instances compétentes du Conseil (groupe « Elargissement », comité des Représentants permanents), sur la base de propositions de la Commission.

Le cadre de négociation étant celui d'une conférence intergouvernementale, l'unanimité des vingt-cinq (puis des vingt-sept) était requise avant de pouvoir présenter à la Croatie les positions communes de l'Union. Le traité d'adhésion est donc le fruit d'une double négociation, d'abord entre les Etats membres de l'Union, puis entre l'Union européenne et la Croatie.

Pour y procéder, l'acquis communautaire a été réparti en 35 chapitres, dont la reprise législative et l'application effective ont fait l'objet de négociations très poussées avec le pays candidat.

De l'ouverture des négociations en octobre 2005 à leur clôture en juin 2011, treize conférences bilatérales de négociations ont ainsi eu lieu au niveau des Ambassadeurs, Représentants permanents des États membres auprès de l'UE, et des négociateurs en chef du pays candidat (« CIG-suppléants ») et treize au niveau des Ministres des Affaires étrangères (« CIG-ministérielles »).

Le processus de négociation, qui a duré près de six ans, a été soutenu de manière importante par l'Union européenne afin d'aider la Croatie dans sa préparation à l'adhésion.

Entre 2001 et 2006, la Croatie a pu bénéficier de 490 millions d'euros d'aide sous la forme de plusieurs programmes :

- CARDS (« assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilité dans les Balkans », destiné à fournir une assistance aux pays d'Europe du Sud-Est en vue de leur participation au processus de stabilisation et d'association avec l'UE) ;

- PHARE (« Pologne, Hongrie Aide à la Reconstruction Economique », destiné au renforcement institutionnel et à la reprise de l'acquis) ;

- ISPA (« Instrument structurel de préadhésion », destiné au cofinancement d'infrastructures de transports et d'environnement, sur le modèle du Fonds de cohésion) ;

- SAPARD (« programme spécial d'aide à l'agriculture et au développement rural », sur le modèle du FEADER).

A partir de 2007, ces différents programmes ont été remplacés par un unique Instrument d'aide à la préadhésion (IPA) doté de 11,7 milliards d'euros pour la période 2007-2013 et au titre duquel la Croatie a reçu plus de 150 millions d'euros par an.

Au total, sur la période 2001-2013, la Croatie devrait ainsi avoir bénéficié de 1,56 milliard d'euros d'aide de préadhésion, soit environ 363 euros par habitants (à titre de comparaison, sur la période 1990-2006, la Bulgarie aura reçu 3,53 milliards et la Roumanie 6,8 milliards euros, soit environ 479 et 309 euros par habitant).

C) Plusieurs temps forts ont marqué les négociations ayant abouti au traité relatif à l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne :

- l'ouverture des négociations le 3 octobre 2005 puis l'ouverture progressive des différents chapitres ;

- la conclusion d'un accord, le 4 novembre 2009, entre la Croatie et la Slovénie pour renvoyer leur différend frontalier à un tribunal d'arbitrage *ad hoc*, accord qui a permis la reprise des négociations d'adhésion après un an de blocage de la part de la Slovénie;

- la recommandation de clôture des négociations faite par la Commission, le 10 juin 2011, sur la base de la proposition franco-allemande visant à introduire un mécanisme de monitoring entre la clôture des négociations et la date d'adhésion effective ;

- les conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2011 endossant politiquement la clôture des négociations d'adhésion avec la Croatie ;

- la Conférence intergouvernementale du 30 juin 2011 qui a procédé à la clôture officielle des négociations et a fixé l'objectif d'une adhésion de la Croatie au 1^{er} juillet 2013.

Conformément à l'article 49 du traité sur l'Union européenne, la Commission a ensuite rendu son avis favorable le 12 octobre 2011, suivie le 1^{er} décembre 2011 par l'avis conforme du Parlement européen, puis par la décision du Conseil Affaires générales du 5 décembre 2011 donnant formellement son accord à l'admission de la Croatie au sein de l'UE.

La cérémonie de signature du traité d'adhésion a eu lieu le 9 décembre 2011 à Bruxelles, avant l'ouverture du Conseil européen.

Pour la France, le traité d'adhésion a été signé par le Ministre délégué aux affaires européennes.

L'article 49 du traité sur l'Union européenne rappelle que « les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

Le traité relatif à l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne doit donc désormais être ratifié par les 27 Etats membres ainsi que par l'Etat candidat, les instruments de ratification devant être déposés au plus tard le 30 juin 2013.

La Croatie a procédé le 22 janvier à un référendum populaire en vue d'autoriser la ratification du traité par le Parlement. Les Etats membres de l'Union européenne ont, pour leur part, décidé de procéder à la ratification par voie parlementaire.

Il convient de noter que depuis la révision constitutionnelle opérée par la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005, l'article 88-5 de la Constitution impose que « *Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République.*

Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89.

[cet article n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1^{er} juillet 2004] ».

En l'espèce, la décision d'ouverture des négociations d'adhésion avec la Croatie ayant été prise au Conseil européen des 17-18 juin 2004, la présente loi n'a pas à être soumise à référendum.

IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS

Etat	Date de ratification	Date de dépôt des instruments de ratification
ALLEMAGNE		
AUTRICHE		08/08/2012
BELGIQUE		
BULGARIE	17/02/2012	19/04/2012
CHYPRE	03/05/2012	11/06/2012
DANEMARK		
ESPAGNE		
ESTONIE		24/10/2012
FINLANDE		
FRANCE		
GRECE		
HONGRIE	13/02/2012	22/03/2012
IRLANDE		08/10/2012
ITALIE	28/02/2012	10/04/2012
LETTONIE	22/03/2012	06/06/2012
LITUANIE	26/04/2012	20/06/2012
LUXEMBOURG		
MALTE	05/03/2012	02/04/2012
PAYS-BAS		
POLOGNE		
PORTUGAL		
REPUBLIQUE TCHEQUE		04/07/2012
ROUMANIE		02/08/2012
ROYAUME-UNI		
SLOVAQUIE	01/02/2012	19/03/2012
SLOVENIE		
SUEDE		
CROATIE	09/03/2012	04/04/2012

V. - DECLARATIONS OU RESERVES FRANÇAISES

Néant.

