

N° 845

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juillet 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur les négociations
d'adhésion à l'Union européenne avec l'Albanie et le Monténégro,*

Par M. Jean-François RAPIN, Mme Marta de CIDRAC, M. Louis-Jean de NICOLAÏ,
Mme Amel GACQUERRE, MM. Didier MARIE et Michaël WEBER,

Sénateurs et Sénatrices

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Rapin, *président* ; MM. Alain Cadec, Ronan Le Gleut, Mme Gisèle Jourda, MM. Didier Marie, Claude Kern, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Teva Rohfritsch, Mme Cathy Apourceau-Poly, MM. Cyril Pellevat, Louis Vogel, Mme Mathilde Ollivier, M. Ahmed Laouedj, *vice-présidents* ; Mme Marta de Cidracs, M. Daniel Gremillet, Mmes Florence Blatrix Contat, Amel Gacquerre, *secrétaires* ; MM. Georges Patient, Pascal Allizard, Jean-Michel Arnaud, Bruno Belin, François Bonneau, Mmes Valérie Boyer, Sophie Briante Guillemont, M. Pierre Cuypers, Mmes Karine Daniel, Brigitte Devésa, MM. Jacques Fernique, Christophe-André Frassa, Mmes Pascale Gruny, Nadège Havet, MM. Olivier Henno, Bernard Jomier, Mme Christine Lavarde, M. Dominique de Legge, Mme Audrey Linkenheld, MM. Vincent Louault, Louis-Jean de Nicolaï, Mmes Elsa Schalck, Silvana Silvani, M. Michaël Weber.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
AVANT-PROPOS	11
I. UNE DYNAMIQUE RENOUVELÉE POUR L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE, VU COMME UN INVESTISSEMENT GÉOSTRATÉGIQUE	13
A. LA PROCÉDURE D'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE : UNE SUCCESSION D'ÉTAPES À FRANCHIR.....	13
1. Les prérequis de l'adhésion à l'Union européenne.....	14
2. Une méthodologie revue en 2020, à la demande de la France.....	16
3. La procédure de ratification en France : des modalités particulièrement lourdes et encore jamais mises en œuvre, sur fond de réserves de l'opinion publique.....	17
B. L'ÉLARGISSEMENT, UN INVESTISSEMENT GÉOSTRATÉGIQUE REVENDIQUÉ PAR LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES.....	19
1. Des déclarations récurrentes au plus haut niveau en faveur de l'élargissement de l'Union	20
2. La capacité d'absorption et le besoin de réformes internes, deux dimensions trop souvent laissées de côté en pratique.....	21
3. L'adhésion graduelle et les garde-fous : une nouvelle dimension du débat, portée notamment par la France	23
C. NEUF PAYS CANDIDATS SUIVANT UNE DYNAMIQUE D'ADHÉSION VARIABLE ET UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE DE SOUTIEN AUX BALKANS OCCIDENTAUX	24
1. Une dynamique d'adhésion très variable selon les pays dont la candidature a été reconnue.....	24
2. Un dispositif de soutien aux Balkans occidentaux, dont la « perspective européenne » a été affirmée à de nombreuses reprises	25
II. L'ALBANIE : UNE AMBITION FORTEMENT RESSENTIE PAR LA DÉLÉGATION	27
A. DES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION QUI PROGRESSED RAPIDEMENT DEPUIS OCTOBRE 2024.....	27
1. « Pas de plan B » : la détermination absolue du Gouvernement albanais.....	27
2. Tous les chapitres de négociation sont désormais ouverts et les négociations progressent rapidement	28
B. DEUX ENJEUX MAJEURS : LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LE RESPECT DES RÈGLES EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT.....	29
1. La lutte contre la corruption : un enjeu majeur pour la crédibilité de la candidature de l'Albanie	29

<i>2. Le respect des règles environnementales européennes au défi du développement économique et de la stratégie de développement touristique</i>	<i>30</i>
---	-----------

EXAMEN EN COMMISSION.....	35
----------------------------------	-----------

L'ESSENTIEL

Une délégation de la commission des affaires européennes du Sénat s'est rendue en Albanie et au Monténégro, du 14 au 17 juin 2026, afin de faire le point sur les négociations d'adhésion à l'Union européenne en cours avec ces deux pays, les plus avancés dans le processus parmi les pays candidats.

Ce déplacement intervenait dans un contexte politique et institutionnel particulièrement dense :

- quelques jours après la tenue du sommet entre l'Union européenne et Balkans occidentaux, qui s'est tenu à Tivat, au Monténégro, le 5 juin 2026 ;
- dans une séquence marquée par une mobilisation française sans précédent, à tous les niveaux, en direction de ces deux pays ;
- après les prises de position de certains États membres, dont la France, appelant à prévoir des garde-fous en cas d'adhésion de nouveaux États membres.

Le rapport d'information précise la procédure et la dynamique à l'œuvre concernant l'élargissement de l'Union européenne et apporte un éclairage sur les négociations en cours avec l'Albanie et le Monténégro.

I. UNE DYNAMIQUE RENOUVELÉE EN FAVEUR DE L'ÉLARGISSEMENT, VU COMME UN INVESTISSEMENT GÉOSTRATÉGIQUE

A. LA PROCÉDURE D'ADHÉSION À L'UE : UNE SUCCESSION D'ÉTAPES À FRANCHIR

Depuis la signature par six États, le 25 mars 1957, du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, entré en vigueur le 1er janvier 1958, sept élargissements et un départ ont eu lieu, chacun d'eux entraînant des modifications dans le fonctionnement de l'Union européenne.

L'article 49 du traité sur l'Union européenne (TUE) stipule que tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union.

L'article 2 du traité sur l'Union européenne stipule que l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Des critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte, le processus d'adhésion comprenant plusieurs étapes.

La méthodologie du processus d'adhésion a été revue à l'initiative de la France, en 2020, afin de le rendre plus prévisible, plus crédible et plus dynamique, en le soumettant à un pilotage politique plus déterminé et en intégrant un principe de réversibilité.

Une fois que les conditions de l'admission d'un nouvel État membre et les adaptations que cette admission entraîne font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur, l'article 49 du TUE précise que cet accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

S'agissant de la France, l'article 88-5 de la Constitution dispose que tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État 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 français peut autoriser l'adoption du projet de loi par le Parlement réuni en Congrès, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Cette procédure solennelle et lourde serait mise en application pour la première fois lors de la prochaine adhésion d'un État à l'Union européenne, la ratification de l'adhésion de la Croatie, dernier État membre à avoir adhéré à l'Union en 2013, ayant fait l'objet d'une approbation par les deux assemblées du Parlement français à la majorité simple. Selon les résultats d'un Eurobaromètre de septembre 2025, la France est l'un des États membres dont la population est la plus réservée vis-à-vis de l'élargissement.

B. L'ÉLARGISSEMENT : UN INVESTISSEMENT GÉOSTRATÉGIQUE REVENDIQUÉ PAR LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Les institutions européennes réaffirment régulièrement l'importance du processus d'élargissement, désormais présenté comme un investissement géostratégique.

La commission des affaires européennes du Sénat met de son côté l'accent sur la **capacité d'absorption** de l'Union et le **besoin de réformes internes** à celle-ci, préalablement à l'élargissement, faute de quoi l'Union européenne risque de ressortir affaiblie.

Elle partage également l'approche de plusieurs États membres, dont la France, qui plaident en faveur de **clauses de sauvegarde**, notamment une clause de non-régression pour réagir rapidement en cas de violation des droits fondamentaux et des principes démocratiques, mais aussi d'une limitation temporaire du droit de veto et de l'introduction des périodes transitoires pour atténuer les perturbations liées à l'adhésion d'un nouvel entrant.

C. NEUF PAYS CANDIDATS ET UNE DYNAMIQUE TRÈS VARIABLE

Neuf pays sont officiellement candidats pour entrer dans l'Union européenne : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Macédoine du Nord, la Moldavie, le Monténégro, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine. Le Kosovo a déposé sa candidature en 2022 mais n'a pas encore été reconnu en tant qu'État candidat par l'Union européenne.

Le tableau qui suit retrace les situations des différents pays candidats, au mois de juillet 2026.

Situation des pays candidats au regard du processus d'adhésion : les principales dates

Pays candidat	Date d'introduction de la demande d'adhésion	Date de reconnaissance de la candidature	Début des négociations d'adhésion	Etat des négociations en juillet 2026
Albanie	avril 2009	juin 2014	juillet 2022	33 chapitres ouverts (tous) 3 chapitres provisoirement clos
Bosnie-Hezégovine	février 2016	décembre 2022	-	-
Géorgie	mars 2022	décembre 2023	-	processus suspendu
Moldavie	mars 2022	juin 2022	juin 2024	2 blocs de chapitres ouverts
Monténégro	décembre 2008	décembre 2010	juin 2012	33 chapitres ouverts (tous) 18 chapitres provisoirement clos
Macédoine du Nord	mars 2004	décembre 2005	juillet 2022	Examen analytique de l'acquis (screening) achevé
Serbie	décembre 2009	mars 2012	janvier 2014	22 chapitres ouverts 2 chapitres provisoirement clos
Turquie	avril 1987	décembre 1999	octobre 2005	16 chapitres ouverts 1 chapitre provisoirement clos Négociations à l'arrêt depuis 2018
Ukraine	février 2022	juin 2022	juin 2024	2 blocs de chapitres ouverts

Source : commission des affaires européennes, à partir des données de la publication
« State of play, EU accession negotiations, July 2026 »

L'Albanie et le Monténégro, comme les autres pays candidats des Balkans occidentaux, ont pu bénéficier de **différents mécanismes de soutien** en vue de l'adhésion à l'Union européenne.

II. L'ALBANIE : UNE DÉTERMINATION FORTEMENT RESSENTIE PAR LA DÉLÉGATION

A. DES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION QUI PROGRESSED RAPIDEMENT DEPUIS OCTOBRE 2024

L'adhésion à l'Union européenne est une priorité politique absolue pour le gouvernement albanais. Celui-ci souhaite conclure rapidement les négociations d'adhésion, d'ici la fin de l'année 2027, ce qui constitue un objectif ambitieux.

Les négociations d'adhésion se sont nettement accélérées depuis deux ans. L'ensemble des 33 blocs de négociations sont ouverts et 3 chapitres étaient provisoirement clos en juillet 2026 : ceux relatifs aux relations extérieures, à l'éducation et à la culture ainsi qu'à la science et à la recherche.

La validation de l'IBAR : une étape importante

La huitième conférence intergouvernementale a permis, le 26 mai 2026, de confirmer que l'Albanie a, dans l'ensemble, respecté les critères provisoires du groupe de chapitres 1 : « Fondamentaux », qui couvre notamment le fonctionnement des institutions démocratiques, la réforme de l'administration publique, les chapitres relatifs à l'État de droit et les critères économiques.

Cette validation de ce qui est connu comme « l'IBAR », c'est-à-dire le rapport d'évaluation des critères intermédiaires du bloc des fondamentaux, est une étape importante qui permet de fixer les critères de clôture définitive de ce bloc et donc de commencer la clôture provisoire des autres chapitres.

Tout en reconnaissant les efforts accomplis par l'Albanie en ce domaine, l'Union européenne appelle à poursuivre les réformes, quatre priorités étant définies :

- la liberté des médias ;
- la mise en œuvre de la réforme de la justice ;
- la lutte contre la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants ;
- la lutte globale contre la corruption, notamment dans les marchés publics).

La délégation sénatoriale a pu mesurer la détermination des autorités albanaises, tant au Parlement qu'au cours des échanges avec la ministre d'État, négociatrice en chef.

Au-delà de la phase des négociations, la délégation sénatoriale a fait part aux autorités albanaises de sa vigilance quant à la **soutenabilité du rythme des réformes engagées** ainsi qu'à la **capacité administrative de l'Albanie de les mettre en œuvre dans la durée.**

B. DEUX ENJEUX MAJEURS : LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LE RESPECT DES RÈGLES EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

La réforme de la justice et la lutte contre la corruption sont des enjeux majeurs pour l'Albanie, malgré les efforts déjà accomplis, comme le processus de contrôle de l'intégrité des magistrats ou la mise en place d'un parquet spécial anti-corruption. L'amélioration de la qualité de la justice constitue un autre axe central de réforme.

Le deuxième grand enjeu perçu par la délégation sénatoriale lors de son déplacement en Albanie concerne **l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement** au regard de l'objectif de développement touristique de l'Albanie.

Lors des échanges avec les différentes autorités et administrations, tant nationales qu'européennes, **la délégation sénatoriale a fait valoir l'importance du respect de ce chapitre**, en soulignant qu'outre l'enjeu de la préservation des sites naturels, de lourds investissements seraient certainement nécessaires pour respecter les normes européennes. L'Albanie pourrait ainsi demander des **périodes transitoires** en matière d'environnement, mais aussi le cas échéant en matière d'agriculture, afin de moderniser et de mettre aux normes européennes les exploitations.

III. LE MONTÉNÉGRO : 28^E ÉTAT MEMBRE EN 2028 ?

A. LE PAYS LE PLUS AVANCÉ DANS LE PROCESSUS D'ADHÉSION

Le Monténégro est le pays candidat le plus avancé dans les négociations d'adhésion. Depuis l'ouverture des négociations d'adhésion, en juin 2012, les 33 chapitres de négociation ont été ouverts et, désormais, depuis la 28^{ème} conférence d'adhésion qui s'est tenue le 14 juillet 2026, 18 chapitres sont provisoirement clos, les quatre derniers en date portant sur la libre circulation des travailleurs, sur la protection de la santé et des consommateurs, sur la politique de la concurrence et sur l'union douanière.

L'ambition des autorités du Monténégro est très forte, puisque leur but est de **clure l'ensemble des chapitres d'ici la fin de l'année 2026**, ou au plus tard au tout début de l'année 2027, puis d'intégrer l'Union en 2028.

Le 22 avril 2026, le Conseil a autorisé la création d'un **groupe de travail chargé de préparer le traité d'adhésion du pays**. S'il s'agit d'une étape technique, la dimension symbolique est toutefois réelle puisqu'elle témoigne de la dynamique positive du Monténégro sur le chemin de l'adhésion. De fait, les groupes techniques se réunissent de manière très régulière.

Le traité d'adhésion en cours de négociation avec le Monténégro revêt une **importance particulière**, au-delà des problématiques propres à ce pays, car il aura valeur de test pour tous les autres pays candidats. Il doit donc être suivi avec la plus grande attention.

B. LES PRINCIPAUX ENJEUX DES NÉGOCIATIONS RESTANT À MENER

Si le Monténégro a accompli des progrès très significatifs dans de nombreux domaines, des réformes indispensables restent à mener en matière d'indépendance de la justice, d'État de droit ainsi que de lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

Les capacités administratives de reprise puis de mise en œuvre du droit de l'Union européenne dans la durée, y compris sur le terrain, dans les collectivités locales, sont un sujet de préoccupation relayé par la délégation sénatoriale.

Celle-ci a également pu constater que le **respect des règles environnementales européennes** constitue un autre sujet important de préoccupation, tout comme c'était le cas en Albanie. Il est à cet égard probable que les autorités du Monténégro négocient une **clause transitoire** pour la reprise de l'acquis de l'Union en matière environnementale, les coûts étant trop importants à court terme pour le pays. La **gestion de l'eau et de l'assainissement**, de même que **la protection du littoral et la préservation des zones protégées**, apparaissent des enjeux majeurs.

Le Monténégro doit donc poursuivre les efforts qu'il mène avec une indéniable détermination, **en prenant garde**, plus que jamais dans cette phase finale, **aux opérations de déstabilisation** qui pourraient être menées par des puissances ou des acteurs étrangers.

AVANT-PROPOS

Une délégation de la commission des affaires européennes du Sénat¹ s'est rendue en Albanie et au Monténégro, du 14 au 17 juin 2026, afin de faire le point sur les négociations d'adhésion à l'Union européenne en cours avec ces deux pays, les plus avancés dans le processus les plus avancés dans le processus parmi les pays candidats, même s'ils n'en sont pas au même stade.

Ce déplacement intervenait dans un contexte politique et institutionnel particulièrement dense :

- quelques jours après la tenue du sommet entre l'Union européenne et Balkans occidentaux, qui s'est tenu à Tivat, au Monténégro, le 5 juin 2026 ;
- dans une séquence marquée par une mobilisation française sans précédent, à tous les niveaux, en direction de ces deux pays ;
- après les prises de position de certains États membres, dont la France, appelant à prévoir des garde-fous en cas d'adhésion de nouveaux États membres.

Le présent rapport d'information précise la procédure et la dynamique à l'œuvre concernant l'élargissement de l'Union européenne et apporte un éclairage sur les négociations en cours avec l'Albanie et le Monténégro.

¹ Cette délégation était ainsi composée : M. Jean-François Rapin, président, Mme Amel Gacquerre, M. Louis-Jean de Nicolaïj, M. Didier Marie, M. Michaël Weber et Mme Marta de Cidrac, présidente du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux.

I. UNE DYNAMIQUE RENOUVELÉE POUR L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE, VU COMME UN INVESTISSEMENT GÉOSTRATÉGIQUE

A. LA PROCÉDURE D'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE : UNE SUCCESSION D'ÉTAPES À FRANCHIR

Depuis la signature par six États, le 25 mars 1957, du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958, sept élargissements et un départ ont eu lieu, chacun d'eux entraînant des modifications dans le fonctionnement de l'Union européenne.

Évolution du nombre d'États membres de l'Union européenne depuis sa création

Date d'adhésion à l'Union européenne (Communautés européennes)	Pays ayant adhéré ou quitté l'Union européenne	Nombre d'Etats membres de l'Union européenne
1er janvier 1958	Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas	6
1er janvier 1973	Danemark, Irlande, Royaume-Uni	9
1er janvier 1981	Grèce	10
1er janvier 1986	Portugal, Espagne	12
1er janvier 1995	Autriche, Finlande, Suède	15
1er mai 2004	Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie	25
1er janvier 2007	Bulgarie, Roumanie	27
1er juillet 2013	Croatie	28
31 janvier 2020	Départ du Royaume-Uni (Brexit)	27

Source : commission des affaires européennes

1. Les prérequis de l'adhésion à l'Union européenne

a) L'État demandeur doit respecter les valeurs de l'Union européenne

L'article 49 du traité sur l'Union européenne (TUE) stipule que **tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union.**

L'article 2 du traité sur l'Union européenne stipule que l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Ces valeurs ne sont pas « théoriques » : l'article 7 du TUE prévoit des **procédures spécifiques en cas de violation grave et persistante de ces valeurs**, pouvant aller jusqu'à la suspension de certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question.

En outre, pour la première fois dans un recours dirigé contre un État membre, le 21 avril 2026, dans l'affaire **C-769/22 - Commission/Hongrie**, la Cour de justice de l'Union européenne a notamment constaté une violation de l'article 2 du traité sur l'Union européenne. En l'espèce, la Cour a jugé qu'en adoptant une loi stigmatisant et marginalisant les personnes LGBTI+, la Hongrie a violé le droit de l'Union européenne. Elle ne pouvait pas valablement invoquer son identité nationale pour justifier l'adoption d'une loi méconnaissant les valeurs de l'Union.

b) Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen doivent être pris en compte

Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L'État demandeur adresse sa demande **au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité** après avoir consulté la Commission et après **approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.**

L'article 49 du TUE précise que les **critères d'éligibilité** approuvés par le Conseil européen sont pris en compte. En pratique, ces critères, dits « **critères de Copenhague** », ont été fixés par le Conseil européen lors de sa réunion des 21 et 22 juin 1993.

Ces critères peuvent être regroupés en trois catégories pour l'État demandeur :

- **les critères politiques** : l'existence d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect et la protection des minorités ;

- **les critères économiques** : l'existence d'une économie de marché viable et la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché ;
- **la capacité administrative et institutionnelle** à mettre en œuvre de façon effective l'**acquis communautaire** et la **capacité à assumer les obligations** découlant de l'adhésion à l'Union.

S'y ajoute un critère applicable à l'Union : **la capacité de l'Union à accueillir de nouveaux membres, tout en maintenant la dynamique de l'intégration européenne.**

Extrait des conclusions du Conseil européen des 21 et 22 juin 1993

« L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

« La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats ».

Une fois qu'un État a déposé sa demande d'adhésion et que sa demande, après avis de la Commission européenne, a été acceptée par tous les États membres de l'Union, le processus d'adhésion peut commencer.

Au-delà de l'octroi du statut de pays candidat, l'ouverture des négociations formelles d'adhésion nécessite également l'accord de l'ensemble des États membres de l'Union.

Le respect de ces critères nécessite une méthodologie poussée, qui a évolué en 2020 à l'initiative de la France (cf. *infra*). Une fois la candidature du pays à l'adhésion acceptée, le processus peut être très long : les négociations d'adhésion avec le Monténégro ont ainsi commencé en juin 2012 ; celles avec la Turquie, qui avait obtenu le statut de pays candidat en 1999, n'ont débuté qu'en 2005 et sont gelées depuis juin 2018.

Chaque année, la Commission européenne présente un rapport sur l'élargissement. Le Conseil fait alors le point sur les progrès accomplis et approuve généralement des conclusions, comme celles publiées le 16 décembre 2025 par la présidence danoise du Conseil, qui avaient reçu le soutien de 26 États membres.

Ces conclusions du 16 décembre 2025 de la présidence du Conseil sur l'élargissement ont souligné que *« les progrès de tous les partenaires qui aspirent à adhérer à l'UE continueront d'être évalués sur la base d'une conditionnalité équitable et rigoureuse et de leurs mérites propres – il s'agit d'une pierre angulaire des négociations d'adhésion, s'articulant autour de l'état de droit, de la démocratie et des droits fondamentaux »*.

Elles ont rappelé, en particulier, que *« L'adhésion à l'UE présuppose la capacité à en assumer pleinement toutes les obligations. Les progrès réalisés en ce qui concerne les fondamentaux demeurent le principal critère de référence à l'aune duquel sont mesurés les progrès accomplis sur la voie de l'adhésion à l'UE »*.

2. Une méthodologie revue en 2020, à la demande de la France

Auparavant, les négociations d'adhésion étaient déclinées en 35 chapitres, ouverts et clos au cas par cas, sans incitation, suivant un rythme essentiellement technique. Toute clôture d'un chapitre était irréversible.

Cette méthode a été jugée insatisfaisante, la France, en particulier, souhaitant la réviser afin de la rendre plus dynamique et de mieux prendre en compte les évolutions, positives mais aussi négatives, des chapitres de négociation, en intégrant une notion de réversibilité.

Le refus du Président de la République française, lors du Conseil européen d'octobre 2019, d'accepter l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie, tout en mentionnant son soutien « sans équivoque » à la « perspective européenne » des États des Balkans occidentaux, a servi d'accélérateur à l'évolution de la méthodologie de l'élargissement.

Le 5 février 2020, la Commission européenne a ainsi présenté une communication intitulée « Renforcer le processus d'adhésion - Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux », approuvée par le Conseil le 25 mars 2020.

La nouvelle méthodologie présentée par la Commission européenne, à l'unisson des demandes exprimées par la France, visait à **rendre le processus d'adhésion plus prévisible, plus crédible et plus dynamique**, en le soumettant à un pilotage politique plus déterminé et en intégrant un principe de réversibilité.

En lieu et place des 35 chapitres précédents, **33 chapitres répartis en 6 groupes thématiques sont désormais définis** : fondamentaux ; marché intérieur ; compétitivité et croissance inclusive ; programme environnemental et connectivité durable ; ressources, agriculture et cohésion ; relations extérieures.

Les négociations concernant chaque groupe thématique sont ouvertes globalement – une fois les critères d’ouverture remplis. La clôture provisoire de chaque chapitre est appréciée de manière autonome et fait l’objet d’une validation par le Conseil lors d’une conférence intergouvernementale. **Les négociations relatives au groupe des fondamentaux sont les premières ouvertes et les dernières clôturées**, les progrès en la matière dictant le rythme général des négociations.

La communication de la Commission européenne prévoyait également de **renforcer les incitations à effectuer des progrès** sur la voie de l’élargissement, notamment par le biais d’une accélération des mesures d’intégration et d’une augmentation des financements et des investissements en provenance de l’Union européenne.

C’est cette nouvelle méthodologie qui s’applique aux négociations en cours avec le Monténégro et l’Albanie.

La dernière communication de la Commission européenne sur l’élargissement, datant de novembre 2025, relève par ailleurs que *« Pour la période postérieure à l’adhésion, outre l’acquis de l’UE existant, les traités d’adhésion constituent un instrument permettant de veiller au maintien de cette dynamique positive. Les futurs traités d’adhésion devront contenir des garanties plus solides contre tout recul par rapport aux engagements pris dans le cadre des négociations d’adhésion, ainsi que l’obligation pour les nouveaux États membres de continuer à préserver et de rendre irréversibles les résultats obtenus dans le domaine de l’état de droit »*.

3. La procédure de ratification en France : des modalités particulièrement lourdes et encore jamais mises en œuvre, sur fond de réserves de l’opinion publique

Une fois que les conditions de l’admission d’un nouvel État membre et les adaptations que cette admission entraîne font l’objet d’un accord entre les États membres et l’État demandeur, l’article 49 du TUE précise que cet accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

S’agissant de la France, **l’article 88-5 de la Constitution** dispose que tout projet de loi autorisant la ratification d’un traité relatif à l’adhésion d’un État 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 français peut autoriser l’adoption du projet de loi par le Parlement réuni en Congrès, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Concrètement, **la procédure parlementaire permettant de ne pas avoir recours au référendum suppose donc trois votes à la majorité des trois cinquièmes** : un par chaque assemblée puis un du Parlement réuni en congrès.

Ainsi, à la fin du processus, il reviendra au peuple français, directement ou par la voie de ses représentants au Parlement, d'approuver ou non l'adhésion d'un nouvel État membre.

Cette procédure solennelle et lourde serait mise en application pour la première fois lors de la prochaine adhésion d'un État à l'Union européenne, la ratification de l'adhésion de la Croatie, dernier État membre à avoir adhéré à l'Union, ayant fait l'objet d'une approbation par les deux assemblées du Parlement à la majorité simple.

L'adhésion de la Croatie, la dernière à ne pas être concernée par les dispositions de l'article 88-5 de la Constitution

« La procédure de ratification d'un traité d'adhésion à l'Union européenne est, depuis la réforme constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, régie par l'article 88-5 de la Constitution qui conditionne toute adhésion à un accord de la population par référendum ou, depuis la nouvelle réforme du 23 juillet 2008, au vote favorable du Parlement à la majorité des trois cinquièmes. Cependant, l'article 88-5 ne s'appliquant qu'aux adhésions faisant suite à une Conférence intergouvernementale convoquée à partir du 1^{er} juillet 2004, il ne concerne pas l'adhésion de la Croatie qui fait suite à une conférence intergouvernementale convoquée par le Conseil européen des 16 et 17 juin 2004. Conformément à la procédure en vigueur à l'époque, ce sont donc les deux assemblées du Parlement qui devront autoriser la ratification du traité d'adhésion à la majorité simple ».

Source : extrait du rapport du Sénat n° 236 (2012-2013) – décembre 2012 – de M. Jean-Louis Carrère, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion de la République de Croatie à l' Union européenne

La lourdeur de cette procédure a pu susciter l'inquiétude de chercheurs¹ et de parties prenantes, comme a pu l'observer la délégation lors de ses échanges à Paris ou lors de son déplacement en Albanie et au Monténégro.

D'après l'Eurobaromètre sur les attitudes à l'égard de l'élargissement, publié par la Commission européenne en septembre 2025, à partir de données arrêtées au mois de février 2025, le soutien à l'adhésion du Monténégro s'élevait à 51 % à l'échelle de l'Union, contre 38 % de personnes opposées. Le soutien à l'adhésion de l'Albanie était moindre : 45 % de personnes favorables au niveau de l'Union, contre 44 % de personnes opposées. En France, le soutien était beaucoup plus faible : seulement 40 % de personnes favorables à l'adhésion du Monténégro et 37 % de personnes favorables à l'adhésion de l'Albanie.

¹ Institut Jacques Delors, Centre Grande Europe, Lukáš Macek, « Le référendum français sur les adhésions à l'UE : une bombe à retardement à désamorcer », mars 2026.

De manière générale, alors que l'Eurobaromètre mettait en avant des résultats favorables à l'élargissement à hauteur de 56 % à l'échelle de l'Union, en France, les résultats allaient dans le sens opposé, puisque 48 % des personnes interrogées y seraient défavorables, contre seulement 43 % de personnes favorables, 9 % des personnes interrogées ne se prononçant pas. Selon ces résultats, la France serait ainsi, avec la République tchèque, l'État membre dont la population est la moins favorable à l'élargissement, d'où l'importance de bien éclairer les enjeux.

B. L'ÉLARGISSEMENT, UN INVESTISSEMENT GÉOSTRATÉGIQUE REVENDIQUÉ PAR LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Dans un article publié dans *Politique étrangère*¹, le chercheur Sébastien Maillard affirmait que « *La problématique de l'élargissement, jusqu'ici vécue comme un accomplissement du projet européen, s'inscrit désormais dans un contexte international neuf. Ce dernier contraint l'Union européenne à dépasser les classiques dimensions juridique et géographique de sa réflexion, au profit d'une approche véritablement géopolitique de ses relations avec ses environnements* ».

C'est en effet cette approche géopolitique qui prédomine désormais dans les débats européens.

Dans son discours sur l'état de l'Union prononcé le 10 septembre 2025, la présidente de la Commission européenne relevait ainsi : « *Une Union plus vaste et plus forte est une garantie de sécurité pour nous tous. Et parce que pour l'Ukraine, pour la Moldavie et pour les Balkans occidentaux, l'avenir est au sein de notre Union. Faisons de la prochaine réunification de l'Europe une réalité !* ».

De son côté, le Conseil européen, dans ses conclusions du 18 décembre 2025, qualifie l'élargissement d'« *investissement géostratégique dans la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité* », reprenant ainsi les développements de la déclaration de Grenade du 6 octobre 2023.

Extrait de la déclaration de Grenade du 6 octobre 2023

« Nous, dirigeants de l'Union européenne, sommes réunis à Grenade pour entamer le processus de définition des grandes orientations et priorités politiques de l'Union dans les années à venir, et fixer ainsi une ligne d'action stratégique afin de façonner notre avenir commun dans l'intérêt de tous.

« Nous réaffirmons la promesse initiale du projet européen de garantir la paix, la stabilité et la prospérité pour nos citoyens, guidés par nos valeurs et principes, nos droits fondamentaux, la démocratie et l'État de droit.

¹ Sébastien Maillard, *Politique étrangère*, 4-2022 *L'élargissement de l'UE et la transformation du continent*.

(...)

« L'élargissement constitue un investissement géostratégique dans la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité. Il représente un moteur pour améliorer les conditions économiques et sociales des citoyens européens et réduire les disparités d'un pays à l'autre ; il doit aussi promouvoir les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée. Dans la perspective d'une Union élargie, tant l'UE que les futurs États membres doivent être prêts. Les pays qui aspirent à devenir membres doivent intensifier leurs efforts de réforme, en particulier dans le domaine de l'État de droit, conformément au caractère fondé sur le mérite du processus d'adhésion et avec l'aide de l'UE. Parallèlement, l'Union doit mettre en place en interne les travaux préparatoires et les réformes nécessaires. Nous fixerons nos ambitions à long terme ainsi que les moyens de les atteindre. Nous nous pencherons sur les grandes questions liées à nos priorités et politiques ainsi que sur notre capacité à agir. L'UE en sortira plus solide et la souveraineté européenne renforcée ».

1. Des déclarations récurrentes au plus haut niveau en faveur de l'élargissement de l'Union

Les 18 et 19 juin 2026, au lendemain du retour de la délégation sénatoriale d'Albanie et du Monténégro, les conclusions du Conseil européen ont affirmé que *« Compte tenu du nouvel élan que connaît le processus d'élargissement, et rappelant la déclaration de Grenade, le Conseil européen tiendra un débat stratégique sur l'élargissement et les réformes lors de sa réunion d'octobre 2026 »*.

Ces conclusions précisent, s'agissant spécifiquement des Balkans occidentaux – vocable qui ne soulève pas de difficulté au Monténégro mais qui n'est pas apprécié en Albanie, plusieurs interlocuteurs de la délégation ayant relevé que ce pays ne sent pas « balkanique » – que *« l'Union européenne continuera de travailler en étroite coopération avec les Balkans occidentaux et de soutenir leurs efforts de réforme sur la voie de l'adhésion à l'UE. Le Conseil européen reste déterminé à poursuivre l'intégration graduelle entre l'Union européenne et la région au cours du processus d'élargissement même, d'une manière réversible et fondée sur les mérites. »*

Ces notions d'intégration graduelle et de réversibilité, qui avaient été mises en avant par la France pour obtenir une révision de la méthodologie d'adhésion en février 2020, sont désormais au cœur des débats.

Pour de nombreux interlocuteurs de la délégation, l'année 2026 représenterait un « momentum » pour franchir des étapes significatives en vue de l'adhésion de pays candidats.

2. La capacité d'absorption et le besoin de réformes internes, deux dimensions trop souvent laissées de côté en pratique

Ces dimensions relatives à la capacité d'absorption de l'Union et au besoin de réformes internes sont régulièrement soulignées par la commission des affaires européennes du Sénat, qui les avait en particulier mises en avant devant la commissaire européenne à l'élargissement, Mme Marta Kos, lors de son audition du 30 octobre 2025¹.

Elles sont également portées par la Conférence des organismes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), qui réunit des représentants des commissions chargées des affaires européennes des différents États membres, du Parlement européen, ainsi que des pays candidats et de pays ayant un statut d'observateur. La contribution adoptée lors de la réunion plénière de Copenhague en décembre 2025, tout en soulignant l'importance stratégique de l'élargissement, avait été complétée à l'initiative de la délégation française afin d'intégrer de manière plus explicite cet enjeu des réformes internes. Le président de la commission des affaires européennes du Sénat l'avait également souligné avec force dans son intervention générale lors de la réunion des présidents de la COSAC à Nicosie, le 12 janvier 2026, en mettant l'accent « *sur la nécessité de conduire parallèlement et urgemment une réflexion approfondie sur les réformes internes que l'Union doit mener avant l'élargissement. On ne peut pas, on ne doit pas ignorer cet enjeu, faute de quoi nous en ressortirons collectivement affaiblis* ».

Extrait de la contribution de LXXIV^e COSAC Copenhague, 30 novembre – 2 décembre 2025

L'élargissement de l'UE et la nécessité de réformes internes

50. La COSAC se félicite des rapports d'élargissement 2025 de la Commission européenne. Elle réaffirme que l'élargissement de l'Union européenne constitue une priorité géopolitique et stratégique essentielle. Ce processus doit respecter les critères de Copenhague et suivre une approche fondée sur le mérite, offrant aux pays candidats un chemin clair et crédible vers l'adhésion. La COSAC se réjouit des progrès accomplis par plusieurs pays et soutient la proposition de la Commission européenne de renforcer les garde-fous contre tout recul dans les engagements pris, notamment en matière d'État de droit.

¹ <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20251027/euro.html#toc3>

51. La COSAC plaide pour un soutien financier et politique constant afin de faciliter la mise en œuvre effective des réformes nécessaires dans les pays candidats et souligne l'importance des projets de renforcement des capacités parlementaires.

52. La COSAC invite la Commission européenne à approfondir l'examen des possibilités d'une « intégration graduelle », fondée sur le mérite et réversible, vers l'adhésion à l'UE, permettant d'accorder certains avantages aux pays candidats en fonction de leurs progrès en matière de réformes, tout en préservant le processus décisionnel actuel de l'Union européenne.

53. La COSAC considère essentiel que l'UE poursuive les réformes internes nécessaires pour préparer l'Union et ses institutions à un élargissement et appelle la Commission européenne à présenter sans délai son rapport attendu sur une Union européenne prête pour l'élargissement, incluant des revues de politiques et des propositions de réforme. Sur cette base, la COSAC encourage les États membres à effectuer un examen approfondi des valeurs, politiques, budgets et gouvernance de l'UE afin d'identifier les ajustements nécessaires.

54. La COSAC rappelle que le fonctionnement démocratique des institutions, la protection des droits fondamentaux et le respect de l'État de droit constituent des conditions essentielles d'adhésion à l'Union européenne, et qu'ils doivent continuer de l'être après celle-ci. Elle considère qu'il est primordial, tant pour les pays candidats que pour les États membres, d'assurer un respect rigoureux de ces principes, qui distinguent clairement l'Union européenne des régimes autocratiques. Compte tenu des développements géopolitiques récents, la résilience des démocraties européennes est devenue encore plus urgente. La COSAC invite donc les institutions européennes à envisager des moyens de renforcer davantage les instruments existants destinés à protéger les droits fondamentaux, la démocratie et l'État de droit.

55. La COSAC souligne que l'allocation des fonds de l'UE, tant aux États membres qu'aux pays candidats, reste conditionnée au respect total de l'État de droit ainsi que des valeurs et principes fondamentaux de l'UE.

56. La COSAC réitère ses positions précédentes concernant la Géorgie, en soulignant que le bon fonctionnement de la démocratie, la tenue d'élections libres et le pluralisme politique constituent des conditions préalables à l'adhésion à l'Union européenne. Le respect de ces critères est essentiel pour que le peuple géorgien poursuive son chemin vers l'adhésion à l'UE. La COSAC constate que la Commission européenne considère désormais la Géorgie comme un pays candidat uniquement de nom.

Même si ces dimensions font pleinement partie du champ des réflexions européennes, force est de constater que **la Commission européenne tarde à proposer des réformes internes, pourtant indispensables**, en dépit des conclusions du Conseil européen du 18 décembre 2025 soulignant que *« l'Union doit mettre en place en interne les travaux préparatoires et les réformes nécessaires. L'Union européenne en sortira plus solide et la souveraineté européenne renforcée »* et l'invitant *« à présenter ses réexamens approfondis des politiques afin que ces travaux avancent en parallèle »* du processus d'élargissement.

La commission des affaires européennes, ainsi que l'a exprimé à plusieurs reprises son président, souligne la **nécessité de mener des réformes internes préalablement à l'élargissement, faute de quoi l'Union européenne risque la paralysie**, à un moment où elle doit plus que jamais affirmer sa puissance.

3. L'adhésion graduelle et les garde-fous : une nouvelle dimension du débat, portée notamment par la France

Si l'élan en faveur de l'élargissement est donc fort au sein des institutions de l'Union européenne, il serait dangereux pour la stabilité et la cohésion de l'Union de transiger sur le respect des critères d'adhésion ou de brader la procédure d'adhésion, quel que soit le pays concerné.

Certes, comme le soulignait la Commission européenne dans sa communication précitée de 2020, *« Des voix s'élèvent dans les États membres et les Balkans occidentaux en faveur d'un processus plus prévisible, garant d'une plus grande clarté quant aux attentes de l'Union à l'égard des pays concernés par l'élargissement aux différents stades du processus, et quant aux conséquences positives et négatives des progrès réalisés ou de l'absence de progrès »*. La délégation de la commission des affaires européennes qui s'est rendue en Albanie et au Monténégro a pu mesurer ce besoin de clarté pour éviter des malentendus, un sentiment de lassitude voire l'envie de se détourner de ce processus d'adhésion, cette envie pouvant être favorisée par des ingérences étrangères hostiles à l'Union européenne. Il faut donc assurément prendre garde aux signaux qu'on adresse à ces pays engagés dans un processus d'adhésion depuis de nombreuses années.

Pour autant, dans une Union qui affirme ses valeurs, **il apparaît de nécessaire de prévoir des mesures d'intégration graduelle et des garde-fous après l'adhésion**. Plusieurs États membres, dont la France, l'Allemagne et les pays du Bénélux, plaident en faveur de clauses de sauvegarde, notamment une clause de non-régression pour réagir rapidement en cas de violation des droits fondamentaux et des principes démocratiques, mais aussi d'une limitation temporaire du droit de veto et de l'introduction des périodes transitoires pour atténuer les perturbations liées à l'adhésion d'un nouvel entrant. **La commission des affaires européennes partage cette approche.**

C. NEUF PAYS CANDIDATS SUIVANT UNE DYNAMIQUE D'ADHÉSION VARIABLE ET UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE DE SOUTIEN AUX BALKANS OCCIDENTAUX

1. Une dynamique d'adhésion très variable selon les pays dont la candidature a été reconnue

Neuf pays sont officiellement candidats pour entrer dans l'Union européenne : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Macédoine du Nord, la Moldavie, le Monténégro, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine. Le Kosovo a déposé sa candidature en 2022 mais n'a pas encore été reconnu en tant qu'État candidat par l'Union européenne.

Situation des pays candidats au regard du processus d'adhésion : les principales dates

Pays candidat	Date d'introduction de la demande d'adhésion	Date de reconnaissance de la candidature	Début des négociations d'adhésion	Etat des négociations en juillet 2026
Albanie	avril 2009	juin 2014	juillet 2022	33 chapitres ouverts (tous) 3 chapitres provisoirement clos
Bosnie-Herzégovine	février 2016	décembre 2022	-	-
Géorgie	mars 2022	décembre 2023	-	processus suspendu
Moldavie	mars 2022	juin 2022	juin 2024	2 blocs de chapitres ouverts
Monténégro	décembre 2008	décembre 2010	juin 2012	33 chapitres ouverts (tous) 18 chapitres provisoirement clos
Macédoine du Nord	mars 2004	décembre 2005	juillet 2022	Examen analytique de l'acquis (screening) achevé
Serbie	décembre 2009	mars 2012	janvier 2014	22 chapitres ouverts 2 chapitres provisoirement clos
Turquie	avril 1987	décembre 1999	octobre 2005	16 chapitres ouverts 1 chapitre provisoirement clos Négociations à l'arrêt depuis 2018
Ukraine	février 2022	juin 2022	juin 2024	2 blocs de chapitres ouverts

Source : commission des affaires européennes, à partir des données de la publication « State of play, EU accession negotiations, July 2026 »

Le tableau qui précède montre que la dynamique du processus d'adhésion est très variable suivant les pays considérés.

Certains ont mis de nombreuses années à obtenir le statut de pays candidat tandis que d'autres l'ont obtenu rapidement ; pour deux pays candidats, la Bosnie-Herzégovine et la Géorgie, les négociations n'ont pas débuté. Celles avec la Turquie sont au point mort depuis 2018, tandis que d'autres, dont celles avec l'Albanie et le Monténégro, progressent très rapidement ces dernières années.

2. Un dispositif de soutien aux Balkans occidentaux, dont la « perspective européenne » a été affirmée à de nombreuses reprises

Comme le souligne la Commission européenne dans sa communication du 5 février 2020 intitulée « Renforcer le processus d'adhésion – Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux », *« depuis les sommets de Feira et de Thessalonique en 2000 et 2003, l'Union européenne et ses États membres n'ont eu de cesse d'affirmer leur soutien sans équivoque à la perspective européenne des Balkans occidentaux ».*

Extrait de la déclaration de Thessalonique du 21 juin 2023, à l'occasion du Sommet UE – Balkans occidentaux

« L'UE réaffirme son soutien sans équivoque à la perspective européenne qui s'offre aux pays des Balkans occidentaux. L'avenir des Balkans est dans l'Union européenne. L'élargissement en cours et la signature du traité d'Athènes en avril 2003 inspirent les pays des Balkans occidentaux et les encouragent à suivre la même voie menant au succès. La préparation de l'intégration dans les structures européennes et de l'adhésion à terme à l'Union européenne, par l'adoption des normes européennes, représente maintenant le grand défi à relever. La demande d'adhésion à l'UE présentée par la Croatie est actuellement examinée par la Commission. La rapidité de la progression vers cet objectif dépend des pays de la région.

« Les pays de la région partagent pleinement les objectifs de l'union économique et politique et ont hâte d'adhérer à une UE qui est plus forte dans l'action qu'elle mène pour atteindre ses objectifs essentiels et est plus présente dans le monde ».

Ce soutien politique s'est traduit par la mise en place d'un **processus de stabilisation et d'association (PSA)**. Celui-ci vise à stabiliser la région dans la perspective d'une future adhésion à l'Union des pays candidats et des candidats potentiels.

Une importance particulière est accordée à la coopération régionale, par exemple à travers le développement d'infrastructures et de réseaux et l'établissement d'une zone de libre-échange. Bien que le PSA fixe des objectifs politiques et économiques communs, les progrès de chaque pays sont évalués individuellement.

Des mesures de soutien économique et financier ont été prévues. Ainsi, un **plan économique et d'investissement pour les Balkans occidentaux** a été publié en 2020 dans le cadre du train de mesures de la Commission européenne pour l'élargissement. Dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027, **l'instrument d'aide de préadhésion III** (IAP III) permet d'octroyer des fonds pour renforcer la démocratie et l'état de droit, développer les économies de marché et aligner la législation nationale des partenaires du PSA sur l'acquis de l'UE et les normes pertinentes.

Le 8 novembre 2023, la Commission européenne a adopté un nouveau **plan de croissance pour les Balkans occidentaux** la période 2024-2027, complémentaire de l'IAP III. Doté de 6 milliards d'euros (2 milliards d'euros sous forme de subventions non remboursables et 4 milliards d'euros de prêts préférentiels octroyés par l'Union), ce plan de croissance vise à apporter à la région certains des avantages de l'appartenance à l'Union avant l'adhésion, en fonction de **programmes de réforme spécifiques** à chaque pays et avec des fonds qui ne sont **débloqués qu'après vérification** de la réalisation de ces réformes.

C'est en prenant en compte ce cadre général qu'il convient d'apprécier le processus de négociations en cours avec l'Albanie et le Monténégro.

II. L'ALBANIE : UNE AMBITION FORTEMENT RESSENTIE PAR LA DÉLÉGATION

A. DES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION QUI PROGRESSED RAPIDEMENT DEPUIS OCTOBRE 2024

1. « Pas de plan B » : la détermination absolue du Gouvernement albanais

L'Albanie, pays d'un peu plus de 2,3 millions d'habitants, a obtenu le statut de pays candidat en 2014 mais les négociations d'adhésion n'ont formellement débuté qu'en juillet 2022.

Le gouvernement albanais est dirigé par le Premier ministre Edi Rama depuis septembre 2013.

Membre de l'OTAN, l'Albanie partage les orientations de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne. L'Albanie a rompu ses relations diplomatiques avec l'Iran depuis 2022, à la suite de cyberattaques massives en lien avec la présence de l'Organisation des Moudjahidine du Peuple d'Iran.

L'Albanie présente des fondamentaux économiques solides, selon les conclusions du Fonds monétaire international publiées en décembre 2025. La croissance du PIB réel est estimée à 3,5 % en 2025 et 3,6 % en 2026, portée par la consommation intérieure et le tourisme. L'inflation reste maîtrisée et la dette publique est modérée, proche de 52-53 % du PIB, avec un déficit limité. Ces indicateurs traduisent une **stabilité macroéconomique favorable à l'intégration européenne**.

Le pays doit toutefois poursuivre les réformes structurelles, notamment pour améliorer la productivité, renforcer le marché du travail et consolider les institutions, afin d'assurer une convergence durable vers le marché unique européen.

Le Premier ministre Edi Rama a affirmé à plusieurs reprises l'absolue détermination du Gouvernement albanais à permettre au pays de rejoindre l'Union européenne. En marge du Sommet UE-Balkans occidentaux qui s'est tenu à Tivat, au Monténégro, le 5 juin 2026, il a ainsi déclaré : *« Nous sommes des fanatiques. Nous ne sommes pas comme les autres. Nous sommes les fanatiques de la foi européenne. Quoi qu'il en coûte, quoi qu'il arrive, nous restons enracinés dans la foi européenne. Et donc, pour nous, il n'y a pas de plan B, pas d'alternative, rien »*.

Cette « foi européenne » évoquée par le Premier ministre albanais est partagée par la population, qui soutient massivement, à hauteur de 86 % cette perspective, selon les données recueillies sur place,

L'adhésion à l'Union européenne est une priorité politique absolue. Le gouvernement albanais souhaite **conclure rapidement les négociations d'adhésion, d'ici la fin de l'année 2027**, ce qui constitue un objectif ambitieux.

La délégation sénatoriale a pu mesurer cette détermination des autorités albanaises, tant au Parlement qu'au cours des échanges avec la ministre d'État, négociatrice en chef qui supervise d'une main de fer la conduite du processus de négociations auprès des autres ministres.

Sur le plan administratif, quelque 1 400 fonctionnaires albanais participent au travail préparatoire à l'intégration dans l'UE, ce qui constitue un nombre important.

Au-delà de la phase des négociations, **la délégation sénatoriale a fait part aux autorités albanaises de sa vigilance quant à la soutenabilité du rythme des réformes engagées ainsi qu'à la capacité administrative de l'Albanie de les mettre en œuvre dans la durée**. L'ossature administrative mise en place dans le cadre des négociations d'adhésion semble à cet égard constituer un atout.

2. Tous les chapitres de négociation sont désormais ouverts et les négociations progressent rapidement

Les négociations d'adhésion se sont nettement accélérées depuis deux ans. Ainsi, huit conférences intergouvernementales se sont tenues entre octobre 2024 et mai 2026.

L'ensemble des 33 blocs de négociations sont ouverts et 3 chapitres étaient provisoirement clos en juillet 2026 : ceux relatifs aux relations extérieures, à l'éducation et à la culture ainsi qu'à la science et à la recherche.

La huitième conférence intergouvernementale a permis, le 26 mai 2026, de confirmer que **l'Albanie a, dans l'ensemble, respecté les critères provisoires du groupe de chapitres 1 : « Fondamentaux »**, qui couvre notamment le fonctionnement des institutions démocratiques, la réforme de l'administration publique, les chapitres relatifs à l'État de droit et les critères économiques.

Cette validation de ce qui est connu comme « l'IBAR », c'est-à-dire le rapport d'évaluation des critères intermédiaires du bloc des fondamentaux, est une **étape importante** qui permet de fixer les critères de clôture définitive de ce bloc et donc de commencer la clôture provisoire des autres chapitres.

Tout en reconnaissant les efforts accomplis par l'Albanie en ce domaine, l'Union européenne appelle à poursuivre les réformes, quatre priorités étant définies :

- la liberté des médias ;
- la mise en œuvre de la réforme de la justice ;
- la lutte contre la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants ;
- la lutte globale contre la corruption, notamment dans les marchés public).

B. DEUX ENJEUX MAJEURS : LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LE RESPECT DES RÈGLES EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Le déplacement de la délégation sénatoriale en Albanie a permis de mettre en évidence deux enjeux particulièrement importants pour la suite des négociations et la finalisation du processus d'adhésion.

1. La lutte contre la corruption : un enjeu majeur pour la crédibilité de la candidature de l'Albanie

La réforme de la justice et la lutte contre la corruption sont des enjeux majeurs pour l'Albanie, ce pays continuant, malgré les efforts accomplis et reconnus dans le rapport d'évaluation des critères intermédiaires du bloc des fondamentaux, de souffrir d'une image négative dans ce domaine.

Il faut souligner que des réformes importantes ont été menées. L'Albanie a mis en place un processus de « vetting », c'est-à-dire de **contrôle de l'intégrité des magistrats**, qui s'est traduit par la mise à l'écart d'un nombre important de magistrats¹.

Un **parquet spécial anti-corruption**, le SPAK, a également été instauré, afin de mener de manière résolue une offensive anti-corruption. En 2025, le SPAK a intensifié ses enquêtes de haut niveau, aboutissant à l'inculpation d'un ancien Président, d'un ex-Premier ministre, de douze maires et de huit députés.

¹ https://www.eeas.europa.eu/delegations/albania/overview-activity-vetting-bodies-until-15-september-2025_en

L'amélioration de la qualité de la justice constitue un autre axe central des réformes judiciaires. Un projet de réforme pénale est en cours d'examen. Un programme de modernisation de la formation judiciaire est en œuvre dans le cadre du projet de jumelage institutionnel européen piloté par l'École nationale de la magistrature française.

La lutte contre la corruption reste un dossier très sensible et, tel que l'a ressenti la délégation sénatoriale, **mal vécu** car les autorités albanaises peuvent avoir le sentiment qu'en dépit des efforts accomplis, les Albanais seraient perçus par certains comme « corrompus par essence », ce qui serait particulièrement dangereux, alors que les efforts menés sont réels.

Un dossier emblématique a toutefois brouillé l'image du Premier ministre Edi Rama : celui de Mme Balluku, ancienne vice-Première ministre et députée, mise en cause par le SPAK pour des faits supposés de violations de procédures d'appel d'offres.

Le Premier ministre s'en est séparé trop tardivement et a demandé à sa majorité de refuser la levée de l'immunité parlementaire, arguant que cela n'aurait pas d'impact sur le processus judiciaire, ce qui a terni son image.

A contrario, les autorités mettent en avant qu'une affaire comme celle-ci a été rendue possible grâce à l'efficacité du SPAK.

Le rapport d'évaluation des critères intermédiaires du bloc des fondamentaux (IBAR) « *souligne fermement qu'il est nécessaire que le pouvoir exécutif comme le pouvoir législatif de l'Albanie respectent totalement l'indépendance du pouvoir judiciaire et mettent pleinement en œuvre, en priorité, les décisions contraignantes de la Cour constitutionnelle, relevant des cas passés de mise en œuvre incomplète et tardive de décisions par les pouvoirs exécutif et législatif* ».

Cette crédibilité des procédures albanaises en matière d'indépendance de la justice, de lutte contre la corruption et de respect de l'État de droit est évidemment cruciale pour la suite du processus d'adhésion.

2. Le respect des règles environnementales européennes au défi du développement économique et de la stratégie de développement touristique

Le deuxième grand enjeu perçu par la délégation sénatoriale lors de son déplacement en Albanie concerne l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement au regard de l'objectif de développement touristique de l'Albanie.

Le Premier ministre Edi Rama souhaite orienter l'Albanie vers un tourisme haut de gamme et l'agence de l'aménagement du territoire, que la délégation a rencontrée, fait appel à de nombreux architectes de renom pour mener des projets de développement urbanistiques ambitieux, souvent en hauteur compte tenu de difficultés particulières liées à la propriété foncière au regard de l'histoire du pays. La numérisation du cadastre est un enjeu important.

Néanmoins, même si les projets peuvent individuellement être perçus comme positifs, et même si 25 % à 27 % du territoire albanais sont couverts par des zones de protection, l'ambition étant de parvenir à 30 % d'ici 2030, la délégation de la commission des affaires européennes exprime des **craintes concernant le risque de bétonisation du littoral et le respect de l'acquis communautaire en matière de protection de l'environnement** (chapitre 27) qui est un enjeu important en Albanie, tout comme au Monténégro.

La délégation a pu observer un projet intéressant de réaménagement du port de Durres pour y installer une marina de qualité, mais elle a également observé des projets de densification et de bétonisation du littoral moins heureux.

Surtout, un projet emblématique de développement touristique de luxe dans une zone protégée, porté par le gendre du président des États-Unis Trump, suscite une forte contestation populaire dont la délégation a pu mesurer l'ampleur lors de son déplacement.

Le **mouvement des « flamants roses »** conteste ainsi fortement ce projet. Fondé essentiellement sur des préoccupations environnementales et anti-système, il semblait faire l'objet de tentatives d'instrumentalisation politique de la part de nouveaux partis, mais il insaisissable et pacifique au moment où du déplacement de la délégation de la commission des affaires européennes.

Ce projet constitue un sujet de vigilance pour l'Union européenne. Le porte-parole de la Commission européenne a mis en garde les autorités albanaises et a fait valoir que *« L'Albanie devrait s'abstenir de toute action susceptible de compromettre le respect du critère de clôture, en l'occurrence le chapitre 27 [sur le respect des règles environnementales], et nous nous attendons donc à ce que les autorités albanaises agissent sans aucun délai »*.

Lors des échanges avec les différentes autorités et administrations, tant nationales qu'européennes, la délégation sénatoriale a fait valoir l'importance du respect de ce chapitre, en soulignant qu'**outre l'enjeu de la préservation des sites naturels, de lourds investissements seraient certainement nécessaires pour respecter les normes européennes**. L'Albanie pourrait ainsi demander des **périodes transitoires** en matière **d'environnement**, mais aussi le cas échéant en matière **d'agriculture**, afin de moderniser et de mettre aux normes européennes les exploitations.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes, réunie le 2 juillet 2026, a engagé le débat suivant :

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. - Nous nous réunissons ce matin pour aborder trois points. Je vous présenterai une communication en vue d'un rapport d'information sur les négociations d'adhésion avec l'Albanie et le Monténégro, à la suite du déplacement dans ces pays que nous avons effectué avec plusieurs collègues ; nous examinerons ensuite une proposition de résolution européenne (PPRE) que je vous présenterai avec Gisèle Jourda sur la proposition de règlement sur l'espace - le Space Act - ; Karine Daniel nous présentera enfin, en son nom et au nom de Bruno Belin qui est malheureusement empêché ce matin, une communication sur l'Omnibus de simplification et de renforcement des exigences en matière de sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.

J'en viens au premier point de notre ordre du jour. Avec Didier Marie, Amel Gacquerre, Louis-Jean de Nicolaÿ, Michaël Weber et Marta de Cidrac, en qualité de présidente du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux, nous nous sommes rendus en Albanie et au Monténégro, pour faire le point sur l'état des négociations d'adhésion et nous rendre compte de la situation sur place.

Il s'agit en effet des deux pays candidats les plus avancés sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne (UE).

Cette communication que je vous présente en notre nom à tous donnera lieu, si vous en êtes d'accord, à un rapport d'information que nous cosignerons. Je laisserai naturellement le soin à mes collègues de compléter mes propos si nécessaire.

Notre déplacement intervenait dans un contexte politique et institutionnel particulièrement dense : quelques jours après la tenue du sommet UE-Balkans occidentaux à Tivat, au Monténégro, le 5 juin ; dans une séquence marquée par une mobilisation française sans précédent, à tous les niveaux, en direction de ces deux pays ; et très peu de temps après la publication d'un non-papier franco-allemand sur l'élargissement puis les fuites dans la presse concernant un autre document soutenu par les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la France appelant à prévoir des garde-fous en cas d'adhésion.

Je rappelle en préambule que le 16 décembre 2025, les conclusions de la présidence du Conseil sur l'élargissement ont réaffirmé « l'importance géostratégique de l'élargissement en tant que contribution majeure à la paix, à la sécurité, à la stabilité et à la prospérité de l'Europe au XXI^e siècle ».

Elles soulignaient également que « les progrès de tous les partenaires qui aspirent à adhérer à l'UE continueront d'être évalués sur la base d'une conditionnalité équitable et rigoureuse et de leurs mérites propres - il s'agit d'une pierre angulaire des négociations d'adhésion, s'articulant autour de l'État de droit, de la démocratie et des droits fondamentaux ».

Elles rappelaient en particulier que « l'adhésion à l'UE présuppose la capacité à en assumer pleinement toutes les obligations. Les progrès réalisés en ce qui concerne les fondamentaux demeurent le principal critère de référence à l'aune duquel sont mesurés les progrès accomplis sur la voie de l'adhésion à l'UE ».

Le lendemain de notre retour se tenait une réunion du Conseil européen, les 18 et 19 juin. Les conclusions de ce Conseil européen ont affirmé que « compte tenu du nouvel élan que connaît le processus d'élargissement, et rappelant la déclaration de Grenade, le Conseil européen tiendra un débat stratégique sur l'élargissement et les réformes lors de sa réunion d'octobre 2026. »

Elles précisent, s'agissant spécifiquement des Balkans occidentaux - catégorie qui ne soulève pas de difficulté au Monténégro, mais qui n'est pas appréciée en Albanie, qui ne se sent pas « balkanique » - que « l'Union européenne continuera de travailler en étroite coopération avec les Balkans occidentaux et de soutenir leurs efforts de réforme sur la voie de l'adhésion à l'UE. Le Conseil européen reste déterminé à poursuivre l'intégration graduelle entre l'Union européenne et la région au cours du processus d'élargissement même, d'une manière réversible et fondée sur les mérites. » Des interlocuteurs albanais nous ont suggéré de changer l'appellation « Balkans occidentaux » en « Europe du Sud-Est ».

Ces notions d'intégration graduelle et de réversibilité, qui avaient été mises en avant par la France pour obtenir une révision de la méthodologie d'adhésion en février 2020, sont aujourd'hui au cœur des débats. La notion de réformes internes passe à mes yeux bien trop au second plan, j'y reviendrai.

Je rappelle enfin que l'article 49 du traité sur l'Union européenne (TUE) stipule que les conditions de l'admission d'un nouvel État membre et les adaptations que cette admission entraîne font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur, soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

En France, cette ratification nécessite soit un référendum, qui constitue la voie normale prévue par l'article 88-5 de la Constitution, soit, si chaque assemblée vote en ce sens une motion adoptée en termes identiques à la majorité des trois cinquièmes, un vote du Congrès à la majorité des trois

cinquièmes des suffrages exprimés. Je tiens à souligner ce point, car à la fin du processus, il reviendra au peuple français, directement ou par la voie de ses représentants que nous sommes, d'approuver ou non l'adhésion d'un nouvel État membre. Dans la situation politique française actuelle, un tel vote ne va pas de soi.

D'après l'Eurobaromètre sur les attitudes à l'égard de l'élargissement, publié par la Commission européenne en septembre 2025, à partir de données arrêtées au mois de février 2025, le soutien à l'adhésion du Monténégro s'élevait à 51 % à l'échelle de l'Union, contre 38 % de personnes opposées. Le soutien à l'adhésion de l'Albanie était moindre : 45 % de personnes favorables au niveau de l'Union, contre 44 % de personnes opposées. Mais en France, le soutien était beaucoup plus faible : seulement 40 % de personnes favorables à l'adhésion du Monténégro et 37 % de personnes favorables à l'adhésion de l'Albanie ; d'où l'importance pour nous de bien éclairer les enjeux.

Je commencerai par évoquer l'Albanie, pays d'un peu plus de 2,3 millions d'habitants, qui est par ailleurs membre de l'Otan et partage les orientations de la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

L'Albanie a rompu ses relations diplomatiques avec l'Iran depuis 2022, à la suite de cyberattaques massives en lien avec la présence de l'Organisation des moudjahiddines du peuple iranien. Le gouvernement albanais est dirigé par le Premier ministre Edi Rama depuis septembre 2013.

Le statut de pays candidat a été accordé en 2014, mais les négociations d'adhésion n'ont formellement débuté qu'en juillet 2022. Nous avons observé l'accélération du processus depuis deux ans. Ainsi, huit conférences intergouvernementales se sont tenues entre octobre 2024 et mai 2026. Désormais, l'ensemble des 33 blocs de négociations sont ouverts.

La huitième conférence a permis, le 26 mai dernier, de confirmer que l'Albanie a, dans l'ensemble, respecté les critères provisoires du groupe de chapitres 1 : « Fondamentaux », qui couvre notamment le fonctionnement des institutions démocratiques, la réforme de l'administration publique, les chapitres relatifs à l'État de droit et les critères économiques.

Cette validation de ce qui est connu comme l'IBAR (Interim Benchmark Assessment Report), c'est-à-dire le rapport d'évaluation des critères intermédiaires du bloc des fondamentaux, est une étape qui permet de fixer les critères de clôture définitive de ce bloc et donc de commencer la clôture provisoire des autres chapitres.

Le gouvernement albanais souhaite conclure rapidement les négociations d'adhésion d'ici à la fin de l'année 2027, ce qui constitue un objectif très ambitieux. Il fait de l'adhésion une priorité politique absolue, dans un pays où cette perspective recueille un soutien massif de la population - environ 86 %.

Nous avons pu mesurer, tant au Parlement qu'au cours des échanges que nous avons eus avec la ministre d'État, négociatrice en chef qui supervise d'une main de fer la conduite du processus auprès des autres ministres, la farouche détermination des autorités albanaises à avancer.

Je voudrais insister sur quelques points.

L'Albanie présente des fondamentaux économiques solides, selon les conclusions du Fonds monétaire international (FMI) publiées en décembre 2025. La croissance du PIB réel est estimée à 3,5 % en 2025 et 3,6 % en 2026, portée par la consommation intérieure et le tourisme. L'inflation reste maîtrisée et la dette publique est modérée, de l'ordre de 52 % à 53 % du PIB, avec un déficit limité. Ces indicateurs traduisent une stabilité macroéconomique favorable à l'intégration européenne.

Le pays doit toutefois poursuivre les réformes structurelles, notamment pour améliorer la productivité, renforcer le marché du travail et consolider les institutions, afin d'assurer une convergence durable vers le marché unique européen.

Nous avons perçu deux gros enjeux au cours de ce déplacement. Le premier concerne la lutte contre la corruption, alors que des cas importants ont été mis à jour récemment.

L'Albanie a mis en place un processus de vetting, c'est-à-dire de contrôle de l'intégrité des magistrats, qui s'est traduit par la mise à l'écart d'un nombre important de magistrats. Un parquet spécial anti-corruption, le SPAK, a également été instauré, afin de mener de manière résolue une offensive anti-corruption. L'amélioration de la qualité de la justice constitue un autre axe essentiel des réformes judiciaires. Un projet de réforme pénale est en cours. Un programme de modernisation de la formation judiciaire est en œuvre dans le cadre du projet de jumelage institutionnel européen piloté par l'École nationale de la magistrature française.

La lutte contre la corruption reste un dossier très sensible et, de ce que nous avons ressenti lors de certains de nos échanges, mal vécu, car les autorités albanaises peuvent avoir le sentiment qu'en dépit des efforts accomplis, les Albanais seraient perçus comme « corrompus par essence », ce qui serait dangereux.

Les efforts accomplis sont réels et soulignés par le rapport adopté par le Conseil de l'Union européenne en mai dernier.

Un dossier emblématique a toutefois brouillé l'image du Premier ministre Edi Rama : celui de Mme Balluku, ancienne vice-Première ministre et députée, mise en cause par le SPAK pour des faits supposés de violations de procédures d'appel d'offres. Le Premier ministre s'en est séparé trop tardivement et a demandé à sa majorité de refuser la levée de l'immunité parlementaire, arguant que cela n'aurait pas d'impact sur le processus judiciaire, ce qui a terni son image. A contrario, les autorités mettent en avant

qu'une affaire comme celle-ci a été rendue possible grâce à l'efficacité du SPAK.

Le rapport sur l'IBAR « souligne fermement qu'il est nécessaire que le pouvoir exécutif comme le pouvoir législatif de l'Albanie respectent totalement l'indépendance du pouvoir judiciaire et mettent pleinement en œuvre, en priorité, les décisions contraignantes de la Cour constitutionnelle, relevant des cas passés de mise en œuvre incomplète et tardive de décisions par les pouvoirs exécutif et législatif ».

Cette crédibilité des procédures albanaises en matière d'indépendance de la justice, de lutte contre la corruption et de respect de l'État de droit est évidemment cruciale.

Le deuxième sujet que je souhaite évoquer concerne l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement au regard de l'objectif de développement touristique de l'Albanie.

Le Premier ministre Edi Rama souhaite orienter l'Albanie vers un tourisme haut de gamme et l'agence de l'aménagement du territoire fait appel à de nombreux architectes de renom pour mener des projets de développement urbanistiques ambitieux, souvent en hauteur compte tenu de difficultés particulières liées à la propriété foncière au regard de l'histoire du pays. La numérisation du cadastre est un enjeu important - encore faut-il réussir à disposer des documents de base, qui font souvent défaut.

Néanmoins, même si les projets peuvent individuellement être perçus comme positifs, et même si 25 % à 27 % du territoire albanais sont couverts par des zones de protection, l'ambition étant de parvenir à 30 % d'ici à 2030, nous avons des craintes sur le risque de bétonisation du littoral et sur le respect de l'acquis communautaire en matière de protection de l'environnement (chapitre 27) qui est un enjeu important, ici comme au Monténégro. Nous avons vu un projet intéressant de réaménagement du port de Durrës pour y installer une belle marina, mais aussi observé, dans d'autres endroits des projets de densification et de bétonisation du littoral moins heureux...

Surtout, un projet emblématique de développement touristique de luxe, mené dans une zone protégée par le gendre du président Trump, Jared Kushner, suscite aujourd'hui une forte contestation populaire. C'est le mouvement des flamants roses, et nous nous sommes retrouvés au beau milieu des manifestants qui marchaient paisiblement sur l'autoroute le soir.

Le porte-parole de la Commission européenne a mis en garde les autorités albanaises et a fait valoir que : « L'Albanie devrait s'abstenir de toute action susceptible de compromettre le respect du critère de clôture, en l'occurrence le chapitre 27 [sur le respect des règles environnementales], et nous nous attendons donc à ce que les autorités albanaises agissent sans aucun délai. »

Fondé essentiellement sur des préoccupations environnementales et antisystèmes, le mouvement fait l'objet de tentatives d'instrumentalisation politique de la part de nouveaux partis, mais il restait insaisissable et pacifique au moment où nous nous y trouvions.

Enfin, nous avons fait part de notre vigilance quant à la soutenabilité du rythme des réformes engagées ainsi qu'à la capacité administrative de l'Albanie de les mettre en œuvre dans la durée.

Les échanges que nous avons eus avec la ministre d'État, négociatrice en chef, nous ont plutôt favorablement impressionnés, l'Albanie disposant à cet égard de ressources humaines plus importantes que le Monténégro.

Quelque 1 400 fonctionnaires albanais sont destinés au travail préparatoire à l'intégration dans l'UE, un nombre important pour un si petit pays. Nous avons interrogé la ministre d'État pour savoir s'ils seraient maintenus en poste après l'intégration, car souvent, les petits pays ont du mal à soutenir administrativement ce que gèrent les plus grands pays, comme la subsidiarité. La ministre s'est engagée à ce que ces effectifs restent consacrés à l'administration albanaise dans le cadre de ses relations avec l'UE.

J'en viens maintenant à la situation du Monténégro, pays le plus avancé dans le processus d'adhésion.

Depuis l'ouverture des négociations d'adhésion, en juin 2012, les 33 chapitres de négociation ont été ouverts et, désormais, depuis la 27^e conférence d'adhésion qui s'est tenue le 15 juin dernier, 16 chapitres sont provisoirement clos, les deux derniers en date portant sur la libre circulation des travailleurs et sur la protection de la santé et des consommateurs.

En outre, le 22 avril, le Conseil a autorisé la création d'un groupe de travail chargé de préparer le traité d'adhésion du pays. S'il s'agit d'une étape technique, la dimension symbolique est toutefois réelle, puisqu'elle témoigne de la dynamique positive du Monténégro sur le chemin de l'adhésion. Lorsqu'on prépare le traité d'adhésion, c'est que l'UE a accepté le principe d'une adhésion future... De fait, les groupes techniques se réunissent de manière très régulière.

L'ambition des autorités du Monténégro, que nous avons toutes rencontrées, est très forte, puisque leur but est de clore l'ensemble des chapitres d'ici à la fin de l'année 2026, ou au plus tard tout au début de l'année 2027, puis d'intégrer l'Union en 2028. « Le 28^e État membre en 2028 », tel est leur slogan. Nous nous interrogeons : l'UE engagerait-elle une procédure pour un seul État ? Il semblerait possible que l'Union intègre le Monténégro seul si l'Albanie n'est pas encore prête.

La dynamique en faveur de l'adhésion du Monténégro est très forte et nous l'avons vivement ressentie. Les enjeux macroéconomiques ou budgétaires liés à l'intégration sont minimes, dans un pays qui compte environ 630 000 habitants - cela représente un tiers de la population de mon département !

La Commission européenne vient de présenter, le 30 juin, une communication sur le paquet financier pour les négociations d'adhésion avec le Monténégro, qui évalue, sur la base de ses propositions initiales pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), à 3,1 milliards d'euros les dépenses supplémentaires liées à l'adhésion de ce pays au cours de la période 2028-2034. C'est minime au regard des enjeux : un peu plus de 24 centimes par Européen, selon eux.

Nous avons perçu de la part des autorités monténégrines une forte volonté d'être un membre plein, à part entière, de l'Union européenne, sans vouloir faire de concessions à ce stade sur le droit de veto ou le poste de commissaire européen, tout en veillant à nous rassurer, en faisant valoir que le Monténégro était un modèle d'alignement sur les positions européennes, notamment en matière de politique étrangère et de sécurité commune.

Des réformes nécessaires restent à mener en matière d'indépendance de la justice, d'État de droit, de lutte contre la corruption et la criminalité organisée (chapitres 23 et 24), le dernier rapport de la Commission européenne soulignant que des progrès restent à accomplir.

À cet égard, si la détermination du gouvernement actuel, les nominations auxquelles il a été procédé à la tête des structures impliquées et les procédures de suivi mises en place ont été saluées, on peut émettre un point de vigilance concernant la pérennité de l'action, alors qu'il n'y a pas eu de « nettoyage » de l'administration et de la justice comme cela a pu être le cas en Albanie, compte tenu de la faiblesse des ressources humaines disponibles au regard de la taille du pays.

D'une manière générale, au-delà de l'enjeu de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, les capacités administratives de reprise puis de mise en œuvre du droit de l'Union européenne dans la durée, y compris sur le terrain, dans les collectivités locales, sont un sujet de préoccupation pour nous.

Nous en avons parlé avec les autorités nationales, mais aussi avec le maire de Bar, ville portuaire qui espère un développement important en cas d'adhésion à l'Union.

L'autre sujet de préoccupation concerne, là aussi, l'environnement. Nous avons d'ailleurs compris que les autorités du Monténégro demanderaient une clause transitoire pour la reprise de l'acquis en matière environnementale, les coûts étant trop importants à court terme pour le pays. Les enjeux sont importants en matière d'eau et d'assainissement, mais aussi de protection du littoral et de préservation des zones protégées.

Ces questions sont importantes, alors que se profilent des élections locales et générales en juin 2027. Je le dis à l'intention de Christine Lavarde : le Conservatoire du littoral a permis l'acquisition de presque un tiers du littoral...

Le Monténégro doit donc poursuivre les efforts, en prenant garde, plus que jamais dans cette phase finale, aux opérations de déstabilisation qui pourraient être menées par des puissances ou des acteurs étrangers.

J'ajoute que nous avons pu constater une présence croissante d'entreprises françaises, qui disposent de perspectives de développement intéressantes dans ce pays.

J'en viens aux enjeux juridiques et politiques de l'adhésion. Ce cadre brièvement établi, on doit naturellement se féliciter des progrès accomplis par ces deux pays, qui sont réels, tout en conservant un regard lucide et critique sur les réformes restant à accomplir.

Nous devons également prêter attention à la situation dans la région des Balkans occidentaux au sens large, qui mérite une approche globale, alors que certains sont source d'inquiétude. En disant cela, je pense naturellement à la Serbie.

Cette zone est stratégique pour l'Union européenne et il faut assurément prendre garde aux signaux qu'on adresse à ces pays engagés dans un processus d'adhésion depuis de nombreuses années.

Dans le même temps, il est hors de question de transiger sur le respect des critères d'adhésion ou de brader la procédure d'adhésion, quel que soit le pays concerné.

C'est la raison pour laquelle je soutiens l'idée d'une adhésion graduelle, mais aussi la plus grande fermeté et la mise en place de garde-fous dans les futurs traités d'adhésion, réclamés par la France, l'Allemagne et les pays du Benelux. Il faudra introduire des clauses de sauvegarde, notamment une clause de non-régression pour réagir rapidement en cas de violation des droits fondamentaux et des principes démocratiques, mais aussi une limitation temporaire du droit de veto et des périodes transitoires pour atténuer les perturbations liées à l'adhésion d'un nouvel entrant.

Même si le Monténégro n'est pas le plus concerné par l'ensemble de ces rubriques, le traité d'adhésion en cours de négociation avec ce pays aura valeur de test pour tous les autres pays candidats, y compris l'Ukraine, le plus important par sa taille et ses enjeux.

Il doit donc être suivi avec la plus grande attention : c'est un message qui sera adressé à nos concitoyens.

Mais nous ne pourrions pas non plus faire l'économie de réformes internes préalables à l'élargissement, faute de quoi l'Union européenne sera paralysée, à un moment où elle doit plus que jamais affirmer sa puissance.

Voici quelques réflexions que je souhaitais partager avec vous à l'issue de ce déplacement très intéressant, mais je laisse le soin aux collègues qui m'y accompagnaient de compléter mon propos.

Je me félicite de voir ces pays progresser vers l'adhésion ; leur petite taille peut être une fragilité, mais elle peut aussi leur donner une certaine agilité et leur permettre d'aller vite.

Ces pays doivent aussi bénéficier de l'engagement et des atouts européens pour progresser. C'est louable et intéressant. Mais si l'UE ne change pas ses règles de fonctionnement, les difficultés que nous rencontrons à 27 ne pourront que s'accroître à 30 ou à 35.

Mme Marta de Cidrac. - J'ai particulièrement apprécié ce déplacement. Effectivement, tous nos travaux au sein de la commission des affaires européennes nous confortent dans l'idée que l'Union européenne doit se réformer ; il en est de même pour ce qui concerne les sujets d'adhésion.

Je suis convaincue qu'il faut arrimer les Balkans à l'Union européenne pour une raison simple, à savoir les influences extra-européennes subies aussi par cette région.

En Albanie se développe le projet immobilier du gendre du président américain, mais on constate aussi l'influence, parfois discrète, d'autres pays comme la Turquie, d'autres États membres de l'UE, de la Russie, des États-Unis et des pays du Golfe qui commencent à s'y implanter. Si ces pays adhèrent un peu trop vite, sans trop d'exigences, ils risquent de devenir une sorte de cheval de Troie. Faisons attention. Mais s'ils sont gardés trop à l'écart de l'UE, ils peuvent devenir un point faible pour notre continent, car ils sont très proches de nous. Des projets européens très importants se développent dans la région, comme le Corridor VIII reliant la mer Adriatique, la mer Ionienne et la mer Noire. J'ai été étonnée que ce sujet n'ait pas été évoqué par nos interlocuteurs, alors qu'il est structurant pour les mobilités et vis-à-vis de l'Ukraine.

Ces pays souffrent également d'un certain enclavement : tous les acteurs économiques que j'ai rencontrés avec le groupe d'amitié me disent que la région les intéresse, même s'il s'agit d'un petit marché, mais qu'il est très compliqué d'accéder à cette zone lorsqu'ils veulent y organiser une réunion : il n'y a pas toujours de vols directs, et la mobilité n'est pas simple lorsqu'on veut se déplacer d'un pays à l'autre dans la région. Cela doit interpeller l'UE, car cette zone ne doit pas devenir un point faible de l'Union, faute d'une volonté d'y investir davantage. Pourtant, ces pays disposent de ressources, comme de l'eau et des matières rares, qui peuvent être utiles à l'UE.

Nous avons besoin d'une réforme de l'UE pour pouvoir absorber ces pays. C'est aussi un enjeu pour nous, si nous leur donnons le sentiment de les laisser trop longtemps à la porte de l'Union. Un équilibre reste donc à trouver. Je ne suis pas sûre que les États membres soient arrivés à un consensus et à une vision commune à l'égard des Balkans.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. - Permettez-moi d'abonder dans le sens de votre propos sur le désenclavement nécessaire de cette zone avec un exemple : l'aéroport de Podgorica est un petit aéroport de province. À l'heure actuelle, le Monténégro ne propose de ligne directe ni pour Paris ni pour Bruxelles - nous leur avons signalé qu'une liaison vers Bruxelles, a minima, est nécessaire. À l'heure actuelle, il est bien plus aisé de se rendre en Pologne ou en République tchèque qu'à Paris depuis l'aéroport de Podgorica.

Concernant la protection de l'environnement, nous avons observé des paysages remarquables lors de notre traversée du Monténégro en direction de la ville de Bar. Certaines zones humides, évoquant le delta du Danube, disposent de réserves d'eau considérables, mais elles nous ont semblé très fragiles, malgré les 23 % ou 24 % de zones protégées. Les Monténégrins nous assurent qu'ils souhaitent les préserver, mais je crains qu'ils n'aient pas encore trouvé l'équilibre entre le développement touristique du pays - sur lequel s'appuie leur dynamique économique - et la protection de l'environnement et du littoral. Des projets immobiliers, quasiment construits sur la plage, se développent à un rythme très soutenu, malgré les déclarations de nos hôtes en faveur de la protection du littoral. Nous avons également constaté l'importance du secteur hôtelier dans le pays.

M. Daniel Gremillet. - Je crois savoir que le tourisme de croisière y est également très développé.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. - La ville de Bar, en effet, rencontre quelques difficultés à l'absorber, mais elle envisage de développer son port. Ce projet paraît pertinent compte tenu de sa position stratégique et de ses deux façades. Le pays dispose, à cet égard, de réelles perspectives d'aménagement du territoire.

Je vous propose d'autoriser la publication du rapport d'information sur les négociations d'adhésion avec l'Albanie et le Monténégro.

La commission adopte le rapport d'information et en autorise la publication.