

Bruxelles, le 4.11.2025
COM(2025) 690 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Communication de 2025 sur la politique d'élargissement de l'UE

{SWD(2025) 750 final} - {SWD(2025) 751 final} - {SWD(2025) 752 final} -
{SWD(2025) 753 final} - {SWD(2025) 754 final} - {SWD(2025) 755 final} -
{SWD(2025) 756 final} - {SWD(2025) 757 final} - {SWD(2025) 758 final} -
{SWD(2025) 759 final}

COMMUNICATION DE 2025 SUR LA POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT DE L'UE

I. INTRODUCTION

Les défis géopolitiques ont poussé l'Europe à se rassembler davantage autour d'objectifs communs. Ils ont renforcé la conviction, sur l'ensemble du continent, que les Européens doivent consentir beaucoup plus d'efforts pour garantir leur propre sécurité et leur prospérité. Cela suppose également de défendre les valeurs démocratiques européennes et de relever les nouveaux défis mondiaux en matière de sécurité. Pour y parvenir, il est indispensable de travailler main dans la main avec nos voisins afin de créer une Europe forte, stable, sûre et unie, fondée sur des valeurs démocratiques communes. Dans le monde d'aujourd'hui, la politique d'élargissement est un outil géopolitique essentiel qui contribue à notre sûreté, notre prospérité et notre sécurité communes. À une époque marquée par des bouleversements profonds à l'échelle planétaire, l'élargissement unifie l'Europe, sur la base de valeurs et d'une identité communes, tout en incarnant un modèle économique, social et démocratique qui continue d'inspirer et d'attirer.

Le processus d'élargissement reste **strict, équitable et fondé sur le mérite**; il repose sur les progrès objectifs accomplis par chaque pays concerné. Le nouvel élan qui lui est imprimé s'accompagne d'attentes élevées en matière de réformes. Les pays candidats doivent mener des réformes difficiles et de longue haleine, garantissant une transformation permanente de leur économie, de leurs institutions, de leur système démocratique et de leur société, afin de s'adapter pleinement aux normes et valeurs démocratiques de l'Union européenne. Pour ce faire, ils doivent respecter l'état de droit et les droits fondamentaux et adhérer clairement à l'orientation géopolitique de l'UE. À cet effet, les dirigeants des pays concernés par l'élargissement doivent accepter l'idée d'une transformation radicale, instaurer la confiance et favoriser un consensus transsociétal.

Parallèlement, l'UE doit aider les pays concernés par l'élargissement à remplir tous les critères d'adhésion. Dès lors, elle soutient le renforcement des institutions, la gouvernance démocratique et les réformes de l'administration publique. Elle a également renforcé **l'intégration progressive**, en créant des liens plus étroits entre elle et les pays candidats et les candidats potentiels, au moyen notamment des plans de croissance¹ et en les autorisant à participer à certaines politiques et à certains programmes avant leur adhésion. Ce processus nécessite aussi de conditionner les avantages d'une intégration progressive au rythme des réformes, concernant par exemple le respect de l'état de droit, des droits fondamentaux, de la démocratie et, plus largement, des fondamentaux du processus d'adhésion, tout en les liant également à l'alignement sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Des **avancées significatives** ont été enregistrées **au cours de l'année écoulée**. Les progrès sur la voie de l'adhésion à l'UE réalisés à ce jour par les pays dont le rythme est le plus soutenu montrent que les réformes portent leurs fruits. Cela devrait motiver fortement l'ensemble des pays engagés dans le processus.

Notre Union est sortie plus forte de chaque élargissement. La clé de la réussite réside dans l'état de préparation. Si les futurs États membres doivent se préparer aux responsabilités liées à l'adhésion, l'UE doit également s'adapter pour accueillir une famille élargie. Les activités de sensibilisation et de communication sont en cours d'intensification tant dans les États membres que dans les pays concernés par l'élargissement, afin qu'un dialogue puisse avoir lieu avec les citoyens sur les avantages et les défis liés à l'élargissement.

¹ Plans de croissance pour les Balkans occidentaux et la Moldavie et facilité pour l'Ukraine.

II. UNE UNION ÉLARGIE: UNE PERSPECTIVE DE PLUS EN PLUS PROCHE

L'actuel mandat de la Commission est le premier, depuis celui de 2010-2014, durant lequel, compte tenu de l'accélération du processus concernant certains pays candidats, l'élargissement se présente comme une possibilité réaliste. Le Monténégro et l'Albanie ont déjà déclaré leur **ambition de clôturer les négociations d'adhésion** d'ici à, respectivement, 2026 et 2027. La Serbie, la Moldavie et l'Ukraine ont également annoncé récemment les dates qu'elles visaient pour la clôture de ces négociations. Cela témoigne de leur ambition, et la Commission est déterminée à aider les différents pays à satisfaire aux exigences liées à l'adhésion à l'UE, dans le cadre d'un processus d'adhésion qui reste fondé sur le principe des mérites propres.

L'UE doit également être prête. Par conséquent, la Commission procède actuellement à des **réexamens et réformes des politiques préalables à l'élargissement**, dans le cadre desquels elle évalue les incidences de l'élargissement dans des domaines d'action clés.

Dans la proposition relative au prochain **cadre financier pluriannuel** (2028-2034)², la Commission confirme que l'élargissement constitue un impératif politique et géostratégique. Elle indique par ailleurs que l'UE est fermement déterminée à aider les pays candidats et les candidats potentiels dans leurs efforts de préparation à l'adhésion, dans le plein respect du processus fondé sur le mérite et avec la ferme conviction que leur avenir se trouve dans l'Union européenne. Le nouvel instrument «Europe dans le monde» apportera un soutien financier et politique essentiel pour aider les pays candidats et les candidats potentiels à progresser dans cette voie.

L'UE a révisé sa méthodologie en matière d'élargissement en 2020, plaçant fermement les fondamentaux et les valeurs de l'UE au cœur du processus d'adhésion. Des résultats sont obtenus lorsque les pays candidats progressent dans la réalisation des réformes liées à l'UE et restent concentrés sur les fondamentaux du processus d'adhésion et lorsque les États membres y réagissent en prenant les décisions nécessaires pour faire avancer les négociations. 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.

III. LES PAYS CONCERNÉS PAR L'ÉLARGISSEMENT SUR LA VOIE DE L'ADHÉSION À L'UE

III.1. APERÇU DES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS

Le processus d'élargissement progresse à présent plus vite qu'au cours des 15 dernières années. Depuis le début de 2024, 11 conférences intergouvernementales ont eu lieu: cinq avec l'Albanie, quatre avec le Monténégro, une avec l'Ukraine et une avec la Moldavie.

L'importance politique que les autorités du **Monténégro** n'ont cessé d'attacher à l'objectif stratégique que constitue l'intégration européenne a débouché sur des résultats tangibles en ce qui concerne la réalisation des réformes requises et la progression du pays sur la voie de

² COM(2025) 570 final.

l'adhésion à l'UE. L'ensemble des 33 chapitres de négociation examinés ont été ouverts et sept chapitres ont été clôturés provisoirement. Depuis le dernier rapport, deux conférences intergouvernementales ont eu lieu, conduisant à la clôture provisoire de quatre nouveaux chapitres³, le Monténégro ayant rempli les critères requis à cet effet. Par conséquent, le Monténégro est le pays le plus avancé dans le processus d'adhésion à l'UE. Il reste essentiel qu'il maintienne fermement son orientation stratégique vers l'UE pour que les progrès se poursuivent.

À la suite de la conférence intergouvernementale du 15 octobre 2024, qui a vu l'ouverture des négociations d'adhésion sur le groupe 1 (fondamentaux), les négociations d'adhésion avec l'**Albanie** se sont accélérées comme jamais et quatre autres conférences intergouvernementales ont abouti à l'ouverture des négociations sur cinq groupes de chapitres. Cette évolution traduit clairement la volonté politique ferme de l'Albanie. Cette dernière a continué de progresser dans les réformes relevant du groupe des fondamentaux, en particulier par des avancées dans la réforme globale de la justice, l'achèvement du processus de vérification en première instance, d'autres bons résultats obtenus par la structure spéciale de lutte contre la corruption et la criminalité organisée (SPAK) dans les affaires de lutte contre la corruption, une coopération internationale active contre la criminalité organisée et le renforcement des capacités en matière d'enquêtes financières. Des actes législatifs essentiels sur les minorités nationales et sur la protection des données à caractère personnel ont été adoptés. Il convient que la dynamique du processus de négociations d'adhésion observée actuellement conduise à une nouvelle accélération des réformes liées à l'UE, en particulier en ce qui concerne la liberté des médias, la poursuite des réformes judiciaires et l'obtention de nouveaux résultats en matière de lutte contre la criminalité organisée, la production et le trafic de drogues illicites et la corruption, surtout à haut niveau. En outre, il demeure important de promouvoir les droits fondamentaux, y compris l'égalité de genre et la non-discrimination, les droits de l'enfant et le droit à la propriété, sur la base d'un dialogue politique inclusif et constructif.

L'examen technique de l'acquis («screening») avec l'**Ukraine et la Moldavie** s'est achevé cet automne. La Commission a présenté au Conseil les rapports en résultant pour les deux pays concernant les groupes 1 (fondamentaux), 2 (marché intérieur), 3 (compétitivité et croissance inclusive) et 6 (relations extérieures). En mai 2025, l'Ukraine et la Moldavie ont adopté des feuilles de route sur l'état de droit, l'administration publique et le fonctionnement des institutions démocratiques et, dans le cas de l'Ukraine, un plan d'action sur les minorités nationales, conformément aux orientations desdits rapports. Il est essentiel que les deux pays restent fermement attachés à la mise en œuvre de mesures anticorruption dans le domaine de l'état de droit. Comme elle l'a déjà indiqué, la Commission estime que les groupes de chapitres relatifs aux fondamentaux, au marché intérieur et aux relations extérieures sont prêts à être ouverts.

L'**Ukraine**, confrontée aux difficultés causées par la guerre d'agression menée par la Russie, a démontré son grand attachement à sa trajectoire européenne, en faisant avancer des réformes clés. Toutefois, il est nécessaire qu'elle réalise des progrès supplémentaires et constants en matière de lutte contre la corruption. Le plan pour l'Ukraine a joué un rôle central pour orienter les réformes et encourager l'alignement sur l'acquis de l'UE, ce qui montre la résilience de la conditionnalité dans des circonstances exceptionnelles. Les mesures déjà prises (du renforcement des mesures anticorruption à l'amélioration de l'administration publique) jettent les bases du redressement du pays et ouvrent la voie à une plus grande

³ Chapitres 5 (marchés publics), 7 (droit de la propriété intellectuelle), 10 (société de l'information et médias) et 20 (politique d'entreprise et politique industrielle).

participation du secteur privé. Il sera essentiel de maintenir cette dynamique et de prévenir tout risque de recul, en particulier en matière de lutte contre la corruption. Des progrès significatifs ont également été accomplis en ce qui concerne l'intégration progressive dans le marché unique, ce qui rapproche déjà l'Ukraine de l'UE. Le 1^{er} janvier 2026, la première décision relative au traitement de marché intérieur pour l'Ukraine, concernant l'itinérance aux tarifs nationaux, entrera en vigueur.

La **Moldavie** a progressé sur la voie de son adhésion à un rythme plus soutenu et a considérablement approfondi sa coopération avec l'UE malgré les menaces hybrides constantes et les tentatives de déstabilisation permanentes visant le pays et sa trajectoire européenne. La ferme volonté d'adhésion à l'UE de la Moldavie s'est confirmée une nouvelle fois lors des élections législatives du 28 septembre 2025, qui ont abouti à une majorité résolument attachée à faire avancer le pays dans cette voie. Le premier sommet UE-Moldavie, qui s'est tenu le 4 juillet 2025, a porté la coopération et l'intégration à un niveau supérieur. Parallèlement, des mesures concrètes ont été prises pour intégrer progressivement la Moldavie dans des parties essentielles du marché unique, y compris dans la zone d'itinérance aux tarifs nationaux le 1^{er} janvier 2026.

En ce qui concerne la **Serbie**, 22 chapitres de négociation sur 35 ont été ouverts, dont deux sont provisoirement clôturés. Le dernier groupe de chapitres qui a été ouvert est le groupe 4 (programme environnemental et connectivité durable), en décembre 2021. Les autorités ont continué de déclarer que l'adhésion à l'UE constituait leur objectif stratégique, mais le rythme réel de mise en œuvre des réformes s'est considérablement ralenti. La Serbie doit mener à bien des réformes crédibles à tous les niveaux, surtout dans le domaine des fondamentaux du processus d'adhésion, ainsi que pour accélérer l'alignement sur l'acquis, y compris par un alignement progressif et plus étroit sur la PESC. La Serbie doit également s'investir bien davantage dans une communication proactive et plus objective sur son processus d'adhésion et éviter tout discours anti-UE. La polarisation de la société serbe s'est aggravée dans le contexte des manifestations massives d'étudiants et de citoyens qui ont lieu dans tout le pays depuis novembre 2024, reflétant la déception des citoyens par rapport à la corruption et au manque perçu de responsabilité et de transparence, associées à des cas de recours excessif à la force contre des manifestants et à l'exercice de pressions sur la société civile.

Dans le cadre du dialogue mené grâce à la médiation de l'UE, il est attendu de la Serbie comme du Kosovo qu'ils s'acquittent de l'ensemble des obligations leur incombant en vertu de l'accord sur la voie de la normalisation des relations entre eux et de son annexe relative à sa mise en œuvre, ainsi que de tous les accords antérieurs s'inscrivant dans ce dialogue. Ce dernier vise à promouvoir la coopération, à faire progresser le processus d'adhésion à l'UE et à améliorer le quotidien des citoyens.

La **Macédoine du Nord** n'a pas encore adopté les modifications constitutionnelles nécessaires en vue d'inclure dans la Constitution les citoyens qui vivent à l'intérieur des frontières de l'État et qui appartiennent à un autre peuple, comme les Bulgares, mentionnées dans les conclusions du Conseil de juillet 2022 et que le pays s'est engagé à entamer et à mener à bien. Les autorités ont poursuivi leurs travaux sur les feuilles de route concernant l'état de droit, la réforme de l'administration publique et le fonctionnement des institutions démocratiques, ainsi que sur le plan d'action relatif à la protection des minorités. La Macédoine du Nord devrait intensifier ses efforts pour faire respecter l'état de droit, en particulier en préservant l'indépendance et l'intégrité de la justice et en renforçant la lutte contre la corruption.

La **Bosnie-Herzégovine** a été confrontée à des tensions politiques avec la fin de la coalition au pouvoir et à un blocage des réformes au cours de la période de référence. Le Parlement a adopté des lois sur la protection des données et les contrôles aux frontières, et l'accord sur le statut concernant Frontex a été signé. En septembre 2025, la Bosnie-Herzégovine a soumis son programme de réformes à la Commission pour accord. La *Republika Srpska* a adopté des lois portant atteinte à l'ordre constitutionnel et juridique ainsi qu'au bon fonctionnement des institutions de l'État. Ces lois ont été abrogées par la Cour constitutionnelle. À la suite d'une condamnation pénale confirmée en appel, le président de la *Republika Srpska* a été démis de ses fonctions et des élections anticipées sont prévues pour le 23 novembre. En octobre, l'Assemblée nationale de la *Republika Srpska* a nommé un président par intérim jusqu'aux élections, mis fin au mandat du président en exercice et annulé six des lois qui avaient été jugées inconstitutionnelles, dans le but d'apaiser la situation politique. Le pays doit prendre les mesures nécessaires à la tenue de la première conférence intergouvernementale, à commencer par l'adoption de lois de réforme judiciaire et la nomination d'un négociateur en chef. Il convient également qu'il mène à bien de toute urgence les réformes constitutionnelles et électorales en suspens. Dans le contexte des négociations d'adhésion à venir, les institutions de l'État devront être réformées pour garantir leur bon fonctionnement et l'absence de discrimination.

Le **Kosovo**^{*} est resté attaché à sa trajectoire européenne, avec un niveau élevé de soutien de la part du public. Toutefois, les progrès en ce qui concerne le programme lié à l'UE ont été entravés par les clivages politiques internes et bloqués par le ralentissement des activités de l'Assemblée dans la perspective des élections législatives de février et par la longue impasse politique qui s'en est suivie. La Commission a effectué les premières démarches pour lever progressivement les mesures en vigueur depuis mai 2025. La suite des démarches reste subordonnée à une désescalade durable dans le Nord. La Commission a l'intention de continuer à lever les mesures pour autant qu'un transfert ordonné de la gouvernance locale ait lieu dans le Nord à la suite des élections locales et que la désescalade se poursuive.

Dans le cadre du dialogue mené grâce à la médiation de l'UE, il est attendu du Kosovo comme de la Serbie qu'ils s'acquittent de l'ensemble des obligations leur incombant en vertu de l'accord sur la voie de la normalisation des relations entre eux et de son annexe relative à sa mise en œuvre, ainsi que de tous les accords antérieurs s'inscrivant dans ce dialogue. Ce dernier vise à promouvoir la coopération, à faire progresser le processus d'adhésion à l'UE et à améliorer le quotidien des citoyens. Il convient que le Kosovo s'efforce de trouver des solutions à long terme pour permettre à toutes les communautés d'accéder aux services publics de base, en respectant également les obligations qui découlent pour lui du dialogue.

La **Turquie** est un pays candidat et un partenaire essentiel pour l'UE. Conformément aux conclusions du Conseil européen d'avril 2024⁴, l'UE a continué de faire progresser ses relations avec la Turquie de manière progressive, proportionnée et réversible. Comme l'a rappelé le Conseil en décembre 2024⁵, un environnement stable et sûr en Méditerranée orientale et le développement d'une relation de coopération mutuellement bénéfique avec la Turquie relèvent de l'intérêt stratégique de l'UE. Cette dernière attache une importance particulière à la reprise et à l'avancée des pourparlers visant à régler la question chypriote pour renforcer encore sa coopération avec la Turquie. Il est attendu de la Turquie qu'elle respecte le droit international, les relations de bon voisinage et la souveraineté des États

^{*} Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

⁴ Document EUCO 12/24.

⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/fr/pdf>.

membres de l'UE. L'UE et la Turquie ont dialogué sur des questions d'intérêt commun, notamment la mise en œuvre de l'union douanière, les questions économiques, la gestion des migrations, les transitions écologique et numérique, le changement climatique, la politique étrangère et de sécurité, compte tenu en particulier de l'évolution de la situation dans la région, et la connectivité, y compris dans le cadre de la réunion ministérielle transrégionale sur la sécurité et la connectivité qui s'est tenue en octobre 2025. Le développement de connexions résilientes et efficaces entre l'Asie centrale et le Caucase du Sud et, au-delà, l'UE, dans les domaines des transports, de l'énergie et du numérique, relève de l'intérêt stratégique de l'UE. Au cours de l'année écoulée, des dialogues à haut niveau ont eu lieu sur l'économie, le commerce, les migrations, la sécurité et le climat, conformément aux conclusions du Conseil en la matière. Dans le même temps, la poursuite de la détérioration des normes démocratiques, de l'état de droit, de l'indépendance du pouvoir judiciaire et du respect des droits fondamentaux reste un sujet de préoccupation majeur. Depuis le début de l'année 2025, un grand nombre d'actions en justice, d'arrestations et d'accusations ont visé des élus, des personnalités et des partis de l'opposition, des militants politiques, des représentants de la société civile et des entreprises, des journalistes et d'autres personnes, donnant lieu à des interrogations sur l'adhésion de la Turquie aux valeurs démocratiques. Le dialogue sur l'état de droit fait partie intégrante des relations entre l'UE et la Turquie et les discussions visant à remédier à ces évolutions préoccupantes se poursuivront.

S'agissant de la **Géorgie**, en juin et en octobre 2024, le Conseil européen⁶ a conclu que la ligne de conduite des autorités du pays avait compromis la trajectoire européenne de ce dernier et entraîné de fait une interruption du processus d'adhésion. En décembre 2024, le Conseil européen a déploré la décision du gouvernement géorgien de suspendre le processus d'adhésion du pays à l'UE jusqu'en 2028. Depuis lors, la situation s'est encore considérablement détériorée. La Géorgie a connu un grave recul démocratique, avec une érosion rapide de l'état de droit et des restrictions importantes des droits fondamentaux. Les actions répressives systémiques et systématiques des autorités, y compris les actes législatifs restreignant l'espace civique et les droits fondamentaux ainsi que le fonctionnement des médias indépendants et ciblant les personnes LGBTIQ, le recours excessif à la force en toute impunité par les autorités répressives et les discours hostiles à l'égard de l'UE, contrastent fortement avec les valeurs de l'UE et les actions attendues d'un pays candidat à l'adhésion à cette dernière. En outre, un recul important a été observé concernant les neuf mesures énoncées dans la recommandation de la Commission relative au statut de candidat, éloignant encore le pays de sa trajectoire européenne. Les institutions conçues pour défendre l'état de droit ont été instrumentalisées pour des objectifs partisans, ce qui érode leur intégrité. Les autorités n'ont pris aucune mesure pour inverser leur ligne de conduite et ramener le pays sur la voie de l'adhésion à l'UE. L'emprisonnement de leaders de l'opposition, associé à l'annonce, par le parti au pouvoir, de son intention de prononcer des interdictions visant certains partis d'opposition et les personnes qui y sont liées, constitue une attaque directe contre le pluralisme démocratique.

L'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Bosnie-Herzégovine sont restés pleinement alignés sur la **politique étrangère et de sécurité commune de l'UE**. La mise en œuvre des sanctions reste problématique en Bosnie-Herzégovine; il convient que le pays continue à renforcer sa capacité à mettre en œuvre les mesures restrictives et à les faire respecter. Le Kosovo a maintenu son alignement volontaire sur la PESC et continué à mettre en œuvre les mesures restrictives de l'UE, ce qui témoigne de son attachement clair aux valeurs de cette dernière, que celle-ci a salué à plusieurs reprises. Pour rendre compte de la

⁶ Document EUCO 15/24; document EUCO 25/24.

convergence du Kosovo avec la PESC dans le cadre de l'accord de stabilisation et d'association UE-Kosovo, la Commission introduira un chapitre 31 spécifique à partir de l'année prochaine. Le taux d'alignement global de l'Ukraine et de la Moldavie est resté très élevé.

Le taux d'alignement de la **Serbie** sur la PESC reste faible. La Serbie a continué de coopérer avec l'UE en ce qui concerne le contournement des sanctions, mais elle doit améliorer considérablement son taux d'alignement pour progresser sur la voie de l'adhésion. L'acquisition accélérée de droits de déplacement vers l'UE sans obligation de visa par des ressortissants russes se voyant accorder la nationalité serbe présente des risques potentiels pour la sécurité de l'UE. Le taux d'alignement de la **Géorgie** sur la PESC a diminué et reste faible. La réexportation de biens communs hautement prioritaires et critiques d'un point de vue économique reste préoccupante. Les vols au départ de la Géorgie vers diverses destinations en Russie ont continué d'augmenter de manière significative. Il convient que la Géorgie intensifie ses efforts de coopération pour empêcher que son territoire et/ou les entités juridiques qui y sont enregistrées ne soient utilisés pour contourner les mesures restrictives de l'UE. La **Turquie** n'a accompli aucun progrès en ce qui concerne l'alignement sur la PESC, le taux correspondant étant resté très faible au cours de la période de référence. La Turquie collabore avec l'UE pour mettre un terme au contournement des sanctions de cette dernière contre la Russie, ce qui donne des résultats, et elle est encouragée à poursuivre et à intensifier cette coopération. Il est attendu des pays candidats qui ne le font pas encore qu'ils s'attellent en priorité à respecter leur engagement et à améliorer leur alignement sur la PESC, y compris pour ce qui est des mesures restrictives, conformément à leurs cadres de négociation, et à éviter les actions et déclarations allant à l'encontre des positions de l'UE en matière de politique étrangère.

III.2. LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU PROCESSUS D'ADHÉSION

L'état de droit, les droits fondamentaux, le fonctionnement des institutions démocratiques, la réforme de l'administration publique et les critères économiques constituent les «fondamentaux» du processus d'adhésion à l'UE, reflétant les valeurs et les principes de cette dernière. Il est essentiel que des réformes crédibles soient menées et que des résultats irréversibles soient obtenus concernant ces éléments pour que les citoyens jouissent de l'égalité devant et par la loi et puissent exercer leurs droits fondamentaux dans la pratique. Consolider les résultats obtenus dans ces domaines est capital pour permettre aux pays concernés par l'élargissement de progresser sur la voie de l'adhésion. L'état de droit et la bonne gouvernance apportent une sécurité juridique et constituent également la base du renforcement de la compétitivité et de la création de conditions propices aux investissements directs étrangers, au progrès socio-économique et à la prospérité. En outre, des institutions stables sont indispensables au respect de l'acquis de l'UE dans tous les domaines d'action, y compris dans le cadre de la gestion de l'aide financière considérable fournie par l'UE. Il reste important de veiller à ce que les pays concernés par l'élargissement collectent des statistiques officielles fiables.

Au cours de l'année écoulée, des progrès dans les réformes liées aux fondamentaux ont été observés en particulier au Monténégro, en Albanie, en Moldavie et en Ukraine. Ce qui contraste fortement avec la situation en Géorgie, qui s'est sensiblement détériorée.

En 2025, comme en 2024, quatre pays candidats – l’Albanie, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie – ont été inclus dans le rapport sur l’état de droit⁷ aux côtés des États membres de l’UE. Il s’agit là également d’un élément d’intégration progressive visant à ancrer fermement et irréversiblement la démocratie et l’état de droit dans les pays concernés par l’élargissement avant et après leur adhésion. Cet exercice complète les rapports sur l’élargissement, qui couvrent de manière exhaustive tous les aspects du fonctionnement des institutions démocratiques, de l’état de droit et des droits fondamentaux, ainsi que l’ensemble des chapitres de l’acquis de l’UE.

Fonctionnement des institutions démocratiques

L’existence d’institutions démocratiques stables et renforcées reste au cœur du processus d’adhésion et est essentielle à la stabilité politique. Dans plusieurs pays concernés par l’élargissement, des problèmes liés à la polarisation, au contrôle parlementaire limité et à la mise en œuvre insuffisante des cadres de consultation publique ont continué d’entraver les processus démocratiques. En Géorgie, l’état de la démocratie s’est considérablement détérioré, les institutions et organes essentiels au bon fonctionnement de la démocratie manquant d’impartialité et d’indépendance. Dans un certain nombre de pays, les processus électoraux se sont, globalement, déroulés de manière pacifique, concurrentielle et professionnelle. Toutefois, des réformes importantes sont nécessaires dans plusieurs pays pour donner suite aux recommandations en suspens du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l’homme de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et de la Commission de Venise, en particulier pour renforcer la confiance du public dans les processus électoraux. En Géorgie, les élections législatives d’octobre 2024 et les élections locales d’octobre 2025 ont été marquées par une polarisation importante et par un net recul démocratique, des informations faisant état d’intimidations, de coercitions et de pressions exercées sur les électeurs, ce qui suscite des inquiétudes quant à la capacité des citoyens à se forger librement leur opinion et à voter sans crainte de représailles. La Moldavie a modifié son cadre juridique pour lutter contre les menaces d’ingérence étrangère dans les élections et contre la corruption électorale; il reste important de poursuivre les travaux visant à achever l’alignement de la législation relative aux élections sur les normes européennes.

Si de nombreux pays disposent de cadres juridiques offrant un environnement favorable à la **société civile**, des difficultés liées à la mise en œuvre ont entraîné des problèmes persistants, concernant en particulier le financement restreint de la part des autorités nationales et les consultations constructives limitées. En outre, l’introduction de lois restrictives dans certains pays et le recours à des poursuites stratégiques altérant le débat public (poursuites-bâillons) suscitent de vives inquiétudes quant au rétrécissement de l’espace civique. En Géorgie, les lois restrictives adoptées et appliquées visant les militants, la société civile et les médias indépendants menacent le maintien de fondations démocratiques et sont sans précédent parmi les pays candidats. De même, les arrestations et les autres mesures coercitives appliquées dans le cadre des manifestations en Géorgie, mais aussi en Serbie, ont un effet dissuasif sur la société civile, aggravé par des attaques verbales et des campagnes de diffamation, y compris de la part de hauts fonctionnaires. En Turquie, l’espace civique s’est encore rétréci en raison de pressions judiciaires et administratives durables de la part des autorités. Néanmoins, dans certains pays, des évolutions encourageantes ont également été observées, notamment l’activation du Conseil de coopération entre le gouvernement et la société civile en Macédoine du Nord et l’adoption de trois lois visant à renforcer la participation et la consultation des citoyens et des organisations de la société civile en Ukraine.

⁷ COM(2025) 900 final.

Réforme de l'administration publique

Dans l'ensemble, les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations relatives aux **réformes de l'administration publique** sont limités. Si les pays candidats se montrent prêts à adopter les cadres stratégiques et les outils de planification des politiques nécessaires, leur mise en œuvre accuse du retard. Parmi les facteurs sous-jacents figurent le manque de capacités administratives, la nécessité de modifier la culture administrative pour assurer la pérennité des réformes ainsi qu'une appropriation politique insuffisante. La politisation de la fonction publique reste très problématique pour ce qui est de la gestion des ressources humaines. Des progrès doivent être accomplis pour que l'obligation de rendre des comptes devienne la norme, étant donné que le potentiel d'institutions clés telles que les parlements nationaux ou les organes suprêmes de vérification des comptes n'est pas pleinement exploité s'agissant d'exercer un contrôle sur les gouvernements concernant les questions d'administration publique.

Tous les pays ont mis en place un cadre stratégique crédible et pertinent pour la **gestion des finances publiques**. Les progrès restent relativement limités à des aspects essentiels tels que la mise en place de conseils budgétaires indépendants et de systèmes pour surveiller la discipline budgétaire et les recettes fiscales, la gestion des investissements publics et l'établissement de liens entre la planification stratégique et les cadres budgétaires à moyen terme.

Appareil judiciaire et droits fondamentaux

La plupart des pays concernés par l'élargissement ont continué d'investir dans le fonctionnement de leur **système judiciaire** en procédant à des réformes sectorielles. Toutefois, les effets de ces réformes sont contrastés. Le renforcement de l'indépendance et de l'obligation de rendre des comptes s'est poursuivi, grâce notamment à des processus de vérification, en Albanie, en Ukraine et en Moldavie, rendant les nominations plus transparentes et davantage fondées sur le mérite et améliorant le fonctionnement des organes directeurs dans ces pays. Au Monténégro, après une phase intensive de réformes en 2024, la mise en œuvre du cadre juridique amélioré garantissant l'indépendance, l'impartialité et l'obligation de rendre des comptes du pouvoir judiciaire a donné quelques premiers résultats positifs. Dans le même temps, des influences indues et des tentatives visant à restreindre l'indépendance de la justice ont porté atteinte à l'état de droit et à la démocratie en Turquie et, dans une certaine mesure, en Serbie. En Géorgie, des changements juridiques ont gravement compromis l'indépendance et l'intégrité du pouvoir judiciaire, exacerbant les risques de captation de ce dernier. Dans d'autres pays (en Macédoine du Nord, en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, par exemple), des progrès limités ont été accomplis dans la mise en œuvre des recommandations clés pour le secteur. Dans tous les pays, il est nécessaire de prolonger les efforts de réforme, d'accroître les capacités des organes directeurs et de procéder à l'allocation de ressources humaines, techniques et financières appropriées pour atteindre les normes européennes.

La **corruption** demeure un problème majeur que les pays concernés par l'élargissement doivent s'atteler à régler en priorité. De nouvelles mesures ont été prises pour renforcer les cadres juridiques et institutionnels destinés à prévenir et à combattre la corruption en Albanie et en Moldavie, tandis que les améliorations apportées l'an dernier au Monténégro sont en cours de consolidation. En Ukraine, des modifications législatives ont risqué d'affaiblir les institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption, mais elles ont rapidement été abrogées. Il convient que toute action de nature à affaiblir ou à annihiler les importantes réformes réalisées en matière de lutte contre la corruption soit évitée. Il y a lieu de remédier à divers risques de captation de l'État, notamment en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie, en

Serbie et en Turquie. La corruption à haut niveau, la criminalité organisée, la fraude fiscale et l'influence disproportionnée d'intérêts particuliers sur les sphères politique, économique et publique nécessitent d'agir avec détermination pour garantir l'état de droit et le développement économique dans les pays concernés par l'élargissement. Dans ce contexte, il est indispensable de faire preuve de volonté politique et de s'attacher à améliorer la transparence et l'intégrité, y compris par des systèmes efficaces de déclaration de patrimoine ainsi que de détection et d'atténuation des conflits d'intérêts. Une approche globale, consistant notamment à assurer la mise en œuvre cohérente des stratégies anticorruption et à veiller à ce que les organes de lutte contre la corruption soient efficaces, indépendants et dotés de ressources suffisantes, est nécessaire. Si le bilan s'améliore progressivement, notamment en Albanie, au Kosovo, au Monténégro, en Moldavie et en Ukraine, les mesures prises pour enquêter sur la corruption, en particulier à haut niveau, et engager des poursuites en la matière doivent se poursuivre et s'intensifier dans l'ensemble des pays concernés par l'élargissement. Les efforts consentis pour créer et préserver un environnement propice au journalisme d'investigation et à la société civile doivent également se multiplier.

Des cadres juridiques régissant le respect, la protection et la mise en œuvre des **droits fondamentaux** sont généralement en place et l'alignement sur l'acquis de l'UE a progressé dans la plupart des pays concernés par l'élargissement. Toutefois, des lacunes subsistent en matière d'alignement, en particulier en ce qui concerne la protection des données, les droits procéduraux et les droits des victimes, la liberté des médias, la non-discrimination, les crimes et discours haineux, les droits des personnes handicapées, y compris l'accessibilité, l'égalité de genre, les droits des personnes LGBTIQ et la violence fondée sur le genre. Pour ce qui est des mesures visant à faire respecter les droits de l'homme, la situation s'est détériorée dans certains pays et, dans tous les cas, il est nécessaire qu'il soit donné suite plus systématiquement aux recommandations des organes de surveillance internationaux et européens, du médiateur ou des institutions nationales de défense des droits de l'homme, des organismes de promotion de l'égalité et des autorités de protection des données. En outre, ces institutions ont besoin de ressources supplémentaires et durables. Leur indépendance doit également être renforcée. Tous les pays doivent veiller à ce que les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme soient exécutés. Des inquiétudes subsistent en ce qui concerne les conditions de détention et les mesures visant à prévenir la torture et les mauvais traitements (en particulier en Macédoine du Nord, en Ukraine, en Moldavie et en Géorgie). Les restrictions aux libertés d'association, de réunion et d'expression ont pris de l'ampleur dans certains pays, tels que la Serbie, la Turquie et la Géorgie, y compris, dans le cas de cette dernière, à la suite de l'introduction d'une législation répressive.

La **liberté d'expression** ainsi que la liberté et le pluralisme des médias sont des piliers essentiels d'une société démocratique. Certaines améliorations ont été observées au Monténégro et en Macédoine du Nord. Globalement, dans la plupart des pays concernés par l'élargissement, le secteur des médias reste marqué par la concentration des médias et l'influence politique et est largement exposé aux activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger. L'indépendance des organismes de régulation et des radiodiffuseurs de service public doit être garantie et des mesures supplémentaires doivent être prises pour renforcer le pluralisme, l'indépendance et la qualité des informations ainsi que les conditions de travail des journalistes. Les cas d'intimidation de journalistes, y compris de poursuites stratégiques altérant le débat public (poursuites-bâillons), de menaces, de repréailles, d'attaques physiques et de détention se sont multipliés dans plusieurs pays, entraînant un recul en Serbie, en Géorgie et en Turquie. Il convient que les autorités répressives et judiciaires y donnent suite systématiquement.

Des efforts soutenus sont nécessaires pour poursuivre l'alignement sur l'acquis de l'UE et pour garantir la mise en œuvre effective de la législation en matière d'égalité et de **non-discrimination**, afin de lutter contre les crimes et discours haineux et de remédier à la discrimination persistante dont font l'objet les Roms, les personnes LGBTIQ, les personnes handicapées et les personnes appartenant à des minorités. La **violence fondée sur le genre** et la violence domestique en particulier restent répandues dans tous les pays concernés par l'élargissement et des mesures doivent être prises pour garantir la disponibilité et la capacité effectives de services d'aide spécialisés pour les victimes. La **protection de l'enfance** a été renforcée, notamment en Ukraine, mais tous les pays devraient continuer à accorder la priorité à l'intégration systématique des systèmes de protection de l'enfance, en accélérant la désinstitutionnalisation des enfants privés de soins parentaux ainsi que des **personnes handicapées** (y compris les enfants).

Justice, liberté et sécurité

En matière de **lutte contre la grande criminalité organisée**, les progrès se sont poursuivis dans le but d'empêcher les groupes criminels des pays concernés par l'élargissement d'exercer leurs activités au niveau national et international, y compris au sein de l'UE. Les efforts déployés pour obtenir des résultats solides en matière d'enquêtes, de poursuites et de condamnations définitives dans tous les domaines de la grande criminalité organisée ont conduit à des progrès modestes, indiquant une amélioration globale continue, et devraient être maintenus. Les pays concernés par l'élargissement devraient renforcer leurs capacités à mener des enquêtes proactives sur la base du renseignement, afin de pouvoir traiter des affaires complexes de criminalité organisée. La capacité des parquets spécialisés à poursuivre efficacement les groupes criminels organisés s'est améliorée dans certains pays, notamment en Albanie, et devrait encore être développée. Les mécanismes de coopération et de coordination entre les institutions participant aux enquêtes et aux poursuites en matière de criminalité organisée doivent également être renforcés dans plusieurs pays, en particulier en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie, en Moldavie et en Ukraine, et il convient que les réformes en cours dans ces deux derniers pays se poursuivent.

La **coopération en matière répressive et judiciaire** entre les États membres de l'UE et les pays concernés par l'élargissement a continué de produire des résultats positifs. La coopération avec le CEPOL, Europol, Eurojust et le Parquet européen est bien établie dans la plupart des pays concernés par l'élargissement. Plusieurs nouvelles équipes communes d'enquête ont été mises en place, ce qui a conduit à des arrestations. La participation à la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles, bien qu'elle reste inégale, s'est globalement intensifiée et devrait se poursuivre, en vue notamment de l'efficacité des enquêtes et des poursuites visant les groupes criminels organisés.

Le **trafic de drogue** demeure l'un des domaines d'activité les plus répandus des groupes criminels organisés dans les pays concernés par l'élargissement. Il convient que les drogues saisies soient détruites de manière plus systématique et que seul un échantillon soit conservé aux fins de la procédure pénale. Des progrès ont été accomplis dans la mise en place de systèmes nationaux d'alerte précoce sur les nouvelles substances psychoactives en Albanie et en Moldavie. Une coopération renforcée avec l'Agence de l'Union européenne sur les drogues est en train d'être mise en place, conformément au mandat révisé de cette dernière.

La mise en œuvre de la feuille de route régionale globale sur le contrôle des **armes légères et de petit calibre (ALPC)** dans les Balkans occidentaux a donné des résultats positifs dans de nombreux domaines et devrait se poursuivre. De même, la Moldavie enregistre des progrès constants en matière de contrôle des ALPC et devrait continuer à régler les problèmes qui

subsistent. En Ukraine, des progrès satisfaisants ont également été accomplis dans ce domaine, et il convient que le contrôle des ALPC se poursuive.

Les pays concernés par l'élargissement devront redoubler d'efforts pour **lutter contre la traite des êtres humains** et réduire encore le nombre de migrants en situation irrégulière faisant l'objet d'un trafic, dans le contexte d'une diminution significative des flux migratoires irréguliers vers l'UE par la route des Balkans occidentaux. Une attention particulière devrait être accordée à la prévention de la traite des êtres humains et à la fourniture d'une aide aux victimes de ce phénomène, y compris pour éviter que ces dernières y soient de nouveau exposées et pour favoriser leur réintégration. Les pays concernés par l'élargissement, en particulier la Serbie, le Monténégro, la Moldavie et la Turquie, ont pris des mesures importantes pour renforcer leurs politiques de lutte contre la traite des êtres humains en consolidant encore leur cadre juridique, institutionnel ou opérationnel pour s'attaquer aux auteurs et apporter une aide aux victimes.

Étant donné que les groupes criminels organisés sont de plus en plus actifs dans l'espace numérique, il est essentiel que les pays concernés par l'élargissement renforcent leurs capacités d'enquête sur les infractions facilitées par les technologies de l'information et de la communication.

Les capacités de **lutte contre la criminalité économique, la fraude fiscale internationale et le blanchiment de capitaux** doivent être développées. Au cours de l'année écoulée, le Monténégro, la Macédoine du Nord, l'Albanie, la Serbie et la Moldavie ont accompli des progrès en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Tous les pays concernés par l'élargissement doivent obtenir des résultats solides en matière d'enquêtes, de poursuites et de condamnations définitives dans les affaires de blanchiment de capitaux, y compris en tant qu'infraction autonome. À cet égard, il est nécessaire que l'alignement sur l'acquis de l'UE se poursuive en ce qui concerne l'incrimination du blanchiment de capitaux ainsi que la lutte contre le financement du terrorisme et le recouvrement des avoirs. Certains pays ont progressé en lançant plus systématiquement des enquêtes financières. Toutefois, dans l'ensemble, la capacité à ouvrir de telles enquêtes et à saisir et confisquer efficacement les avoirs reste insuffisante. Afin de localiser et de confisquer efficacement les avoirs faisant l'objet de flux financiers illicites, il y a lieu de prendre de nouvelles mesures pour collecter et diffuser des informations fiables, notamment en améliorant la transparence des informations sur les bénéficiaires effectifs, en particulier au moyen des registres des bénéficiaires effectifs, et en renforçant l'accès interinstitutionnel aux bases de données pertinentes. En outre, tous les outils de confiscation disponibles devraient être utilisés. Si la mise en place de bureaux de recouvrement des avoirs reste inégale dans les pays concernés par l'élargissement, des progrès modestes ont été accomplis en particulier par l'Albanie et le Kosovo. Des capacités supplémentaires doivent être établies pour lutter contre l'utilisation abusive de cryptomonnaies à des fins criminelles. Les pays concernés par l'élargissement doivent veiller à ce que leurs autorités douanières disposent de capacités de mise en œuvre et de répression adéquates et à ce qu'elles coopèrent également avec les autorités fiscales.

Le terrorisme, l'extrémisme violent et la radicalisation requièrent encore une attention particulière. La mise en œuvre du plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux s'est poursuivie, tandis qu'un nouveau plan d'action conjoint a été signé en octobre 2025. Les pays concernés par l'élargissement devraient veiller à ce que leurs cadres juridiques incriminent les infractions terroristes de manière efficace et soient alignés sur l'acquis de l'UE relatif aux précurseurs d'explosifs et aux contenus à caractère terroriste en ligne. La radicalisation en ligne, notamment des jeunes et des mineurs, et la

radicalisation dans les prisons restent les contextes de radicalisation les plus préoccupants et les plus problématiques. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour prévenir ces phénomènes et des mesures concrètes devraient être prises pour lutter contre les contenus à caractère terroriste en ligne. Dans de nombreux pays concernés par l'élargissement, des mécanismes de coordination permettant de prévenir et de combattre le terrorisme et l'extrémisme violent doivent encore être mis en place ou développés.

L'alignement législatif et institutionnel sur le cadre de l'UE relatif à la résilience des entités critiques n'en est qu'à ses débuts partout. Des efforts supplémentaires doivent être déployés pour développer la législation nationale et recenser les infrastructures critiques conformément à l'acquis de l'UE.

Les **menaces hybrides** demeurent un grave problème sur les plans politique, sociétal et de la sécurité pour les pays concernés par l'élargissement. Ces menaces comprennent les activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger, les attaques physiques et les cyberattaques, visant en particulier des infrastructures critiques. Elles ont pour objectifs de saper les valeurs démocratiques fondamentales de l'UE et de fracturer les sociétés, tant au sein de l'UE que dans les pays concernés par l'élargissement. La Moldavie, en particulier, a démontré sa résilience face à l'ingérence constante de la Russie dans le contexte des élections législatives. Dans l'ensemble des pays concernés par l'élargissement, il convient de redoubler d'efforts pour ne laisser aucune place aux activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger et à la désinformation et pour accroître la résilience de la société (voir également la partie IV de la présente communication). Le soutien de l'UE aux pays candidats et sa coopération avec eux en vue d'améliorer la résilience mutuelle ont encore été renforcés.

Migration

L'UE reste fermement résolue à coopérer avec les Balkans occidentaux et la Turquie et à les soutenir en adoptant une approche globale à l'égard de la **migration irrégulière**, passant notamment par la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, l'amélioration de la gestion des frontières, une coopération dans les domaines de l'asile, de la protection et de l'accueil, l'intensification des travaux concernant les retours avec une garantie de protection des droits fondamentaux et la poursuite de l'alignement des politiques en matière de visas. Les flux migratoires irréguliers ont diminué sur les routes des Balkans occidentaux, mais une vigilance constante reste de mise pour y lutter contre ce phénomène et en particulier contre les activités illégales et violentes des réseaux criminels impliqués dans le trafic de migrants et la traite des êtres humains.

En 2024, le nombre de franchissements illégaux des frontières de l'UE depuis les Balkans occidentaux a diminué de 78 % par rapport à 2023, ce qui s'inscrit dans la continuité de la baisse de 31 % enregistrée en 2023 par rapport à 2022. Cette très nette tendance à la baisse est toujours d'actualité en 2025, avec une nouvelle diminution de 47 % des détections au cours des huit premiers mois de l'année par rapport à la même période en 2024. Ces progrès sont liés aux mesures répressives accrues prises dans la région et au plan d'action de l'UE pour les Balkans occidentaux. L'accélération de l'alignement sur l'acquis de l'UE ces dernières années a également contribué à améliorer la gestion des frontières. Parmi les domaines prioritaires figurent la gestion efficace des frontières, la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, l'augmentation des retours et la coopération en matière d'asile et de protection, ainsi que les systèmes d'accueil.

Dans l'ensemble, la coopération de l'UE avec les Balkans occidentaux concernant la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains produit des résultats opérationnels.

Les partenaires des Balkans occidentaux ont fait preuve d'une volonté constante de coopérer dans ce domaine.

Au cours du premier semestre de 2025, les arrivées en provenance de la Turquie par la route de la Méditerranée orientale ont diminué de plus d'un tiers et les arrivées par tous les itinéraires secondaires se sont également raréfiées. De même, les arrivées en Italie au départ de la Turquie ont chuté de 36 % par rapport à la même période en 2024. Alors qu'une baisse considérable a été observée sur les routes maritimes entre la Turquie et l'Italie et Chypre en 2024, les arrivées irrégulières en Grèce en provenance de la Turquie par les frontières terrestres ont augmenté de manière notable. La Commission met actuellement en œuvre le plan d'action de l'UE pour la route de la Méditerranée orientale, adopté en octobre 2023. L'UE continue de soutenir la Turquie dans les efforts considérables qu'elle déploie pour accueillir 2,7 millions de réfugiés, principalement en provenance de Syrie, et coopère avec les autorités turques pour prévenir la migration irrégulière. La mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie de mars 2016 et de l'accord de réadmission UE-Turquie reste essentielle pour la coopération globale entre les deux parties. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine continue d'entraîner des déplacements massifs de population en Ukraine et dans l'ensemble de la région. Des pays de la région, en particulier la Moldavie, ont continué d'accueillir des réfugiés ukrainiens, contribuant ainsi aux efforts de protection et d'intégration.

Tous les partenaires des Balkans occidentaux devraient considérer comme une priorité la poursuite de l'alignement sur la **liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa** établie par l'UE, afin d'éviter de créer un risque pour l'UE sur le plan de la migration ou de la sécurité. Dans l'attente d'un alignement complet, les pays concernés par l'élargissement devraient veiller à ce que les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa fassent l'objet d'un filtrage rigoureux. Les programmes et les pratiques consistant à octroyer la citoyenneté aux investisseurs de pays tiers soumis à l'obligation de visa dans l'UE créent des risques en matière de sécurité ou de migration irrégulière, compromettant ainsi la politique des visas de l'UE; il convient donc d'y mettre un terme en priorité.

Les demandes d'asile infondées introduites par des ressortissants de partenaires de l'élargissement exemptés de l'obligation de visa continuent de représenter un problème de taille pour certains États membres de l'UE.

Cinq nouveaux accords sur le statut permettant à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) de déployer des équipes supplémentaires issues du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes dans les Balkans occidentaux ont été négociés, signés ou mis en œuvre depuis 2022.

L'alignement des systèmes nationaux sur les **exigences de Schengen** a progressé. Il s'agit là d'un processus essentiel pour doter les pays concernés par l'élargissement des outils et des ressources nécessaires pour relever les défis communs, et notamment pour faire face aux menaces pour la sécurité et à la migration irrégulière. Le Monténégro, l'Albanie et la Serbie ont progressé dans la conception ou la mise en œuvre de leurs plans d'action Schengen, tandis qu'ailleurs, les préparatifs sont en cours. Il y a lieu de mettre un terme à l'octroi d'exemptions saisonnières de l'obligation de visa et de ne plus permettre l'entrée sans visa sur la base d'un visa ou d'un titre de séjour délivré par un pays tiers. Les pays concernés par l'élargissement les plus avancés devraient accélérer leurs efforts et désigner un coordonnateur Schengen national chargé de la conception, de la mise en œuvre et du suivi du plan d'action Schengen.

Économie

La croissance économique est restée relativement robuste en 2024 et l'inflation a diminué dans la plupart des dix économies concernées par l'élargissement, sous l'effet de la baisse des prix mondiaux des matières premières et d'une orientation monétaire globalement prudente dans les pays disposant d'une autonomie monétaire. La baisse de l'inflation et la hausse des salaires ont accru le revenu réel disponible et la consommation plus forte des ménages a globalement été le principal moteur de la croissance économique dans les Balkans occidentaux, en Moldavie et en Géorgie. La croissance annuelle du PIB s'est redressée en Géorgie (9,4 %), au Kosovo (4,4 %) et en Macédoine du Nord (2,8 %), tandis que la Serbie (3,9 %) et l'Albanie (4 %) ont globalement maintenu les mêmes taux de croissance qu'un an auparavant. La croissance du PIB a stagné en Moldavie (0,1 %), principalement en raison d'un déclin significatif de l'agriculture, tandis qu'elle a presque diminué de moitié au Monténégro (3,2 %) et s'est ralentie en Bosnie-Herzégovine (2,6 %), principalement en raison de la baisse des exportations. L'économie ukrainienne a fait preuve de résilience (2,9 %), mais la dynamique s'est affaiblie depuis le milieu de l'année en raison de l'intensification des attaques de la Russie contre les infrastructures critiques. En Turquie, des politiques monétaires restrictives ont réduit la demande intérieure et rééquilibré la croissance économique (3,3 %) vers les exportations nettes. Des mesures audacieuses ont permis d'inverser la tendance inflationniste, mais les tensions politiques internes ont provoqué des turbulences financières au printemps 2025.

Les soldes courants se sont détériorés dans la plupart des économies concernées par l'élargissement en 2024, sous l'effet de l'augmentation des importations induite par la vigueur de la demande intérieure. Les entrées nettes d'investissements directs étrangers ont légèrement diminué en pourcentage du PIB, mais, dans la plupart des pays, elles ont plus que couvert le déficit extérieur. Les prêts au secteur privé ont augmenté dans la plupart des pays. Les secteurs bancaires ont conservé des fonds propres solides et des positions de liquidité favorables, et la rentabilité a augmenté dans la plupart des cas du fait de la persistance de marges d'intérêt élevées. Les indicateurs de qualité des actifs se sont globalement améliorés.

En 2024, les recettes publiques ont fortement augmenté dans les Balkans occidentaux et en Moldavie. Dans le même temps, les dépenses ont été inférieures aux prévisions budgétaires dans la plupart des pays, reflétant souvent des dépenses en capital inférieures aux prévisions. L'exécution budgétaire s'est généralement traduite par des déficits budgétaires plus faibles que prévu. Les difficultés budgétaires découlent, entre autres, de bases de recettes étroites, de manquements dans la gestion des investissements publics, de lacunes dans la gouvernance budgétaire et, dans certains cas, d'une dette publique modérée à élevée.

Bien que la plupart des économies concernées par l'élargissement aient connu des améliorations sur le marché du travail, avec une baisse du chômage et une hausse des taux d'emploi en 2024, les taux de participation sont restés généralement faibles et le chômage a été plus élevé que dans l'UE, en particulier pour les femmes et les jeunes. Les politiques actives du marché du travail ne ciblent pas suffisamment les groupes de population les plus vulnérables, tandis que le travail non déclaré demeure un problème. L'inadéquation structurelle des compétences persiste en raison du sous-investissement dans le capital humain et du manque de développement des systèmes d'éducation et de formation. Pour relever ces défis, il est nécessaire de continuer à améliorer la qualité, la pertinence et le caractère inclusif de l'éducation, grâce à des réformes globales et en encourageant la participation des jeunes. La convergence économique doit aller de pair avec la convergence sociale, sur la base des principes du socle européen des droits sociaux et de l'acquis social de l'UE. Pour y parvenir, il est essentiel que tous les pays concernés par l'élargissement progressent dans la mise en

place de structures et d'institutions du marché du travail qui fonctionnent bien, de systèmes de protection sociale efficaces et d'un dialogue social fort.

Les dix pays concernés par l'élargissement sont tous confrontés au défi consistant à accélérer les réformes structurelles afin de permettre une croissance durable à moyen terme et de progresser dans le respect des critères économiques d'adhésion à l'UE. Il convient notamment de garantir le fonctionnement des économies de marché et de démontrer la capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'UE. Les politiques économiques devraient aussi soutenir des objectifs ambitieux au regard des transitions écologique et numérique. Le déploiement des politiques de décarbonation et de résilience est un domaine qui requiert une attention urgente de la part des pays concernés par l'élargissement. L'UE soutient les efforts de réforme déployés par les pays au moyen des plans de croissance pour les Balkans occidentaux⁸ et la Moldavie⁹, du plan pour l'Ukraine¹⁰ et d'un dialogue politique intense et de recommandations adoptées d'un commun accord dans le cadre du dialogue économique et financier, sur la base, entre autres, des programmes de réforme économique¹¹.

III.3. CONVERGENCE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, COMPÉTITIVITÉ ET INTÉGRATION PROGRESSIVE

Le renforcement des liens économiques entre l'UE et les pays concernés par l'élargissement est essentiel pour le développement socioéconomique et la compétitivité tant des pays partenaires que de l'Union. L'UE a mis en place le cadre et les instruments nécessaires pour **accélérer la convergence économique et sociale entre les pays concernés par l'élargissement et les États membres** avant l'élargissement. Les investissements et les réformes prévus dans les plans de croissance pour les Balkans occidentaux et la Moldavie et la facilité pour l'Ukraine soutiennent et préparent les pays concernés par l'élargissement dans leur processus d'adhésion. Ces instruments sont complétés par la possibilité, prévue dans les accords d'association et dans divers accords sectoriels, d'une **intégration progressive renforcée des pays candidats** dans certaines politiques de l'UE et dans des initiatives phares pertinentes de l'Union, ce qui les aidera à mettre en œuvre l'acquis de l'UE, à s'intégrer progressivement dans certaines parties du marché unique et à faciliter la transition vers le statut d'État membre. La prise en compte systématique de la dimension «élargissement» dans les prochaines initiatives de l'UE facilitera encore l'adhésion des futurs États membres.

Les instruments financiers à l'appui de la convergence socioéconomique

Afin de renforcer son **soutien aux réformes** dans les pays concernés par l'élargissement, l'UE s'oriente vers des **instruments axés sur les résultats**, tels que des prêts à l'appui des réformes et un financement fondé sur les résultats. L'accent est ainsi mis sur l'obtention de résultats concrets plutôt que sur le remboursement des coûts, ce qui a pour effet que le soutien financier de l'UE est plus efficace et aligné stratégiquement sur les grandes priorités en matière de réforme.

Les facilités pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux¹² et de

⁸ COM(2023) 691 final.

⁹ COM(2024) 470 final.

¹⁰ Règlement (UE) 2024/792.

¹¹ Étant donné qu'elle a régressé dans les fondamentaux, la Géorgie n'a pas été invitée au dialogue économique et financier de 2025.

¹² Règlement (UE) 2024/1449.

la Moldavie¹³, ainsi que la **facilité pour l'Ukraine**, acheminent le soutien au moyen de plans et de programmes de réforme structurés, dans le cadre desquels le versement des fonds est subordonné à des progrès mesurables en matière de réformes. En récompensant les progrès et en renforçant l'obligation de rendre compte, l'UE aide ses partenaires à faire avancer les réformes en matière de gouvernance, d'économie et d'état de droit, en s'alignant plus étroitement sur les normes et les valeurs de l'UE. Ces instruments ciblés renforcent notre engagement commun en faveur d'une croissance durable, de la stabilité et, à terme, d'une adhésion à l'UE. Les nouveaux plans de réforme et de croissance et le fait que les facilités connexes sont déjà en cours de mise en œuvre **témoignent clairement du soutien et de l'engagement résolu de l'UE**, ce qui favorise la convergence économique avant l'adhésion. Les premières périodes de mise en œuvre ont déjà apporté des résultats en accélérant les réformes. Les pays concernés par l'élargissement doivent maintenir la dynamique actuelle et redoubler d'efforts afin d'apporter des bienfaits encore plus concrets à leurs citoyens.

La **facilité pour l'Ukraine** est le principal instrument du soutien de l'UE à l'Ukraine. Elle lie le soutien financier à un ambitieux programme de réformes favorisant la croissance qui vise à faciliter la transformation structurelle de l'Ukraine tout en la soutenant sur la voie de son adhésion à l'UE. La facilité pour l'Ukraine atteint ses objectifs visant à soutenir les besoins de financement et la reconstruction de l'Ukraine, à mobiliser des investissements, à améliorer le soutien à la société ukrainienne et à promouvoir les réformes nécessaires à l'adhésion à l'UE. Au 1^{er} octobre, la facilité avait mobilisé 31,3 milliards d'EUR, dont 22,7 milliards d'EUR ont été versés directement à l'État au titre du premier pilier de la facilité, sous la forme d'un appui budgétaire.

Le **plan pour l'Ukraine**, qui relève du premier pilier de la facilité pour l'Ukraine, définit la stratégie de réforme et d'investissement pour le pays pour la période 2024-2027. Il promeut la reprise économique, la reconstruction et la modernisation du pays tout en favorisant l'alignement sur l'acquis de l'UE. Les actions concrètes énoncées dans le plan comprennent une série de mesures essentielles visant à rapprocher l'Ukraine de l'acquis de l'UE à court terme, y compris l'adoption d'une législation qui fait progresser la mise en œuvre de l'acquis, la mise en œuvre de recommandations de l'UE et l'adoption de normes de l'UE dans différents secteurs. Compte tenu des difficultés engendrées par la guerre d'agression menée par la Russie, le plan pour l'Ukraine a été légèrement modifié en octobre 2025 afin de clarifier certaines mesures et de modifier certains délais de mise en œuvre, tout en maintenant inchangés les engagements globaux de l'Ukraine. Au 28 octobre 2025, 44 mesures de réforme prévues dans le plan pour l'Ukraine étaient réalisées, jetant les bases du redressement à long terme du pays, accélérant ses progrès sur la voie de l'adhésion et contribuant à mettre les institutions ukrainiennes en conformité avec les normes de l'UE. Onze des mesures achevées contribuent également à l'alignement de l'Ukraine sur l'acquis de l'UE. Parmi les réformes importantes figurent le renforcement des capacités de lutte contre la corruption, l'amélioration des normes de gouvernance d'entreprise, la sécurité économique, la lutte contre la fraude fiscale et l'adoption d'un plan national en matière d'énergie et de climat et d'une loi sur le climat, tandis que certaines mesures de réforme, y compris celles liées au système judiciaire, sont toujours en suspens.

Le **plan de croissance pour la Moldavie**, adopté en octobre 2024, vise à stimuler la convergence socioéconomique avec l'UE et à soutenir le processus d'adhésion, sur la base de la mise en œuvre des réformes liées à l'UE. Ce plan repose sur trois piliers qui accéléreront les réformes socioéconomiques et fondamentales, amélioreront l'accès au marché unique de l'UE et augmenteront l'assistance financière au moyen d'une **facilité spéciale pour les**

¹³ Règlement (UE) 2025/535.

réformes et la croissance en faveur de la Moldavie. L'UE a engagé un important train de mesures de soutien d'un montant de 1,9 milliard d'EUR pour la période 2025-2027 dans le cadre de cette facilité adoptée en mars 2025. Le programme de réformes, qui en comprend 153, a été adopté par la Moldavie le 7 mai, suivi de la signature de la convention relative à la facilité et de l'accord de prêt. La mise en œuvre de cet instrument soutiendra la modernisation de la Moldavie et sa transition en tant que futur État membre prospère. Le préfinancement s'élève à 294 millions d'EUR, dont 270 millions d'EUR sous forme de prêts décaissés le 11 juin et 24,3 millions d'EUR sous forme de subventions qui soutiendront des projets d'investissement approuvés ultérieurement au titre de la plateforme d'investissement pour le voisinage. La première tranche de prêts, d'un montant de 18,9 millions d'EUR, a été versée le 2 septembre 2025, après que la Moldavie a présenté ses premières mesures de réforme. Ensemble, ce plan et cette facilité faciliteront et encourageront les réformes et les investissements nécessaires pour accélérer le processus d'adhésion, tout en promouvant une croissance durable et la décarbonation de l'économie moldave dans l'intérêt de sa population.

Le plan de croissance pour les Balkans occidentaux comprend une **facilité spéciale pour les réformes et la croissance** d'un montant de 6 milliards d'EUR, destinée à stimuler la convergence socioéconomique des économies des bénéficiaires avec l'UE et à accélérer l'intégration économique régionale et une intégration progressive dans le marché unique. La facilité récompense les Balkans occidentaux pour les progrès accomplis dans la mise en œuvre des programmes de réforme adoptés et soutient les investissements clés dans les domaines prioritaires par l'intermédiaire du cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux. Des fonds considérables ont été débloqués dans le cadre des deux premiers cycles de rapports sur la facilité, ce qui montre que son approche innovante fondée sur la performance produit des résultats sur le terrain. Toutefois, les bénéficiaires doivent poursuivre leurs efforts pour achever les dernières mesures de réforme afin de tirer pleinement parti de cet instrument.

En octobre 2024, la Commission a adopté une décision approuvant cinq **programmes de réformes**. La mise en œuvre des réformes concernées a démarré en 2025 et une partie du préfinancement a été versée à l'Albanie, au Monténégro, à la Macédoine du Nord et à la Serbie. En juillet 2025, la Commission a adopté deux décisions de versement de fonds au Monténégro et à la Macédoine du Nord sur la base du premier cycle de conditions de paiement remplies pour mars 2025. En octobre 2025, la Commission a autorisé de nouveaux versements de fonds à l'Albanie, au Monténégro et à la Macédoine du Nord au titre du deuxième cycle de conditions de paiement, compte tenu des progrès substantiels accomplis en matière de réformes et du respect de 30 conditions associées aux programmes de réformes. Compte tenu du retard initial dans l'adoption du programme de réformes de la Bosnie-Herzégovine, la Commission a décidé, en juillet 2025, de réduire de 10 % la dotation indicative du pays prévue par la facilité pour les réformes et la croissance. La Bosnie-Herzégovine a présenté le programme de réformes à la Commission pour accord en septembre 2025. La ratification de la facilité et des accords de prêt par le Kosovo reste en suspens, en raison de l'impasse politique, et la mise en œuvre des mesures convenues dans le programme de réformes du Kosovo a donc été limitée.

La facilité complète l'aide fournie aux Balkans occidentaux par l'intermédiaire de l'**instrument d'aide de préadhésion (IAP III)**¹⁴. L'instrument porte plus particulièrement sur le renforcement des capacités administratives et institutionnelles, ainsi que sur la mise en œuvre du plan économique et d'investissement pour les Balkans occidentaux de 2020¹⁵, le

¹⁴ Règlement (UE) 2021/1529.

¹⁵ COM(2020) 641 final.

déploiement d'initiatives au titre de la stratégie «Global Gateway»¹⁶, le soutien à la croissance économique et la promotion de la double transition écologique et numérique.

La programmation de l'IAP III pour la période 2025-2027 se concentre sur une approche axée sur les politiques. Cela concorde avec la facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux, de sorte que le soutien bilatéral de l'UE soit à la fois stratégique et efficace. Le programme plurinational de l'IAP III devrait stimuler la mise en œuvre du plan de croissance en faveur des Balkans occidentaux, renforçant ainsi l'engagement de l'UE en faveur de cette région. Cette approche garantit que toutes les initiatives fonctionnent en parallèle avec les efforts des différents pays, maximisant ainsi l'efficacité et la portée du soutien de l'UE.

Intégration progressive

L'**intégration accélérée, ou progressive**, vise à apporter certains des bienfaits d'une future adhésion à l'UE dès la phase de préadhésion, en permettant à un pays candidat de s'intégrer dans des domaines d'action spécifiques de l'UE, notamment certaines parties du marché unique de l'UE, une fois que l'alignement de la législation et la capacité de mettre en œuvre l'acquis de l'UE sont en place. Cela encourage un alignement et une mise en œuvre rapides de l'acquis de l'UE. L'intégration progressive est une preuve manifeste que l'UE apporte sa contribution en offrant aux pays partenaires la possibilité d'accélérer et d'approfondir l'intégration avec l'Union, ouvrant ainsi la voie à l'élargissement. L'intégration progressive ne se substitue pas à l'élargissement et constitue davantage un outil de soutien à celui-ci. En conséquence, l'intégration progressive des pays concernés par l'élargissement nécessite de leur part un engagement crédible et réel à poursuivre sur la voie de l'adhésion et à progresser dans des domaines importants pour la réalisation des objectifs géostratégiques de l'UE, tels que le respect de l'état de droit et de la démocratie et, plus largement, l'alignement sur la PESC, rendant ainsi le processus d'adhésion plus dynamique et progressif. Les accords octroyant aux pays concernés par l'élargissement l'accès au marché intérieur dans le cadre de leur intégration progressive comprendront un cadre institutionnel solide ainsi que des garanties juridiques et des mécanismes de règlement des différends inspirés des traités de l'UE qui garantissent l'intégrité du marché intérieur et l'application cohérente du droit de l'Union.

En ce qui concerne les Balkans occidentaux, une intégration plus étroite dans le marché unique passe au préalable par une progression des travaux en faveur desquels les six partenaires se sont engagés dans le cadre du marché commun régional, tandis qu'aucun partenaire de la région ne pourra bloquer l'accès de l'un des cinq autres partenaires au marché unique de l'UE.

Pour l'Ukraine et la Moldavie, les zones de libre-échange approfondi et complet se sont révélées comme des cadres juridiques fiables et flexibles et, surtout, des instruments efficaces pour favoriser leur intégration progressive. Pour les Balkans occidentaux, le plan de croissance 2023 a ouvert la voie à l'intégration progressive, en s'appuyant sur les accords de stabilisation et d'association.

La Moldavie, l'Ukraine et les partenaires des Balkans occidentaux ont tous bénéficié de l'intégration progressive, 2025 étant une année charnière dans plusieurs domaines. L'intégration progressive est un moteur de l'alignement sur l'acquis de l'UE, dont les résultats sont déjà visibles dans les domaines des **télécommunications (itinérance), des paiements, de la législation bancaire** et en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (espace unique de paiement en euros, SEPA), des **douanes, de l'énergie et des**

¹⁶ JOIN/2021/30 final.

produits industriels. Parmi d'autres domaines d'intégration progressive figurent l'agriculture, les services de confiance, l'espace, les soins de santé, les transports et la défense. Les travaux menés dans tous ces domaines se poursuivront.

Des mesures importantes ont été prises pour intégrer les partenaires concernés par l'élargissement dans la **zone d'«itinérance aux tarifs nationaux» de l'UE**. En 2025, le Conseil a adopté les décisions qui accorderont à l'Ukraine et à la Moldavie un accès mutuel aux services d'itinérance à compter du 1^{er} janvier 2026. Cela profitera aux citoyens, y compris aux Ukrainiens déplacés, en leur permettant de rester connectés par-delà les frontières sans frais supplémentaires. Les Balkans occidentaux ont poursuivi la mise en œuvre de l'accord régional sur l'itinérance de 2019 et de l'accord volontaire des opérateurs de télécommunications pour réduire les prix des données en itinérance avec l'UE, qui est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2023. Dans le même temps, la Commission est en contact avec les opérateurs et se prépare à proposer six accords bilatéraux visant à étendre la zone d'«itinérance aux tarifs nationaux» aux partenaires des Balkans occidentaux, afin de leur accorder des avantages, et de leur imposer des obligations, comparables à ceux prévus pour l'Ukraine et la Moldavie.

En ce qui concerne les **services de paiement**, l'inclusion du Monténégro, de l'Albanie, de la Macédoine du Nord, de la Moldavie et de la Serbie dans le champ d'application géographique de l'espace unique de paiement en euros (SEPA)¹⁷ a constitué une étape importante. Leurs établissements financiers peuvent ainsi participer aux systèmes de paiement du SEPA, ce qui facilite les transferts en euros et ouvre la voie à une réduction des coûts et des délais de traitement. Pour adhérer au SEPA, les pays ont dû s'aligner sur les principales règles financières de l'UE, y compris en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, renforçant ainsi l'intégrité et la sécurité de leurs systèmes financiers tout en avançant dans leur processus d'adhésion. Alors que la procédure d'adhésion du Kosovo est en cours, la Bosnie-Herzégovine et l'Ukraine préparent quant à elles leur demande d'adhésion.

La **coopération douanière**, y compris en matière de contrôle et de facilitation douaniers, est un autre élément essentiel de l'intégration progressive. Avec la Moldavie, un cadre de reconnaissance mutuelle des opérateurs économiques agréés (OEA) est en place depuis 2022. Des travaux sont en cours concernant un accord similaire avec l'Ukraine. Des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre du protocole additionnel n° 5 à l'accord ALECE, qui prévoit la reconnaissance mutuelle des programmes OEA des parties à l'ALECE, jetant les bases d'un cadre de reconnaissance mutuelle avec l'UE. La Macédoine du Nord, la Serbie, la Géorgie et l'Ukraine ont déjà adhéré à la convention relative à un régime de transit commun, un autre accord essentiel qui accélère la circulation transfrontière des biens. La Moldavie et le Monténégro ont été invités à adhérer à la convention le 1^{er} novembre 2025, tandis que la Bosnie-Herzégovine et l'Albanie accélèrent leurs préparatifs. Ces initiatives apportent des bienfaits considérables, tels que la réduction des contrôles douaniers et l'accélération des délais de dédouanement, tout en renforçant la capacité des pays à prévenir et à détecter les flux commerciaux illicites. Les pays concernés par l'élargissement doivent veiller à ce que leurs systèmes numériques soient alignés sur l'acquis de l'UE relatif aux systèmes douaniers numériques au moment de l'adhésion, ce qui est essentiel pour les intérêts financiers et la sécurité de l'UE. Il conviendrait également de renforcer la coopération entre l'UE et les pays

¹⁷ L'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Moldavie et la Serbie font partie du champ d'application géographique du SEPA, et certaines banques d'Albanie, du Monténégro, de Macédoine du Nord et de Moldavie ont adhéré aux systèmes de paiement du SEPA le 6 octobre 2025. Certaines banques serbes préparent leur adhésion aux systèmes de paiement d'ici à mai 2026.

candidats dans le domaine fiscal avant l'adhésion afin de préparer les pays candidats à une adhésion au marché unique de l'UE.

Des travaux sont en cours pour intégrer les partenaires concernés par l'élargissement dans les **chaînes d'approvisionnement industrielles de l'UE**. Des accords sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels sont en cours avec l'Ukraine, la Moldavie et la Serbie, la mise en œuvre étant déjà prévue en 2026 pour l'Ukraine. Dans le même temps, la Commission a proposé un cadre visant à accroître l'intégration progressive des Balkans occidentaux, de l'Ukraine et de la Moldavie dans les secteurs industriels stratégiques, dans le but de faciliter l'intégration de leurs industries dans les chaînes de valeur européennes avant une adhésion pleine et entière à l'UE. Les pays concernés par l'élargissement peuvent jouer un rôle important dans les efforts de décarbonation en accélérant la transition vers les énergies renouvelables et la circularité et le soutien aux chaînes de valeur pour les technologies propres et les matières premières critiques.

Enfin, dans le domaine de l'**énergie**, l'intégration de tous les partenaires concernés par l'élargissement dans le marché intérieur de l'énergie de l'UE se poursuit dans le cadre de la Communauté de l'énergie. Des travaux sont en cours pour intégrer le marché ukrainien de l'électricité dans le marché de l'UE d'ici à 2027, parallèlement au marché moldave. Cela englobe également une intégration plus poussée dans le marché du gaz de l'UE. L'intégration des marchés de l'énergie des Balkans occidentaux dans l'UE se poursuit également.

III.4 COOPÉRATION RÉGIONALE ET RELATIONS DE BON VOISINAGE

Dans les Balkans occidentaux, les **relations de bon voisinage et la coopération régionale** constituent des éléments essentiels des processus de stabilisation et d'association ainsi que d'élargissement. Il reste essentiel de surmonter l'héritage du passé et de régler les différends résultant des conflits des années 90. D'importantes questions bilatérales en suspens doivent encore être résolues, notamment des questions frontalières et la nécessité de rendre justice aux victimes de crimes de guerre, d'identifier les personnes toujours portées disparues et d'établir un relevé précis des atrocités du passé au niveau régional. Consciente de la complexité de la réconciliation, l'UE reste prête, par l'intermédiaire de ses différents instruments et politiques, à soutenir et à faciliter tout effort en ce sens.

Les **questions bilatérales** continuent d'avoir une incidence négative sur le processus d'adhésion des partenaires concernés par l'élargissement et freinent l'intégration régionale. Le cadre d'élargissement offre un environnement politique global propice à la résolution de bonne foi des questions bilatérales en suspens et à la recherche de solutions mutuellement acceptables, que la Commission pourrait faciliter.

La région des Balkans occidentaux a l'ambition de créer un **marché commun régional (MCR)** qui vise à garantir la libre circulation des personnes, des services, des biens et des capitaux. Cela favorisera l'emploi et le commerce et simplifiera les procédures douanières entre les partenaires. Ces travaux de mise en place du MCR sont coordonnés par le **Conseil de coopération régionale** et l'accord de libre-échange centre-européen, en partenariat avec le forum d'investissement de la chambre des six pays des Balkans occidentaux, en vue d'un dialogue renforcé avec le secteur privé.

Des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action pour le MCR, avec l'adoption de cinq accords de mobilité au cours des trois dernières années, relatifs aux documents d'identification de voyage, à la reconnaissance des qualifications professionnelles et universitaires et à l'accès à l'enseignement supérieur. Surmontant des difficultés de longue

date, un certain nombre de décisions importantes élargissant les bienfaits potentiels découlant du MCR ont été prises au sein du comité mixte de l'ALECE en octobre 2024.

La **connectivité régionale** est restée au premier rang des priorités grâce à la coopération dans les domaines des transports, de l'énergie et des technologies numériques. La Communauté des **transports** a continué de faire progresser l'alignement réglementaire et l'intégration régionale, tout en promouvant la facilitation des transports grâce à l'initiative relative aux voies réservées. Parmi ces efforts, les feuilles de route relatives aux 11 points de passage les plus fréquentés, telles qu'elles ont été convenues lors du sommet UE-Balkans occidentaux de décembre 2024, sont en cours de mise en œuvre. La Commission européenne s'est engagée à fournir un soutien financier pour répondre aux besoins en infrastructures dans le cadre du programme pour des transports sûrs et durables, offrira un soutien technique pour l'élaboration d'études techniques en prévision d'investissements et facilite les discussions bilatérales avec les voisins de l'UE sur l'harmonisation des procédures. Les corridors de solidarité UE-Ukraine continuent de fournir des itinéraires logistiques pour les flux commerciaux critiques entre l'Ukraine, la Moldavie, l'UE et le reste du monde.

Dans le **domaine numérique**, outre l'alignement sur l'acquis de l'UE et le déploiement d'infrastructures solides, stables et sûres (en cohérence avec la boîte à outils de l'UE pour la cybersécurité de la 5G et des cadres globaux cyberrésilients), il est également essentiel que les Balkans occidentaux mettent en place des cadres d'identité numérique et des services publics numériques. La région s'est engagée à créer des portefeuilles nationaux d'identité numérique et, ultérieurement, un «portefeuille d'identité numérique des Balkans» d'ici à la fin de 2027. Plus de 300 municipalités ont introduit une demande de point d'accès WiFi dans les Balkans occidentaux et les premiers points d'accès seront installés au cours de l'année 2025. La Commission soutient également sept pôles européens d'innovation numérique dans la région, lesquels devraient contribuer à combler le déficit de compétences dans le domaine des technologies numériques, y compris l'intelligence artificielle, de nouveaux pôles devant être financés dans le cadre d'un appel à propositions en cours.

Les **accords bilatéraux** existants, dont l'accord de Prespa entre la Grèce et la Macédoine du Nord et le traité d'amitié, de bon voisinage et de coopération entre la Bulgarie et la Macédoine du Nord, doivent être mis en œuvre de bonne foi par toutes les parties.

Tant pour le **Kosovo** que pour la **Serbie**, une progression sur la voie de l'adhésion à l'UE continue de passer par des progrès significatifs dans la **normalisation** de leurs relations. Les préoccupations politiques nationales des deux parties ont entravé l'adoption de mesures décisives en vue de la mise en œuvre de l'accord de 2023 sur la voie de la normalisation et de l'annexe qui l'accompagne. En l'absence de dialogue constructif, les deux parties risquent de passer à côté d'opportunités majeures. Des avancées dans la normalisation des relations sont également une exigence de la facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux.

L'**Ukraine** a stratégiquement approfondi son engagement diplomatique afin de renforcer ses relations avec ses voisins, en particulier avec les États membres de l'UE. Dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie, les voisins de l'Ukraine membres de l'UE, en particulier, et plusieurs pays candidats ont apporté un soutien à l'Ukraine au travers d'une assistance politique, humanitaire, économique, technique et de défense. L'attachement de l'Ukraine à la stabilité et à l'intégration régionales se reflète dans sa participation active à divers formats régionaux, par exemple le partenariat oriental, l'initiative centre-européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Organisation de la coopération économique de la mer Noire, l'Organisation pour la démocratie et le développement économique et le Conseil de coopération régionale.

La **Moldavie** entretient de bonnes relations avec ses voisins et d'autres pays candidats dans le cadre d'initiatives bilatérales, trilatérales et régionales. Des échanges réguliers ont lieu avec l'Ukraine et les pays des Balkans occidentaux au sujet du processus d'adhésion. Dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, la Moldavie entretient une coopération étroite et améliorée avec l'Ukraine et la Roumanie, y compris au sein de formats trilatéraux, en particulier en ce qui concerne la sécurité énergétique, les transports et la connectivité, tant au niveau technique qu'à un haut niveau. Le gouvernement moldave s'est constamment aligné sur les déclarations internationales condamnant l'agression militaire de la Russie et a fait preuve de solidarité avec l'Ukraine.

La **Turquie** et la Grèce ont poursuivi la restauration de leur dialogue. Si la Turquie n'a pas effectué d'activités de forage non autorisées en Méditerranée orientale ni de vols au-dessus des îles grecques en mer Égée au cours de la période de référence, des violations de l'espace aérien et de la réglementation du trafic aérien grecs ont bien été rapportées. Des violations des eaux territoriales grecques ont encore été signalées, avec une augmentation notable des incidents par rapport à la période de référence précédente. La question non résolue concernant le plateau continental et les zones économiques exclusives a continué de peser sur les relations bilatérales, mais le dialogue s'est poursuivi.

En décembre 2024, le Conseil¹⁸ a souligné à nouveau que l'UE attachait une importance particulière à la reprise des **pourparlers visant à régler la question chypriote** et aux progrès réalisés dans ces pourparlers en vue de renforcer davantage la coopération entre l'UE et la Turquie. Au cours de la période de référence, la Turquie n'a pas progressé dans la normalisation de ses relations avec la République de Chypre et a continué de ne pas s'acquitter de l'obligation qui lui incombe de mettre pleinement en œuvre le protocole additionnel à l'accord d'association UE-Turquie. La Turquie a continué de rejeter le modèle de fédération bicommunautaire et bizonale fondé sur les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU et de plaider en faveur d'une solution fondée sur la coexistence de deux États. En parallèle, la Turquie a participé aux deux réunions informelles des cinq parties qui se sont tenues sous l'égide du secrétaire général des Nations unies. Le candidat de l'opposition qui a remporté l'élection à la tête de la communauté chypriote turque en octobre 2025 s'est dit prêt à mener des pourparlers formels en vue d'un règlement. En décembre 2024, l'UE s'est félicitée des mesures prises par le secrétaire général des Nations unies en faveur d'une reprise des pourparlers en vue de parvenir à un règlement et, en mai 2025, elle a salué la reconduction de l'envoyée personnelle du secrétaire général des Nations unies pour Chypre. En mai 2025 toujours, la Commission européenne a nommé un envoyé spécial pour Chypre. L'UE a confirmé, tout récemment dans les conclusions du Conseil européen d'avril 2024 et les conclusions du Conseil de décembre 2024¹⁹, qu'elle était prête à jouer un rôle actif de soutien à toutes les étapes du processus mené sous l'égide des Nations unies, par tous les moyens appropriés dont elle dispose. Il est désormais d'une importance capitale que la Turquie se montre attachée, et contribue activement, à un règlement juste, global et viable de la question chypriote dans le cadre des Nations unies, sur la base d'une fédération bicommunautaire et bizonale caractérisée par l'égalité politique, et conformément aux résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU à ce sujet, à l'acquis de l'UE et aux principes sur lesquels cette dernière est fondée.

La **Géorgie** entretient généralement de bonnes relations bilatérales avec ses voisins et les autres pays concernés par l'élargissement. La Géorgie et la Turquie jouissent d'un partenariat stratégique, avec des contacts à haut niveau, y compris dans le cadre d'un conseil de

¹⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/fr/pdf>.

¹⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/fr/pdf>.

coopération stratégique de haut niveau. Alors que la Géorgie soutient l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Ukraine, cette dernière s'est déclarée préoccupée par le non-alignement de la Géorgie sur les sanctions de l'UE à l'encontre de la Russie et par l'absence de coopération militaro-technique. La Géorgie et la Moldavie entretiennent traditionnellement de bonnes relations bilatérales.

La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a entraîné une instabilité sans précédent dans la région de la mer Noire, soulignant la nécessité d'une action tournée vers l'avenir. En mai 2025, l'UE a présenté son approche stratégique pour la **région de la mer Noire**²⁰, qui vise à stimuler la connectivité et la croissance en reliant l'Europe au Caucase du Sud et à l'Asie centrale. La stratégie renforcera le rôle géopolitique de l'UE en tant qu'acteur fiable dans la région de la mer Noire. Elle vise à apporter des bienfaits tangibles aux partenaires de la mer Noire (Ukraine, Moldavie, Géorgie, Turquie, Arménie et Azerbaïdjan) et à l'UE en investissant dans des partenariats clés mutuellement bénéfiques et en approfondissant ceux-ci, ainsi qu'en faisant progresser la coopération régionale en matière de connectivité. La future coopération avec la région de la mer Noire s'articule autour de trois piliers: i) renforcer la sécurité, la stabilité et la résilience; ii) favoriser une croissance et une prospérité durables; et iii) promouvoir la protection de l'environnement, le changement climatique, la résilience et l'état de préparation, ainsi que la protection civile.

IV. INFORMATION ET PARTICIPATION DU PUBLIC

Adhérer à l'UE est un **projet associant l'ensemble de la société**, étant donné qu'il s'agit de choisir un modèle sociétal fondé sur les droits fondamentaux et les valeurs démocratiques auquel chaque pays doit adhérer de manière proactive dans la mesure où il déterminera son avenir. Le gouvernement, mais aussi l'opposition, les citoyens, la société civile et les communautés locales, doivent s'approprier le projet. Pour que ce choix devienne une réalité, il doit être étayé par une légitimité démocratique et un large consensus politique et sociétal. C'est nécessaire pour obtenir le soutien des citoyens, tant dans les pays concernés par l'élargissement que dans l'UE, et cela doit se refléter dans le dialogue des dirigeants nationaux avec les citoyens. Il est essentiel de favoriser le dialogue interpersonnel par la culture, la jeunesse et le sport pour parvenir à une compréhension et à une confiance mutuelles.

La dernière **enquête Eurobaromètre spéciale sur les attitudes des citoyens de l'UE à l'égard de l'élargissement de l'UE** a montré qu'une majorité de citoyens de l'Union (56 %) sont favorables à un nouvel élargissement. Dans le même temps, seul un citoyen de l'Union sur trois (32 %) se déclare informé sur le processus d'élargissement, tandis que deux tiers (67 %) d'entre eux estiment ne pas disposer d'informations suffisantes. Des efforts supplémentaires sont nécessaires dans l'ensemble de l'Union pour répondre aux préoccupations des citoyens de l'UE et expliquer les bienfaits d'une Union élargie. L'opinion publique reste globalement positive dans les pays concernés par l'élargissement. Une **communication efficace**, ainsi qu'une lutte active contre la manipulation de l'information et l'ingérence étrangères, y compris la désinformation, constituent un impératif stratégique, étant donné qu'il s'agit de menaces croissantes pour la sécurité tant de l'UE que des pays concernés par l'élargissement. Les États membres de l'UE et les pays concernés par l'élargissement ont la responsabilité cruciale d'informer activement leurs citoyens et de leur donner les moyens d'obtenir des informations précises sur le processus d'adhésion à l'UE. Le public mérite la clarté sur la manière dont les décisions en matière d'élargissement sont prises et sur ce qui est fait pour préparer l'Union à un élargissement réussi. Les États membres

²⁰ [JOIN\(2025\) 135 final](#).

doivent s'approprier les décisions qu'ils prennent et les expliquer ouvertement à leurs citoyens. La Commission est prête à soutenir cet effort²¹ pour renforcer la confiance du public dans le processus et contribuer à ce que l'élargissement puisse se poursuivre avec la légitimité requise.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

I.

1. L'adhésion à l'UE représente un **investissement géostratégique** dans une Europe solide, stable, sûre et unie, fondée sur des **valeurs démocratiques communes**. Investir dans l'élargissement sert également la sécurité stratégique et les intérêts économiques à long terme de l'UE.
2. L'élargissement est, et restera, un **processus rigoureux, équitable et fondé sur le mérite, qui repose sur les progrès objectifs** de chacun des pays concernés par l'élargissement. Ces derniers doivent être déterminés à mettre en œuvre des réformes irréversibles dans tous les domaines du droit de l'Union en mettant l'accent, en particulier, sur les fondamentaux du processus d'élargissement. La démocratie, l'état de droit et les valeurs fondamentales resteront les pierres angulaires de la politique d'élargissement de l'UE. Les pays candidats doivent souscrire à des réformes difficiles et de longue haleine garantissant une transformation permanente de leurs économies, de leurs systèmes démocratiques et de leurs sociétés, et les mettre à exécution. À cet effet, les pays concernés par l'élargissement doivent accepter l'idée d'une transformation radicale, instaurer un climat de confiance et assurer un consensus dans l'ensemble de la société. La lutte contre la corruption doit faire l'objet d'une attention constante. L'adhésion à l'UE est un choix stratégique. Les partenaires doivent adopter et promouvoir les valeurs de l'UE fermement et sans équivoque. L'alignement sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, y compris les mesures restrictives adoptées par cette dernière, est un signal plus important que jamais quant à l'orientation stratégique et aux valeurs communes dans le nouveau contexte géopolitique.
3. **Des progrès significatifs ont été accomplis au cours de l'année dernière.** Compte tenu de l'accélération du processus pour certains candidats, l'élargissement se présente comme une possibilité réaliste pour les années à venir. Au vu du travail accompli ces dernières années, **le moment est venu de prendre des mesures concrètes** pour les pays concernés par l'élargissement et l'UE.
4. **Ces pays doivent intensifier leurs efforts**, en particulier s'ils ont présenté des objectifs ambitieux en vue de mener à bien les négociations d'adhésion.
5. L'UE, quant à elle, soutient ces travaux au fil des ans, au moyen de divers instruments. Elle a révisé sa méthodologie en matière d'élargissement. Grâce à une **intégration progressive**, elle offre aux pays concernés par l'élargissement la possibilité d'accélérer et d'approfondir leur intégration dans l'Union, avec des résultats concrets pour leurs citoyens. Elle a mis au point un cadre sur mesure comprenant des instruments financiers

²¹ La Commission intensifiera sa communication stratégique et lancera une campagne d'information spécifiquement consacrée à l'élargissement qui visera à traduire les réformes en progrès auxquels on peut s'identifier, à lutter contre la désinformation et à mettre en évidence les bienfaits mutuels d'une Union plus large et plus forte.

spécifiques en faveur de l'élargissement, dont les plans de croissance pour les Balkans occidentaux et la Moldavie et le plan pour l'Ukraine, ainsi que leurs facilités respectives, qu'elle a adoptés récemment. Elle a renforcé sa coopération en matière de sécurité et de défense avec plusieurs pays concernés par l'élargissement.

6. L'UE procède actuellement aux travaux préparatoires nécessaires en vue d'une **Union plus vaste et plus forte**.
 - a. La Commission prépare les **réexamens et les réformes des politiques avant élargissement**, dans le cadre desquels elle évalue les incidences de l'élargissement dans des domaines d'action clés.
 - b. La proposition de la Commission relative au prochain cadre financier pluriannuel fournira, par l'intermédiaire du nouvel instrument «**Europe dans le monde**», le **soutien financier et stratégique nécessaire** pour aider les pays candidats et les candidats potentiels à **progresser sur la voie de** l'adhésion. La proposition de la Commission prévoit qu'en cas d'adhésion de nouveaux États membres à l'Union, le cadre financier pluriannuel sera révisé en conséquence, conformément aux traités d'adhésion pertinents, pour tenir compte des besoins de dépenses découlant d'une telle adhésion.
 - c. La Commission renforcera également ses actions de sensibilisation dans l'ensemble de l'Union et dans les pays candidats afin de discuter de l'élargissement, en examinant les avantages d'une Union élargie, mais aussi la manière dont les défis peuvent être relevés. Une **communication** efficace ainsi que la lutte contre les manipulations de l'information et les ingérences étrangères, y compris la désinformation, constituent un impératif stratégique. La Commission et le Service européen pour l'action extérieure se tiennent prêts à soutenir les efforts déployés par les États membres pour renforcer encore la confiance du public dans le processus et à contribuer à ce que l'élargissement se poursuive avec la légitimité requise.
 - d. La Commission considère que, pour faire en sorte que les nouveaux États membres continuent de préserver et de maintenir leur bilan en matière d'état de droit, de démocratie et de droits fondamentaux, les futurs **traités d'adhésion** devraient prévoir des garanties plus solides contre tout recul par rapport aux engagements pris au cours des négociations d'adhésion.
7. Dans les Balkans occidentaux, **les relations de bon voisinage et la coopération régionale** constituent des éléments essentiels des processus de stabilisation et d'association ainsi que d'élargissement. La coopération régionale et l'engagement en faveur du marché commun régional sont également essentiels en vue d'une intégration progressive. Il reste essentiel de surmonter l'héritage du passé et de régler les différends résultant des conflits des années 1990. Des questions bilatérales en suspens, notamment des problèmes de succession, des problèmes aux frontières et la nécessité de rendre justice aux victimes de crimes de guerre, d'identifier les personnes toujours portées disparues et d'établir un relevé précis des atrocités du passé au niveau régional, doivent encore être résolues. Consciente de la complexité de la réconciliation, l'UE reste prête à soutenir et à faciliter tout effort en ce sens au moyen de ses différents instruments et politiques. Dans le cadre du dialogue mené grâce à la médiation de l'Union, la

normalisation des relations entre le Kosovo et la Serbie est essentielle pour que les deux partenaires, qui risquent tous deux de passer à côté d'importantes opportunités en l'absence de progrès, avancent sur leur trajectoire européenne.

8. Des **problèmes bilatéraux** continuent d'avoir une incidence négative sur le processus d'adhésion et de freiner l'intégration régionale des pays concernés par l'élargissement. Le cadre d'élargissement offre un environnement politique global propice à la résolution des questions bilatérales en suspens et à la recherche de solutions mutuellement acceptables, que la Commission est prête à faciliter.

II.

9. Au **Monténégro**, le processus d'adhésion à l'UE constitue une priorité absolue et bénéficie d'un engagement politique clair de la part des autorités, lequel se reflète généralement dans les décisions politiques, ainsi qu'en témoigne, entre autres, le fait de continuer à s'aligner à 100 % sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, y compris l'adoption de sanctions. L'absence de règles claires et des actes de droit dérivé contradictoires concernant la nomination des juges ont débouché sur une crise institutionnelle en décembre 2024, qui a été résolue à la mi-mars 2025. Le gouvernement exerce ses activités dans un environnement politique globalement stable, menant à bien ses réformes, et a considérablement accéléré les travaux préparatoires en vue de l'adhésion à l'UE au cours de l'année écoulée. Les conférences intergouvernementales de décembre 2024 et de juin 2025 ont provisoirement clôturé quatre chapitres de négociation supplémentaires, et un plan ambitieux a été mis en place en vue de procéder à la clôture provisoire d'autres chapitres lorsque les conditions seront remplies.

La Commission estime que, conformément au cadre de négociation, un équilibre général est actuellement assuré entre, d'une part, les progrès accomplis dans les chapitres sur l'état de droit et, d'autre part, les progrès réalisés dans les négociations d'adhésion au regard des différents chapitres. Le gouvernement du Monténégro a continué de réaffirmer son objectif de clôturer les négociations d'adhésion d'ici à la fin de 2026. La Commission considère que, pour autant qu'il maintienne le rythme des réformes, le Monténégro est sur la bonne voie pour atteindre cet objectif ambitieux. Pour y parvenir, le Monténégro devrait se concentrer sur la mise en œuvre des chapitres relatifs à l'état de droit et continuer de progresser dans les domaines clés que sont la liberté d'expression et la liberté des médias, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, l'accélération et l'approfondissement des réformes concernant l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilité du pouvoir judiciaire, ainsi que l'alignement complet sur la politique de l'UE en matière de visas. La nomination, en temps utile, de juges et de procureurs de haut niveau reste un défi qui doit être relevé. Dans les chapitres de négociation au niveau sectoriel, l'accent doit être mis d'emblée sur l'exécution des grandes réformes liées à l'UE qui sont en suspens, ainsi que sur le respect des critères de clôture, sur la base de l'approche structurée et bien planifiée visant à faire progresser le programme d'intégration à l'UE. Le maintien d'un large consensus politique sur les réformes clés reste primordial.

Pour autant que le Monténégro continue de progresser au même rythme en ce qui concerne la préparation à l'adhésion à l'UE, la Commission présentera, selon la pratique établie, un projet de paquet financier, suivi de projets de positions communes en vue de la clôture des négociations sur les dispositions financières et budgétaires, et entamera l'élaboration d'un projet de position commune pour le chapitre relatif aux institutions.

10. Les négociations d'adhésion avec l'**Albanie** ont enregistré des avancées sans précédent, avec quatre autres conférences intergouvernementales ayant conduit à l'ouverture de négociations sur cinq groupes de chapitres. Les travaux préparatoires en vue de l'ouverture du dernier groupe de chapitres cette année sont bien avancés. Ce résultat remarquable constitue une reconnaissance explicite de l'engagement politique ferme de l'Albanie et des aspirations européennes claires de sa société. L'Albanie a continué de progresser dans les réformes liées au groupe de chapitres rassemblant les fondamentaux. L'alignement complet de l'Albanie sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE témoigne de son choix stratégique.

La Commission estime que, conformément au cadre de négociation, un équilibre général est actuellement assuré entre, d'une part, les progrès accomplis dans les chapitres sur l'état de droit et, d'autre part, les progrès réalisés dans les négociations d'adhésion au regard des différents chapitres. Le gouvernement albanais a continué de réaffirmer son objectif de clôturer les négociations d'adhésion d'ici à la fin de 2027. La Commission considère qu'à condition de maintenir le rythme des réformes, l'Albanie est sur la bonne voie pour atteindre cet objectif ambitieux. La priorité immédiate en vue de la réalisation de nouveaux progrès consiste à intensifier la réforme portant sur les fondamentaux, en particulier pour parvenir rapidement au respect des critères provisoires relatifs à l'état de droit qui pourrait aboutir dans un avenir proche. En ce qui concerne les autres chapitres des négociations, l'accent doit être mis sur l'accélération des propositions législatives et institutionnelles clés en suspens. Il s'agit des chapitres qui pourraient être provisoirement clôturés à court terme, mais également de ceux qui nécessitent des investissements ou des ajustements à plus long terme, par exemple dans le domaine des services financiers. L'Albanie a progressé dans les réformes ayant pour objet une coopération active, à l'échelle internationale, en matière de criminalité organisée et de renforcement des capacités en vue de la réalisation d'enquêtes financières, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne les enquêtes sur les trafiquants de drogue et l'amélioration de l'identification et du démantèlement des groupes criminels. Un dialogue inclusif et constructif entre le parti au pouvoir et l'opposition, ainsi qu'avec toutes les parties prenantes, est nécessaire pour que les réformes aient des effets à long terme.

11. Malgré les circonstances très difficiles auxquelles elle est confrontée en raison de la guerre d'agression menée par la Russie, l'**Ukraine** a continué l'année dernière de faire preuve d'un engagement remarquable en faveur de sa trajectoire d'adhésion à l'UE. Le processus d'adhésion de l'Ukraine a progressé avec l'achèvement du processus d'examen analytique en septembre 2025. En mai, le pays a adopté des feuilles de route sur l'état de droit, la réforme de l'administration publique et le fonctionnement des institutions démocratiques, ainsi qu'un plan d'action pour les minorités nationales et sa position de négociation pour le groupe de chapitres rassemblant les fondamentaux. La Commission a évalué positivement ces feuilles de route et le plan d'action. L'Ukraine a continué de promouvoir l'intégrité et la méritocratie au sein du système judiciaire et d'obtenir des résultats probants en ce qui concerne la répression dans les affaires de corruption à haut niveau. Elle a également lancé les réformes de plusieurs services répressifs. Les limitations des droits fondamentaux liées à la loi martiale restent globalement proportionnées.

Les tendances négatives récentes, notamment la pression exercée sur les agences spécialisées dans la lutte contre la corruption et sur la société civile, doivent être résolument inversées. Des progrès continus sont également nécessaires en vue de renforcer l'indépendance, l'intégrité, le professionnalisme et l'efficacité dans les

domaines de la justice, des poursuites et de la répression, ainsi que pour lutter contre la criminalité organisée. L'alignement sur les normes de l'UE en matière de protection des droits fondamentaux doit encore être renforcé, parallèlement à la poursuite des réformes de l'administration publique et en matière de décentralisation.

Le gouvernement ukrainien a fait part de son objectif de clôturer les négociations d'adhésion d'ici à la fin de 2028. La Commission est déterminée à soutenir cet objectif ambitieux, mais estime que pour y parvenir, il est nécessaire d'accélérer le rythme des réformes, notamment en ce qui concerne les fondamentaux, en particulier l'état de droit. Il ressort de l'évaluation de la Commission que l'Ukraine a rempli les conditions requises pour ouvrir le premier groupe de chapitres (fondamentaux) ainsi que les groupes six (relations extérieures) et deux (marché intérieur). La Commission attend de l'Ukraine qu'elle remplisse également les conditions nécessaires pour ouvrir les trois groupes restants d'ici à la fin de l'année. La Commission poursuivra les travaux visant à permettre au Conseil de faire avancer l'ouverture de l'ensemble des groupes de chapitres avant la fin de l'année. Malgré certaines avancées en ce qui concerne les réformes fondamentales, il est primordial de consentir des efforts supplémentaires.

12. Le 28 septembre 2025, les citoyens **moldaves** ont voté lors d'élections législatives, qui ont débouché sur une majorité fermement déterminée à faire avancer le pays sur la voie de l'adhésion à l'UE. Selon l'OSCE/le BIDDH, les élections ont été bien gérées, bien qu'elles se soient déroulées dans un contexte d'ingérence russe sans précédent consistant notamment en des campagnes de désinformation bien orchestrées et sophistiquées, des cyberattaques et des financements illicites. Le processus d'adhésion de la Moldavie a progressé cette année avec l'achèvement, en septembre 2025, du processus d'examen analytique. En outre, le pays a adopté au printemps des feuilles de route sur l'état de droit, la réforme de l'administration publique et le fonctionnement des institutions démocratiques. La Commission a évalué positivement ces feuilles de route. La Moldavie a continué de mettre en œuvre d'importantes réformes en vue de son adhésion à l'UE, notamment en ce qui concerne le contrôle et la nomination de juges et de procureurs de haut niveau, la lutte contre la corruption et la liberté des médias.

Le gouvernement moldave a fait part de son objectif de clôturer provisoirement les négociations d'adhésion d'ici au début de 2028. La Commission est déterminée à soutenir cet objectif, qui est ambitieux mais réalisable, à condition que la Moldavie accélère le rythme actuel des réformes. Selon l'évaluation de la Commission, la Moldavie a rempli les conditions requises pour ouvrir le premier groupe de chapitres (fondamentaux) ainsi que les groupes six (relations extérieures) et deux (marché intérieur). La Commission attend de la Moldavie qu'elle remplisse également les conditions nécessaires pour ouvrir les trois groupes restants d'ici à la fin de l'année. La Commission poursuivra les travaux visant à permettre au Conseil de faire avancer l'ouverture de l'ensemble des groupes avant la fin de l'année. À l'avenir, il sera essentiel d'intensifier les travaux sur les fondamentaux, qu'il s'agisse de l'état de droit au sens large, y compris la consolidation des entités chargées de la lutte contre la corruption et l'obtention d'un bilan solide en matière d'enquêtes, de poursuites et de décisions définitives des juridictions, ou de la poursuite des réformes de l'administration publique.

13. La polarisation de la société serbe s'est aggravée dans le contexte des manifestations massives qui ont lieu dans toute la **Serbie** depuis novembre 2024, reflétant la déception des citoyens en ce qui concerne, notamment, la corruption et le manque perçu de

responsabilité et de transparence, associées à des cas de recours excessif à la force contre des manifestants et à l'exercice de pressions sur la société civile. Cette situation a engendré un environnement de plus en plus difficile dans lequel les discours clivants ont entraîné une grave érosion de la confiance entre les parties prenantes, ce qui, à son tour, a une incidence sur le processus d'adhésion. Les réformes ont considérablement ralenti. Les fréquents discours anti-UE, qu'utilisent aussi les titulaires de mandats politiques et que relaient les médias, doivent cesser. Même si elle a récemment amélioré son alignement sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, la Serbie devrait intensifier ses efforts en vue d'un alignement plus stable et plus poussé. Elle devrait afficher clairement son orientation géopolitique à l'égard de l'UE, notamment en commençant à s'aligner sur les mesures restrictives prises par l'UE dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Il convient de noter quelques évolutions positives récentes. La Serbie a modifié sa législation sur les médias afin de poursuivre l'alignement sur l'acquis de l'UE et les normes européennes. L'évaluation de la Commission de 2021 selon laquelle la Serbie avait rempli les critères d'ouverture pour le groupe 3 (compétitivité et croissance inclusive) reste valable.

Désormais, la Commission s'attend à ce que la procédure de sélection du nouveau conseil de l'organe de régulation des médias électroniques (REM), qui a été relancée il y a peu, et le processus législatif relatif à l'adoption de la loi sur le registre électoral unifié soient finalisés et mis en œuvre de manière crédible et inclusive, en associant la société civile et l'ensemble des parties prenantes, y compris l'opposition. La Serbie devrait sortir de l'impasse dans laquelle elle se trouve concernant l'ensemble du pouvoir judiciaire et des droits fondamentaux et inverser d'urgence le recul de la liberté d'expression et l'érosion de la liberté académique, ainsi que garantir la réalisation d'avancées en ce qui concerne le cadre électoral et mener à bien le dégroupage dans le secteur de l'énergie. Elle devrait aligner sa liste des pays exemptés de l'obligation de visa sur celle de l'UE. Il convient de veiller en permanence à préserver un équilibre général entre, d'une part, les progrès accomplis dans les chapitres sur l'état de droit et la normalisation des relations avec le Kosovo, et, d'autre part, le rythme global des négociations d'adhésion au regard des différents chapitres. Dans le cadre du dialogue mené grâce à la médiation de l'UE, il est attendu de la Serbie qu'elle s'acquitte de l'ensemble des obligations lui incombant en vertu de l'accord sur la voie de la normalisation de ses relations avec le Kosovo et de l'annexe de cet accord relative à sa mise en œuvre, ainsi que de tous les accords antérieurs s'inscrivant dans ce dialogue. Ce dialogue vise à promouvoir la coopération, à faire progresser le processus d'adhésion à l'UE et à améliorer le quotidien des citoyens.

La Commission est prête à aider la Serbie à procéder aux changements démocratiques nécessaires attendus de la part d'un futur membre de l'UE. La Serbie doit surmonter le statu quo politique actuel et les divisions de la société en rétablissant la confiance entre les acteurs politiques et la société civile et doit également instaurer les conditions d'un dialogue inclusif, nécessaire pour faire avancer les grandes réformes nécessaires. L'engagement de la Serbie sur la voie de l'adhésion à l'UE et sa volonté politique de mettre en œuvre les réformes requises de manière crédible doivent être renforcés et mieux étayés par des actions concrètes déterminantes et se refléter dans la communication publique. Il est impératif, pour qu'elle puisse progresser sur la voie de l'adhésion à l'UE, que la Serbie obtienne des résultats tangibles en ce qui concerne la lutte contre la corruption et le renforcement de l'état de droit, y compris l'indépendance du pouvoir judiciaire, la liberté des médias, les réformes électorales, la garantie d'un environnement véritablement propice pour la société civile et le déploiement d'efforts crédibles visant à

mettre un terme à la désinformation et à la manipulation de l'information depuis l'étranger.

14. La **Macédoine du Nord** a continué de s'aligner pleinement sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, ce qui témoigne de son choix stratégique. Les autorités ont poursuivi leurs travaux sur les feuilles de route concernant l'état de droit, la réforme de l'administration publique et le fonctionnement des institutions démocratiques, ainsi que sur le plan d'action relatif à la protection des minorités, qui doit être finalisé dans le cadre d'un processus inclusif. Elles n'ont cependant pas pris de mesures déterminantes permettant de faire progresser les négociations d'adhésion au cours de l'année écoulée. Elles n'ont pas encore adopté les modifications constitutionnelles nécessaires en vue d'inclure dans la Constitution les citoyens qui vivent à l'intérieur des frontières de l'État et qui appartiennent à d'autres peuples, comme les Bulgares, mentionnées dans les conclusions du Conseil de juillet 2022 et que le pays s'est engagé à entamer et à mener à bien. Les accords bilatéraux avec les pays voisins, dont l'accord de Prespa entre la Grèce et la Macédoine du Nord et le traité d'amitié, de bon voisinage et de coopération entre la Bulgarie et la Macédoine du Nord, doivent être mis en œuvre de bonne foi par toutes les parties.

Il convient de prendre rapidement de nouvelles mesures décisives concernant les critères d'ouverture conformément au cadre de négociation, en vue d'ouvrir le premier groupe de chapitres dès que possible et lorsque les conditions pertinentes seront remplies. La Macédoine du Nord devrait intensifier ses efforts en vue de mener à bien la mise en œuvre des réformes liées à l'UE, en particulier pour ce qui est du groupe des fondamentaux, en préservant l'indépendance et l'intégrité de la justice et en renforçant la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Elle devrait lutter sans relâche contre la corruption, notamment en accentuant la répression et en obtenant des résultats probants en matière d'enquêtes, de poursuites et de condamnations définitives dans les affaires de haut niveau.

15. En **Bosnie-Herzégovine**, la crise politique dans l'entité de la *Republika Srpska* et la fin de la coalition au pouvoir qui s'en est suivie ont compromis les progrès sur la voie de l'adhésion à l'UE. En conséquence, seules quelques réformes ont été adoptées. Toutefois, parmi les éléments positifs, la Bosnie-Herzégovine a présenté son programme de réformes à la Commission européenne en septembre 2025. La Bosnie-Herzégovine a continué de s'aligner pleinement sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, ce qui témoigne de son choix stratégique. À la suite des récents changements institutionnels apportés dans l'entité de la *Republika Srpska*, la Bosnie-Herzégovine a l'occasion de mener à bien des réformes sur la voie de l'adhésion à l'UE.

Conformément à la décision du Conseil européen de mars 2024 d'ouvrir les négociations d'adhésion, les autorités doivent à nouveau accorder la priorité à l'adoption de toutes les mesures pertinentes visées dans la recommandation de la Commission d'octobre 2022. Il s'agit notamment de la finalisation et de l'adoption de la loi sur les tribunaux et de la loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs conformément aux normes européennes. La Bosnie-Herzégovine doit également élaborer un plan national en vue de l'adoption de l'acquis et nommer d'urgence le coordinateur IAP national. Des progrès en la matière, ainsi que la nomination d'un négociateur en chef, sont essentiels pour que la Commission présente le cadre de négociation au Conseil et entame la partie explicative de l'examen analytique de l'acquis de l'UE. Il convient de traiter d'urgence les problèmes

recensés dans l'avis de la Commission sur la demande d'adhésion du pays, y compris en ce qui concerne la gouvernance et les réformes constitutionnelles et électorales.

16. Le **Kosovo** est un candidat potentiel dont l'ensemble des acteurs politiques font preuve d'un engagement constant en faveur d'une adhésion à l'UE, avec un important soutien de l'opinion publique, et qui est pleinement aligné sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE. Toutefois, la scène politique intérieure du Kosovo a été marquée par des discours clivants avant les élections législatives de février 2025. Les acteurs politiques se sont ensuite trouvés dans l'incapacité de former les principales institutions avant la constitution du Parlement en octobre et n'ont guère montré de volonté de parvenir à une solution négociée. Dans ce contexte, à la suite des élections de février 2025, le rythme des réformes s'est globalement ralenti et les clivages politiques ont persisté. L'UE a salué le premier tour des élections locales, qui s'est déroulé dans un climat pacifique, inclusif et compétitif avec la participation de toutes les communautés. Certains progrès ont été accomplis, notamment en ce qui concerne la lutte contre la grande criminalité organisée et la transformation numérique.

Au cours de la période à venir, le Kosovo doit reprendre le chemin de l'adhésion à l'UE en instaurant une coopération entre les partis et en définissant les priorités des réformes particulièrement nécessaires, en particulier dans le domaine de l'état de droit et de la liberté d'expression. Il devrait continuer à se pencher sur les demandes d'asile infondées introduites par des citoyens kosovars auprès de l'UE. La Commission se tient prête à rédiger un avis sur la demande d'adhésion du Kosovo si elle y est invitée. Dans le cadre du dialogue mené grâce à la médiation de l'UE, il est attendu du Kosovo qu'il s'acquitte de l'ensemble des obligations lui incombant en vertu de l'accord sur la voie de la normalisation de ses relations avec la Serbie et de l'annexe de cet accord relative à sa mise en œuvre, ainsi que de tous les accords antérieurs s'inscrivant dans ce dialogue. Ce dialogue vise à promouvoir la coopération, à faire progresser le processus d'adhésion à l'UE et à améliorer le quotidien des citoyens. La Commission a effectué les premières démarches pour lever progressivement les mesures en vigueur à partir de mai 2025. La suite des démarches reste subordonnée à une désescalade durable dans le nord. La Commission a l'intention de continuer à lever les mesures, pour autant qu'un transfert ordonné de la gouvernance locale ait lieu dans le nord après le deuxième tour des élections locales et que la désescalade soit durable.

17. La **Turquie** est un pays candidat et un partenaire essentiel pour l'Union européenne. Les négociations d'adhésion avec la Turquie sont au point mort depuis 2018, conformément à la décision du Conseil. Les faits sous-tendant cette appréciation restent valables, notamment à la lumière du nouveau recul enregistré dans les domaines des droits fondamentaux et de l'état de droit, y compris le pouvoir judiciaire, observé cette année. La Turquie devrait appliquer les normes démocratiques les plus élevées, conformément à ses engagements en tant que membre de longue date du Conseil de l'Europe et pays candidat à l'adhésion à l'UE, et inverser cette tendance.

Il est dans l'intérêt stratégique de l'UE d'avoir un environnement stable et sûr en Méditerranée orientale et de développer une relation de coopération mutuellement bénéfique avec la Turquie, en particulier en ce qui concerne le programme de sécurité et de connectivité transrégionales, afin de rapprocher l'UE du Caucase du Sud et de l'Asie centrale et de renforcer la sécurité dans la région de la mer Noire. Les défis géopolitiques, tout comme les défis résultant de la transition écologique et numérique, appellent à un partenariat renforcé avec la Turquie. S'appuyant sur l'amélioration de la stabilité

régionale en Méditerranée orientale et la promotion de relations de bon voisinage, des mesures concrètes ont été prises sur des questions d'intérêt commun. Le dialogue à haut niveau s'est poursuivi et celui sur l'économie a repris. Le commerce, de même que la migration et la sécurité, ont également fait l'objet de dialogues à haut niveau. La Turquie est un acteur régional majeur dans le domaine de la politique étrangère, ce qui est un élément important dans le contexte de ses relations avec l'UE, même si des divergences de vues subsistent sur certaines questions de politique étrangère. Elle a continué d'afficher un taux d'alignement officiel très faible en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune, même si ses intérêts et ses objectifs sont souvent alignés sur les principales évolutions dans la région (paix et connectivité dans le Caucase du Sud, stabilité en Syrie, cessez-le-feu à Gaza et objectif d'une solution à deux États). Elle a mis en œuvre des mesures spécifiques pour mettre un terme au contournement, via son territoire, des sanctions de l'UE à l'encontre de la Russie, et elle devrait continuer à coopérer avec l'UE en la matière.

Une approche progressive, proportionnée et réversible visant à dynamiser les principaux domaines de coopération devrait continuer à s'appliquer, conformément à la communication conjointe de 2023 et aux conclusions du Conseil européen. Il convient de poursuivre les efforts constructifs consentis par la Turquie et de répondre aux préoccupations de l'UE. Il est attendu de la Turquie qu'elle respecte le droit international, les relations de bon voisinage et la souveraineté des États membres de l'UE. La Turquie devrait soutenir activement les négociations relatives à un règlement juste, global et viable de la question chypriote dans le cadre des Nations unies, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies, y compris leurs aspects extérieurs, et aux principes sur lesquels est fondée l'UE et sur lesquels repose l'acquis. La Turquie doit également satisfaire à l'obligation qui lui incombe d'assurer la mise en œuvre intégrale et non discriminatoire du protocole additionnel à l'accord d'association UE-Turquie.

18. La Commission réitère sa solidarité sans faille avec la population de la **Géorgie** et sa volonté de continuer à le soutenir sur la voie d'un avenir européen. Les mesures prises par les autorités géorgiennes ne répondent pas aux attentes qu'a l'UE à l'égard d'un pays candidat à l'adhésion à l'UE. Un grave recul a été enregistré en ce qui concerne les fondamentaux dans tous les domaines, avec l'adoption d'une législation répressive portant atteinte aux droits et libertés fondamentaux, l'instrumentalisation politique du système judiciaire, la persécution des dirigeants de l'opposition, l'arrestation arbitraire de manifestants et de journalistes et le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile. L'érosion du principe de l'équilibre des pouvoirs et de la prise de décision démocratique, conjuguée à l'absence de contrôle parlementaire effectif, a entraîné un renforcement du pouvoir exécutif, y compris la captation de l'État. En novembre 2024, la décision des autorités géorgiennes de ne pas poursuivre l'ouverture des négociations d'adhésion a confirmé sans équivoque qu'elles s'écartaient des politiques des gouvernements précédents, des aspirations européennes d'une grande partie de la population géorgienne et de l'engagement, inscrit dans la Constitution géorgienne, d'assurer la pleine intégration de la Géorgie dans l'UE. Parallèlement, les autorités géorgiennes ont également diffusé de manière systématique une rhétorique et une désinformation anti-européennes et n'ont montré aucun engagement politique à poursuivre les réformes pertinentes (c'est-à-dire les neuf étapes) visées dans les recommandations de la Commission du 8 novembre 2023, qui sont nécessaires pour que le pays progresse sur la voie de l'adhésion à l'UE. La ligne d'action des autorités géorgiennes a sapé les relations entre l'UE et ce pays et a éloigné

celui-ci du processus d'élargissement de l'UE. Par conséquent, le processus d'adhésion de la Géorgie à l'UE est effectivement au point mort. En attendant que les autorités géorgiennes changent leur ligne de conduite actuelle, la Commission, en complémentarité avec le Conseil, a diminué les contacts politiques de haut niveau, suspendu l'aide bilatérale bénéficiant directement aux autorités géorgiennes et intensifié les efforts visant à soutenir la société civile et les médias indépendants. En janvier 2025, se fondant sur la proposition de la Commission, le Conseil a décidé de suspendre partiellement l'accord entre l'Union et la Géorgie visant à faciliter la délivrance de visas et a suspendu l'exemption de visa pour les titulaires d'un passeport diplomatique et de service/officiel géorgien.

La Géorgie doit inverser d'urgence son recul démocratique et consentir des efforts exhaustifs et tangibles pour s'attaquer aux préoccupations en suspens et aux réformes clés avec le soutien de l'ensemble des partis et la participation effective de la société civile, conformément aux neuf étapes prévues pour obtenir le statut de candidat, dans le plein respect des valeurs et des principes de l'Union européenne sur lesquels celle-ci est fondée. À la suite des conclusions du Conseil européen de décembre 2024 selon lesquelles les actions du gouvernement géorgien ont de facto entraîné un arrêt du processus de préadhésion, et compte tenu de la régression persistante de la Géorgie en ce qui concerne les fondamentaux, la Commission considère celle-ci comme un pays candidat en théorie uniquement. Les autorités géorgiennes doivent faire preuve d'un engagement résolu à inverser la tendance et à revenir sur la voie de l'adhésion à l'UE.

VI. ANNEXES

Données statistiques

Indicateurs de tierces parties relatifs à la situation de la démocratie, de la bonne gouvernance et de l'état de droit dans les pays candidats et candidats potentiels