



Bruxelles, le 30.6.2026
COM(2026) 334 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Un paquet financier pour les négociations d'adhésion avec le Monténégro

1 INTRODUCTION

La communication de 2025 sur la politique d'élargissement de l'UE¹ indiquait que, si le Monténégro continue de progresser au même rythme en ce qui concerne la préparation à l'adhésion à l'UE, la Commission présenterait, selon la pratique établie, un projet de paquet financier. Depuis lors, l'UE et le Monténégro ont provisoirement clôturé neuf chapitres supplémentaires, portant à 16 le nombre total de chapitres provisoirement clôturés, tandis que les travaux se poursuivent pour clôturer les chapitres restants.

Compte tenu des progrès globaux accomplis jusqu'à présent par le pays dans les négociations d'adhésion, la présente communication expose les principaux éléments d'un paquet financier en faveur du Monténégro afin de permettre au Conseil de débattre de ces questions parallèlement aux travaux sur les chapitres restants. Pour autant que les conditions soient remplies, une éventuelle adhésion pourrait avoir lieu à un moment donné après le début du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034. Le présent paquet financier est donc fondé sur la proposition de la Commission relative au prochain cadre financier pluriannuel² et tient compte de l'architecture proposée pour les futures politiques internes de l'Union ainsi que du train de mesures relatif à de nouvelles ressources propres³. Sur cette base, la Commission présentera ensuite au Conseil un projet de position commune en vue des négociations sur les dispositions financières et budgétaires (chapitre 33).

La présente communication s'appuie sur les mêmes principes que les paquets financiers adoptés lors des cycles d'élargissement précédents, avec des ajustements visant à tenir compte de l'adhésion du Monténégro dans la proposition relative au CFP 2028-2034, et présente des avantages tant pour les nouveaux États membres que pour les États membres existants. Pour le Monténégro, elle garantit la continuité, réduit la charge administrative et prévient les lacunes en matière de mise en œuvre à un moment critique immédiatement après l'adhésion. Pour les États membres actuels, elle clarifie le coût de l'adhésion du Monténégro.

2 PROJET DE PAQUET FINANCIER

Conformément à la pratique adoptée lors des cycles d'élargissement précédents, le paquet financier couvre l'enveloppe financière nationale préallouée au Monténégro, d'une part, et le relèvement des plafonds des rubriques du CFP sans enveloppes financières préallouées, d'autre part. Comme lors des élargissements précédents, le paquet financier garantit tous les droits et obligations dès le jour de l'adhésion, à savoir que le nouvel État membre verse la totalité des contributions au budget de l'UE et a accès à l'ensemble des programmes et fonds du budget de l'UE à partir de la date de l'adhésion.

En ce qui concerne les enveloppes préallouées dans la rubrique 1 («Cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture et développement rural, affaires maritimes, prospérité et sécurité»), la mise en œuvre se fera sur la base d'un plan de partenariat national et régional pour chaque État membre (ci-après le «plan PNR»), qui est fondé sur des objectifs en ce sens qu'il lie les décaissements à la réalisation de jalons et de cibles prédéfinis. Afin de préparer de manière adéquate les pays candidats à la gestion des fonds internes, ces pays présenteront pour leur part des plans au titre de l'instrument «Europe dans le monde» (ci-après le «plan "Europe

¹ COM(2025) 690 final.

² Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2028 à 2034, présentée par la Commission [COM(2025) 572 final].

³ COM(2025) 574 final.

dans le monde”)) dans le cadre de la rubrique consacrée aux relations extérieures (rubrique 3 – «L’Europe dans le monde»), eux aussi fondés sur des objectifs, à l’instar de ce qui est prévu pour la rubrique 1⁴. Par conséquent, le présent paquet financier s’articule principalement autour de ce plan; il garantit la continuité entre la mise en œuvre de l’aide au titre des fonds de préadhésion et celle du soutien au titre des fonds internes, sur la base de la méthode décrite ci-dessous.

Le calcul des montants destinés à augmenter la capacité des rubriques et des programmes sans dotation spécifique pour le pays en voie d’adhésion (montant restant de la rubrique 1 hors plan PNR, rubrique 2 et rubrique 3) repose sur l’application d’une formule basée sur la combinaison 50 % population - 50 % PIB à l’échelle d’une UE élargie. Il s’agit de la même méthode que celle utilisée pour le cinquième élargissement en 2004 et pour tous les cycles d’élargissement successifs.

L’approche proposée garantira la prévisibilité et réduira au minimum toute perturbation dans la mise en œuvre après l’adhésion sans compromettre le statut officiel du Monténégro en tant que nouvel État membre. Elle tient compte de l’incertitude liée à l’entrée en vigueur du traité d’adhésion et réduit les coûts pour les États membres existants en réutilisant les montants disponibles pour le plan «Europe dans le monde» du Monténégro dans le cadre de la rubrique 3. Les chiffres proposés sont fondés sur la proposition de la Commission relative au prochain cadre financier pluriannuel, qui est en cours de négociation avec le Conseil et le Parlement européen⁵. Tout changement pendant la phase de proposition du CFP peut avoir une incidence sur les résultats du financement et sur l’approche décrite ici.

Les chiffres figurant dans la présente communication sont exprimés en prix courants.

2.1 RUBRIQUE 1: COHESION ECONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE, AGRICULTURE ET DEVELOPPEMENT RURAL, AFFAIRES MARITIMES, PROSPERITE ET SECURITE

Chaque État membre présentera un plan PNR couvrant différents domaines d’action tels que la politique agricole commune (PAC), la politique de cohésion, les affaires intérieures et la politique commune de la pêche. Le plan PNR du Monténégro comprendra une composante non allouée, qui constituera l’enveloppe la plus importante, consacrée aux objectifs économiques, sociaux et territoriaux, y compris la pêche et les communautés rurales, dont un montant de 17 800 000 EUR sera réservé à la politique commune de la pêche. En outre, le plan PNR comprendra deux composantes réservées: les ressources allouées à la politique agricole commune (PAC) et celles allouées aux affaires intérieures (migration, gestion des frontières et sécurité intérieure).

Le plan «Europe dans le monde» du Monténégro sera élaboré en gardant à l’esprit les exigences prévues par le règlement relatif aux plans de partenariat national et régional (plans PNR). Il respectera les objectifs de dépenses applicables dans le cadre de l’instrument «Europe dans le monde». Au moment de l’adhésion, pour éviter toute interruption dans la mise en œuvre lors de cette phase critique, le plan du Monténégro présenté dans le cadre de l’instrument «Europe dans le monde» deviendra la composante non allouée du plan PNR, lequel sera révisé et adapté pour ajouter les composantes «PAC» et «Affaires intérieures». Le Monténégro poursuivra la mise en

⁴ COM(2025) 551 final.

⁵ La proposition de règlement établissant «Europe dans le monde» [COM(2025) 551 final], présentée par la Commission, prévoit une enveloppe de 200 309 000 000 EUR en prix courants pour l’instrument, dont 43 174 000 000 EUR pour le pilier «Europe».

œuvre du plan existant après son adhésion, mais les montants disponibles au titre du plan seront adaptés conformément à la formule de répartition des fonds dans le cadre du plan PNR, y compris les plafonds applicables, et tous les financements fondés sur la réalisation de jalons et de cibles seront intégralement versés sous la forme de subventions. Les coûts qui en résultent dans la rubrique 1 seront partiellement compensés par le transfert vers ladite rubrique des ressources prévues pour le plan «Europe dans le monde» du Monténégro dans la rubrique 3 du CFP. Dans les délais fixés par le règlement relatif aux plans PNR, le Monténégro présentera un nouveau plan pleinement conforme aux règles des plans PNR, y compris les objectifs de dépenses applicables, couvrant le reste du CFP, ce qui lui permettra de répondre aux nouveaux besoins et de saisir les nouvelles possibilités qui se présenteront au cours des premières années suivant l'adhésion.

Après son adhésion à l'Union, le Monténégro sera pleinement intégré dans le cadre d'un plan PNR. Sa dotation financière pour l'après-2034 n'est pas quantifiée dans le cadre du présent paquet financier. Le paquet financier présenté ici est sans préjudice des paquets financiers éventuellement adoptés pour d'autres candidats à un stade ultérieur, qui tiendront compte des niveaux de soutien aux pays candidats dans le cadre de l'instrument «Europe dans le monde» ainsi que, conformément à l'article 174 du TFUE, de la nécessité de réduire les écarts entre les niveaux de développement liés, entre autres, au PIB par habitant, tout en tenant compte de la capacité d'absorption des pays concernés, afin de garantir des niveaux de soutien cohérents pour tous les nouveaux États membres potentiels.

En vertu de la proposition de règlement relatif aux plans PNR, les États membres pourront demander des prêts dans le cadre de leurs plans. Le Monténégro pourra lui aussi demander des prêts en plus de son enveloppe financière préallouée, dans les limites des disponibilités restantes à ce moment-là.

Plan PNR: cohésion économique, territoriale et sociale, y compris la pêche et les communautés rurales

La composante non allouée du plan du Monténégro sera calculée sur la base des critères énoncés à l'annexe I du règlement relatif aux plans PNR, tout en appliquant un plafond maximal et un filet de sécurité de + 5 % et -20 %, respectivement, par rapport à l'enveloppe 2021-2027 de l'aide de préadhésion en faveur du pays. Le montant obtenu de ces calculs s'élève à 155 000 000 EUR par an, dont une partie sera financée par les disponibilités budgétaires au titre de la rubrique 3. Le montant précis dépendra de l'accord final sur le prochain CFP et les enveloppes associées. Il n'y aura pas d'incidence sur les enveloppes préallouées pour les États membres existants.

Paquet financier pour le Monténégro (En Mio EUR, prix courants)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total
RUBRIQUE 1								
Plan PNR								
<i>dont fonds non alloués</i>	<i>155,0</i>	<i>155,0</i>	<i>155,0</i>	<i>155,0</i>	<i>155,0</i>	<i>155,0</i>	<i>155,0</i>	<i>1 085</i>

Plan PNR: politique agricole commune

La future PAC comprendra des interventions d'aide au revenu (paiements directs et autres types d'interventions d'aide au revenu) ainsi que d'autres interventions.

À l'instar de l'approche adoptée par l'Union lors des cycles d'élargissement précédents, le niveau minimal annuel des interventions d'aide au revenu au titre de la PAC devrait être introduit progressivement sur une période de dix ans, par paliers, conformément au calendrier ci-après:

1^{re} année après l'adhésion: 40 %⁶

2^e année après l'adhésion: 44 %

3^e année après l'adhésion: 48 %

4^e année après l'adhésion: 52 %

Des augmentations supplémentaires de 8 % interviendront ensuite pour atteindre le niveau d'aide applicable au sein de l'EU-27.

Compte tenu également de la capacité d'absorption attendue du Monténégro, cette enveloppe annuelle correspond au montant minimal qui doit être prévu pour les interventions au titre de la PAC, y compris l'aide au revenu, avec la possibilité, pour le Monténégro, de financer des interventions supplémentaires au titre de la PAC à partir des ressources non allouées énoncées ci-dessus.

Paquet financier pour le Monténégro (En Mio EUR, prix courants)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total
RUBRIQUE 1								
Plan PNR								
<i>dont PAC</i>	<i>28,6</i>	<i>31,4</i>	<i>34,3</i>	<i>37,1</i>	<i>42,9</i>	<i>48,6</i>	<i>54,3</i>	<i>277</i>

La présente méthode est sans préjudice des conditions fixées en ce qui concerne la PAC pour d'éventuels paquets financiers futurs adoptés pour d'autres pays candidats, en particulier l'Ukraine.

⁶ En ce qui concerne le plan PNR, le montant minimal réservé à la politique agricole commune (PAC) financera des interventions correspondant à la fois aux paiements directs actuels en faveur des agriculteurs et au soutien au développement rural. Pour la PAC actuelle, 80 % des montants totaux prévus au titre de la PAC concernent les paiements directs et 20 % concernent les interventions en faveur du développement rural. L'introduction progressive des 80 % suivra le même calendrier des paliers que celui appliqué aux élargissements à partir de 2004 (paliers de 25 %, 30 %, 35 %, 40 % et 10 % par la suite). Les chiffres présentés ici correspondent au résultat de cette approche, par exemple 40 % pour la première année, soit 20 % + 25 % de 80 %.

Plan PNR: affaires intérieures

L'adhésion du Monténégro créera une nouvelle frontière extérieure de l'UE, ce qui entraînera d'importants besoins financiers dans les domaines de la gestion des frontières, de la migration et de la sécurité intérieure.

Les montants de référence pour les fonds «Affaires intérieures» seront calculés sur la base de la méthode exposée à l'annexe du règlement relatif aux plans PNR. Étant donné que les besoins d'investissement les plus pressants – en particulier dans les infrastructures frontalières et la sécurité intérieure – se feront sentir pendant la période qui précède l'adhésion et au cours de la période immédiatement postérieure à celle-ci, la proposition ne prévoit pas d'introduction progressive des fonds «Affaires intérieures». Toutefois, la capacité du Monténégro à mettre en œuvre et à absorber les fonds dans ce domaine restant limitée, les fonds seront mis à disposition selon une répartition uniforme de 70 % de la dotation totale au cours du CFP 2028-2034. Cette approche établit un juste équilibre entre les limites pratiques de la mise en œuvre, d'une part, et la nécessité de protéger les frontières extérieures de l'UE et de renforcer la sécurité intérieure dès le premier jour après l'adhésion, d'autre part. Sur cette base, un financement annuel supplémentaire de 84 500 000 EUR sera nécessaire.

Paquet financier pour le Monténégro (En Mio EUR, prix courants)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total
RUBRIQUE 1								
Plan PNR								
<i>dont affaires intérieures</i>	84,5	84,5	84,5	84,5	84,5	84,5	84,5	592

Autres postes de la rubrique 1

La rubrique 1 comprend d'autres postes sans enveloppes préallouées pour chaque État membre. Il s'agit notamment des postes relatifs à la Facilité de l'UE, à Interreg et aux agences décentralisées.

Un plan Interreg sera établi pour la période 2028-2034, couvrant la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ainsi que la coopération faisant intervenir les régions ultrapériphériques. Les pays candidats et candidats potentiels bénéficieront de fonds de coopération transfrontalière (CTF) au titre de l'instrument «Europe dans le monde», équivalents au soutien apporté par les fonds Interreg aux États membres situés de l'autre côté de la frontière concernée. Afin d'assurer la poursuite des programmes CTF et d'éviter tout effet négatif sur le financement prévu pour l'EU-27, une augmentation globale des crédits sera nécessaire pour Interreg.

La proposition relative au prochain CFP 2028-2034 établit une Facilité de l'UE, composée de différents volets, dont les actions de solidarité, le filet de sécurité commun et les actions dans le domaine des affaires intérieures, ainsi qu'une réserve. Le Monténégro aura accès à la Facilité de l'UE. Bien que celle-ci ne prévoie aucune enveloppe financière spécifique par pays, une augmentation globale des crédits sera nécessaire pour éviter tout effet négatif sur le financement prévu pour l'EU-27.

Un financement annuel supplémentaire sera nécessaire pour augmenter la dotation des composantes pertinentes autres que le plan PNR dans la rubrique 1, conformément aux valeurs présentées dans le tableau ci-dessous.

Paquet financier pour le Monténégro (En Mio EUR, prix courants)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total
RUBRIQUE 1								
Plan PNR								
<i>dont Interreg</i>	0,0	6,3	6,4	6,5	6,6	5,5	5,6	37
Autres	13,0	11,8	11,7	12,1	11,8	12,5	12,8	86

2.2 RUBRIQUE 2: COMPETITIVITE, PROSPERITE ET SECURITE

Il est prévu que le Monténégro participe pleinement aux actions et programmes de l'Union dès son adhésion. Comme les actions et programmes existants relevant de la rubrique 2 ne prévoient aucune enveloppe financière nationale spécifique, une augmentation globale des crédits alloués aux programmes de l'UE sera nécessaire pour éviter tout effet négatif sur le financement prévu pour l'EU-27. Selon la même méthode que celle utilisée pour déterminer le niveau d'accroissement des fonds disponibles pour les politiques internes lors des élargissements précédents, un financement annuel supplémentaire sera nécessaire pour l'adhésion du Monténégro, conformément aux valeurs présentées dans le tableau ci-dessous.

Paquet financier pour le Monténégro (En Mio EUR, prix courants)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total
RUBRIQUE 2	59,3	72,1	73,8	77,5	78,6	80,5	81,3	523

2.3 RUBRIQUE 3: L'EUROPE DANS LE MONDE

Après la révision du CFP et le transfert des ressources disponibles pour le Monténégro vers la rubrique 1, le Monténégro ne pourra plus prétendre à un financement au titre de la rubrique 3 dans le cadre de l'instrument «Europe dans le monde». Dans le même temps, des piliers de l'instrument «Europe dans le monde» autres que le pilier «Europe» devraient être proportionnellement renforcés. Selon la même méthode que celle utilisée pour déterminer le niveau d'accroissement des fonds disponibles pour les politiques internes, un financement annuel supplémentaire sera nécessaire, conformément aux valeurs présentées dans le tableau ci-dessous.

Paquet financier pour le Monténégro (En Mio EUR, prix courants)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total
RUBRIQUE 3	16,8	17,2	17,5	21	24,5	24,9	25,4	147

2.4 RUBRIQUE 4: ADMINISTRATION

Comme lors des élargissements précédents, il n'y aura aucune dépense administrative destinée spécifiquement au Monténégro. L'adhésion du Monténégro entraînera toutefois des dépenses administratives supplémentaires, par exemple pour la mise en œuvre des politiques et les besoins linguistiques. Sur la base de l'expérience acquise lors du dernier élargissement, à savoir l'adhésion de la Croatie en 2013, l'adhésion du Monténégro devrait nécessiter un financement annuel supplémentaire pour couvrir l'augmentation correspondante des besoins en personnel de la Commission, conformément aux valeurs présentées dans le tableau ci-dessous.

Paquet financier pour le Monténégro (En Mio EUR, prix courants)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total
RUBRIQUE 4	27,1	48,4	70,5	71,9	73,3	74,8	76,3	442

3 COMPENSATION

Le principe convenu lors des élargissements précédents sera maintenu, à savoir qu'aucun nouvel État membre ne devrait se trouver dans une position budgétaire nette moins favorable au cours des premières années suivant son adhésion que l'année précédant celle-ci lorsqu'il bénéficiait des fonds de préadhésion.

La nécessité d'une compensation budgétaire temporaire ou d'une facilité de trésorerie sera évaluée à la lumière du résultat définitif des négociations d'adhésion à leur stade final.

Conformément à ce qui a été convenu pour les pays concernés par les élargissements précédents, il est prévu que la décision relative aux ressources propres s'applique pleinement au Monténégro dès la première année de son adhésion.

4 ADAPTATION DU CADRE FINANCIER 2028-2034 POUR TENIR COMPTE DE L'ADHÉSION DU MONTÉNÉGRO

Un ajustement du CFP 2028-2034 sera nécessaire pour tenir compte des résultats des négociations d'adhésion. L'article 11 du projet de règlement CFP prévoit qu'en cas d'adhésion de nouveaux États membres à l'Union, le CFP doit être révisé en conséquence, conformément aux traités d'adhésion, pour tenir compte des besoins de dépenses découlant d'une telle adhésion.

Toutes les modifications des plafonds des rubriques ainsi que les éventuels transferts de ressources entre rubriques nécessiteront une révision du CFP.

L'annexe de la présente communication présente le tableau indiquant l'augmentation estimée des dépenses du CFP nécessaire pour tenir compte de l'adhésion du Monténégro. Les montants calculés sont fondés sur la proposition de la Commission relative au CFP 2028-2034. S'il y a lieu, il faudra les modifier pour tenir compte des changements pertinents découlant du résultat des négociations relatives au CFP.

ANNEXE

Paquet financier pour le Monténégro⁷ (En Mio EUR, prix courants)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total
RUBRIQUE 1 Cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture et développement rural, affaires maritimes, prospérité et sécurité	281,1	289,0	291,9	295,3	300,8	306,1	312,2	2 076
Plan PNR	268,1	277,2	280,2	283,2	289,0	293,6	299,4	1 991
<i>dont PAC</i>	28,6	31,4	34,3	37,1	42,9	48,6	54,3	277
<i>dont fonds non alloués</i>	155,0	155,0	155,0	155,0	155,0	155,0	155,0	1 085
<i>dont affaires intérieures</i>	84,5	84,5	84,5	84,5	84,5	84,5	84,5	592
<i>dont Interreg</i>	0,0	6,3	6,4	6,5	6,6	5,5	5,6	37
Autres	13,0	11,8	11,7	12,1	11,8	12,5	12,8	86
RUBRIQUE 2 Compétitivité, prospérité et sécurité	59,3	72,1	73,8	77,5	78,6	80,5	81,3	523
RUBRIQUE 3 Europe dans le monde⁸	16,8	17,2	17,5	21,0	24,5	24,9	25,4	147
RUBRIQUE 4 Administration	27,1	48,4	70,5	71,9	73,3	74,8	76,3	442
TOTAL RUBRIQUES 1 à 4	384,3	426,8	453,7	465,6	477,2	486,2	495,2	3 189
<i>dont transféré de la rubrique 3⁹</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>

⁷ Le tableau présente un exemple illustrant l'adhésion du Monténégro en 2028. Si l'adhésion intervient plus tard au cours de la période couverte par le CFP, les montants des rubriques seront ajustés. En ce qui concerne les enveloppes préallouées dans la rubrique 1, le début de la mise en œuvre serait retardé, la première année suivant l'adhésion correspondant à la dotation prévue pour 2028. Cela reviendrait à supprimer la dernière année du tableau. Pour les autres postes sans enveloppes préallouées, les années indiquées correspondent aux besoins réels d'ajustement. Si l'adhésion a lieu en 2029, aucun ajustement ne sera effectué pour 2028 et les années précédant l'adhésion seront effectivement supprimées du tableau.

⁸ Ne reflète que les piliers de l'instrument «Europe dans le monde» autres que le pilier «Europe» qui sont renforcés.

⁹ À titre de référence, le soutien actuellement apporté au Monténégro au titre du CFP en cours est supérieur à 1 000 000 000 EUR, y compris le soutien fourni sous la forme de prêts. Le montant effectivement transféré dépendra de l'accord final sur l'instrument «Europe dans le monde», y compris l'enveloppe financière et la manière dont l'aide sera fournie à l'avenir, le budget et la programmation financière convenus par les autorités budgétaires dans le cadre de la première procédure budgétaire annuelle et la date effective d'adhésion.