

Le chemin incertain de l'Ukraine vers l'UE

La solidarité avec l'Ukraine agressée doit s'accompagner d'un certain réalisme sur sa capacité à se rapprocher de l'adhésion à l'UE. Pour que le processus d'adhésion reste viable, il faut regarder en face les obstacles posés par l'agression russe et l'inertie des réformes nationales.

Par Henrik Larsen

Dans un geste fort de solidarité, l'UE a accordé en juin 2022 le statut de candidat à l'adhésion à l'Ukraine suite à son agression par la Russie. Le processus d'adhésion se heurte toutefois à deux défis fondamentaux. Le premier relève de la sécurité. De toute évidence, la Russie cherche à conquérir le territoire ukrainien et à soumettre le pays. Cette situation crée un décalage entre, d'une part, l'identité et la compétence de l'UE en matière de réglementation économique et, d'autre part, la réalité d'un voisin hostile qui recourt à la force militaire pour modifier les frontières établies. Le second défi concerne la politique intérieure. À ce jour, le maigre bilan de l'Ukraine en matière de réformes laisse difficilement penser qu'elle pourrait remplir les critères d'adhésion à l'UE. Pour y parvenir, le pays devrait apporter la preuve de changements intérieurs fondamentaux. L'UE et l'Ukraine ne pourront développer leur relation sans réfléchir aux moyens de relever ces défis qui s'avèrent interconnectés, la guerre entravant la mise en œuvre de réformes nationales.

État des relations avec l'UE

En lui accordant le statut de candidat, l'UE a laissé entrevoir à l'Ukraine une adhésion à laquelle le pays aspirait depuis plus de dix ans. La «révolution orange» de 2004 à 2005 a été la première répercussion majeure de l'orientation géopolitique prise par l'Ukraine, qui a élu un gouvernement proeuropéen plutôt qu'un gouvernement



Le chancelier allemand Olaf Scholz, le Premier ministre ukrainien Denys Shmyhal et la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen à Berlin en octobre 2022. *Michele Tantussi / Reuters*

préférant rester aligné sur la Russie au sein des structures postsoviétiques. Cependant, les dirigeants proeuropéens n'ont pas tenu leurs promesses de réforme, ce qui a conduit à l'élection du président Viktor Ianoukovitch en 2010.

Par la suite, c'est encore la question de l'appartenance géopolitique de l'Ukraine qui a contraint Ianoukovitch à fuir son pays. Probablement sous pression de la Russie,

Ianoukovitch a refusé de signer l'accord d'association avec l'UE en 2013, ce qui a entraîné la révolution dite d'Euromaïdan et l'arrivée au pouvoir en 2014 d'un nouveau gouvernement proeuropéen conduit par le président Petro Porochenko. En réponse, la Russie a annexé la Crimée et encouragé l'émergence d'un séparatisme armé dans le Donbass. L'Ukraine a finalement conclu un accord d'association avec l'UE, en vertu duquel elle s'est engagée à adopter et à

mettre en œuvre une grande partie du socle législatif de l'Union (l'acquis communautaire), essentiellement sur les questions commerciales et économiques. Même si l'adhésion n'était pas en vue, le rapprochement progressif de l'acquis communautaire ouvrirait la voie à l'intégration de l'Ukraine dans le marché intérieur européen.

Désormais officiellement candidate à l'adhésion, l'Ukraine a vocation à adopter et à mettre en œuvre l'ensemble de l'acquis communautaire, y compris les dispositions politiques qui vont au-delà des aspects commerciaux et économiques. En recommandant de lui octroyer ce statut, la Commission européenne a émis un avis sur la capacité de l'Ukraine à remplir les critères d'adhésion à l'UE, appelés «critères de Copenhague», qui a été approuvé par le

L'élargissement de l'UE se heurte à une réalité politico-militaire.

Conseil fin juin 2022. Il convient toutefois de garder à l'esprit que les membres de l'UE ont accordé à l'Ukraine le statut de candidat par solidarité face à l'agression russe. Autrement, l'Ukraine serait probablement restée un pays associé.

En 2022, l'UE a également élargi les perspectives d'adhésion à la Moldavie et à la Géorgie voisines. Si elle a accordé à la Moldavie le même statut de candidat que l'Ukraine, l'UE a reporté l'examen de la candidature de la Géorgie en raison des problèmes persistants concernant la situation de la démocratie dans le pays. En offrant une perspective d'adhésion à trois pays possédant des territoires disputés ou annexés par la Russie, l'UE prend des responsabilités en matière de sécurité qui se démarquent de ses précédents engagements axés sur le commerce, avec bien sûr l'Ukraine en première ligne.

Défense et intégrité du territoire

Les deux parties s'étant fixé des objectifs maximalistes, la guerre entre l'Ukraine et la Russie pourrait durer des années. La Russie a lancé une mobilisation partielle, a annexé de nouvelles zones et suscite l'inquiétude avec ses fanfaronnades nucléaires. Les pays occidentaux discutent pour déterminer dans quelle mesure ils doivent augmenter le volume d'armes fournies à l'Ukraine, notamment grâce à un financement commun de l'UE, afin qu'elle puisse libérer elle-même son territoire. La Russie n'a pas réussi à s'emparer de Kyiv au début de la guerre, mais il est trop tôt pour savoir quelle

proportion de l'Ukraine sera détruite et quelle forme prendra l'État ukrainien après l'arrêt des hostilités armées. L'élargissement de l'UE se heurte à une réalité politico-militaire: un État agresseur tente de maintenir et d'étendre son contrôle sur un territoire censé entrer dans l'Union.

En pleine guerre, le président russe Vladimir Poutine a déclaré que la Russie pourrait accepter l'adhésion de l'Ukraine à l'UE, car il ne s'agit pas d'une alliance militaire comparable à l'OTAN. Même en admettant la sincérité de cette déclaration, les situations de la Finlande et de la Suède montrent en pratique qu'il est difficile, voire impossible, de refuser l'adhésion à l'OTAN à des pays déjà membres de l'UE (voir l'analyse no 310 du CSS). La perspective d'une adhésion de l'Ukraine pose un problème à l'UE dans le sens où celle-ci possède une clause de défense mutuelle qui oblige ses membres à s'entraider «par tous les moyens en leur pouvoir» en cas d'agression extérieure. Si l'UE et ses différents États membres ont apporté à l'Ukraine une aide financière et militaire pour résister à l'agression russe, accepter le pays au sein de l'Union les obligerait probablement à jouer un rôle encore plus marqué dans sa défense. Les pays de l'OTAN comme l'UE se sont montrés réticents à cette idée, aussi bien avant la guerre que depuis son commencement, car cela pourrait les entraîner dans une escalade contre une puissance nucléaire qui estime avoir des intérêts vitaux en jeu en Ukraine.

Outre la question de l'aide à la défense de l'Ukraine, la Russie continuera sûrement à occuper certaines parties du territoire ukrainien dans lesquelles le droit européen sera de fait inapplicable. L'UE n'a pas débattu publiquement de la façon dont elle compte gérer cette question, mais il existe quelques précédents historiques. Chypre a été admise dans l'UE en 2004, malgré la contestation de son statut d'État, avec une république séparatiste au nord soutenue par la Turquie. Si l'UE venait à ouvrir des négociations d'adhésion avec l'Ukraine, elle devrait donc tenir compte du problème de l'intégrité territoriale.

Malgré ses coûts humains et économiques, la guerre est une expérience formatrice qui peut avoir des retombées positives sur la politique intérieure du pays. L'Ukraine d'aujourd'hui est presque entièrement proeuropéenne, contrairement à la situation d'après 2014 où une minorité importante restait favorable à la Russie ou

Lectures complémentaires

Cour des comptes européenne, «**Réduction de la grande corruption en Ukraine**», septembre 2021.

Michael Emerson *et al.*, «**Deepening EU-Ukrainian Relations, 3rd edition**», Center for European Policy Studies (CEPS), 2021.

Henrik Larsen, «**Dilemmas of Aiding Ukraine**», *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 63 (1) (2021).

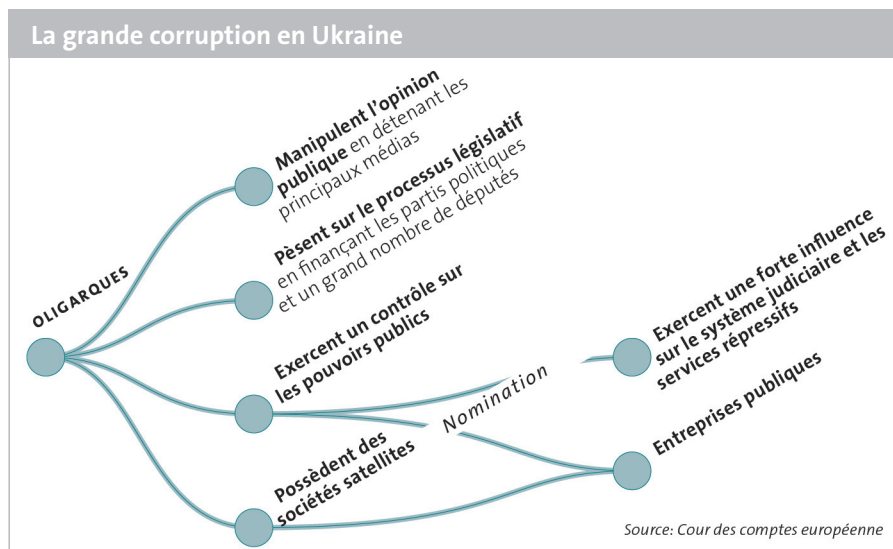
Andrew Radin, «**Institution Building in Weak States: The Primacy of Local Politics**», Georgetown University Press (2020).

neutre à son égard. D'un autre côté, aider l'Ukraine à surmonter une guerre d'agression et faire en sorte que le pays adopte et mette en œuvre les réformes intérieures susceptibles de le rapprocher d'une adhésion à l'UE sont deux choses différentes. Pour y voir plus clair, le meilleur point de départ consiste à examiner l'historique de la réforme proeuropéenne menée en Ukraine depuis 2014, date à laquelle le pays a subi un choc extérieur similaire, bien qu'à moindre échelle.

Critères d'adhésion

Le meilleur moyen d'évaluer les progrès accomplis par l'Ukraine sur la voie de l'adhésion est de les mesurer à l'aune des trois critères de Copenhague susmentionnés, qui ont été définis au début des années 1990 alors que l'UE préparait son élargissement à l'est. Le premier critère est de nature politique. Il s'agit de déterminer si l'Ukraine possède les institutions nécessaires pour maintenir une gouvernance démocratique et le respect des droits humains. La Commission européenne relève des lacunes concernant l'état de droit, notamment une ingérence extérieure auprès des tribunaux à tous les niveaux et auprès des institutions de lutte contre la corruption. Elle observe également que les oligarques exercent une influence disproportionnée sur le paysage médiatique ukrainien et que le pays est à la traîne dans certains domaines en lien avec les droits humains.

Le deuxième critère est de nature économique. Il consiste à évaluer si l'Ukraine possède une économie de marché fonctionnelle et peut absorber la concurrence au sein de l'UE. La Commission relève plusieurs carences dans ce domaine, notamment une économie souterraine importante, l'absence de politique antimonopole et une corruption généralisée qui dissuade



graphique). Selon le rapport de la Cour des comptes européenne, l'abus de pouvoir de haut niveau et la captation de l'État par un petit nombre de personnes entravent la concurrence et la croissance économique, nuisent au processus démocratique et contribuent au maintien d'une norme qui justifie la petite corruption dans la société.

La Cour des comptes européenne semble mettre le doigt sur une, voire sur *la* raison qui explique l'incapacité de l'Ukraine à promouvoir l'état de droit et la concurrence économique. Après 2014, sous la pression de l'UE, du Fonds monétaire international (FMI) et des États-Unis, l'Ukraine a mis en place des institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption et lancé diverses politiques anticorruption par l'intermédiaire d'organismes d'État. Cependant, leurs efforts courent en permanence le risque d'être sapés par les tribunaux, par d'autres organismes ou par des propositions législatives au Parlement visant à limiter leur indépendance. La confiance de la population dans le système judiciaire et les services répressifs reste très faible. Si le problème de la grande corruption n'est pas résolu, l'Ukraine continuera peut-être à enregistrer des progrès sur les aspects techniques de l'acquis communautaire, mais pourrait rester empêtrée dans les monopoles économiques et politiques.

En dépit de leur caractère évident, il est néanmoins utile de citer les mesures concrètes qui s'imposent à l'Ukraine. Pour démanteler les monopoles contrôlés par les oligarques, l'Ukraine doit renforcer ses institutions compétentes, privatiser les entreprises publiques et les soumettre à des règles de gouvernance. Pour attester du risque réel de vol dans les caisses de l'État, l'Ukraine doit développer un historique d'affaires montrant que les institutions en place luttent contre la corruption de haut niveau. Pour témoigner du fait que la loi sera appli-

les investisseurs et ralentit la croissance économique. Si elle a amélioré son secteur bancaire, l'Ukraine reste plombée par la prédominance et les piètres performances des entreprises publiques. Le troisième critère, d'ordre général, porte sur la capacité de l'Ukraine à assumer les obligations liées à l'acquis communautaire. Sur ce point, le rapprochement du pays dans le cadre de l'accord d'association constitue le meilleur indicateur. La Commission a salué les progrès législatifs réalisés par l'Ukraine depuis 2014, mais a relevé des insuffisances dans six grands domaines de réforme, notamment les transports, la politique sociale et l'emploi, ainsi que le développement rural.

L'état d'avancement de l'Ukraine au regard des critères de Copenhague fournit un excellent aperçu de la situation, mais ne dit rien des obstacles politiques qui ont empêché le pays de rompre fondamentalement avec le passé. De manière générale, l'Ukraine a progressé du point de vue des exigences techniques de l'UE, mais a traîné les pieds sur l'état de droit, aspect essentiel au fonctionnement d'un État démocratique, notamment parce que les tribunaux et les services répressifs sont sensibles aux influences financières ou politiques extérieures. L'intégration de l'Ukraine dans l'UE dépendra de sa capacité à surmonter la résistance à la réforme à des niveaux déterminants du pouvoir de l'État.

Politique intérieure

L'expérience de l'UE sous les présidences de Porochenko (de 2014 à 2019) et de Zelensky (dès 2019) montre que l'Ukraine a connu, dans la première moitié de leurs

mandats respectifs, une dynamique de réforme qui semble, par la suite, s'être heurtée à la réaffirmation des intérêts acquis. Contrairement aux systèmes de partis à l'européenne, fondés sur des valeurs et des intérêts socioéconomiques, les partis ukrainiens reposent essentiellement sur leurs dirigeants et n'ont pas vraiment d'objectifs clairs. Sensibles aux intérêts financiers extérieurs, beaucoup d'élus sapent la réforme qu'ils se sont officiellement engagés à mener vis-à-vis de l'UE et de leur électeurat. La carotte de l'adhésion ne constitue pas un motif suffisant pour imaginer que l'Ukraine puisse surmonter les obstacles structurels à la mise en place d'un système régi par le droit, et non par la loi du plus fort sur le plan financier ou politique.

Pour intégrer l'Ukraine dans l'UE, il faudra regarder en face les problèmes de fond qui peuvent expliquer pourquoi les gouvernements successifs n'ont pas réussi à instaurer l'état de droit et à créer un environnement économique raisonnablement concurrentiel. Un rapport officiel publié en 2021 par la Cour des comptes européenne, l'institution de l'UE chargée d'évaluer la façon dont les budgets européens utilisent l'argent des contribuables, pointe le problème de la «grande corruption» en Ukraine. La grande corruption désigne essentiellement les liens malsains et informels que les oligarques entretiennent avec les médias, les partis politiques et le gouvernement, et qui leur permettent d'exercer leur influence sur les services répressifs, les tribunaux et les entreprises publiques (voir

L'Ukraine a progressé du point de vue des exigences techniques de l'UE, mais a traîné les pieds sur l'état de droit.

quée sur un pied d'égalité aux niveaux inférieurs, l'Ukraine doit renforcer l'indépendance de ses services répressifs et des mesures disciplinaires contre les juges. Enfin, pour rompre avec l'influence des oligarques sur le paysage médiatique, l'Ukraine doit allouer des fonds à son service audiovisuel public.

Conditionnalité externe

La résistance à une réforme fondamentale émane principalement de l'élite politique. La société civile et l'électorat ukrainiens, en revanche, soutiennent largement cette initiative. On peut s'attendre à ce que la fin des hostilités armées donne de l'élan aux forces réformistes qui considèrent le rapprochement avec l'UE comme une question existentielle. Cependant, il faudra capitaliser sur cette dynamique en montrant des résultats à l'électorat et au monde des affaires afin de renforcer la confiance du public et de stimuler la croissance économique. Il s'agit d'un processus national qui dépendra essentiellement des Ukrainiens eux-mêmes. Une partie de la responsabilité incombe aux bailleurs de fonds internationaux de l'Ukraine, dans la mesure où ils détiennent le levier structurel qui incitera les élites à mettre en œuvre les réformes en

La résistance à une réforme fondamentale émane principalement de l'élite politique ukrainienne.

faveur desquelles elles se sont officiellement engagées. Ils doivent se préparer à lutter contre la résistance des élites et unir leurs forces à celles des segments de la société ukrainienne désireux de réduire la «grande corruption» ou tout autre type de résistance systémique au changement.

Pour concevoir la future conditionnalité, l'UE et les autres bailleurs occidentaux qui ont intérêt à ce que cette nouvelle dynamique de réforme aboutisse peuvent tirer des enseignements de l'expérience passée en examinant ce qui a fonctionné ou non. En 2014–2015, les bailleurs occidentaux se

sont montrés intransigeants sur la réforme du secteur bancaire chancelant et du secteur gazier (qu'ils jugeaient essentielle à la stabilité macrofinancière), mais moins catégoriques sur l'état de droit et la privatisation. La conditionnalité a bien fonctionné dans le premier cas, moins dans le second. Fait révélateur, les élites se plient aux exigences lorsqu'elles pensent que l'aide macrofinancière est en péril. Le soutien financier et technique apporté par l'UE et les autres bailleurs occidentaux est pétri de bonnes intentions. Mais sans relier ce soutien au contexte politique local, ils ont peu de chances de susciter des évolutions au regard des critères d'adhésion.

Du point de vue géopolitique, les bailleurs de fonds internationaux de l'Ukraine ont clairement intérêt à ce que le pays reste à flot sur le plan financier, ce qui limite leurs possibilités de refuser des financements en cas de non-conformité. Un moyen de contourner ce problème consiste à séparer l'aide macrofinancière en deux parties. Une partie des fonds occidentaux peut être allouée à la reconstruction avec comme condition première, voire unique, que l'argent serve aux fins prévues. Pour ne pas perpétuer le système oligarchique, l'aide à la reconstruction doit également être soumise à des procédures d'appel d'offres appropriées. Une autre partie des fonds peut être consacrée à l'aide macrofinancière et au renforcement des capacités, à condition que la réforme avance. Les élites politiques d'un pays en guerre ne sont pas uniquement sensibles à la menace d'un retrait de l'aide financière pour une question d'équilibre du budget de l'État. Leur électorat étant majoritairement proeuropéen pour des raisons existentielles, le fait que l'UE

leur reproche publiquement de s'écarter des critères de Copenhague peut aussi avoir un impact.

À titre de comparaison, rappelons que des candidats comme la Pologne ou les pays baltes ont mis une dizaine d'années pour adhérer à l'UE. On ne peut sans doute pas s'attendre à ce que l'Ukraine y parvienne si rapidement. Néanmoins, le grand défi est d'éviter de se retrouver avec un autre candidat bloqué en phase de transition, comme la Macédoine du Nord ou l'Albanie, ou en proie à un recul démocratique, comme la Serbie ou la Turquie, ce qui risque d'anéantir leurs chances d'intégrer l'UE. Un processus d'adhésion qui s'étendrait sur une génération, voire plus, contribuerait à briser le rêve de l'Ukraine de devenir un membre à part entière de la famille européenne. Cependant, à Bruxelles et parmi les États membres de l'UE, le recul de l'état de droit en Hongrie et en Pologne et les problèmes persistants de corruption en Roumanie et en Bulgarie ont renforcé la conviction que les pays candidats doivent apporter la preuve d'une réforme solide avant de se voir autorisés à entrer dans l'Union. Si l'UE lui a accordé le statut de candidat par solidarité, l'Ukraine ne peut espérer un processus d'adhésion accéléré.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

Henrik Larsen est Senior Researcher au sein de l'équipe «Swiss and Euro-Atlantic Security» du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zürich. Il a auparavant été conseiller politique auprès de la Délégation de l'UE en Ukraine et auprès de l'EUAM Ukraine.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zürich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Editeurs: Julian Kamasa, Fabien Merz
Révision linguistique: Névine Schepers
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Entre normes et réalité: l'ONU et le cyberspace No 313
La Russie, puissance nucléaire No 312
Séoul renforce ses ambitions en matière de défense No 311
L'adhésion de la Finlande à l'OTAN No 310
Concept stratégique de l'OTAN: des ambitions modérées No 309
Enjeux géopolitiques de la transition énergétique No 308

© 2022 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000578472