Quelle est la perspective d'une adhésion de l'Ukraine à l'UE ?

Marie-Eve Bélanger
12th April 2022

Le président ukrainien, Volodymyr Zelensky, a demandé que le pays soit autorisé à rejoindre l'Union européenne suite à l'invasion russe. Cependant, y a-t-il suffisamment de soutien politique à travers l'Europe pour que l'Ukraine se voie offrir une voie viable vers l'adhésion à l'UE ?

Le 28 février, quatre jours après l'invasion russe de l'Ukraine, le président ukrainien, Volodymyr Zelensky, s'est adressé au Parlement européen pour demander la mise en œuvre d'une procédure accélérée d'adhésion à l'Union européenne. Plus tard dans la journée, il a officiellement signé la demande d'adhésion de l'Ukraine. Il a été rapidement suivi par ses homologues géorgien et moldave, qui ont déposé le 3 mars les candidatures de leurs pays pour rejoindre le bloc.

Le 6 mars, Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, a déclaré sans s'engager que le peuple ukrainien « fait partie de la famille européenne ». Après le sommet de Versailles, les membres du Conseil européen ont demandé à la Commission européenne d'examiner les nouvelles demandes d'adhésion, reconnaissant la "voie européenne" de l'Ukraine. Jusqu'à présent, rien de tout cela ne s'est traduit par un engagement formel des États membres de l'UE à accepter l'Ukraine comme candidate à l'adhésion. Alors, quelles sont les perspectives pour les trois pays, et à quoi peut-on s'attendre en termes de soutien de l'UE ?

Une voie rapide vers l'élargissement ?

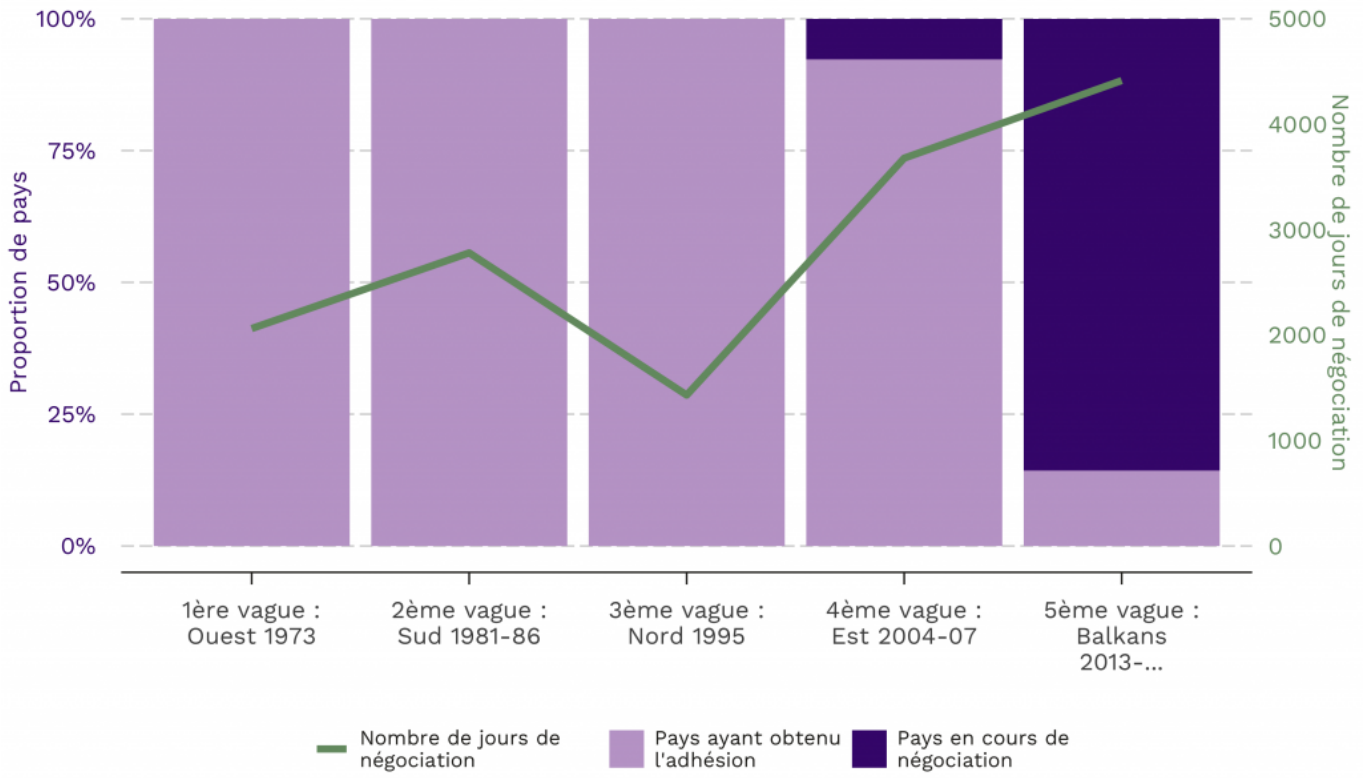
Premièrement, il faut dire qu'une accélération du processus d'élargissement

de l'UE est très peu probable. Depuis 1995, le processus d'élargissement de l'UE s'allonge systématiquement à chaque nouvelle vague d'élargissement. Ceci est un effet de la quantité de plus en plus importante de réformes qu'un État candidat doit mettre en oeuvre avant de répondre aux normes politiques et économiques européennes.

Les États candidats doivent également adopter l'ensemble de la législation européenne – également appelée l'*acquis communautaire* – qui comprend plus de 60 ans de règles et de lois européennes communes. Ce n'est pas une mince tâche, même pour les démocraties avancées. Pour référence, il a fallu 1 431 jours (presque quatre ans) pour achever le processus d'adhésion menant à l'élargissement de 1995 pour l'Autriche, la Finlande et la Suède. Et ce fut de loin le processus de négociation le plus court de l'histoire des élargissements de l'UE.

Depuis lors, le processus n'a fait que s'allonger et se compliquer. La vague d'élargissement 2004-2007 aux pays de l'Est a mis plus de dix ans à se concrétiser. Et les négociations en cours avec les pays des Balkans occidentaux progressent très lentement. Elles ont été entravées entre autres par les veto répétés de certains États membres, des réformes inadéquates dans les États candidats et la lassitude des populations européennes face à l'élargissement.

Figure 1 : L'adhésion à l'UE est devenue un processus plus long et moins certain



Note : Les États qui faisaient partie de chaque élargissement sont les suivants : 1973 (Danemark, Irlande et Royaume-Uni) ; 1981 (Grèce); 1986 (Portugal et Espagne); 1995 (Autriche, Finlande et Suède); 2004 (Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie et Slovénie); 2007 (Bulgarie et Roumanie); 2013 (Croatie). La liste

des candidats actuels et des candidats potentiels comprend l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Serbie et la Turquie.

Par exemple, la Macédoine du Nord a soumis sa demande d'adhésion en mars 2004, mais n'a commencé à négocier avec l'UE qu'en mars 2020. Cela signifie que sur une période de 16 ans, les États membres de l'UE n'ont même pas pu s'entendre sur les conditions d'adhésion et l'ouverture des négociations. Depuis deux ans, bloqués par un veto bulgare, aucun des 35 chapitres de négociations n'a même été ouvert, encore moins clôturé. Vraisemblablement, plusieurs années séparent encore la Macédoine du Nord de son adhésion à l'UE, si jamais elle se concrétise.

La situation est encore plus sombre pour la Turquie : dans son paquet élargissement 2021, la Commission européenne a indiqué que l'UE est « prête à s'engager avec la Turquie de manière progressive, proportionnée et réversible », ce qui suggère que l'adhésion n'est plus garantie en tant que résultat, même après plusieurs années de négociations.

La décision de Zelensky de s'adresser au Parlement européen

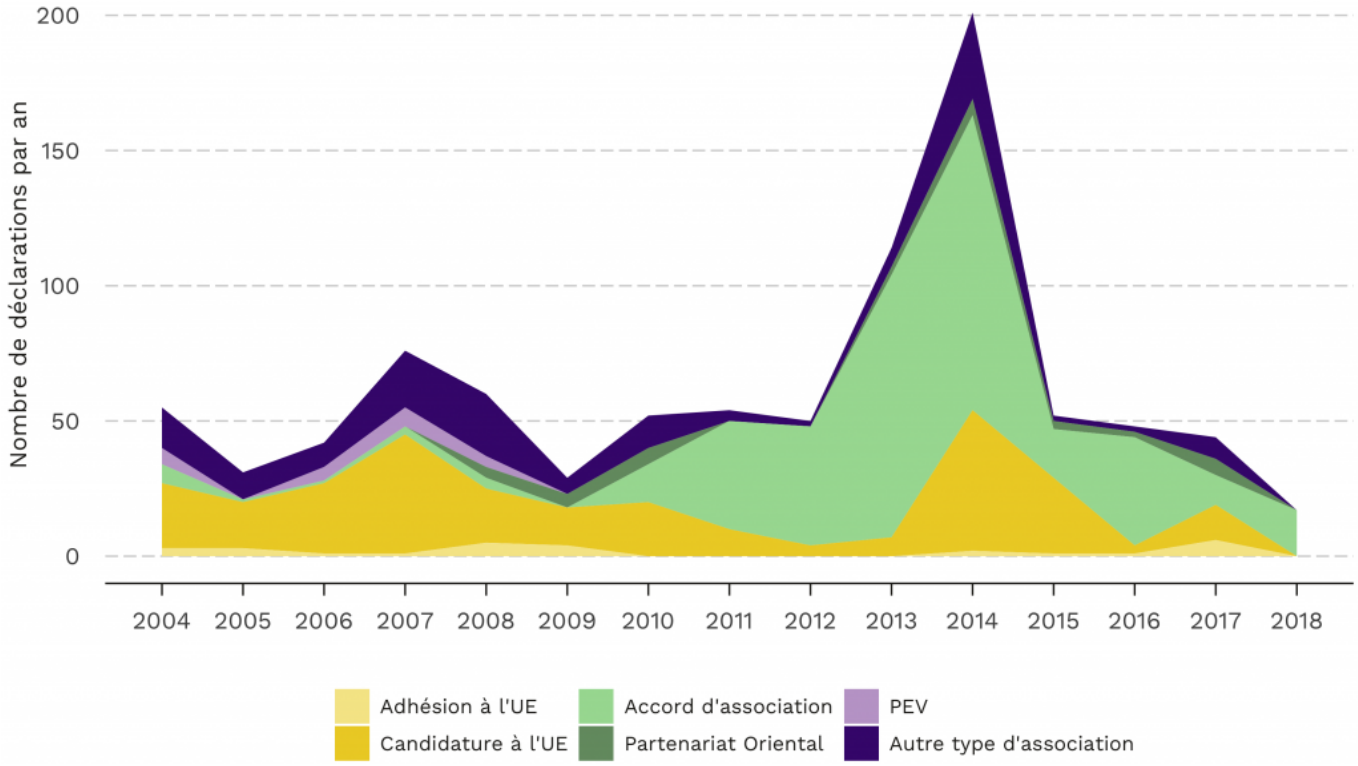
Même si l'élargissement relève avant tout de négociations internationales impliquant des exécutifs nationaux et supranationaux, les parlements ont un pouvoir de ratification. Les traités d'adhésion nécessitent à la fois l'approbation du Parlement européen et des parlements nationaux. L'adhésion de nouveaux États membres à l'UE n'est pas soumise à la procédure législative ordinaire par laquelle le Conseil européen et le Parlement européen agissent en tant que co-législateurs. La nouvelle adhésion est en fait régie par une pratique extraordinaire, la procédure de consentement.

Dans le cadre de la procédure de consentement, le Parlement européen ne peut pas amender la proposition : elle ne peut être qu'adoptée ou rejetée telle quelle. Ainsi, le soutien au Parlement européen doit franchir les frontières nationales et partisanes pour que la motion d'adhésion soit acceptée. En ce sens, la stratégie du président Zelensky consistant à s'adresser directement au Parlement européen était stratégiquement judicieuse : il doit s'assurer du soutien des membres du Parlement pour que le processus avance. Obtenir le soutien du PE est normalement le plus petit obstacle car le PE n'a jamais menacé d'arrêter un traité d'adhésion. Mais il a appelé à arrêter les négociations d'adhésion avec la Turquie.

Estimation du soutien à l'adhésion de l'Ukraine

Dans le cadre du European Borders Discourses Project, j'ai étudié (aux côtés de mes collègues) l'évolution des débats sur l'élargissement dans les parlements nationaux et au Parlement européen entre 2004 et 2018. Nos données montrent que les parlements nationaux et le Parlement européen ont dans une vaste majorité soutenu l'intégration de l'Ukraine dans l'UE. Cela s'applique également à la mise en œuvre du Partenariat oriental en 2007 et à la ratification de l'Accord d'association en 2017.

Figure 2 : Importance de l'Ukraine dans les déclarations faites au Parlement européen



Source : Compilé par l'auteur dans le cadre du European Borders Discourses Project.

Mais plus intéressant encore, l'importance des questions ukrainiennes dans chacun des parlements a considérablement augmenté en temps de crise. Notamment, les discussions sur l'intégration de l'Ukraine ont atteint le pic juste avant et pendant la crise géorgienne (2008) et les crises de l'Euromaïdan et de la Crimée (2013-2014).

Ainsi, les crises agissent comme des accélérateurs de discussions sur l'intégration, plus encore que le processus d'intégration proprement dit, qui suscite beaucoup moins d'intérêt en dehors des moments de crise. Zelensky a donc été sage de saisir l'opportunité de la crise actuelle pour faire avancer le programme d'intégration de l'Ukraine. Il a discuté de l'intégration dans les institutions occidentales dans différents lieux en Europe et à l'étranger. L'élan est certainement le bon pour stimuler une vague d'unité et de soutien au Parlement européen.

Qui soutient l'intégration de l'Ukraine dans l'UE ?

Tout au long de la période étudiée, une nette majorité des déclarations étaient en faveur d'une intégration plus poussée de l'Ukraine, avec une moyenne de 81 % sur la période. La plupart des déclarations faisaient référence à l'accord d'association (406 déclarations, 87% de soutien) et à la candidature de l'Ukraine à l'adhésion à l'UE (282 déclarations, 85% de soutien), qui étaient, au cours de la période étudiée, les prochaines étapes logiques pour l'Ukraine dans son processus d'intégration.

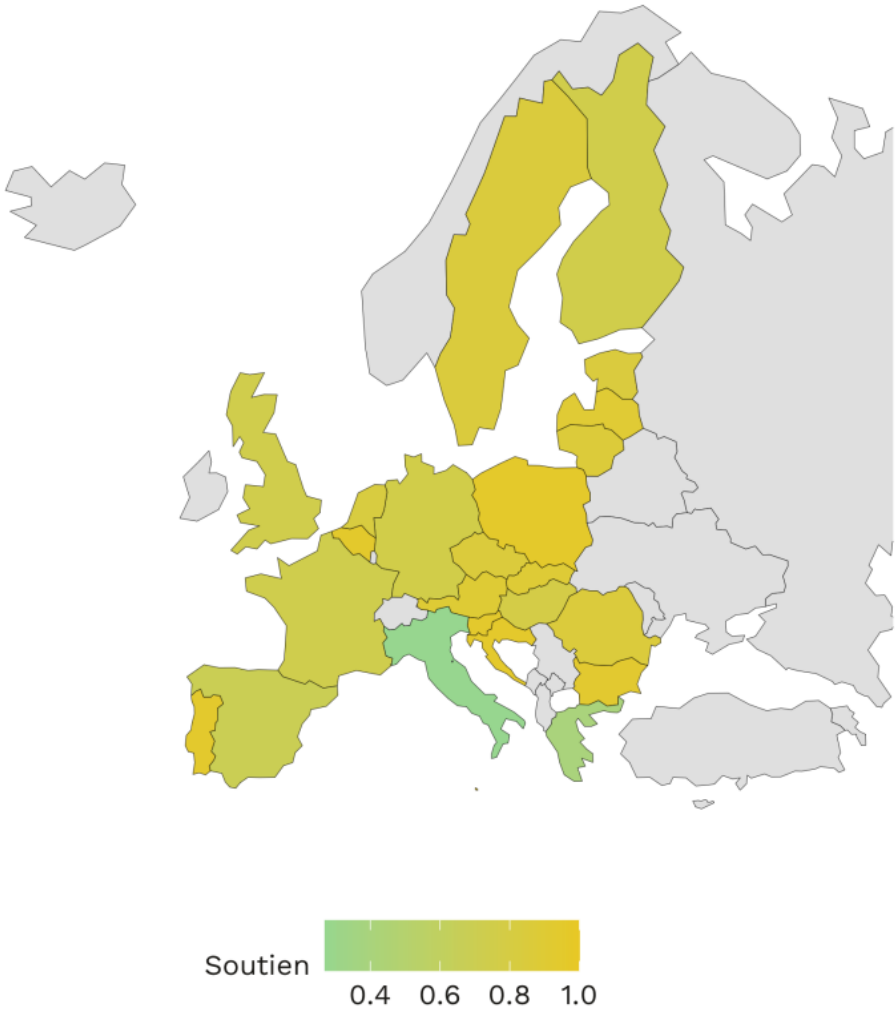
Le soutien à l'adhésion réelle était plus faible tant en termes de nombre de déclarations que de pourcentage favorable (27 déclarations, 78% de soutien), mais cela restait beaucoup plus élevé que le soutien actuellement accordé aux

autres États des Balkans occidentaux. Cependant, le soutien à une intégration plus poussée de l'Ukraine n'est pas réparti équitablement. Et dans ce cas, la variation la plus importante du soutien se situe entre les États membres : alors que le soutien est élevé parmi les pays voisins, il diminue à mesure que nous nous éloignons des frontières orientales de l'UE.

Ceci est quelque peu surprenant étant donné le glissement qui s'est produit au cours des dernières décennies entre les divisions internationales et supranationales dans l'intégration européenne. Depuis la fin de la guerre froide, les lignes de partage sur les décisions politiques ont de plus en plus reflété des clivages idéologiques transnationaux plutôt que géographiques. La forte fracture géographique qui existe sur l'Ukraine est rarement observée dans la politique moderne de l'UE.

Une illustration de cette division est survenue le 28 février, lorsque les dirigeants de la Bulgarie, de la République tchèque, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la Slovaquie et de la Slovénie ont appelé à accorder immédiatement à l'Ukraine le statut de pays candidat à l'UE. Ces voisins proches soutiennent en moyenne 90% de la mise en œuvre de niveaux d'intégration plus profonds avec l'Ukraine dans les débats parlementaires, atteignant même 96% dans le cas de la Pologne. Nous y trouvons une grande unité parmi les parlementaires à travers le temps et de toutes les allégeances politiques sur la question. Cela est frappant compte tenu de la nature de plus en plus polarisée des espaces politiques.

Figure 3 : Appui moyen à la poursuite de l'intégration de l'Ukraine dans les déclarations des membres des parlements nationaux et du Parlement européen



Remarque : Le chiffre indique le pourcentage de déclarations faites par des parlementaires au sujet de l'intégration de l'Ukraine dans l'UE qui étaient favorables à une intégration plus poussée.

Il y a trois raisons principales à cette division géographique du soutien, qui sont toutes solidement ancrées dans des intérêts nationaux plutôt qu'européens. Premièrement, les États voisins de l'Ukraine ont une *plus grande interdépendance* : les pays voisins partagent plus de liens économiques, culturels et historiques que les autres pays, et ils dépendent davantage les uns des autres pour la stabilité économique et sociale.

Deuxièmement, il y a la *sécurité* : à mesure que les pays se sont intégrés à l'Union européenne, leurs frontières nationales sont devenues des frontières européennes, ce qui signifie de nouveaux investissements coûteux dans les infrastructures et le personnel frontaliers, sans parler de la charge de protéger l'Europe. Un nouvel État membre à l'Est repousserait cette frontière et créerait une zone sécurisée entre les espaces intérieurs et extérieurs pour les anciens États membres. Troisièmement, il y a l'*influence* : au fur et à mesure que de nouveaux pays rejoindront l'UE à l'Est, le centre de l'organisation politique se déplacera également vers l'Est, répartissant l'influence plus uniformément dans les régions européennes.

Cela signifie que l'Ukraine a de solides alliés à ses frontières

occidentales. En tant que groupe, ils peuvent mobiliser un poids politique important dans le lobbying pour l'adhésion de l'Ukraine à l'UE. Il existe cependant des preuves d'un certain recul : la France et l'Allemagne ont déjà tenté de refroidir les ambitions expansives de leurs partenaires orientaux. La France occupe actuellement la présidence tournante de l'UE, et elle pourrait essayer de bloquer le processus jusqu'à ce que les enjeux ne soient pas si pressants, dans l'espoir de maintenir la neutralité de l'Ukraine comme monnaie d'échange avec la Russie.

D'un autre côté, l'UE pourrait ne pas être en mesure d'ignorer le symbolisme fort de tendre la main démocratique à l'un des derniers pays européens non membres de l'UE qui est actuellement attaqué par une puissance autoritaire. Un manque de solidarité dans ce cas pourrait affecter la crédibilité de l'UE en tant que puissance régionale, qui a déjà été tourmentée par le recul démocratique des États membres et l'hésitation de l'UE à poursuivre son expansion.

Si l'UE décide d'aller de l'avant avec une première étape, telle que l'octroi du statut de candidat à l'Ukraine, on s'attendra également à ce qu'elle accélère la vitesse des négociations dans les Balkans occidentaux. Alors, est-ce une opportunité pour les dirigeants européens de concrétiser enfin le projet d'unification européenne, ou cela s'avérera-t-il trop ambitieux au milieu d'une guerre et d'une éventuelle crise économique et énergétique sur le continent ? Il est trop tôt pour le dire, mais les décisions prises dans les prochains jours et semaines s'avéreront certainement essentielles pour façonner l'avenir de l'élargissement de l'UE.

Remarque : cet article donne le point de vue de l'auteur, et non la position d'EUROPP – European Politics and Policy ou de la London School of Economics.

Cet article de blog a été publié pour la première fois le 16.03.2022 sur le site du blog LSE. Il a également été publié le 05.04.2022 sur nccr-on the move. L'article sur la plateforme DeFacto a été traduit en français par Alina Datsii. Source de l'image: Unsplash.com.

Marie-Eve Bélanger est chercheuse senior au Centre d'études comparées et internationales de l'ETH Zürich et au Département de science politique et relations internationales de l'Université de Genève et contribue au projet nccr – on the move The Impact of the COVID -19 Pandémie des discours limitrophes sur la migration et la mobilité en Europe. Ses recherches actuelles portent sur la politisation des frontières européennes et l'effet de la pandémie de Covid-19 sur les discours sur les frontières à travers l'Europe.