Quatre Questions pour mieux Comprendre l'Adhésion Possible de l'Ukraine à l'UE

Marie-Eve Bélanger
20th April 2022



Le 9 avril dernier, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen s'est rendue à Kiev et a remis au président ukrainien Zelenskyy le questionnaire de pré-adhésion à l'UE. Elle a déclaré : "C'est ici que commence votre chemin vers l'Union européenne". Elle a également déclaré : "Nous sommes prêts à vous aider à remplir ce questionnaire", et a ajouté que ce ne serait pas, "comme d'habitude, une question d'années, mais plutôt une question de semaines" pour franchir cette étape. Que signifie cette déclaration et quel impact cela pourrait-il avoir sur le déroulement du processus d'adhésion de l'Ukraine à l'UE ? Décryptage en quatre questions.

1. **Est-il possible pour l'Ukraine d'accélérer son adhésion à l'UE ? La déclaration d'Ursula von der Leyen implique-t-elle un engagement formel de l'UE envers l'Ukraine ?**

Ici, la réponse courte est non. Et la déclaration d'Ursula von der Leyden n'est pas une promesse d'adhésion à l'UE. Il s'agit plutôt d'une confirmation que l'UE va examiner la candidature de l'Ukraine à l'UE. L'Ukraine n'était même pas considérée comme candidat potentiel avant cela, il s'agit donc d'une étape importante. Mais il s'agit plus d'une étape symbolique que contraignante. Bien sûr, il est important pour l'Ukraine dans ce contexte d'invasion par la Russie d'être reconnue comme un Etat Européen, un candidat potentiel à l'adhésion, et comme allié de l'UE. Mais cette situation exceptionnelle ne donnera pas à l'Ukraine un raccourci vers l'adhésion. En

tout état de cause, la présidente de la commission suit actuellement le processus normal en commençant par exiger de l'Ukraine les réponses à ce questionnaire préliminaire. Pour le moment, l'UE n'offre donc pas de traitement spécial à l'Ukraine.

2. **Si l'Ukraine devait rejoindre l'UE dans un délai raccourci, combien de temps cela pourrait-il prendre et comment cela pourrait-il être réalisé ?**

Il n'y a pas de "voie rapide" vers l'adhésion à l'UE. Le processus d'élargissement est un long chemin de transformation, pas une voie rapide. Il existe toutefois une étape intermédiaire, le statut de "candidat". Il s'agit d'une étape plus modeste mais très importante du processus, car elle permet aux pays candidats d'accéder à une aide financière et structurelle importante de l'UE, dédiée à encourager les réformes institutionnelles et les progrès vers l'adhésion. L'Ukraine pourrait obtenir le statut d'État candidat dans les prochaines semaines ou les prochains mois, une fois que le processus formel sera mis en route. Sans doute est-il bon d'ajouter ici que le rapprochement n'aurait pas été aussi rapide pour cette étape spécifique du processus si la Russie n'avait pas envahi l'Ukraine. Il s'agit donc dans ce cas d'une réelle accélération. Cependant, passer du statut d'État candidat à celui d'État membre est beaucoup plus long et difficile, et c'est là que le calendrier sera plus punitif en termes de durée du processus d'adhésion.

3. **Certaines des étapes de l'adhésion à l'UE peuvent-elles être simplifiées ou négligées ? Quelles sont les étapes essentielles ?**

En remplissant le questionnaire de préadhésion, l'Ukraine va maintenant entamer officiellement le processus bureaucratique pour devenir un État candidat à l'UE. Ce questionnaire est un instrument formel par lequel la Commission évalue l'état de préparation du pays à l'adhésion à l'UE. Normalement, l'Ukraine dispose de trois mois pour le remplir avant que la Commission ne puisse l'évaluer. Par le passé, les Etats ont souvent demandé une extension pour pouvoir remplir au mieux ce questionnaire qui peut comprendre plus de 4000 questions. Dans ce cas, on peut s'attendre plutôt à ce que le processus se fasse en accéléré, et que la commission soit satisfaite par la preuve que le pays remplit les exigences économiques, démocratiques et sociales à un niveau acceptable. Par contre, une fois le questionnaire rempli, de nombreuses étapes doivent encore être franchies avant que l'adhésion de l'Ukraine ne soit effective. L'Ukraine pourrait d'abord être reconnue comme un candidat potentiel, ce qui signifie qu'elle pourrait se voir offrir la perspective d'adhérer à l'UE "lorsqu'elle sera prête", ce qui reste ouvert à interprétation, et ne donne aucune limite de temps.

Alternativement, elle pourrait passer, après examen, au statut de candidat officiel, ce qui signifie qu'elle commencerait à négocier avec l'UE ses conditions d'adhésion. Lorsque les Etats commencent à négocier, ils ouvrent les "chapitres" de l'acquis communautaire, qui représentent différents aspects du corpus législatif de l'UE (la législation européenne). Les conditions vont de l'économie à la libre circulation, en passant par les droits de l'homme et les relations avec les Etats tiers. Un pays doit remplir

toutes les conditions énoncées dans chacun des 35 chapitres de l'acquis avant de pouvoir rejoindre l'UE. Actuellement, les négociations commencent par la libre circulation des marchandises, puis se poursuivent avec les lois sur la propriété intellectuelle, la liberté de circulation des travailleurs, etc., chaque étape réussie de la négociation menant à l'ouverture d'un nouveau chapitre. Il s'agit d'un processus très long et difficile de transition politique et économique et de mise à niveau pour répondre aux normes de l'UE. Par exemple, les Etats des Balkans qui ont posé leur candidature au début des années 2000 ont très peu progressé vers l'adhésion et leur candidature à l'UE reste pour l'instant un objectif encore lointain. En ce qui concerne les prochaines vagues d'élargissement, on ne s'attend pas à ce que ce processus prenne moins de 10 à 20 ans pour être achevé. Il n'existe pas de raccourci pour le processus d'élargissement, sauf si le pays candidat est déjà une démocratie très avancée soutenue par une forte économie de marché, et un solide Etat de droit, ce qui serait le cas pour la Suisse ou la Norvège par exemple. Cependant, ces Etats n'ont pas, pour l'instant, exprimé le désir de joindre l'Union.

4. **Pour l'Ukraine, quels sont les principaux obstacles et défis à l'adhésion à l'UE ?**

Le principal obstacle à l'adhésion de l'Ukraine à l'UE est que son entrée dans l'Union remettrait en cause la stabilité européenne. Lorsque huit pays d'Europe orientale ont rejoint l'UE en 2004 et 2007, c'était dans le contexte de la réunification de l'Europe et de la victoire des valeurs occidentales suite à la chute du mur de Berlin. Aujourd'hui, la situation géopolitique est beaucoup plus tendue. L'Ukraine se trouve au milieu de deux zones d'influence, avec d'un côté la Russie, et de l'autre l'UE, soutenue par l'OTAN. La Russie exerce une forte influence sur la politique intérieure de l'Ukraine, et elle est un partenaire économique important pour le pays. Mais ces dernières années, l'Ukraine s'est de plus en plus tournée vers l'ouest, et vers un avenir dans l'UE. Cela a provoqué des tensions avec son voisin de l'Est, et a conduit à des soulèvements politiques internes (la révolution orange de 2004, et l'Euromaidan en 2013-2014) ainsi qu'à une invasion du territoire par la Russie (Crimée, 2014). Aujourd'hui, la guerre en Ukraine semble raviver la possibilité d'une confrontation entre la Russie et l'OTAN, que l'Occident a jusqu'à présent essayé d'éviter. Mais une question demeure : jusqu'où l'UE ira-t-elle pour protéger un pays voisin qui se bat actuellement pour ses valeurs ? Donner à l'Ukraine la possibilité d'envisager un avenir Européen serait une décision clé dans ce processus, et cela passe nécessairement par cette première étape importante qu'est lui offrir le statut de pays candidat à l'adhésion.

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.