

Schuman Paper
n°796
23 juin 2025

Oleksandra BULANA
Mariia HOLUBYTSKA

Le chemin de l'Ukraine vers l'Union européenne : Réforme, résilience et politique d'élargissement

Le [chemin de l'Ukraine vers l'adhésion à l'Union européenne](#) est une histoire de résilience, de progrès rapides et d'évolution de l'alignement stratégique. Depuis la signature de [l'accord d'association](#) en 2014 et, en particulier, depuis que le pays a été officiellement reconnu comme candidat en 2022, l'Ukraine a connu une transformation politique, institutionnelle et sociale profonde et multidimensionnelle. Cette étude examine comment l'Union européenne a agi comme un catalyseur des réformes internes en Ukraine, comment la société ukrainienne s'est ralliée à l'idée européenne et quels sont les défis qui restent à relever sur la voie de l'adhésion. Elle offre une vue d'ensemble de la trajectoire des réformes, de la dynamique du soutien public et des défis politiques et technocratiques complexes qui se profilent à l'horizon, et fournit des indications précieuses aux décideurs politiques ukrainiens et européens soucieux de promouvoir un avenir commun.

L'UNION EUROPÉENNE, CATALYSEUR DES RÉFORMES EN UKRAÏNE : DE L'ASSOCIATION AU STATUT DE CANDIDAT

La voie vers l'Union européenne a officiellement commencé pour l'Ukraine en 2014, avec la signature de l'accord d'association et son application partielle. Malgré les pressions géopolitiques et l'instabilité interne, le gouvernement ukrainien a entrepris de manière progressive un alignement institutionnel et réglementaire sur les normes européennes. Le 1er novembre 2014, les

volets politique et sectoriel de l'accord ont été appliqués, suivis par les dispositions relatives à la zone de libre-échange approfondi et complet (ZLEAC), le 1er janvier 2016. [Le processus de ratification complet](#) n'a été achevé que le 1er septembre 2017. Malgré ce calendrier échelonné, l'application provisoire a permis une coopération pratique dans des domaines essentiels : dialogue politique, réforme de la justice, intégration économique et sectorielle, coordination de la politique étrangère.

Sur le plan institutionnel, le gouvernement ukrainien a créé, en août 2014, le Bureau gouvernemental pour l'intégration européenne et euro-atlantique, devenu le principal organe de coordination des réformes européennes. En 2016, en réponse à la pression de la société civile et au soutien des donateurs internationaux, le poste de vice-Premier ministre chargé de l'intégration européenne a été créé pour renforcer le leadership politique dans la mise en œuvre des réformes. Cette fonction a permis de superviser au plus haut niveau le processus de rapprochement juridique et a contribué à résoudre les conflits interministériels.

Puis l'architecture institutionnelle a été renforcée par la création de [50 directions de planification stratégique](#) au sein des ministères et des agences. Ces réformes, soutenues techniquement et financièrement par l'Union européenne, ont permis une approche plus structurée et durable de la mise en œuvre de

Le chemin de l'Ukraine vers l'Union européenne : Réforme, résilience et politique d'élargissement

l'acquis communautaire, garantissant une meilleure coordination et communication avec Bruxelles, et le respect des obligations de l'Ukraine au titre de l'accord d'association.

Depuis 2014, l'Union européenne est devenue une force motrice centrale de la [transformation intérieure](#) de l'Ukraine. En particulier pendant la période de réforme intensive de 2015-2016, les instruments, les conditionnalités et le soutien politique de l'Union ont contribué à déclencher une vague de changements institutionnels et sectoriels. Après l'octroi du statut de candidat en 2022 et dans le contexte d'une guerre de haute intensité, l'Union européenne est devenue non seulement un partenaire stratégique, mais aussi un catalyseur essentiel de la résilience, de la modernisation et de la continuité des réformes de l'Ukraine.

Entre 2014 et 2021, l'Ukraine a lancé la mise en place d'institutions de lutte contre la corruption : le Bureau national de lutte contre la corruption, l'Agence nationale de prévention de la corruption et la Haute Cour anticorruption (NABU, NACP, HACC), la réforme de l'administration publique, la décentralisation, la réforme de l'éducation et du secteur de la santé, la numérisation des services publics (notamment via la plateforme « Diia »). La réforme des marchés publics (ProZorro) et la réforme énergétique, y compris la création d'un régulateur indépendant, la Commission nationale de régulation de l'énergie et des services publics (NEURC), ont été introduites dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord d'association. Tous ces changements ont été soutenus par l'Union européenne par le biais de jumelages, de l'assistance technique et échange d'informations (TAIEX), d'une assistance budgétaire et de missions de suivi des réformes.

Après l'octroi du statut de candidat en juin 2022 et l'ouverture des négociations en juin 2024, le rythme des réformes s'est considérablement accéléré. La Commission européenne a formulé sept recommandations pour lancer les négociations d'adhésion. En réponse, l'Ukraine a introduit un processus de sélection concurrentiel pour la Cour constitutionnelle, renouvelé le Haut Conseil de la Justice et la Haute Commission de qualification des juges, assuré l'indépendance institutionnelle du Bureau

national de lutte contre la corruption, nommé le chef du Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO), adopté une nouvelle loi sur les médias et commencé à mettre en œuvre la loi anti-oligarchie.

À ce stade, l'Union européenne est devenue un partenaire stratégique, co-architecte des réformes qui en définit à la fois le contenu et l'agenda.

La nouvelle logique de coopération repose sur la conditionnalité : tous les mécanismes de soutien, y compris la [facilité pour l'Ukraine](#), ne sont débloqués qu'après la mise en œuvre de critères clairement définis. Cette approche empêche l'imitation des réformes et renforce la responsabilité de l'Ukraine vis-à-vis des citoyens et des partenaires internationaux. Sans l'implication de l'Union européenne, nombre de ces réformes auraient probablement été retardées ou diluées.

LA SOCIÉTÉ UKRAINIENNE ET LE CHOIX EUROPÉEN : DE L'ESPOIR AU CONSENSUS STRATÉGIQUE

Depuis le début de l'invasion russe à grande échelle en 2022, le soutien de l'opinion publique à l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne a atteint des sommets et est resté constant. Selon une série d'enquêtes nationales menées par l'[Institut international de sociologie de Kiev](#) (KIIS) en février, mai et septembre 2024, la part des Ukrainiens prêts à voter en faveur de l'adhésion lors d'un éventuel référendum se situait entre 85% et 89%. En juin 2021, le soutien s'élevait à 52% selon une enquête du [KIIS](#). Preuve que l'adhésion à l'Union européenne est passée d'une aspiration politique à une nécessité stratégique largement reconnue.

Cette montée en puissance du soutien de l'opinion publique a transformé l'intégration européenne en un impératif politique. Alors que les attentes de la société augmentent, les décideurs ukrainiens sont soumis à une pression croissante pour démontrer des progrès tangibles vers l'adhésion. Quel que soit le paysage politique, les futurs gouvernements seront tenus par les électeurs d'avancer dans la voie européenne.

Cette augmentation significative du soutien public à l'adhésion, en particulier depuis l'invasion russe, confirme que l'intégration européenne est aussi devenue un choix national profondément intériorisé. Cet alignement croissant entre réformes institutionnelles et soutien de l'opinion publique renforce la position de négociation de l'Ukraine et met en évidence la pertinence continue de l'Union européenne en tant que force de transformation.

La combinaison d'une exigence publique claire et d'un engagement européen soutenu crée une fenêtre d'opportunité unique pour faire avancer le programme d'adhésion. Pour en tirer pleinement parti, une volonté politique constante, ainsi qu'une communication stratégique avec les citoyens et un cadre solide pour mener à bien les réformes, non seulement sur le papier, mais aussi dans la pratique, est nécessaire.

SUR LA VOIE DE L'ADHÉSION, LES DÉFIS DE L'UKRAINE

Le processus d'intégration européenne comporte deux dimensions essentielles : technocratique et politique. L'aspect technocratique implique l'adoption d'un grand nombre de textes législatifs connus sous le nom d'acquis communautaire. L'aspect politique exige de l'Ukraine qu'elle s'assure du soutien unanime des vingt-sept États membres à chaque étape des négociations. Ces deux dimensions représentent un défi de taille pour l'Ukraine.

D'un point de vue technocratique, l'Ukraine est confrontée à une situation sans précédent : elle doit mettre en œuvre des réformes complexes d'intégration européenne tout en menant une guerre totale pour sa survie en tant qu'État. Aucun État membre ou pays candidat n'a jamais eu à le faire dans de telles conditions.

Depuis l'adhésion de la Croatie en 2013, le processus d'élargissement s'est considérablement complexifié et est devenu plus exigeant. Les pays voisins de l'Ukraine qui ont adhéré en 2004-2007 n'étaient pas formellement tenus de mettre en œuvre des réformes dans des domaines tels que l'État de droit, la lutte contre la corruption regroupés sous le chapitre « Fondamentaux » de la méthodologie

de l'élargissement de l'Union européenne. À l'époque, les chapitres de négociation 23 « Appareil judiciaire et droits fondamentaux » et 24 « Justice, liberté et sécurité », désormais au cœur du processus d'élargissement, n'existaient pas. La Croatie a été le premier pays candidat à devoir se conformer aux exigences du chapitre 23. En outre, les critères de référence intermédiaires (étapes essentielles nécessaires à l'achèvement des chapitres 23 et 24) n'ont été introduits qu'en 2011, en commençant par le Monténégro. Ce dernier n'a d'ailleurs rempli ces critères qu'en 2024.

L'acquis communautaire comprend [trente-trois chapitres centraux de législation](#), couvrant un large éventail de réglementations publiques, allant de l'État de droit et de la politique étrangère à l'utilisation de pesticides dans l'agriculture, en passant par le traitement douanier et la TVA des colis internationaux.

Sa mise en œuvre nécessite des ressources financières, des capacités humaines et une forte volonté politique. Or, en temps de guerre, la priorité absolue de l'État reste la survie du pays. En 2024, les dépenses militaires de l'Ukraine ont atteint [39,2 % du PIB](#), la quasi-totalité des recettes fiscales étant affectée à la défense et à la sécurité. Par conséquent, l'Ukraine dispose de ressources financières limitées pour les réformes, ainsi que pour l'adaptation des entreprises aux nouvelles réglementations et exigences. En outre, l'Ukraine dispose de ressources limitées même pour les opérations quotidiennes de base. Par exemple, en 2024, le budget de l'État ne couvrait que 57% des besoins de financement du système judiciaire. La pénurie est particulièrement grave pour le personnel des tribunaux, ce qui entraîne un taux de rotation élevé et des départs.

Les ressources humaines sont également très limitées car l'Ukraine continue de perdre des personnels à cause de la guerre. Le secteur public en perd lui aussi en raison des salaires bas et du manque de financement. Un grand nombre de femmes diplômées ont quitté le pays au début de l'invasion russe en 2022. Au second semestre 2024, environ [5,2 millions d'Ukrainiens](#) ont fui le pays, dont 44% de femmes adultes - principalement

4

des grandes villes comme Kiev et Kharkiv, qui abritaient une grande partie de la main-d'œuvre diplômée du pays avant la guerre.

Parallèlement, de nombreux hommes ont été appelés au service militaire. Par conséquent, l'Ukraine est confrontée à une pénurie croissante de main-d'œuvre. Selon l'[Association européenne des entreprises](#), 75% des entreprises membres ont fait état d'un manque de travailleurs qualifiés, et 41% ont déclaré que jusqu'à 10% de leur personnel avait été mobilisé pour le service militaire.

La volonté politique est aussi mise à l'épreuve, car de nombreux outils démocratiques traditionnels sont actuellement indisponibles. La loi martiale rend impossible la tenue d'élections ou l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement plus réformateur. En raison des conditions de guerre, l'influence de la société civile et des médias indépendants est également très limitée.

L'administration publique, mais aussi le secteur des entreprises, s'efforcent de s'adapter aux réglementations européennes. Par exemple, alors que les petites et moyennes exploitations agricoles admettent généralement l'importance du [Pacte vert](#), reconnaissant que le changement climatique est une menace pour leurs activités, la mise en œuvre concrète des systèmes de monitoring et de collecte de données requis est fastidieuse. Ce défi est encore exacerbé par l'accès limité au financement en raison de la guerre. Par conséquent, les entreprises ukrainiennes auront besoin de temps et de ressources pour s'adapter efficacement.

Les questions relatives au vote unanime de l'Union européenne représentent d'autres défis importants. Pour progresser dans le processus d'adhésion, l'Ukraine doit obtenir le soutien unanime des vingt-sept États membres à chaque étape intermédiaire. Au total, le processus de négociation peut nécessiter plus de soixante-dix votes. Le maintien d'un consensus cohérent est un défi de taille pour plusieurs raisons :

- *Questions bilatérales avec les pays voisins.* Certains gouvernements de pays voisins de l'Ukraine ont utilisé le processus d'adhésion pour poursuivre

leurs propres intérêts nationaux (ou simplement politiques), souvent sans rapport avec la politique de l'Union. L'Ukraine devait ouvrir les négociations sur le premier groupe de « Fondamentaux » au printemps 2025. Toutefois, à ce jour, celles-ci n'ont toujours pas commencé en raison de l'opposition de la Hongrie. D'autres pourraient également entraver le processus : le président polonais élu, [Karol Nawrocki](#), a déclaré qu'il était opposé à l'entrée de l'Ukraine dans l'Union européenne. L'Ukraine n'est pas le premier candidat à être confronté à de tels défis : la Macédoine du Nord est bloquée dans ses négociations depuis 2005 en raison de différends avec la Grèce et avec la Bulgarie, motivés par des considérations politiques, comme dans le cas de l'Ukraine.

- *La montée de l'euroscpticisme.* L'influence croissante de partis eurosceptiques dans divers États membres pourrait modifier le climat politique autour de l'élargissement. Avec deux risques majeurs : davantage d'États pourraient s'opposer à un nouvel élargissement, y compris à l'adhésion de l'Ukraine, et la prochaine Commission européenne pourrait être moins favorable à l'élargissement que l'actuelle. Si la tendance à la montée de l'euroscpticisme se poursuit, il serait dans l'intérêt de l'Ukraine d'achever son processus d'adhésion d'ici 2030.

QU'ATTEND L'UKRAINE DE LA POURSUITE DES NÉGOCIATIONS?

L'intégration européenne est un choix de dimension civilisationnelle pour l'Ukraine, pas seulement une orientation géopolitique. Elle est aussi une voie vers la survie d'une nation. La société ukrainienne attend de véritables réformes et des institutions fonctionnelles. Pour l'Ukraine, l'objectif n'est pas simplement l'adhésion à l'Union européenne, mais la transformation de son économie et la création d'un État plus juste, plus efficace et centré sur les citoyens.

La politique d'élargissement reste l'un des instruments géopolitiques les plus puissants. Chaque vague a renforcé l'Union sur les plans politique et économique,

en élargissant le marché unique et en faisant progresser des objectifs communs tels que la sécurité et la transition écologique.

L'élargissement est un processus bilatéral dont les deux parties tirent profit. Toutefois, pour que l'Ukraine puisse franchir les étapes requises d'un pays candidat, il est essentiel que l'Union lui apporte un soutien durable, principalement en l'aidant à faire avancer les réformes et à renforcer les institutions.

Malgré de sérieux défis internes, l'Ukraine doit continuer à mettre en œuvre l'acquis communautaire. Une grande partie de cette responsabilité incombe à l'administration publique, ce qui fait de la réforme de l'administration publique (PAR - Public Administration Reform) une priorité. Une feuille de route est déjà en place ; la prochaine étape cruciale est sa mise en œuvre complète et efficace. L'Union européenne peut jouer un rôle déterminant en encourageant les dirigeants ukrainiens à saisir cette opportunité de changement significatif et de meilleure gouvernance.

En raison des lourdes dépenses militaires de l'Ukraine, assurer un soutien financier est essentiel. Tous les mécanismes disponibles (y compris l'utilisation des avoirs russes gelés, les subventions financières et les programmes d'assistance internationale) sont indispensables pour soutenir le processus de réforme. Les programmes d'échange et les possibilités de formation sont très utiles pour renforcer les capacités du service public ukrainien.

Le soutien à la réforme institutionnelle profitera également à l'Union européenne, en garantissant qu'un futur État membre respecte l'État de droit et les valeurs démocratiques.

L'Ukraine est un partenaire fiable en matière de politique de sécurité et devrait être davantage intégrée dans la politique de sécurité et le secteur industriel de la défense. L'Ukraine et l'Union sont confrontées à des menaces communes en matière de sécurité, en particulier l'agression russe. Cependant, l'Ukraine offre une expérience unique et précieuse pour faire face à ces défis et développer des capacités militaires.

L'intégration plus poussée de l'Ukraine dans la politique étrangère et de sécurité de l'Union, correspond aux intérêts stratégiques des deux parties. Dans ce contexte, des programmes inspirés du soutien financier apporté par le Danemark à l'industrie de la défense ukrainienne pourraient renforcer cette coopération. Le secteur ukrainien de la défense peut contribuer de manière significative au réarmement des États membres de l'Union européenne, avec une grande efficacité et un bon rapport coût-efficacité.

Une alternative aux mesures commerciales autonomes (ATMs - Autonomous Trade Measures) devrait être identifiée dès que possible. Introduites en 2022 pour soutenir l'économie ukrainienne face à l'agression russe, ces mesures ont joué un rôle essentiel dans le maintien des secteurs ukrainiens orientés vers l'exportation, qui continuent de faire face aux mêmes menaces en raison des hostilités en cours.

Un [retour aux contingents tarifaires](#) de [l'Accord de libre-échange complet et approfondi](#) (ALECA) entraînerait une baisse des exportations ukrainiennes vers l'Union européenne estimée à 1,5 milliard \$, soit 0,8 % du PIB ukrainien en 2024. Les pertes les plus importantes sont attendues dans le secteur agricole, qui s'est réorienté vers le marché européen pendant les années de guerre.

LA RÉFORME DU PROCESSUS D'ÉLARGISSEMENT

La prochaine vague d'élargissement de l'Union européenne nécessitera une préparation sérieuse. La présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a reconnu que des modifications des traités pourraient être nécessaires pour permettre un nouvel élargissement. Le processus décisionnel européen est complexe et certains États membres abusent du droit de veto. Les réformes de la politique agricole commune pourraient contribuer à répondre aux préoccupations liées au secteur agricole ukrainien, tandis que les changements apportés à la politique budgétaire de l'Union pourraient offrir des solutions pour financer les défis croissants en matière de sécurité.

Le chemin de l'Ukraine vers l'Union européenne : Réforme, résilience et politique d'élargissement

Toutefois, la réforme de la [politique d'élargissement](#) doit aller de pair avec une simplification. L'exigence actuelle de plus de soixante-dix votes unanimes tout au long du processus d'adhésion rend celle-ci presque inaccessible pour les pays candidats. Le processus devrait être rationalisé : une grande partie du travail de négociation est technocratique et ne nécessiterait pas d'approbation unanime - seules les étapes les plus critiques, telles que l'ouverture et la clôture des négociations, devraient impliquer tous les États membres.

Le chemin de l'Ukraine vers l'adhésion à l'Union européenne est, à la fois, une opportunité historique et un défi extraordinaire, rendu encore plus complexe par la guerre. Si le pays a déjà accompli des progrès notables dans l'alignement sur l'acquis communautaire, l'Ukraine a besoin de ressources, de capacités institutionnelles et de volonté politique pour continuer à progresser. Les défis politiques liés à l'adhésion sont si importants qu'il est tout à fait impossible de poursuivre avec la méthodologie existante sans une réforme de la politique d'élargissement. L'adhésion de l'Ukraine présente des avantages mutuels : elle promet une transformation

en profondeur de la société ukrainienne et renforce la capacité stratégique et l'influence mondiale de l'Union. La réalisation de cet objectif est ambitieuse, mais le jeu en vaut la chandelle.

L'Ukraine dispose d'une fenêtre étroite pour devenir membre de l'Union européenne. Soit elle adhère et devient un contributeur essentiel à sa sécurité, soit elle reste dans la salle d'attente pendant des années. Le temps est un facteur décisif. Des négociations prolongées risquent de saper les réformes internes, d'accélérer la perte de fonctionnaires travaillant sous la pression de la guerre et de diminuer le soutien de l'opinion publique à l'intégration européenne. L'Ukraine a déjà fait son choix, il est temps pour l'Union européenne de faire le sien.

Oleksandra Bulana

Ukrainian Centre for European Policy, chargée de
recherche

Mariia Holubytska

Ukrainian Centre for European Policy, chargée de
recherche junior

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.
© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2025

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.