



*Relations extérieures*

# Le traité historique entre l'Union européenne et l'Ukraine : au-delà des controverses, la réalité du texte

par René SCHWOK

Professeur au *Global Studies Institute* et au département de science politique de l'université de Genève - Directeur du master en études européenne et titulaire de la chaire Jean Monnet en science politique

et Cenni NAJY

Assistant au *Global Studies Institute* et  
au département de science politique de l'université de Genève

*L'Accord d'association conclu entre l'Union européenne et l'Ukraine a marqué l'histoire car il a été l'un des éléments déclencheurs de la plus grave crise internationale des premières années du XXI<sup>e</sup> siècle en Europe. Ce traité a fait l'objet de nombreuses représentations très contradictoires: les partisans du Kremlin le vouent aux gémonies. L'opposition ukrainienne – désormais au pouvoir – l'encense. L'Union le banalise en l'inscrivant dans la continuité de sa politique de voisinage. Face à des opinions aussi contradictoires, cet article revient à la réalité du texte derrière les controverses. Il dissèque la nature matérielle et institutionnelle de cet accord d'association en le comparant à des traités proches comme ceux conclus avec les pays de l'Association européenne de libre échange afin d'en montrer les analogies et les différences.*

## INTRODUCTION

Parmi la longue liste d'accords d'association conclus par l'Union européenne (UE) avec des pays tiers, celui avec l'Ukraine a marqué l'histoire. En effet, il a été, entre autres, l'un des éléments déclencheurs de la plus grave crise internationale des premières années du XXI<sup>e</sup> siècle en Europe.

Rappelons les quelques événements-clés de cette affaire. De 2007 à 2011, les dirigeants ukrainiens et européens avaient négocié un traité d'association. Ce dernier avait été paraphé en mars 2012 par l'administration du président ukrainien Viktor Ianoukovytch et devait être signé le 28 novembre 2013 lors d'un sommet à Vilnius. Cependant, du fait des pressions du Kremlin, Viktor Ianoukovytch refusa, au dernier moment, de le signer. En cela, il semblait préférer un rapprochement avec la Russie et son offre concurrente d'Union économique eurasiatique (UEE) comprenant un espace économique commun incluant lui-même une union douanière.

Cette rebuffade de dernière minute a été l'élément catalyseur d'une chaîne de réactions qui a conduit à des bouleversements politiques importants. En effet, de gigantesques manifestations populaires se sont déroulées pendant tout l'hiver dans de nombreuses villes d'Ukraine. Ces mouvements de protestation demandaient la signature immédiate de l'accord d'association (AA) avec l'UE, ainsi qu'un engagement politique fort des autorités ukrainiennes en faveur de l'intégration européenne. Après des semaines de confrontation, les manifestations ont entraîné la paralysie progressive du pays et la destitution du président Ianoukovytch. En réaction, la Russie a immédiatement décidé d'annexer la région ukrainienne de Crimée, à majorité russophone.

Peu après, un soulèvement s'est produit à l'est de l'Ukraine. Il a rapidement mené à un conflit militaire ouvert. Soutenues par le Kremlin, les forces indépendantistes ont réussi à chasser les troupes gouvernementales ukrainiennes d'une partie de la province orientale du Donbass. En décembre 2014, la guerre dans cette région avait déjà conduit à la mort de près de 5 000 personnes.

Pendant ce temps, le nouveau gouvernement ukrainien qui avait succédé au régime de Ianoukovytch a signé l'ensemble de l'accord d'association en juin 2014. Ce dernier a été ratifié en septembre par le Parlement européen et l'Assemblée nationale ukrainienne. Toutefois, dans le souci d'apaiser la Russie, il ne sera complètement appliqué qu'à partir du 31 décembre 2015.

Ce traité a fait, et continue à faire, l'objet de nombreuses représentations très contradictoires.

La première approche peut être qualifiée de technocratique et bienveillante (Commission européenne, 2013). C'est notamment celle des instances européennes et de la plupart des États membres. L'accord est exposé comme un contrat d'association assez classique, s'inscrivant dans la continuité de ceux que l'UE a conclus avec les pays de sa périphérie orientale et méditerranéenne, bien qu'il soit plus ambitieux en termes de coopération économique notamment. Aussi, ses buts principaux sont : le renforcement de la démocratie et de l'État de droit et l'amélioration des conditions socio-économiques. Enfin, certains des tenants de cette approche soulignent aussi que l'accord en question ne promet aucune perspective d'adhésion à l'Ukraine (Wolczuk, 2014). Ils font remarquer que son objectif est de représenter une alternative plutôt qu'une préparation à un nouvel élargissement de l'UE à l'Est.

La deuxième représentation est par contre très critique et marquée par des considérations géopolitiques et mercantilistes. C'est celle avancée par le gouvernement russe et un certain nombre d'observateurs politiques (Chevènement, 2014 ; Mearsheimer, 2014). Ce traité est présenté comme constituant la première étape vers l'adhésion de l'Ukraine à l'UE et même à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Il s'inscrit dans une démarche expansionniste de l'Occident visant à s'emparer de la zone d'influence russe dont l'Ukraine fait partie. Au passage, certains tenants de cette représentation reprochent à l'accord d'association d'empêcher l'Ukraine de participer à l'Union économique eurasiatique.

La troisième interprétation peut être qualifiée de laudative. C'est celle de l'opposition ukrainienne au président Ianoukovytch, maintenant au pouvoir à Kiev, et qui s'est enthousiasmée

pour un traité qui devait ouvrir à l'Ukraine les portes de l'UE (AFP, 2014). Ils ont également estimé que l'AA était de nature révolutionnaire et qu'il pourrait permettre d'apaiser la plupart des maux socio-économiques du pays, notamment à travers une ouverture commerciale accrue et des aides économiques directes.

Face à des opinions aussi contradictoires, il importe d'aborder aussi objectivement que possible les questions suivantes :

- quelle est la nature matérielle et institutionnelle de cet accord ?
- facilite-t-il une adhésion de l'Ukraine à l'UE (et à l'OTAN) ou la rend-elle plus difficile ?
- rend-il impossible toute participation de l'Ukraine à l'Union eurasiatique ?
- est-il comparable à d'autres accords développés par l'UE au sein de sa gouvernance extérieure ?
- peut-il constituer un moyen pour sortir l'Ukraine de ses difficultés socio-économiques ou, au contraire, risque-t-il de les aggraver ?

Pour discuter ces questions, notre méthode consiste principalement à analyser de la manière la plus didactique possible ce long traité en comparant son texte à celui d'autres accords proches.

---

## I. – OUVRIR LA BOÎTE NOIRE DE L'ACCORD D'ASSOCIATION

---

Issu d'un long processus (bien antérieur à la constitution de l'UEE), cet accord d'association a été conçu pour renforcer significativement les relations entre l'UE et l'Ukraine. Il s'inscrit en cela dans la volonté de tous les gouvernements ukrainiens depuis le début des années 1990 de coopérer plus étroitement avec l'UE, davantage que l'inverse (Wolczuk, 2007).

En ce qui concerne la structure de l'accord, il convient de la diviser en deux grandes parties. La première, très courte (environ une dizaine de pages) est essentiellement de nature politique. Elle pose les jalons de la coopération politique renforcée que l'UE et l'Ukraine ont souhaité développer. Celle-ci doit se matérialiser sous la forme d'un dialogue politique renforcé. Elle doit aussi reposer sur un socle de « valeurs fondamentales » communes partagées par l'UE et l'Ukraine, dont les principales sont : le respect des droits fondamentaux et du droit international (et plus particulièrement le respect du principe de souveraineté, d'intégrité territoriale, d'inviolabilité des frontières et de lutte

contre la prolifération nucléaire). Comme pour d'autres traités, l'UE se réserve le droit de suspendre l'accord si elle considère que l'Ukraine ne respecte plus ces valeurs (conditionnalité politique).

Si les parties à l'accord reconnaissent et se félicitent de l'existence de valeurs partagées, l'Ukraine ne se voit pas pour autant octroyer une promesse d'adhésion à l'UE. Le préambule de l'accord constitue à cet égard une prouesse d'ambiguïté diplomatique. On y constate l'importance que l'Ukraine attache à son identité européenne et à son « choix européen ». En d'autres termes, Bruxelles ne reconnaît pas explicitement ce pays comme étant véritablement européen.

La deuxième partie traite essentiellement des aspects économiques et surtout commerciaux. Elle met en place un accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC), une première pour un État membre de la politique européenne de voisinage (PEV) mise en place par l'UE en 2004. C'est avant tout cette partie qu'il convient d'analyser, car elle contient des éléments à la fois originaux dans la gouvernance extérieure de l'UE et de grande portée économique.

## 1. Aspects matériels

Tout d'abord, l'ALEAC, comme son nom l'indique, prévoit l'instauration d'une zone de libre-échange ambitieuse entre ses parties. Il ne s'agit donc pas d'une union douanière où les parties fixeraient un tarif extérieur commun (comme dans le cas où l'Ukraine rejoindrait l'UEE). L'ALEAC vise une réduction d'environ 99 % des droits de douane imposés sur les produits industriels échangés entre l'UE et l'Ukraine. Cet élément, bien que novateur, ne devrait pas représenter de changement radical dans les flux commerciaux industriels bilatéraux car les tarifs y sont déjà assez bas (Åslund, 2013 : 4).

En revanche, les choses sont tout à fait différentes pour ce qui est de l'agriculture. Dans ce domaine, l'UE et l'Ukraine se sont entendues pour mettre fin sans condition à tous les tarifs affectant aujourd'hui de nombreux produits parmi lesquels : les fruits, les légumes, le soja et les noix. D'autres produits, dont le blé, le maïs et l'alcool, sur lesquels pèsent aujourd'hui des droits de douanes plutôt élevés, seront eux aussi exonérés de tout droit dans la limite de certaines quantités (Hellyer et Pyatnitsky, 2013 : 11). Face à l'importance de l'agriculture dans le commerce de l'Ukraine – un tiers des exports du pays –, il ne fait pas de doute que l'ALEAC devrait avoir un grand impact (Movchan et Shportyuk, 2012 : 10-13).

Au passage, il faut souligner que l'AA ne devrait pas avoir d'effet significatif sur les exportations ukrainiennes à destination de la Russie. En effet, les produits industriels et agricoles européens exportés en Ukraine sous le régime de l'ALEAC ne pourront pas être réexportés en Russie par le biais de l'accord de libre-échange russo-ukrainien de 2011. Les règles d'origine de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont l'UE, l'Ukraine et la Russie sont membres, l'interdisent.

Toutefois, l'ALEAC ne s'arrête pas à la question des tarifs. Les questions non tarifaires sont également largement traitées comme le montre le résumé des points principaux de l'accord.

**Tableau 1** Les éléments clés de l'ALEAC

[certains de ces éléments entreront pleinement en vigueur après de nombreuses années]

1. Libre échange pour les biens industriels et agricoles et traitement national
2. Réduction des barrières techniques aux échanges
3. Animaux et produits végétaux (reconnaissance des certifications sanitaires et phytosanitaires)
4. Simplification des formalités douanières et lutte contre la fraude
5. Libre circulation de nombreux services (notamment dans les secteurs de la finance, des télécommunications, de la poste et du e-commerce)
6. Libre circulation des capitaux
7. Ouverture mutuelle des marchés publics
8. Coopérations renforcées dans le domaine de l'énergie (institution d'un régulateur indépendant chargé de s'assurer du respect de règles de la concurrence dans le domaine de la fixation des prix, le transport/transit et la non discrimination dans l'accès aux marchés de l'exploration/production des hydrocarbures)
9. Amélioration de la protection de la propriété intellectuelle
10. Mise en place de règles ayant force exécutoire dans le domaine de la concurrence
11. Création d'un cadre précis dans les procédures liés aux recours commerciaux

(Hellyer et Pyatnitsky, 2013)

## 2. Aspects légaux et institutionnels

Bien que le nombre de coopérations et de libéralisations semble impressionnant, surtout en comparaison avec des accords classiques de libre-échange, il faut savoir qu'elles devraient être divisées en étapes s'échelonnant sur plusieurs années. En outre, plusieurs de ces étapes seront spécifiquement conditionnées à « l'approximation », c'est-à-dire à l'incorporation plus ou moins complète par l'Ukraine de certaines normes européennes dans son ordre juridique. En soi, cette conditionnalité n'est pas radi-

calement nouvelle. En effet, la PEV s'est déjà appuyée sur cet instrument, notamment dans la mise en place de « plans d'action » visant à accroître les coopérations entre l'UE et certains pays comme l'Ukraine. Toutefois, elle en diffère aussi en ce sens où elle stipule que l'approximation doit se réaliser à travers des procédures spécifiques – en expliquant par exemple comment certaines normes doivent être incorporées dans l'ordre juridique ukrainien – et sur des périodes précises (Van der Loo, Van Elsuwege et Petrov, 2014 : 13-16).

Pour encadrer ce « nouveau » processus d'approximation au sein de leur association, l'UE et l'Ukraine se sont entendues pour développer un certain nombre d'institutions. Celles-ci se matérialiseront principalement sous la forme de comités d'experts et, à un niveau hiérarchique plus élevé, d'un conseil d'association. Elles se chargeront de la gestion de l'accord et, surtout, de la mise en place progressive des libéralisations et coopérations évoquées dans la partie 1. Cette mise en place devrait se matérialiser par l'adoption d'accords de reconnaissance de conformité et de détermination d'équivalences. Il est prévu que les décisions de ces institutions se prennent sur une base consensuelle. Ceci devrait laisser aux représentants européens la possibilité d'intégralement contrôler le rythme des ouvertures de marchés et donc d'appliquer une « conditionnalité d'accès au marché intérieur ». Par ailleurs, ces décisions seront basées à la fois sur les conclusions de travaux menés par des missions de terrain composées d'experts des deux parties et sur les rapports d'avancement rédigés régulièrement par le gouvernement ukrainien. En outre, il faut savoir que l'accord prévoit la constitution d'autres organes entre l'UE et l'Ukraine, dont un comité interparlementaire et, de manière originale, une plateforme de dialogue bilatéral entre les sociétés civiles. Enfin, il institue également des sommets bilatéraux annuels entre les dirigeants ukrainiens et européens. Ce qui représente là aussi une première, du moins pour un État membre de la PEV (*ibid.*).

Ainsi, par le biais d'une conditionnalité plus précise et d'un renforcement institutionnel, l'UE entend européeniser de manière relativement rapide et profonde l'ordre juridique ukrainien, particulièrement dans le domaine du droit économique.

Toutefois, ce processus devrait être long et son issue demeure incertaine. En effet, l'empreinte législative européenne en Ukraine est aujourd'hui très faible, et ce malgré les très nombreux contacts développés entre Kiev et Bruxelles au sein de la PEV. Aussi, de très nombreuses lois ukrainiennes pourraient tout simplement être encore incompatibles avec celles européennes (Van der Loo, 2013). Cette situation découle de ce que certains experts ont qualifié d'hiatus entre le discours officiel des dirigeants ukrainiens axé sur la nécessité de tourner leur

pays vers l'UE et la reprise effective des normes européennes par Kiev. Ces experts qualifient d'ailleurs souvent l'europanisation de l'Ukraine de « verbale » plus que de réelle (Wolczuk, 2007). Pour finir, la capacité pour l'Ukraine de réellement appliquer de nombreuses normes européennes dans un laps de temps court paraît elle aussi hypothétique tant les faiblesses de son administration sont manifestes.

## II. – L'ACCORD D'ASSOCIATION DANS UNE PERSPECTIVE COMPARÉE

Dans les faits, avec un ALEAC pleinement opérationnel, l'Ukraine pourrait échanger l'immense majorité de ses produits avec l'UE en régime de libre-échange. Cette situation nouvelle est pour le moins originale pour un État participant à la PEV. À certains égards, l'Ukraine devrait donc se rapprocher de la situation des « voisins intérieurs » de l'UE. Ce groupe de pays inclut la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein qui possèdent un plein accès au marché intérieur grâce à leur participation à l'Espace économique européen (EEE), ainsi que la Suisse qui entretient des relations bilatérales approfondies avec l'UE.

Afin de pleinement apprécier cette situation et en même temps de préciser les éléments abordés dans la première partie, les sections suivantes de ce travail mettent en place une comparaison des éléments-clés, tant matériels qu'institutionnels, entre l'accord d'association, le régime de l'EEE et celui des accords bilatéraux Suisse-UE.

1. L'accord d'association pleinement opérationnel et l'EEE (Norvège, Islande et Liechtenstein) : une comparaison des régimes.

En termes d'accès au marché intérieur, les deux régimes devraient présenter un nombre de similitudes importantes. En essence, les opérateurs économiques norvégiens ont accès au marché intérieur de l'UE depuis leur adhésion à l'EEE en 1995. Quant à leurs homologues ukrainiens, ils devraient y bénéficier d'un assez large accès, mais relativement moins important. Les différences d'intégration résident essentiellement dans le fait que le régime de l'EEE met en place un système d'intégration très développé et inédit pour des pays non membres de l'UE. En effet, il inclut :

- 1) la libre circulation des personnes entre ses parties (les trois pays du « pilier Association européenne de libre-échange (AELE)/EEE », dont la Norvège, et les pays membres de l'UE en l'occurrence). Dans le cas de l'AA, un dialogue est prévu sur la question sans qu'aucun objectif clair ne soit fixé ;

- 2) le principe dit du *Cassis de Dijon* qui prévoit une reconnaissance mutuelle des réglementations des produits commercialisés entre États membres en l'absence d'harmonisation européenne. Ce principe induit la fin de tout contrôle à caractère technique sur les flux de marchandises des pays l'appliquant ;
- 3) la participation pleine et entière à de nombreux programmes (notamment dans le domaine de la recherche, de l'éducation et de la santé) et à de nombreuses agences de l'UE.

Par ailleurs, bien que l'appartenance à l'espace Schengen ne soit pas liée à l'EEE, il faut noter que la Norvège et l'Islande l'ont rejoint en 1999 grâce à un accord bilatéral. Aucune discussion portant sur une possible adhésion de l'Ukraine à l'espace Schengen n'est à l'ordre du jour pour le moment.

Seule exception face à ce constat général, l'AA va plus loin que le régime de l'EEE dans le domaine du libre-échange des produits agricoles non transformés. En effet, jusqu'à présent, la Norvège et l'Islande se sont refusées à conclure un quelconque accord de libre-échange agricole général avec l'UE.

S'agissant des questions institutionnelles, les deux régimes présentent là aussi des similitudes même si l'EEE possède une nature multilatérale (entre les trois pays du pilier AELE/EEE et l'UE) et que l'AA est bilatéral. En effet, dans les deux cas, l'UE a exigé et obtenu de ses partenaires qu'ils reprennent un nombre important de ses législations et le tout assez rapidement afin de maintenir une certaine homogénéité au sein du marché intérieur. À ce propos, il est intéressant de noter que la manière dont l'Ukraine se voit obligée d'incorporer dans son ordre juridique propre certaines normes européennes ressemble quelque peu aux mécanismes prévus au sein de l'EEE pour les pays de l'AELE. Ainsi, dans le cas de l'EEE comme de l'AA, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, d'un côté, l'Ukraine de l'autre, se voient dans l'obligation d'incorporer des législations européennes dites « pertinentes ». Les annexes de leurs accords respectifs stipulent quelles législations européennes ils doivent adopter et dans quels délais. À la suite de quoi, ces législations sont incorporées au fur et à mesure dans leur ordre juridique propre.

Cela étant, des différences existent aussi. Par exemple, dans le cas des pays AELE/EEE, l'incorporation de ces législations n'est pas uniquement statique (découlant des obligations se trouvant dans les annexes) mais aussi dynamique. En d'autres termes, ils se trouvent dans l'obligation d'incorporer dans leur ordre juridique propre l'ensemble de l'évolution de l'acquis pertinent depuis 1995 et le tout dans un laps de temps assez court. Dans le cas de l'Ukraine, l'incorporation est presque exclusivement sta-

tique. En effet, il revient au conseil d'association de décider de manière consensuelle si l'Ukraine doit adopter l'évolution de l'acquis pertinent à l'AA (Van der Loo, Van Elsuwege et Petrov, 2014 : 16-19).

D'autre part, les pays membres de l'EEE ont mis en place des institutions intégrées dont une autorité de surveillance et une cour de justice toutes deux supranationales dans leur fonctionnement. Ceci afin de garantir l'interprétation et l'application optimales dans le processus d'adoption des législations pertinentes par les parties concernées. Ces institutions s'insèrent dans une architecture assez complexe rappelant quelque peu celle de l'UE, ce qui n'est pas le cas de l'AA. Dans ce dernier cas, les institutions créées demeurent largement intergouvernementales dans leur fonctionnement et leur architecture assez simple. Les questions liées à la surveillance de la mise en œuvre des normes que l'Ukraine est tenue d'adopter sont laissées à des missions d'experts *ad hoc*. Par ailleurs, l'interprétation des normes qu'elle se doit d'approcher ne doit que rarement explicitement s'aligner sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ou de toute autre cour supranationale comme c'est le cas dans le régime de l'EEE (Van der Loo, 2013).

Dans un autre registre, il est intéressant de noter que l'accord EEE permet à la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein de participer aux premières étapes de la prise de décision au sein de l'UE. Cette participation à la formation des décisions (« *shaping* ») leur permet d'influencer un peu l'élaboration des législations de l'UE qu'ils devront plus tard adopter. L'Ukraine ne s'est pas vu offrir de droit similaire, essentiellement du fait du caractère statique de l'AA (*ibid.* : 19).

Parallèlement, les États du pilier AELE/EEE peuvent, mais seulement à l'unanimité, décider de ne pas incorporer une ou plusieurs nouvelles législations européennes définies comme « EEE pertinentes » par l'UE. Ceci dit, ils s'exposeraient alors à une possible suspension de l'accord dans le domaine affecté, ce dernier point présentant des similarités l'ALEAC ukrainien (*ibid.*).

## 2. L'accord d'association pleinement opérationnel et les accords bilatéraux Suisse-UE

Les relations Ukraine-UE et Suisse-UE ont ceci de particulier qu'elles prennent place essentiellement dans un cadre bilatéral. La comparaison ne s'arrête néanmoins pas là. En termes d'accès au marché intérieur, les deux régimes présentent aussi des similitudes. Depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux à

partir de 2002, les opérateurs économiques suisses bénéficient d'un accès satisfaisant, quoiqu'incomplet, au marché intérieur de l'UE. Ainsi, seuls les éléments suivants diffèrent de ce qu'offre l'AA :

- 1) les accords bilatéraux mettent en place une libre circulation des personnes entre leurs parties, ce qui n'est pas le cas de l'AA avec l'Ukraine ;
- 2) la Suisse participe à plusieurs programmes et agences de l'UE (moins que la Norvège toutefois) sur la base d'accords bilatéraux exclusivement ;
- 3) la Suisse a également rejoint l'espace Schengen en 2009 et, ici aussi, par un accord bilatéral.

Néanmoins, contrairement aux pays AELE/EEE, la Suisse comme l'Ukraine ne se sont pas vu offrir de participation au principe du Cassis de Dijon (bien que la confédération helvétique le reprenne de manière unilatérale et partielle).

Par ailleurs, l'ALEAC va plus loin que le régime des accords bilatéraux Suisse-UE dans le domaine de la libre circulation des services financiers, postaux et des télécommunications. En effet, jusqu'à présent, la Suisse et l'UE se sont refusées à conclure un quelconque accord de libre-échange sur ces services particuliers.

En outre, la Suisse et l'Ukraine développent leurs relations avec l'UE dans un cadre statique. En d'autres termes, ces deux pays ne sont pas légalement contraints d'incorporer l'évolution de l'acquis de l'UE pertinent à leurs accords d'accès au marché intérieur. Il faut néanmoins noter que la Suisse s'adapte souvent à froid et de manière autonome à cette évolution. Comme dans le cas de l'Ukraine, cette adaptation ne fait néanmoins pas l'objet d'un contrôle par une autorité de surveillance supranationale. Par ailleurs, la Suisse ne reconnaît pas officiellement la jurisprudence de la CJUE dans l'application des normes qu'elle a décidé de reprendre de manière autonome (même si officiellement ses tribunaux le font très souvent). Toutefois, il faut savoir que deux accords bilatéraux, Schengen et le transport aérien, s'éloignent un peu de ce modèle pour se rapprocher de celui, dynamique, en place au sein de l'EEE (Schwok, 2010).

En outre, comme dans le cas de l'AA, la Suisse et l'UE n'ont pas mis en place d'institutions supranationales dans le cadre de leurs relations. Seul un comité mixte est chargé de la gestion de chaque accord bilatéral important mis en place. Les décisions s'y prennent par consensus entre représentants de la Suisse et de l'UE (Vahl et Grolimund, 2006 : 34).

En ce qui concerne la problématique du *shaping*, la Suisse, s'est vu refusé tout droit de participation aux premiers stades de l'élaboration des législations européennes pertinentes à ces ac-

cords, sauf dans le cas de l'accord sur Schengen et sur le transport aérien (*ibid.* : 84-86).

Notons que la situation de la Suisse pourrait évoluer au cours de ces prochaines années. En effet, l'UE souhaiterait que la Confédération se rapproche le plus possible des standards de l'EEE, par un accord-cadre institutionnel dynamique qui gouvernerait l'ensemble des traités bilatéraux actuellement en vigueur (Schwok, 2014) (v. tableau page ci-contre).

---

## SYNTHÈSE

---

Cette partie se propose, sur la base de l'analyse précédente, d'offrir des perspectives de réponses aux questions esquisées dans l'introduction.

### 1. Quelle est la nature matérielle et institutionnelle de cet accord ?

Matériellement, l'accord prévoit une intégration progressive de l'Ukraine dans une grande partie du marché unique de l'UE. Certes, de nombreuses exceptions à cette intégration existent. En effet, plusieurs barrières techniques (par ex. le principe du Cassis de Dijon, la libre circulation des personnes) ou physiques (Schengen) devraient subsister. Toutefois, dans les faits, l'Ukraine deviendrait une entité bien intégrée du marché unique.

Institutionnellement, Kiev et Bruxelles ont créé plusieurs comités et un conseil de pilotage de l'AA tant à un niveau politique que technocratique. Ces comités, assez similaires dans leur structure à ceux mis en place dans d'autres associations entre l'UE et des pays tiers, seront chargés de mettre en place l'intégration de l'Ukraine au sein du marché intérieur au fur et à mesure de sa reprise d'une partie significative de l'acquis communautaire. Ceci devrait laisser une grande marge d'appréciation politique à l'UE qui pourra y exercer une conditionnalité renforcée en contrôlant le rythme de cette intégration sans précédent pour un pays de la PEV.

### 2. Cet accord facilite-t-il une adhésion de l'Ukraine à l'UE (et à l'OTAN) ?

Dans le texte de l'accord, l'Ukraine ne se voit pas octroyer une promesse d'adhésion à l'UE, contrairement d'ailleurs à ce que ses dirigeants auraient souhaité. Bruxelles élude la question de

Tableau 2 Trois types d'accord avec l'UE

	EEE (Norvège-UE)	Accords bilatéraux (Suisse-UE)	Accord d'association (Ukraine-UE)
<b>Libre circulation des marchandises, suppression des droits de douane</b>			
Sur les produits industriels	Oui	Oui	Oui
Sur les produits agricoles	Non	Non	Oui
<b>Libre circulation des marchandises, suppression des barrières techniques</b>			
Sur les tests et certificats de conformité	Oui	Oui	Oui (graduelle et conditionnée)
Principe du Cassis de Dijon	Oui	Non	Non
<b>Immigration</b>			
Libre circulation des personnes	Oui	Oui	Non
Schengen-Dublin	Oui (accord bilatéral)	Oui	Non
<b>Services</b>			
Libre circulation des services financiers, postaux et de télécommunication	Oui	Non	Oui (graduelle et conditionnée)
<b>Prise de décision</b>			
Participation à la formation des décisions de l'UE (decision shaping)	Oui	Non* (sauf pour le transport aérien et Schengen-Dublin)	Non
<b>Acquis communautaire</b>			
Adoption obligatoire de l'évolution de l'acquis pertinent	Oui	Non* (sauf pour le transport aérien et Schengen-Dublin)	Oui (« approximation »)
<b>Surveillance et juridiction</b>			
Autorité de surveillance supranationale	Oui	Non	Non
Reconnaissance de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE	Oui	Non* (sauf pour le transport aérien et Schengen-Dublin)	Non (sauf pour les services et les marchés publics)
<b>Règlement des différends</b>			
Nature du mécanisme de règlement des différends	Politique et juridique (négociations au sein du Comité Mixte EEE et avis de la CJUE)	Politique* (négociations au sein des Comités Mixtes compétents)	Politique (sur la base des standards OMC)

l'eupéanité de l'Ukraine et donc de sa vocation à adhérer *in fine*.

De plus, compte tenu des positions récemment adoptées par le Conseil de l'UE et de la volonté affichée de la Commission de ralentir le rythme des futurs élargissements, il paraît fort peu probable que l'Ukraine puisse bénéficier prochainement d'une quelconque promesse en ce sens.

Même si l'on souscrit à l'hypothèse selon laquelle, dans un certain nombre d'années, l'Ukraine aura réussi à reprendre l'en-

semble des éléments mentionnés dans l'accord, son adhésion à l'UE ne sera pas forcément automatique. On pourrait ainsi concevoir que l'Ukraine se retrouve dans une situation intégrative assez proche de celle actuelle de la Norvège, de l'Islande et même de la Suisse, où l'adhésion n'est pas à l'ordre du jour.

En ce qui concerne l'adhésion à l'OTAN, aucun élément dans le texte de l'accord d'association ne la prévoit ni n'entend la faciliter. Les problématiques de l'UE et de l'OTAN sont indépendantes l'une de l'autre et rien dans l'AA ne favorise un effet d'entraînement vers une adhésion à l'Alliance Atlantique.

Le traité prévoit certes des possibilités pour l'Ukraine de participer à des coopérations en matière de politique étrangère et à des opérations de maintien de la paix avec l'UE, mais uniquement si Kiev en exprime le désir. D'autre part, ces coopérations ne sont pas liées à une quelconque appartenance ou même à des relations privilégiées avec l'OTAN. À ce sujet, il suffit de rappeler qu'une offre de coopération similaire a été faite dans le cadre d'accords d'association à d'autres pays tiers comme la Russie.

Est-il encore nécessaire de rappeler qu'il est possible pour un État d'être membre de l'UE et pas de l'Alliance Atlantique ? C'est le cas de l'Autriche, de Chypre, de la Finlande, de l'Irlande, de Malte et de la Suède. Le cas suisse montre aussi qu'un pays peut être très intégré à l'UE, comme le serait l'Ukraine au bout de son processus d'association, tout en maintenant une stricte neutralité et en n'ayant pas la moindre intention de rejoindre l'OTAN.

### 3. Cet accord rend-il impossible toute participation de l'Ukraine à l'Union économique eurasiatique ?

Effectivement, la conclusion de ce traité avec l'UE empêche l'Ukraine d'adhérer à l'UEE. Néanmoins, cette incompatibilité n'est pas due à des dispositions particulières de l'AA, mais à la forme d'intégration que revêt l'UEE. En effet, les États qui en font partie doivent déléguer à ses institutions leur *treaty making power*, c'est-à-dire leur capacité de signer des accords commerciaux avec des pays tiers.

Par contre, l'accord d'association de l'UE avec l'Ukraine n'interdit pas à cette dernière de conclure un accord de coopération renforcée avec l'UEE. En effet, rien n'empêcherait Kiev de démanteler la plupart de ses barrières tarifaires et même non tarifaires avec l'UEE comme elle a commencé à le faire avec l'UE.

### 4. Cet accord est-il comparable à d'autres accords développés par l'UE dans sa gouvernance extérieure ?

L'AA est quasiment similaire à ceux conclus avec d'autres pays tels que la Géorgie et la Moldavie. D'autres analogies existent avec les accords avec les pays des Balkans occidentaux, même si pour ces derniers l'UE a clairement fait savoir qu'ils avaient vocation à adhérer.

Ceci étant, la comparaison avec un autre groupe d'accords est également opportune : ceux que l'UE a développés avec les pays membres de l'AELE. En effet, comme exposé précédemment, il existe quelques similitudes tant sur le plan institutionnel que matériel avec les régimes institués par l'EEE (auquel la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein prennent part) et surtout avec les accords bilatéraux entre l'UE et la Suisse. Dans ce dernier cas, il est intéressant de souligner les ressemblances, notamment en ce qui concerne l'absence de reprise automatique de l'évolution du droit pertinent de l'UE, ainsi que l'absence d'institutions intégrées.

Par ailleurs, si l'AA était complètement appliqué, l'Ukraine se retrouverait dans une situation d'intégration économique approfondie assez proche de celle que connaissent actuellement les pays de l'AELE. Certes, quelques différences demeureraient et seraient intéressantes à étudier pour les spécialistes. Toutefois, comme nous l'avons vu, elles ne seraient pas extrêmement significatives.

### 5. Cet accord peut-il constituer un moyen pour sortir l'Ukraine de ses problèmes ou, au contraire, risque-t-il de les aggraver ?

Rien dans le texte de l'accord ne contient de recette miracle pour le salut de l'Ukraine. Si l'accord était véritablement appliqué – ce qui est loin d'être acquis –, il impliquerait un bouleversement énorme de la société ukrainienne, au niveau tant juridique, qu'administratif, politique et économique. En effet, les faiblesses de l'administration ukrainienne demeurent importantes et une large corruption continue à régner dans ce pays. Par exemple, il paraît pour le moment utopique d'attendre de l'Ukraine qu'elle puisse appliquer une politique de concurrence similaire à celle de l'UE ou même simplement qu'elle soit capable de mettre en place des conditions-cadres suffisantes pour assurer l'attribution des marchés publics de manière non biaisée.

L'application stricte de cet accord provoquerait une véritable « thérapie de choc » qui ébranlerait la culture politique ukrainienne. Cela comporte à l'évidence des risques de contre-coups, tant les sacrifices et aussi les pertes de privilèges qu'elle induit pourraient conduire à des résistances et à des crispations, facilement manipulables par toute sorte de forces hostiles.

## Bibliographie

- AFP, L'Ukraine et l'UE ratifient un accord « historique » d'association », *Le Temps*, 16 sept. 2014.
- A. Åslund, *Ukraine's Choice : European Association Agreement or Eurasian Union*, Washington, Peterson Institute for International Economics, PB 13-22, 2013.
- J.-P. Chevènement, *Crise ukrainienne : crise de l'Europe*, Défense nationale, mai 2014, n° 770, p. 5-10.
- Commission européenne, *Eastern Partnership : Supporting Reforms, Promoting Change*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2013, 20 p.
- M. Hellyer et V. Pyatnitsky, *Selling to the EU under the DCFTA. Explaining the Benefits of the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA) between Ukraine and the EU*, CTA Economic and Export Analysts, 2013.
- J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis is the West's Fault*, *Foreign Affairs*, vol. 93, n° 5, sept.-oct. 2014, p. 77-89.
- V. Movchan et V. ShportyuK, *EU-Ukraine DCFTA : The Model for Eastern Partnership Regional Trade Cooperation*, Warsaw, Case Network Studies and Analyses, n° 445, 2012.
- R. Schwok, *Suisse-Union européenne. L'adhésion impossible ?*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2010.
- R. Schwok, *Quelles stratégies pour sortir les relations Suisse-Union européenne de l'impasse actuelle ?*, *Études européennes*, oct. 2014.
- M. Vahl et N. Grolimund, *Integration without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union*, Brussels, Centre for European Policies Studies (CEPS), 2006.
- G. Van Der Loo, *The Ukraine DCFTA*, Kyiv, Jean Monnet Conference, 22 avr. 2013.
- G. Van Der Loo, P. Van Elsuwege et R. Petrov, *The EU-Ukraine Association Agreement : Assessment of an Innovative Legal Instrument*, Florence, European University Institute, Working Papers Law, 2014/09.
- K. Wolczuk, *Ukraine and the EU : Turning the Association Agreement into a Success Story*, EPC Policy Brief, 23 avr. 2014.
- K. Wolczuk, *Adjectival Europeanisation ? The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy*, ERI Working Paper Series, n° 18, 2007.