

L'ÉLARGISSEMENT À L'EST DE L'UNION, UN NOUVEAU DÉFI POUR L'EUROPE RÉUNIFIÉE



par
Anne de Tinguy,
CNRS, Centre
d'études
et de recherches
internationales
(Ceri)

Le processus est en marche. L'Europe communautaire s'ouvre sur son versant oriental. Les difficultés sont à la mesure du défi, et les craintes nombreuses : à l'Ouest, on s'inquiète notamment d'un afflux d'immigrés clandestins. Les pays candidats, eux, ont fort à faire avec les critères de l'UE et la reprise de l'acquis communautaire, particulièrement dans le domaine de la circulation des étrangers. Alors que ces pays alignent leurs législations en la matière sur les normes européennes, leurs voisins de l'est - Russie, Biélorussie, Ukraine - redoutent de plus en plus de voir la future Union s'ériger en forteresse impénétrable. Pour une intégration harmonieuse, ne faut-il pas mettre en place, depuis Bruxelles, une stratégie de coopération régionale ?

Il y a dix ans, l'ouverture du rideau de fer rendait la liberté aux populations d'Europe centrale et orientale. Artificiellement interrompus pendant la période communiste, les mouvements de personnes ont immédiatement repris entre l'Est et l'Ouest de l'Europe. L'élargissement de l'Union à l'est constitue un nouveau tournant ; au sein d'une Europe rendue à de plus justes dimensions, il va permettre

une libre circulation des personnes, les frontières orientales des nouveaux pays membres devenant les frontières extérieures de l'Union. Signe emblématique de la réunification de l'Europe, l'élargissement représente aussi un nouveau défi à la fois pour l'UE, pour les pays candidats d'Europe centrale et orientale et pour ceux qui ne participent pas à ce processus. L'ouverture à l'est représente en effet un important bouleversement auquel chacun se prépare. L'Union européenne a entrepris d'une part de modifier son système institutionnel afin de ne pas être paralysée par l'élargisse-

Retrouvez les auteurs de ce dossier
et les collaborateurs de la revue pour une

SOIRÉE-DÉBAT
JEUDI 12 AVRIL 2001 À 20 h 30

au café littéraire
LA MAROQUINERIE*

Autour du thème des migrations d'Europe
centrale et orientale à l'heure de l'élargissement
de l'Union européenne, avec Anne de Tinguy,
Dana Diminescu (sous réserve)
et Catherine Wihtol de Wenden,
rencontre animée par Philippe Dewitte.

* 23, rue Boyer - 75020 Paris - Tél. : 01 40 33 30 60
M° Gambetta ou Ménilmontant
Bus 26 et 96, arrêt Pyrénées/Ménilmontant

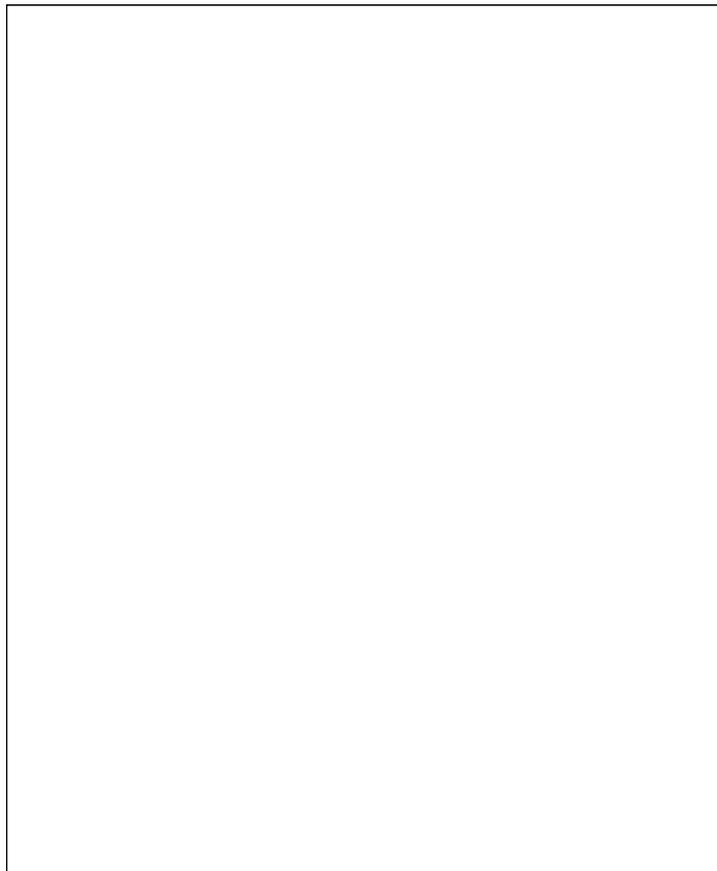
ment et, d'autre part, d'aider les pays candidats à adopter l'acquis communautaire. Quant à ces derniers, ils ont commencé, il y a déjà plusieurs années, à mettre leur législation en conformité avec les normes de l'Union européenne.

Un processus est en marche. Comme tous les bouleversements, il se heurte à un certain nombre de difficultés et suscite des craintes. Les pays de l'UE se réjouissent de voir le Vieux Continent enfin réuni et "leur" Union être le pôle d'attraction et l'élément fédérateur de cette nouvelle Europe. Ils craignent en même temps certains effets de l'ouverture, en particulier une déstabilisation des marchés du travail et une augmentation des mouvements clandestins, l'ancien rideau de fer s'étant largement transformé en une frontière poreuse, voire, à certains endroits, en une "passoire". Les pays candidats s'inquiètent des contraintes de l'acquis communautaire : le Traité d'Amsterdam (2 octobre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999) intégrant dans un délai de cinq ans les accords de Schengen dans le traité de l'Union, le traitement des questions liées à la circulation des personnes (visas, asile, immigration), qui faisait jusque-là l'objet d'accords intergouvernementaux (troisième pilier), est désormais en partie communautarisé (premier pilier). Les futurs nouveaux membres s'inquiètent aussi des conséquences de l'élargissement sur les liens qu'ils ont tissés avec leurs voisins de l'Est et du Sud-Est de l'Europe.

Ces voisins (Russie, Ukraine, Moldavie, pays de l'ex-Yougoslavie, etc.), pour le moment exclus du processus en cours, redoutent encore davantage, eux, la formation à leurs frontières de ce qu'ils perçoivent comme une "forteresse Europe". Cette frontière qui était devenue pour plusieurs des pays de la zone, depuis le début des années quatre-vingt-dix, un lieu d'échanges et d'intégration régionale, ils craignent de la voir redevenir un instrument de fermeture. Les intérêts des uns et des autres ne coïncident pas toujours, on le voit. Les enjeux sont considérables, comme le sont certaines des difficultés rencontrées, pour des raisons entre autres liées au fait que le paysage migratoire s'est profondément transformé depuis 1989.

UN PAYSAGE MIGRATOIRE RECOMPOSÉ

Au début des années quatre-vingt-dix, les pays occidentaux redoutaient un déferlement de "réfugiés de la faim" quittant la misère pour se précipiter vers "l'Europe de la prospérité". Une très importante poussée migratoire s'est en effet produite, mais elle ne s'est pas transformée en exode. Les nouveaux États indépendants continuent à être des terres de départs, mais la courbe de ceux qui sont définitifs a cessé d'être ascendante dès le début de la décennie. En Europe centrale,



ni la Pologne, pourtant terre traditionnelle d'émigration, ni la République tchèque, ni la Hongrie n'ont été sérieusement touchées par la poussée observée ailleurs lors de la chute du mur de Berlin. Dans les deux derniers cas, le solde migratoire est même devenu positif. En Bulgarie, l'émigration a été et demeure importante, mais elle semble s'être stabilisée. La Roumanie est le pays de la région qui garde le plus fort potentiel migratoire, ce dont témoigne, entre autres, le nombre important de demandes d'asile déposées tout au long des années quatre-vingt-dix dans les pays membres de l'Union européenne, jugées non fondées dans la quasi-totalité des cas.

Beaucoup d'autres mouvements, hétérogènes et temporaires, se sont développés entre les deux parties de l'Europe. Touristes, travailleurs, étudiants, stagiaires, commerçants... sont aujourd'hui nombreux à séjourner, pour des périodes plus ou moins longues, avec des statuts juridiques divers, dans des pays de l'Union européenne. La circulation est facilitée par la suppression progressive, à partir de 1991, des visas de court séjour : les ressortissants de neuf des dix pays candidats d'Europe centrale et orientale n'ont plus besoin de visas pour entrer dans l'espace Schengen (les ressortissants bulgares

sont les derniers en date – 1^{er} décembre 2000 – à en avoir été dispensés). Les mouvements de proximité, en particulier frontaliers, et saisonniers, qui correspondent à un processus d'intégration régionale, sont désormais très répandus. Les Polonais sont nombreux à se rendre en Allemagne, en Autriche, en France ou en Suède, les Bulgares en Grèce... pour les vendanges, les récoltes et autres travaux agricoles. Les Tchèques et les Slovaques vont en grand nombre travailler en Bavière ou en Autriche, les Croates allant, eux, en Italie, les frontaliers faisant chaque jour la navette. Une partie de ces flux se développe de façon illégale ou semi-légale (selon une étude faite en Pologne en 1999, au moins 300 000 Polonais travailleraient illégalement à l'étranger)⁽¹⁾. D'autres sont organisés dans le cadre d'accords bilatéraux signés entre plusieurs pays de l'Est et de l'Ouest. Les uns et les autres se sont développés bien avant l'élargissement à l'est de l'Union européenne.

DES PAYS NOUVELLEMENT CONFRONTÉS À L'IMMIGRATION

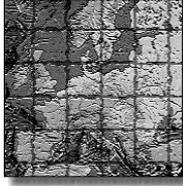
L'Est représente de ce fait, à la fin des années quatre-vingt-dix, une part non négligeable de la présence étrangère dans certains pays de l'Union : 12,4 % en Italie, 30,7 % en Finlande et 17,1 % en Allemagne en 1998⁽²⁾. L'Allemagne, qui a accueilli quelque 2,6 millions de personnes de souche allemande depuis la fin des années quatre-vingt et mis en place de nombreux programmes spécifiques (travail saisonnier, frontalier, contrats permettant à des sociétés étrangères travaillant en Allemagne d'"importer" leur main-d'œuvre...), est de très loin, au sein de l'Union européenne, le premier pays d'accueil de ces différentes formes de migrations, qui ont un impact financier significatif. Les transferts effectués d'Allemagne en Pologne par la main-d'œuvre polonaise ont été estimés en 1995 comme étant pratiquement équivalents aux investissements directs faits par l'Allemagne en Pologne (700 millions de marks contre 800 millions de marks)⁽³⁾.

Les flux ne se dirigent pas tous, loin de là, vers les pays de l'Union européenne. De très importants mouvements, d'immigration d'une part, interrégionaux d'autre part, se sont développés en Europe centrale et orientale, devenue un espace migratoire. La pression qui s'exerce sur les frontières orientales de l'Europe est très forte. L'immigration recouvre différents phénomènes : retour d'exilés de la période communiste ; accueil ou rapatriement de personnes appartenant à des minorités et groupes ethniques résidant en dehors de leur pays d'origine : personnes de souche hongroise en Hongrie (plus des deux tiers des immigrants, principalement originaires

1)- Marek Okolski, Dariusz Stola, "Migrations between Poland and the European Union: the Perspective of Poland's Future Membership", Institute for Social Studies, Varsovie, *Working Papers*, série "Migrations", n° 25, mars 1999, p. 15.

2)- Y compris les ressortissants de l'ex-Yougoslavie. Cf. OCDE, Sopemi (Système d'observation permanente des migrations), *Tendances des migrations internationales*, éd. 2000, p. 70.

3)- Elmar Hönekopp, "Employment of Eastern Europeans in Germany and its effects on economy and labour market of host and home countries", intervention faite au colloque "Central and Eastern Europe, new migration space", Pultusk (Pologne), 11-13 décembre 1997.



*Les flux ne se dirigent pas tous,
loin de là, vers les pays de l'Union.
D'importants mouvements,
d'immigration d'une part,
interrégionaux d'autre part,
se sont développés en Europe centrale
et orientale, devenue un espace
migratoire.*



4)- L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a mené, dans les années quatre-vingt-dix, plusieurs enquêtes dans cette région sur les migrations de transit ; toutes ont fait l'objet de rapports ; voir aussi Marek Okolski, "Migrant Trafficking in Poland. Actors, Mechanisms, Combating", Institute for Social Studies, Varsovie, *Working Papers*, série "Migrations", n° 24, mars 1999, 102 p., et Alexander Woroniecki, "Illegal Migration to Poland", Center for European Security Studies, Groningen, *Working Papers*, septembre 2000, 39 p.

de Roumanie, de l'ex-Yougoslavie et d'Ukraine), ex-Soviétiques de souche finnoise en Finlande, de souche grecque en Grèce, de souche russe ou russophones en Russie (sept millions de personnes – quatre en solde migratoire – dans les années quatre-vingt-dix) ; retour sur leur terre d'origine d'une partie des 2,7 millions de per-

sonnes déportées par Staline (Tatars en Crimée, ex-Soviétiques ethniquement polonais en Pologne...) ; migrations clandestines.

Les pays de la région sont, à des degrés divers, tous confrontés au problème, pour eux nouveau, de la clandestinité. Un phénomène qui est lié, dans les nouveaux États indépendants, à la transparence de la plupart des

frontières à l'intérieur de ce qui fut l'URSS, et à des politiques laxistes de visas (en Russie, le nombre de clandestins se situerait entre 750 000 et 1,5 million en 2000, selon les estimations des autorités). Beaucoup de ces clandestins, qui sont originaires aussi bien d'Asie (Afghanistan, Chine, Vietnam, Sri Lanka) que du Proche-Orient (Iran, Irak) et d'Afrique (Éthiopie, Somalie, Angola, Congo), sont en transit vers l'Occident. L'Europe centrale et orientale n'est en principe pour eux qu'une étape dans un périple qui doit les mener dans un pays de l'autre Europe ou outre-Atlantique, certains de ces migrants se livrant, parfois pour payer leur voyage, à de lucratifs trafics de migrants, de drogue ou autres⁽⁴⁾.

LES MIGRATIONS DE PROXIMITÉ SE SONT MULTIPLIÉES

À ces différents flux s'en ajoutent d'autres, interrégionaux, qui sont très largement temporaires, pendulaires, frontaliers ou circulatoires. Les mouvements de travailleurs, liés aux difficultés économiques des nouveaux États indépendants, aux différentiels de salaires à l'intérieur de la zone et à l'attraction désormais exercée par le marché du travail de certains pays, en particulier de la République tchèque et de la Pologne, sont très nourris depuis plusieurs années. Certains se font dans un cadre légal, d'autres non. La plus grande partie correspond à une intégration régionale. Les étrangers qui vont travailler en Hongrie sont majoritairement des ressortissants de Roumanie, de l'ex-URSS, de Pologne et de l'ex-Yougoslavie, ceux qui vont en République tchèque venant, eux, de l'ancienne URSS, en particulier d'Ukraine, de Slovaquie et de Pologne.

En République tchèque, les Ukrainiens sont devenus en l'espace d'environ deux ans une main-d'œuvre incontournable dans certains secteurs ; migrant pour la plupart de façon pendulaire, ils seraient été quelque 200 000 à y travailler illégalement en 2000⁽⁵⁾. En Pologne, selon les estimations, il y aurait en permanence entre 150 000 et 300 000 étrangers en situation irrégulière. Cette main-d'œuvre clandestine, peu exigeante, est souvent appréciée pour des raisons économiques (bas niveau de salaire, horaires de travail souples et longs...).

Le phénomène de régionalisation se retrouve au niveau des permis de résidence à long terme dans plusieurs pays de la région, ainsi que dans le commerce informel. Des migrations pendulaires, dites "de valise", sous couvert de tourisme, se sont développées de façon spectaculaire depuis la fin des années quatre-vingt, tout d'abord entre l'Allemagne et la Pologne, puis entre les pays de l'ancienne Union soviétique et leurs voisins polonais, turc, chinois et autres. En 1999, douze millions de personnes sont entrées en Pologne à partir de la Russie, de l'Ukraine et de la Biélorussie : une grande partie d'entre elles sont des commerçants "de valise". Les ressortissants de ces trois pays ont été, tout au long des années quatre-vingt-dix, probablement plusieurs millions à trouver les moyens de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille dans cette migration pendulaire. Installés dans une mobilité permanente, ces hommes-navettes traversent plusieurs fois par an la frontière dans les deux sens avec un objectif : acheter, vendre, faire de l'argent. En vivant ainsi à cheval sur deux pays, ils profitent des avantages de l'un comme de l'autre⁽⁶⁾. En 2000, ce sont près de 20 000 Ukrainiens qui traversent quotidiennement la frontière pour se livrer à ces activités, ou pour travailler⁽⁷⁾.

5)- Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, *Information on the Situation in the Field of Migration in the Territory of the Czech Republic*, Prague, 1997 et 1998 ; *Zerkalo Nedeli* ["Miroir de la semaine", hebdomadaire ukrainien], n° 35, 9 septembre 2000.

6)- Anne de Tinguy, "Le phénomène des 'tchelnoki' et la constitution d'espaces transfrontaliers dans la région de la mer Noire", in M. Bazin et al. (dir.), *Méditerranée et mer Noire entre mondialisation et régionalisation*, L'Harmattan, Paris, 2000, pp. 471-482 (analyse basée sur les résultats d'enquêtes de terrain, pour la plupart qualitatives, faites par l'auteur en Ukraine, en Pologne et en Russie).

7)- Gilles Lepasant, "L'Ukraine et les frontières de l'Europe", in Anne de Tinguy (dir.), *L'Ukraine, nouvel acteur du jeu international*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 146.

À l'Ouest aussi il y a du nouveau des voix de plus en plus nombreuses commencent à s'élever pour attirer l'attention sur le fait que les pays membres, étant donné le vieillissement de leur population, ont besoin d'une immigration. Les différents scénarios, étudiés dans le rapport publié en mars 2000 par la division de la Population des Nations unies, ont contribué à alimenter les débats sur ce thème. C'est dans ce contexte complexe que se fait l'ouverture vers l'Est, une ouverture qui risque de bousculer à nouveau le paysage migratoire.

UN PROCESSUS DÉJÀ BIEN AMORCÉ

Le processus d'élargissement à dix des pays d'Europe centrale et orientale est en marche depuis déjà plusieurs années. Les accords d'association conclus à partir de 1991 avec les quatre pays dits de Visegrad (Hongrie, Pologne, Républiques tchèque et slovaque), puis avec la Roumanie, la Bulgarie, les trois États baltes et la Slovénie, ont ouvert la voie à l'adhésion, dont le principe a été accepté en 1993 au Conseil européen de Copenhague. Et les négociations d'adhésion ont été lancées en mars 1998 avec cinq de ces pays (Pologne, République tchèque, Hongrie, Estonie et Slovénie), en février 2000 avec les cinq autres. L'adhésion suppose que les pays candidats satisfassent aux critères définis en 1993 à Copenhague (des institutions stables garantissant la démocratie et la primauté du droit, la capacité d'assumer les obligations résultant de la qualité d'État membre, etc.) et qu'ils adoptent l'acquis communautaire. Ces conditions s'appliquent d'autant plus directement dans le domaine de la circulation et des migrations que la communautarisation prévue par le Traité d'Amsterdam oblige les futurs membres à se conformer à cette partie de l'acquis sans pouvoir obtenir de dérogation, une disposition qui n'est pas remise en cause par le Traité de Nice de décembre 2000 (Maxime Tandonnet, p. 94).

Guidés et aidés financièrement comme techniquement par l'Union européenne, dans le cadre du programme Phare (formation, échange de données, coopérations interrégionales, etc.), et par certains pays membres, notamment par l'Allemagne, qui a par exemple mis en place avec son voisin polonais une coopération sur la gestion des frontières, les pays candidats ont déjà pris de nombreuses initiatives. Les normes de l'Union européenne sont désormais, dans la région, la référence par rapport à laquelle sont définies les politiques d'immigration : certains pays candidats reprennent ces normes avant même que cela leur soit demandé (bien avant d'avoir entamé les négociations d'adhésion avec Bruxelles, la Bulgarie a sensiblement modifié son régime de visas),



11

N° 1230 - Mars-avril 2001 -

EUROPE, OUVERTURES À L'EST

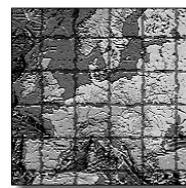
d'autres font de même alors que leur vocation à entrer dans l'Union européenne n'est même pas reconnue pour le moment (l'Ukraine a ainsi accepté de signer des accords de réadmission avec plusieurs de ses voisins occidentaux).

CRITÈRES DE COPENHAGUE ET ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Se doter d'une législation conforme aux normes européennes est une première étape largement entamée. La Pologne a adopté le 25 juin 1997 une loi sur les étrangers qui remplace celle, vieillie et dépassée, de 1963 : elle précise les principes sur lesquels sont basés l'entrée et le séjour des étrangers sur le sol polonais. La Hongrie a poursuivi en 1998, avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les réfugiés, la révision de sa législation commencée en 1993-1994 avec le vote de lois sur l'entrée et le séjour des étrangers et sur la nationalité. La Bulgarie s'est dotée en 1997 et 1998 de trois nouvelles lois, sur l'entrée et le séjour des étrangers (la précédente datait de 1973), sur l'asile et sur la nationalité, qui forment le cadre de sa politique d'immigration. La République tchèque a voté en 1999 deux nouvelles lois, sur l'asile ainsi que sur l'entrée et le séjour des étrangers, entrées en vigueur en janvier 2000 (les pouvoirs des forces de police ont été augmentés, la protection des étrangers contre l'expulsion arbitraire améliorée, etc.).

Ces révisions législatives (les exemples pourraient être multipliés) concernent également, on le voit, la question de l'asile. Les Accords de Schengen, la Convention de Dublin (1990), les Traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam ont en effet défini un certain nombre de principes que les pays membres doivent intégrer dans leur législation. La Pologne, la Hongrie, plus récemment la Bulgarie et la République tchèque ont pris des initiatives en ce sens, précisant les conditions et les différents stades du processus d'octroi du statut de réfugié (la plupart des pays de la région avaient adhéré dès le début des années quatre-vingt-dix à la Convention de Genève de 1951 et au protocole de 1967).

Ce nouveau cadre législatif donne aux pays candidats certains des moyens dont ils ont besoin pour combattre les migrations irrégulières et pour sécuriser les frontières, en particulier celles qui sont destinées à devenir les frontières extérieures de l'Union. La première ini-



*Pendant la période communiste,
la préoccupation des pays
aujourd'hui candidats n'était pas
de prévenir l'entrée sur leur territoire
de personnes en situation irrégulière,
mais d'empêcher leurs ressortissants
de quitter le pays.*



tiative prise dans ce domaine a été la mise en place, à partir de 1991, lorsque les visas de court séjour ont été supprimés pour les ressortissants des pays dits de Visegrad, d'un réseau, aujourd'hui dense, d'accords de réadmission. Les accords bilatéraux signés par l'Allemagne et l'Autriche en 1992-1993 avec leurs voisins d'Europe centrale ont amené ces derniers à faire de même en 1993-1994 avec leurs voisins de l'est. La Pologne a alors conclu des accords de ce type avec la Bulgarie, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et l'Ukraine. Le réseau a par la suite continué à s'étendre. Au terme de ces accords, les États signataires s'engagent à réadmettre les étrangers entrés irrégulièrement, à partir de leur territoire, dans le pays partenaire. La Pologne a ainsi réadmis 4 733 personnes entrées illégalement sur le territoire allemand à partir de son sol en 1997, 2 710 en 1998 et 1 976 en 1999, une diminution qui témoigne, dit-elle, d'une amélioration des contrôles à ses frontières⁽⁸⁾.

8) - *Financial Times*,
8 juin 2000.

LA DIFFICILE SÉCURISATION DES FRONTIÈRES ORIENTALES

Les pays candidats ont par ailleurs tous commencé à équiper leurs frontières (ouverture de nouveaux postes, formation et augmentation du nombre de gardes-frontières, mise en place d'équipements informatiques...) et à durcir les conditions d'entrée sur leur territoire, renforçant les contrôles et harmonisant leur politique en matière de visas avec celle des pays membres de l'UE. La Pologne impose depuis janvier 1998 des visas aux ressortissants des pays voisins qui ont refusé de conclure un accord de réadmission (Russie et Biélorussie) et a annoncé en décembre 2000 qu'il en serait de même à compter de février 2001 pour les ressortissants moldaves. La Hongrie enregistre depuis septembre 1999 toute personne franchissant ses frontières dans les deux sens. La République tchèque exige un visa respectivement, depuis mai et juin 2000, des ressortissants russes, biélorusses, puis ukrainiens. La Slovaquie en exige un, respectivement depuis juillet 2000 et janvier 2001, des ressortissants ukrainiens, russes et biélorusses. La Bulgarie a annoncé en décembre 2000 l'introduction dans les six mois d'un régime de visas pour les ressortissants russes, ukrainiens et géorgiens. En novembre 2000, la Roumanie a annoncé de nouvelles règles, à compter du 1^{er} juillet 2001, pour les Moldaves, etc.

Des mesures d'ordre répressif ont aussi été adoptées afin de pouvoir lutter contre le trafic de migrants et le travail clandestin. Certains des pays candidats ont amendé leur Code pénal (c'est entre autres le cas de la Pologne et de la Lituanie) et durci les sanctions encou-



Trakai, en Lituanie.
© Anne Laval.

rues. La Pologne, la Bulgarie et la Lituanie ont augmenté en 1997-1998 les amendes et les peines dont sont passibles les transporteurs et autres passeurs de clandestins, la Hongrie a renforcé les sanctions encourues par les travailleurs clandestins et leurs employeurs.

DES PROGRÈS QUE BRUXELLES JUGE ENCORE INSUFFISANTS

Répondre aux critères de Copenhague et reprendre l'acquis communautaire représente pour les pays candidats, dans ce domaine comme dans d'autres, un véritable défi. N'étant des pays d'immigration que depuis une date récente, ils n'avaient pas, jusqu'à l'effondrement du système communiste, de politique en la matière. Leur préoccupation pendant la période communiste n'était pas de prévenir l'entrée sur leur territoire de personnes en situation irrégulière, mais d'empêcher leurs ressortissants de quitter le pays. Ils ne disposaient de ce fait ni de la législation, ni des institutions, ni des moyens humains et matériels leur permettant de répondre aux évolutions qui se sont opérées depuis 1989. Les progrès réalisés par certains depuis cette date sont très significatifs, ce que Bruxelles a reconnu dans ses derniers rapports annuels d'évaluation (voir note 10). Le processus en cours n'est pas achevé pour autant. La République tchèque a modifié en 1999 la législation dont elle s'était dotée entre 1990 et 1992, car celle-ci ne permettait plus de répondre aux exigences d'une situation qui avait évolué. Cependant la législation de 1999, beaucoup plus complète que la précédente, ne répond toujours pas, comme le soulignent Dusan Drbohlav et Andrea Barsová (p. 59), à toutes les demandes de Bruxelles. La sécurisation des frontières orientales fait partie, dans ce pays comme dans les autres, des problèmes difficiles à surmonter,

9)- OCDE, Sopemi, *Tendances des migrations internationales*, 1999, p. 135 et 164, et 2000, pp. 178 et 211.

10)- European Union, *Poland 2000. 2000 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*, 8 novembre 2000, pp. 36, 85 et 88 ; *Hungary 2000...*, pp. 33, 68 et 72 ; *Czech Republic 2000...*, pp. 89, 101, 103 et 105.

malgré les efforts entrepris. L'ampleur des interpellations comptabilisées à la sortie du territoire de ces pays vers l'Union européenne en témoigne. Entre 1993 et 1997, 136 000 personnes en situation irrégulière ont été interpellées aux frontières de la République tchèque, dont les trois quarts à la frontière avec l'Allemagne, au moment où elles cherchaient à quitter le territoire tchèque. Le même phénomène s'est produit en Hongrie⁽⁹⁾. Dans ses derniers rapports annuels d'évaluation, la Commission européenne juge encore insuffisants les contrôles exercés sur leurs frontières par ces deux pays ainsi que par la Pologne. Dans le rapport consacré à cette dernière, la Commission note aussi que le niveau d'harmonisation est encore "*très limité*" dans le domaine de la libre circulation des personnes ; elle critique notamment la législation concernant les mouvements de main-d'œuvre étrangère, qui est, dit-elle, encore loin d'être conforme aux règles européennes⁽¹⁰⁾.

L'ÉLARGISSEMENT, SOURCE D'INCERTITUDES

Parce qu'il ne correspond pas seulement à une décision politique, l'élargissement ne peut s'opérer qu'au prix d'efforts très importants. Il suscite par ailleurs, à l'Ouest comme à l'Est, un certain nombre de craintes et de tensions liées aux incertitudes provoquées par l'ouverture. L'une des grandes incertitudes concerne, comme le souligne Jonas Widgren (p. 20), la maîtrise des flux migratoires. L'Europe, dit le traité d'Amsterdam, doit être "*un espace de liberté, de sécurité et de justice*". Les pays membres attendent donc des pays candidats qu'ils contribuent à cet objectif en dissuadant les migrations indésirables. Pour les futurs membres (notamment pour la Pologne, qui a quelque 1 200 kilomètres de frontières communes avec ses voisins ex-soviétiques), avoir la responsabilité de la nouvelle frontière extérieure de l'Union est un fardeau très lourd étant donné la pression migratoire qui s'exerce sur celle-ci, pression en grande partie liée aux désordres qui règnent dans les nouveaux États indépendants.

Or, ceux-ci sont confrontés, dans ce domaine, à des problèmes qu'ils ne sont guère en mesure de maîtriser : les frontières à l'intérieur de l'ex-URSS sont pour la plupart transparentes, et la Russie, absorbée par l'accueil des populations russes et russophones venant des autres pays de l'ancienne entité soviétique, n'a pas les moyens matériels et humains de s'attaquer vraiment au problème de la clandestinité. Les gardes-frontières de ces pays sont si mal payés que la corruption est souvent perçue comme la seule solution pour avoir les moyens de vivre. En outre, l'illégalité s'auto-stimule : plus les migrations de transit se développent, plus elles favorisent le développement de l'immigration irrégulière et du travail clandestin. Et les désordres favorisent les



réseaux ou les trafics de migrants et autres. L'élargissement exige la maîtrise de ces problèmes, mais celle-ci ne dépend pas que des pays candidats, dans la mesure où elle suppose, entre autres, une stabilisation des situations socio-économiques et politiques des nouveaux États indépendants.

Autre volet de ce problème, développé dans ce dossier par Mirjana Morokvasic (p. 81) et par Dana Diminescu (p. 28) : la nouvelle "frontière Schengen" risque paradoxalement d'encourager l'illégalité. Des études empiriques montrent en effet que nombre de personnes qui sont poussées à aller chercher à l'étranger les moyens de subvenir à leurs besoins souhaitent "partir pour rester", c'est-à-dire faire les va-et-vient qui leur permettent de gagner leur vie sans avoir à quitter définitivement leur pays. Que ce soit dans les Balkans ou dans les pays de l'ex-URSS, les mesures restrictives, en mettant des obstacles à la circulation de ces personnes, risquent, estime Mirjana Morokvasic, de les amener à une démarche radicale, l'émigration, qui ne pourra dans la plupart des cas se faire que dans l'illégalité.

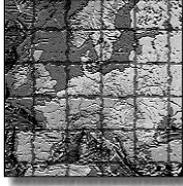
MARCHÉ DU TRAVAIL ET DÉMOGRAPHIE

Autre dimension de la maîtrise des flux, l'impact de l'ouverture sur le marché du travail. Certains des pays membres de l'Union, en particulier l'Allemagne et l'Autriche, géographiquement en première ligne, redoutent, comme le montrent Elmar Hönekopp (p. 34) et Irène Stacher (p. 43), d'être "envahis" par une main-d'œuvre bon marché qui entraînerait une harmonisation par le bas (baisse des salaires, de la protection sociale...) plutôt que par le haut (rattrapage économique et égalisation des niveaux de vie). Ces deux pays demandent de ce fait avec insistance que le principe de la libre circulation des travailleurs (une des quatre libertés fondamentales inscrites dans le Traité de Rome) ne soit mis en œuvre qu'après des périodes de transition de sept, voire de dix ans, définies en fonction du niveau de développement économique des nouveaux membres⁽¹¹⁾, ce qui a été fait lors de précédents élargissements.

Un certain nombre de facteurs suggère qu'une partie de la population active des pays d'Europe centrale et orientale sera tentée d'aller chercher du travail en Europe occidentale. Le taux de chômage reste très important dans tous les pays de la zone : au début de l'année 2000, il dépassait presque partout les 10 %, atteignant près de 20 % en Slovaquie et en Bulgarie⁽¹²⁾. Et la nécessaire restructuration du secteur agricole risque de l'aggraver, notamment en Pologne. Les disparités en matière de niveaux de vie et de salaires et les écarts de PIB par habitant (même lorsqu'il est corrigé des parités de pouvoir d'achat) ont dimi-

11)- Le chancelier Schröder demande une période de transition de sept ans, son ministre de l'Intérieur, Otto Schily de dix ans. Cf. *Le Monde*, 2 janvier 2001, Radio Free Europe-Radio Liberty Newslines, 17 janvier 2001. Voir aussi J. B. Wright, "Enlarging the European Union: Risks and Benefits", *Conflict Studies*, n° 312, septembre 1998, p. 7.

12)- J. P. Pagé (dir.), "Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale 2000", *Les études du Ceri*, n° 71, novembre 2000, vol. I, pp. 5 et 13.



*Bruxelles consacre la quasi-totalité
du budget affecté à l'aménagement
des nouvelles frontières
au renforcement des contrôles :
la part consacrée à la coopération
transfrontalière est faible.*



13)- Marek Okolski,
"Migration Pressures on
Europe", Institute for Social
Studies, Varsovie,
Working Papers, série
"Prace migracyjne" [Travaux
sur les migrations],
n° 26, 1999, pp. 30-31,
et "Migrations between
Poland and the EU...",
op. cité, pp. 17-20.

14)- OCDE, Sopemi,
*Tendances des migrations
internationales*, op. cité,
1999, p. 37, et 2000, p. 39.
Voir aussi par exemple
Financial Times,
22 novembre 2000, et *Herald
Tribune*, 8 janvier 2001.

nué, mais ils sont encore importants. La présence de populations d'origine polonaise, hongroise, etc. dans certains pays de l'Union, en encourageant la mise en place de réseaux, favorise la migration. La population active pourrait augmenter dans cette région au moment où celle des pays membres de l'UE diminuerait, créant "un appel d'air".

Outre le fait que certains mouvements de main-d'œuvre existent déjà, et qu'ils sont restés limités lorsque les visas de court séjour ont été supprimés dans les années quatre-vingt-dix, ces débats apparaissent en décalage par rapport aux conclusions qu'imposent différentes analyses et projections démographiques. La

première de ces conclusions est que les pays d'Europe centrale et orientale pourraient rapidement ne plus avoir d'excédent de main-d'œuvre. En Pologne, c'est la part des plus de 45 ans qui devrait augmenter d'ici 2010, c'est-à-dire des personnes les moins mobiles, la part des plus mobiles, les moins de 45 ans, risquant, elle, de diminuer très sensiblement. Quant aux projections pour l'après 2010, si l'on en croit une étude faite en Pologne, elles montrent que la population active devrait fortement diminuer dans toutes les parties du continent européen : dans les actuels pays membres de l'Union, en Europe centrale (y compris en Pologne) et orientale, en Russie, en Ukraine et en Biélorussie (cf. graphique p. 41)⁽¹³⁾. Cette analyse va dans le même sens que celle, déjà citée, des Nations unies. D'où la conclusion tirée entre autres par l'OCDE : du fait du vieillissement démographique, l'Europe sera confrontée, à l'horizon 2010, à des "pénuries globales de main-d'œuvre". Pour relever ce défi, elle devra avoir recours à l'immigration⁽¹⁴⁾.

INTÉGRATION VERSUS EXCLUSION

Le marché du travail des pays d'Europe centrale pourrait lui aussi être affecté par l'élargissement. Les différences de salaires entre ces pays et ceux de l'ex-URSS, la proximité géographique, les liens avec certaines minorités hongroises, polonaises ou autres résidant hors de leur pays d'origine... risquent, malgré le renforcement des contrôles aux frontières, d'attirer encore davantage une main-d'œuvre en provenance de l'Est et du Sud-Est de l'Europe élargie. On rejoint ici la question de la maîtrise des flux, mais aussi celle de la perception par les "exclus" de la nouvelle frontière.

L'élargissement de l'Union est synonyme d'intégration. Si une stratégie régionale n'est pas mise en œuvre, elle risque d'être aussi synonyme d'exclusion pour tous ceux qui ne participent pas à ce proces-

sus : les pays de l'ex-Yougoslavie (seule la Slovénie fait partie des dix candidats), dont l'adhésion est prévue, mais à long terme, par le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est lancé en 1999 ; l'Ukraine, dont la vocation européenne n'a pas été reconnue pour le moment ; la Russie, qui n'est pas candidate ; et enfin les autres nouveaux États indépendants. Ces exclus redoutent que la nouvelle "frontière Schengen" soit un instrument de fermeture et de rupture. Le Conseil européen affirme, dans la "*stratégie commune*" qu'il a adoptée à l'égard de l'Ukraine le 11 décembre 1999, que l'Union "*encourage les initiatives de coopération régionale et transfrontalière*" et qu'elle "*mettra un accent accru sur les questions relatives à la gestion des frontières*". Cette déclaration ne s'est pas pour le moment traduite par une stratégie régionale, dont l'objectif serait double : dissuader les mouvements illégaux et criminels, tout en encourageant ceux permettant une intégration des régions frontalières.

Bruxelles consacre la quasi-totalité du budget affecté à l'aménagement des nouvelles frontières au renforcement des contrôles, la part consacrée à la coopération transfrontalière étant, elle, faible. Quant aux régimes de visas qui sont en train de se multiplier entre les futurs nouveaux membres et leurs voisins orientaux, ils seront inévitablement des facteurs de rupture si leur gestion actuelle (rareté des consulats et faiblesse des équipements informatiques, coût et délais d'obtention des visas...) ⁽¹⁵⁾ n'est pas sensiblement améliorée. L'ouverture des frontières consécutive à la chute du rideau de fer était un symbole de liberté retrouvée ; elle a ouvert la voie, on l'a vu, à toutes sortes de mouvements et de coopérations pour le plus grand profit des sociétés des pays concernés. L'obligation de visa est, elle, ressentie comme une fermeture, et donc comme une régression.

UNE FRAGILISATION DES COOPÉRATIONS RÉGIONALES

La nouvelle frontière Schengen bouscule déjà les processus d'intégration régionale. Elle complique les relations diplomatiques entre les pays d'Europe centrale et leurs voisins de l'est et du sud-est, mettant les premiers en porte-à-faux par rapport à leurs politiques à l'est. Obligés de choisir entre leur politique européenne et leurs amitiés orientales, ils n'hésitent guère, mais agissent à regret. Le président polonais Kwasniewski, soutenu par son opinion publique (cf. Marek Okolski, p. 51), a mis à plusieurs reprises ses partenaires de l'Union européenne en garde contre la construction d'un "*nouveau rideau de fer*" et refusé d'imposer des visas aux ressortissants ukrainiens avant l'adhésion ⁽¹⁶⁾. Les régimes de visa qui se mettent en place provoquent des tensions entre

15)- En 2000, le visa demandé à un ressortissant russe par la République tchèque coûtait 20 dollars (75 dollars pour des entrées multiples) ; le demandeur doit aussi justifier d'une assurance maladie, d'une somme de trente dollars par jour, d'un hébergement, d'un billet de retour... Voir *Izvestia* ["Les nouvelles", quotidien russe], 17 et 30 mai 2000. Sur les désordres causés à la frontière ukrainienne par le nouveau régime de visas imposé par la Slovaquie, voir *Zerkalo Nedeli*, n° 35, 9 septembre 2000.

16)- *Financial Times*, 8 juin 2000, Radio Free Europe-Radio Liberty Newslines, 24 juin 1999.

17)- La presse russe parle de "guerre des visas" : voir *Izvestia*, 30 mai 2000.

les États concernés⁽¹⁷⁾. La Russie a immédiatement imposé des visas aux États qui en exigent de ses ressortissants et l'Ukraine a annulé en octobre 2000 l'accord de réadmission qui la liait à la Slovaquie.

La nouvelle frontière fragilise par ailleurs les coopérations régionales, celles qui s'étaient développées dans différents domaines au niveau des acteurs locaux et des individus. Elle est un frein aux contacts personnels – qui ont joué un rôle très important dans l'amélioration des relations entre certains des pays de la région, notamment entre la Pologne et l'Ukraine. Elle limite la circulation des personnes, entravant de ce fait, comme le souligne Iana Streltsova (p. 74), les relations commerciales, formelles et informelles, notamment le commerce "de valise" qui est, on l'a dit, une véritable soupape de sécurité pour les populations russe, ukrainienne et biélorusse. Le coût social d'une diminution de ces activités informelles risque d'être élevé. Pour les minorités nationales, la nouvelle frontière aura aussi des conséquences. Heather Grabbe (p. 65) attire l'attention sur la question des trois millions de Hongrois qui vivent dans la région hors des frontières de la Hongrie (cf. carte p. 72) et qui sont actuellement très nombreux à avoir des liens privilégiés avec ce pays. Si aucune solution à ces problèmes n'est trouvée, la stabilité régionale risque d'être ébranlée. Le Traité d'Amsterdam n'envisage pas de reprise différenciée de l'acquis. Une stratégie régionale visant à rendre compatibles l'adhésion et les liens régionaux existants apparaît cependant nécessaire.

On le voit, l'ouverture à l'est représente un défi pour toutes les parties, prenantes et non prenantes. Le relever est une nécessité historique. Il appartient à l'Union européenne, aujourd'hui seul pôle d'attraction du Vieux Continent, de faire en sorte que l'élargissement permette à celui-ci de retrouver une unité, ce qui implique entre autres que des "ponts" soient jetés en direction des pays qui n'ont pas vocation à l'intégrer. ★



.....

Dossier *Vers une politique migratoire européenne*,
n° 1216, novembre-décembre 1998

Dossier *Migrants, réfugiés, Tsiganes, d'Est en Ouest*,
n° 1205, janvier-février 1997

Dossier *Migrations Est-Ouest*,
n° 1155, juin 1992