

LE COÛT DE LA NOUVELLE FRONTIÈRE SCHENGEN POUR LA RUSSIE ET L'UKRAINE

Comment perçoit-on l'élargissement à venir de l'autre côté de la future frontière Schengen ? L'auteur nous livre un point de vue oriental de la question et met en garde contre les problèmes à venir, qui n'affecteront pas que les nouveaux États indépendants. Ainsi, la République tchèque pourrait pâtir économiquement du nouveau régime des visas, qui va limiter la migration de main-d'œuvre - notamment ukrainienne et russe - vers les marchés du travail des pays candidats, avec des répercussions négatives de part et d'autre.

par **Iana Streltsova**,
chercheur
à l'Académie
des sciences
de Russie,
Moscou

Désireux d'adhérer à l'Union européenne dans les plus brefs délais et de devenir des "Schengueniens" de plein droit, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Pologne et les pays baltes ont introduit ou vont introduire un régime de visas avec leurs proches voisins – la Russie, l'Ukraine et la Biélorussie. L'élargissement de l'espace Schengen à tous les pays d'Europe jusqu'aux frontières de la Communauté des États indépendants (CEI), dans les cinq à dix années à venir, paraît pratiquement acquis. Officiellement, les mesures prises sont motivées par la lutte contre la migration clandestine, la criminalité internationale et le trafic de drogue. Moins officiellement, les pays "prospères" de l'Ouest de l'Europe désirent aussi, semble-t-il, tenir à l'écart les pays "sous-développés" et souvent imprévoyants de l'Est. Quelles que soient les motivations de l'Union européenne, la Russie et les autres pays de la CEI vont se retrouver, avec l'élargissement, de l'autre côté de la frontière. L'obligation de visas va avoir des conséquences négatives sur les relations étroites et profitables qui se sont développées ces dernières années entre la Pologne, la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie et leurs voisins de l'Est, relations qui étaient favorisées par l'absence de visas.

Les initiatives actuellement prises par les nouveaux membres de l'Union européenne et par les pays candidats sont motivées par des considérations politiques. Elles ne tiennent pas compte des avantages économiques des coopérations qui existent. Prenons un exemple. Les règles de franchissement des frontières du Nord-Est de l'Europe deviennent de plus en plus strictes. La Russie a aboli à compter du 25 mars 2000 le régime d'entrée sans visa sur le territoire russe, qui permettait depuis février 1993 aux Finlandais de se rendre librement

1)- Vyborg (Viipuri, en finnois), située sur le golfe de Finlande, est une *oblast* (division administrative soviétique) appartenant à la Russie (depuis 1947), tout comme Kaliningrad (anciennement Königsberg), port sur la Baltique, enclavé entre la Pologne et la Lituanie (voir carte p. 7) [NDLR].

2)- *Rossiiskaia Gazeta*, 25 mars 2000.

à Vyborg⁽¹⁾ : si elle a pris cette décision, c'est parce que le régime qu'elle avait mis en place unilatéralement en 1993 n'avait pas entraîné de réciprocité de la part de la Finlande. Le refus de cette dernière d'exempter de visas les habitants de la ville russe découle de son adhésion aux accords de Schengen. Les touristes finlandais qui se rendaient à Vyborg sans visa étaient nombreux (environ 50 000 par an, soit approximativement un cinquième du nombre total des touristes finlandais en Russie) et représentaient un revenu substantiel pour la région et le budget de la Fédération de Russie⁽²⁾. C'est un élément qui n'a pas été pris en compte par les autorités bruxelloises.

LE TOURISME EST PARTICULIÈREMENT TOUCHÉ

Faire partie de l'espace Schengen présente pour les pays candidats un certain nombre d'avantages. Leurs ressortissants pourront notamment avoir accès au marché du travail des pays membres de l'Union européenne. Ces avantages l'emportent, apparemment, sur les inconvénients qui sont, eux aussi, bien réels. La mise en place de régimes de visas risque en effet d'entraîner une réduction importante du tourisme russe en Europe centrale. Les Russes étaient nombreux à visiter les Tatras (Carpates), Budapest, les bords du lac Balaton, Prague, Karlovy Vary, Gdansk, Cracovie, Varsovie, etc. La diminution de ce tourisme va entraîner un manque à gagner important pour les uns comme pour les autres. Certains pays l'ont compris. Les autorités tchèques cherchent ainsi des solutions pour ne pas perdre les touristes russes et les revenus qu'ils génèrent pour le budget de l'État. La municipalité de Karlovy Vary, l'un des grands centres touristiques de la République tchèque, a suggéré de délivrer des visas à la frontière tchèque. L'enjeu est de taille : dans l'état actuel des choses, on a estimé que l'obligation de visas va entraîner une diminution des deux tiers du tourisme russe dans le pays. Les pertes ainsi engendrées dépasseront les revenus générés par l'introduction de visas, estimés à 84 millions de couronnes [environ 15 millions de francs].

L'obligation de visas va par ailleurs compliquer le processus d'intégration des régions occidentales de Russie – en particulier Kaliningrad –, d'Ukraine – les Carpates –, et des pays limitrophes d'Europe centrale. Au cours des années quatre-vingt-dix, l'*oblast* de Kaliningrad (voir note 1) – qui sera, après l'élargissement, une enclave au sein de l'Union européenne – a commencé à sortir de son isolement. Des coopérations bénéfiques ont été nouées avec la Lituanie et les voïvodies [régions administratives polonaises, NDLR] du Nord-Est de la Pologne. Des liaisons ferroviaires, routières et maritimes ont été

créées pour relier ce port de la Baltique à des villes de Pologne. Des entreprises mixtes ont été créées avec des capitaux européens. La plupart des sociétés de ce type créées à Kaliningrad l'ont été avec des participations polonaises, allemandes, lituaniennes, lettones, biélorusses, etc., c'est-à-dire sur une base régionale.

DIFFÉRENTS MODÈLES DE COOPÉRATION RÉGIONALE

Les eurorégions constituent un autre instrument d'intégration régionale. L'eurorégion "Baltique", à cheval sur les territoires du Danemark, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la Russie et de la Suède, fonctionne depuis plus de deux ans. Une autre, baptisée "Soleil", a été créée en juillet 1999 par des municipalités de Kaliningrad, de Lettonie, de Lituanie et de Suède. Elle pourrait être rattachée à l'eurorégion "Néman", à laquelle coopèrent des pouvoirs locaux de Biélorussie, de Lituanie et de Pologne. Des liens de toutes sortes existent en outre au niveau des municipalités et des régions avec le Danemark, la Suède, l'Allemagne et les Pays-Bas. La "Dimension nordique", initiative suscitée par l'Union et qui englobe Kaliningrad, revêt un intérêt particulier. Ce processus d'intégration des régions frontalières risque d'être remis en question par l'introduction des visas Schengen. Celle-ci aura en effet des répercussions négatives sur les relations des régions occidentales de la Russie, de l'Ukraine et de la Biélorussie avec l'Europe centrale, sur les communications, sur l'activité des sociétés mixtes comme sur les coopérations de toutes sortes qui existent entre les pays de la région. Cette évolution va ce faisant entraîner une baisse du niveau de vie des populations de ces régions.

Dans la "Stratégie de développement des relations à moyen terme entre la Russie et l'Union européenne (2000-2010)", définie à l'occasion du sommet Russie-Union européenne du 22 octobre 1999, la Russie a fait un certain nombre de propositions destinées à atténuer les conséquences négatives de l'élargissement³⁾. Afin d'élever le niveau de la coopération transfrontalière et interrégionale, et de développer les régions de part et d'autre de la frontière de la même façon qu'à l'intérieur des eurorégions, elle a proposé d'utiliser des instruments similaires à ceux qu'utilise actuellement l'Union européenne, y compris en matière de visas et de régime frontalier. Elle a également proposé d'encourager les contacts entre les régions russes et européennes afin que les unes et les autres puissent échanger leurs expériences en matière de gestion locale et que les liens humains et économiques se multiplient. Tirer davantage parti de l'initiative la "Dimension nordique" et, d'autre part, de la région de Kaliningrad

3)- Le texte de cette "Stratégie" est publié par le ministère des Affaires étrangères de Russie, *Diplomaticheski Vestnik*, n° 11, nov. 1999 p. 20-28.

À la frontière entre la Russie
et la Lituanie. © Anne Laval.



permettrait d'aller dans le même sens. La question de Kaliningrad, étant donné sa position géographique, est particulièrement importante. L'élargissement ne doit pas se faire au détriment des intérêts de cette région, qui doit rester dans la Fédération de Russie. Il faut au contraire la transformer en région "pilote" et la mettre au service de la coopération entre la Russie et l'Union européenne.

DE FÂCHEUSES CONSÉQUENCES POUR LE COMMERCE ET L'ÉMIGRATION

Les pays d'Europe centrale ont un intérêt objectif à maintenir, au niveau régional, une coopération économique et commerciale avec leurs voisins de l'Est. Or, leurs obligations à l'égard de l'Union européenne vont perturber cette coopération. Prenons l'exemple de la Hongrie. Soucieux d'activer le développement des régions défavorisées de l'Est du pays, dans lesquelles sévit un chômage important, le gouvernement hongrois a accordé un certain nombre d'avantages aux sociétés étrangères qui investissent dans cette région. À ces fins, il a, entre autres, mis sur l'atout que constitue la proximité de la Roumanie, de l'Ukraine et de la Russie, proximité qui permet de faire appel à leur main-d'œuvre. Les liens qui se sont développés ces dernières années sont profitables aux deux parties. Avec le temps, ils jouent un rôle non négligeable dans l'essor économique de ces régions, comme de celles des autres voisins d'Europe centrale, et ils contribuent à résoudre les problèmes quotidiens des populations russe et ukrainienne. Dans ce contexte, on ne peut que regretter l'introduction de visas, qui va limiter la migration de main-d'œuvre et l'accès au marché du travail des pays d'Europe centrale et orientale, ce qui aura de part et d'autre des répercussions négatives. Les résultats d'enquêtes qui ont été réalisées en Biélorussie et en Ukraine montrent en



N° 1230 - Mars-avril 2001 - 77

EUROPE, OUVERTURES À L'EST

outre que la limitation de la migration temporaire pourrait provoquer une augmentation de l'émigration⁽⁴⁾.

L'activité commerciale va chuter, en particulier dans l'industrie légère et l'industrie alimentaire, secteurs où certains des nouveaux États indépendants demeurent un débouché important pour la Slovaquie, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque. Cela concerne

surtout les classes moyennes et les dirigeants de PME, le dynamisme de leur activité étant étroitement lié aux possibilités de circulation qui découlent de l'absence de visas, aux relations de voisinage qui se sont établies, et à la facilité d'accès au territoire de leurs voisins. Les régions occidentales de l'Ukraine risquent d'être particulièrement touchées⁽⁵⁾. L'impact de l'élargissement sur le commerce informel, qui est une source importante de revenus, sera, lui aussi, très sérieux. Pour ceux qui vivent du commerce "de valise", la nouvelle frontière Schengen pourrait être dramatique.

L'introduction d'un nouveau régime de visas va, enfin, rendre encore plus compliqués les contacts entre les minorités ethniques vivant dans les nouveaux États indépendants et leur patrie historique. Des milliers de Russes d'origine lituanienne et polonaise vivent à Kaliningrad. Ces dernières années, la Lituanie et la Pologne ont mis en place à leur intention des réseaux d'aide et de coopération qui ont contribué à améliorer leurs conditions de vie. Les contacts avec les diasporas, qui favorisent en règle générale le renforcement des relations entre les pays de résidence et d'origine de ces populations, sont cependant liés à l'ouverture des frontières et à la suppression des divers obstacles administratifs et diplomatiques. Si des conditions particulières en matière de circulation et de résidence dans leur pays d'origine ne sont pas offertes aux minorités ethniques des nouveaux États indépendants, la nouvelle frontière sera inévitablement source de ruptures.

LA MAIN-D'ŒUVRE ILLÉGALE, UNE SOURCE DE REVENUS IMPORTANTE

Les dirigeants européens justifient l'introduction d'un régime de visas par la nécessité de limiter la migration clandestine, source de criminalité. Les problèmes sont réels, mais ils ne sont pas tous de



Dans les rues
de Saint-Petersbourg.
© Anne Laval.

4)- Cf. Janna Zaiontchkovskaia (dir.) *Migratsionnaia situatsia v stranakh SNG* [La situation migratoire des pays de la CEI], Centre d'études des problèmes de la migration forcée dans la CEI, Moscou, 1999, p. 105.

5)- *Zerkalo Nedeli* (Kiev), n° 21, 27 mai 2000.

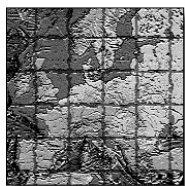
même nature. Prenons le cas des Ukrainiens, qui sont en effet nombreux à travailler clandestinement en Europe centrale. En République tchèque, selon la presse ukrainienne, ils seraient entre 150 000 et 300 000 (ce sont en majorité des hommes de vingt à trente-cinq ans, employés dans le bâtiment ou qui sont des commerçants "de valise"). Le discours tchèque quant à la nécessité d'introduire des visas pour lutter contre la mafia ukrainienne est jugé injuste par les Ukrainiens. L'objectif, à leur avis, devrait plutôt être de régulariser cette main-d'œuvre clandestine et de lui donner des conditions normales de travail. La main-d'œuvre venant d'Ukraine, de Russie ou d'autres pays de la CEI est économiquement très profitable pour les pays d'Europe centrale. La régularisation de ce travail serait une source de revenus pour l'État.

Actuellement, ce sont les bureaucrates corrompus qui en tirent profit. Il a ainsi été estimé qu'un ouvrier non qualifié travaillant dans le bâtiment en République tchèque générerait un revenu mensuel d'environ 600 dollars : la moitié de cette somme va à l'employeur tchèque, 100 \$ à l'intermédiaire ukrainien,

100 \$ aux fonctionnaires tchèques et seulement 100 \$ à la personne qui travaille. Il a aussi été estimé que la contribution de cette main-d'œuvre ukrainienne à l'économie tchèque était au minimum d'un demi-milliard de dollars par an⁽⁶⁾. Quant à la mafia russe dans ce pays, le nouveau régime de visas n'a pas enrayé les incidents, dont les victimes sont d'ailleurs presque toujours les Russes eux-mêmes, touristes ou migrants. Dans la majorité des cas, il n'a pas entravé l'activité des criminels qui ont réussi soit à obtenir des visas tchèques, soit à continuer à résider clandestinement sur ce territoire.

DES EFFORTS CROISSANTS DANS LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE MIGRANTS

C'est un problème tout à fait différent que celui des migrations de transit, en l'occurrence de personnes en provenance de "pays tiers" qui passent à travers la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie pour aller en Europe centrale et occidentale. Ils seraient entre 700 000 et 1,5 million en Russie et entre 150 000 et 300 000 en Biélorussie. En Ukraine, ils sont particulièrement nombreux dans les régions occidentales : en 1998, plus de 40 % des 5 176 étrangers expulsés d'Ukraine l'ont été de la région des Carpates orientales⁽⁷⁾. La migration de transit en provenance de "pays tiers" est un problème réel et grave, à la



Actuellement, ce sont les bureaucrates corrompus qui tirent profit de la contribution de la main-d'œuvre ukrainienne à l'économie tchèque. Quant à la mafia russe, dans la majorité des cas le nouveau régime de visas n'a pas entravé son activité.



6)- *Polityka i Koultoura* (Kiev), n° 19, 26 mai-1^{er} juin 2000, pp. 20-21.

7)- *Pravo Oukrainy*, n° 3, 2000, p. 98.

fois pour l'Union européenne et pour les pays de la CEI. Ces derniers n'ont pas, pour le moment, les moyens législatifs et matériels leur permettant de le combattre. En 2000, l'Ukraine a commencé à se doter d'une législation allant dans ce sens. Elle a notamment amendé son Code pénal afin de pouvoir punir les trafiquants de migrants⁸⁾. La Russie et la Biélorussie s'efforcent, elles aussi, de trouver des solutions à ce problème. Moscou espère beaucoup qu'une coopération avec l'Union européenne va pouvoir se développer dans ce domaine. La lutte contre ce fléau ne peut en effet être efficace que si les pays du continent européen définissent une approche commune.

L'ouverture à l'est de l'Union européenne aura un impact négatif pour les nouveaux États indépendants, en particulier au niveau régional. Cependant, pour la Russie, "à quelque chose malheur est bon". L'une des conséquences possibles des restrictions à l'entrée dans l'espace Schengen pourrait être de repousser la main-d'œuvre ukrainienne vers ce pays. Les Ukrainiens sont déjà très nombreux à travailler en Russie : ils constituent la majorité des étrangers qui y ont obtenu un permis de travail (62 900 en 1999, employés dans le bâtiment, dans l'industrie, en particulier dans l'industrie minière, dans les transports et dans l'agriculture). À cette présence officielle s'en ajoute probablement une autre, clandestine, qui est certainement plus importante encore. Les recherches menées par le laboratoire des migrations de l'Institut de prévisions économiques de Moscou montrent que cette main-d'œuvre est bon marché, qualifiée, expérimentée, disciplinée et peu exigeante, et qu'elle apporte une contribution non négligeable à l'économie russe⁹⁾. ★

Traduit du russe par ISM-TI et Anne de Tinguy

8)- *Inostranets*, n° 22, 13 juin 2000.

9)- Goskomstat de Russie, *Rossia v tsifrakh* [La Russie en chiffres], Moscou, 2000 p. 83 ; *Moskovskii Komsomolets*, 17 mars 2000.



Irina Pribytkova, "Les nouveaux flux migratoires en Ukraine"
Dossier *Migrants, réfugiés, Tsiganes d'Est en Ouest*,
n° 1205, janvier-février 1997

Anne de Tinguy, "Réfugiés en Russie, reflets d'un monde en désarroi"
Dossier *Réfugiés et demandeurs d'asile*, n° 1198-1199, mai-juin 1996

Janna Zaiontchkovskaia et Galina Vitkovskaia,
"Réfugiés en Russie"

Andrei Kortunov, "La fuite des cerveaux : le cas de l'ex-URSS"
Dossier *Les migrations Est-Ouest*, n° 1155, juin 1992

