

**Les dilemmes engendrés par les politiques frontalières de l'Union :
l'exemple des minorités hongroises**

par Heather Grabbe, Wolfson College,
Université d'Oxford, Royaume-Uni

La réglementation de l'espace Schengen en matière de visas et de contrôles aux frontières se met en place dans les pays d'Europe centrale et orientale. Une adaptation parfois anticipée, et qui ne va pas sans créer des dilemmes pour certains pays candidats à l'adhésion. La Hongrie est un exemple représentatif du problème. En effet, en l'état, la nouvelle réglementation reviendra à limiter l'entrée sur le sol hongrois des minorités magyares vivant dans les pays voisins. On ne peut ignorer les conséquences graves, d'ordre humain mais aussi économique, de cette situation qui pourrait avoir des répercussions pour la stabilité de toute la région si l'Union ne songe pas à une approche plus globale du problème.

La politique menée par l'Union européenne dans les pays de l'Est depuis 1989 a pour objectif principal la stabilisation de l'Europe centrale et orientale, avec des méthodes similaires à celles qui ont été employées avec succès en Europe occidentale ces cinquante dernières années. L'Union européenne a ainsi encouragé l'intégration régionale, dans le but de réduire les disparités socio-économiques et de promouvoir la cohésion sociale pour que les tensions s'amenuisent. Cette intégration régionale vise aussi à favoriser la résolution pacifique des différends bilatéraux et les relations de bonne entente entre pays voisins, d'une part en conditionnant leur adhésion à l'UE, d'autre part en soutenant financièrement et politiquement les rencontres intergouvernementales et les initiatives transnationales telles que les eurorégions.

Ces objectifs, toujours présents dans la stratégie d'élargissement de l'Union, sont contrecarrés par d'autres politiques développées en parallèle. Les politiques de l'UE en matière de frontières créent de nouvelles barrières pour les déplacements des personnes et des biens, mais ces barrières entravent le commerce et les investissements – pourtant essentiels pour l'intégration régionale – entre les pays candidats à l'élargissement et ceux qui ne le sont pas. Le risque serait d'aboutir à ce que les pays d'Europe centrale et orientale (Peco) bénéficient de cette intégration dans le bloc d'Europe de l'Ouest, riche, au détriment des relations avec leurs voisins de l'Est, pauvres. Même si une telle situation semble ne pas gêner la plupart des responsables politiques en Europe centrale, il n'en reste pas moins que l'acceptation des clauses de l'UE brouille les cartes, en raison des conséquences imprévues sur les relations interrégionales. En outre, ce problème ne concerne pas uniquement les Peco. À l'aube de l'élargissement, la sécurité de toute l'Europe dépend de la capacité de l'Union à prévenir les risques d'isolement des pays pauvres et politiquement instables.

Il convient de mentionner aussi le problème, d'une portée politique plus importante encore, de la limitation de la liberté de circulation des ressortissants des Peco. Pour "*l'Est kidnappé*"⁽¹⁾, le droit de voyager en Europe de l'Ouest est l'un des bénéfices majeurs de la libéralisation consécutive à la chute du Mur. Ce droit constitue un symbole important de l'acceptation des pays anciennement communistes au sein de l'Europe. Ainsi, l'obligation de visas qui a été maintenue cette dernière décennie pour les Bulgares et les Roumains (mais qui ne concerne pas les autres candidats à l'élargissement) semble faire d'eux des citoyens de deuxième classe, et ce surtout depuis qu'ils ont

rejoint les négociations en 2000. De même, restreindre durablement la liberté des ressortissants des pays candidats de s'installer et travailler dans l'Union après l'adhésion – comme cela a été demandé par certains États membres – serait synonyme, pour les futurs États membres, d'une adhésion de second classe.

De pressions en compromis

L'Union européenne a déjà activement exporté vers les pays candidats sa technologie et ses pratiques de contrôle aux frontières, ainsi que les nouvelles méthodes communes relatives au traitement des demandes d'asile et des réfugiés. Le prochain point sur l'agenda communautaire est l'exportation de sa politique de visas, même si cette question est beaucoup plus controversée, car cela entraînera inmanquablement la rupture des liens socio-économiques entre les pays candidats et les autres. Non seulement la politique frontalière de l'UE touche de plein fouet la souveraineté retrouvée de ces États, mais elle affecte également leurs relations extérieures : l'adoption du régime de visas commun de la zone Schengen implique l'introduction de visas pour les ressortissants des États voisins, et donc des effets concomitants sur les relations bilatérales. Les dirigeants des Peco n'ont cessé d'affirmer qu'il ne voulaient pas voir de telles mesures dresser de nouvelles barrières entre leurs populations, mais la priorité donnée aux demandes de l'UE a créé de réels dilemmes pour les responsables politiques dans ces pays. Derrière la rhétorique, fréquemment employée, du "refus de construire un nouveau rideau de fer", réside toute une série de compromis complexes ; chaque pays tente de naviguer entre les pressions de l'UE et les autres nécessités politiques, tant intérieures qu'extérieures.

Pour la Hongrie, ces dilemmes se sont posés avec une acuité toute particulière, étant donné l'héritage historique de ce pays. Le territoire hongrois a été considérablement réduit à l'issue des deux dernières guerres mondiales, et une importante partie de la population magyare s'est trouvée contrainte de vivre hors de ses frontières actuelles. La mise en place d'un contrôle douanier renforcé et de restrictions plus importantes sur les entrées en Hongrie a donc des conséquences tant pour cet État que pour les pays frontaliers. Outre les implications de l'extension de la zone Schengen, c'est aux difficultés de la Hongrie que nous nous intéressons plus particulièrement dans cet article.

L'extension de la zone Schengen à l'Est

L'Union européenne a un impact majeur sur les réglementations frontalières au sein des pays d'Europe centrale et orientale, notamment en raison du développement limité de leurs politiques migratoires avant 1989. Les pays du Pacte de Varsovie n'avaient pas de politiques migratoires en tant que telles puisque le plus important pour eux était d'empêcher ou de contrôler l'émigration de leurs habitants ; parallèlement, les demandes d'entrée émanant de ressortissants de pays tiers n'étaient pas véritablement significatives. Le transfert global de la politique frontalière de l'UE à ces pays a donc comblé les lacunes institutionnelles léguées par le communisme. Les douaniers ont dû s'adapter à une nouvelle mission : empêcher des étrangers d'entrer au lieu d'empêcher des compatriotes de sortir. La sécurité intérieure est une question potentiellement explosive parce qu'elle concerne de nombreux aspects particulièrement sensibles des politiques nationales, tant au sein de l'UE que pour les pays candidats. Dans les Peco, on craint que la mise en place de frontières "Schengen" avec des voisins problématiques comme l'Ukraine, Kaliningrad (qui fait partie de la Russie) et la Croatie ne vienne bouleverser l'équilibre précaire des relations entre les États et mettre un frein à l'intégration économique transfrontalière.

Alors que l'UE fait pression sur les États candidats pour qu'ils imposent des visas aux pays voisins, le marché (durcissement des frontières extérieures contre libre circulation des ressortissants des Peco) devient de plus en plus difficilement acceptable, même si pour le moment les dirigeants

politiques demeurent attachés à l'intégration au sein de l'UE. Modifier le statut et la porosité des frontières extérieures pourrait réveiller nombre de différends frontaliers bilatéraux non résolus entre des pays candidats (par exemple entre les Républiques tchèque et slovaque, entre la Hongrie et la Roumanie), mais également entre des pays candidats et des pays membres (l'Allemagne et la République tchèque) ou entre candidats et non-candidats (Pologne et Ukraine, Roumanie et Moldavie).

L'impact des politiques frontalières à ce jour

Conséquence immédiate des politiques frontalières communautaires sur les Peco sont la dégradation des relations bilatérales et de l'intégration économique régionale, ce qui a d'importantes répercussions sur la stabilité et la sécurité de toute la région. L'introduction des politiques frontalières et des régimes de visas agencés par l'Union a notamment amoindri les capacités des acteurs locaux et régionaux à coopérer sur toute une série de questions sensibles, qu'il s'agisse des relations avec les minorités, des migrations, des infrastructures économiques locales ou des questions institutionnelles.

Mais les pays d'Europe centrale et orientale ont tiré certains avantages de la politique frontalière Schengen, grâce au processus d'adhésion : l'instauration d'une politique commune de visas dans la zone Schengen implique que les ressortissants de neuf de ces dix pays peuvent voyager sans visa dans les pays de l'espace Schengen (pour une durée n'excédant pas 90 jours sur une période de six mois). L'harmonisation dans le cadre de Schengen a éliminé les disparités en matière de visas entre les Peco, et le 1^{er} juillet 1999, les dix pays de l'espace Schengen ont signé des accords bilatéraux de suppression de visas avec les huit pays candidats inscrits sur la "liste blanche" des visas de l'UE. Toutefois, les pays candidats n'ont pas tous tiré bénéfice de la reprise des mesures communautaires en matière de frontières. Le traitement réservé aux ressortissants des différents pays candidats n'est pas uniforme : neuf des dix pays n'ont désormais plus besoin de visas dans l'UE, par contre la Roumanie doit figurer jusqu'en 2000 sur la "liste noire" des visas de l'Union⁽²⁾. En outre, certains pays de l'UE maintiennent des régimes différents : le Royaume-Uni et l'Irlande imposent un visa aux ressortissants slovaques depuis 1998, suite à l'afflux de citoyens slovaques d'origine rom demandant l'asile au Royaume-Uni⁽³⁾, tandis qu'à la fin 1999, la Finlande a imposé des visas pour les mêmes ressortissants.

Un phénomène d'anticipation

Les politiques frontalières de l'Union européenne affectent les relations entre les Peco de par leur impact sur la structure du commerce et des investissements entre les pays candidats et ceux de la Communauté des États indépendants. L'application de la réglementation communautaire en matière de visas freinera inévitablement l'intégration économique et les coopérations bilatérales entre les pays "retenus" et les pays "exclus" du processus d'adhésion. Du fait de l'exportation de sa réglementation frontalière, Schengen étend son ombre bien au-delà de ses membres, et même au-delà des pays candidats. L'instauration de contrôles de type Schengen aux frontières des Peco est notamment due à un phénomène d'ajustement par anticipation de la part des pays candidats. Cette forme d'adaptation – par laquelle les pays candidats prennent à leur compte ce qu'ils perçoivent comme étant des normes communautaires avant même d'y être officiellement contraints – est de plus en plus marquée depuis trois ans. En effet, même les pays non candidats sont influencés par le modèle Schengen : le ministre ukrainien des Affaires étrangères annonçait en mars 1999 l'instauration d'une nouvelle réglementation de visas, similaire à celle des pays signataires de Schengen, et l'intention de satisfaire aux critères communautaires relatifs aux frontières⁽⁴⁾.

Outre les critères formels d'adhésion définis dans les textes de l'UE, les pays candidats font l'objet de pressions bilatérales dues à l'expansion de l'espace Schengen au sein de l'UE jusqu'à leurs frontières occidentales. L'ancien rideau de fer a été remplacé par la frontière extérieure de cet espace lorsque l'Autriche et l'Italie ont commencé à appliquer cet accord à leurs frontières entre octobre 1997 et avril 1998. Craignant les répercussions des nouveaux contrôles sur les relations transfrontalières, les autorités douanières slovènes ont agi par anticipation et ont persuadé le gouvernement de mettre en place des contrôles d'identité et douaniers de type Schengen à la frontière croate. Leur objectif était de convaincre les autorités italiennes et autrichiennes que Schengen était en vigueur aux frontières non communautaires de la Slovénie, permettant ainsi une approche plus souple de la part des États membres à leurs frontières avec ce pays, et ce même après la pleine application de Schengen le 1^{er} avril 1998. Leur objectif n'a été qu'en partie atteint : il y a toujours de longues files d'attente aux frontières autrichiennes et italiennes et, autant pour la Slovénie que pour la Hongrie, les nouvelles frontières Schengen ont largement ralenti la circulation et perturbé les échanges commerciaux.

Le casse-tête hongrois

Pour la Hongrie, le problème principal vis-à-vis de Schengen est l'impact de la réglementation communautaire sur l'entrée des ressortissants d'origine hongroise vivant dans les pays voisins. Ces "minorités extérieures" représentent près de trois millions de personnes, un nombre très important par rapport aux dix millions d'habitants que compte la Hongrie. Actuellement, les "Hongrois ethniques" qui vivent en Roumanie, en Slovaquie, en Ukraine ou dans l'un des pays de l'ex-Yougoslavie peuvent se rendre et travailler en Hongrie sans visa. Garantir le bien-être de ces communautés est l'un des principes fondamentaux de la politique étrangère magyare, et cette question est au cœur de ses relations bilatérales avec les États voisins. En outre, une bonne partie du commerce et des investissements transnationaux hongrois dépend des liens familiaux et culturels avec les communautés de la diaspora, et les migrations pendulaires vers la Hongrie permettent de faire vivre de nombreuses familles dans les pays voisins plus pauvres.

Jusqu'ici, la Hongrie a résisté aux pressions des États membres de l'UE quant à la mise en place d'un système de visas touristiques pour les pays limitrophes. Toutefois, les autorités admettent peu à peu l'idée que l'Autriche (le seul État membre de l'UE ayant une frontière commune avec la Hongrie) ne supprimera pas ses contrôles tant qu'elle n'aura pas la garantie que des citoyens de pays tiers – notamment des pays pauvres à l'est de la Hongrie – ne pourront plus entrer librement dans ce pays. Il y a un consensus en Hongrie quant à la nécessité de trouver une solution à ce problème, mais pas quant à la solution elle-même.

Plusieurs propositions ont ainsi été avancées pour régler la question de l'admission sans visa des "Hongrois ethniques". L'une d'entre elles consiste en un "visa national" permettant aux citoyens des pays voisins de séjourner – en Hongrie seulement – jusqu'à 90 jours⁽⁵⁾ ; mais cette solution supposerait un système de contrôles à la frontière austro-hongroise également. Autre possibilité qui a fait l'objet de nombreux débats, la délivrance d'un visa de longue durée (valable par exemple dix ans) pour ces ressortissants étrangers d'origine hongroise. Le Parti indépendant des petits cultivateurs – qui est membre de la coalition gouvernementale – a demandé que leur soit accordée la double citoyenneté, mais le parti au pouvoir, le FIDESZ-MPP, a pour l'heure rejeté cette demande⁽⁶⁾. Le gouvernement craint que l'octroi de la double citoyenneté à des millions de "Hongrois ethniques" ne soit la cause de difficultés tant légales que politiques (sur le plan du droit par exemple, il est difficile d'établir des critères pour définir les "Hongrois ethniques"), sans compter qu'un tel traitement de faveur pourrait attirer le ressentiment à l'encontre des ressortissants d'origine hongroise vivant en Roumanie⁽⁷⁾.

Le problème des eurorégions

Même si la Hongrie n'est pas tenue d'imposer des visas à ses voisins avant son adhésion à l'Union, le renforcement des contrôles frontaliers insufflé par l'UE a des répercussions sur le commerce et les investissements transfrontaliers. Depuis le 1^{er} septembre 1999, toute personne (hongroise ou étrangère) franchissant la frontière dans un sens ou dans l'autre devait être fichée (les données devant être conservées durant 90 jours), ce qui causait d'importantes files d'attente aux postes-frontières hongrois⁽⁸⁾ et, de plus, a compliqué inutilement les relations roumano-hongroises peu de temps avant des élections cruciales en Roumanie.

Au cours de l'automne 1999, le gouvernement hongrois s'est finalement engagé à adopter le régime de visas de l'Union et à introduire un système de contrôles de type Schengen à ses frontières⁽⁹⁾. Les contrôles aux frontières avec la Slovaquie et la Slovénie, autres pays candidats, ne doivent être instaurés que si l'UE les juge nécessaires, ce qui est peu probable dans la mesure où l'UE a elle-même instauré un système bilatéral de suppression des visas avec ces pays. En revanche, la situation est tout à fait différente pour les pays limitrophes non candidats et pour la Roumanie. C'est en Roumanie que vit la plus importante minorité "extérieure" hongroise (plus de 1,6 million de "Hongrois ethniques"). Budapest souhaite que l'Union européenne supprime les visas pour les Roumains avant que la Hongrie ne rejoigne l'UE. Or, même si cela est possible, c'est une solution que l'on ne peut pas envisager dans le cas de l'Ukraine et des pays voisins non candidats de l'ex-Yougoslavie, et le problème subsistera après l'adhésion de la Hongrie.

Le système de visas aura également des répercussions négatives sur les initiatives de coopération régionales soutenues par l'UE. L'eurorégion des Carpates (qui couvre des régions frontalières en Hongrie, en Moldavie, en Roumanie, en Slovaquie et en Ukraine) est un exemple de réussite en matière de coopération régionale, dans une zone de très vaste diversité ethnique et de tensions potentielles qui a reçu un soutien financier substantiel et des encouragements politiques de la part de l'UE. Actuellement, les ressortissants des pays membres de cette eurorégion peuvent s'y déplacer sans passeport, mais cette réglementation devra prendre fin avec la mise en place des contrôles Schengen par les pays candidats – à commencer par la Hongrie. Cela aura des conséquences dramatiques sur le commerce transnational, et sur la migration de travail pendulaire vers la Hongrie, qui fait vivre, comme nous le disions plus haut, de nombreux ressortissants d'origine hongroise installés dans les pays voisins.

Développer une approche régionale globale

Les frontières Schengen ont dessiné des cercles qui excluent ou incluent les différents pays de cette région. Ces nouvelles lignes de partage sont, on l'a vu, porteuses de perturbations entre les pays candidats et leurs voisins immédiats, notamment à cause de leurs effets sur la circulation des populations et des marchandises, sur les investissements, sur les liens familiaux ou encore sur la coopération transnationale. Les perturbations qui s'annoncent pourraient avoir de graves conséquences pour les minorités de ces régions, dans la mesure où celles-ci sont dépendantes des réseaux qui se sont établis entre ces pays. Afin d'atténuer les conséquences de sa politique frontalière, l'Union européenne doit adopter une stratégie régionale plus réfléchie, qui ne traite pas les questions d'adhésion comme un fait totalement indépendant des politiques existantes dans cette vaste zone que constituent les pays d'Europe centrale et orientale.

Les politiques élaborées en vue de l'adhésion ont souvent tendance à se confiner aux questions d'harmonisation juridique et aux problématiques immédiates et à court terme des États membres. Il faut désormais accorder une place plus importante à la coordination sur le long terme des politiques relatives aux Peco. Il faut en particulier construire des ponts entre les différents pôles d'élaboration

des politiques communautaires pour assurer la consistance et de la cohérence des messages envoyés à ces pays. Suite au conflit du Kosovo en 1999, la politique des Balkans a dû être repensée, et les responsables politiques de l'Union se sont à nouveau intéressés au développement d'une stratégie globale pour cette zone. Il nous faut maintenant réfléchir à la façon dont les différentes étapes inscrites à l'agenda de l'Union européenne concernant les Peco vont s'ajuster – alors que certains éléments demeurent contradictoires – et à la façon de gérer les tensions inhérentes à cette construction.

La Hongrie – comme les autres pays candidats – devra appliquer la réglementation communautaire à ses frontières si ses citoyens accèdent de plein droit à la libre circulation au sein de l'Union. Cependant, il ne faut pas perdre de vue les effets du renforcement des contrôles sur les relations avec les populations et les économies des pays voisins, vitales pour la stabilité régionale, et par là même pour la “macro-sécurité” de toute l'Europe. Il faut instaurer des contrôles plus sophistiqués aux frontières pour réduire autant que possible les entraves aux échanges commerciaux légitimes et à la circulation légale des personnes, plutôt que de tabler sur des mesures répressives visant à limiter globalement les flux dans l'espoir de réduire la criminalité qu'ils entraînent. Il nous faut désormais développer une approche régionale globale prenant sérieusement en compte ces différentes préoccupations.

- 1)- Expression utilisée par Milan Kundera dans “Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale”, article initialement paru dans *Le Débat*, n° 27, novembre 1983.
- 2)- La Commission européenne avait recommandé le 26 janvier 2000 que les restrictions de visas concernant les Bulgares et les Roumains soient levées. Depuis le 1^{er} décembre 2000, les Bulgares sont exemptés de visa de court séjour, tandis que les Roumains y demeurent astreints.
- 3)- La République d'Irlande demande également des visas aux ressortissants slovaques car sa frontière ouverte avec l'Irlande du Nord implique qu'elle doit suivre la réglementation britannique en matière de visas.
- 4)- Communiqué du ministre ukrainien des Affaires étrangères, rapporté par la radio ukrainienne le 10 mars 1999 (BBC).
- 5)- Proposition de Zsolt Németh, secrétaire d'État aux Affaires politiques auprès du ministre des Affaires étrangères, rapporté par la radio hongroise le 3 juin 1999 (BBC).
- 6)- Reportage de la radio hongroise le 20 février 1999 (BBC).
- 7)- Janos Martonyi, ministre hongrois des Affaires étrangères, interview à la radio hongroise, 5 janvier 1999 (BBC).
- 8)- Selon l'hebdomadaire économique hongrois *HVG*, 4 septembre 1999, n° 99/35.
- 9)- Engagement pris dans le mémorandum hongrois sur les cinq derniers rounds de négociations soumis à l'UE le 29 novembre 1999, selon *HVG*, 6 janvier 1999, n° 99/42.
- 10)- Janos Martonyi, ministre hongrois des Affaires étrangères, conférence de presse à Budapest, 26 novembre 1999, selon *Bridge News*, paru le même jour.