

LA POLOGNE EN EUROPE AU DÉBUT DU XXI^E SIÈCLE : À LA CROISÉE DES CHEMINS ?

Jan Misiuna, Marta Pachocka

La Découverte | « [Hérodote](#) »

2017/1 N° 164 | pages 145 à 162

ISSN 0338-487X

ISBN 9782707194480

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-herodote-2017-1-page-145.htm>

Pour citer cet article :

Jan Misiuna, Marta Pachocka « La Pologne en Europe au début du xxi^e siècle : à la croisée des chemins ? », *Hérodote* 2017/1 (N° 164), p. 145-162.
DOI 10.3917/her.164.0145

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La Pologne en Europe au début du XXI^e siècle : à la croisée des chemins ?

*Jan Misiuna et Marta Pachocka*¹

Le « Cœur de l'Europe »², titre de l'ouvrage de Norman Davies, historien britannique, correspond généralement à la représentation historique de la Pologne qu'on a surtout à l'ouest de l'Europe. L'ambiguïté du titre ouvre la porte à de multiples interprétations. La plus évidente tient à sa situation géographique, et à ce qui en découle – son rôle dans l'histoire du continent européen. Cependant, l'explication de l'importance du rôle de la Pologne dans l'histoire (y compris actuelle) de l'Europe par sa situation géographique est souvent contestée. En examinant les diverses variations autour de l'expression « milieu géographique du continent européen », Iouri Androukovytch, poète et essayiste ukrainien, souligne l'importance de la définition de ce que nous considérons comme l'Europe : si l'on estime que les frontières du continent comprennent tout le territoire de la Russie (l'Europe de Lisbonne jusqu'à Vladivostok), le milieu de l'Europe tomberait quelque part entre Novossibirsk et Krasnoïarsk [Androukovytch, 2006, p. 30]. Ces réflexions sur la Pologne centre de l'Europe ne sont pas anodines. Il s'agit d'un vrai problème : doit-on traiter la Pologne – et bien entendu ses problèmes – comme un pays périphérique, ou bien, au contraire, comme un État central, ce qui signifie automatiquement que ses problèmes nationaux doivent devenir ceux de l'Europe entière ?

Centre ou périphérie ? Ce dilemme affecte directement la politique étrangère polonaise. Le plus facile est d'analyser la sémantique. Pendant toutes les

1. Enseignants-chercheurs, Warsaw School of Economics (SGH).

2. (Titre original : *Heart of Europe*). En France, ce livre de Norman Davies a été intitulé *Histoire de la Pologne* et publié chez Fayard, Paris, 2004.

années 1990, jusqu'à l'adhésion à l'Union européenne en 2004, les partisans de l'intégration européenne en Pologne parlaient de la nécessité de « rejoindre l'Europe », en montrant par ces mots que ce serait un acte d'intégration avec les pays qui constituent le centre de l'Europe, et en même temps indiquant la « périphéricité » de la Pologne. Après l'accession à l'Union européenne cette situation périphérique a confirmé la Pologne dans ce rôle d'État frontalier, là où finit l'Europe unie – et où commence la zone soviétique. En même temps, la taille de la population polonaise et celle de la diaspora polonaise dans les autres États membres, l'économie polonaise et la position géographique entre l'Allemagne et la Russie imposent très clairement la nécessité de jouer un rôle beaucoup plus important à l'intérieur de l'Europe. Centre ou périphérie ? En choisissant tel ou tel positionnement de la Pologne en Europe, les gouvernements successifs déterminaient – parfois inconsciemment – l'orientation de la politique extérieure, et souvent celle de la politique intérieure, y compris de la politique économique.

L'objet de cet article est d'analyser la politique de la Pologne envers l'Union européenne et ses voisins.

La Pologne dans le groupe de Visegrad

En hiver 1991, quand les chefs de trois États, la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, ont signé au château de Visegrad, au nord de la Hongrie, un accord sur la coopération mutuelle dans le cadre de l'initiative politique non institutionnalisée, ils avaient de nombreux points de convergence. Pour les États du triangle de Visegrad – et, depuis 1993, après la scission de la Tchécoslovaquie, les États du groupe de Visegrad (V4) [Paroubek, 2006, p. 14] – c'était non seulement l'histoire commune, le patrimoine culturel ou la situation géographique et la proximité mutuelle qui étaient en jeu, mais aussi des objectifs tels que « la pleine restauration de l'indépendance de l'État, de la démocratie et de la liberté ; l'élimination de toutes manifestations du système totalitaire – sociales, économiques et spirituelles ; l'instauration de la démocratie parlementaire, l'élaboration de l'État de droit, le respect des droits de l'homme et de ses libertés fondamentales ; la création d'une économie de marché moderne ; la pleine participation au système européen politique et économique ainsi qu'au système de sécurité et à la législation³ ».

3. Déclaration sur la coopération de la République fédérale tchèque et slovaque, la République de Pologne et la République de Hongrie dans l'avancée vers l'intégration européenne, d'après The Visegrad Group, *Visegrad Declaration 1991*. < <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412W> (consulté le 28.11.2016).

Au cours des années suivantes, la coopération au sein du V4 continuait avec une intensité variable – de façon intense au début, pour pratiquement s’arrêter vers la moitié des années 1990 –, ce qui n’a pourtant pas empêché les États du groupe d’atteindre les objectifs prévus en termes de politique intérieure et étrangère. Il est ainsi devenu nécessaire d’accepter de nouvelles règles de coopération mutuelle au sein de l’Otan et de l’UE, ce qui a eu lieu en 2004 à Kromeriz en République tchèque. Leur objectif était « le renforcement de l’identité de la région de l’Europe centrale », ayant pour base des projets spécifiques. Les pays du groupe de Visegrad devaient aussi agir ensemble pour améliorer leur intégration au continent européen⁴, tout d’abord au sein du V4, puis de l’UE, de l’Otan et enfin avec d’autres organisations internationales et d’autres partenaires. La coopération au sein du groupe devait concerner, entre autres, sa dimension civique, fondée sur le Fonds international de Visegrad et ses structures, et ensuite la recherche scientifique, la culture, l’infrastructure et l’environnement, la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, ainsi que les problèmes de l’adhésion à l’espace Schengen. Il a été décidé également de souligner l’institutionnalisation des initiatives du V4. Ses éléments les plus importants sont la présidence tournante et l’assemblée annuelle des Premiers ministres à la fin de la présidence⁵.

Quelle fut la coopération entre les États au sein du groupe après l’adhésion à l’Union européenne ? L’évaluation qualitative est difficile, menacée par trop de subjectivité. Il est cependant possible de faire une évaluation quantitative, et notamment une analyse de l’intensité de la coopération entre les États membres du groupe de Visegrad. Cela peut se faire à l’aide d’une étude montrant le nombre de rencontres formelles des représentants d’États membres du V4 (voir le tableau 1). Durant cette période, les États dudit groupe étaient extrêmement actifs (sur ces deux aspects) au cours de l’année d’adhésion à l’Union européenne, ensuite en 2011 – alors que l’on célébrait les vingt ans de coopération au sein du V4, en 2014 et 2015. Les raisons d’intensifier les contacts mutuels dans les années 2014-2015 résidaient avant tout dans la situation intérieure tendue en Ukraine, suivie de l’invasion russe en Crimée et du conflit dans les régions orientales de l’Ukraine, ainsi que dans la crise des migrants et des réfugiés en Europe.

4. The Visegrad Group, *Visegrad Declaration 2004*, <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-1> (consulté le 28.11.2016)

5. The Visegrad Group, *Guidelines on the Future Areas of Visegrad Cooperation*, 12 mai 2004, <http://www.visegradgroup.eu/cooperation/guidelines-on-the-future-110412> (consulté le 28.11.2016).

TABLEAU 1. – LES RÉUNIONS OFFICIELLES DES REPRÉSENTANTS DES PAYS DU V4 ET LES DOCUMENTS COMMUNS PRÉPARÉS DANS LES ANNÉES 2004-2016

Année	Réunions	Documents
2004	47	7
2005	20	8
2006	15	6
2007	21	14
2008	14	10
2009	12	13
2010	11	6
2011	32	15
2012	17	11
2013	14	14
2014	19	21
2015	32	18
2016	14	7

Sources : tableau réalisé par les auteurs sur la base de : The Visegrad Group, *Official Statements and Communiqués*, <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements> ; et The Visegrad Group, *Calendar of Selected Events*, <http://www.visegradgroup.eu/calendar> (consulté le 28.11.2016).

La situation en Ukraine a suscité un intérêt particulier de la part des États du groupe de Visegrad non seulement parce que trois d’entre eux la bordent directement, mais aussi en raison de l’expérience partagée des agressions russes dans le passé. C’est la Pologne qui a prêté la plus grande attention à l’Ukraine. Cela était dû – en dehors de l’importance du conflit et de son contexte – aux principaux documents de programmation de la politique étrangère polonaise. Parmi les « Priorités de la politique étrangère polonaise, 2012-2016 », l’Ukraine a été déclarée « partenaire stratégique » de la Pologne, et les relations avec ce pays ont une « importance particulière ». Cette importance particulière se manifeste par le postulat de base selon lequel « le soutien constant aux aspirations européennes de la société ukrainienne et l’approfondissement des relations Otan-Ukraine constituent l’une des priorités de la politique étrangère polonaise ». À cette occasion, les intervenants se sont mis d’accord sur le fait que « la réalisation de ces aspirations dépendait tout de même d’une bonne coopération bilatérale et de la

mise en œuvre cohérente de réformes internes ainsi que du respect des normes démocratiques européennes par l'Ukraine ». Une telle attitude envers l'Ukraine⁶ constitue l'un des fondements de la politique étrangère polonaise depuis 1989 et n'a, en fait, jamais subi de changements, indépendamment des changements politiques en Pologne⁷. Il est intéressant de noter que, depuis 2009, l'Ukraine est l'un des six pays couverts par le projet politique du Partenariat oriental, qui fait partie du cadre plus large de la Politique européenne de voisinage (PEV) de l'Union européenne. Et c'est la Pologne qui a initié ce partenariat.

Malgré la prise de position commune des États du groupe de Visegrad concernant la situation en Ukraine (reflétée en tout cas au niveau des déclarations politiques), il y a toujours quantité de différences concernant les relations avec certains pays situés plus à l'est. Ce sont les différences dans les relations avec la Russie qui sont les plus importantes. La Pologne dans ses contacts avec la Russie garde une position toujours très prudente – c'est le moins que l'on puisse dire –, laquelle n'est pas partagée par les autres membres du V4. Bien au contraire : leur politique gouvernementale officielle – et en particulier les opinions de certains dirigeants – s'avère beaucoup plus favorable à la Russie comme la position prorusse du président de la République tchèque, Miloš Zeman, ou les contacts économiques intensifs russo-hongrois (comprenant entre autres le financement et l'agrandissement de la centrale nucléaire de Paks en Hongrie, centrale réalisée par Rosatom)⁸.

La position différente de la Pologne envers la Russie s'explique d'abord par leurs expériences historiques respectives : si la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie sont restées dans la dépendance directe de la Russie/URSS uniquement au cours des années 1945-1989, pour la Pologne cette dépendance a duré pratiquement depuis le tournant des XVII^e et XVIII^e siècles, depuis la Diète réduite au silence (dite la « Diète muette ») en 1717, hormis quelques brèves interruptions (1918-1939 et depuis 1989)⁹.

6. Ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne, *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012-2016*, Varsovie, 2012, p. 18.

7. Plus sur la question de la place de l'Ukraine dans la politique étrangère polonaise dans Latosinska [2016, p. 113-132].

8. G. Racz, « It's official: Rosatom backs plans to double Paks capacity », *Budapest Business Journal*, 15 janvier 2014, <<http://bbj.hu>>.

9. Dans le contexte de danger permanent d'une agression russe, et surtout de la guerre hybride, l'une des dernières décisions du ministère de la Défense polonais concernant la création d'un nouveau type de forces armées – les Forces de la défense territoriale. Dans cette nouvelle formation seront admis des bénévoles, qui ne sont pas des soldats professionnels, et qui resteront tout le temps prêts à intervenir en soutien à l'armée régulière mais aussi « pour empêcher les activités antigouvernementales ». En 2019 cette formation devrait compter environ 50 000 militaires

Le deuxième point très important à l'égard duquel les États du groupe de Visegrad ont essayé d'adopter une position commune et unie réside dans l'afflux de migrants et de réfugiés depuis 2014, et le problème de leur répartition entre les États membres de l'UE. Du point de vue des États du V4 – sauf la Pologne –, il était également important d'attirer l'attention des autres États membres de l'UE sur le flux de réfugiés qui arrivent par les Balkans occidentaux. Ce problème était particulièrement important pour la Hongrie – le seul pays du groupe touché pleinement par cette crise des migrants et des réfugiés, en 2015.

Devant la concentration de réfugiés dans un petit nombre de pays membres de l'UE, et par conséquent des dépenses qu'elle pourrait engendrer, la Commission européenne a proposé, dans l'Agenda européen en matière de migration adopté en mai 2015, des mesures d'urgence, immédiates, anticrise, qui incluent, entre autres, la relocalisation des demandeurs d'asile depuis la Grèce et l'Italie ainsi que la réinstallation des personnes ayant besoin d'une protection internationale des pays tiers vers l'UE. Les propositions présentées dans cet agenda ont été par la suite progressivement élargies. Les itérations qui ont suivi ont, cependant, eu peu d'importance pour les pays de Visegrad, ces derniers s'étant, dès le départ, opposés à la nécessité d'accueillir un quota obligatoire de réfugiés. Les pays du groupe ont plaidé pour que chaque pays membre de l'UE déclare lui-même le nombre de réfugiés qu'il acceptera¹⁰. Cette position commune, soutenue par la déclaration conjointe des Premiers ministres des pays du V4 de septembre 2015, confirmée par la déclaration des ministres de l'Intérieur, le 19 janvier 2016, ne s'est pas traduite par des actions uniformes sur le forum des institutions de l'UE, ni par des obligations imposées dans les réglementations adoptées par l'Union européenne. Ainsi, lors du vote sur la décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, les pays du groupe de Visegrad n'ont pas été unanimes : la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie étaient

avec un budget de 1,5 milliard de zlotys (340 millions d'euros). La possibilité d'atteindre ce nombre d'hommes soulève cependant des doutes : pour le moment peu de volontaires se proposent et parmi eux ce sont avant tout des chômeurs (la rémunération mensuelle pour le service est de 500 zlotys), ce qui pourrait compromettre la qualité de capacités opérationnelles des ces forces. Voir A. Radwan, « Obrona Terytorialna Bezrobotnych. MON rekrutuje ochotników bez kwalifikacji », *Dziennik Gazeta Prawna*, 14 décembre 2016.

< <http://praca.gazetaprawna.pl> > (consulté le 22 décembre 2016) ; « Ile zapłacimy za Obronę Terytorialną Macierewicza ? », *Gazeta.pl*, 2 octobre 2016, < <http://wiadomosci.gazeta.pl> > (consulté le 22 décembre 2016).

10. J. Lopatka et T. Jancarikova, « France, central European states oppose quotas in EU migrant debate », Reuters, 19 juin 2015, < <http://www.reuters.com> > (consulté le 2 décembre 2016).

contre, tandis que la Pologne était pour¹¹. Dans le même temps, aucun pays du groupe n'avait rempli les obligations relatives à la relocalisation et la réinstallation des demandeurs d'asile qui lui incombent, par rapport aux États affectés par la crise des migrants et des réfugiés. Chacun le fit à sa manière et à des degrés divers.

L'analyse des actions menées par les pays du groupe de Visegrad montre leur position commune au sujet de la crise des migrants et des réfugiés – et en même temps l'absence de coordination des opérations qu'ils entreprennent. Il en va de même à propos des événements survenus en Ukraine depuis 2014. En effet, il n'y a pas eu de coordination de la politique de ces États vis-à-vis de l'agresseur – la Russie. En outre, le consensus actuel et les mesures prises au sein du forum européen en ce qui concerne les crises des migrants et des réfugiés ou bien le conflit en Ukraine ne peuvent masquer le fait que les pays du groupe de Visegrad n'ont aujourd'hui aucun objectif stratégique commun à long terme. De même, il n'y a parmi eux aucun État qui puisse l'imposer aux autres, et certainement pas la Pologne, malgré l'annonce d'une coopération plus étroite, comme l'avait déclaré le gouvernement polonais actuel¹².

La Pologne face aux crises des migrants et des réfugiés

Les crises des migrants et des réfugiés touchent à divers degrés les pays de l'Union européenne, dont les expériences migratoires ainsi que les politiques migratoires sont différenciées. Évidemment, cela a une grande influence sur les positions officielles adoptées par les différents gouvernements face à la situation de crise et à la tentative d'élaborer une solution à l'échelle de l'UE. Jusqu'à présent, l'efficacité de la politique commune de l'UE en matière de migration et d'asile en situation de crise s'est révélée limitée car, pour certains pays membres, l'approche nationale l'emporte sur l'approche communautaire. Cela provoque le refus d'une partie des actions clés proposées par la Commission européenne dans l'Agenda européen en matière de migration¹³ [Pachocka, 2015, p. 531-557].

11. European Parliament, *Legislation on emergency relocation of asylum-seekers in the EU*, Briefing, octobre 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569018/EPRS_BRI\(2015\)569018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569018/EPRS_BRI(2015)569018_EN.pdf) (consulté le 28 novembre 2016).

12. « Big, bad Visegrad », *The Economist*, 30 janvier 2016, < www.economist.com >.

13. « Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A European Agenda on Migration », Commission européenne, 13 mai 2015, COM (2015) 240 final, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/>

Ainsi, la Pologne refuse d'appliquer deux mesures extraordinaires, à savoir la relocalisation des demandeurs d'asile depuis l'Italie et la Grèce et la réinstallation dans l'UE, à partir de pays tiers, des personnes ayant besoin de la protection internationale.

D'après des statistiques réalisées entre septembre 2015 et début décembre 2016, sur un total de 8 162 personnes relocalisées depuis la Grèce et l'Italie vers d'autres pays de l'UE, la Suisse et la Norvège, la Pologne est l'un des rares pays à n'avoir en fait accueilli aucune personne sur son territoire. Il convient d'ajouter que le nombre global de personnes qui devaient être relocalisées dans un intervalle de deux ans, jusqu'en 2017, s'élevait à 160 000 personnes. La Pologne ne s'est pas non plus engagée dans le programme européen de réinstallation adopté en juillet 2015 par le Conseil. Sur plus de 22 000 cas de réinstallation au sein de l'UE prévus entre 2015 et 2017 (dont ceux prévus dans l'accord de l'UE avec la Turquie de mars 2016), jusqu'à présent, la Pologne n'a réinstallé personne¹⁴.

En même temps, la Pologne demeure, ces dernières années, un pays d'émigration nette. En 2015, le solde migratoire corrigé correspondait à -12 800 personnes. En 2014, la Pologne a été le cinquième pays de l'UE ayant enregistré le plus grand nombre d'émigrants, à savoir 268 300 personnes parmi les 2,8 millions d'émigrants qui auraient quitté le territoire de l'UE. En 2015, le nombre total des demandes d'asile déposées en Pologne par des personnes non originaires de l'UE était de 12 190, ce qui ne constituait que 0,9 % de l'ensemble des demandes pour l'UE-28. En première instance, 3 510 décisions positives ont été délivrées concernant les demandes d'asile entraînant l'octroi au demandeur d'une des formes de protection internationale, soit dans 18 % des cas [Eurostat].

La Pologne a connu des mouvements migratoires plus importants juste après la Seconde Guerre mondiale, mouvements liés au changement des frontières de l'État polonais et aux déplacements des populations à partir de son territoire et vers son territoire. Cependant, le début de la guerre froide a rendu pratiquement impossible l'afflux de populations en Pologne. Entre les années 1949 et 1990, un à trois mille immigrants étaient enregistrés en moyenne chaque année, parmi lesquels dominaient d'une manière ou d'une autre les Polonais. Parmi les rares immigrants étrangers, les plus nombreux étaient des ressortissants de l'Union soviétique et des autres pays communistes, souvent mariés aux citoyens polonais ; il y avait aussi le

background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (consulté le 28 novembre 2016).

14. «Relocation and Resettlement – State of Play», Commission européenne, 6 décembre 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/update_of_the_factsheet_on_relocation_and_resettlement_en_0.pdf.

cas d'étudiants venant d'Union soviétique, de Bulgarie et du Vietnam ; et enfin des demandeurs d'asile d'obédience procommuniste (plus de 13 000 personnes venant de Grèce dans les années 1948-1950). Malgré tout, le régime de la République populaire de Pologne n'était pas favorable à des migrations plus importantes. Différentes formes d'afflux de populations en Pologne étaient bloquées et réduites au minimum [Górny, Grabowska-Lusińska, Lesińska, Okólski, 2010, p. 34-36]. La transformation du système politique en Pologne au tournant des années 1980 et 1990 a constitué une étape cruciale pour la formation du statut migratoire du pays. Puis une autre étape clé a été franchie lors des préparations de l'adhésion à l'UE et de la concrétisation de cette adhésion en mai 2004.

L'adhésion de la Pologne à l'UE en 2004 a contribué à l'importance croissante des migrations étrangères. La Pologne est devenue non seulement un pays d'émigration (de nombreux Polonais sont partis vers les pays d'Europe de l'Ouest, dont l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Irlande), mais également – suite à l'amélioration de la situation économique et sociale – un pays d'immigration à caractère économique, surtout pour les migrants des pays d'Europe de l'Est, dont l'Ukraine. Au cours de ces dernières années, l'immigration de cette partie de l'Europe vers la Pologne est devenue de plus en plus forte, et son caractère a progressivement changé. En effet, dès 2014, on a pu observer un afflux accru de populations ukrainiennes, non seulement pour raisons économiques, mais aussi pour raisons politiques et humanitaires. Le conflit armé à l'est de l'Ukraine y a, bien entendu, contribué.

Parmi les huit routes migratoires vers l'UE surveillées systématiquement par Frontex, on compte trois routes migratoires clés à partir de 2014 : celle de la Méditerranée orientale, celle de la Méditerranée centrale et celle des Balkans occidentaux. Par rapport à ces trois routes principales, la route migratoire orientale vers l'UE, qui comprend les frontières de la Pologne avec l'Ukraine, la Biélorussie et l'*oblast* russe de Kaliningrad, a peu d'importance – en 2015, il n'a été noté que 1 900 cas de franchissements illégaux de la frontière extérieure de l'UE (1 300 en 2014). Il convient d'ajouter que les Afghans, Vietnamiens et Syriens constituaient les trois principales nationalités des migrants irréguliers sur la route migratoire orientale en 2015 [Frontex, 2016, p. 16-17]. Cela appelle un bref commentaire. Les frontières extérieures orientales de l'UE avec la Biélorussie, la Moldavie, l'Ukraine, la Russie, d'une longueur de 6 000 km, sont définies par les frontières des États membres de l'UE suivants : l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la Slovaquie, la Bulgarie et la Roumanie. Dans l'ensemble, l'ampleur de la migration irrégulière sur toutes ces frontières orientales est beaucoup plus faible que sur toute autre route migratoire vers l'UE et ne représente que 0,1 % du total. Jusqu'en 2015, l'Ukraine était le principal pays de transit pour les citoyens de la Communauté des États indépendants (CEI),

principalement des Géorgiens et des Russes, ainsi que pour d'autres migrants irréguliers, avant tout des Somaliens et des Afghans cherchant à atteindre l'UE par ses frontières orientales. En outre, l'Ukraine est également une voie importante pour les migrants de la région du Caucase et des pays d'Asie centrale qui se déplacent vers ou depuis la Russie. Cependant, en 2015, une nouvelle route migratoire semble s'ouvrir : la route dite « arctique », à travers la Russie, vers les frontières terrestres avec la Norvège et la Finlande¹⁵.

L'immigration en Pologne à sa frontière orientale, en provenance des pays non UE, est liée également au « petit trafic frontalier ». Pour les habitants des zones frontalières qui ont souvent besoin de franchir les frontières extérieures de l'Union, il a été instauré un régime spécifique pour le petit trafic frontalier, constituant une dérogation aux principes généraux compris dans le code des frontières Schengen. Il autorise les pays membres à conclure des accords bilatéraux avec les pays hors UE voisins, pour faciliter aux habitants des zones frontalières le franchissement des frontières et la circulation dans les zones désignées sans qu'il soit nécessaire de recourir à des visas Schengen. En décembre 2016, dans le cas de la Pologne, le petit trafic frontalier est appliqué à l'Ukraine et à la Russie, mais, avec cette dernière, les restrictions imposées temporairement en période de sommet de l'Otan à Varsovie et des Journées mondiales de la jeunesse à Cracovie en juillet 2016 restent toujours en vigueur¹⁶. Par contre, en novembre 2016, les États membres de l'UE ont approuvé les voyages sans visa des citoyens de l'UE et d'Ukraine pour des séjours de 90 jours maximum au cours de toute période de 180 jours¹⁷. Ce qui facilite la circulation des migrants entre la Pologne et l'Ukraine.

L'intensification des processus d'émigration en Pologne après 2004, d'une part, l'accroissement démographique naturel négatif et le vieillissement de la population, d'autre part, engendrent une baisse démographique qui s'amplifie. Ceci entraînera un écart encore plus large sur le marché du travail. Paradoxalement, dans un pays qui compte énormément d'émigrés (plus de 2 millions de personnes, dont plus de 1 million depuis 2004) partis surtout pour des raisons économiques, et un taux de chômage relativement élevé (dépassant 10 %), l'importation de main-d'œuvre s'avère indispensable pour assurer le bon fonctionnement de l'économie et la continuité de son développement. Selon les projections démographiques de l'Office central des statistiques de Pologne, dans les décennies à venir la

15. Frontex, *Eastern Borders Route*, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-borders-route/> (consulté le 10 décembre 2016).

16. P. Siegien et D. Karas, « Rząd zlikwidował mały ruch graniczny z Kaliningradem. I uderzył w najbiedniejszych », *Gazeta Wyborcza*, 17 août 2016, < <http://wyborcza.pl> >.

17. « EU approves Ukraine visa-free travel », *EurActiv*, 18 novembre 2016, < <http://www.euractiv.com> >.

population totale se réduira et on notera une perturbation de la structure de la population par âge et par tranches d'âge, et certainement une détérioration de la structure la plus favorable à l'économie. Une analyse plus poussée démontrerait un impact sur le fonctionnement du marché du travail polonais et sur le système de protection sociale. Auquel cas, l'immigration, aussi bien temporaire que permanente, serait de plus en plus perçue comme une solution aux futurs problèmes démographiques et socioéconomiques de la Pologne [Pachocka et Misiuna, 2014, p. 313-344].

Les événements observés depuis la fin des années 1980 ont eu une influence non seulement sur les mouvements migratoires réels, mais aussi sur l'élaboration de la politique migratoire polonaise. Dans les ouvrages consacrés à ce thème au début des années 2000, il était proposé de scinder l'évolution de cette politique en trois périodes : phase d'institutionnalisation (1989-2001), phase d'européanisation (2001-2004) et phase de stabilisation à partir de 2004 [Górny, Grabowska-Lusińska, Lesińska et Okólski, 2010, p. 262-264]. Il semble toutefois que, au regard des nouvelles circonstances nationales (l'arrivée au pouvoir du parti PiS et ses conséquences – crise de la démocratie et des institutions de l'État) et des nouvelles circonstances régionales (crises des migrants et des réfugiés en UE), il convient de déterminer une nouvelle date de clôture pour la phase de stabilisation entre l'année 2014 et l'année 2016.

L'approche officielle des autorités polonaises actuelles face aux questions de migration et de politique nationale dans ce domaine est parfaitement exposée dans le dernier énoncé de Jakub Skiba, secrétaire d'État au ministère des Affaires intérieures et de l'Administration. Dans une interview accordée au « Bulletin sur les migrations » en décembre 2016, il a observé que « la situation migratoire en Pologne et dans le monde a radicalement changé, avant tout à cause de la crise des réfugiés, qui dure depuis 2015, notamment à cause de l'afflux massif des immigrants en provenance du Proche-Orient, de l'Afrique du Nord et de l'Asie centrale. Là-bas, il y a des foyers de conflits, mais actuellement l'immigration provenant de cette région est principalement liée à l'aspect économique. Il y a également un afflux en provenance d'Ukraine vers la Pologne. Tout cela change la perception du phénomène des migrations » [Skiba, 2016, p. 2]. Ceci est la justification des efforts déployés par le gouvernement actuel en vue d'élaborer un nouveau programme migratoire qui remplacera le document d'orientation sur la migration intitulé « La politique de la Pologne en matière de migration – état actuel et actions programmées » rédigé en 2012, dont le plan de mise en œuvre a été approuvé par le Conseil des ministres le 2 décembre 2014.

Comme le déclare J. Skiba, la position du gouvernement de Beata Szydło par rapport aux problèmes migratoires est pragmatique, contrairement à la position du gouvernement précédent, qualifiée d'« idéologique » et inspirée par l'Europe

occidentale. « À notre avis, l'approche idéologique, fondée sur la vision du multiculturalisme et de l'absorption en masse des migrations, est une erreur. Cela a provoqué une grave crise migratoire en Europe, avec des implications sur l'existence même de l'Union européenne (UE), dont témoigne par exemple le Brexit. Il est nécessaire de faire une analyse des intérêts des pays membres de l'UE du point de vue de leur situation économique respective, de leurs besoins démographiques et de nombreux autres facteurs. L'aspect de la sécurité est important, ce qui est nettement visible au regard des dernières attaques terroristes. [...] En Pologne, nous devons créer un programme migratoire qui constituera une certaine vision – inscrite dans le cadre de la politique européenne – du rôle que la Pologne doit jouer en Europe » [Skiba, 2016, p. 2].

En tête des priorités des projets du gouvernement concernant la gestion, au sens large, des migrations en situation de crise des migrants et des réfugiés se trouve la protection des frontières externes, ce qui signifie que la Pologne approuve pleinement l'Agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes (Frontex, après les modifications d'octobre 2016). La deuxième priorité consiste en « une assistance croissante aux réfugiés à l'extérieur, là où ils sont réellement des réfugiés, et non des migrants économiques », exemple au Liban, en Jordanie ou en Turquie. La troisième priorité est l'opposition totale à la relocalisation automatique, qui porte atteinte à la souveraineté des pays de l'UE. La solution de la crise prévoyant la répartition des migrants entre les pays, dans le cadre de la solidarité européenne, est erronée. J. Skiba indique quelques raisons à cela. « En premier lieu, elle est fondée sur un accord tacite enfreignant le droit européen concernant la protection des frontières, du système de Dublin, et en fait de Schengen également. Deuxièmement, en pratique, elle génère ce qu'on appelle un « *pull factor* » et des situations pathologiques, telles que l'énorme trafic des passeurs d'hommes vers l'Europe, qui génère d'immenses profits. Troisièmement, des problèmes sérieux d'intégration se manifestent. Quatrièmement, il y a atteinte aux normes de sécurité. L'attention devrait plutôt se porter sur l'amélioration de la situation dans les pays d'où viennent et où séjournent les réfugiés » [Skiba, 2016, p. 2].

Enfin, selon la position des autorités, la réponse aux défis démographiques de la Pologne doit consister à soutenir la fécondité des femmes et à conduire raisonnablement la politique migratoire. En ce qui concerne cette dernière, « l'Orient proche de nos frontières » devrait constituer la source de ces migrations ; sous-entendu surtout l'Ukraine, et non le Proche-Orient. D'autre part, en ce qui concerne les problèmes économiques de la Pologne, la recherche de solutions ne devrait pas s'appuyer sur le calcul macroéconomique dans l'accueil des migrants, comme dans le cas de l'Allemagne – pays hautement développé –, mais sur la stimulation de l'innovation en économie [Skiba, 2016, p. 2-4].

La Pologne par rapport à l'Union européenne

Pour la Pologne, les Communautés européennes, puis l'Union européenne constituaient, pendant la majeure partie de la période d'après 1989, le point principal de référence, et l'admission dans l'UE, la principale ambition politique. L'adhésion à l'UE était traitée comme prioritaire, et l'enthousiasme pour ce projet était général. Pour illustration, il suffit de consulter les résultats du référendum sur l'adhésion, organisé les 7-8 juin 2003 : 77,45 % des électeurs s'étaient prononcés pour l'adhésion à l'UE, avec une participation de 58,85 %¹⁸, très élevée pour la Pologne. Au bout de treize ans, dont douze années d'appartenance, l'Union européenne ne suscite plus un tel enthousiasme dans la société polonaise : selon les études les plus récentes de l'Eurobaromètre, à peine 47 % des habitants ont une vue positive de l'UE. Les opinions sceptiques par rapport à l'intégration européenne ont nettement augmenté au cours de l'année passée : elles sont en hausse de 8 % par rapport à l'étude d'août 2015, sachant que, d'autre part, on a noté une croissance de 8 points (à 15 %) du pourcentage des personnes dans la société polonaise qui jugent négativement l'UE¹⁹. Toutefois, dans un sondage mené sur la même période (juin 2016), dans lequel on demandait aux sondés comment ils auraient voté dans le cas d'un référendum hypothétique sur la sortie de l'Union européenne (« Polexit »), 77 % des personnes sondées se sont prononcées en faveur de la présence de la Pologne au sein de l'UE. Néanmoins, on notera que l'idée de la sortie de l'Union européenne est plus approuvée parmi les jeunes (18-29 ans) : 27 % auraient voté pour le Polexit²⁰.

Quelle est la cause d'une telle évolution des opinions ? Pourquoi l'idée de l'intégration européenne est-elle moins approuvée par la génération qui, en fait, n'a connu la Pologne que membre de l'UE ? Ce changement d'opinion résulte avant tout de la perception d'une UE inefficace par rapport aux défis internationaux, ce qui est clair si nous relierons les changements d'opinion au calendrier des événements : alors qu'en 2014 encore l'UE prenait des mesures pour calmer la situation en Ukraine et infliger des sanctions à la Russie, et que sa situation interne paraissait stable et sûre, l'année suivante elle a laissé entrevoir l'inefficacité de

18. Panstwowa Komisja Wyborcza, *Referendum ogólnokrajowe w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, <http://referendum2003.pkw.gov.pl/sww/kraj/indexA.html> (consulté le 10.12.2016).

19. Commission européenne, Eurobaromètre Standard 85, juillet 2016, Fiche pays : Pologne, p. 3.

20. P. Pacewicz, « Polexit? Nie! 77 proc. Polek i Polaków wolałoby zostać w Unii », < <https://oko.press/polexit-nie> >, 29 juin 2016.

ces mesures, avec, en plus, la montée des crises des réfugiés et des migrants, ainsi que les attaques terroristes en France et en Belgique²¹. Le parti PiS a très bien perçu ces changements d'opinion, et a présenté une vision de « l'Union européenne comme un organisme soumis à la désintégration inévitable, et en principe condamné à la défaite, du moins dans son caractère actuel » et, conformément à cette vision, a transformé la politique extérieure polonaise [Balcer, Buras, Gromadzki, Smolar, 2016, p. 2]. Cette transformation a un caractère plus profond que la seule réorientation des priorités dans la politique extérieure : elle consiste à renoncer à orienter les actions internes en fonction de l'extérieur, et à adopter les règles de conduite qui restreignent les actions sur la scène internationale aux besoins de la politique intérieure. La prise d'une telle position rend non seulement possible le renforcement du rôle du parti gouvernant du pays par une rhétorique agressive, mais elle limite également les possibilités de la communauté internationale de faire pression sur ce pays : l'ostracisme dans les relations internationales n'a en effet pas d'importance si l'État ostracisé n'attache aucune importance à sa position au plan international.

Le recul des opinions pro-européennes ne provient pas seulement de la peur causée par les crises internationales : celles-ci existaient auparavant, mais l'intégration européenne était alors considérée comme un moyen d'assurer la sécurité du pays. Fait important, les crises et leurs origines (attitude agressive de la Russie et afflux de réfugiés des pays musulmans) ont trouvé en Pologne un terrain favorable avec la montée des opinions nationalistes, montée qu'elles ont renforcée²².

21. Dans le sondage du Centre d'études de l'opinion sociale (CBOS) d'avril 2016, jusqu'à 58 % des sondés partageaient l'opinion selon laquelle la crise migratoire pouvait aboutir à la désintégration de l'UE, contre 43 % six mois plus tôt, voir Centrum Badania Opinii Społecznej, *O kryzysie migracyjnym po zamachach w Brukseli*, Komunikat z Badan nr 69/2016, Varsovie, kwiecień 2016, p. 12, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_069_16.PDF (consulté le 10.12.2016). Par contre, selon l'étude de l'Eurobaromètre, les Polonais ont estimé que l'immigration et le terrorisme étaient les deux problèmes les plus importants de l'UE ; de plus, ils ont bien plus peur des attentats terroristes que l'habitant moyen de l'UE (50 % vs. 39 %), voir Commission européenne, Eurobaromètre Standard 85, *op. cit.*, p. 2.

22. Une autre question se pose sur les origines de cette montée nationaliste en Pologne, qui s'était déjà manifestée avant la crise ukrainienne et avant les crises des réfugiés et des migrations. Il est possible que les raisons se trouvent dans le modèle économique et social adopté, insistant sur la performance économique à l'échelle macroéconomique, et dédaignant les questions de cohésion sociale. Il est important de souligner que c'est le fait d'avoir échoué dans l'élaboration de son propre modèle idéologique et éthique moderne (qui aurait été généralement partagé par la société), qui, face à la crise de l'UE, a laissé comme seule alternative nationale aux valeurs liées à l'UE, la tradition nationaliste, provenant du XIX^e siècle. Voir Krol [2015]. La défiance des jeunes gens à l'égard de l'intégration européenne pourrait être expliquée aussi

L'Union européenne, qui, face au conflit en Ukraine, formulait des mesures contre la Russie avec une certaine prudence, a cessé d'assurer le sentiment de sécurité des Polonais – ce qui, compte tenu de leur histoire avec la Russie, n'a rien d'étonnant. De plus, la décision des principaux pays de l'UE d'assurer un accueil favorable à l'afflux des réfugiés s'est heurtée en Pologne à une incompréhension totale. Malgré la tradition souvent affirmée d'ouverture et de tolérance, l'opinion d'une majorité de la société polonaise envers le monde, est souvent fermée et définie avant tout par le conservatisme moral, par une homogénéité ethnique exceptionnelle en Europe, et par une faible intériorisation des valeurs qui lient formellement les pays membres de l'Union européenne, valeurs telles que la suprématie des droits de l'homme dans l'élaboration de la politique des États [Balcer, Buras, Gromadzki et Smolar, 2016, p. 10-14].

Conclusion

En Pologne, la différence de perspective au sujet des problèmes touchant l'Europe et l'Union européenne ne résulte bien évidemment pas de la seule position géographique. Sont également essentiels les expériences historiques et les déterminants culturels qui y sont liés. Au cours des vingt-cinq dernières années, la politique extérieure polonaise était guidée par la volonté de participer à la vie du continent européen et de sa politique. Il était admis que seul un tel comportement pouvait garantir un développement économique et social durable, ainsi que la stabilité politique. Ce principe s'est toutefois vidé de son sens dans le débat public polonais à mesure que la crise multidimensionnelle se creusait dans l'Union européenne, notamment en présence de crises dans les régions limitrophes de l'Europe. La Pologne, comme nombre d'autres pays européens, s'est trouvée face à un choix et a fait ce choix en se prononçant pour un éloignement du centre « décisionnel » européen, ce qui est lié aussi au fait d'accorder la primauté aux affaires nationales par rapport aux affaires européennes en général. Néanmoins, cela ne signifie pas que cette nouvelle orientation de la politique extérieure et

par la non-réalisation des espoirs mis dans l'UE en ce qui concerne la qualité de vie, dont la raison est le taux de chômage élevé et persistant chez les 15-24 ans, atteignant 18 %, de même que le faible sentiment de sécurité de l'emploi parmi ceux qui en ont un : 52 % des jeunes gens ont des contrats temporaires – tandis qu'en UE ce pourcentage est de 26 %. Voir « Stopa bezrobocia młodych », *Rynek Pracy*, 11 décembre 2016, <http://rynekpracy.org/x/946883> (consulté le 22 décembre 2016) ; Instytut Badań Edukacyjnych, *Bezrobocie wśród polskich absolwentów poniżej średniej dla UE*, 3 janvier 2016, < <http://www.ibe.edu.pl> > (consulté le 22 décembre 2016).

intérieure polonaise bénéficie du soutien général, comme cela était le cas lors de l'intégration européenne il y a quinze ans. Au contraire, la société polonaise est très polarisée. Évidemment il y a ceux qui sont pour l'UE, même si elle connaît une période difficile. Mais il y a aussi ceux qui s'en éloignent par le rejet des valeurs fondamentales communes à l'Europe, en commençant par la démocratie et le respect des droits de l'homme. Les crises bouleversant l'Union européenne – crises politiques et sociales – ont pris en Pologne leur propre forme plus aiguë, auxquelles les institutions démocratiques locales pourraient ne pas survivre.

Bibliographie

Les ouvrages :

- DAVIES N. (2004), *Histoire de la Pologne*, Fayard, Paris.
- GÓRNY A., GRABOWSKA-LUSIŃSKA I., LESIŃSKA M. et OKÓLSKI M. (dir.) (2010), *Transformacja nieoczywista : Polska jako kraj imigracji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Varsovie.
- KRÓL M. (2015), *Byliśmy głupi*, Wydawnictwo Czerwone i Czarne, Varsovie.
- SKIBA J. interviewé par R. STEFAŃSKA et M. SZULECKA (2016), « Pragmatycznie, a nie ideologicznie » – o polityce migracyjnej Polski Jakub Skiba, Sekretarz Stanu w MSWiA, w rozmowie z Renatą Stefańską i Moniką Szulecką », *Biuletyn Migracyjny*, n° 55, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski, Varsovie.

Les chapitres :

- ANDRUCHOWYCZ J. (2006), « Atlas. Medytacja », in POLLACK M. (dir.), *Sarmackie krajobrazy. Głosy z Litwy, Białorusi, Ukrainy, Niemiec i Polski*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec.
- BALCER A., BURAS P., GROMADZKI G., SMOCAR E. (dir.) (2016), *Jaka zmiana ? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu Pis*, Fundacja im. Stefana Batorego, Varsovie.
- LATOSIŃSKA A. (2016), « Ukraina w polityce zagranicznej Polski (2004-2014) », in PIETRASIAK M., STELMACH M. et ŻAKOWSKI K., *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- MISIUNA J. et ZAJĄCZKOWSKI K. (2014), « The euro area crisis : selected problems of institutional solutions. Implications for Poland », in MIZERSKA-WROTKOWSKA M. et ORELLA MARTÍNEZ J. L. (dir.), *Poland and Spain in Contemporary World*, SCHEDEAS, Madrid.
- PACHOCKA M. (2015), « The European Union and international migration in the early 21st century : facing the migrant and refugee crisis in Europe », in LATOSZEK E., PROCZEK M., KŁOS A., PACHOCKA M. et OSUCH-RAK E. (dir.), *Facing the Challenges in the European Union. Rethinking EU Education and Research for Smart and Inclusive Growth (Eulnteg)*, Polish European Community Studies Association – Elipsa, Varsovie.

LA POLOGNE EN EUROPE AU DÉBUT DU XXI^e SIÈCLE : À LA CROISÉE DES CHEMINS ?

PACHOCKA M. et MISIUNA J. (2014), « Problemy demograficzne Polski jako wyzwania dla polityki ludnościowej i migracyjnej », in OSIŃSKI J. (dir.), *Polityka publiczna we współczesnym państwie*, Oficyna Wydawnicza SGH, Varsovie.

PAROUBEK J. (2006), « Visegrad Group celebrates its fifteenth anniversary », in JAGODZIŃSKI A. (dir.), *The Visegrad Group. A Central European Constellation*, International Visegrad Fund, Bratislava.

Base de données :

Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (consulté le 10.12.2016).

