

inalco

PRESSES

Transmettre à tous, diffuser plus loin

ARTICLE

LES POLITIQUES D'ASILE EN RUSSIE : ENTRE MIGRATION DE RETOUR ET RAPATRIEMENT

Stepan VASILENKO

Sociétés Plurielles, n° 4 S'expatrier

Les **PresseS de l'Inalco** publient des ouvrages scientifiques et des revues qui associent aires culturelles et champs disciplinaires.

EXIGENCE DE QUALITÉ avec des évaluations en double aveugle ;

OPEN ACCESS : diffusion internationale et ouvrages toujours disponibles ;

LICENCES D'ÉDITION SOUS CREATIVE COMMONS pour protéger les auteurs et leurs droits ;

PUBLICATIONS MULTISUPPORTS ET ENRICHISSEMENTS sémantiques et audio-visuels ;

MÉTADONNÉES MULTILINGUES : titres, résumés, mots-clés.

L'offre éditoriale s'organise autour de collections aires géographiques (AsieS, EuropeS, AfriqueS, MéditerranéeS, TransAireS, AmériqueS, OcéanieS) et de séries correspondant à des regroupements disciplinaires (langues et linguistique, sciences humaines et sociales, arts et lettres, sciences politiques, économiques et juridiques, oralité, traduction).

Les **PresseS de l'Inalco** éditent de nombreuses revues : *Cahiers balkaniques*, *Cahiers de littérature orale*, *Cipango*, *Cipango – Japanese studies*, *Études océan Indien*, *Études finno-ougriennes*, *Slovo*, *Sociétés Plurielles*, *Yod*.

<https://www.presseSinalco.fr>

2, rue de Lille - 75007 Paris

Sociétés plurielles

S'expatrier

Numéro 4 – Année 2020

Les politiques d'asile en Russie : entre migration de retour et rapatriement

Stepan Vasilenko

Chercheur-enseignant, université des finances du gouvernement russe

Qu'est-ce que l'asile en Russie et quel rapport entretient-il avec l'État russe ? L'un des objectifs de cet article est de montrer qu'avant d'être une catégorie juridique, l'asile se constitue en tant que sujet politique. C'est à la fois une question de diplomatie internationale et un prolongement de la politique migratoire. De ce fait, il ne s'agit pas ici d'étudier l'asile pour lui-même, mais d'identifier les enjeux qui influencent les actions publiques. Notre approche implique d'examiner l'asile dans l'histoire de son développement et d'exposer son lien étroit avec les questions de rapatriement, de discours politiques et d'appartenance dans les textes juridiques. Nous allons nous focaliser sur certains phénomènes sociaux et politiques en particulier, comme l'émergence des différentes catégories juridiques de « réfugiés » en Russie dans les années 1990.

L'objectif de cet article est d'expliquer les enjeux politiques d'une telle différenciation en relation avec les destins des réfugiés et rapatriés. Comment cette transformation de l'asile se manifeste-t-elle par l'intermédiaire d'un instrument politique ? D'une part, dans un contexte de crises armées, humanitaires et politiques majeures au sein de l'espace post-soviétique éclaté, le retour des ex-Soviétiques a contraint l'État russe à chercher les moyens d'apporter un soutien à un grand nombre des rapatriés. Le résultat principal de ces engagements a été l'adoption de la Convention de Genève et la création des deux catégories socio-juridiques de réfugiés en Russie : « les migrants forcés » et « les réfugiés » qui sont définies dans la législation russe par des lois éponymes. C'est dans le prolongement du thème de la migration et de l'approche socio-historique sur les

« entités collectives fabriquées par l'État dans le cadre de sa politique sociale » (Noiriel, 2006, p. 66) que s'inscrit ce travail.

D'autre part, on montrera que les autorités russes pensent que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) va les aider financièrement à couvrir les frais d'accueil de ces rapatriés forcés si ceux-ci sont assimilés à des réfugiés au sens de la Convention de Genève (Shevel, 2011, p. 108-111). Dans les conditions économiques difficiles des années 1990, le refus de cette instance internationale d'accorder un financement pour des « migrants forcés » a accentué en Russie le recours au régime préférentiel d'accès à l'asile pour les ex-compatriotes soviétiques. Par conséquent, la Russie n'a accordé l'asile qu'aux ressortissants des ex-Républiques soviétiques au détriment des demandeurs d'Afghanistan, d'Afrique et du Proche-Orient, dont les dizaines de milliers de ressortissants se trouvaient dans une situation irrégulière, sans pouvoir accéder à la procédure d'asile. C'est ce contexte de rapports de force, de conflits et de collaborations qui fait l'objet de notre travail.

Pour aborder ces questions, l'article se base essentiellement sur une palette de sources secondaires. Le recours à la bibliographie russe sur le sujet de la politique migratoire nous a permis de découvrir qu'un certain nombre d'ouvrages importants ont été rédigés par des anciens hauts fonctionnaires du Service fédéral de Migration (FMS). Il s'agit de travaux à vocation scientifique, destinés aux chercheurs. On pense notamment à Tatiana Regent, ancienne dirigeante du FMS (1992-1999), ou bien à Emil Payin, conseiller du président Brois Eltsine sur la politique ethno-nationale (1996-1999). Les témoignages croisés de ces fonctionnaires reconvertis sont devenus nos sources principales dans la restitution de la politique migratoire russe dans les années 1990-2000. Nous y avons trouvé des opinions personnelles, des données statistiques, ainsi que des explications sur les logiques des acteurs étatiques qui, d'une manière ou d'une autre, ont participé à l'élaboration des approches dans le domaine migratoire. Ces travaux sont abordés à la fois comme des ouvrages scientifiques et comme de précieuses sources primaires, qui méritent néanmoins une analyse nuancée et prudente. Les données sont comparées avec d'autres témoignages provenant de la même époque et de la littérature scientifique russe et étrangère.

Les prévisions migratoires et les raisons pour la migration de retour

La désintégration rapide de l'Union Soviétique en 1991 a tout de suite posé les défis migratoires accompagnés de redéfinition des frontières administratives et de formation des identités ethno-nationales. Environ 25,3 millions de citoyens considérés comme ethniquement russes résidant dans les ex-Républiques

soviétiques, qui étaient auparavant l'ethnie dominante et majoritaire, sont brusquement devenus, dans les nouveaux États indépendants, une « minorité impériale » (Sendich & Payin, 1994, p. 21-37) ou la « diaspora du cataclysme » (Pivovar, 2008, p. 227). Il faut ajouter à ce nombre approximativement 11 millions de personnes dont les origines ethniques sont affiliées à la Russie. Au sein de l'espace post-soviétique éclaté, tous étaient des rapatriés potentiels, dont le déplacement vers la Russie ne se résume pas à un seul facteur : on compte également les crises armées et politiques¹, la migration de travail et le retour à la « petite patrie », etc. On commencera par décrire la dynamique migratoire dans l'espace post-soviétique et par expliquer comment la Russie devient soudainement un pays d'immigration. Une attention particulière sera accordée aux migrations de retour et aux contextes politiques qui stimulent le rapatriement.

Les débats de l'époque au sujet des migrations reflètent le mode de pensée et les logiques des acteurs gouvernementaux. Au début des années 1990, le gouvernement de Boris Eltsine devait prendre en considération les projections des migrations de retour : les recherches menées par l'académie des Sciences de Russie estimaient que la Russie pourrait être confrontée à une crise migratoire majeure liée à l'accueil et à l'intégration de millions d'ex-citoyens de l'ex-URSS (Vitkovskaya, 1993). Ces scénarios avaient pour point de départ l'explosion migratoire en 1991-1994, durant laquelle la Russie a accueilli 3,6 millions de personnes. Les prévisions étaient également nourries par les changements politico-linguistiques dans l'espace post-soviétique où l'émergence des quatorze États indépendants a réactualisé les questions de citoyenneté, des langues d'État et du rôle des Russes ethniques dans ces pays. Ce *state-building* se produit souvent au détriment des minorités russes, dont les droits pour la citoyenneté et le droit de pratiquer la langue russe sont limités pour différentes raisons politiques – notamment liées au désir de se détacher de l'héritage de l'Union Soviétique (Vitkovskaya, 1998).

Ainsi, la langue russe a perdu son statut législativement protégé dans la plupart des États indépendants. Le rôle des langues d'État formées à la base d'une ethnie dominante s'est renforcé en se transformant très vite en objet de concurrence politique, comme en Biélorussie² et au Kirghizstan (Savoskul, 2001, p. 371), ou en moyen d'exclusion des minorités, comme en Estonie et Lettonie, où la connaissance des langues officielles est devenue l'une des conditions d'accès à la

1. Les affrontements interethniques au Tadjikistan (1992-1997), en Géorgie (1991-1993) et en Moldovie (1992) prolongent le conflit armé entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan (1991-1994).

2. En Biélorussie, la langue russe obtient le statut de deuxième langue officielle en 1995 à l'issue du référendum où cette décision a été soutenue par 88,3 % des citoyens de la République.

citoyenneté. En 1994, selon les sondages d'opinion, cette régression du statut de la langue russe était perçue par les Russes comme un obstacle important pour leur carrière et pour la promotion sociale (Zevelev, 2001, p. 107).

La nécessité d'apprendre des nouvelles langues pour s'insérer dans le marché du travail des pays indépendants est d'autant plus difficile que le niveau de bilinguisme des Russes ethniques est très bas. À la veille de la dissolution de l'URSS, leur maîtrise des langues majoritaires dans les républiques était très faible, sauf en Ukraine où le bilinguisme était facilité par la grande proximité des langues. Parmi les Russes ethniques dans les Républiques soviétiques, ceux installés en Asie Centrale ont la plus faible maîtrise du bilinguisme : on compte 4,6 % de bilingues pour l'Ouzbékistan, 3,6 % pour le Tadjikistan, 1,3 % pour le Kirghizstan et 0,9 % pour le Kazakhstan (Kosmarskij, 2004, p. 76).

Une autre raison expliquant la poussée migratoire vers la Russie dans les premières années post-soviétiques a été la mise en application des lois sur la citoyenneté dans les Républiques indépendantes, y compris la Russie. La plupart des pays post-soviétiques, comme l'Ukraine, la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan, préfèrent adopter une « option zéro », c'est-à-dire, reconnaître en tant que citoyens toutes les personnes résidentes au moment de l'effondrement de l'URSS. D'autres pays conditionnent cependant l'accès à la citoyenneté aux compétences linguistiques, à l'appartenance ethnique et à la durée de résidence³ (Filippova, 1998, p. 31-49). L'Estonie et la Lettonie représentent un cas spécial où les contraintes à la naturalisation et la non-conformité aux critères du droit de la citoyenneté posés par les Républiques indépendantes ont entraîné l'apparition d'un grand nombre d'apatrides⁴ parmi les ex-citoyens soviétiques. Ainsi, en 1993, la citoyenneté lettone était refusée à 28,2 % de la population, dont 84,2 % sont des russophones (De Tinguy, 2004, p. 459).

3. Il s'agit, notamment, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Moldavie et la Géorgie. Par exemple, selon la législation géorgienne, pour acquérir la nationalité du pays, il fallait avoir vécu en RSS de Géorgie pendant 5 ans avant la déclaration de l'indépendance. Parfois, d'autres demandes sont formulées de manière ambiguë. Ainsi, en Moldavie, la condition est de parler la langue moldave « suffisamment bien pour pouvoir participer à la vie publique de la République », alors qu'en Ukraine et au Turkménistan, il faut maîtriser la langue « suffisamment bien pour pouvoir communiquer ».

4. Un apatride est défini comme toute personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation.

L'émergence de la politique nationale de l'asile en Russie

Le terme « réfugiés » (*bežency*), déjà connu par ailleurs, n'intègre le vocabulaire officiel soviétique qu'à la fin des années 1980, pour désigner le sort de citoyens soviétiques qui ont quitté en masse leur pays en raison des *pogroms* en RSS d'Azerbaïdjan et en RSS d'Arménie. Mais ce ne sont pas des réfugiés *stricto sensu* conformément au droit international, puisque leur déplacement se fait toujours au sein de l'espace commun national. En revanche, après la chute de l'URSS, ces flux migratoires internes sont devenus des migrations internationales. La confusion terminologique s'explique par le fait que le langage politique ne reconnaît pas le concept de « réfugié », qui s'est imposé à grande échelle en Occident avec la ratification de la Convention de Genève de 1951. Ainsi l'URSS n'a pas ratifié ce document international, le considérant, dans l'espace public, comme une « manifestation du capitalisme occidental en quête de solutions permettant de continuer à exploiter une main-d'oeuvre bon marché en provenance du tiers-monde et des colonies » (Ben-Nun, 2017, p. 229). Alors que les pays occidentaux élaboraient des instruments juridiques et des politiques publiques destinés à permettre la réinstallation des populations réfugiées, l'État soviétique s'est trouvé dans un vide juridique sur le sujet de l'accueil des étrangers.

Très vite, la Russie a dû accepter le statut de pays d'asile pour un grand nombre de ressortissants des Républiques indépendantes. Dans la première moitié des années 1990, les conflits armés ont touché plus de 5 millions de personnes, parmi lesquelles 2,4 millions ont quitté les Républiques indépendantes pour s'installer ailleurs (Mukomel, 2005, p. 14). Cette instabilité dans l'espace post-soviétique est perçue comme menaçante par la société russe. L'analyse des médias effectuée par Hilary Pilkington entre 1991 et 1996 montre que le problème des flux migratoires des rapatriés était traité par les journalistes russes comme une question largement politique, tandis que les facettes sociales, économiques et humanitaires de ces crises étaient présentées comme moins importantes : « La situation des anciennes républiques qui a conduit à la décision de migrer, par exemple, a été discutée par 85 % des articles – 325 au total – analysés en 1994. Ce focus suggère que le mandat russe relève davantage de l'ordre du contrôle et du management, que du soutien et de la prestation » (Pilkington, 1998, p. 24).

La politique de l'État russe confronté aux migrations de retour et aux flux des victimes d'affrontements interethniques était déterminée par des raisons idéologiques et économiques. D'abord, les rapports de force au sein de la Douma d'État stimule la prise en charge des ex-citoyens soviétiques qui ne parvenaient pas à s'intégrer dans les nouvelles Républiques indépendantes, alors en plein processus de construction en États-nation (Pilkington, 1998, p. 53-56). Pour donner un

cadre au retour de ces populations, l'État russe a adopté la première mouture de la loi « Sur la citoyenneté » (1991) qui facilitait l'accès à la citoyenneté russe. En adoptant cette loi, le gouvernement Eltsine anticipait le retour des russophones en Russie, en se préparant à l'accueil de flux migratoires potentiellement importants. En même temps, le problème des migrants involontaires arrivés en masse ne peut être réglé avec la seule attribution de la citoyenneté.

L'une des réponses est l'adhésion à la Convention de Genève de 1951 qui donne les outils juridiques et définissent les termes comme « asile » et « réfugié ». Cette politique se déploie en Russie avec la création, en 1993, de deux catégories juridiques pour les populations réfugiées : les « réfugiés » et les « migrants forcés ». Les deux statuts sont presque identiques et touchent tous deux à la demande d'asile. La différence réside dans le fait que la loi dite « Sur les migrants forcés » couvre seulement les citoyens russes qui bénéficient de plus amples prestations sociales. La chercheuse Oxana Shevel considère que la Russie a élaboré ses propres formes de protection nationale à travers ces deux statuts spécialement destinés à favoriser le retour des Russes : « Le système des deux lois pour réguler la politique des réfugiés était un phénomène législatif unique dans les pays post-communistes et en Europe en général [...]. Ce système des deux lois illustre la détermination de la Russie à créer un régime préférentiel pour les réfugiés compatriotes » (Shevel, 2011, p. 104).

En effet, comme il est expliqué dans le guide « Compas pour les réfugiés et les migrants forcés », l'idée initiale de ces initiatives législatives était, avant tout, de séparer les ex-compatriotes de l'URSS des autres étrangers. Selon cette logique, les nouveaux arrivants russophones ont pu acquérir très rapidement la nationalité russe grâce à la loi « Sur la citoyenneté ». Celle-ci leur a permis de demander le statut de migrant forcé et d'obtenir les bénéfices qui en découlaient. Par contraste, les citoyens en provenance des pays non affiliés à l'URSS ne pouvaient prétendre, dans cette situation, qu'au statut de réfugié (Grafova, 1995, p. 3).

Ainsi, il n'est pas étonnant que la loi « Sur les migrants forcés » soit juridiquement plus inclusive et comporte plus d'obligations financières que celle qui concerne les réfugiés. À part la question de la citoyenneté, les personnes désirant être couvertes par cette loi pouvaient s'adresser aux services consulaires de leurs pays de résidence avant de rentrer en Russie. En outre, si l'on compare les textes, l'acquisition du statut de migrant forcé apparaissait plus simple que celle du statut de réfugié. Contrairement aux demandeurs d'asile « traditionnels », la reconnaissance des migrants forcés n'était pas fondée sur le fait d'être victime de persécutions individuelles du fait de leurs origines ou de leur religion, etc. Ainsi, une violation des droits humains touchant des membres de la famille était aussi l'un des critères justifiant l'octroi du statut de migrant forcé. En outre, sans le faire pour

les réfugiés, la commission chargée des réfugiés et des migrants forcés au sein de la Douma de Russie étendait l'application de la loi « Sur les migrants forcés » aux situations de « campagnes hostiles contre des individus ou groupes d'individus, de violations de l'ordre public et à d'autres circonstances violant sensiblement les droits humains ».

L'hypothèse selon laquelle le gouvernement russe assimilait les réfugiés aux ex-compatriotes soviétiques se confirme également au regard de la naturalisation rapide favorisée par la loi « Sur la citoyenneté » pour ceux qui ont trouvé l'asile en Russie. Le point 2 de l'article 19 de cette loi fédérale prévoyait la réduction du temps de procédure pour l'obtention de la nationalité russe pour les réfugiés. Ces derniers pouvaient donc déposer leurs documents après deux ans et demi de séjour légal en Russie, contre cinq ans pour tous les autres citoyens étrangers. Pour les apatrides reconnus comme réfugiés, ce délai était réduit d'un an et demi.

Pour autant, la procédure simplifiée d'acquisition de la nationalité russe permettant l'accès au statut de migrant forcé était freinée par les entraves bureaucratiques et les normes restrictives. De ce fait, une partie des rapatriés ont initialement préféré demander le statut de réfugié. Ainsi, ce statut est devenu un autre moyen de naturalisation pour les ex-Soviétiques qui, pour des raisons différentes, ne rentraient pas dans la procédure simplifiée d'obtention de la citoyenneté russe. Une fois que la nationalité russe était obtenue, les réfugiés russes pouvaient demander le statut de migrant forcé. Ce qui compte était la consécration légale d'un soutien moral et matériel accordé aux russophones, même si cette aide était soumise aux conditions d'éligibilité et ne concernait qu'une partie des rapatriés. Entre 1992 et 2000, selon les données de la première dirigeante du FMS (1992-1999) Tatiana Regent, 1,5 million de personnes, sous l'une ou l'autre forme, ont trouvé l'asile en Russie. Les deux tiers des demandes ont été satisfaites (Regent, 2001, p. 179-183).

Se délester des réfugiés « non soviétiques » : les tensions entre la Russie et le HCR

Les données statistiques du Service fédéral de Migration donnent lieu à plusieurs interrogations quant à l'existence d'un principe de sélectivité à l'égard des demandeurs d'asile. Il existait une différence assez claire entre le traitement des demandeurs d'asile en provenance des ex-Républiques soviétiques et ceux des pays hors de l'espace post-soviétique. Si l'on regarde les éléments indirects des données statistiques pour 1992-1993, nous remarquons que, parmi les 320 000 réfugiés et migrants forcés enregistrés, seulement 690 individus sont originaires de régions autres que la Russie ou les pays post-soviétiques. L'année 1994 ne présente pas de

différence statistique, car pour 85 811 réfugiés reconnus, seulement 23 individus sont sans affiliation citoyenne à l'Union Soviétique. En 1995, ces chiffres sont de 22 personnes contre 46 409 « réfugiés » au total. Pour les années suivantes, la tendance ne change pas radicalement, car entre 1992 et 2001, le taux des citoyens étrangers non soviétiques parmi tous les réfugiés reconnus était de 0,1 %, soit 1 900 personnes (Zajončkovskaâ, Mkrťčân, Tûrûkanova, 2009, p. 17).

Pourtant, des demandeurs d'asile provenant de pays « en voie de développement » étaient bien présents en Russie. Selon un interlocuteur de la chercheuse Anne de Tinguy au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), en 1994, l'organisation a « entendu en Russie plus que 60 000 personnes originaires de pays extérieurs à l'ex-URSS qui demandaient l'asile » (De Tinguy, 2004, p. 380). Les profils de ces populations étaient assez divers, des anciens étudiants africains venus avant l'effondrement de l'URSS, jusqu'à l'élite militaire afghane et des migrants du Moyen-Orient arrivés en Russie plus récemment. Si la direction du FMS a traité ces populations comme essentiellement des migrants économiques, l'enquête de l'Organisation internationale pour les Migrations (l'OIM) a montré qu'une grande partie de ces étrangers venaient de milieux favorisés, connaissaient le russe et avaient fait des études supérieures en URSS. En 1997, ils étaient 200 000 à séjourner dans la capitale et dans la région de Moscou en espérant faire leur demande d'asile ou en concevant la Russie comme un pays de transit vers l'Europe (l'OIM, 1996, p. 69).

Comment expliquer cette exclusion des demandeurs d'asile non-soviétiques ? Il faut encore une fois revenir aux lois « Sur les réfugiés » et « Sur les migrants forcés » de 1993. La ressemblance sur le fond des deux lois sur l'asile en Russie n'est pas un hasard. Une telle approche dissimulait un agenda politique, visant à obtenir des financements de la part du HCR pour la réinstallation des migrants forcés (De Tinguy, 2004, p. 393-395) puisque le gouvernement de Eltsine montrait un faible intérêt pour la prise en charge de millions de compatriotes hypothétiques (Gudkov, 1994, p. 170-171).

L'analyse selon laquelle ces lois ne visaient que les ex-compatriotes, est partagée par Adriano Silvestri et Olga Tchernishova, qui étaient à l'époque conseillers juridiques (*legal officers*) du HCR à Moscou. Ainsi, les étrangers non soviétiques étaient exclus *de facto* du système de l'asile, parce que ce dernier avait été créé en vue de compenser les pertes des rapatriés soviétiques qui avaient contribué à la création du bien-être soviétique. De ce fait, les lois « Sur les migrants forcés » et « Sur les réfugiés » :

[...] ont servi de base pour offrir des bénéfices et des indemnités, comprenant entre autres le droit de travailler et le droit de choisir son domicile, aux anciens compatriotes qui, à cause de la dissolution de l'URSS, ont été contraints de migrer en Russie. Les lois ont été conçues comme une sorte de compensation aux anciens citoyens soviétiques qui avaient payé des taxes à l'État soviétique mais qui étaient soudainement privés de leurs appartenances (Silvestri & Tchernishova, 1998, p. 185).

En prolongement de cette idée, l'observation de l'article 7 de la loi « Sur les migrants forcés » montre que l'État russe s'engageait à prendre des mesures visant à restituer les biens quittés dans l'ancien lieu de séjour si le bénéficiaire apportait des preuves documentaires. Dans les cas où cette restitution n'était pas envisageable, le gouvernement russe devait définir le mode de distribution et le montant de l'indemnisation.

Toutefois, l'accueil des demandeurs d'asile autres que les russophones n'avait pas été prévu initialement par des dirigeants russes. La possibilité de régularisation de ces populations dites « allogènes » était perçue comme une lacune de la loi « Sur la citoyenneté ». Ce constat a conduit à la discrimination ethno-politique des ressortissants des pays extérieurs à l'espace post-soviétique, comme l'Afghanistan ou la Somalie. En effet, l'obtention du statut de réfugié par des ressortissants « des pays en voie de développement » aurait ouvert la porte non seulement à la régularisation de leur séjour en Russie, mais aussi à l'obtention de la nationalité russe. Une citation de l'ancienne dirigeante du FMS, Tatiana Regent, illustre ces allégations :

L'adhésion de la Russie à la Convention de Genève de 1951 a permis à des dizaines de milliers d'étrangers, y compris des éléments criminels (les gangs criminels), de légaliser leur séjour sur notre territoire, ce qui est négatif pour la sécurité de la Russie. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) a exacerbé la situation par la délivrance de notices avec un contenu abusif qu'ils (les étrangers) « cherchent l'asile en Russie » (Regent, 1997, p. 4-5).

Pour ces raisons, la loi « Sur les réfugiés » de 1993 était sévèrement critiquée par des fonctionnaires du FMS à l'instar de Tatiana Regent et Mikhaïl Tûrkin. Ce dernier qualifiait l'adoption des lois « Sur les réfugiés » et « Sur les personnes déplacées » de 1993 de « la libéralisation totale de la migration externe et la prise des engagements démesurés envers des migrants » (Turkine, 2009, p. 46).

Selon Regent, la première rédaction de la loi avait aussi d'autres défauts dont personne ne se rendait compte à l'époque : par exemple, l'absence d'une procédure de vérification de l'identité et des récits des candidats demandant l'asile. Regent souligne ensuite que la Russie aurait dû inclure dans la loi des restrictions concernant l'accueil des demandeurs d'asile pour des raisons sécuritaires liées à l'état d'urgence et pour des raisons financières liées à l'incapacité de prendre en charge tous les requérants (Regent, 1997, p. 5-6).

En même temps, les désaccords entre le HCR et le FMS concernaient non seulement la question de l'accueil des demandeurs d'asile en dehors des pays post-soviétiques, mais aussi celle du financement des programmes pour les migrants forcés. Au début des années 1990, les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères ont proposé au HCR de prendre à sa charge l'intégralité des frais d'installation des Russes et des russophones des ex-Républiques soviétiques, mais aussi la réinstallation dans des pays occidentaux de tous les demandeurs d'asile non soviétiques d'Afghanistan, d'Irak, du Vietnam. Le diplomate Vyacheslav Bakhmine, chef adjoint de la délégation russe au sein de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU entre 1992-1995, insistait ainsi sur le fait que les Russes ethniques et les russophones qui avaient fui les Républiques indépendantes étaient des réfugiés à part entière et devaient être assistés par le HCR (Shevel, 2011, p. 109).

Il ne s'agit pas ici d'une démonstration de naïveté de la part des fonctionnaires russes, mais de leur tentative de jouer sur les règles en accentuant la pression sur le HCR. Ce dernier avait en effet pour mission d'aider les réfugiés « classiques », alors que les ex-citoyens de l'URSS tombaient plutôt dans la catégorie des « réfugiés non traditionnels » (Shevel, 2011, p. 5, 108)⁵. En outre, aucun engagement de réinstaller les demandeurs séjournant en Russie n'a été officialisé. Ainsi, la réticence du HCR à se conformer aux attentes de la diplomatie russe accentuait le régime préférentiel en faveur des ex-compatriotes, au détriment des autres étrangers, en faisant de l'asile en Russie une catégorie ethno-politique. En pratique, cette approche a entraîné, au début des années 1990, l'exclusion quasi-totale des étrangers non-soviétiques de la procédure d'asile.

Enfin, les relations des fonctionnaires russes avec les représentants du HCR se sont détériorées à tel point qu'en 1995, le gouvernement russe de Eltsine a sérieusement envisagé de dénoncer le protocole de la Convention de Genève.

5. On les nomme ainsi car certains ont quitté leur nouveau pays de résidence en raison de craintes de persécutions, mais leur éligibilité à la naturalisation les excluait des catégories des réfugiés traditionnels.

Tatiana Regent exprime bien le degré de colère et les accusations portées contre les pays occidentaux :

La situation en Russie et les engagements pris dans le cadre de la Convention de l'ONU de 1951 donnent à d'autres pays, en particulier aux pays occidentaux, la possibilité d'utiliser la Russie, d'une part comme sa première et principale barrière sanitaire contre l'immigration illégale, d'autres part comme une fosse septique pour les immigrés du tiers monde (Regent, 1997, p. 9).

Pourtant, l'intervention du ministre des Affaires étrangères Mikhaïl Kozyrev et la position ferme de la Commission présidentielle des Droits de l'Homme ont empêché la sortie de la Russie de ce traité international (Arutûnov, 1998, p. 11-12).

Le FMS a maintenu son fonctionnement qui est, en grande partie, sélectif et ne touche que les ressortissants de l'ex-URSS. Les autres étrangers ne peuvent prétendre à l'obtention de l'asile car le FMS interdit la mise en place des procédures nécessaires pour l'accueil des demandeurs d'asile, présents en grand nombre à Moscou et dans la région de Moscou :

Tenant compte du fait que, jusqu'à l'année 1995, les bureaux territoriaux (du FMS) ne faisaient pas le traitement juridique des demandes d'asile (à Moscou et dans la région de Moscou, ces demandes ne sont pas toujours traitées) les citoyens étrangers hors des pays voisins sollicitent une aide du HCR à Moscou. À ce jour, on (le HCR) a enregistré 80 000 personnes (y compris les membres de la famille). Elles résident presque toutes dans la région de Moscou. (Regent, 1998, p. 59)

Le refus du FMS de traiter les cas des demandeurs d'asile non soviétiques a entraîné des manifestations et actes de violences de la part de requérants ignorés. Hilary Pilkington indique que « Ce problème extérieur des réfugiés devient de plus en plus visible ; en août 1993, 300 Somaliens ont campé devant le bureau du HCR à Moscou pour protester contre les conditions misérables dans lesquelles ils étaient retenus, affrontant la police moscovite » (Pilkington, 1998, p. 91).

La situation de l'accueil des demandeurs d'asile non soviétiques a seulement évolué en 1997, après la Conférence de Genève « Sur les problèmes migratoires dans les pays de la CEI » qui a eu lieu les 30-31 mai 1996. Cette conférence sous

l'égide de l'ONU⁶ a été décisive. La Russie et les Républiques indépendantes ont en effet obtenu des promesses de financements visant à gérer les problèmes de la migration forcée et des réfugiés (Arutûnov, 1998, p. 52-74)⁷. La confrontation entre la Russie et le HCR a graduellement évolué vers une forme de coopération limitée. En échange, la Russie a reformulé la loi « Sur les réfugiés » en définissant mieux ses engagements envers les demandeurs d'asile non soviétiques, tandis que le HCR a en partie assumé ses responsabilités quant à la situation des migrants forcés russes et des réfugiés. Désormais, les requérants originaires de l'extérieur de l'espace post-soviétique ont la possibilité de rentrer dans la procédure d'asile en Russie (Afshar, 2005, p. 471). En outre, la mise en vigueur de la loi « Sur les réfugiés » de 1997 a mis fin à la politique d'attribution massive des statuts des réfugiés aux ex-citoyens soviétiques (Mukomel, 2005, p. 55). En contrepartie, en 1998-1999, le HCR a fourni à l'État russe 1,12 million de dollars, tandis que l'OIM donnait 112 000 dollars pour les besoins du FMS (Vorob'ëva, 2003, p. 157) et que le programme TACIS⁸ distribuait également de l'argent aux organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme comme le « Forum des organisations de réinstallation », « Mémorial » et l'« Assistance civique ».

L'accès à l'asile simplifié : l'exemple de la crise ukrainienne

L'asile comme un instrument de naturalisation qui prolonge la politique migratoire privilégiant le retour en Russie des populations « russophones » s'est également manifesté durant la crise au Donbass, en été et à l'automne 2014. De la même manière, l'État russe a proposé aux russophones d'Ukraine un accueil, sans que l'asile, avec ses contraintes, soit l'unique solution. Parmi les possibilités ouvertes, il faut souligner la participation au programme de rapatriement « Les compatriotes », lancé en 2006. Les centres d'installation temporaire orientaient les intéressés vers ce programme, qui a attiré 106 000 personnes en 2014 et 183 000 personnes en 2015⁹ vers des régions de la Russie orientale, soit près de 300 000 personnes en deux ans. Dans une logique d'intégration, le gouvernement

6. La composition de la conférence était spectaculaire ayant réuni le HCR, les pays donateurs occidentaux, les autorités des pays post-soviétiques et les représentants de 80 ONG de la CEI.

7. Les projets de financement ont prévu la redistribution de 59 millions de dollars pour les besoins du HCR et de l'OIM.

8. Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States-CEI.

9. Les statistiques provenant du FMS.

russe a facilité l'accès au marché de travail¹⁰ aux Ukrainiens, qui ne voulaient pas rentrer dans ces deux catégories et pouvaient s'installer en Russie par leurs propres moyens.

La rationalité politico-bureaucratique de la question de l'accès à la procédure d'asile a été confirmée par l'attitude de l'État russe et du FMS à l'égard des demandeurs d'asile ukrainiens. Au cours du printemps et de l'été 2014, sur fond de conflit armé au sud-est de l'Ukraine, ces derniers ont bénéficié de conditions exclusives pour pouvoir s'installer en Russie en tant que réfugiés ou même en tant que migrants légaux¹¹. Du point de vue juridique, l'État russe a introduit un ordre prioritaire dans l'examen des dossiers des demandeurs d'asile ressortissants ukrainiens¹². Des centaines de centres d'installation temporaire ont été mis en place en Crimée et dans des régions à la frontière de l'Ukraine, à savoir les régions de Koursk et de Belgorod. Les personnes déplacées avaient la possibilité de déposer leur demande d'asile temporaire directement dans ces centres et aux échelons les plus bas des locaux du FMS partout en Russie. Ce traitement unique a permis d'enregistrer les gens et délivrer l'asile temporaire à un total de 223 407 ressortissants de l'Ukraine au 1^{er} décembre 2014.

Il faut noter que le pouvoir russe montre un traitement différencié dans l'accès à l'asile pour des Ukrainiens comparé à d'autres nationalités à la même période. Par l'intermédiaire de ses administrations, l'État russe a poussé les « réfugiés potentiels » non-Slaves vers une situation irrégulière, bloqué l'accès aux procédures par des méthodes extra-légales, et dissuadé les étrangers déjà arrivés. Le pouvoir discrétionnaire dont bénéficient les agents administratifs chargés du contrôle de l'immigration a permis d'interpréter les règles en défaveur des requérants d'asile provenant notamment de la Syrie (Denisova, 2018, p. 370-392).

En revanche, la logique de gestion de ce flux migratoire par l'État russe n'a pas échappé aux demandeurs d'asile ukrainiens. Ainsi, l'arrêté du gouvernement n° 961 datée du 22 juillet 2014 a introduit des « quotas de zéro » pour le dépôt des demandes d'asile en Crimée et sa ville Sébastopol, en Tchétchénie, à Moscou, à Saint-Petersbourg et ses régions¹³. Cela a conduit à une situation où, à partir du mois de août, le bureau du FMS de Moscou a cessé d'accepter les dossiers des

10. La loi n° 886 datée du 2.09.2014.

11. Loi n° 886 datée du 02.09.2014.

12. D'abord, il s'agit d'un décret de gouvernement n° 960 daté du 22.07.2014 et d'une modification d'un règlement qui prévoit un délai de 3 jours pour l'examen du dossier d'un ressortissant ukrainien et un autre de 3 jours pour lui délivrer la réponse.

13. L'arrêté limite le droit des étrangers de demander l'asile dans les régions énumérées.

Ukrainiens, leur proposant de chercher l'asile temporaire dans le reste de la Russie. Plus tard, le gouvernement a essayé de revenir sur cette décision en éditant le décret n° 1036 daté du 9 octobre 2014. À partir de ce moment-là, le dépôt des dossiers d'asile dans les régions concernées a été réservé aux Ukrainiens ayant de la famille (des frères, des parents, des petits-fils) domiciliée dans la région.

Conclusion

L'effondrement de l'URSS a renforcé les processus migratoires dans l'espace post-soviétique, notamment par le retour de Russes et de russophones en Russie. La politique migratoire nationale russe se focalise sur la gestion de ces flux : au niveau législatif, la Russie a adopté la loi « Sur la citoyenneté » et institué des cadres temporels et administratifs aux rapatriés. Cette attention des autorités russes s'expliquait à la fois par les contraintes posées à l'accès à la citoyenneté pour les anciens citoyens soviétiques dans les nouveaux pays indépendants et les conflits armés au Tadjikistan (1992-1997), en Géorgie (1991-1993) et en Moldavie (1992).

Nous avons vu que la Russie a abordé ce problème des populations réfugiées par l'adoption de la Convention de Genève, des lois « Sur les réfugiés » et « Sur les migrants ». La création de deux statuts juridiques presque identiques fut pensée comme un moyen d'intégrer les rapatriés forcés dans le cadre normatif que les organisations internationales appliquaient aux réfugiés conventionnels. Le refus des acteurs internationaux, comme le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, de financer des projets de réinstallation des ex-Soviétiques, a incité la Russie à réévaluer son approche à l'égard des étrangers non-Soviétiques qui, dans les années 1990, se heurtaient aux blocages d'accès à l'asile. Ultérieurement, la normalisation des rapports avec la communauté internationale a conduit à l'ouverture de l'accès à l'asile pour les ressortissants des pays extérieurs à l'espace ex-soviétique. En même temps, l'État russe continuait à considérer l'asile comme un instrument de rapatriement, ce qui s'est traduit par la mise en place d'un régime préférentiel à l'égard des demandeurs d'asile ukrainiens lors de la crise en 2014 au Donbass.

Bibliographie

AFSHAR Ahoura, 2005, "Refugees in Russia: the Law on Refugees and its Implementation" in *Journal of Refugee Studies*, vol. 18, n° 4, pp. 468-491.

- ARUTÛNOV Mikhaïl (dir.), 1998, *Vynuždennaâ migraciâ i prava čeloveka* [La migration forcée et les droits de l'homme], Institute « Open Society », Moscou, 124 p.
- ARUTÛNOV Mikhaïl (dir.), 1998, *Prava čeloveka: bežency, vynuždennye pereselency, sootečestvenniki za rubežom* [Les droits de l'homme : les réfugiés, les migrants forcés, les compatriotes à l'étranger], bulletin d'information, n° 1, pp. 6-19.
- BEN-NUN Gilad, 2017, « La naissance de "l'espace international" : la mise en place du comité exécutif du HCR (ExCom) : un exemple du paradigme d'"histoire universelle" de Raymond Aron » in ANGOUSTOURES Aline, KEVONIAN Dzovinar & MOURADIAN Claire (dir.), *Réfugiés et apatrides. Administrer l'asile en France (1920-1960)*, Presses Universitaire de Rennes, Rennes p. 225-243.
- DENISOVA Anastasia, 2018, "A Case Study of the UK and Russia's Approaches to Syrian Refugees" in *The International Journal of Human Rights*, vol. 22, n° 3, pp. 370-392.
- DE TINGUY Anne, 2004, *La Grande Migration. La Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Plon, Paris, 662 p.
- GRAFOVA Lidia (dir.), 1995, *Kompas beženca i vynuždennogo pereselenca* [Guide pour les réfugiés et les migrants forcés], Koordinacionnyj Sovet, Moscou, 143 p.
- GUDKOV Lev, 1994, "The Structure and Character of Migration of Russians from the Former Republics of the USSR" in SHLAPENTOKH Vladimir, SENDICH Munir & PAYIN Emile (eds.), *The New Russian Diaspora: Russian Minorities in the Former Soviet Republics*, M.E. Sharpe, New York, pp. 21-37.
- FILIPPOVA Elena, 1998, «Social'nye posledstviâ neuregulirovannosti problem graždanstva v SNG» [Les répercussions sociales du manque de régulation des problèmes liés à la citoyenneté dans la CEI] in VITKOVSKAA Galina (dir.), *Problemy stanovleniâ institutov graždanstva v postsovetskih stranah* [Les problèmes de l'institutionnalisation de la citoyenneté dans les pays post-soviétiques], Moskovkij Centr Karnegi, Moscou, pp. 31-49.

- KOSMARSKIJ Artem, 2004, «Russkoôzyčnoe studenčestvo Taškenta v zerkale ètnosociologii» [Les étudiants russophones de Tashkent dans l'optique de l'ethnoscologie] in *Diaspory*, n° 2, pp. 76-86.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, 1994, *Migration in the Russian Federation*, OIM, Budapest, 69 p.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, 1996, *Migraciâ naseleniâ v stranah SNG* [La migration dans les pays de la CEI], OIM, Genève, 166 p.
- MUKOMEL Vladimir, 2005, *Migracionnaâ politika Rossii. Postsovetskie konteksty* [La politique migratoire de la Russie. Les contextes post-soviétiques], Institut sociologii RAN, Moscou, 350 p.
- NOIRIEL Gérard, 2006, *Introduction à la socio-histoire*, La Découverte, Paris, 128 p.
- PAYIN Emile, 1994, "The Disintegration of the Empire and the Fate of the 'Imperial Minority'" in SHLAPENTOKH Vladimir, SENDICH Munir & PAYIN Emile (eds.), *The New Russian Diaspora: Russian Minorities in the Former Soviet Republics*, M.E. Sharpe, New York, pp. 21-37.
- PILKINGTON Hilary, 1998, *Migration, Displacement and Identity in Post-Soviet Russia*, Routledge, London, 252 p.
- PIVOVAR Efim, 2008, *Rossijskoe zarubež'e. Social'no-istoričeskij fenomen, rol' i mesto v kulturno-istoričeskom nasledii*. [L'étranger russe comme phénomène culturel et social : son rôle et sa place dans l'héritage historique et culturel], Université d'État des Sciences humaines de Russie, Moscou, 546 p.
- REGENT Tatiana, 1997, *Immigraciâ v Rossiû: problemy regulirovaniâ* [L'immigration en Russie : problèmes de gestion], Gumanitarij, Moscou, 72 p.
- REGENT Tatiana, 2001, *Problemy gosudarstvennogo upravleniâ migracionnymi processami v Rossii* [Les problèmes de la gestion publique des processus migratoires en Russie] dissertaciâ na soiskanie učenoj stepeni doktora èkonomičeskikh nauk [Thèse de doctorat en sciences économiques], Rossijskaâ Akademiâ nauk, Institut social'no-političeskikh issledovanij, Moscou, 336 p.

- SAVOSKUL Sergeï, 2001, *Russkie novogo zarubež'â: Vybór sud'by* [Les Russes de l'étranger proche : le choix du destin], Nauka, Moscou, 437 p.
- SILVESTRI Adriano & TCHERNISHOVA Olga, 1998, "The Legal Framework regulating Asylum in the Russian Federation" in *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, n° 1-2, pp. 184-198.
- SHEVEL Oxana, 2011, *Migration, Refugee Policy, and State Building in Postcommunist Europe*, Cambridge University Press, New York, 279 p.
- TÛRKIN Mikhaïl, 2009, *Migracionnaâ politika Rossijskoj Federacii. Opyt i perspektivy razvitiâ* [La politique migratoire de la Fédération de la Russie. L'expérience et les perspectives du développement], « Zimoglád », Moscou, 366 p.
- VITKOVSKAYA Galina, 1993, *Vinouždennaya migraciya : problemy i perspektivy* [La migration forcée : problèmes et perspectives], volume 3, Académie des Sciences de Russie, INP, Moscou, 174 p.
- VITKOVSKAYA Galina (dir.), 1998, *Problemy stanovleniya institutov graždanstva v postsovetskikh stranakh* [Les problèmes de l'institutionnalisation de la citoyenneté dans les pays post-soviétiques], Moskovskii Centr Karnegi, Moscou, 244 p.
- VOROB'ËVA Olga, 2003, *Metodologičeskie problemy razrabotki i realizacii gosudarstvennoj migracionnoj politiki* [Les problèmes méthodologiques d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique migratoire gouvernementale], dissertaciâ na soiskanie učenoj stepeni doktora èkonomičeskikh nauk [Thèse de doctorat en sciences économiques], Académie des Sciences de Russie, Institut de Recherche Sociale et Politique, Moscou, 348 p.
- ZAJONCKOVSKAA Žhanna, MKRTCAN Nikita & TURUKANOVA Elena, 2009, « Rossiâ pered vyzovami migracii » [La Russie face aux défis migratoires] in ZAJONCKOVSKAA Žhanna & VITKOVSKAA Galina, *Postsovetskie transformacii : otrâženie v migraciâh* [Les transformations post-soviétiques : les répercussions migratoires], Adamant, Moscou, p. 9-63.

ZEVELEV Igor, 2001, *Russia and Its New Diasporas*, Institute of Peace, Washington DC, 219 p.

Résumé : Cet article vise à mettre en lumière la manière dont, dans le contexte national russe, les autorités publiques effacent les frontières entre la migration de retour et l'asile afin d'apporter le soutien au rapatriement des ex-citoyens soviétiques en Russie. Ce phénomène politique prend ses racines au moment de la chute de l'URSS, alors que la Russie est rapidement devenue un pays d'immigration. En a résulté l'adoption de la Convention de Genève et la création des deux catégories socio-juridiques de réfugiés en Russie : « les migrants forcés » et « les réfugiés ».

Mots-clés : asile, migration de retour, Russie contemporaine, politique publique, politiques de migration, réfugiés, demandeurs d'asile, HCR, minorités ethniques, droit de citoyenneté.

Abstract: This article aims to highlight the way in which, in the Russian national context, public authorities erase the boundaries between return migration and asylum in order to support the repatriation of former Soviet citizens to Russia. This political phenomenon has its roots in the fall of the USSR when Russia has rapidly become a country of immigration. This resulted in the adoption of the Geneva Convention and the creation of the two socio-legal categories of refugees in Russia: « forced migrants » and « refugees ».

Keywords: asylum, return migration, Modern Russia, public policy, migration policies, refugees, asylum-seekers, UNHCR, ethnic minorities, Citizenship right.