

inalco

PRESSES

Transmettre à tous, diffuser plus loin

TYPE

LA CAUSE DES RÉFUGIÉS EN RUSSIE CONTEMPORAINE :
L'ASSOCIATION *ASSISTANCE CIVIQUE*
ENTRE DROIT(S) ET POLITIQUE

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

**La cause des réfugiés en Russie
contemporaine : l'association
Assistance civique entre droit(s) et politique**

**Thèse en sciences politiques, sous la
direction de Éric Agrikoliansky et
Choukri Hmed, soutenue le 14 janvier 2019,
Université Paris-Dauphine (PSL), 455 p.**

Stepan VASILENKO

Chercheur-enseignant, université des finances du gouvernement russe

La thèse porte sur les politiques d'asile et la construction de la cause des réfugiés en Russie par l'association *Assistance civique* pour la défense des droits de l'homme. Dans une perspective socio-historique, ce travail étudie la genèse du problème public de l'asile et la manière dont l'État russe redéfinit les frontières de l'accès à l'asile pour les populations réfugiées. En même temps, sur la base d'une enquête ethnographique, la thèse se focalise sur deux aspects : les agents administratifs du Service fédéral de migration de Moscou, qui ont recours à des « illégalismes de droit » afin d'empêcher l'accès à l'asile, et le répertoire d'actions de l'Association qui résiste à ces pratiques par l'action juridique et caritative. En analysant ces rapports de force, la thèse démontre les limites de la défense des droits des réfugiés et la force du contrôle de l'État russe sur les politiques d'asile.

L'hypothèse générale consiste à penser que l'État russe, quoique signataire de la Convention de Genève, s'appuie sur son administration et sur les « illégalismes de droit » que celle-ci commet pour compliquer le processus d'accès à l'asile et empêcher l'installation des étrangers, perçus comme une charge contraignante

pour le budget national. Les agents en contact avec les requérants disposent d'une marge de manœuvre considérable pour appliquer ou non les règles prévues dans ce domaine et pour les « interpréter en défaveur des populations réfugiées ». La relation demandeur-agent varie cependant en fonction de la nationalité des requérants. Les « ex-citoyens de l'URSS » ont été favorisés par rapport aux demandeurs d'asile en provenance des pays en voie de développement dans les années 1990, et le traitement privilégié accordé, à partir de 2014, aux demandes en provenance du Donbass prolonge ce point.

La seconde hypothèse porte sur le rôle de l'ONG qui « coproduit » la politique d'asile en prenant en charge les demandeurs et en veillant à ce que l'administration russe respecte ses obligations. À partir de la perestroïka et notamment après les pogroms de Bakou, début 1990, des défenseurs des droits de l'homme ont commencé à s'engager dans la protection des populations réfugiées. Durant la période post-soviétique, le rôle de l'*Assistance civique* et sa relation aux autorités ont profondément évolué : alors que l'association se considérait comme un « partenaire critique » du gouvernement dans les années 1990, elle a dû finalement renoncer à la critique générale du pouvoir et de la politique migratoire pour se consacrer au suivi de dossiers individuels. L'association se concentre sur l'assistance juridique et sur le rôle de « guichet social ».

L'action publique et le problème de l'asile en Russie

La première partie de la thèse se penche sur l'émergence d'une action publique en direction des réfugiés, la « problématisation » de l'asile dans l'espace public et la sociogenèse de la défense des droits des étrangers. De façon paradoxale, à partir de la fin des années 1980, l'État soviétique n'arrive pas à maîtriser pleinement la migration d'urgence lorsque les premiers conflits interethniques se sont manifestés, notamment entre Arméniens et Azéris dans le Haut-Karabakh (1988-1994). Dans une perspective historique, la thèse explique que la gestion des flux des personnes déplacées reste peu efficace en raison d'absence des cadres juridiques, de la lourdeur de l'appareil bureaucratique et d'un système de contrôle de la circulation inadapté aux migrations « involontaires ».

Par conséquent, les acteurs de la perestroïka, issus de milieux hétérogènes de l'*intelligentsia* soviétique et surtout moscovite (universitaires, dissidents, journalistes), saisissent cette occasion pour se mobiliser en faveur de ces populations, en constituant le groupe d'initiative qui va s'appeler le Comité *Assistance civique*. Les trajectoires personnelles des co-fondateurs, restituées sur la base d'entretiens et d'archives, donnent une image globale de la genèse de la société civile russo-soviétique. Le pluralisme associatif initié par l'État en 1986, conduit,

entre 1987 et 1989, à l'émergence spectaculaire et inédite de clubs informels, de mouvements populaires et d'organisations autonomes. C'est cette *intelligentsia* des grands centres urbains qui rend les frontières entre le monde associatif et le monde politique plus transparentes. La politique du *glasnost*¹ permet à ces nouveaux acteurs de légitimer leur présence dans la polémique portant sur les relations interethniques et d'introduire un répertoire d'actions adapté aux besoins des réfugiés soviétiques.

L'effondrement de l'URSS, suivi de l'éclatement institutionnel, provoque de grands mouvements de population entre la Russie et les ex-Républiques soviétiques qui deviennent désormais le théâtre des circulations internationales. Dans un contexte de crises armées, humanitaires et politiques majeures au sein de l'espace post-soviétique, le retour des ex-compatriotes oblige l'État russe à chercher les moyens d'apporter un soutien à un grand nombre des migrants. Le résultat principal de ces engagements est l'adoption, en 1992, de la Convention de Genève et la création des deux catégories socio-juridiques de réfugiés en Russie, « les migrants forcés » et « les réfugiés », catégories définies dans la législation russe par des lois éponymes. En même temps, cette innovation juridique en matière d'asile doit être, en partie, expliquée par la volonté du gouvernement russe de charger la communauté internationale sous l'égide de l'ONU, de la responsabilité financière de l'accueil des populations rapatriées. Sans pouvoir imposer son point de vue aux bailleurs de fonds internationaux, l'État russe perçoit la Convention de Genève comme un instrument de la Guerre froide qui vise à utiliser la Russie comme « sa première et principale barrière sanitaire contre l'immigration illégale ». L'État russe s'emploie à trouver un équilibre entre ses capacités économiques et ses obligations vis-à-vis des populations réfugiées. La réponse trouvée est l'exclusion *de facto* de la procédure d'asile des populations qui n'appartenaient pas à la « famille soviétique ». Ainsi, entre 1992 et 2001, le taux des citoyens étrangers non soviétiques parmi tous les réfugiés reconnus est de 0,1 %, soit 1 900 personnes.

En même temps, les réfugiés reconnus et les migrants forcés se heurtent à l'inconsistance des programmes d'assistance et à des difficultés pour faire valoir leurs droits. La persistance des problèmes rencontrés par les populations réfugiées explique la pertinence de l'action de l'*Assistance civique* dans un champ associatif. Le pluralisme des années 1990 facilite ainsi le rapprochement entre les deux mondes : l'activité politique devient un prolongement de l'engagement

1. Le concept clé de la perestroïka, tout comme celui de *glasnost*, évoque une période où les citoyens ont été encouragés à exprimer leurs opinions, y compris critiques, au sujet de l'État soviétique, et où le pluralisme a légitimé le droit des citoyens à former des groupes d'intérêt en dehors de l'appartenance au Parti communiste.

civique. Ainsi, l'*Assistance civique* bénéficie du soutien de son co-fondateur, Vyacheslav Igrunov, qui exerce un mandat de député de la Douma d'État entre 1993 et 2003. La coopération avec Igrunov et sa position de parlementaire contribuent à faire remonter le problème des réfugiés au niveau des débats politiques et en faire une « cause ». L'*Assistance civique* intervient à cette époque dans le champ des contestations juridiques (*cause lawyering*) et se pose comme un partenaire du gouvernement russe dans des questions liées à la migration et au rapatriement.

Les administrations et le problème de l'asile

Le déclin, dans les années 2000, de la dynamique migratoire et les réformes de l'État russe visant à réduire le pluralisme politique, ont abouti à l'exclusion de l'*Assistance civique* des cercles du pouvoir. L'État restreint volontairement les ambitions des défenseurs des droits de l'homme à un niveau formel inférieur, celui des institutions, où il est plus difficile d'influencer les décisions politiques. Dans la deuxième partie de la thèse on voit que le comité interprète « la rencontre bureaucratique » comme une autre forme de rapport au politique. Depuis des années l'*Association* accumule les savoir-faire, apprend comment co-exister, se faire entendre et se battre contre la « machine bureaucratique », le « système » et ses représentants. Faire une enquête aux côtés des défenseurs des droits de l'homme fait comprendre comment cette ONG cherche les moyens de faire de la politique autrement, en se concentrant sur le travail juridique et sur les actions sociales auprès des populations migrantes. L'immersion sur le terrain a permis d'échanger avec les étrangers qui sollicitaient l'*Association*, avec les membres de celle-ci (juristes et assistantes sociales notamment), mais aussi et surtout, observer *in situ* les interactions avec les administrations, en particulier avec les agents du Service fédéral de migration (SFM).

En s'appuyant, à la fois, sur les travaux qui abordent les relations administratives « au guichet » et sur l'analyse de la « gestion différentielle des illégalismes » par les administrations, la thèse dresse un tableau du traitement des populations immigrées par les agents du SFM, et celui des multiples obstacles informels qui sont placés sur la route des plus indésirables (les étrangers venant d'Afrique, de Syrie et d'Afghanistan) : attentes interminables, absence de traduction, demandes de documents inutiles, rallongement des délais, etc. L'arbitraire dans le traitement des demandes d'asile et les « illégalismes de droit » visant les populations réfugiées, contribuent à restreindre l'accès à l'asile et créent des situations d'incertitude à propos de la régularité du séjour en Russie.

Placer des étrangers dans une zone juridique « grise » est une forme contemporaine de contrôle migratoire qui permet d'exposer des populations migrantes au risque d'expulsion. L'enquête au sein des tribunaux moscovites permet

d'entrer dans les coulisses du système judiciaire pour voir comment la coopération entre les agents du SFM et les juges administratifs contribue aux usages différenciés des tribunaux et à la pérennisation des pratiques informelles. Le durcissement de la politique migratoire en Russie depuis 2013, a imposé une charge de travail accrue aux juges administratifs. En pratique, cela a conduit à la dévalorisation de ce type de contentieux et à des pratiques discrétionnaires permettant de réduire les efforts mis en œuvre pour l'examen des dossiers des demandeurs d'asile. Selon les défenseurs des droits des étrangers, les tribunaux deviennent des instances de justification des décisions du SFM. Nonobstant, l'*Assistance civique* continue de frapper à cette porte judiciaire en l'absence d'autres outils de protection des demandeurs d'asile.

Notre enquête révèle aussi que les demandeurs et l'*Association* qui les prend en charge ne sont pas totalement dépourvus de ressources. Cette thèse confirme donc, en s'appuyant sur un terrain de recherche inédit, que la gestion des illégalismes doit être appréhendée dans une perspective relationnelle, à savoir comme une négociation autour de l'application du droit impliquant les autorités publiques, les étrangers eux-mêmes et les associations qui défendent leurs droits. La thèse montre ainsi que les étrangers et les juristes de l'*Association* bricolent, à leur tour, des dispositifs dotés d'une efficacité variable mais bien réelle. C'est notamment le cas des documents semi-officiels (la *spravka* de comité) délivrés par l'*Assistance civique* à ses demandeurs pour compléter ceux de l'État lors de certaines rencontres bureaucratiques. Toutefois, le pouvoir discrétionnaire des agents administratifs russes pose des limites aux efforts de l'*Assistance civique* visant à faire valoir les droits des étrangers. La spécificité du terrain russe est que les *street level bureaucrats* sont assez flexibles pour négocier au cas par cas. En revanche, les tentatives de stabiliser cette négociation ne donnent pas lieu à la définition des règles co-produites avec les administrations, puisque ces règles ne sont pas véritablement appliquées par les agents administratifs.

Bibliographie

AGRIKOLIANSKY Eric, 2002, *La Ligue française des droits de l'homme et du citoyen depuis 1945. Sociologie d'un engagement civique*, L'Harmattan, Paris, 392 p.

DAUCÉ Françoise, 2013, *Une Paradoxe oppression. Le pouvoir et les associations en Russie*, CNRS Éditions, Paris, 228 p.

D'HALLUIN-MABILLOT Estelle, 2012, *Les Épreuves de l'asile. Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, EHESS, Paris, 302 p.

DE TINGUY Anne, 1998, *L'Effondrement de l'Empire soviétique*, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, 500 p.

DUBOIS Vincent, 2003 [1999], *La Vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Économica, Paris, 204 p.

FAVAREL-GARRIGUES Gilles, 2007, *La Police des mœurs économiques. De l'URSS à la Russie (1965-1995)*, CNRS Éditions, Paris, 320 p.

FISCHER Nicolas & SPIRE Alexis, 2009, « L'État face aux illégalismes » in *Politix*, n° 87, p. 7-20.

HMED Choukri, 2008, « L'encadrement des étrangers "isolés" par le logement social (1950-1980). Éléments pour une socio-histoire du travail des street-level bureaucrats » in *Genèses*, vol. 72, n° 3, p. 63-81.

LIPSKY Michael, 1980, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage foundation, New York, 244 p.

SIGMAN Carole, 2007, *Les Mutations de l'espace politique en Russie pendant la perestrojka (1986-1991) : Les clubs politiques informels de Moscou et leurs dirigeants*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Paris I « Panthéon-Sorbonne », Paris.

SHEVEL Oxana, 2011, *Migration, Refugee Policy, and State Building in Postcommunist Europe*, Cambridge University Press, New York, 304 p.

SPIRE Alexis, 2008, *Accueillir ou reconduire, Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, Paris, 128 p.