

Nécessaires et indésirables ? Les migrants en Russie

Interdiction de vendre de l'alcool et des médicaments depuis le 15 janvier 2007. Interdiction de vendre des produits sur les marchés depuis le 1^{er} avril 2007. Tel est l'aspect le plus choquant et le plus médiatique de la situation des travailleurs étrangers en Russie aujourd'hui. En application d'un décret du gouvernement russe de novembre 2006, « la part acceptable des travailleurs étrangers [...] dans la sphère du commerce de détail » a été ramenée à 40 % des vendeurs en janvier 2007 et depuis le 1^{er} avril à... 0 %. Privant les travailleurs immigrés résidant en Russie de l'accès à un certain nombre d'emplois, ce décret est particulièrement révélateur des contradictions de la politique migratoire russe, mais aussi de la part croissante que tiennent les discours et les pratiques xénophobes dans la Russie actuelle.

Anne Le Huérou et Amandine Regamey

Anne Le Huérou est chercheuse associée au Cadis et au Cercec (EHESS/CNRS, Paris); Amandine Regamey est maître de conférence à l'Université Paris 1. Les deux auteures sont spécialistes de la Russie contemporaine et ont effectué plusieurs missions pour la FIDH.

Les autorités continuent à avoir une approche sécuritaire en cherchant à contrôler une immigration perçue essentiellement comme une menace. Pourtant, le besoin de main-d'œuvre de l'économie russe, dont la forte croissance des dernières années est due essentiellement aux secteurs liés au gaz et au pétrole, ne peut être comblé que par les migrations.

Le pays connaît, en effet, une forte crise démographique : la population russe baisse chaque année et, selon les chiffres officiels, la population active devrait d'ici 2025 se réduire de 16,2 millions (soit un quart de la population active actuelle).

Même si les mesures natalistes adoptées récemment par le gouvernement ont un résultat positif, ce déficit ne pourra pas être comblé d'ici là. Troisième pays d'immigration au monde, la Russie accueille, pour l'essentiel, des flux en provenance des anciennes Républiques de l'URSS et de Chine, qui relèvent surtout d'une immigration de travail (après une vague d'afflux de réfugiés à la suite des guerres du début des années nonante du Caucase du Sud ou du Tadjikistan). Il est difficile de connaître les chiffres exacts : les migrants sont évalués entre 3,5 millions et 10 millions par an (chiffres du Service fédéral

des migrations, FMS), une très grande majorité d'entre eux se trouvant en situation irrégulière, ce qui rend l'estimation difficile. La clandestinité les place surtout dans une très grande précarité: salaires de misère, logements insalubres, conditions de travail s'apparentant à de l'esclavage et crainte de la police, avec phénomènes de collusion entre employeurs et police (passeports confisqués).

Cette situation tient pour beaucoup à l'approche bureaucratique de l'immigration, pour partie héritage du système soviétique de *propiska*, l'obligation d'être enregistré sur son lieu de résidence. Sur ce plan, les nouvelles lois adoptées en juillet 2006 visaient à faciliter l'obtention des diverses autorisations (permis de séjour temporaire, autorisation de travail). Malgré quelques améliorations, les difficultés n'ont pas disparu: les migrants doivent toujours informer le service des migrations de leur présence, et l'enregistrement temporaire a été remplacé par un système de recensement (*utchët*) qui les oblige à pouvoir justifier d'une personne privée ou juridique les accueillant.

Aussi, le contrôle de l'État sur les migrations reste important et les allègements de la nouvelle législation facilitent surtout les migrations saisonnières destinées à fournir une main-d'œuvre d'appoint sans chances d'établissement: l'obtention d'une autorisation temporaire de résidence — pour un séjour de plus de trois mois — dépend de quotas fixés par le gouvernement, quotas qui ont baissé de moitié pour 2007 (52 000) par rapport à l'année précédente, de même que les autorisations de travail (établies à 6 millions pour l'année 2007).

De plus, plusieurs lois, décrets et amendements adoptés entre juin 2006 et janvier 2007¹ tracent les contours d'une politique visant à sélectionner et orienter les migrants en fonction des besoins de l'économie russe. Le gouvernement peut, en effet, fixer la « part acceptable de travailleurs étrangers utilisés dans les différents secteurs de l'économie » et ce « dans le but d'assurer la sécurité nationale, de maintenir un équilibre optimal des ressources de main-d'œuvre, de favoriser en priorité l'emploi des citoyens de la Fédération russe » (article 18 de la loi sur le statut juridique des étrangers). Ces mesures ont également été fixées dans la loi sur les marchés adoptée le 30 décembre 2006.

RÉGULER LES MIGRATIONS

V. Postavnine, directeur adjoint du service des migrations, instance chargée de gérer la politique migratoire, déclare clairement à propos de la politique migratoire russe: « La loi est un bon régulateur des flux migratoires. Maintenant, nous pouvons diriger les travailleurs étrangers: premièrement, dans la région qui nous intéresse; deuxièmement, dans les professions et selon les qualifications dont nous avons besoin; troisièmement, selon les nationalités qui nous semblent préférables. Tout cela est prévu dans la loi². »

C'est en fonction de cette volonté de sélectionner « selon les nationalités³ » que l'on peut également analyser le plan de « retour des compatriotes » adopté par les autorités russes à l'été 2006, en même temps que les autres mesures sur les migrations. Ce programme interprété comme un appel au retour des Russes installés

¹ Sont actuellement en vigueur: la loi sur le recensement des immigrés (adoptée en juillet 2006) et la loi rénovée sur le statut juridique des étrangers (adoptée en juillet 2006 et révisée en janvier 2007) ainsi que le décret gouvernemental n° 683 du 15 novembre 2006 mentionné plus haut sur « la part acceptable des étrangers [...] dans le commerce de détail ».

² Interview parue dans *Rossiiskaïa Gazeta*, 13 avril 2007.

³ Il y a là une référence très claire aux Géorgiens, qui n'ont pu recevoir d'autorisation de travail depuis l'automne 2006, même après que le pic de la crise entre les deux pays soit passé.

dans les Républiques de l'ex-URSS (les « Pieds rouges ») ne semble pas couronné de succès, d'autant que les régions riches ne semblent pas le mettre en œuvre, et semble plus relever de l'effet d'annonce. Mais le fait que les compatriotes y soient définis comme des personnes « éduquées dans les traditions de la culture russe, maîtrisant le russe et ne souhaitant pas perdre les liens avec la Russie⁴ » témoigne bien du souci de la Russie de concilier besoin de main-d'œuvre et accueil d'une population « assimilable ».

En effet, comme dans d'autres pays d'Europe, la nécessité reconnue des migrations vient se heurter à la perception d'une menace pour l'identité nationale et à la prégnance d'un discours xénophobe. Les immigrants sont perçus à tort comme travaillant en majorité dans le commerce: envieux comme des minorités qui « réussissent », ils sont accusés de favoritisme ethnique et de clientélisme (ils ne recruteraient que des personnes de même origine et barreraient donc l'accès du travail aux Russes). Le rejet des migrants accusés de « tenir » certains commerces et de voler leur travail à la « population de souche » s'est particulièrement manifesté au moment des graves heurts entre communautés tchéchène et russe à Kondopoga, en Carélie en septembre 2006. Un meurtre commis dans un restaurant tenu par des Caucasiens a provoqué plusieurs jours d'émeutes dirigées contre l'ensemble des Caucasiens de la ville, attisées par des membres d'organisations ultranationalistes, en particulier le Mouvement contre l'immigration illégale.

La tension a encore été alimentée par la crise russo-géorgienne de l'automne 2006. Par mesure de rétorsion contre l'arrestation ultra-médiatisée le 27 septembre 2006 de quatre citoyens russes accusés d'être des agents des services de renseignement militaire, la Russie suspend, le 2 octobre, toutes les liaisons avec la Géorgie. Début octobre, de nombreux contrôles sont effectués contre les entreprises tenues par les Géorgiens, des descentes sur les marchés et des arrestations de masse conduisent à l'expulsion de plusieurs milliers de Géorgiens, dans une entreprise clairement planifiée où de nombreuses collusions entre police et justice ont été démontrées.

Ces événements ont favorisé le tournant répressif des amendements et décrets de l'automne et ont suscité des prises de position très radicales de l'administration russe: le vice-président du Service fédéral des migrations se fait ainsi le porte-parole de l'idée largement répandue selon laquelle au-delà d'un certain seuil les migrants deviennent inassimilables: « Le nombre de citoyens d'un autre État ne doit pas dépasser 17-20 %, surtout s'ils sont d'une autre culture nationale et d'une autre religion, déclare-t-il, le dépassement de cette norme crée de l'inconfort pour la population de souche⁵. » La crainte de voir se créer des « enclaves ethniques » est très présente dans les discours officiels, et le spectre des émeutes des banlieues françaises de novembre 2005 est agité comme un épouvantail.

En outre, les discours et les actes racistes⁶, de plus en plus visibles depuis le début de la seconde guerre de Tchétchénie de 1999, se focalisent de manière croissante sur les

⁴ Décret présidentiel n° 637 du 22 juin 2006 sur le « plan de retour des concitoyens ».

⁵ Interview parue dans *Vremia novosti*, 16 novembre 2006.

⁶ Selon le monitoring effectué par le centre Sova, il y a eu au moins 520 attaques racistes, dont 54 mortelles en 2006 et 100 agressions dont 17 mortelles dans les trois premiers mois de 2007, <<http://sova-center.ru>>.

migrants. Selon une enquête menée par le centre d'étude de l'opinion publique indépendant à Moscou, les migrations sont citées par 43 % des personnes interrogées comme un des problèmes qui les inquiètent le plus : elles viennent en seconde position... juste derrière les embouteillages.

Cet état d'esprit est encore alimenté par le discours trouble des autorités qui fait une assimilation dangereuse entre migrants, trafic et criminalité. Lors d'une session du Conseil pour la réalisation des projets nationaux, le 5 octobre 2006, Poutine appelle le gouvernement à durcir les mesures contre les migrants illégaux et la régulation sur les marchés en affirmant que « ce qui s'[y] passe parfois ne peut être qualifié que d'un mot : situation de non-droit ». « Les commerçants, et même l'administration du marché ou les forces de l'ordre ne jouent qu'un rôle de second plan. Les acteurs principaux sont des groupes semi-criminels, qui ont de plus parfois une composante nationale. Tout cela provoque à juste titre l'incompréhension de nos citoyens⁷. »

Même l'attentat raciste sur le marché Tcherkizovski de Moscou le 21 août 2006, qui a fait treize morts, est défini comme un règlement de compte entre mafias. Alors que les auteurs, arrêtés le jour même, ont expliqué leur acte par le fait qu'il y avait « trop de personnes de nationalité asiatique (*sic*) sur les marchés » et que de la propagande nazie avait été saisie chez eux, les journaux ont éclairé l'affaire uniquement sous l'angle de « l'ethnocriminalité » — poussés en cela par les déclarations officielles de la procureure et de la police.

QUOTAS SUR LES MARCHÉS

Aussi le directeur adjoint du FMS, V. Postavnine, souligne que les marchés ont été choisis comme premier domaine de l'application de la politique migratoire, car ils s'étaient transformés en zone de non-droit où fleurissent la criminalité, la prostitution, le trafic de drogue : « C'est le territoire de notre État, ce sont les lois russes qui doivent régner et les citoyens russes qui doivent y travailler. » Il se félicite ainsi des résultats : « Premièrement, nous avons réussi à rendre les marchés aux citoyens russes. Ou plutôt, à commencer le processus de restitution. Reconnaissez-le, ce n'est pas normal que les marchés russes soient envahis, je n'ai pas peur du mot, je dis bien envahis, par des représentants d'autres États⁸. »

L'interdiction des marchés à la main-d'œuvre étrangère viserait ainsi à protéger leur accès aux paysans russes, qui s'y voient réserver des rangées entières pour y vendre leurs produits. Ce double argument politique et économique sur lequel joue le pouvoir se rattache encore une fois aux accusations contre les « intermédiaires [qui] agissent comme des racketteurs et forcent par là même les agriculteurs locaux à céder leur production pour trois fois rien », comme l'a déclaré Vladimir Poutine le 5 octobre 2006.

L'État russe prétend aussi, de cette manière-là, protéger le consommateur. En effet, l'interdiction aux étrangers de vendre alcool et médicaments sur les marchés peut se replacer dans la nécessité, pour le pouvoir, de lutter contre les contrefaçons de médicaments. Quant à l'alcool, rappelons qu'à l'automne 2006, une vague d'empoison-

⁷ Déclaration citée sur <http://www.interfax.ru/r/B/politics/2.html?id_issue=11600045> ou <<http://grani.ru/society/Xenophobia/m.112434.html>>.

⁸ Interview parue dans *Vremia novosti*, 16 novembre 2006.

nements à l'alcool frelaté a fait plusieurs dizaines de morts. La question de l'alcool et de la qualité de la nourriture est utilisée comme une arme politique par la Russie, en particulier sur la scène internationale, comme en atteste l'interdiction des vins géorgiens et moldaves ou de la viande polonaise. Si les autorités russes manipulent ainsi les normes sanitaires pour des raisons politiques et désignent à juste titre alcool et médicament comme des sources d'empoisonnement possible, l'interdiction de vente par les étrangers fait immédiatement peser une suspicion sur les migrants qui se trouvent indirectement présentés comme une source possible de danger.

Le décret sur les marchés doit donc être replacé à la fois dans la politique migratoire du gouvernement russe, dans le contexte des « projets nationaux », mais aussi dans une réponse aux tendances xénophobes alimentées par le pouvoir russe lui-même. De ce point de vue, l'interdiction des vendeurs étrangers ressemble fort à une mesure cosmétique « pour la galerie », visant à faire disparaître les visages « non russes » des marchés. En effet, seuls les étrangers qui sont directement en contact avec les clients sont visés. Ils ne peuvent pas être employés comme vendeurs ou caissiers, mais peuvent être directeurs, chefs de rayon, peseurs, expéditeurs, gardiens, personnel d'entretien, etc. Il n'est pas sûr que la mesure soit à même d'apaiser les ressentiments envers les « commerçants étrangers », car si ceux-ci doivent engager des vendeurs russes, ils pourront rester propriétaires et risquent toujours d'être accusés de tirer un meilleur profit de la situation que les Russes eux-mêmes.

Quoi qu'il en soit, la mesure est plutôt bien acceptée par l'opinion russe. Selon une enquête du Centre d'étude de l'opinion publique menée le 12 avril 2007, soit quelques jours après l'entrée en vigueur des nouvelles règles, 45 % des personnes interrogées avaient remarqué le départ des étrangers des marchés, et 75 % de celles-ci considéraient ce fait comme positif. En effet, 68 % des personnes interrogées entre janvier et avril soutenaient l'expulsion des étrangers des marchés, 56 % estimant que les commerçants devaient être des Russes.

Ces nouvelles mesures, dont il est encore tôt pour mesurer toutes les conséquences, préfigurent-elles des changements structurels ou s'agit-il d'un effet d'annonce, comme peut le laisser penser la déclaration du directeur adjoint du FMS V. Postavnine, qui a expliqué à une mission de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) que « les quotas sur les marchés seraient en vigueur du 15 janvier au 31 décembre, après quoi si ça ne va pas, on ne les reconduira[it] pas ou on les corrigera[it] » ? Comment les acteurs peuvent-ils s'adapter à la nouvelle donne ?

Les deux craintes majeures étaient l'augmentation des prix, en raison d'une répercussion à la vente des salaires plus élevés demandés par les vendeurs russes, et la pénurie des produits, compte tenu de la difficulté à attirer les agriculteurs russes vers les marchés, pourtant lieu d'approvisionnement principal de la population. Si le service des migrations lui-même reconnaît qu'il y a eu disparition de certains produits sur les marchés, il semble que la situation ait été très variable selon les endroits.

CONTOURNER LA LOI

L'expulsion des travailleurs étrangers est aussi concomitante de modifications plus structurelles affectant la propriété des marchés qui doit être confiée à des sociétés gérantes. Ainsi, certains marchés sont transformés en « centres commerciaux » ou en « foires » pour contourner la nouvelle réglementation et notamment pouvoir employer des étrangers, le décret ne s'appliquant qu'aux marchés et pas aux magasins. Les autorités fédérales et locales peuvent sans doute ainsi faire « d'une pierre deux coups » avec une mesure qui flatte l'opinion et permet de procéder à la redistribution de la propriété dans un secteur sensible.

Il semble aussi, comme prévu, que de nombreux étrangers aient engagé des vendeurs russes tout en gardant la propriété de leur point de vente (ou encore en la mettant au nom d'un membre de la famille titulaire d'un passeport russe). Cependant, la capacité d'adaptation semble différente selon les nationalités. Selon IWPR, réseau de journalistes indépendants, « les recherches menées [...] suggèrent que les Azerbaïdjanais et les Arméniens s'accommodent de cette nouvelle situation, alors que ce sont les Géorgiens, victimes des tensions politiques de haut niveau entre Tbilissi et Moscou, qui en souffrent le plus ». Cela confirme les conclusions du rapport de la FIDH, qui notait que les Géorgiens, déjà victimes à l'automne de la crise entre les deux pays, étaient les premiers frappés par la nouvelle réglementation. Les fonctionnaires locaux et directeurs de marché qui peuvent être à la merci d'inspections

diverses préfèrent devancer la loi et la « surinterpréter » en fonction de ce qu'ils croient être les intentions du pouvoir. Du coup ce sont ceux dont on sait qu'ils ont été « ciblés » directement au plus haut niveau — en l'occurrence les Géorgiens —, qui continuent à en faire les frais, malgré un certain réchauffement des relations diplomatiques.

Ainsi, même si cette politique visant les étrangers sur les marchés ne relevait, dans l'esprit des autorités, que d'un « effet d'annonce » à destination de l'opinion, elle a des conséquences réelles qui frappent les plus vulnérables. À plus long terme, c'est la question des choix de la Russie en matière de politique migratoire qui sont posés, avec une tendance, en raison des orientations « nationales » de la politique russe, à une immigration très sélective et destinée à répondre essentiellement aux besoins de l'économie, approche que l'on voit à l'œuvre très au-delà des frontières de la Fédération de Russie. ■

Bibliographie

FIDH-Assistance civique, « Les migrants en Russie, premières victimes des crises internes et externes », avril 2007, <www.fidh.org>.

Moukamel V., « Immigration and Russian Migration Policy: Debating the Future », *Russian Analytical Digest*, juillet 2006.

« Iazyk Vrazhdy protiv obchestva » (Le discours de l'ennemi contre la société), Centre Sova, avril 2007, <<http://sova-center.ru>>.

« Caucasiens Migrants' Struggle in Russia », *IWPR*, CRS n° 392, 24 mai 2007, <<http://iwpr.net>>.