

Les Études du CERI  
N° 158 - novembre 2009

**Politique migratoire  
et gestion de la diversité culturelle  
en Russie : l'exemple de Moscou**

Adeline Braux

Adeline Braux

## **Politique migratoire et gestion de la diversité culturelle en Russie : l'exemple de Moscou**

### **Résumé**

Les discours hostiles aux migrants, voire xénophobes, demeurent la plupart du temps la norme en Russie. Pour autant, la politique migratoire de la Fédération de Russie apparaît relativement souple, en particulier à l'égard des pays membres de la CEI, dont les ressortissants bénéficient de procédures simplifiées pour l'entrée sur le territoire russe et l'obtention d'un permis de travail. Les autorités russes, échaudées par l'expérience des pays d'Europe occidentale, entendent ainsi favoriser l'immigration de travail et limiter l'immigration familiale. Parallèlement, afin de favoriser la cohésion de la nation russe dans son ensemble, la Fédération de Russie entend mener une politique de promotion de la diversité culturelle ambitieuse, tant envers les différents peuples constitutifs de Russie qu'envers les communautés immigrées présentes sur son territoire. Ce « multiculturalisme à la russe » n'est d'ailleurs pas sans rappeler la folklorisation dont les cultures et traditions des différents peuples d'URSS étaient l'objet pendant la période soviétique. Toutefois, faute d'une véritable ligne directrice au niveau fédéral, les autorités locales ont été plus actives en la matière, notamment à Moscou.

Adeline Braux

## **Russian migration and cultural diversity policies: The example of Moscow**

### **Abstract**

Hostile, sometimes even xenophobic discourse towards migrants remains generally the norm in Russia. However, the Russian Federation's migration policy appears relatively flexible, particularly in regards to the member countries of the Commonwealth of Independent States (CIS), whose nationals benefit from simplified procedures when it comes to entering Russian territory and obtaining a work permit. Russian authorities, reticent after the Western Europe experience, intend therefore to promote labor immigration and limit family immigration. At the same time, in order to encourage the cohesion of the Russian nation as a whole, the Russian Federation intends to undertake an ambitious policy to promote cultural diversity, including both the many different constituent groups among Russians and the immigrant communities in Russia. This multiculturalism "à la russe" recalls the "folklorization" during the Soviet period involving the cultures and traditions of the Soviet Union's different populations. In the absence of a real political directive at the federal level, local authorities have been more active on the matter, notably in Moscow.

# Politique migratoire et gestion de la diversité culturelle en Russie : l'exemple de Moscou

Adeline Braux

La crise financière, dont le Premier ministre russe Vladimir Poutine a longtemps affirmé qu'elle n'aurait pas de conséquences graves pour la Russie, a pourtant provoqué une forte hausse du chômage, soutenue par des vagues de licenciements dans les secteurs de la banque et du bâtiment. En janvier 2009, le taux de chômage officiel atteignait 8,1 %, soit son niveau le plus élevé depuis mars 2005.

A Moscou comme dans de nombreuses régions russes, les chantiers fonctionnent grâce à une main-d'œuvre la plupart du temps originaire des anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale (Tadjikistan et Ouzbékistan en premier lieu), et dans une moindre mesure du Sud-Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie). Les licenciements massifs dans le bâtiment ont ainsi fait craindre à des experts, dont la presse s'est fait l'écho, y compris les journaux sérieux, que des bandes de migrants abandonnés à leur sort pourraient se constituer à Moscou et représenter une menace pour les Moscovites.

Le 6 février 2009, dans un discours au Collège du ministère de l'Intérieur, le président Medvedev a appelé les forces de l'ordre à porter une attention particulière à la possible augmentation d'actes de délinquance de la part de migrants originaires de l'« étranger proche<sup>1</sup> » victimes de licenciements<sup>2</sup>. Dans le même temps, les médias s'interrogeaient sur l'opportunité de maintenir les vannes migratoires ouvertes alors que des citoyens russes se trouvaient au

---

<sup>1</sup> Cette expression désigne l'ensemble des anciennes républiques soviétiques, par opposition à l'« étranger lointain ».

<sup>2</sup> Consultable en russe sur le site <http://mvd.ru/content/574/6130>

chômage, et le directeur du Service fédéral des migrations assurait que la préférence nationale serait appliquée.

D'ores et déjà, certains secteurs de l'économie fonctionnent essentiellement grâce à la main-d'œuvre originaire de l'« étranger proche », soit une immigration évaluée à 5 millions de personnes<sup>3</sup>. A Moscou en particulier, les balayeurs de rue tadjiks, ouzbeks ou kirghizes font désormais partie du paysage urbain. La présence de cette main-d'œuvre étrangère s'avère non seulement nécessaire, mais indispensable pour pallier la crise démographique que connaît la Russie. Toutefois, les discours sur l'immigration demeurent exclusivement négatifs, qu'ils émanent des politiques, des médias, du grand public ou même d'une partie de la communauté scientifique. Par ailleurs, l'acceptation large au sein de la société des thèses les plus nationalistes, voire xénophobes, ne favorise pas l'émergence d'un débat sain sur cette question.

Pour autant, la politique migratoire menée par les autorités russes reste relativement souple comparée, par exemple, à celle des pays de l'Union européenne. Cela est particulièrement vrai pour les pays membres de la CEI dont les ressortissants (à l'exception du Turkménistan et de la Géorgie) bénéficient de procédures simplifiées pour l'entrée sur le territoire russe (exemption de visa) et pour l'obtention d'un permis de travail, ce qui facilite *de facto* leur mobilité vers la Russie.

Paradoxalement, malgré les discours hostiles aux migrants, y compris à l'égard de migrants internes issus de peuples constitutifs de la Fédération (notamment les Tchétchènes), le caractère multiethnique de la Fédération de Russie est volontiers mis en avant par les autorités. Soulignant la localisation géographique de la Russie, entre Occident et Orient, et la coexistence de nombreuses ethnies sur son sol, certains tentent de promouvoir une gestion de la diversité à la russe, présentée comme une alternative aux modèles intégrateur et multiculturaliste en vigueur en Europe occidentale.

La politique de gestion de la diversité culturelle à la russe conduit toutefois à un amalgame entre l'intégration socioculturelle de communautés immigrées dont la présence est par ailleurs très largement rejetée en Russie, et la gestion de la diversité ethnique et culturelle constitutive de la Fédération, qui résulte de l'incorporation au sein de l'Empire tsariste de peuples non russes. Ce paradoxe se reflète dans l'utilisation du terme « diaspora » pour qualifier indifféremment les communautés immigrées et certains peuples constitutifs de la Fédération de Russie qui ne possèdent pas d'Etat indépendant, comme les Tatars par exemple. *In fine*, tous ceux qui ne sont pas des Russes ethniques, ou ne se réclament pas uniquement de la culture russe, sont perçus comme extérieurs, quand bien même ils seraient citoyens russes et nés sur le territoire de la Fédération de Russie.

Aussi, l'élaboration d'une « troisième voie » russe s'est jusqu'à présent heurtée à l'impossibilité d'instaurer une politique à l'échelle de la Fédération qui tiendrait compte des aspirations et des spécificités de chaque groupe ethnique sans pour autant entraver le développement d'une conscience nationale *supraethnique*. En revanche, les autorités locales, confrontées quotidiennement à cette problématique, se sont montrées finalement plus actives en la matière.

---

<sup>3</sup> S. Golunov, « Migrations et politique migratoire », in V. Stepanova et V. Tichkov, *Situation ethnique et conflits dans les pays de la CEI et les Etats baltes en 2007*, rapport annuel du réseau de surveillance ethnologique et de prévention anticipée des conflits, Moscou, Institut d'ethnologie et d'anthropologie, 2008, p. 15

C'est le cas de la ville de Moscou, qui s'est engagée avec un succès relatif dans la promotion et le développement de la diversité culturelle. Cette démarche n'est pas sans rappeler la folklorisation dont les cultures et traditions des différents peuples d'URSS ont été l'objet pendant la période soviétique : elles se devaient en effet d'être « nationales par la forme et socialistes par le contenu ». La municipalité de Moscou s'est aussi investie dans la création et la collaboration avec des institutions qui concernent tant les différents peuples constitutifs de la Fédération de Russie que les communautés immigrées présentes sur le territoire russe depuis la disparition de l'URSS.

Cette étude se propose de revenir sur l'ensemble des injonctions contradictoires qui traversent la politique de la Fédération de Russie en matière d'immigration et de gestion de la diversité culturelle. La ville de Moscou retiendra plus particulièrement notre attention.

### Précisions lexicales

Afin de clarifier notre propos, il nous semble indispensable de revenir sur certaines subtilités lexicales. En effet, pour des raisons essentiellement historiques liées à la politique soviétique, et dans une certaine mesure à la période tsariste, certains termes revêtent en russe une signification tout à fait déconcertante pour le lecteur français.

Ainsi, la « nationalité » (« *natsional'nost'* ») et la « nation » (« *nacija* ») se rapportent non pas à l'appartenance civique et à l'adhésion à un projet politique commun transcendant les différences individuelles, mais désignent l'appartenance ethnique. En ce sens, on parlera d'une personne de « nationalité » russe ou tatare comme appartenant à la « nation » russe ou tatare définie en termes culturels, linguistiques et religieux. Dans cette acception, on rencontre également le terme « peuple », qui est alors synonyme de « nation ». Dans la Constitution russe, aux articles 5 et 9 notamment, le terme « peuple » désigne toutefois aussi bien les peuples constitutifs de la Fédération que les groupes ethniques extérieurs.

Dans un effort d'unification politique, au sein d'une même nation civique, des différents groupes constitutifs de l'identité de la Fédération de Russie, l'expression « *rossijskaja nacia* » a été forgée et semble entrer petit à petit dans les mœurs lexicales. On pourrait la traduire en français par « nation russe », par opposition à « *ruskaja nacia* », qui désigne la nation russe au sens ethnoculturel (russophone, slave, orthodoxe). La « politique nationale » en Russie a donc pour objet la gestion de la diversité ethnoculturelle, qui est confiée au département chargé des « relations internationales » (« *mezhnacional'nye* ») au sein du ministère du Développement régional, institution n'ayant par conséquent aucun lien avec la politique étrangère de la Fédération de Russie<sup>4</sup>. Dans le préambule de la Constitution de la Fédération de Russie, il est fait mention

---

<sup>4</sup> Le mot « international » tel qu'on l'entend en français dans l'expression « relations internationales », par exemple, est traduit différemment : « *mezhdunarodnyj* », littéralement « interpopulaire ».

de « peuple multinational » (« *mnogonacional'nyj*<sup>5</sup> »). Ce lexique n'est toutefois pas sans poser problème, notamment lors de la transposition en droit russe de certains textes internationaux ; il est donc en voie d'adaptation aux normes internationales, et l'on parle désormais de plus en plus souvent de « politique nationale », plutôt que de « politique ethnoculturelle ». De même, la notion de diversité telle qu'on l'entend en Europe trouve une traduction satisfaisante avec le terme « *mnogoobrazie* » (« culturelle », « nationale », « ethnique » selon le contexte).

Ces dernières années, sous l'influence de nouvelles disciplines telles que l'« anthropologie ethnique » ou encore l'« ethnosociologie », le terme « etnos » a connu un regain de popularité, mais il se heurte aux mêmes problèmes de définition que l'« ethnique » dans les sciences humaines occidentales. Il a en outre été largement exploité, de même que ses dérivés lexicaux, pour forger des associations douteuses telles que « criminalité ethnique ». L'adjectif « ethnique » se rencontre néanmoins régulièrement pour parler, par exemple, des « relations interethniques ».

Dans un souci de clarté pour le lecteur français, nous avons résolu de substituer aux termes russes de « nation », « nationalité » et « etnos » celui d'« ethnique », y compris pour les dérivés, préférant par exemple « relations interethniques » à « relations internationales ». De même, nous évoquerons la « politique ethnoculturelle » et non la « politique nationale<sup>6</sup> ». Par ailleurs, l'adjectif « russe » qualifiera le cas échéant ce qui a trait à la Fédération de Russie dans son ensemble. En revanche, le terme « peuple » a été conservé tel quel par convention.

## Le fédéralisme russe

Il s'agit d'une évidence, mais il est des évidences qu'il est parfois bon de rappeler : la Fédération de Russie est un Etat fédéral. Créée par un vote du Parlement le 25 décembre 1991, elle a hérité non seulement des frontières – devenues internationales – de l'ancienne république socialiste fédérative et soviétique de Russie, mais également d'un maillage administratif territorial fort complexe, en partie dessiné par les autorités soviétiques. Cette spécificité revêt une importance fondamentale quand on appréhende les questions liées à l'immigration, et surtout à la gestion de la diversité culturelle dans ce pays.

La Fédération de Russie est composée de quatre-vingt-trois « sujets », c'est-à-dire quatre-vingt-trois entités territoriales dont les entités locales sont toutefois communes. Outre Saint-Pétersbourg et Moscou, « villes d'importance fédérale », on distingue les entités administratives et les entités autonomes, ces dernières se différenciant par leur caractère ethnique. Cette dichotomie vaut au fédéralisme russe le qualificatif d'« asymétrique ». Les entités administratives sont soit des

---

<sup>5</sup> Le terme « multiculturalisme » reste peu usité, si ce n'est dans les publications qui ont trait expressément au monde anglo-saxon. Dans ce cas, le mot est même translittéré : « *mul'tikulturalizm* ». Dans cette étude, nous ne l'emploierons qu'exceptionnellement et entre guillemets afin de ne pas créer de confusion dans le contexte russe.

<sup>6</sup> Nous utiliserons le terme « national » entre guillemets dans son acception russe.

régions (« *oblast'* »), soit des territoires (« *krai*<sup>7</sup> ») qui existent en l'état la plupart du temps depuis Catherine II et correspondent aux anciennes provinces (« *gubernija* ») de l'Empire tsariste. Quant aux secondes, elles se répartissent entre trois formes d'entités : république autonome (« *avtonomnaja respublika* »), région autonome (« *avtonomnaja oblast* »), et district autonome (« *avtonomnyj okrug* »). Dans la pratique soviétique comme russe, les régions et territoires administratifs ainsi que les républiques autonomes jouissent d'un rang équivalent. En revanche, les régions et districts autonomes restent subordonnés à certains territoires administratifs ou régions administratives. Créés pour refléter la présence de groupes ethniques peu nombreux, on les trouve surtout en Sibérie.

On compte parmi les entités administratives neuf territoires et quarante-six régions ; et pour les entités autonomes vingt et une républiques, une région<sup>8</sup> et quatre districts. Ces trois derniers types d'entités regroupent 53 % du territoire de la Fédération, dont 29 % pour les seules républiques, créées par le pouvoir soviétique pour tenir compte d'une minorité ethnique assez nombreuse et homogène sur un territoire donné.

Les relations entre le pouvoir central et les entités fédérales ont connu bien des vicissitudes dans la période qui a suivi la disparition de l'URSS. Confronté au désir d'émancipation de certaines entités, Moscou a parfois dû composer avec celles-ci, à l'exception notoire de la Tchétchénie. Dès 1993, sentant monter le vent de la fronde, les autorités centrales adoptent une Constitution qui souligne le caractère fédéral et multiethnique du nouvel Etat, mais ne s'en laissent pas compter pour autant. Ainsi, l'article premier de la Constitution russe dispose que « La Russie [est] un Etat fédératif démocratique doté d'un mode de direction républicain ». Le caractère indivisible de son territoire et la souveraineté unique du « peuple multinational de Russie » sont rappelés (article 2), ainsi que la prééminence absolue des lois fédérales sur celles des sujets (article 3). Les sujets sont « égaux en droit » et peuvent tous voter leurs lois dans la limite des compétences concédées par les lois fédérales (article 5). Dans cette configuration, les républiques ont leur propre Constitution, tandis que les autres entités ont un « statut ». De même, si la langue russe reste la seule officielle sur l'ensemble du territoire, les langues républicaines sont reconnues dans les républiques (article 68).

Le début des années 1990 voit l'avènement d'une courte période marquée par l'adoption puis la généralisation des accords de délimitation de compétences. Le premier est signé par le Tatarstan en février 1994 ; plusieurs autres entités suivent cet exemple, et l'on sait ce qu'il advint des revendications tchétchènes avec l'intervention de l'armée russe en décembre 1994. L'inauguration de relations bilatérales différencie d'un sujet à l'autre les prérogatives de chacun vis-à-vis du Centre, en matière économique, de gestion des flux migratoires et d'organisation des pouvoirs locaux. Toutefois, les fonctions régaliennes demeurent l'apanage du pouvoir central, même si les compétences financières restent dans le domaine partagé.

---

<sup>7</sup> Il n'y a pas de distinction hiérarchique entre les deux, mais le « *krai* », en Fédération de Russie comme en URSS, compte en principe une « *oblast'* » autonome. Le mot « *krai* » signifie « la marge, le bord », et désigne les confins des régions russes (Krasnodar, Khabarovsk, etc.).

<sup>8</sup> Il s'agit de la région autonome juive du Birobidjan, située en Extrême-Orient russe dans le territoire administratif de Khabarovsk.

Le débat entre centralisation et régionalisme s'est cependant trouvé fort modifié par la création en 2000 de sept superdistricts par Vladimir Poutine, récemment devenu Président, et ce en pleine première guerre de Tchétchénie. La création de ces districts, dont le tracé épouse celui des districts militaires de la Fédération de Russie, était destinée à restaurer la primauté du pouvoir fédéral dans les régions et à y réaffirmer son emprise politique et économique.

Le pouvoir central semble donc avoir repris la main sur les régions, comme en témoignent les débats suscités par l'entrée en vigueur des nouveaux passeports intérieurs russes en 2001<sup>9</sup>. De nouveau, les entités autonomes ont été à la pointe de la contestation et les autorités fédérales ont dû trouver un moyen terme afin de ne pas froisser les représentants des entités nationales. Contrairement aux demandes des représentants des républiques du Tatarstan et du Bachkortostan qui réclamaient l'introduction de passeports républicains, les mêmes passeports ont été introduits pour tous les citoyens de la Fédération, mais avec, le cas échéant, une page en plus dans la langue de la république de délivrance. De plus, la mention de l'appartenance ethnique fut supprimée dans les passeports, mais autorisée dans les actes de naissance sur une base volontaire.

La « question nationale », si prégnante en URSS qu'elle provoqua, en partie, sa chute, demeure incontournable dans la Fédération de Russie, « Etat multiethnique » par essence, pour réactualiser la formule d'Andreas Kappeler<sup>10</sup>. En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, la Fédération de Russie apparaît en outre travaillée par des problématiques communes à tous les grands pays industrialisés : la gestion du multiculturalisme induit par la présence sur son sol de communautés immigrées originaires de son « étranger proche » ou « lointain ».

## LES ASPECTS JURIDIQUES DE LA MIGRATION EN RUSSIE

Conformément à un décret présidentiel de mars 2004, la gestion des migrations a été confiée au Service fédéral des migrations (ci-après SFM), organe déjà existant mais placé à compter de cette année sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Le SFM s'est vu renforcé par l'apport non seulement des départements chargés de la question migratoire, mais également par les services de l'ancienne Direction des passeports et des visas, rattachée au ministère de l'Intérieur. Cependant, cette fusion n'a pas eu lieu au niveau des régions ; un certain flou règne par conséquent quant aux partages de compétences puisque le SFM, conformément au système fédéral russe, possède des bureaux dans les sujets de la Fédération.

---

<sup>9</sup> S. Gunnar Simonsen, « Between minority rights and civil liberties : Russia's discourse over "nationality" registration and the internal passport », *Nationalities Papers*, 33 (2), juin 2005, pp. 211-225.

<sup>10</sup> A. Kappeler, *La Russie, empire multi-ethnique*, Paris, Institut d'études slaves, 1994.



Dans le sillage des tensions entre la Russie et la Géorgie en 2006<sup>11</sup> et des événements de Kondopogo<sup>12</sup>, qui avaient provoqué un vaste débat sur l'immigration en Russie, est entrée en vigueur en janvier 2007 une nouvelle législation sur « Le statut des citoyens étrangers en Fédération de Russie ». Outre l'interdiction pour les étrangers d'exercer un certain nombre de professions, en particulier celle de vendeur (le mécontentement de l'opinion publique russe s'est en effet cristallisé notamment autour de la présence jugée envahissante des étrangers sur les marchés russes), le but affirmé de ces nouvelles mesures était notamment de rationaliser les procédures d'enregistrement et d'octroi des permis de travail, tout en assurant un décompte plus sûr du nombre d'étrangers présents en Russie. Les estimations en matière d'immigration illégale vont en effet bon train en Russie : de 10 à 15 millions en 2005, le SFM estime actuellement le nombre d'illégaux en Russie entre 5 et 7 millions, sur un total de 10 millions de travailleurs migrants.

Toutefois, la distinction qui prévalait déjà auparavant dans les modalités d'entrée sur le territoire russe des ressortissants de l'« étranger proche », c'est-à-dire les républiques anciennement soviétiques, et de l'« étranger lointain », à savoir le reste du monde, n'a, elle, pas été amendée : les premiers peuvent en effet toujours se rendre en Russie sans visa<sup>13</sup>, tandis que les seconds doivent en présenter un.

Par ailleurs, malgré l'extension du principe des quotas aux ressortissants de la CEI, la législation leur reste favorable, entérinant de fait un statut juridique spécial pour les républiques anciennement soviétiques.

## **Le droit à l'entrée et au séjour des étrangers en Fédération de Russie**

Tout citoyen étranger qui pénètre sur le territoire de la Fédération de Russie, avec ou sans visa, est dans l'obligation de fournir lors du contrôle de son passeport la « carte migratoire », dûment remplie et signée, qui lui aura été remise par le personnel navigant dans l'avion, le train,

---

<sup>11</sup> En septembre 2006, les autorités géorgiennes avaient accusé d'espionnage plusieurs militaires russes basés en Géorgie. S'ensuivit une crise diplomatique sans précédent entre les deux pays. Les autorités russes procédèrent à l'expulsion de plusieurs centaines de personnes originaires de Géorgie résidant en Russie, y compris des citoyens russes d'origine géorgienne.

<sup>12</sup> F. Nodé-Langlois, « Le racisme en pleine expansion en Russie », *Le Figaro*, 13 octobre 2006 ; M. Jégo, « Violentes émeutes racistes en Carélie », *Le Monde*, 4 septembre 2006 et « Les commandos du racisme russe », *Le Monde*, 20 septembre 2006 ; L. Millot, « Les Russes font la chasse aux Caucasiens en Russie », *Libération*, 8 septembre 2006. Pour une analyse approfondie, on pourra consulter le site en russe et en anglais de Sova, ONG russe spécialisée dans l'étude des phénomènes de xénophobie : [www.sova-center.ru](http://www.sova-center.ru). Dans le cadre d'un programme intitulé « Le langage de la haine dans les médias russes », Sova a consacré une étude aux événements de Kondopogo.

<sup>13</sup> Cette disposition concerne l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, le Kazakhstan la Kirghizie, la Moldavie, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et l'Ukraine.

le bateau ou le bus peu avant l'arrivée à la frontière russe. Celle-ci devra être obligatoirement présentée en cas de contrôle de police ou de demande de titre de séjour plus long, et remise à la police des frontières lors de la sortie du territoire russe.

Par la suite, deux systèmes coexistent en parallèle suivant que le ressortissant étranger est soumis ou non à un régime de visa. Dans le premier cas, il aura de toute façon fourni aux autorités consulaires russes une invitation de la partie accueillante lors de sa demande de visa. A son arrivée, il doit donc se montrer, accompagné de la partie hébergeante, aux autorités représentant le ministère de l'Intérieur.

Dans le second cas, et c'est la nouveauté introduite par la législation de 2006, l'étranger est tenu de signaler sa présence au SFM dans les 72 heures qui suivent son arrivée en Russie. Pour ce faire, la personne qui accueille un étranger, citoyen russe ou détenteur d'une carte de résident, est tenue de remplir une déclaration d'hébergement (disponible dans les bureaux de poste) et de la remettre ou de l'envoyer au bureau local du SFM ; l'employé lui remet quant à lui le talon de la déclaration qui permet le comptage de l'étranger. L'hébergeant doit en outre s'acquitter du paiement de la somme de 180 roubles. L'ensemble de ces formalités peut toutefois être effectué par l'étranger lui-même en cas d'indisponibilité de l'hébergeant – c'est d'ailleurs ce qui se passe la plupart du temps. Cette démarche a d'ailleurs partiellement nourri la rhétorique des mouvements nationalistes d'extrême droite : selon eux, nombre de migrants auraient évincé des personnes âgées de leur logement afin de se l'accaparer. De plus, les entreprises faisant appel à ce type de main-d'œuvre ont la possibilité d'indiquer comme adresse d'hébergement de leurs salariés celle de l'entreprise.

La nouvelle procédure, appelée « *postanovlenie na utchët* » (« immatriculation »), remplace donc pour les citoyens étrangers non soumis à l'obligation de visa l'ancien enregistrement (« *registracija* ») qui obligeait l'étranger à se rendre au bureau du SFM ou du ministère de l'Intérieur avec son hébergeur. Le but affiché de cette nouvelle procédure est de supprimer les contacts entre les migrants et les fonctionnaires chargés de les enregistrer afin de limiter les situations de corruption. En 2007, 8 millions d'étrangers auraient effectué cette immatriculation.

Une fois cette démarche accomplie, le migrant obtient un droit au séjour d'une durée de 90 jours (« *vremennoe pribyvanie* »). A l'issue de ce délai, il doit quitter le territoire. Cet aspect de la législation donne lieu de la part des migrants à un déploiement de stratégies pour prolonger leur présence en Russie s'ils n'ont pu avant l'expiration du délai obtenir une autorisation de séjour plus longue. Ainsi, des migrants azerbaïdjanais installés dans la région de la Volga expliquaient que ceux d'entre eux qui vivaient dans cette région sur la base d'enregistrements temporaires se cotisaient pour louer un taxi et faire dans la nuit l'aller-retour au Kazakhstan, à environ 600 kilomètres de là, donc retraverser la frontière russe et se faire établir une nouvelle autorisation de présence temporaire en Russie<sup>14</sup>.

Quant aux migrants temporaires résidant à Moscou et dans les régions occidentales de la Russie d'Europe, ils procèdent de même en se rendant en Ukraine. Toutefois, certains immigrants, faute de temps, de moyens ou parfois même de volonté, préfèrent payer une amende ou

---

<sup>14</sup> Données recueillies lors de plusieurs terrains en Russie en octobre 2006, septembre 2007 et d'octobre 2008 à mars 2009.

un pot-de-vin à la police et continuer leur chemin, quitte à se faire expulser dans le cas où ils auraient été arrêtés à plusieurs reprises.

Il existe également des équivalents de la carte de séjour et de la carte de résident. En 2008, les autorités russes ont délivré un quota de 140 790 cartes de séjour, près de trois fois plus qu'en 2007 (52 723)<sup>15</sup>. La carte de séjour (« *vremennoe prozhivanie* ») s'obtient sur présentation du passeport, de la carte migratoire, de la quittance de paiement de l'impôt idoine, de différents documents médicaux, et d'un justificatif d'enregistrement auprès des autorités fiscales. Délivrée pour une période de trois ans, elle ne dispense pas son détenteur de se signaler auprès du SFM ou du ministère de l'Intérieur, ni de présenter des documents justifiant de sa situation financière et fiscale chaque année. Ce type d'autorisation est prisé par les migrants temporaires, qui souhaitent par ce biais éviter les coûteux voyages tous les trois mois puisque, aux frais liés au voyage lui-même, il convient d'ajouter la perte financière indirecte induite éventuellement par l'absence sur le lieu de travail.

Pour les étrangers pouvant justifier d'une résidence légale et régulière en Russie, il est possible d'obtenir l'équivalent d'une carte de résident, valable cinq ans et renouvelable. Avec l'entrée en vigueur, en 2006, d'une loi très restrictive sur le commerce de détail (voir *infra*) qui interdit purement et simplement à tout étranger d'exercer la profession de vendeur sur les marchés de détail, nombreux sont les anciens vendeurs étrangers qui en ont fait la demande, car elle donne les mêmes droits qu'aux citoyens russes dans ce domaine.

D'après une enquête menée par le Bureau international du travail (BIT)<sup>16</sup>, 40 % des migrants auraient l'intention de rester de façon temporaire en Russie, 25 % à moyen ou long terme, et 30 % souhaiteraient y résider de façon permanente.

## L'autorisation de travail

Les principaux changements introduits par la nouvelle législation de 2006-2007 concernent avant tout les quotas de délivrance des permis de travail. La législation russe distingue ainsi entre les étrangers originaires des pays non soumis à un régime de visa et ceux qui y sont soumis<sup>17</sup>. La précédente législation du 25 juillet 2002 « Sur la situation juridique des étrangers en Fédération de Russie » prévoyait des quotas pour la délivrance d'invitations à but professionnel aux ressortissants soumis à un régime de visa. En revanche, selon l'expression consacrée, les quotas étaient « illimités » pour les étrangers pouvant se rendre en Russie sans visa, rendant ainsi inopérant le principe de « quotas », qui induit par définition une limitation.

---

<sup>15</sup> Chiffres du Bureau international du travail, Moscou.

<sup>16</sup> Non diffusée auprès du grand public.

<sup>17</sup> Les pages du site Internet du SFM sont à cet égard éclairantes. Cf. <http://www.fms.gov.ru/documents/withoutvisa/>

La nouvelle loi introduit des quotas pour toutes les formes de permis de travail délivrés en fonction des professions, des qualifications, des pays d'origine, de critères économiques et sociaux et des particularités du marché du travail de chaque région. Elle fait également un timide pas vers l'« immigration choisie » en instituant des conditions favorables à l'emploi de spécialistes qualifiés originaires des pays de la CEI : prenant modèle sur la « carte bleue » européenne, le législateur russe a instauré une obligation pour l'employeur de régler à l'avance et dans les meilleures conditions les problèmes liés au logement, à l'assurance, ainsi qu'à la couverture maladie de ces travailleurs qualifiés.

Quant aux employeurs souhaitant embaucher une main-d'œuvre n'entrant pas dans le champ évoqué ci-dessus, conformément à une circulaire du ministère du Travail et des Affaires sociales du 26 juin 2007, ils sont désormais tenus de remplir leur demande d'appel à une main-d'œuvre étrangère pour tous les étrangers, y compris ceux originaires d'un pays membre de la CEI, en indiquant : la qualification de ces derniers (éducation, expérience professionnelle), leurs conditions d'embauche (salaire, logement, couverture sociale, logement, formation), les raisons pour lesquelles ils ont recours à une main-d'œuvre étrangère (nouvelles technologies, joint-venture, absence de travailleurs qualifiés dans la région), les pièces justifiant des démarches effectuées auprès des services de l'emploi, et bien sûr leur pays d'origine.

Les exigences ont donc été considérablement renforcées, puisque le premier règlement du 22 décembre 2006 n'évoquait que le pays d'origine de la main-d'œuvre, son activité économique et sa profession. Quoiqu'il en soit, les procédures administratives sont beaucoup plus simples dans le cas où l'employeur sollicite des permis de travail pour des ressortissants originaires de la CEI, en dehors de la Géorgie et du Turkménistan<sup>18</sup>. En effet, si un employeur souhaite faire venir des ressortissants soumis à l'obligation de demander un visa, la législation prévoit, outre un grand nombre de démarches, une autorisation spéciale d'emploi de main-d'œuvre étrangère en plus des permis de travail. Enfin, en cas de violation de la loi, un employeur risque depuis 2007 jusqu'à 800 000 roubles d'amende (8 000 en tout auparavant), soit environ 18 000 euros<sup>19</sup>. En 2008, d'après la directrice adjointe du SFM, deux milliards de roubles auraient ainsi été récoltés par ses services auprès d'employeurs indécents<sup>20</sup>.

## Les quotas

Les quotas sont fixés chaque année par arrêté du gouvernement au terme d'un processus de concertation entre les autorités fédérales et leur équivalent local (ministère de la Santé et

---

<sup>18</sup> <http://www.fms.gov.ru/documents/withoutvisa/visa.php>

<sup>19</sup> Au cours de mars 2009 : 1 euro = 45 roubles.

<sup>20</sup> Discours prononcé lors d'auditions à la Douma le 12 février 2009.

des Affaires sociales, SFM, Inspection du travail) et les partenaires sociaux, sur la base des demandes formulées au niveau local par les employeurs. L'organisation et la coordination des activités et des échanges entre institutions sont chapeautées par un organe du pouvoir régional désigné par le gouverneur. Cet organe peut être compétent en matière d'économie comme de travail.

Les quotas dépendent de différents facteurs que les autorités régionales jugent influencer sur la situation du marché du travail local : démographie, taux de chômage, migration interne, plan de développement économique, création de nouveaux postes de travail, possibilité d'optimisation de la main-d'œuvre disponible localement, possibilité d'installation des migrants. Au niveau fédéral, le ministère du Travail et des Affaires sociales a la liberté de réduire les quotas s'il estime que les postes peuvent être pourvus par de la main-d'œuvre disponible dans la région. C'est également lui qui transmet les informations au SFM, qui se charge ensuite de les diffuser auprès de ses représentations à l'étranger et du ministère des Affaires étrangères pour les consulats et représentations diplomatiques.

A l'étape ultime, le projet de règlement du gouvernement est rédigé en tenant compte du volume général de main-d'œuvre nécessaire pour les qualifications et groupes professionnels prioritaires, des quotas d'invitations délivrées aux étrangers à titre professionnel (donc aux ressortissants des pays soumis à un régime de visa), et des quotas de permis de travail. Les quotas ainsi fixés ne sont toutefois pas gravés dans le marbre, puisqu'une réserve de l'ordre de 30 % est prévue afin de pallier les éventuelles pénuries de main-d'œuvre à la demande des régions.

Le règlement n° 984 du 29 décembre 2007 définit les professions et qualifications prioritaires pour les quotas : travaux de construction, de rénovation et de montage ; chauffeurs et machinistes ; industries métallurgique et automobile ; dirigeants d'entreprises et de leurs filiales ; travailleurs qualifiés de l'agriculture ; opérateurs, machinistes et tourneurs-fraiseurs.

Toutefois, la législation de 2007 n'a pas modifié celle de 2002 sur un point fondamental, qui témoigne à lui seul de l'importance de la main-d'œuvre originaire des pays de la CEI pour la Russie : contrairement aux ressortissants de l'« étranger lointain », ceux de l'étranger proche peuvent effectuer eux-mêmes les démarches auprès du SFM pour obtenir un permis de travail même s'ils n'appartiennent pas à la catégorie des travailleurs qualifiés ou dont la qualification est jugée prioritaire. Lorsqu'ils font cette démarche eux-mêmes, les travailleurs migrants obtiennent une réponse, comme les employeurs, dans un délai de dix jours et, dès lors qu'elle est positive, peuvent proposer leurs services sur le marché du travail. Dans tous les cas, le permis de travail délivré ne peut excéder une durée d'un an.

L'application de la nouvelle législation n'est pas allée sans mal : le SFM estime que quelque 2 136 000 permis de travail ont été délivrés en 2007 en Russie, contre 500 000 en 2006. En 2008, le même SFM a bloqué la délivrance de permis de travail dès le mois de juillet, les quotas ayant déjà été atteints pour cette année-là. Par conséquent, nombre de migrants ont été embauchés de façon illégale : non seulement les flux ne se sont pas taris, les nouveaux venus n'ayant pas eu vent de l'arrêt de la délivrance des permis de travail, mais de surcroît certains migrants déjà présents sur le sol russe et dont le précédent permis arrivait à expiration n'ont pu le faire prolonger. Par la suite, le SFM n'a recommencé à délivrer des permis de travail qu'au mois d'octobre.

Par ailleurs, l'imposition de quotas pour l'emploi d'une main-d'œuvre originaire des pays de la CEI a donné naissance à un juteux trafic : ainsi, certaines entreprises font une demande de permis de travail qu'elles n'utilisent pas dans leur intégralité et qu'elles revendent par la suite à d'autres entreprises en quête de permis supplémentaires, vraisemblablement avec la complicité de fonctionnaires du SFM.

En ce qui concerne les marchés et le commerce en général, secteurs ô combien sensibles en Russie, les quotas étaient nuls en 2007, ce qui signifie qu'aucun n'étranger n'a pu trouver à se faire embaucher légalement dans ce secteur. Néanmoins, les conditions de nationalité imposées n'ont pas empêché l'exercice, légal ou illégal, d'activités commerciales par des étrangers sur les marchés. Il est vrai que les marchés au gros et certains emplois ne sont pas soumis à ces restrictions (manœuvres, agents d'entretien), et que l'autorisation de louer un local commercial n'est assujettie à aucun critère de nationalité. Certains anciens vendeurs étrangers ont donc procédé ainsi et embauché un vendeur de nationalité russe, ou bien contracté un « mariage blanc » avec leur ancienne vendeuse.

La législation russe en matière d'immigration va donc dans le sens d'une rationalisation des procédures et d'un contrôle accru, que les pays d'Europe occidentale appellent d'ailleurs de leurs vœux, comme en témoignent les accords de réadmission signés entre la Fédération de Russie et l'Union européenne en 2007. La même année, le SFM a vu ses effectifs augmenter de 4 500 personnes. Le système des quotas, présenté comme un remède miracle pour une gestion optimale et flexible des flux migratoires, apparaît au final une mesure cosmétique destinée à apaiser l'opinion publique. En effet, en l'absence de régime de visa, la plupart des ressortissants de la CEI peuvent se rendre en Russie sans difficulté et trouver à s'y employer, fût-ce illégalement.

## **La peur de l'immigration familiale**

Globalement, deux paradigmes prévalent en Russie en matière d'immigration, qui laissent fort peu de place aux opinions discordantes. Au pire, les migrants sont perçus comme des occupants qu'il faut chasser de Russie (mouvements néo-nazis, skinheads, Mouvement contre l'immigration illégale<sup>21</sup>, etc.), y compris en les supprimant physiquement. Au mieux, ils sont une force de travail corvéable et malléable à merci qu'il convient d'envoyer si nécessaire dans les régions les plus inhospitalières de Russie, là où la main-d'œuvre manque cruellement, pour y effectuer les travaux les plus dangereux et pénibles.

---

<sup>21</sup> [www.dpni.org](http://www.dpni.org). Créé en 2002 par Alexandre Belov, personnage dont le parcours reste assez mystérieux, ce mouvement s'est spécialisé dans la lutte contre l'immigration illégale. Il organise régulièrement des manifestations, des meetings, publie un journal et possède de nombreuses ramifications dans les villes de province. Il organise depuis quelques années une « Marche russe » dont l'essentiel des troupes est constituée de groupes néo-nazis. Alexandre Belov est notamment soupçonné d'avoir attisé les haines en facilitant l'envoi de groupes de skinheads à Kondopogo.

Ces tendances se retrouvent au sein du gouvernement entre pragmatiques conscients du caractère indispensable pour l'économie de la main-d'œuvre étrangère, et adeptes d'une position nationaliste convaincus que l'immigration constitue une menace pour l'ordre public et l'identité russe.

Des théories sociologiques sont du reste fréquemment évoquées, y compris par des chercheurs ayant pignon sur rue, pour déterminer le seuil de tolérance d'un pays, le pourcentage maximum d'immigrés supportable sans danger pour la paix sociale et la sécurité nationale. Parfois, l'histoire d'empires disparus est convoquée. Par exemple, dans un entretien accordé en 2007 au magazine *Zemlyaki*, le directeur adjoint du SFM de l'époque, M. Postavnine, un ancien directeur du Service fédéral de sûreté (FSB), déclarait : « L'expérience des autres pays nous montre que dans la sphère migratoire, il faut faire preuve de la plus grande prudence. Pour que cela ne se finisse pas comme dans l'Empire ottoman, qui a sombré parce que des étrangers [*tchuzhestrantsy*] sans aucun lien avec les racines nationales et la culture du pays, sont arrivés au pouvoir. »

Cette vision sécuritaire et utilitariste découle en partie du désir des autorités russes d'« apprendre des erreurs des pays d'Europe occidentale » et d'éviter coûte que coûte un scénario « à la française<sup>22</sup> ». Les violences urbaines de novembre 2005 en France, présentées dans les médias russes comme un « bunt des jeunes immigrés », voire comparées à la situation en Tchétchénie, ont exercé une influence non négligeable tant sur les politiques que sur l'opinion publique, déjà fort peu sensibilisée aux aspects humains de la migration. Le 29 février 2008, le directeur du SFM, Konstantin Romodanovskij, déclarait : « [...] Nous ne commettons pas leurs erreurs [celles de l'Occident]. [...] Nous comprenons exactement la différence entre “installation à long terme” et l'immigration de travail. A l'Ouest, ils n'ont pas compris pendant très longtemps la différence entre ces deux termes simples. Résultat, ils ont récolté des désordres dans les banlieues de Paris, et qui sait quels problèmes attendent l'Europe à l'avenir<sup>23</sup>. »

En ouvrant ses frontières à une immigration de travail temporaire, mais en complexifiant les procédures d'obtention des titres de séjour long, le gouvernement russe espère empêcher au maximum une pérennisation de l'immigration, en particulier familiale. Des modifications à la loi sur « La situation juridique des étrangers en Fédération de Russie », actuellement en cours de rédaction, devraient donner la possibilité aux ressortissants des pays de la CEI, hors pays soumis à visa, de se voir délivrer un permis de travail de 90 jours – soit la durée de séjour maximale autorisée au-delà de laquelle un étranger présent de façon temporaire est tenu de quitter le territoire russe.

Compte tenu des sommes à déboursier pour effectuer le voyage aller-retour et des délais de délivrance des permis de travail, le succès de ce type de permis de travail est loin d'être acquis. Il témoigne en tout cas de la volonté des autorités russes de mettre l'accent sur des formes temporaires d'immigration, ce qui explique la quasi-absence d'organismes susceptibles de favoriser l'intégration des immigrés, appelée souvent « adaptation » en Russie : ainsi,

---

<sup>22</sup> [http://www.fms.gov.ru.press/publications/news\\_detail.php?ID=11276](http://www.fms.gov.ru.press/publications/news_detail.php?ID=11276)

<sup>23</sup> *Ibid.*

la responsable d'une association supposée dispenser des cours de langue russe aux migrants recommandait à l'auteur de cette étude de ne pas ébruiter cette possibilité afin que l'association ne soit pas trop sollicitée.

Avec les premiers licenciements provoqués par la crise économique, l'opinion publique, telle qu'elle s'exprime dans les « Lignes directes » organisées par les télévisions avec les chefs de l'exécutif russe, commence à s'émouvoir, voire à s'indigner, de voir des emplois occupés par des immigrés. Le Premier ministre M. Poutine n'a donc pas tardé à signer un règlement prévoyant de réduire les quotas de travailleurs migrants afin de libérer « mathématiquement » des emplois sur le marché du travail, remettant au goût du jour la préférence nationale.

Officiellement, la Fédération de Russie n'a pas de politique de regroupement familial. Celui-ci a pourtant lieu de façon spontanée : d'ores et déjà, nombre d'écoles de certains quartiers périphériques de Moscou comptent une forte proportion d'élèves qui ne sont pas nés en Russie et n'y ont pas grandi. A cet égard, l'apport migratoire est une nouveauté pour la Fédération de Russie. Synonyme d'une plus grande diversité ethnique, culturelle et linguistique, il s'ajoute au caractère déjà multiculturel de ce pays, où la gestion de la diversité demeure très marquée par l'expérience soviétique. Or, depuis les années 1990, ce vaste chantier demeure peu investi par les autorités fédérales, confrontées à la nécessité d'arrimer à une mosaïque ethnique déjà complexe des populations immigrées dont la présence n'est plus temporaire, tout en tenant compte d'intérêts différents, voire divergents.

## LA POLITIQUE ETHNOCULTURELLE DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE<sup>24</sup>

D'après les données du dernier recensement de 2002, la Fédération de Russie comptait 145 166 000 habitants et plus de 160 « nationalités », dont 79,8 % de Russes. Parmi les peuples ayant donné leur nom à un sujet de la Fédération, seuls les Tchétchènes constituent la majorité absolue de la population dans cette entité administrative, et seulement six républiques autonomes (sur 21) sont peuplées en majorité par l'ethnie éponyme. Par ailleurs, certains peuples sont plus nombreux en dehors du sujet de la Fédération auquel ils ont donné leur nom. C'est le cas pour 70 % des Mordves et 68 % des Tatars<sup>25</sup>. L'Extrême-Orient russe se caractérise en outre par la présence d'une multitude de « peuples autochtones numérique-

---

<sup>24</sup> La plupart des informations contenues dans cette partie ont été obtenues lors de plusieurs entretiens en mars 2009 avec des collaborateurs du département des relations interethniques du ministère du Développement régional.

<sup>25</sup> T. Khabrieva, *Nacional'no-kul'turnaja avtonomija v Rossijskoj Federacii*, Moscou, Justicinform, 2003, p. 11.



ment peu importants<sup>26</sup> » qui vivent de la pêche, de la chasse, et ont conservé un mode de vie traditionnel. Outre ce canevas consubstantiel à la Fédération de Russie, le paysage ethnique du pays s'est donc enrichi tant qualitativement que quantitativement du fait de l'immigration en Russie de communautés issues de l'« étranger proche » ou « lointain ».

### Qui s'en occupe ?

Il existe au niveau fédéral nombre de commissions, comités et autres assemblées associés à la thématique de la diversité culturelle : comité chargé de la Fédération et de la politique nationale au Conseil de la Fédération<sup>27</sup>, comité de la douma d'Etat en charge des nationalités, commission de la Chambre civile de la Fédération de Russie<sup>28</sup> en charge des questions de tolérance et de liberté de conscience, Maison des peuples de Russie. Il existe également un « pavillon des nationalités » au Centre panrusse des expositions qui devrait donner naissance à un centre fédéral de projets ethnoculturels et d'initiatives citoyennes. Enfin, une commission pour la politique nationale et la coopération entre l'Etat et les organisations religieuses auprès du Conseil de la Fédération a également été créée.

L'Assemblée des peuples de Russie a quant à elle été enregistrée par le ministère de la Justice en 1998 comme mouvement politique et social, et se présente non pas comme une organisation sociale ordinaire mais comme une sorte de Congrès des peuples de Russie<sup>29</sup>. Sa création et les tâches qui lui sont assignées ont d'ailleurs été fixées dans la « Conception sur la politique "nationale" » (voir ci-après) de 1996 : organisation du dialogue entre les organes de l'Etat et les communautés nationales, participation à l'élaboration de la législation, mise en œuvre d'activités en faveur de la paix civile.

Depuis 2004, à la suite de la prise d'otages de Beslan, la gestion de la politique nationale, des droits des minorités nationales et des peuples autochtones numériquement peu importants a été confiée au département des relations interethniques créé en 2004 au sein du ministère du Développement régional. Ce département a pour mission d'aider à l'élaboration de la législation en matière ethnoculturelle pour la Fédération dans son ensemble<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Qui représentent moins de 50 000 personnes.

<sup>27</sup> Il s'agit de la chambre haute qui représente les sujets de la Fédération de Russie.

<sup>28</sup> Cette chambre regroupe différentes couches de la société civile et a pour tâche de se saisir des questions contemporaines les plus brûlantes.

<sup>29</sup> T. Khabrieva, *Nacional'no-kul'turnaja avtonomija...*, op. cit., p. 133.

<sup>30</sup> Entretien avec le responsable du service chargé des relations interethniques et interconfessionnelles, Moscou, 17 mars 2009.

Jusqu'à la création du département, cette fonction était remplie par le ministère des Affaires de la Fédération, par la suite supprimé, et en partie par le ministère de la Culture. Après une courte période de valse-hésitation, un premier budget a été octroyé pour la conduite de la politique ethnoculturelle au niveau fédéral. En 2008, le département des relations interethniques s'est vu attribuer un budget de 240 millions de roubles, à peu près autant en 2009 et 2010.

Auparavant, un ministre sans portefeuille, entouré d'une vingtaine de conseillers et collaborateurs, était chargé de ces questions au gouvernement. Cette configuration restreinte est toutefois apparue très insuffisante. A l'heure actuelle, le département des relations interethniques regroupe une quarantaine de collaborateurs et possède quatre services : service culturel, service des relations interethniques et interconfessionnelles, service de collaboration avec les Cosaques, et service du soutien au programme des « compatriotes »<sup>31</sup>.

Outre l'organisation de différentes manifestations, telles que des conférences, des forums, notamment avec les jeunes, l'édition de journaux, brochures et livres, la réalisation de spots publicitaires, la mise en œuvre de monitorings sur les relations interethniques et interconfessionnelles, le département s'est vu confier la délicate mission d'élaborer une nouvelle « Conception sur la politique "nationale" ».

### **La « Conception sur la politique "nationale" »**

La dernière table-ronde organisée par la Maison des nationalités de Moscou en mars 2009 avait pour thème « Les nouveaux paradigmes de la société russe comme facteur d'élaboration d'une politique ethnoculturelle en Fédération de Russie ». L'un des principaux sujets abordés fut la prochaine « Conception sur la politique "nationale" au niveau fédéral », que nombre de participants ont appelée de leurs vœux, y compris l'ancien ministre des Nationalités M. Mikhailov.

La Constitution de 1993 contenait déjà des dispositions liées à la gestion des relations interethniques, qui ont servi de base à la législation ultérieure dans ce domaine. Selon le principe général, les droits des citoyens russes doivent être garantis pleinement indépendamment de leur nationalité, de façon à éviter tout extrémisme religieux ou politique et tout séparatisme sur une base ethnique. L'ensemble de ces dispositions a été renforcé par l'adoption de la « Conception de sécurité nationale de la Fédération de Russie » (décret présidentiel du 17 décembre 1997 N1300). Or, la nouvelle Conception s'est depuis faite attendre.

Un groupe interdépartement a bien été créé afin d'identifier les principales pistes de réflexion : l'accent a été mis sur la garantie de l'unité et de l'intégrité de la Fédération de Russie et sur le renforcement de l'Etat russe. A été par ailleurs reconnue la nécessité de combattre les manifestations de nationalisme, d'extrémisme et de xénophobie dans un contexte marqué par une plus grande visibilité des phénomènes migratoires. Le but fixé étant de consolider l'idée d'une nation russe unique tout en préservant, et même en développant, la diversité ethnoculturelle des peuples de Russie.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

Dans le projet de loi « Sur les bases de la politique nationale de la Fédération de Russie » présenté par le ministre du Développement régional<sup>32</sup>, ce dernier insistait sur la nécessité de créer des organes exécutifs aux niveaux fédéral et local. Pour les autorités russes, la politique ethnoculturelle doit donc venir d'« en haut », fixant des processus mouvants par essence.

Mais, depuis l'adoption de la première Conception en 1996, les débats se sont enlisés. Les députés, réunis à trois reprises, ont été incapables de se mettre d'accord sur un texte en raison d'oppositions de fond entre les tenants du statu quo et les partisans d'une évolution post-soviétique de la gestion de la diversité, sur le mode proposé par les textes du Conseil de l'Europe, ratifiés par la Russie.

En entrant dans le Conseil de l'Europe en 1996, la Fédération de Russie s'est en effet engagée à signer et à ratifier en un an un certain nombre de documents de droit international, en particulier la « Convention cadre sur la défense des minorités nationales ». Ratifiée par la Russie le 18 juin 1998, elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1998 et depuis lors la Russie, comme les autres Etats, est tenue de fournir des rapports réguliers quant à l'application de cette Convention. Par ailleurs, la Fédération de Russie a signé en 2001 la « Charte européenne des langues régionales et des langues minoritaires ». En attendant sa ratification, un groupe interdépartemental de travail a été créé au sein du ministère du Développement régional.

Faute d'un réel consensus sur la politique à mener au niveau fédéral, et en l'absence d'une nouvelle Conception, des projets ciblés sur certains groupes ont vu le jour, qui s'apparentent cependant plus à du patronage. Ainsi, divers programmes sur mesure ont été élaborés pour les peuples autochtones numériquement peu importants : un Comité d'organisation a été mis en place en 2006 en vue de la préparation et de la mise en œuvre en Fédération de Russie de la deuxième décennie des peuples autochtones du monde. De même, une loi sur « Les territoires d'exploitation naturelle traditionnelle des peuples autochtones peu nombreux du Nord, de Sibérie et d'Extrême-Orient russe » était en projet en 2000, mais elle est restée jusqu'à présent lettre morte. Un programme « Développement économique et social des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord » est en vigueur jusqu'en 2011.

Par ailleurs, les institutions chargées successivement de la politique nationale ont lancé un programme de « Développement socioéconomique et culturel pour la renaissance des Allemands de Russie pour 1997-2006<sup>33</sup> ». Plusieurs programmes, notamment pour les « Spätaussiedler<sup>34</sup> », se fondent sur une collaboration bilatérale avec l'Allemagne. Les « sootetchestvenniki », c'est-à-dire les populations russophones des anciennes républiques soviétiques, font l'objet d'une

---

<sup>32</sup> *La politique « nationale » de l'Etat et les relations confessionnelles étatiques en Fédération de Russie*, tome 1, documents rassemblés lors du séminaire sur « Les garanties juridiques internationales à la défense des minorités ethniques et la question de leur application », 2006, p. 8,

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>34</sup> Les Allemands de Russie qui se sont installés en Allemagne à la fin des années 1990, voire dans les années 2000.

attention particulière de la part des autorités russes<sup>35</sup>. Le département des relations interethniques compte du reste un service spécialisé, comme pour les Cosaques, qui bénéficient d'un programme spécifique depuis 2005. Enfin, un travail de réhabilitation de « peuples punis », victimes de la répression stalinienne, est en cours.

Pour la période 2008-2012, seul un programme fédéral, « Développement ethnoculturel des régions de Russie », a été élaboré. De fait, les sujets sont beaucoup plus actifs dans ce domaine : trente-deux sujets de la Fédération ont conçu leurs propres programmes, comme à Stavropol (« Programme d'harmonisation des relations interethniques dans le territoire administratif de Stavropol pour 2000-2005 »), à Krasnodar (« Harmonisation des relations "internationales" et du développement des cultures nationales dans le territoire administratif de Krasnodar pour 2006 ») ou encore à Perm (« Programme de développement et d'harmonisation des relations nationales des peuples de la région administrative de Perm pour 2004-2008 »). Comme nous le verrons, Moscou apparaît en pointe.

Parmi les innovations nées de la ratification des textes européens évoqués plus hauts, la Fédération de Russie s'est engagée à la fin des années 1990 dans la création d'autonomies nationales culturelles.

## LES AUTONOMIES NATIONALES CULTURELLES

Les autonomies nationales culturelles (ci-après « autonomies »), créées en Fédération de Russie par la loi fédérale n° 74 du 17 juin 1996, sont une émanation directe du système d'organisation des minorités nationales tel qu'il avait été pensé dans l'Empire austro-hongrois. La loi russe définit l'autonomie nationale-culturelle comme une « forme d'autodétermination qui se présente comme un regroupement social de citoyens de la Fédération de Russie se rattachant à une communauté ethnique particulière sur la base d'une auto-organisation volontaire et dont le but est de résoudre la question de la préservation de leurs mœurs, du développement de leur langue, de leur éducation et de leur culture nationale<sup>36</sup> ». Elles représentent un mode d'organisation des minorités nationales quand celles-ci sont dispersées et pas assez nombreuses pour se voir octroyer l'autodétermination politique. Pour autant, la législation russe permet également à un peuple de bénéficier de la loi sur les autonomies alors qu'il a par ailleurs une entité territoriale lorsque ses membres vivent en dehors de ladite entité territoriale.

---

<sup>35</sup> Cf. à ce sujet M. Laruelle, « La question des Russes du proche-étranger en Russie (1991-2006) », *Les Etudes du CERI*, n° 126, juin 2006.

<sup>36</sup> Article 1.

## Aspects législatifs

La Constitution soviétique de 1977 rappelait déjà l'« autodétermination des nations » et proclamait l'obligation pour l'Etat de permettre le « développement et le rapprochement des nations et des peuples d'URSS à tous les niveaux » (article 19). Pourtant, à l'intérieur même de l'Etat, certains s'opposaient à ce qu'ils considéraient comme une ingérence de l'Etat dans la politique ethnoculturelle. A cet égard, la politique russe actuelle s'inscrit dans la droite ligne de l'héritage soviétique par l'imposition d'un système vertical de gestion de la diversité culturelle.

Dès 1990, les premiers jalons de la loi sur les autonomies sont posés avec le vote par le Congrès des députés populaires et du Soviet suprême d'URSS de la loi « Sur la liberté de développement national des citoyens soviétiques vivant au-delà de leur formation étatique nationale ou ne possédant pas leur territoire en URSS ». Par cette loi, et ce pour la première fois, est autorisée la création de groupements nationaux culturels tels que les centres culturels nationaux, les sociétés nationales et les amicales culturelles. Auparavant, la création de telles organisations était strictement interdite pour les citoyens soviétiques. Seules avaient pu voir le jour quelques amicales d'étudiants étrangers. C'est dans ce contexte que sont apparues les premières associations communautaires, telles qu'Odjak<sup>37</sup> par exemple.

Dans la première version de la loi sur les autonomies de 1995<sup>38</sup>, l'autonomie nationale culturelle concernait les citoyens de la Fédération de Russie se rattachant à des minorités nationales. Dans le même texte, l'expression « minorités nationales » désignait les groupes composés de citoyens de la Fédération de Russie qui se rattachaient à un peuple possédant son propre Etat ou, si ce n'était pas le cas, dont la majorité vivait en dehors des frontières de la Fédération de Russie. En d'autres termes, seules étaient concernées les communautés immigrées ne faisant pas partie des « peuples autochtones ». Toutefois, arguant des conditions spécifiques dans lesquelles s'était formé l'Etat russe, les groupes suivants pouvaient également prétendre à l'appellation de « minorité nationale » :

- les citoyens russes dont le peuple possède une entité territoriale au sein de la Fédération de Russie (république, région ou district autonomes) mais qui vivent en dehors de ce territoire ;
- les communautés ethniques de citoyens de la Fédération de Russie qui vivent en forte minorité dans un milieu étranger culturellement sur le territoire de la Fédération de Russie.

De ce point de vue, cette dernière définition correspond, peu ou prou, à celle adoptée en général dans tous les pays, même si l'on peine à trouver une définition commune : la minorité nationale est composée des individus dont les traditions culturelles se distinguent de celles de la majorité de la population du pays. En Russie, il s'agit donc des individus qui considèrent comme leur langue maternelle une autre langue que le russe, et des étrangers et apatrides vivant

---

<sup>37</sup> Il s'agit de la première association communautaire azerbaïdjanaise, fondée par des membres de l'intelligentsia en 1988.

<sup>38</sup> Décret de la douma du 22 novembre 1995, n° 1371-I.

de façon permanente en Russie et qui souhaitent conserver leurs particularités nationales, car ils ne considèrent pas le russe comme leur langue maternelle<sup>39</sup>.

Qui peut créer une autonomie ? Il existe trois niveaux : local, régional et fédéral. Les individus ne peuvent constituer des autonomies, car il s'agit d'un droit collectif qui doit reposer sur un large consensus. C'est la raison pour laquelle le processus de création des autonomies suit un mouvement *bottom up* : des associations nationales civiles créent une autonomie au niveau local en élisant des représentants parmi leurs pairs, puis ces derniers votent lors d'un congrès fondateur pour créer une autonomie au niveau régional (dans une république, une région, ou tout autre sujet de la Fédération). Si, à l'intérieur d'un sujet de la Fédération, il n'existe qu'une seule autonomie d'une communauté ethnique donnée, alors celle-ci peut se constituer au niveau régional. Enfin, l'autonomie peut être instituée au niveau fédéral une fois regroupées au minimum deux branches régionales, ou bien sur la base d'une seule autonomie existante une fois élus des représentants fédéraux par les représentants régionaux lors d'un congrès ou d'une conférence.

Afin de chapeauter les activités de l'ensemble des autonomies fédérales, un conseil consultatif des autonomies nationales culturelles a été créé auprès du gouvernement de la Fédération de Russie. Il inclut le Président et des membres de l'« Assemblée des peuples de Russie », des représentants de toutes les autonomies, des représentants des organes fédéraux du pouvoir exécutif qui collaborent étroitement avec les autonomies tels que les ministères de la Justice, de la Culture et de l'Éducation, ainsi que des représentants d'établissements scientifiques qui mènent des recherches sur les problèmes contemporains auxquels sont confrontées les autonomies (Institut de législation et de droit comparé auprès du gouvernement de la Fédération de Russie). Censé apporter son expertise à l'exécutif russe, il se révèle de fait un énième organe non doté d'un pouvoir de décision, et qui plus est dépendant de ce même exécutif, ce qui laisse sceptique quant à sa capacité d'influer sur la politique « nationale ».

## Une mise en œuvre problématique

Compte tenu du système fédéral qui prévaut en Russie, la loi sur les autonomies a également été adoptée dans les sujets de la Fédération, qui ont pu y apporter quelques modifications. Ainsi, dans la loi qui a été adoptée par la république du Bachkortostan, l'expression « associations locales » désigne aussi bien les structures rurales qu'urbaines, les cantons, les arrondissements de ville et les associations. Il en résulte une confusion entre les différents échelons au niveau de la république : si le niveau local et le niveau républicain, c'est-à-dire le local et le régional, sont confondus, quelles associations sont censées se regrouper pour créer des autonomies régionales susceptibles de donner naissance à une autonomie au niveau fédéral ?

---

<sup>39</sup> T. Khabrieva, *Nacional'no-kul'turnaja avtonomija...*, op. cit., p. 47.

De même, dans certains cas, les frontières entre niveaux d'autonomie sont perméables : par exemple, les autonomies des Azéris de Kazan et du Tatarstan sont confondues, alors que l'application stricte de la loi supposerait que les autonomies formées dans la ville de Kazan (niveau local) soient distinctes de celles formées dans la république du Tatarstan (niveau régional).

Autre domaine où le bât blesse : les moyens financiers mis à disposition des autonomies<sup>40</sup>. Ne bénéficiant d'aucun subside, celles-ci doivent s'en remettre à de généreux mécènes pour financer leurs activités. Ainsi, cette année, l'autonomie culturelle fédérale des Azéris de Russie, l'une des plus actives, a été contrainte d'annuler la manifestation prévue à l'occasion de la fête de Novrouz (nouvel an commun aux peuples iranien et turc), faute de moyens. Parallèlement, le Congrès des Azerbaïdjanais de Russie, association civile nationale, bénéficie du soutien financier des hommes d'affaires azerbaïdjanais les plus en vue à Moscou, et dispose donc de ressources bien plus importantes.

En outre, le flou de la législation, et notamment de la définition des peuples concernés par celle-ci, qui a permis la création d'autonomies russes au niveau local, par exemple à Kaliningrad et dans les régions de Sverdlovsk, Vladimir et Kourgan<sup>41</sup>. Cependant, leur enregistrement a été par la suite refusé par le ministère de la Justice, au motif que les Russes sont les détenteurs de la culture majoritaire, conformément à la définition de « minorité nationale » conservée dans la loi sur les autonomies de 1995. Cette approche semble toutefois en contradiction avec la création d'autonomies du peuple titulaire au sein des républiques-sujets de la Fédération (par exemple le Tatarstan, l'Ingouchie, etc.), qui jouissent pourtant de conditions favorables pour la préservation de leur langue « nationale » et de leur culture (journaux, télévisions, enseignement, etc.).

Dans ces républiques, en particulier celle du Caucase, où les Russes sont désormais parfois minoritaires, d'aucuns pourraient en effet trouver logique que des autonomies russes soient créées. Du reste, selon la législation du Daghestan, les Russes y sont considérés officiellement comme un des peuples minoritaires constitutifs du système administratif de la république. En filigrane se pose naturellement la question des droits politiques et culturels des Russes en tant que groupe ethnique : « nationalité » qui chapeaute la construction de l'Etat russe, comme elle dominait celle du système soviétique, elle ne saurait être considérée comme une minorité et se trouve donc *ex lege*.

Enfin, le spectre d'une utilisation de ces droits culturels collectifs à des fins de regroupement et de revendications politiques ne peut être définitivement écarté. La garantie des droits culturels individuels par leur préservation au niveau communautaire, perçue en Russie comme un moyen d'étouffer les revendications politiques, aurait alors l'effet exactement inverse à celui recherché. Par exemple, les statuts de l'autonomie nationale culturelle fédérale des Azéris de Russie ne mentionne pas le droit à l'autonomie culturelle de ses membres comme un droit à l'autodétermination nationale-territoriale. En l'espèce, l'ambiguïté est manifestement due à

---

<sup>40</sup> Les lois fédérales 131 et 184 prévoient respectivement que les régions ont le droit de soutenir financièrement les autonomies locales et régionales, la Fédération ne pouvant quant à elle financer que les autonomies fédérales, ce indirectement (concerts ou expositions par exemple).

<sup>41</sup> T. Khabrieva, *Nacional'no-kul'turnaja avtonomija...*, op. cit., p. 46.

une formulation imprécise, mais rien n'empêche de penser que ce vacuum pourrait être utilisé dans d'autres cas pour favoriser des revendications séparatistes.

Plus globalement, le débat sur les autonomies renvoie aux assignations identitaires susceptibles d'apparaître lorsque les individus sont sommés de se rattacher à tel ou tel groupe. De ce point de vue, la loi russe est très claire : l'adhésion d'un individu à une autonomie ne peut se faire sur la base de documents ou de toute autre « preuve » quant à son appartenance ethnique, attitude proscrite par l'article 26 de la Constitution de la Fédération de Russie<sup>42</sup>.

Il apparaît en outre que les autorités ont tendance à appréhender et à présenter les autonomies non pas comme une alternative à une forme nationale étatique, mais comme un instrument de régulation des processus ethniques<sup>43</sup>. Cela est vrai tant au niveau fédéral qu'au niveau local, notamment à Moscou où la coexistence de nombreuses communautés « autochtones » ou issues de l'immigration a fait de la gestion de la diversité culturelle dans cette ville un enjeu politique majeur.

## « MOSCOU LA PLURINATIONALE »

D'après les données du dernier recensement soviétique de 1989, qui constitue aujourd'hui encore une source statistique toujours prisée par les démographes, la ville comptait 8 875 579 habitants, dont 7 963 246 Russes, soit 90 % de la population de la ville ; les 10 % restants étaient composés de plus d'une centaine d'autres groupes ethniques. En 1994, un « mini-recensement » faisait apparaître que 90,5 % des habitants de Moscou étaient russes<sup>44</sup>.

Il va sans dire que les données issues des recensements ne sauraient représenter un tableau parfaitement exact de la situation démographique à un moment T. En effet, le cinquième point du passeport intérieur soviétique<sup>45</sup>, qui indique l'appartenance ethnique de son détenteur,

---

<sup>42</sup> Certains statuts d'autonomie, qui ont durci les conditions d'appartenance ethnique pour y adhérer, sont donc anticonstitutionnels. T. Khabrieva, *Nacional'no-kul'turnaja avtonomija...*, op. cit., p. 52.

<sup>43</sup> V. Filippov et E. Filippova, « Nacional'nye kul'turnaja avtonomnaja v kontekste sovershenstvovanija zakonadatel'stva », *Etnograficheskoe obozrenie*, n° 3, mai-juin 2000.

<sup>44</sup> V. Filippov et E. Filippova, « Etnodispersnye grupy v stolichnom megapolise », consultable sur le site de l'Institut d'ethnologie et d'anthropologie de l'Académie des sciences de Russie, <http://www.valerytishkov.ru/engine/documents/document807.doc>, p. 1.

<sup>45</sup> Il s'agissait d'un document ayant l'apparence d'un passeport, qui était délivré aux citoyens soviétiques à l'âge de 16 ans. Sorte de carte d'identité, il suivait son détenteur de sa naissance jusqu'à sa mort et portait toutes les indications relatives à son état civil, ses changements de domiciliation et, pour les hommes, sa situation militaire.



y était inscrit la plupart du temps sur une base déclarative, si bien qu'une certaine fluidité des identités prévaut. Par ailleurs, la proportion de mariages mixtes à Moscou était sensiblement plus élevée que dans le reste de l'Union ; or, les enfants nés de telles unions optent en général pour la « nationalité » russe, plus valorisante, si l'un des parents est lui-même russe. Enfin, n'étant recensées que les personnes séjournant légalement en Fédération de Russie, les statistiques officielles ne tiennent pas compte de l'apport migratoire.

Le dernier recensement général de 2002 laisse voir une légère évolution dans la composition démographique de la ville. Il ne s'agit toutefois pas de bouleversements majeurs, mais plutôt d'évolutions prévisibles compte tenu du développement exponentiel de la ville : celle-ci a gagné près d'un million d'habitants entre 1989 et 2002 et la densité de population s'élève à 9 500 habitants au km<sup>2</sup>. Moscou est devenue une mégapole dont la croissance démographique tient essentiellement à l'apport non seulement des migrations externes au pays, mais également à l'attraction exercée par la ville auprès de citoyens russes originaires de province. Ces derniers, qui constituent la majorité des nouveaux arrivés à Moscou, sont d'ailleurs victimes d'un ostracisme parfois virulent de la part de ceux que l'on appelle désormais les « Moscovites de souche », c'est-à-dire les habitants dont la famille est présente dans la ville depuis plusieurs générations, qu'ils soient d'origine russe ou pas.

Désormais, la première distinction exercée oppose d'un côté ces « Moscovites de souche », et de l'autre les « nouveaux arrivés » (en russe *preiezjie*, terme qui désigne aussi bien les citoyens russes indépendamment de leur origine que les immigrés originaires de l'étranger proche ou lointain, même si ces derniers sont visés en premier lieu). L'expression « hôtes de la capitale » est également souvent employée. D'après une étude de l'Institut de géopolitique de l'Académie des sciences de Russie en 2002, à la question « D'après vous, à quoi est liée en premier lieu la tension dans la sphère des relations interethniques ? », 62,3 % des Moscovites ont répondu : « Au fait que beaucoup de nouveaux arrivés ne se comportent pas respectueusement, de façon provocante envers les Moscovites, et refusent de suivre les normes et traditions locales. »

La situation de Moscou est spécifique en ce que la ville, comme Saint-Pétersbourg, jouit constitutionnellement d'un double statut : celui de ville et celui de sujet de la Fédération. Les autorités municipales sont donc également autorités régionales, ce qui leur confère une marge de manœuvre assez importante dans l'application de leur politique. Néanmoins, dans les faits, le niveau régional prend le pas sur le niveau local, même si la ville est divisée en quartiers et en districts.

Pour autant, la peur de voir Moscou perdre son « caractère russe » est omniprésente. Le recensement de 2002 fait apparaître une baisse de 5 à 7 % de la population russe de la ville, baisse qui n'a en fait que peu de conséquences sur sa physionomie générale. Globalement, pendant tout le xx<sup>e</sup> siècle, la capitale russe a compté une part plus importante de Russes que le pays dans son ensemble.

Ce n'est pas tant la part des minorités dans la population de Moscou qui a évolué que leur nature. Ainsi, dans la période qui a suivi la Révolution de 1917, et ce jusqu'au début des années 1990, les Ukrainiens (2,45 % en 2002), les Tatars (1,6 % en 2002) et les Juifs (0,76 % en 2002) constituaient les trois principales minorités dans la capitale. Par la suite, dans la période post-soviétique, le nombre d'Arméniens, d'Azéris et de Géorgiens a été multiplié par cinq, atteignant le pourcentage somme toute modeste de 3 %, loin des 30 % fantasmés par certains analystes.

D'après les données de l'Etat civil<sup>46</sup>, les Russes constitueraient actuellement entre 83 et 85 % de la population, les Ukrainiens 3,1 %, les Tatars 2,1 %, les Juifs 0,7 %, les Arméniens 1,6 %, les Azéris 1,4 %, les Géorgiens 1 %, et les personnes originaires d'Asie centrale 0,2 %. Ces chiffres ne prennent toutefois pas en compte les personnes qui séjournent de façon irrégulière à Moscou. Or, les spéculations en la matière sont légion et alimentent régulièrement les colonnes de la presse tant nationale que locale, qui fait état parfois de statistiques fantaisistes. Jusqu'à l'irruption de la crise mondiale dans l'arène publique moscovite, l'immigration figurait d'ailleurs en bonne place, voire à la première place, des préoccupations des autorités locales.

## La politique migratoire à Moscou

Ces toutes dernières années, les annonces sonores ou les affiches faisant appel à des « citoyens de la Fédération de Russie ou de la CEI maîtrisant le russe » pour travailler comme machinistes, mécaniciens ou agents d'entretien, font partie du quotidien des usagers des transports moscovites. De même, dès les premiers flocons de neige tombés, ouvriers tadjiks, ouzbeks ou kirghizes s'affairent à déneiger les trottoirs de la capitale russe.

C'est que Moscou, comme le reste de la Russie, doit composer avec un manque criant de main-d'œuvre dans certain secteurs où des milliers de postes ne sont pas pourvus. De ce point de vue, ce qui apparaît en Russie comme un dilemme est également d'actualité à Moscou : comment faire face à la pénurie de main-d'œuvre sans avoir recours à une immigration très largement rejetée par la population de Russie ?

La gestion des flux migratoires n'est pas une nouveauté à Moscou. Dans les années 1950, pour faire face aux problèmes de logement qui touchaient déjà la capitale, Khrouchtchev fit voter un décret limitant la population de Moscou à 6 millions d'habitants. Cette mesure eut un effet rapide puisque, de 1960 à 1962, la croissance de la population de la ville fut divisée par cinq, tant et si bien que l'industrie y fut confrontée à une pénurie de main-d'œuvre. C'est à cette époque qu'apparaissent ceux que l'on appelle les « *limitchiki* », c'est-à-dire les ouvriers extérieurs à la ville, qui s'installèrent à sa périphérie, là où se trouvaient les usines qui les employaient. Jusqu'à la fin des années 1980, leur nombre s'éleva à environ 60 000 par an. Pour certains spécialistes russes, les *Gastarbeiter* d'aujourd'hui ne sont ni plus ni moins que les *limitchiki* d'hier.

Le gouvernement de la ville a adopté un « Programme municipal sur les migrations » pour 2005-2007, dont les objectifs annoncés étaient l'élaboration d'une législation en matière de migration, la lutte contre l'immigration illégale, la mise en œuvre d'études et de monitorings sociologiques et la création de lieux dédiés à l'adaptation et à l'intégration des migrants<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>47</sup> *Etnosfera*, 83, 2005.

Pour 2008-2010, un nouveau programme a été défini lors d'une séance plénière du gouvernement de Moscou en juin 2007. Ce programme ne vaut pas tant par son contenu que par l'arrêté du 22 juillet 2008 « Sur les mesures en vue d'une optimisation de l'attraction de travailleurs étrangers dans la ville de Moscou » qui le complète. Dans l'ensemble, l'arrêté prend acte en termes pratiques des changements intervenus dans la législation fédérale en 2006. Néanmoins, le maire Youri Loujkov estime explicitement que ces modifications induisent une « minimisation des droits des sujets de la Fédération à la régulation des processus migratoires [en les] privant de la possibilité de contrôler le nombre de migrants de travail, et de recevoir des informations fiables quant à leur sphère d'activités, leurs conditions de vie et de santé<sup>48</sup> ».

L'exécutif moscovite semble préoccupé surtout par la suppression de l'ancien système d'enregistrement, particulièrement strict à Moscou, qui offrirait un contrôle moins efficace sur les migrants et favoriserait de ce fait l'immigration illégale. L'exécutif de la capitale évoque notamment les menaces épidémiologiques et sanitaires, ainsi que la criminalité en hausse, qui serait « due pour un quart à des migrants lorsque ces actes sont commis par des nouveaux arrivés ». L'arrêté argue également du fait que seuls 32,7 % des étrangers ayant reçu une autorisation de travail en 2007 ont fait état de leur embauche.

Afin de pallier ces « déficiences » de la législation fédérale, l'arrêté prévoit notamment la création du « guichet migratoire unique de Moscou » (Memo) sous la forme du regroupement, dans un même lieu, de tous les services intéressés au suivi d'un travailleur étranger depuis son arrivée sur le territoire russe jusqu'à la signature de son contrat de travail. Loujkov a également proposé de diviser par deux le nombre de quotas de travail, alors même que pour l'année 2008 ils s'élevaient dans la capitale à 750 000 pour les travailleurs étrangers non soumis au régime de visa, et à 60 000 pour les autres<sup>49</sup>.

La question de l'origine des vendeurs sur les marchés russes est, nous l'avons vu, très sensible, en particulier à Moscou, qui possède les plus grands marchés du pays. Les autorités locales ont donc légiféré dès 2003 afin de s'assurer un contrôle accru sur ce secteur qui alimente tous les fantasmes en raison de son opacité, de la corruption qui y règne, et de la criminalité qu'il générerait. Ladite loi renforce notamment les sanctions à l'égard des directions de marché qui autorisent l'installation de vendeurs en situation irrégulière.

Moscou mène donc une politique restrictive en matière d'immigration, voire coercitive, comparée à celle conduite au niveau fédéral. Cependant, elle tente parallèlement d'élaborer une politique de gestion de la diversité culturelle ambitieuse, qui non seulement englobe les peuples autochtones de Russie, mais tient compte également de l'apport migratoire.

---

<sup>48</sup> Arrêté municipal. Cf. <http://www.mpress.ru/actual.aspx?color=green&thema=11&sab=555&id=2346>

<sup>49</sup> V. Filippov, « Moskva. Migracionnaja situacija », in V. Stepanova et V. Tichkov, *Situation ethnique et conflits dans les pays de la CEI et les Etats baltes en 2007*, op. cit., p. 115.

## La politique ethnoculturelle à Moscou

Le fédéralisme russe a donné naissance à une administration pléthorique, tant aux niveaux fédéral que régional et local. A cet égard, Moscou ne fait pas exception, bien au contraire. Ainsi, une multitude d'acteurs aux missions proches se dispute parfois la primauté, tandis que les tendances autoritaires de certains maires ou gouverneurs régionaux ont pour effet, paradoxalement, d'accentuer la centralisation du pouvoir. En ce qui concerne la question « nationale », le modèle fédéral décrit plus haut se retrouve donc au niveau régional.

Outre des commissions spécialisées au sein du Parlement et de l'exécutif régionaux, une Commission des affaires interethniques a été créée en 1994 pour assurer l'interface entre les administrations de l'Etat et les organisations communautaires. Il s'agit d'un organe consultatif qui dépend du Comité des relations sociales et interrégionales, chargé de la mise en œuvre de la politique interrégionale, des relations interethniques et de la politique migratoire au sein de l'exécutif moscovite. D'après ses statuts, la commission a l'obligation de se réunir au moins trois fois par an, mais des groupes de travail *ad hoc* peuvent également être créés. Elle est présidée par un secrétaire exécutif nommé par le président de la Commission des affaires « internationales ».

Considérant que le statut de la commission ne lui permettait pas d'interagir avec les autres comités créés par le gouvernement de Moscou, certains de ses membres ont proposé que ses prérogatives soient renforcées. Ils ont notamment suggéré qu'elle devienne un organe consultatif sur les questions ethnoculturelles, sous la forme d'un conseil auprès du gouvernement de Moscou, ou bien une sorte d'« assemblée des peuples », voire un organe consultatif auprès du maire de la capitale. A l'époque, la présidente du comité, Mme Schvetsova, s'était opposée à ces propositions, objectant qu'elles aboutiraient à faire de la commission une organisation civile de plus privées de possibilités de financement direct. La question fut finalement tranchée par l'exécutif moscovite dans la tradition de « verticale du pouvoir » qui prévaut en Russie : un poste de ministre des Questions ethnoculturelles fut créé, auquel Mme Schvetsova, qui l'occupe toujours actuellement, fut nommée.

Parallèlement, le 14 avril 1998, lors d'une réunion du gouvernement de Moscou, la question de l'élaboration d'une « Conception sur la politique "nationale" » sur le modèle de celle existant au niveau fédéral fut évoquée<sup>50</sup>. Dès le 12 mai de la même année, un décret du gouvernement de la ville est venu donner davantage de poids à cette décision. La rédaction d'un projet de loi a été confiée au département chargé des relations nationales et fédérales au sein de l'Institut de législation et de droit comparé auprès du gouvernement de la Fédération de Russie. En d'autres termes, les autorités régionales sont apparues comme juge et partie, puisqu'elles dépendent du gouvernement fédéral. Certains experts ont également été conviés, notamment des chercheurs de l'Institut d'ethnologie et d'anthropologie de l'Académie des sciences. L'association de cet institut à nombre de projets est d'ailleurs une constante qui témoigne d'une tendance à l'ethnisation des relations intercommunautaires.

---

<sup>50</sup> V. Filippov et E. Filippova, « Etnodispersnye grupy v stolichnom megapolise », art. cité, p. 3

Des désaccords ne tardèrent toutefois pas à apparaître entre les représentants des autorités, favorables à un projet de loi portant non pas sur le contenu de la politique ethnique à mettre en œuvre mais sur les minorités ethniques, et les tenants de la première version. Le texte fut âprement discuté tant à la Commission interethnique de la ville de Moscou qu'à l'Assemblée législative régionale, et des modifications substantielles y furent apportées avant qu'il ne soit définitivement renvoyé vers cette dernière début 2001. Finalement, il ne trouva pas le soutien nécessaire auprès des députés, d'aucuns le jugeant trop orienté vers la lutte contre les discriminations, d'autres le considérant vide de sens, et il fut donc purement et simplement abandonné. Depuis lors, Moscou, à l'image de la Fédération de Russie dans son ensemble, se cherche une « Conception sur la politique nationale ».

Ces vagues-hésitations n'ont toutefois pas empêché la ville de Moscou de s'intéresser de près à ces questions. Mais, faute d'un cadre législatif clair, la politique municipale en la matière s'est concentrée sur le volet culturel des relations interethniques. En ce sens, à Moscou plus que dans tout autre sujet de la Fédération, la gestion de la diversité s'est développée sur un mode primordialiste, voire folklorisant. Censés s'intégrer dans la grande famille moscovite dont ils sont priés d'adopter des valeurs que les autorités elles-mêmes se sont révélées incapables de formuler, les nouveaux venus sont sans cesse rappelés à leur origine et à leurs pittoresques coutumes.

A l'heure actuelle, on recense plus de 150 organisations nationales à Moscou. Depuis 1993, une ligne budgétaire d'environ 3 millions de roubles (soit 66 000 euros) est allouée au financement de la politique ethnoculturelle<sup>51</sup> : organisation de manifestations diverses, soutien aux écoles communautaires, financement de programmes éducatifs et culturels tels que « La parade des peuples et des terres de Russie », « Moscou mon amour : liens des époques, liens des peuples »... et de certaines fêtes qui doivent leur statut officiel de « fête municipale » à la ténacité des représentants de certaines organisations. C'est le cas par exemple de la fête de Novrouz, le nouvel an persan, célébrée par les peuples d'Asie centrale, les Kurdes et les Azéris, qui s'est déroulée cette année dans un pavillon du Centre panrusse des expositions. Une fois encore, la fête se veut commune à plusieurs peuples, mais les différentes communautés participantes s'y sont succédé pour présenter leurs chants et danses traditionnels respectifs.

La ville de Moscou a en outre procédé à l'application de la loi sur les autonomies. Dans les neuf premiers mois d'existence de ladite législation ne furent créés que six autonomies locales et une autonomie fédérale. Afin d'accélérer le processus, un groupe de travail au sein de la Commission s'est vu confier cette tâche et, en mars 1998, sept autonomies régionales et vingt-quatre autonomies locales existaient déjà formellement.

## **La « Maison des nationalités » de Moscou**

L'une des revendications phares des organisations communautaires de la ville dans les années 1990 portait sur la création d'un lieu dédié aux cultures des différents peuples où seraient

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 7.

mis à disposition des bureaux pour les représentants des différentes organisations. Le premier bâtiment proposé à cette fin en 1991 par la municipalité de l'époque était celui de la Maison de l'éducation politique, située en plein centre-ville<sup>52</sup>. Ce projet ne se concrétisa pas, mais les leaders d'organisations communautaires n'abandonnèrent pas pour autant leur idée, qui trouva un début de solution en 1997 avec la création d'un groupe de travail au sein de la Commission des affaires interethniques. D'après le projet initial, la « Maison des nationalités » devait être équipée d'une salle de cinéma pouvant accueillir 400 personnes, d'une salle de conférences de 150 places, d'une salle d'exposition et d'une bibliothèque, d'un complexe d'édition pour les publications assurées par les organisations communautaires, d'un centre technique comprenant des studios de radio, de télévision et de photographie, d'un centre commercial comprenant un restaurant de 150 places proposant une cuisine nationale, d'un hôtel de 100 places, et enfin de 250 bureaux avec l'équipement adéquat pour faire fonctionner l'ensemble.

Si, à l'origine, le projet de Maison des nationalités affichait une grande ambition, le résultat s'avéra d'ampleur plus modeste. Une fois le décret portant sur sa création signé par le maire le 1<sup>er</sup> octobre 1998, les difficultés d'ordre technique s'amoncelèrent. Par ailleurs, plusieurs représentants d'organisations communautaires regrettèrent publiquement de n'avoir été associés ni aux travaux préparatoires ni à la prise de décision. Finalement inaugurée le 18 octobre 2003, la Maison des nationalités de Moscou héberge 78 associations communautaires. Son site Internet s'ouvre sur ces mots du maire de Moscou : « La diversité est notre richesse, notre beauté, et pas un problème<sup>53</sup>. » Tous ses programmes sont « destinés à favoriser le développement de la société civile, l'unité des Moscovites, la conciliation des intérêts collectifs au sein de l'Etat et des droits des citoyens avec la conservation de leur appartenance ethnoculturelle, linguistique et religieuse, la promotion de la paix entre communautés et la concorde<sup>54</sup> ». Elle abrite essentiellement des salles de conférences et de spectacles qui peuvent être louées pour l'organisation de diverses manifestations. Elle possède également son propre service de presse.

La dernière table-ronde en date organisée à la Maison des nationalités s'intitulait « Les nouveaux paradigmes de la société russe comme facteur d'élaboration d'une politique ethnoculturelle en Fédération de Russie ». Seule la moitié des intervenants annoncés étaient présents. Quelques sujets, au demeurant d'importance, ont été évoqués, tels que l'absence d'une nouvelle « Conception sur la politique "nationale" » au niveau fédéral ou le racisme. Ces discussions ont cependant tenu davantage du constat que du débat. Celui-ci n'eut d'ailleurs pas lieu non plus avec le public, qui ne fut invité ni à s'exprimer ni à poser des questions.

La Maison des nationalités de Moscou semble devenue une sorte d'institut administratif chargé par le gouvernement régional de la sphère interculturelle au sein duquel les organisations communautaires restent cantonnées au rôle d'acteurs culturels, en aucun cas à celui d'acteurs institutionnels, et encore moins politiques.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>53</sup> [www.mdn.ru](http://www.mdn.ru)

<sup>54</sup> *Moskva, dom nacional'nostej*, Moscou, 2008, 10<sup>e</sup> anniversaire, p. 4.

## Diversité et « tolérance »

A Moscou comme au niveau fédéral, on manque donc encore d'un cadre juridique minimum de fonctionnement. Même si la mairie s'appuie sur la « Conception sur la politique "nationale" » fédérale, nombre de spécialistes appellent de leurs vœux l'élaboration d'un programme spécifique, une loi « Sur les fondements de la politique nationale à Moscou », pour faire face notamment à l'aggravation des tensions entre communautés.

Les autorités locales se sont concentrées ces dernières années sur la promotion de la « tolérance » et le dialogue interculturel et interreligieux. Les médias se font en effet régulièrement l'écho de conflits ouverts entre communautés, soulignant la plupart du temps l'appartenance des protagonistes à tel ou tel groupe ethnique. L'année 2007 a été particulièrement riche en incidents<sup>55</sup>. Ces derniers mois, les responsables universitaires ont été mis à profit à la suite de plusieurs faits-divers, rixes entre étudiants, conflits dans des foyers universitaires, etc. Les évolutions lexicales en disent long sur la difficulté de la tâche : il ne s'agit plus désormais de promouvoir tant la « tolérance » (*tolerantnost'*) que la « patience » (*terpimost'*) vis-à-vis de l'« Autre ».

Dès 2004, un programme municipal ciblé, « Moscou sur le chemin d'une culture du monde », était créé dans le but de « former les conditions de la tolérance, détecter l'extrémisme » et de « favoriser l'apprentissage des cultures du monde ». La même année, un conseil d'experts pour l'étude des « problèmes complexes de la politique ethnique de la mégapole » était mis en place sous le patronage du Comité des relations interrégionales et de la politique ethnoculturelle. Pour 2005-2007, le programme s'intitulait « Moscou la plurinationale : création d'une atmosphère de solidarité ethnique dans la capitale-mégapole ». Il prévoyait, entre autres, des collaborations pédagogiques entre les spécialistes du comité et du conseil d'experts d'une part, et les préfectures et autorités locales d'autre part, des cours pour les collaborateurs de ces institutions et des formations approfondies. Pour 2008-2010, le programme « Capitale de la Russie pluriethnique » a pour ambition de garantir la paix et le calme à Moscou.

Il s'agit donc du troisième programme dont les buts sont, peu ou prou, similaires à ceux des deux précédents, sans pour autant que les autorités de Moscou ne remettent en cause leurs orientations. Le maire de la capitale lui-même aurait déclaré qu'il ne voyait pas dans le troisième programme « de décisions concrètes quant à la coexistence dans la capitale de personnes de différentes ethnies », et aurait renvoyé le projet pour correction<sup>56</sup>. Il se fait d'ailleurs régulièrement l'avocat de la restauration d'un ministère des Nationalités au niveau fédéral, ce que d'aucuns interprètent comme un aveu de l'échec de la politique conduite au niveau municipal.

De fait, la xénophobie et le racisme sont des sentiments assez largement répandus dans la société russe, et la mise en avant systématique du facteur ethnique ne contribue guère à réduire les tensions. L'équipe municipale mise donc surtout sur l'éducation des jeunes générations. En 2004, la mairie de Moscou a édité un ouvrage intitulé *Nous, les petits Moscovites* : chaque

---

<sup>55</sup> V. Filippov, « Moskva. Migracionnaja situacija », art. cité, pp. 115-117.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 120.

groupe ethnique y est représenté par un ou plusieurs enfants, auxquels une page du livre est consacrée. L'enfant y décrit en quelques mots ses hobbies, ses lieux préférés à Moscou et dans le pays d'origine de ses parents, commente les objets, costumes et autres attributs traditionnels de son « ethnos ». Le 12 juin dernier, le festival pour enfants « Equipe tolérance » était organisé par le département de l'éducation de la ville de Moscou, qui apporte également son soutien aux « établissements d'enseignement à composant ethnoculturel », domaine qui concentre à lui seul toutes les injonctions contradictoires de la politique ethnoculturelle de Moscou.

## Les établissements à composant ethnoculturel

A Moscou, la fin des années 1980 et la perestroïka constituèrent un contexte favorable à l'émergence de revendications culturelles. Certaines aboutirent à la création d'école dites « ethnoculturelles », dont l'institutionnalisation s'est faite progressivement après les premières initiatives spontanées et plus ou moins improvisées dans le domaine de l'enseignement des langues « nationales<sup>57</sup> ».

La ville compte actuellement trente-quatre écoles et quatre jardins d'enfants à « composant d'enseignement ethnoculturel », qui se répartissent en trois types : une école pluriculturelle, où des enseignements sont dispensés en différentes langues, les écoles où ces enseignements ne concernent qu'un seul groupe ethnoculturel, et une école ayant deux composants ethnoculturels<sup>58</sup>.

Dans le cadre de cette étude, plusieurs visites et entretiens ont été organisés dans différentes écoles « à composant d'enseignement ethnoculturel » (« *s etnokul'turnym komponentom obrazovanija* », ci-après « école géorgienne/azérie/arménienne ») : école avec option ethnoculturelle azérie n° 157 (notamment la classe d'accueil pour enfants non russophones), écoles avec option ethnoculturelle géorgienne n° 223 et 1 331, secteur azéri de l'école 1 331, et école pluriculturelle. Celle-ci possède un statut particulier, non seulement parce que plusieurs langues et civilisations y sont enseignées, mais également parce qu'elle est la première école de ce type à avoir vu le jour à Moscou<sup>59</sup>.

Ces écoles ont la particularité de proposer aux élèves des cours de langue, de littérature et de civilisation en langues arménienne, azérie et géorgienne. L'enseignement y est dispensé en russe pour toutes les autres matières, à l'exception de ces quelques heures d'option par semaine, de plus en plus rares au fil de la scolarité des élèves.

---

<sup>57</sup> En URSS, l'enseignement dans les langues « nationales » était répandu tant dans les républiques fédérées que dans les autres entités de l'Union. A Moscou toutefois, l'enseignement se déroulait en russe.

<sup>58</sup> Il s'agit de l'école géorgienne n° 1331, où il existe également un modeste secteur azéri.

<sup>59</sup> Elle avait été créée par son actuelle directrice dans l'urgence en 1988 afin de scolariser des enfants de familles arméniennes chassées par le tremblement de terre de Spitak.



Si les écoles ne divulguent pas d'informations relatives à la composition ethnique des classes, il est possible de s'en faire une idée en consultant le tableau d'honneur de l'école ou bien le tableau des élèves de classe 11<sup>60</sup>, lorsqu'ils existent. Ainsi, il ressort que l'école géorgienne n° 1331, située au centre-ville, compte plus de 80 % d'élèves d'origine géorgienne en classe 11<sup>61</sup>. A l'inverse, l'école géorgienne n° 223, excentrée, n'en compte que 38 %<sup>62</sup>. L'école azérie n° 157, elle aussi excentrée, se caractérise par sa diversité culturelle et l'existence de deux classes pour élèves non russophones, dont la majorité est originaire d'Asie centrale. Les évolutions qu'ont connues ces écoles sont symptomatiques des développements de la politique ethnoculturelle à Moscou.

Ces écoles ont été créées en général au milieu et à la fin des années 1990, à l'exception de l'école avec option ethnoculturelle géorgienne n° 1 331 qui est à son origine, en 1988, un jardin d'enfants. Ce complexe en plein cœur de Moscou renferme également une petite chapelle créée par la directrice de l'école. A chaque début d'année scolaire et lors de certaines fêtes, les autorités religieuses géorgiennes sont invitées à l'école, qu'ils bénissent pour l'occasion. L'enseignement est pourtant laïque en Russie, et l'école compte un nombre non négligeable d'enfants de culture, sinon de confession musulmane, puisqu'elle inclue un petit secteur d'enseignement azéri.

Dans cette école en particulier, même si cela est vrai aussi pour les autres, l'équipe pédagogique et les parents d'élèves évoquent très souvent leur sentiment de se trouver « comme en Géorgie » ou « comme en Azerbaïdjan ». Les langues géorgienne et azérie sont très majoritairement utilisées au quotidien en dehors des cours, qui doivent se dérouler en russe, des prières sont parfois récitées en cours de civilisation géorgienne et l'hymne géorgien est à l'occasion chanté par des écoliers de cours moyen, dont certains sont nés et ont grandi en Russie.

Dans chacune de ses écoles, un petit musée présente des objets, costumes et plats traditionnels ainsi que des tableaux et photos d'Arménie, de Géorgie ou d'Azerbaïdjan, parfois entrelacés avec des photos de Moscou et des slogans célébrant l'amitié entre les peuples et la tolérance. Une publicité assez large leur est faite dans la revue *Etnosféra*, publication mensuelle qui traite de sujets liés à la diversité culturelle et aux migrations. Les écoliers sont en outre associés à de nombreux programmes et festivals culturels.

Jusqu'à la fin des années 1990, ces écoles ont pris une certaine liberté dans la mise en œuvre des programmes élaborés conjointement avec le département de l'éducation de leur quartier. Elles disposaient donc d'une marge de manœuvre non négligeable, ce qui leur permettait, par exemple, d'utiliser des manuels édités dans la langue optionnelle, y compris pour des matières n'entrant pas dans le champ de cette option (mathématiques, biologie, etc.), afin de faciliter l'apprentissage scolaire des enfants non russophones. Elles pouvaient en outre s'appuyer sur la mairie de Moscou, qui avait notamment adopté en 1997 un texte sur les « établissements

---

<sup>60</sup> Equivalent de la terminale française.

<sup>61</sup> Statistiques sur les années 2002-2008.

<sup>62</sup> Interview de la directrice de l'école, *Etnosféra*, n° 118, 2008.

d'enseignement avec composant ethnoculturel » promouvant le développement des langues et des cultures « nationales »<sup>63</sup>.

Depuis le début des années 2000 toutefois, le nombre d'heures d'enseignement allouées aux options ethnoculturelles a été réduit, et le département de l'éducation semble prêter une grande attention à ce que le russe reste la langue d'enseignement, à la suite des plaintes de parents d'élèves<sup>64</sup>. On constate également un coup d'arrêt à la création de ces établissements, dont le dernier a vu le jour en 1998. Tous éléments qui concourent avec l'introduction, dans l'ensemble des établissements d'enseignement en Russie, d'une mission d'éducation au patriotisme dont le but est de limiter l'expression des différentes communautés vivant dans le pays, et de lutter contre le nationalisme grand-russe dont se nourrissent les groupes qui commettent des agressions à caractère raciste<sup>65</sup>.

Si les écoles ethnoculturelles demeurent des lieux d'apprentissage originaux, censés favoriser la tolérance et l'ouverture d'esprit, elles ne cantonnent pas moins les enfants dès leur plus jeune âge dans des attitudes de différenciation sur critères ethniques. Bien que les équipes pédagogiques et l'encadrement s'en défendent, elles semblent également attiser une forme de compétition entre communautés, chacune déclarant respecter toutes les autres, tout en se considérant comme la meilleure parmi toutes, ce qui ne contribue guère à l'émergence d'un sentiment d'appartenance commune.

On assiste en outre à une sorte de fuite en avant, chaque communauté souhaitant posséder « son » école, et certains représentants des entités autonomes regrettant que tel ou tel peuple « non autochtone » puisse bénéficier de ces facilités<sup>66</sup>. Il existe d'ailleurs vingt-trois écoles avec option ethnoculturelle russe à Moscou, car les enfants russes « ne connaissent pas leurs traditions, s'orientent mal dans les questions culturelles, dans les questions liées à la religion orthodoxe<sup>67</sup> ». Une situation qui n'est pas sans rappeler les débats autour de l'identité russe, considérée comme atrophiée par soixante-dix années de confusion entre les institutions soviétiques et de la république soviétique de Russie<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> *Polozhenie ob obrazovatel'noj shkole s ètnokul'turnym komponentom obrazovaniya v g. Moskve*, n° 653, 19 août 1997.

<sup>64</sup> En 2005, des parents d'élèves russes avaient organisé des manifestations devant l'école géorgienne n° 223 afin de protester contre l'utilisation de manuels scolaires en langue géorgienne.

<sup>65</sup> F. Daucé, « Encadrer le pluralisme ethnique. La mission ambiguë des écoles ethnoculturelles à Moscou », à paraître.

<sup>66</sup> C'est le cas du représentant plénipotentiaire de la république autonome du Tatarstan dans une interview accordée à *Etnosfera*, n° 83, 2005, p. 31.

<sup>67</sup> La directrice du département de l'éducation de la ville de Moscou, *ibid.*, p. 28,

<sup>68</sup> Pendant la période soviétique, la RSFSR ne possédait pas d'institutions républicaines telles qu'elles existaient dans les autres républiques de l'Union. Il n'y avait donc ni Parti communiste de Russie, ni Académie des sciences de Russie, par exemple.

## CONCLUSION

Alors que la Fédération de Russie s'est dotée d'une législation sur l'immigration qui, faute de jouir d'un consensus dans tous les cercles intéressés et de régler tous les problèmes, a au moins le mérite de clarifier la situation, le nouveau projet fédéral de « Conception sur la politique "nationale" » tarde toujours à venir. Il est vrai que les groupes concernés se trouvent dans des situations fort disparates, ce qui ne facilite pas l'élaboration d'une législation commune : communautés immigrées aux trajectoires variées ; Tatars, pour lesquels la satisfaction de revendications ethnoculturelles est un pis-aller ; et peuples autochtones numériquement peu nombreux, pour lesquels il s'agit d'une question de survie.

D'un côté, la diversité culturelle est vue et célébrée par les autorités russes comme une richesse qu'il convient non seulement de préserver, mais aussi de développer. D'un autre côté, cette acception de la diversité culturelle, finalement assez étroite, est sous-tendue par une vision primordialiste de l'individu, sommé de se choisir une identité culturelle immuable et réduite à de simples représentations folkloriques. C'est le paradoxe du « multiculturalisme à la russe » : comment créer un sentiment d'appartenance commune à une société civile, à une nation « russe », alors que l'individu est sans cesse rappelé à son appartenance ethnique et que les cultures autochtones de Russie non russes sont considérées comme un simple enrichissement de la culture russe de base<sup>69</sup> ?

L'appartenance volontaire ou assignée à une communauté ethnoculturelle est en effet perçue en Russie comme le ciment social le plus à même de maintenir la paix civile. Du reste, les responsables politiques chargés de la politique nationale associent volontiers les problèmes d'intégration en France à ce qu'ils perçoivent comme un refus catégorique de la part de l'État français de reconnaître les individus comme appartenant à un groupe ethnoculturel donné. L'universalisme à la française serait synonyme de brimades permanentes à l'égard tant des « minorités nationales » (Basques, Bretons et Corses assimilés aux Tatars ou aux peuples du Daghestan) que des populations issues de l'immigration, qui se verraient dénier toute possibilité d'utiliser leur langue « nationale » et de pratiquer leur culture. A l'inverse, le multiculturalisme britannique apparaît comme accordant une place trop importante aux revendications d'ordre politique, toutes choses incompatibles avec la conception russe du multiculturalisme, censé demeuré cantonné à la sphère culturelle.

Dans un discours tenu lors d'une conférence à Moscou en 2007<sup>70</sup>, le directeur du département des relations interethniques du ministère du Développement régional de la Fédération de Russie déclarait : « Dans un contexte de crise de l'identité européenne, des problèmes européens d'intégration des immigrés issus des minorités ethniques et de religion musulmane, l'expérience de la Russie plurinationale peut justement être utile. ». La Russie apparaît donc

---

<sup>69</sup> V. Tichkov, « Rossijskaja nacija », in V. Stepanova et V. Tichkov, *Etničeskaja situacija...*, op. cit., p. 11.

<sup>70</sup> *Gosudarstvennaja nacional'naja politika...*, op. cit., p. 133.

décomplexée vis-à-vis de l'Europe occidentale, et se présente comme le carrefour des civilisations européenne et asiatique. Elle joue en outre la carte interconfessionnelle, comme en témoigne son entrée en 2005 en tant que pays observateur au sein de l'Organisation de la conférence islamique.

Pourtant, la belle idée de l'« amitié entre les peuples », qui provient tout droit d'URSS, perd tout son sens avec la pratique contemporaine qui ne supporte ni la pression migratoire, ni la diversité culturelle grandissante et le métissage ethnique et social. A cet égard, l'exemple géorgien est éclairant : tandis que les autorités de Moscou ferment les yeux sur des pratiques pédagogiques peu susceptibles de favoriser l'unité nationale, elles ont eu recours à des méthodes brutales lors de la crise entre les deux pays en 2006 (expulsions violentes, demande auprès des écoles de listes d'élèves portant un nom de famille à consonance géorgienne), y compris à l'égard de leurs propres citoyens d'origine géorgienne, que les autorités fédérales se sont bien gardées de condamner.

De même, les autorités locales et fédérales demeurent impuissantes à enrayer la xénophobie endémique en Russie, quand elles ne l'encouragent pas, et les agressions à caractère raciste, qui touchent tant des migrants étrangers que des citoyens russes d'origine non slave, sont devenues monnaie courante. De ce point de vue, les fonds alloués par la mairie de Moscou pour favoriser par divers biais la concorde entre ethnies semblent bien dérisoires au regard du budget municipal, qui flirte désormais avec celui de New York ou de Paris. Ils témoignent en tout cas de l'intérêt tout relatif des autorités locales pour cette question.

## Bibliographie

### Principales sources secondaires consultées

Blum A. et Filippova E., « Territorialisation de l'ethnicité, ethnicisation du territoire. Le cas du système politique soviétique et russe », *L'Espace géographique*, n° 4, 2006.

Bowring B., « Austro-marxism last laugh ? The struggle for recognition of national-cultural autonomy for Rossians and Russians », *Europe-Asia Studies*, 54 (2), 2002-2003.

Braux A., « L'émigration des pays de la CEI vers la Russie : enjeu de politique intérieure et extérieure ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 68, hiver 2007-2008, pp. 121-131.

Filippov V. et Filippova E., « Nacional'no- kul'turnaja avtonomija v kontekste sovershenstvovaniya zakonadatel'stva », *Etnograficheskoe obozrenie*, n° 3, mai-juin 2000.

Filippov V. et Filippova E., « Etnodispersnye grupy v stolichnom megapolise », consultable sur le site de l'Institut d'ethnologie et d'anthropologie de l'Académie des sciences de Russie, <http://www.valerytishkov.ru/engine/documents/document807.doc>

Khabrieva T., *Nacional'no-kul'turnaja avtonomija v Rossijskoj Federacii*, Moscou, Justicinform, 2003.

Malkova V., *Moskva – mnogokul'turnyj megapolis*, Moscou, Orgservis 2000, 2004.

Merlin A., *Où va la Russie ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007.

Radvanyi J., *La nouvelle Russie*, Paris, Masson, 1996.

Slater W. et Wilson A., *The Legacy of the Soviet Union*, Basinkstoke, Palgrave Mac Millan, 2004.

Stepanova V. et Tichkov V., *Situation ethnique et conflits dans les pays de la CEI et les Etats baltes en 2007*, Rapport annuel du réseau de surveillance ethnologique et de prévention anticipée des conflits, Moscou, Institut d'ethnologie et d'anthropologie, 2008.

Tichkov V., « Vek XX : Etnichnost', obshchestvo, gosudarstvo », *Etnograficheskoe obozrenie*, n° 5, septembre-octobre 1993 et *Rekiem po etnosu : issledovanija po social'no-kul'turnoj antropologii*, Moscou, Nauka, 2003.

Vendina O., « Kul'turnoe raznoobrazie i "pobochnye" efekty ètnokul'turnoj politiki v Moskve » et « Migranty v Moskve. Grozit li rossijskoj stolice ètnicheskaja segregacija ? », *Migracionnaja situacija v regionakh Rossii*, Moscou, Centre de recherche sur les migrations, Institut de géographie de l'Académie des sciences de Russie, 2005.

### Périodiques

*Etnosfera* : [www.etnosfera.ru](http://www.etnosfera.ru)

*Kommersant* : [www.kommersant.ru](http://www.kommersant.ru) (quotidien)

*Nezavissimaja Gazeta* : [www.ng.ru](http://www.ng.ru) (quotidien)

*Rossijskaja Gazeta* : [www.rg.ru](http://www.rg.ru) (quotidien)

### Publications institutionnelles

*La politique « nationale » de l'Etat et les relations confessionnelles étatiques en Fédération de Russie*, tome 1, documents rassemblés lors du séminaire sur « Les garanties juridiques internationales à la défense des minorités ethniques et la question de leur application », 2006.

*La politique culturelle de la Fédération de Russie*, Council of Europe Programme of National Cultural Policy, Conseil de la coopération culturelle, Conseil de l'Europe, 1998.

### Sites Internet institutionnels

[www.fms.gov.ru](http://www.fms.gov.ru) (Service fédéral des migrations)

[www.gks.ru](http://www.gks.ru) (Comité d'Etat des statistiques)

[www.mdn.ru](http://www.mdn.ru) (Maisons des nationalités de Moscou)

[www.mos.ru](http://www.mos.ru) (Gouvernement de Moscou)

[www.mpress.ru](http://www.mpress.ru) (Site d'informations en ligne)