

Russie : quel bilan pour le programme de réinstallation des compatriotes ?

Description

Le 11 octobre 2001, à l'occasion du 1^{er} Congrès mondial des compatriotes vivant à l'étranger, Vladimir Poutine annonçait clairement la couleur de sa politique vis-à-vis des « compatriotes » : ceux-ci sont les bienvenus en Russie, afin de pallier la crise démographique qu'affronte le pays, problème ultérieurement identifié comme « *le plus grave de la Russie contemporaine* » par le Président russe⁽¹⁾.

Si l'on a tendance à penser que le terme de « compatriote » (*sootchestvennik* en russe) s'applique avant tout aux 25 millions de Russes qui se sont retrouvés à l'extérieur de leur patrie d'origine en 1991, cette notion est en réalité assez floue, renvoyant à une catégorie plus vaste de personnes que les seuls Russes ethniques de l'étranger.

Les « compatriotes », candidats parfaits pour l'immigration ?



D'après la loi fédérale sur les compatriotes de 1999 (amendée en 2010), ceux-ci ne s'avèrent pas seulement les citoyens étrangers « *appartenant aux peuples vivant historiquement sur le territoire de la Fédération de Russie* », mais aussi ceux « *qui ont fait un choix libre en faveur de liens spirituels, culturels et juridiques avec la Fédération de Russie et dont les parents en ligne ascendante directe vivaient auparavant sur le territoire de la Fédération de Russie [ou étaient] citoyens de l'Union soviétique* »⁽²⁾. Des Ouzbeks ou des Ukrainiens se déclarant culturellement proches de la Russie peuvent donc potentiellement être considérés comme des « compatriotes ».

Malgré une balance migratoire toujours positive, la Russie a perdu 4 millions d'habitants depuis la fin de l'Union soviétique, passant de 148,6 millions d'habitants en 1991 à 144,4 millions en 2020 (Crimée non incluse). La population active, en particulier, diminue dangereusement. Seule une immigration de masse pourrait inverser la tendance. Toutefois, la xénophobie est particulièrement répandue en Russie et la population majoritairement hostile à l'immigration musulmane : d'après un sondage réalisé en 2017 par le Centre Levada, 10 % seulement des Russes ont une opinion favorable à l'égard des travailleurs migrants originaires d'Asie centrale et du Sud-Caucase, tandis que 67 % pensent que le gouvernement devrait limiter l'immigration économique⁽³⁾. Dès lors, quel meilleur remède au déclin démographique que l'immigration des compatriotes ? Ainsi, d'après le ministère russe de l'Intérieur, « *élevés dans les traditions de la culture russe, connaissant la langue russe, les compatriotes sont les plus aptes à s'adapter et à s'intégrer rapidement dans le système de liens sociaux de la communauté russe* »⁽⁴⁾.

Un programme décentralisé, facilitant l'installation des compatriotes

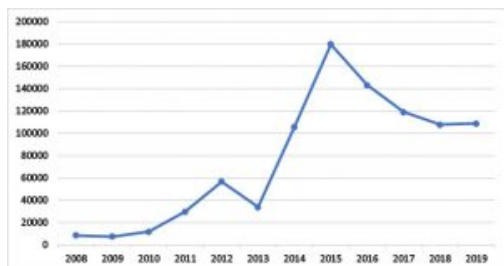
Le 22 juin 2006 a été promulgué par décret présidentiel le *Programme d'État visant à faciliter la réinstallation volontaire en Fédération de Russie des compatriotes vivant à l'étranger*. Initialement destiné aux régions souffrant le plus de problèmes économiques et démographiques (Russie centrale, Sibérie et Extrême-Orient), ce programme s'est progressivement élargi et couvre désormais l'ensemble du territoire de la Fédération, à l'exception de Moscou, Saint-Pétersbourg et de la Crimée. Il consiste à faciliter l'installation de compatriotes étrangers en Russie en leur assurant une procédure accélérée d'obtention de la citoyenneté russe⁽⁵⁾ : alors que le droit commun prévoyait jusqu'en 2020 des conditions d'obtention de la citoyenneté très restrictives, les participants au programme de réinstallation peuvent déposer leur demande de naturalisation dès leur emménagement sur le territoire de la Fédération et recevoir leur passeport russe dans un délai de trois à six mois. Les compatriotes participant à ce programme voient aussi leurs frais de déménagement remboursés, peuvent prétendre à diverses aides sociales et perçoivent une « indemnité d'installation » dont le montant diffère selon le territoire d'installation : dans les régions du district fédéral d'Extrême Orient, considérées comme des territoires d'installation prioritaire, cette indemnité équivaut à dix fois la valeur du « minimum de subsistance »⁽⁶⁾, contre seulement deux fois dans les autres régions (avant le 1^{er} juillet 2020 l'allocation s'élevait à respectivement 240 000 et 20 000 roubles).

L'une des particularités de ce programme réside en effet dans son caractère décentralisé. Les candidats à la « réinstallation » doivent envoyer leur demande de participation dans le sujet de la Fédération de leur choix, soit par l'intermédiaire du consulat russe dans leur pays d'origine soit directement auprès des autorités locales s'ils ont déjà immigré. L'administration régionale du ministère de l'Intérieur est ensuite libre de valider ou de rejeter la demande, en accord avec le programme régional, lequel fixe un quota annuel de compatriotes pouvant être accueillis en fonction des besoins locaux en main-d'œuvre. Certaines régions appliquent le programme de réinstallation de manière très restrictive, en n'acceptant que les demandes des compatriotes les plus qualifiés (médecins, ingénieurs, etc.) ou en excluant la capitale régionale ou les villes les plus dynamiques de la liste des territoires d'accueil.

Un bilan en demi-teinte

Près d'un million de « compatriotes de l'étrangers » ont participé à ce programme depuis sa création. Malgré les ambitions affichées par V. Poutine en 2006, les débuts furent poussifs : alors que l'objectif initial était d'attirer plus de 400 000 compatriotes entre 2007 et 2012, le résultat a été quatre fois moins élevé. La réforme du programme actée par le décret présidentiel du 14 septembre 2012 et le flot de réfugiés créé par la guerre en Ukraine après 2014 ont permis son décollage. Désormais, le programme constitue la principale voie d'accès à la citoyenneté russe : les participants ont représenté près de la moitié du total des naturalisations en 2018⁽⁷⁾ ; 108 000 compatriotes ont été rapatriés en 2019 et 40 000 entre janvier et août 2020. La grande majorité d'entre eux sont diplômés de l'enseignement supérieur ou technique et ont moins de 40 ans, ce qui témoigne de l'intérêt économique de ce programme.

Nombre de participants au programme de réinstallation volontaire des compatriotes

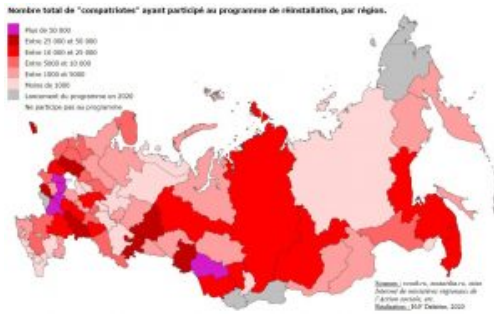


La plupart de ces compatriotes viennent du Kazakhstan (35 % du total en 2019) et d'Ukraine (surtout entre 2014 et 2017, du fait de l'afflux de réfugiés du Donbass). Ces dernières années, les citoyens originaires du Tadjikistan – pour la plupart des Tadjiks ethniques – sont de plus en plus nombreux à participer au programme, notamment en Extrême-Orient.

Les choix d'installation de ces compatriotes obéissent à de claires logiques géographiques : si les Kazakhstanais s'installent pour la plupart dans les régions frontalières du sud de la Sibérie, de l'Oural et de la Volga, ainsi qu'à Kaliningrad (du fait de liens familiaux issus d'une première vague de migration dans les années 1990), les participants originaires d'Ukraine choisissent prioritairement les régions de Russie centrale.



Les régions ayant accueilli le plus grand nombre de compatriotes à travers ce programme se situent en Russie centrale (Kalouga, Toula, Lipetsk, Voronej) et en Sibérie (Novossibirsk et Omsk). Ce programme a donc permis l'arrivée d'une main-d'œuvre jeune et qualifiée dans des territoires confrontés au vieillissement de leur population et a pu contribuer au dynamisme économique de certaines régions : dans l'oblast de Kalouga par exemple, le nombre de compatriotes rapatriés équivaut à 8 % de la population régionale ! En revanche, malgré l'attrayante allocation d'installation en Extrême-Orient, seuls 50 000 participants se sont installés dans cette région d'une haute importance stratégique mais victime d'un rapide déclin démographique.



Par ailleurs, de nombreux témoignages de participants dénoncent les affres de la bureaucratie, la complexité et la lenteur des procédures. L'obtention de la citoyenneté russe n'est pas toujours aussi facile et rapide que l'affirment les autorités et les nouveaux arrivants se trouvent souvent en situation de précarité pendant un laps de temps jugé trop long. Jusqu'à la réforme de 2020 (voir infra), l'absence de toute aide à l'acquisition ou à la location d'un logement a aussi pu être considérée comme un frein à l'installation des compatriotes. Les militants de leur cause – notamment le député Konstantin Zatouline – regrettent le manque de moyens financiers dévolus par le pouvoir fédéral pour la mise en œuvre de ce programme, obligeant les régions à restreindre le nombre de candidatures sélectionnées et à exclure les personnes âgées ou peu qualifiées, alors mêmes que ces personnes sont souvent confrontées à des situations sociales difficiles dans leur pays de résidence.

Bien que les compatriotes soient très proches culturellement des Russes de Russie, il leur arrive de faire face à des problèmes d'intégration, voire même de subir des discriminations de la part de la population locale. La nostalgie de la « *malaiïa rodina* » (petite patrie – pays de naissance) est parfois telle que certains décident de rentrer dans leur pays d'origine après avoir acquis la citoyenneté russe.

Un programme condamné par la réforme de la loi sur la citoyenneté ?

Au vu de ces insuffisances, Moscou s'est récemment décidé à réformer la législation en matière d'acquisition de la citoyenneté. La loi fédérale du 24 avril 2020 a créé une procédure de naturalisation accélérée et simplifiée pour tous les citoyens ukrainiens, moldaves, bélarusses et kazakhstanais résidant en Russie. Les ressortissants de ces quatre pays (qui représentent plus de 80 % des demandes de naturalisation) peuvent désormais déposer leur demande de naturalisation à la seule condition de posséder un permis de séjour valide. Auparavant, en dehors du programme de réinstallation, ils devaient avoir vécu au moins trois ans en Russie, disposer d'une source légale de revenus et abandonner leur citoyenneté d'origine avant de pouvoir prétendre à la citoyenneté russe. La demande de naturalisation doit être examinée par les services du ministère de l'Intérieur en trois mois maximum. Cette nouvelle procédure accélérée concurrence directement celle qu'offrait le programme de réinstallation. Pour les ressortissants des quatre pays concernés, l'intérêt du programme de réinstallation ne réside donc désormais plus que dans les allocations sociales qu'il permet de recevoir. Un décret présidentiel publié le 12 mai 2020 est d'ailleurs venu renforcer son arsenal social, en instituant notamment une subvention au logement pour tous les participants au programme.

Malgré ce décret, il est probable que le programme de réinstallation des compatriotes périclite. Il nécessite en effet de lourdes démarches et, malgré ses garanties sociales, il restreint la liberté

d'installation du migrant – les régions les plus attractives étant celles qui ont adopté les quotas d'admission les plus restrictifs. On peut donc s'attendre à ce que les ressortissants éligibles à la nouvelle loi sur la citoyenneté délaissent le programme de réinstallation, qui sera surtout utilisé par les compatriotes des pays d'Asie centrale et du Caucase. Il est d'ailleurs intéressant de constater que la place qu'ils occupent au sein du programme s'est déjà nettement amoindrie : ils ne représentaient plus que de 32 % des candidats au cours du troisième trimestre de 2020, contre 45 % un an plus tôt et 65 % à la même période en 2018.

Mais, s'il est encore trop tôt pour juger des effets de la loi du 24 avril et du décret du 12 mai 2020 sur les flux migratoires en direction de la Russie, on peut déjà prédire que l'immigration des compatriotes – dont le potentiel est évalué à 2 ou 3 millions de personnes au cours des deux prochaines décennies –, sera loin de pouvoir compenser le vieillissement global de la population et la poursuite de l'émigration de la population active.

Notes :

(1) Vladimir Poutine, *Adresse à l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*, 10 mars 2006.

(2) Article 1 de la Loi fédérale du 24 mai 1999, amendé en 2010.

(3) « [Otnochenie k trovadym migrantam](#) » [Attitude à l'égard des travailleurs migrants], *Levada tsentr*, 28 avril 2017.

(4) La législation russe, dans la continuité de la législation soviétique, distingue la citoyenneté (*graždanstvo*, appartenance civile à un État) de la nationalité (*natsional'nost'*, renvoyant à l'identité ethnique de la personne). Voir notamment [Citoyenneté et nationalité à l'Est](#), dossier n° 59, dirigé par Sébastien Gobert, *Regard sur l'Est*, 15 décembre 2011.

(5) [Monitorings trimestriels du programme de réinstallation volontaire des compatriotes](#), Ministère de l'intérieur de la Fédération de Russie.

(6) Le « minimum de subsistance » [*projitotchnii minimum*] est un indicateur déterminé chaque année pour chaque sujet de la Fédération par le ministère russe de l'Économie. Basé sur la valeur des produits de consommation de base, il définit le niveau de revenus nécessaire pour satisfaire les besoins minimaux des individus. Il varie dans chaque région et diffère pour chaque groupe social (retraités, enfants, personnes en âge de travailler). Le niveau moyen du minimum de subsistance à l'échelle de la Fédération de Russie est de 11 468 roubles (126 euros) par personne.

(7) Les données pour 2019 sont moins représentatives du fait du décret adopté par la Russie, permettant aux habitants des oblasts ukrainiennes de Lougansk et de Donetsk d'obtenir la citoyenneté russe de manière simplifiée. On a donc assisté à un phénomène de rattrapage en 2019 : environ 200 000 citoyens ukrainiens ont été naturalisés selon cette procédure, affectant la proportion des personnes naturalisés *via* le programme de réinstallation (seulement 20 % du total) alors que, en valeur réelle, leur nombre est resté stable.

Vignette : Crédit – ministère du Travail et de la Protection sociale de la République de Khakassie.

* Hubert-Félix DELATTRE est étudiant en Master 2 « Relations Internationales » à l'INALCO. Auteur d'un mémoire de M1 consacré à l'émigration des Russes du Kazakhstan sur lequel se base une large partie de cet article.



[Retour en haut de page](#)

date créée

04/01/2021

Champs de Méta

Auteur-article : Hubert-Félix DELATTRE*