

Amandine Regamey,
 Université Paris I / CERCEC (EHESS-CNRS¹)

Le rapport de la FIDH sur les travailleurs migrants et les demandeurs d'asile au Kazakhstan et au Kirghizistan, octobre 2009

Communication à la journée d'étude du CERI
 "Les migrations dans l'espace post-soviétique vingt ans après la chute
 du mur de Berlin : ruptures et continuités" 6 novembre 2009,

Le rapport de la Fédération Internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), intitulé *Kazakhstan / Kirghizistan, exploitation of migrant workers, protection denied to asylum seekers*² a été publié à la suite d'une mission d'enquête mandatée par la FIDH dans ces deux pays en juin 2009³. Si ces pays accueillent tous les deux, depuis quelques années, de nombreux demandeurs d'asiles venus d'Ouzbékistan, de Chine ou de Russie, leur situation en ce qui concerne les migrations de travail est différente : le Kirghizistan est essentiellement un pays de départ alors que le Kazakhstan est devenu depuis 2004 un pays d'accueil.

La mission de la FIDH a permis de recueillir des informations sur la politique migratoire menée dans les deux pays ainsi que sur les conditions dans lesquelles sont accueillis réfugiés et demandeurs d'asile. Si les chargées de mission ont pu rencontrer plusieurs demandeurs d'asile au Kazakhstan, elles n'ont pu mener, dans les dix jours impartis, quasiment aucun entretien direct avec les travailleurs migrants – témoin de la méfiance et de l'isolement qui règne parmi ceux-ci. Après des rencontres avec des officiels, des organisations internationales et des organisations non-gouvernementales, un certain nombre de recommandations ont été faites aux autorités des deux pays⁴. Sur la base de ce rapport, on tentera de souligner ci-dessous un certain nombre de pratiques, tendances et évolutions caractérisant migrations et asile dans la région.

Migrations de travail au Kazakhstan et au Kirghizistan

La difficulté à obtenir des statistiques précises.

Si le Kazakhstan est, selon la Banque mondiale, en 9ème position en ce qui concerne l'accueil de travailleurs migrants, les chiffres de l'immigration (régulière et irrégulière) oscillent entre 500 000 et 2 millions. Les chiffres sont différents en fonction du mode de comptabilisation adopté : passages à la frontière (nombre de « cartes de migration » distribuées) ou enregistrement auprès de la police des migrations des étrangers installés au Kazakhstan. Par ailleurs, le risque de surévaluation est important, dans la mesure où un même migrant peut passer plusieurs fois la frontière ou s'enregistrer à plusieurs reprises en une année. Quoi qu'il en soit, ces chiffres montrent surtout la part énorme

¹ Amandine Regamey, chercheuse rattachée au CERCEC, mène des recherches sur les migrations dans le cadre d'un projet financé par l'ANR et intitulé « Caucase et Asie centrale : un autre Sud ? » (ANR-Sudsovs)

² <http://www.fidh.org/IMG/pdf/Kazakhstan530a.pdf>

³ La mission était composée de Katherine Booth, responsable du bureau 'droits des migrants' à la FIDH, de Sarah McKune, responsable juridique de l'organisation « Human Rights in China », et d'Amandine Regamey, chargée de mission auprès du Bureau International de la FIDH. Elle a bénéficié du soutien du « Kazakhstan International Bureau for Human Rights and Rule of Law » et du « Kyrgyz Committee for Human Rights ».

⁴ Les principales recommandations sont exposées dans le communiqué de presse du 22 juillet 2009, « Kazakhstan / Kirghizistan : Exploitation des travailleurs migrants, refus de protection des demandeurs d'asile », <http://www.fidh.org/Kazakhstan-Kirghizistan>

que tiennent les migrations de travail irrégulières : alors que les migrations totales se comptent en centaines de milliers, seuls 40 000 travailleurs migrants réguliers avaient été comptabilisés par le ministère du travail dans les six premiers mois de 2009.

Les autorités kirghizes estiment quant à elles qu'environ 400 à 800 mille personnes quittent le Kirghizistan chaque année. Les difficultés du pays à élaborer ses propres statistiques (seul 4 des 43 postes frontières du pays sont en capacité d'enregistrer les entrées / sorties) obligent à recourir finalement aux chiffres du Service Fédéral Migrations russe (FMS): selon le FMS, environ 500 000 citoyens kirghizes sont enregistrés en Russie chaque année.

Un espace sans visa, mais de nombreux obstacles à la libre circulation

Premier obstacle à la libre circulation : la question des enregistrements. Héritée de la pratique soviétique de la *propiska*, la nécessité d'être enregistré auprès de la police à chaque déménagement se maintient au Kazakhstan et au Kirghizistan. Obligatoire tant pour les migrants internes que pour les étrangers, cet enregistrement rend les migrants vulnérables face aux contrôles policiers, et conditionne l'accès à un certain nombre de droits sociaux ; son abolition est demandée par de nombreuses ONG.

De plus, alors même que l'ex-URSS est majoritairement un espace sans visa, le passage des frontières reste une épreuve : tracasseries administratives, contrôles abusifs, confiscation de marchandise et pots de vin sont de mise. La corruption est d'ailleurs un problème permanent pour les migrants, dans le pays d'accueil (difficultés à régulariser sa situation (cf infra) et donc nécessité de payer pour pouvoir vivre ou travailler), mais aussi dans le pays de départ⁵.

Fragilité juridique et risque de travail forcé au Kazakhstan

Au Kazakhstan, le système des autorisations de travail pour les étrangers est très complexe. En raison d'une politique de préférence nationale, l'embauche de travailleurs étrangers est soumise à des quotas. Ces quotas existent pour 4 catégories de migrants (des cadres aux travailleurs saisonniers), mais les exigences posées aux employeurs (plus de 14 démarches ou papiers à remplir) sont telles que le quota des travailleurs saisonniers n'est pas rempli. Le principal problème reste le fait que les permis de travail sont délivrés à l'employeur : les migrants ne peuvent rien faire pour légaliser leur situation eux-mêmes.

Les travailleurs migrants se trouvent donc le plus souvent en situation irrégulière, réduits au travail au noir avec son cortège de violations des droits : travail du lever au coucher du soleil, absence d'assurance ou de protection contre les accidents, logements insalubres, confiscation des passeports, non-paiement des salaires, « reventes » d'un employeur à l'autre et enfin risque permanent d'être dénoncé à la police et expulsé.

Cette législation restrictive favorise de fait une conjonction d'acteurs, citoyens du pays d'accueil comme du pays de départ, qui trouvent un intérêt financier à la fragilité légale des migrants. Il convient en particulier de souligner le rôle très important des « *brigadiry* » (ou « *raspredeliteli* »), intermédiaires qui recrutent des équipes de migrants peu qualifiés au Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan (souvent dans leur village ou région d'origine). Les entreprises kazakhes y ont recours car cela permet une très grande souplesse dans la gestion de la main d'œuvre ; les migrants bénéficient de leur réseau de contact pour trouver rapidement du travail. Mais ces intermédiaires, qui prélèvent le plus souvent un pourcentage sur les salaires, ne sont pas contrôlés, et le risque qu'ils « revendent » leurs compatriotes et agissent en véritables trafiquants d'être humains est réel.

Un cadre « post-soviétique » commun et des réactions communes à la crise économique

⁵ La corruption est souvent citée comme une des causes du départ des migrants kirghizes, en particulier la nécessité de financer les études de leurs enfants (gratuites en théorie dans les établissements d'Etat).

Le Kazakhstan et le Kirghizistan, comme la Russie, ont mis en place des quotas pour les travailleurs migrants – l'idée étant de réguler les migrations en fonction des besoins de l'Etat et de l'économie, tout en protégeant l'emploi des nationaux. Les réactions à la crise économique et financière de 2008 ont d'ailleurs été les mêmes. En décembre 2008, la Russie a annoncé qu'elle divisait le quota pour les travailleurs migrants par deux (de 3,9 à 2 millions) ; le Kazakhstan a lui aussi réduit le nombre de quotas de 120 000 en 2008 à 63000 en 2009 (soit de 1,6 à 0,75% de la population active). Même le Kirghizistan, qui tient une place minime en tant que pays d'accueil, a suivi le mouvement, réduisant le quotas de 12 000 en 2008 à 8 000 en 2009.

Cette illusion que les flux migratoires pourraient être modelés en fonction d'un plan et des besoins de l'économie relève d'une certaine manière d'envisager les relations Etat-société (domination et planification) qui peut être considérée comme un héritage soviétique. De même, cette aspiration au contrôle (et l'illusion d'un possible contrôle total) se retrouve dans la volonté de créer des banques de données sur l'ensemble de l'offre et de la demande de travailleurs migrants dans l'ensemble de la CEI.

La situation des réfugiés au Kazakhstan et Kirghizistan

Accorder l'asile : une problématique nouvelle

S'il y a une rupture très claire avec la période soviétique, elle tient au fait que les pays d'ex-URSS sont devenus des pays d'accueil pour les demandeurs d'asile. La proximité géographique semble être un facteur essentiel, la majorité des demandeurs d'asile venant d'Afghanistan, mais aussi de Chine (Ouzbékistan) et d'Ouzbékistan⁶.

Or, pour les ressortissants de Chine comme d'Ouzbékistan cette proximité géographique est aussi un risque. Les demandeurs d'asile risquent l'enlèvement par les services spéciaux de leur pays, qui n'hésitent pas à passer la frontière pour les ramener « chez eux » (enlèvements d'Ouzbeks à Chymkent, au S-O du Kazakhstan, en 2005, mais aussi au Kirghizistan en 2006 et depuis 2008).

Une absence de protection

L'asile est toujours perçu comme un acte politique⁷ et comme un acte d'hostilité envers les voisins. Le Kazakhstan et le Kirghizistan surtout craignent des mesures de rétorsion économiques et politiques de la Chine ou de l'Ouzbékistan s'ils accueillent leurs ressortissants.

Aussi les citoyens de Chine, Russie ou Ouzbékistan n'ont pas accès aux procédures d'asile au niveau national. Kazakhstan et Kirghizistan laissent au Haut Commissariat aux Réfugiés de l'ONU le soin de gérer les dossiers des demandeurs d'asile de ces pays, et attendent du HCR qu'il trouve des pays d'accueil pour « évacuer » ces réfugiés qui dérangent.

Les procédures d'asile nationales sont par ailleurs problématiques : absence d'organes compétents indépendants, pratiques restrictives. Ainsi, depuis 2008 le Kirghizistan exige que les demandeurs d'asile soient entrés légalement dans le pays. Au Kazakhstan, l'asile n'est accordé que pour un an, et en novembre 2009, le pays n'avait toujours pas adopté de loi sur les réfugiés⁸.

Les difficultés de ceux qui fuient pour des raisons religieuses.

On observe au Kazakhstan comme au Kirghizistan depuis quelques années un durcissement face aux organisations et aux pratiques religieuses dites « non traditionnelles », à l'instar de groupes

⁶ On note également la présence de Tchétchènes venus de Russie ; le Kazakhstan accueille aussi certains citoyens kirghizes en fuite et inversement.

⁷ Ainsi le projet de loi kazakh sur les réfugiés maintient la distinction entre réfugiés et asile politique, accorder l'asile politique restant une prérogative régaliennne du chef de l'Etat.

⁸ Celle-ci a finalement été adoptée en décembre 2009 et elle est entrée en vigueur en janvier 2010, au moment où le Kazakhstan prenait la tête de l'OSCE

musulmans fondamentalistes. Des lois restrictives ont été adoptées, et au Kirghizstan la célébration de l'Aïd a donné lieu à des répressions violentes dans le sud du pays en octobre 2008 (Nookat). Le projet de loi kazakh sur l'asile prévoit d'ailleurs que l'asile peut être refusé à toute personne « appartenant à une organisation religieuse interdite dans son pays », en violation flagrante de la lettre et de l'esprit de la Convention sur les Réfugiés de 1951.

Des engagements régionaux et internationaux contradictoires

Cette méfiance envers certains demandeurs d'asile est d'ailleurs alimentée par les accords régionaux, en particulier l'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS). Lors de la déclaration d'Astana en 2005, les pays membres de l'OCS (dont le Kazakhstan et le Kirghizistan) se sont engagés à ne pas donner asile aux personnes soupçonnées de terrorisme, séparatisme ou extrémisme.

Kazakhstan et Kirghizistan sont par ailleurs signataires, dans le cadre de la CEI, de la convention de Minsk, qui prévoit une collaboration dans les affaires civiles et pénales. Cette convention prévoit qu'ils extradent les personnes recherchées par leurs partenaires, et de nombreux réfugiés, placés sur la liste des personnes recherchées, se retrouvent dans une situation juridique inextricable, incapables de légaliser leur situation dans le pays d'accueil et risquant à tout moment d'être expulsés.

S'il n'y a officiellement pas eu d'extraditions au Kazakhstan depuis quelques années, les autorités kirghizes maintiennent qu'elles étaient dans leur bon droit en extradant plusieurs réfugiés ouzbeks en 2006. Ainsi, les engagements régionaux entrent-ils en contradiction avec les engagements internationaux pris en terme de droits de l'Homme, en particulier la Convention contre la torture qui interdit l'extradition vers un pays pratiquant la torture.

Conclusion : y-a-t-il un espace post-soviétique des migrations vingt ans après la chute du mur ?

En conclusion, on peut souligner que le cadre ex-soviétique reste pertinent, non seulement quand on observe les principaux flux migratoires, mais aussi comme cadre d'analyse des politiques migratoires au Kazakhstan et au Kirghizistan. Que ce soit au niveau des lois, des mesures adoptées ou des pratiques de contrôle des populations, les Etats d'Asie Centrale et la Russie continuent à suivre des voies parallèles. Dans le même temps, cette région subit les effets de la globalisation, et on observe l'importation de normes ou pratiques internationales : ainsi le Kirghizistan dit-il s'inspirer du « modèle philippin » de gestion des migrations, encouragé en cela par certaines institutions internationales.

La CEI est également un cadre d'analyse opérant: c'est dans ce cadre que les pays ont adopté une Convention ad-hoc sur les droits des travailleurs migrants, convention qui vise à concurrencer la Convention de l'ONU « sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille ». La convention de Minsk sur la coopération juridique a également été citée par tous les interlocuteurs de la FIDH comme un élément essentiel dans leurs rapports avec les pays voisins. Dans le même temps, on observe que l'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS), où la Chine joue un rôle clé, tient une place croissante, à la fois dans les orientations globales concernant les réfugiés, mais aussi pour les migrations de travail (mise en place de banque de données)

Cette combinaison de différentes influences (soviétiques, internationales et régionales) contribue à renforcer une approche très sécuritaire des migrations⁹, approche d'autant plus problématique qu'elle n'est pas tempérée par une politique d'asile digne de ce nom.

Enfin, il faut noter l'importance qu'a prise l'Union Européenne dans la région. C'est vers l'Union Européenne que se tournent les autorités pour justifier leurs politiques, y compris des pratiques

⁹ A titre d'illustration, on peut noter que le 9^{ème} bureau du Ministère de l'Intérieur Kirghize est à la fois responsable des questions de terrorisme, d'extrémisme et de migrations illégales ; c est lui qui a été chargé de la lutte contre les « migrants venus illégalement de Chine » après les émeutes du Xinjiang d'août 2009.

contraires à leurs engagements internationaux en termes de droits de l'Homme, arguant du fait que l'Union Européenne elle-même ne manifeste aucune cohérence dans ce domaine.