

## PROJET TRANSVERSAL "MIGRATIONS ET RELATIONS INTERNATIONALES"

---

### **La Bulgarie et l'immigration : évolution des enjeux et des politiques dans un contexte européen**

Compte-rendu du débat organisé au CERI le 22 avril 2008<sup>1</sup>

avec

**Anna Krasteva**

Centre d'Etudes migratoires, Département de sciences politiques, Nouvelle Université Bulgare, Sofia

DISCUTANTE : **Elena Filippova**, Institut d'Ethnologie et d'Anthropologie, Académie des Sciences de Russie, Moscou

PRÉSIDENCE : **Anne de Tinguy**, INALCO, et Sciences Po – CERI

---

<sup>1</sup> Compte rendu rédigé par Emmanuelle Armandon, doctorante à l'IEP de Paris rattachée au CERI. Les textes de ce dossier ont été relus par leurs auteurs.

**Anna Krasteva**, Centre d'Etudes migratoires, Département de sciences politiques,  
Nouvelle Université Bulgare, Sofia

Le phénomène migratoire est relativement nouveau en Bulgarie. Les travaux de recherches sur ce sujet ne se sont développés que très récemment. Pour mieux saisir les particularités des migrations bulgares, Anna Krasteva a, dans un premier temps, souhaité les replacer dans le contexte régional des Balkans. Elle s'est ensuite interrogée sur les différentes institutions chargées des questions migratoires qui ont été, et qui continuent d'être, mises en place en Bulgarie, puis sur l'instrumentalisation du thème migratoire par le discours politique. Elle a terminé son intervention en dressant un portrait de l'immigré en Bulgarie.

*Les migrations bulgares : balkaniques ou européennes ?*

Les Balkans sont une région passionnante pour tout chercheur qui s'intéresse au phénomène migratoire. L'intensité des flux y a été spectaculaire : ils ont concerné quelque 10 millions de personnes entre 1990 et 2000.

On distingue généralement quatre types de migrations dans les Balkans : les migrations dites forcées, les migrations ethniques, les migrations liées à ce que l'on appelle le trafic humain (*human trafficking*), et les migrations temporaires.

Les migrations forcées sont essentiellement liées à l'éclatement des conflits en ex-Yougoslavie. Chaque conflit a provoqué d'importantes vagues de départs. Entre 1992 et 1995, 2,6 millions de personnes ont été déplacées de Bosnie et 1,2 million ont trouvé refuge à l'étranger. 300 000 / 350 000 Serbes ont quitté la Croatie entre 1992 et 1995 pour rejoindre la Serbie et la Bosnie. Au Kosovo, en 1998, 450 000 personnes d'origine albanaise sont parties en Albanie, 250 000 en Macédoine, 70 000 au Monténégro. La fin de la guerre en juin 1999 a engendré le retour de près de 600 000 personnes puis on a assisté à l'« exode renversé » de 230 000 Serbes et Roms vers la Serbie et le Monténégro. Si l'on ne rencontre pas ce type de migrations en Bulgarie, c'est en grande partie parce que les tensions entre communautés n'ont pas, contrairement aux prévisions les plus pessimistes du début des années 1990, débouché sur un conflit armé.

En ex-Yougoslavie, les flux de réfugiés sont provoqués par les conflits et les nettoyages ethniques. En Bulgarie, il s'agit, en revanche, d'un phénomène démocratique lié en grande

partie à la ratification en 1993 de la Convention de Genève. C'est à partir de la seconde moitié des années 1990 que la Bulgarie commence à accueillir de plus en plus de réfugiés. Contrairement aux pays de l'ex-Yougoslavie qui accueillent essentiellement des réfugiés en provenance des pays voisins, la plupart des réfugiés qui arrivent en Bulgarie entre 1993 et 2007 viennent de pays beaucoup plus lointains tels que l'Afghanistan, l'Irak, l'Arménie, ou encore l'Iran. Les demandeurs d'asile en Bulgarie ont donc des caractéristiques proches de celles que l'on observe dans le reste des pays européens.

En termes de « migrations ethniques », les pays des Balkans ont connu de grandes vagues de départ. 105 000 Allemands, 37 000 Hongrois et 3 000 Juifs ont quitté la Roumanie dans les années 1990. A la même période, ce sont près de 200 000 Grecs d'Albanie qui rejoignent la Grèce. La Bulgarie a elle aussi connu une grande vague de départs à la fin des années 1980 : 360 000 membres de la communauté turque ont quitté la Bulgarie en 1989 pour se rendre en Turquie. Une partie d'entre eux (150 000) est revenue en Bulgarie au début des années 1990. Initialement engendrés par la politique répressive des autorités bulgares, ces mouvements migratoires vont, à partir de la seconde moitié des années 1990, de plus en plus être liés à des raisons économiques. Les migrants de travail se rendent essentiellement en Turquie et en Allemagne.

Bien que les migrations liées à la traite des femmes et à la prostitution soient les plus difficiles à comptabiliser, on observe un profond changement de ce type de migrations. Alors qu'auparavant la plupart de ces femmes étaient originaires d'Asie, d'Afrique ou d'Amérique latine, elles viennent de plus en plus souvent des pays d'Europe centrale et orientale et de l'ancienne Union soviétique. Parmi les principaux pays d'origine, la Bulgarie se situe en quatrième position derrière l'Albanie, la Roumanie et la Moldavie. La Bulgarie fait aussi partie des principaux pays de transit derrière l'Albanie et la Roumanie.

Nombreux sont les Bulgares à travailler à l'étranger. En termes de migrations temporaires de travail, la Bulgarie occupe la troisième place après l'Albanie et la Roumanie.

Plusieurs conclusions peuvent être tirées de cette rapide comparaison des migrations en Bulgarie avec celles des pays balkaniques. On peut tout d'abord constater que certaines formes de migration ne sont pas présentes en Bulgarie comme, par exemple, les déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Ensuite, on utilise les mêmes concepts pour

décrire des réalités très différentes : les réfugiés en Bulgarie viennent de pays lointains alors qu'en ex-Yougoslavie, la plupart sont originaires des pays voisins. Enfin, les formes de migrations sont souvent les mêmes mais dans des proportions très différentes : la Bulgarie fait partie des pays d'origine des femmes victimes de prostitution forcée mais dans des proportions moindres par rapport à l'Albanie ou à la Roumanie. Le profil migratoire de la Bulgarie n'est donc que très partiellement similaire à celui des Balkans occidentaux. Il est beaucoup plus proche de celui des pays d'Europe centrale.

### *Une institutionnalisation lente et paradoxale*

La Bulgarie a tardé à mettre en place des institutions chargées des questions migratoires. Ce processus, qui est toujours en cours à l'heure actuelle, n'a paradoxalement pas suivi la logique des flux migratoires : alors que le nombre de demandes d'asile était très fort et que le nombre de réponses positives était très faible, les premières institutions mises en place ont eu pour tâche de s'occuper de la migration d'asile. C'est notamment le cas de l'Agence gouvernementale pour les réfugiés créée en 1992. De nombreuses organisations internationales (UNHCR) et ONG (Comité Helsinki, Caritas, etc.) ont également ouvert des bureaux en Bulgarie. A l'inverse, et en dépit d'une présence élevée d'immigrés sur son territoire, la Bulgarie est restée de nombreuses années sans qu'aucune institution n'ait été chargée de s'occuper de la politique migratoire. La première n'apparaît qu'en 2004 : il s'agit du Département de la migration mis en place au sein du ministère de l'Intérieur. Un Département de la migration a ensuite été créé en 2006 au sein du ministère du Travail. Un poste de Conseiller du Président pour l'immigration vient d'être créé mais il n'a pas encore de fonctions bien définies. Toutes ces institutions coexistent sans toutefois coordonner leurs activités.

Si l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne a permis l'harmonisation de la législation, elle a aussi eu des effets paradoxaux. L'eupéanisation de la Bulgarie s'avère être un facteur de fragmentation de l'Europe du Sud-Est : le fait que les ressortissants de Serbie et de Macédoine aient désormais besoin de visas pour pouvoir entrer sur le territoire bulgare ne facilite pas les relations et la coopération interétatiques. Autre exemple d'effet paradoxal : l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union européenne n'a pas engendré la suppression des taxes de passage à la frontière fluviale entre les deux pays.

Depuis l'adhésion à l'Union européenne, plusieurs documents ont été adoptés :

- la Stratégie pour les Bulgares de l'étranger (début 2008) dont l'objectif principal est de répondre au déclin démographique et au manque de main d'œuvre dans certains secteurs par le retour des « Bulgares ethniques » résidant à l'étranger.
- la Stratégie nationale pour l'immigration et l'intégration (avril 2008), développé par le Ministère du travail et de la politique sociale.

Plusieurs critiques peuvent être formulées à l'égard de ces deux documents. Tout d'abord, c'est la logique du sang qui prévaut : les « Bulgares ethniques » (la diaspora bulgare, les minorités bulgares vivant à l'étranger) sont préférés aux autres immigrés. Ensuite, la migration est conçue dans une seule perspective, celle de l'Etat (une approche étatiste pure). Enfin, on peut se demander dans quelle mesure ces stratégies répondent à un réel souci d'eupéanisation. Ont-elles été conçues pour remédier à la trop longue absence de politique migratoire ou avant tout pour avoir accès à des fonds européens ?

#### *Instrumentalisation du thème migratoire par le discours politique*

Au début de la transition, nombre d'observateurs estimaient que si un conflit devait avoir lieu dans les Balkans, ce serait en Bulgarie, notamment en raison des tensions interethniques liées à la présence d'une forte minorité turque. Il s'est avéré que la Bulgarie a réussi à régler ces tensions de manière politique. Le « modèle ethnique bulgare », la résolution pacifique des tensions interethniques, est considéré comme l'une des plus grandes réussites des élites politiques bulgares. Deux facteurs en sont à l'origine. D'une part, la modération dont ont fait preuve la population majoritaire et les minorités : ni les uns ni les autres ne se sont lancés dans des discours nationalistes. D'autre part, l'émergence de partis politiques représentant les minorités sur la scène politique bulgare : c'est notamment le cas du *Mouvement pour les droits et les libertés* (le DPC, généralement considéré comme le parti politique de la minorité turque).

Ce n'est qu'à la fin de la transition, au tournant des années 1990-2000, que des partis nationalistes ont commencé à émerger. Le plus extrémiste d'entre eux est le parti *Ataka*. C'est paradoxalement avec ce type de partis que les immigrés ont le plus de contacts. Ce paradoxe s'explique par le fait que les partis politiques nationalistes et extrémistes bulgares tiennent des discours beaucoup plus négatifs à l'encontre des minorités (des Roms et des Turcs) que des

immigrés. Dans l'opinion publique aussi, les minorités nationales, notamment les Roms, sont beaucoup moins bien perçues que les immigrants.

### *Portrait de l'immigré en Bulgarie*

Les résultats de quelques enquêtes sociologiques (2003, 2006) permettent de mieux cerner le profil de l'immigré en Bulgarie. La plupart viennent de Russie, des pays de l'Union européenne, notamment des pays de l'Europe centrale et orientale, des Etats-Unis, du Moyen-Orient et de pays de la CEI (Ukraine, Moldavie). L'immigré en Bulgarie est plus jeune, plus éduqué, plus actif que le Bulgare moyen. Il s'agit d'un immigré bien intégré et plus qualifié que la population autochtone. Parmi les immigrants en Bulgarie, le taux de chômage est peu élevé. Ils créent des entreprises et offrent des emplois aux Bulgares. Après le départ de nombreux citoyens bulgares vers l'Occident (processus de « déterritorialisation »), la Bulgarie assiste aujourd'hui à un processus inverse : à « une reterritorialisation par des immigrants ». La valorisation du pays ne passe pas par les Bulgares mais par les immigrants.

L'image de l'immigré en Bulgarie n'est pas celle de l'immigré qui est véhiculée en Europe occidentale. Alors qu'en Occident, l'immigré est souvent assimilé à une source de tensions, l'image de l'immigré en Bulgarie est positive. Malgré un contexte radicalement différent, les politiques mises en place par les autorités bulgares continuent d'être des politiques d'imitation de ce qui se fait ailleurs, notamment en Europe de l'Ouest.

---

**Elena Filippova**, Institut d'Ethnologie et d'Anthropologie,  
Académie des Sciences de Russie, Moscou

Pour la Russie aussi, l'immigration est un phénomène récent. Mais contrairement à ce qui s'est passé en Bulgarie, l'immigration a très rapidement fait l'objet de nombreux travaux de recherches.

En termes de structure des flux migratoires, la Russie post-soviétique se rapproche davantage du modèle yougoslave décrit par Anna Krasteva, que du modèle bulgare. On a assisté, au lendemain de la chute de l'URSS, au retour de nombreux « Russes ethniques » qui résidaient dans les anciennes républiques soviétiques.

Les bouleversements politiques du début des années 1990 ont également fait craindre le pire aux observateurs internationaux : beaucoup redoutaient un exode massif de Russes vers l'Occident. Les prédictions les plus pessimistes se sont avérées erronées et c'est la Russie qui, en définitive, s'est transformée en principal pays d'accueil.

En termes de politique migratoire et de législation, la Russie a beaucoup de points communs avec la Bulgarie. C'est également en 1993 que la Russie adhère à la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés. Comme en Bulgarie, la politique migratoire russe met alors essentiellement l'accent sur les réfugiés. Mais dans les années 1990 le profil sociologique du réfugié en Russie est quelque peu différent. Il s'agit essentiellement de Russes en provenance des anciennes républiques soviétiques, plus éduqués mais moins jeunes que la population autochtone. L'image traditionnelle du réfugié (une personne pauvre et qui a besoin d'une aide matérielle urgente) cadre mal avec celle du réfugié en Russie : celui-ci était souvent beaucoup plus aisé que la majorité de la population d'accueil. La plupart des réfugiés étaient en réalité des cadres de la fonction publique, des ingénieurs ou encore des médecins qui exerçaient leur profession dans les capitales des anciennes républiques. Lorsqu'ils s'installent dans les zones rurales ou dans les petites ou moyennes villes de Russie centrale, ils se distinguent d'emblée du reste de la population, moins éduquée et qui souffre davantage des changements économiques brutaux. Cette situation provoque des tensions avec la population locale qui se montre très rapidement réticente voire hostile à l'égard de ces « soi-disant réfugiés ».

Contrairement à la situation qui s'est développée en Bulgarie, il n'y a eu qu'une seule institution chargée des problèmes migratoires en Russie. Au début des années 1990, il s'agit du Service fédéral des migrations qui est rattaché au ministère du Travail de la Fédération de Russie. Paradoxalement, ce service n'a jamais géré les questions liées aux migrations de travail. Il s'est exclusivement occupé des réfugiés. Les immigrés, réfugiés ou non, sont alors contraints de s'inscrire dans l'unique cadre proposé par l'Etat. En d'autres termes, chaque immigré est un réfugié : même s'il ne l'est pas en réalité, il doit prouver son statut de réfugié pour pouvoir bénéficier des aides de l'Etat.

Autre paradoxe : les « vrais » réfugiés en provenance des pays d'Afrique, d'Asie ou même des anciennes républiques soviétiques comme le Tadjikistan ou l'Azerbaïdjan, ont beaucoup plus de difficultés à obtenir ce statut que les soi-disant réfugiés russes.

Jugé inefficace et corrompu, le Service des migrations est supprimé en 2000 au moment où éclate la seconde guerre de Tchétchénie. C'est au ministère des Affaires ethniques et régionales qu'est confiée la gestion des questions migratoires. Celui-ci s'occupe alors essentiellement des familles fuyant la Tchétchénie au détriment des autres immigrés et réfugiés qui restent, eux, sans aide.

Le ministère des Affaires ethniques et régionales est supprimé en 2004. La gestion des questions migratoires est alors confiée au ministère de l'Intérieur. Depuis cette année-là, c'est la lutte contre l'immigration clandestine qui est privilégiée.

Outre l'existence d'un cadre institutionnel qui, on le voit, est très stricte et très étroit, on ne peut que constater l'absence de stratégie russe en matière de politique migratoire. Alors que la Russie traverse actuellement une grave crise démographique, le thème de l'immigration fait l'objet de discours très alarmistes. La peur d'être envahi par l'Autre est largement répandue. Selon certains, l'immigration aurait des effets particulièrement néfastes sur ce qu'ils appellent « l'équilibre ethno-démographique » de la Russie : elle provoquerait inévitablement désordre et conflit. D'autres parlent même de « seuil de tolérance à ne pas dépasser » : il serait dangereux que la part de la population étrangère soit supérieure à 15 %. C'est dans cette logique que s'inscrit le programme mis en place par Vladimir Poutine en 2006 destiné à faciliter le retour des « compatriotes » en Russie. Mais le concept de « compatriotes » est flou (tout autant que celui de « Bulgares ethniques » mentionné par Anna Krasteva). Le programme en question ne donnant aucune définition de ce terme, chaque fonctionnaire chargé de l'application du projet l'interprète à sa manière. Certains se réfèrent à une loi adoptée en 1996 selon laquelle un « compatriote » est « un citoyen russe qui réside à

l'étranger ». Pour d'autres, il s'agit de ce que l'on appelle les « Russiens », c'est-à-dire les citoyens de la Fédération de Russie qui ne sont pas ethniquement russes comme par exemple les Tatars, les Bachkires, les Ossètes, les Tchétchènes, etc. Pour d'autres encore, les « compatriotes » désignent toutes les populations slaves : non seulement les Russes mais aussi les Ukrainiens, les Biélorusses, voire même les Serbes, les Bulgares...

En Russie, l'omniprésence de l'Etat est aussi évidente, si ce n'est plus, qu'en Bulgarie. Les conceptions politiques concernant les migrations ne font guère de place à l'individu. Seul l'Etat décide du profil des personnes susceptibles d'être accueillies, des régions dans lesquelles elles seront installées, des secteurs dans lesquels elles travailleront.

En Bulgarie, un immigré qui est plus jeune, plus éduqué, plus actif, plus riche que le Bulgare moyen est considéré comme un fait positif, rassurant. En Russie, c'est le contraire : la majeure partie des Russes préfèrent les immigrés qui ne sont pas exigeants, qui sont prêts à accepter n'importe quel travail, qui n'ont pas un niveau de vie supérieur à la population locale. En Russie, il est impensable que les immigrés puissent créer des entreprises et offrir des postes aux Russes.

En Russie, et contrairement à ce qui se passe en Bulgarie, les discours xénophobes et anti-immigrationnistes sont très liés et ce, même lorsque les flux migratoires étaient composés à 85 % de Russes ethniques. Les mouvements extrémistes comme par exemple le *Mouvement contre l'immigration clandestine* (DPNI) fondé en 2002, ont un nombre relativement élevé de sympathisants sinon d'adhérents.

La perception négative de l'immigration empêche la mise en place d'une stratégie cohérente en matière de politique migratoire : la Russie a besoin d'immigrés mais elle ne veut pas d'immigrés « étrangers » ni d'immigrés qui soient plus dynamiques, plus actifs, plus riches que la population autochtone.

---

### **Débat et questions**

**Anne de Tinguy** : La question de l'eupéanisation et du rôle de l'Union européenne est peu présente dans l'analyse d'Anna Krasteva. L'Union européenne n'a-t-elle véritablement joué qu'un rôle mineur en Bulgarie ?

**Catherine de Wenden** : Quelle est la part de responsabilité de l'Union européenne dans la mise en place en Bulgarie de politiques contreproductives par rapport à la réalité des flux migratoires de ce pays ? Peut-on parler d'une « eupéanisation forcée » qui ne serait pas rationnelle par rapport à la situation migratoire de la Bulgarie ? Plus généralement, peut-on imposer à des « petits » pays des politiques similaires à celles mises en place par de « gros » pays d'immigration comme le sont l'Allemagne, la France ou le Royaume-Uni ?

**Anna Krasteva** : L'influence de l'UE est très forte en Bulgarie : la plupart des initiatives prises par l'Etat viennent de l'Europe et ont pour objectif de satisfaire l'Europe. En matière de politique migratoire, cette attitude donne des résultats contrastés. L'adhésion de la Bulgarie a engendré une harmonisation de la législation. Le fait que la politique d'asile ait été l'une des toutes premières priorités de la Bulgarie, alors même que cela ne correspondait pas nécessairement à la réalité des flux migratoires dans le pays, relève bien d'une logique d'eupéanisation. Cette politique d'asile a été conçue et présentée à la population bulgare comme un « devoir démocratique ». Avant de se démocratiser elle-même, la Bulgarie a pris cet engagement international dans le but de démontrer son attachement aux valeurs fondamentales telles que le respect des droits de l'homme. Si l'on se place dans cette perspective, cet acte a une valeur symbolique très importante : la Bulgarie a d'abord apporté son aide aux réfugiés, donc aux immigrés les plus « problématiques », avant même de se préoccuper de l'immigration de travail. C'est là l'un des effets de l'eupéanisation.

**Question du public** : En Bulgarie, les immigrés ont un niveau d'éducation élevé. De quels pays viennent ces immigrés ?

Anna Krasteva : La plupart sont des Afghans, des Irakiens, des Palestiniens. Précisons toutefois qu'il ne s'agit pas de personnes qui viennent d'arriver : la plupart d'entre elles sont venues faire leurs études en Bulgarie pendant la période communiste (notamment grâce à l'obtention de bourses) et ont ensuite décidé de s'y installer définitivement.

**Question du public : On observe une chute générale du nombre de réfugiés accueillis dans les pays de l'Union européenne, et en particulier dans les Etats devenus membres récemment comme les Etats baltes, par exemple. L'entrée de la Bulgarie dans l'Union européenne a-t-elle eu un effet similaire sur le nombre de réfugiés accueillis ?**

Anna Krasteva : Oui, la chute est nette : la Bulgarie accorde de moins en moins l'asile politique.

**Question du public : Quelle est la position de l'Eglise orthodoxe russe à l'égard de l'immigration ?**

Elena Filippova : Le rôle de l'Eglise orthodoxe est inexistant aussi bien en ce qui concerne l'accueil des réfugiés que dans le domaine de la promotion de la tolérance. Malheureusement, l'Eglise orthodoxe est loin d'être un modèle de tolérance...

**Question du public : Le concept de « frères slaves » est-il nouveau ou existait-il avant la présidence de Vladimir Poutine ? Dans quelle mesure affecte-t-il la position russe à l'égard de la Serbie et de la question du Kosovo ?**

Elena Filippova : Le concept de « communauté slave », de proximité et d'affinité avec les pays slaves est loin d'être nouveau. Il date au moins du XIX<sup>e</sup> siècle. Les Russes considèrent les Serbes comme des « frères » et cela a bien évidemment des répercussions majeures sur la position russe à l'égard de la question du Kosovo.

**Anne de Tinguy : Quelle est la part de responsabilité de l'Etat russe dans l'actuel développement de la xénophobie et de l'ethnophobie en Russie ?**

Elena Filippova : On assiste en Russie à un retour de l'idée de nation culturelle par opposition au concept de nation politique. Avec ce que l'on appelle le « projet russe », l'Etat se dit prêt à considérer toutes les personnes qui le souhaitent comme des Russes mais à condition que celles-ci renient leur identité culturelle et religieuse...

\* \* \*