



HAL
open science

ONG et enjeux minoritaires en Bulgarie

Nadège Ragaru

► **To cite this version:**

Nadège Ragaru. ONG et enjeux minoritaires en Bulgarie : Au-delà de 'l'importation/exportation' des modèles internationaux. *Critique Internationale*, 2008, 40, pp.27-50. halshs-00147565

HAL Id: halshs-00147565

<https://shs.hal.science/halshs-00147565>

Submitted on 24 Mar 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**ONG et enjeux minoritaires en Bulgarie :
au-delà de l' « importation/exportation » des modèles internationaux
Nadège Ragaru¹**

Depuis la chute du communisme en 1989 à l'Est, la question des minorités y a été construite par une variété d'acteurs internationaux à la fois comme un des secteurs prioritaires de l'exportation démocratique - à travers le transfert de normes, règles et standards internationaux - et comme l'un des lieux où mesurer les « avancées » réalisées sur la voie de la démocratie, puis sur celle de l'intégration à l'Union européenne (UE)². Dans cette perspective, les organisations non gouvernementales (ONG) internationales comme locales se sont vu accorder un rôle pivot dans la protection des minorités et la pacification des rapports intercommunautaires. Sur la base de financements de fondations occidentales, d'organisations internationales ou d'agences gouvernementales, elles ont été appelées à déployer, alternativement ou conjointement, une action de sensibilisation des acteurs publics et privés, d'articulation des demandes minoritaires et/ou d'influence sur des instances étatiques envisagées, au début des années 1990, plus comme des obstacles que comme des vecteurs des réformes démocratiques. Adossé à la valorisation des ONG en tant que relais de l'ingénierie démocratique, ce travail dit d'exportation a par ailleurs été caractérisé par une ardente confiance dans la capacité de la loi et de l'ingénierie institutionnelle à susciter les transformations politiques et sociales désirées. Maintes injonctions d'acteurs tels le Conseil de l'Europe et l'UE ont ainsi pris la forme d'encouragements à l'adoption de nouvelles législations.

Dans le champ académique, les réflexions consacrées aux « transferts » de « modèles » de gestion des minorités en Europe centrale et orientale se sont très vite ordonnées autour d'une double polarité : souvent apologétique, une première gamme de travaux a salué les effets des politiques de conditionnalité (principalement européennes) sur la refonte des politiques des minorités des États « importateurs », tout en s'interrogeant sur les mécanismes de cette « européanisation » des règles et des pratiques³. Plus rares, certains analystes ont souligné la nécessité de problématiser les stratégies des « ingénieurs » de la démocratie et d'interroger en amont la cohérence des « modèles » exportés⁴. C'est également de manière pendulaire que l'on a approché les effets du développement d'un secteur non gouvernemental sur les processus d'exportation/importation démocratique en Europe post-communiste. Tour à tour, les ONG ont été présentées comme les heureux dépositaires de la société civile et de la démocratie⁵ (au prix d'une équivalence entre ONG et « société civile » dont il n'est pas nécessaire ici de rappeler la charge normative et la faible portée explicative⁶). Alternativement, les ONG internationales et locales ont été vues comme les instruments de politiques internationales (et/ou américaines) imposant aux acteurs locaux des catégories d'analyse et des prescriptions politiques déconnectées de leurs besoins spécifiques⁷.

¹ Une version éditée de ce texte a été publiée dans *Critique internationale*, 40, 2008, p.27-50.

² Dès juin 1993, « le respect des minorités et leur protection » ont été intégrés aux critères politiques définis lors du Conseil européen de Copenhague à l'adresse d'éventuels futurs membres de l'UE.

³ Martin Brusis, « The European Union and Interethnic Power-Sharing Arrangements in Accession Countries », *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1, 2003; Peter Vermeersch, « EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe : Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland », *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1, 2003.

⁴ Michael Johns, « 'Do as I say, not as I Do' : The European Union, Eastern Europe and Minority Rights », *East European Politics and Societies*, 17, 2003, pp.682-699; James Hughes and Gwendolyn Sasse, « Monitoring the Monitors : EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs », *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1, 2003.

⁵ Margaret Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*, Itahaca : Cornell University Press, 1998; Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights : International Norms and Domestic Change*, Cambridge : Cambridge University Press, 1999.

⁶ Jean Leca, « De la lumière sur la société civile », *Critique internationale*, 21, octobre 2003, pp.62-72.

⁷ Nicolas Guilhot, « Les professionnels de la démocratie. Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 139, 2001, pp. 53-65.

De telles approches ne nous aident pas toujours à cerner les mécanismes concrets à travers lesquels des « problèmes sociaux », des politiques sont formulés et transformés au fur et à mesure qu'une variété d'acteurs locaux, régionaux et transnationaux s'en saisissent et les remodelent. Pour rendre compte de ces processus interactifs, des jeux d'échelle qu'ils mobilisent, l'optique retenue ici consiste à changer de focale et à envisager non les pratiques d'exportation et les logiques d'importation, mais plutôt les acteurs et les modes de construction des enjeux minoritaires dans un contexte précis, celui de la Bulgarie, et dans un secteur particulier, l'univers des organisations non gouvernementales (ONG). Elle propose une interrogation formulée en termes de circulation des thématiques, d'instrumentalisations contextuelles et de façonnages pluraux. Plutôt que de postuler des logiques d'imposition ou d'asymétrie, elle s'intéresse, d'une part, aux sollicitations de l'international et, d'autre part, à la manière dont des catégories discursives, des dispositifs s'insèrent dans des dynamiques locales.

Dans ce cadre, l'argumentation présentera les accents suivants : premièrement, contrairement à ce qu'une présentation d'un secteur non gouvernemental comme une entité homogène dotée d'une gamme singulière de savoir-faire importés donnerait à penser, les milieux non étatiques impliqués dans le traitement des questions minoritaires en Bulgarie ont connu une forte diversification en l'espace de quinze ans, tant sur le plan des politiques de recrutement et des ressources mobilisées que des stratégies de légitimation déployées et des actions mises en œuvre. Bien que le secteur ONG reste clivé entre quelques structures à financement pérenne et de petites entités économiquement fragiles, la configuration présente donne à voir deux évolutions intéressantes avec, d'une part, le développement de partenariats publics/privés impensables au début des années 1990 et, d'autre part, une mise en débat des politiques des minorités soucieuse de réinscription dans une histoire locale.

Deuxièmement, si les formulations des enjeux minoritaires dans le secteur non gouvernemental et l'administration publique bulgares ne peuvent se comprendre qu'au regard de la thématique intervenue simultanément à l'échelle internationale, on ne saurait parler d'importation linéaire des problématiques internationales en Bulgarie. Elles-mêmes diversifiées et changeantes, ces dernières sont investies par des acteurs locaux qui ont appris à jouer des répertoires de l'international pour se positionner sur un marché interne compétitif. Surtout, étudier les modes de construction des questions de minorités invite à souligner le caractère fragile, poreux, des lignes de démarcation entre ce qui est présenté comme relevant de l'exportation ou de l'importation en raison de la multipositionnalité d'acteurs à la fois « locaux » et insérés dans des réseaux transnationaux, voire impliqués dans les formulations des politiques d'institutions perçues comme « exportatrices ». Enfin, la décennie passée a vu l'émergence d'une nouvelle génération d'entrepreneurs identitaires roms pour lesquels l'entrée dans le secteur non gouvernemental, porteuse d'accès à des ressources financières inédites et de reconnaissance internationale, constitue un moyen pour tenter de se faire reconnaître en interne, par rapport aux élites entrepreneuriales et politiques roms, et se poser en porteurs d'une identification rom (dépassant les divisions internes aux communautés) en voie de cristallisation.

I - Perceptions mutuelles et coexistence intercommunautaire : la « question turque » au cœur de la problématique minoritaire (1990-1994)

En Bulgarie, la thématique de la défense des minorités⁸ a partie liée avec l'émergence d'une dissidence anti-communiste. A partir de 1984, les autorités communistes ont procédé à une assimilation brutale de quelque 800 000 Turcs désormais présentés comme les descendants de Bulgares islamisés et turcisés contre leur gré pendant l'ère ottomane⁹. Plusieurs organisations se forment dans l'opposition à cette politique en sollicitant deux types de ressources : elles énoncent leur

⁸ En 2001, la Bulgarie comptait, sur une population totale de 7,928 millions d'habitants, 10,62% de Turcs (746 664) et 4,68% de Roms (370 908). Ce dernier chiffre est inférieur aux estimations officielles (entre 500 000 et 800 000 selon les sources) en raison des identifications - bulgare ou turque - préférentiellement déclarées par certains Roms. Le nombre des Pomaks, populations bulgarophones de confession musulmane, est estimé entre 100 000 et 150 000. Cf. <http://www.nsi.bg/Census/Census.htm> (consulté le 13 janvier 2008).

⁹ Valeri Stojanov, *Turskoto naselenie meždu poljusite na etničeskata politika* [La population turque entre les pôles de la politique ethnique], Sofia, Lik, 1998, pp.160-214.

cause dans une langue des droits de l'homme que le Processus d'Helsinki (1975) a placée au coeur du dialogue Est/Ouest¹⁰ et cherchent à porter dans l'arène internationale la contestation des politiques bulgares (certaines manifestations en faveur du rétablissement des droits des Turcs de Bulgarie sont ainsi organisées, dans les Rhodopes et le Deliorman, de façon à coïncider avec la première Conférence sur la dimension humaine de la CSCE tenue à Paris en mai 1989). L'utilisation de l'international comme instrument de pression sur les pouvoirs politiques constitue ainsi une stratégie privilégiée avant même la chute du communisme. Elle le demeurera dans les années 1990. Au sein de cette jeune dissidence bulgare dominant les représentants de milieux intellectuels essentiellement soviétiques (universitaires, artistes, écrivains, cinéastes, etc.), souvent des membres du Parti communiste en rupture d'allégeance. Fin 1989, certains de ces militants de la cause des droits de l'homme et des minorités suivent la voie d'un investissement en politique, d'autres s'engagent dans un secteur non gouvernemental embryonnaire (les deux trajectoires n'étant pas toujours mutuellement exclusives)¹¹.

Des historiens et ethnologues de l'Université de Sofia et de l'Académie des sciences spécialisés dans l'étude des confessions, de l'ethnicité et/ou de l'histoire ottomane fournissent le second noyau d'acteurs à l'origine du développement d'un secteur non gouvernemental de défense des droits des minorités. Certains d'entre eux participent à l'élaboration des politiques publiques bulgares au sein du conseil d'experts sur les questions ethniques constitué par le président, Jeliou Jeleu, après son élection (août 1990). Forts de cette expérience, désireux de poursuivre réflexion et sensibilisation du public, ils investissent le secteur ONG. Tel est le cas de l'historienne, Antonina Želiazkova, une des initiatrices du renouveau historiographique sur les conversions à l'islam pendant la période ottomane en Bulgarie et un figure marquante du mouvement de défense des minorités turques et musulmanes pendant l'assimilation forcée, qui crée en avril 1992 le Centre international sur les problèmes des minorités et les relations interculturelles (IMIR) en partenariat avec les universités de Birmingham et de Warwick (Grande-Bretagne). A. Želiazkova figure également parmi les membres fondateurs du *Bulgarian Helsinki Committee* (juillet 1992), qui s'imposera vite, sous la direction de Krasimir Kănev (un philosophe, lui-même ancien dissident et membre de l'équipe de conseillers de J. Jeleu entre 1990 et 1993), comme l'un des principaux protagonistes dans le champ des droits de l'homme et des minorités¹².

La constitution de ce secteur non gouvernemental est favorisée par plusieurs dynamiques concomitantes. La crise de l'université et la fermeture d'un grand nombre d'instituts à financement public contraint enseignants et chercheurs à quérir de nouvelles ressources pour poursuivre leurs travaux¹³; plusieurs aspirent par ailleurs à prendre part au débat public sans s'engager dans un appareil d'État encore dominé par la *nomenklatura* communiste. L'investissement de fondations occidentales, d'agences gouvernementales américaines et européennes et d'une variété d'autres donateurs internationaux leur fournit les moyens de cet engagement¹⁴. En ce début des années 1990, le climat intellectuel est marqué par une défiance envers des institutions publiques perçues comme

¹⁰ Outre la CSCE, plusieurs enceintes internationales et étatiques ont cherché à mettre à l'agenda les enjeux des droits des minorités, ainsi de l'ONU, du Conseil de l'Europe et du Congrès américain. Les droits des minorités sont alors traités comme faisant partie intégrante de la question des droits de l'homme.

¹¹ Fin 1989, est ainsi fondé le Centre pour l'étude de la démocratie (CED), qui se veut un moteur des réformes politiques et économiques. A partir de cette structure essaime rapidement un tissu d'organisations non gouvernementales, à l'instar d'*Access* (1992), du *Human Rights Project* (1992), du *Center for liberal strategies* (1994, CSL) ou du *Center for social practices* (1994, CPS). Certaines adoptent un profil monothématique, d'autres sont polyvalentes en fonction des opportunités de financement.

¹² Le *Bulgarian Helsinki Committee* fait partie de la Fédération internationale Helsinki pour les droits de l'homme.

¹³ Certains chercheurs prennent le parti de poursuivre une activité au sein de leurs institutions de rattachement tout en créant, en parallèle, une structure non gouvernementale à travers laquelle solliciter des financements privés. Tel est le cas des ethnologues, Elena Marušiakova et Veselin Popov, avec l'ONG *Studii Romani* (Etudes roms), fondée en 1991.

¹⁴ En 1990, le gouvernement Lukanov avait adopté un décret 133 proposant un allègement de la fiscalité sur les ONG et les fondations. Cette fiscalité incitative a parfois conduit des entrepreneurs à se servir du cadre ONG pour mener des activités commerciales, un facteur qui explique en partie la croissance extrêmement rapide du secteur non gouvernemental à partir de 1993-1994. Le décret a été révoqué en 2002.

irréformables et noyautées par l'ancien pouvoir. Les transformations, pense-t-on, doivent être impulsées par des initiatives privées. En Bulgarie, le maintien au pouvoir des ex-communistes jusqu'en 1997 (si l'on exclut la brève parenthèse de 1991-1992) conforte la préférence des principaux bailleurs de fonds - USAID, les fondations américaines (Soros et l'*Open Society Institute*) et allemandes (Friedrich Naumann, Friedrich Ebert et Konrad Adenauer), mais aussi les programmes PHARE Démocratie et Lien de l'UE¹⁵ - pour la coopération avec des interlocuteurs non gouvernementaux.

De taille modeste, les premières organisations opérant dans le secteur des minorités se concentrent à Sofia, centre politique, administratif et économique, lieu d'interconnexion avec les donateurs étrangers. Leurs responsables - issus principalement de la majorité orthodoxe bulgare¹⁶ - se connaissent, fréquentent des réseaux de sociabilité similaires et occupent souvent des situations de multipositionnalité (à la direction d'une ONG, dans le conseil d'administration d'une autre, au sein du conseil d'administration de l'*Open Society Fund*, l'antenne de OSI à Sofia). Selon des combinaisons variées, leurs actions s'inscrivent dans une perspective de sensibilisation de l'opinion et des pouvoirs publics à travers quelques instruments prioritaires - études, séminaires et publications. Le déchiffrement des enjeux minoritaires valorisé reflète à la fois le contexte bulgare et balkanique de l'époque et les savoir-faire dont disposent ces premiers représentants du secteur non gouvernemental.

Fin 1989, l'annonce du rétablissement des droits des minorités spoliés par le pouvoir communiste a en effet suscité d'intenses mobilisations nationalistes dans les régions à peuplement mixte et les centres urbains de province. En 1991-1992, chaque nouvelle mesure en faveur des Turcs et autres musulmans suscite l'opposition de Bulgares issus des rangs de l'ancienne milice, des cadres locaux du Parti, des milieux enseignants, etc. Dans ce climat, observateurs locaux et internationaux convergent pour redouter des tensions intercommunautaires violentes, d'autant que l'horizon des pensables est alors tracé par la Yougoslavie voisine, en guerre depuis l'été 1991. Seule institution investie par un représentant de l'opposition anti-communiste dont les responsables du secteur non gouvernemental sont proches, la Présidence bulgare joue alors un rôle-pivot dans l'initiation de recherches sur la coexistence intercommunautaire¹⁷. Dans le jeune secteur ONG, les questionnements prioritaires portent sur les perceptions mutuelles, les modalités de construction de l'étrangeté, le dialogue interculturel et les conditions de réaction des mécanismes locaux, dits « traditionnels », de gestion apaisée de la diversité¹⁸. Parmi les minorités de Bulgarie, une attention privilégiée est accordée à la communauté turque, alors la plus visible en raison de l'héritage de la politique de bulgarisation forcée.

La thématization des enjeux de coexistence et de pratiques sociales locales reflète également l'influence, chez les acteurs impliqués dans les ONG de défense des minorités, de l'ethnologie. Cette discipline de science sociale, influente en Bulgarie communiste, valorise une observation empirique fine des cultes, rituels et fêtes, ainsi que du tissu ordinaire de la vie sociale. L'intérêt pour les figures de l'Autre traduit par ailleurs les effets de la réouverture d'un espace balkanique longtemps idéologiquement cloisonné : l'analyse des modes de construction de l'altérité en Bulgarie trouve ainsi son prolongement dans la démultiplication des projets non gouvernementaux portant sur les préjugés nationaux dans les manuels scolaires ou les médias des Balkans¹⁹.

¹⁵ Originellement doté d'un budget de 5 millions d'écus, le programme a été formulé après l'adoption par le Parlement européen, en 1992, d'une « Initiative pour la démocratie européenne » appelant à soutenir le développement des secteurs non gouvernementaux et de partenariats Est/Ouest.

¹⁶ En la matière, le *Human Rights Project* - qui associe dès sa fondation, en 1992, Bulgares orthodoxes et Roms - fait figure d'exception.

¹⁷ Il a notamment commandé une enquête sur la situation ethnique et culturelle en Bulgarie en 1992.

¹⁸ Voir Valerij Rusanov (dir.), *Aspekti na etnokulturnata situacija v Bălgarija i na Balkanite* [Aspects de la situation ethnoculturelle en Bulgarie et dans les Balkans], Sofia : CED & Fondation F. Naumann, 1992 ; Antonina Zhelyazova (ed.), *Relations of Compatibility and Incompatibility between Christians and Muslims in Bulgaria*, Sofia : IMIR, 1995 (financé par PHARE Démocratie et la Commission européenne).

¹⁹ Ainsi du projet *Balkan Neighbours* (1995-1998) d'*Access* soutenu par l'*Open Society Fund*-Sofia.

II - La mise sur agenda international de la question rom au croisement entre sécurité, marginalisation socio-économique et discrimination : la diversification des acteurs et expertises (1995-1999)

Une première inflexion intervient vers le milieu des années 1990 à la fois dans la spécialisation des ONG à thématique minoritaire et dans la structuration du marché non gouvernemental. Elle se caractérise d'abord par la lente substitution, à l'agenda, de la question « rom » au problème « turc ». Après 1992, les mobilisations bulgares xénophobes se raréfient alors que d'autres problèmes comme le chômage et la pauvreté s'imposent dans l'espace public; les droits des Turcs supprimés par le régime communiste ont été restitués et l'intégration de la minorité turque dans le système politique semble assurée par la présence du Mouvement des droits et libertés (MDL) au Parlement. Si des projets sur les perceptions mutuelles continuent à être financés, le thème de la coexistence interethnique perd progressivement en centralité. Ce déplacement suscite à la fois le reclassement d'ONG bulgares précédemment investies dans l'interculturalité et l'émergence de nouveaux acteurs, en particulier tout un maillage d'ONG dirigées par des acteurs roms et réparties dans les régions et municipalités à peuplement rom. Il s'accompagne aussi d'une augmentation exponentielle, vers la fin de la décennie, des budgets de donateurs internationaux alloués à la gestion des questions minoritaires (comprendre, roms).

En Bulgarie, la mise sur agenda de la question rom date de 1995-1996. Elle est opérée sur fond de déclassement social accéléré des communautés roms, dont les membres, majoritairement peu qualifiés, sont au premier chef touchés par la montée du chômage et de la pauvreté. Dès l'automne 1993, l'Office de la présidence a suggéré la création d'un organe consultatif chargé de contribuer à la formulation d'une politique étatique ciblée en direction des Roms²⁰. En 1995, l'ethnologue, Ilona Tomova - membre du groupe d'experts autour de J. Jelev - dresse un tableau alarmant de la situation économique, sociale et sanitaire des populations roms²¹. Mais l'émergence de la thématique rom s'inscrit également dans un contexte international spécifique à l'origine d'une redéfinition des priorités des dispensateurs d'aide : elle traduit les effets d'interaction entre l'apparition d'enjeux migratoires roms dans les États membres de l'UE, la montée en puissance d'une énonciation des enjeux minoritaires en termes de « discrimination » dans les milieux droits-de-l'hommes internationaux et l'investissement d'organisations comme la Banque mondiale et le PNUD dans la lutte contre la pauvreté (notamment rom). Au point de croisement entre ce qui relève de problématiques parfois conflictuelles et de stratégies d'investissement différenciées, apparaissent trois modes de construction des enjeux roms : par les migrations, les discriminations et la marginalité socio-économique.

Jusqu'à la fin des années 1980, au sein des instances européennes, l'action en faveur des Roms (vivant dans les États membres) est restée limitée à deux résolutions du Parlement européen sur les conditions de scolarisation des enfants issus de population « sans résidence fixe » (la notion de Tsiganes ou de Roms ne figure pas dans le texte des résolutions)²². Il faut attendre la fin du communisme pour que se dessinent plusieurs offres de qualifications et de prise en charge des questions roms. La chute du mur de Berlin inaugure au sein de l'espace européen des mobilités à l'intensité inédite. L'Allemagne - largement perçue à l'Est, dans les milieux roms et non roms, comme un pays au rayonnement économique et au niveau de vie élevés - constitue l'un des premiers

²⁰ En 1994, un premier Conseil consultatif sur les questions ethniques et démographiques est créé près le Conseil des ministres, qui reste dépourvu de capacité d'influence et de budget propres.

²¹ Significativement, son livre s'ouvre sur la remarque suivante : « Les Roms sont l'un des groupes ethniques les moins étudiés en Bulgarie. Ce sont principalement des ethnologues, des linguistes et des chercheurs travaillant sur l'étude du folklore qui s'y sont intéressés ». Les finalités en sont présentées ainsi : « l'accent principal ne porte pas sur les relations entre les Roms et les autres citoyens bulgares, les préjugés, les stéréotypes et les distances entre eux. Les chercheurs sont principalement intéressés [ici] par les changements macro-économiques qui se sont répercutés sur les conditions de la communauté rom ». Voir Ilona Tomova, *The Gypsies in the Transition Period*, Sofia : IMIR, 1995.

²² Eduard Hulicius, *The Roma in the European Parliament, 1984-2005. A Re-discovered Minority. European Policy in Practice towards the Roma*, 2006, à l'adresse : <http://roma.fsv.cuni.cz/Hulicius.doc> (consultée le 13 janvier 2008)

destinataires d'autant qu'elle dispose d'une législation sur l'asile libérale. En 1992, 31 450 citoyens bulgares, majoritairement roms, y demandent le statut de réfugiés politiques (23 000 en 1993)²³. Afin de faire face à cet afflux, le gouvernement allemand signe avec ses partenaires est-européens une série d'accords de réadmission et s'engage à financer des politiques de réinsertion sociale et professionnelle des migrants dans leur pays d'origine²⁴ : 50 millions de DM sont ainsi alloués au ministère des Affaires sociales bulgare pour ouvrir des centres de formation professionnelle à Pazardžik, Stara Zagora et Pleven²⁵. La saillance de l'enjeu migratoire se reflète dans le premier rapport sur la situation des Roms en Europe commandé par le Haut commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE, une position pourtant inaugurée en 1992 afin de prévenir d'éventuels conflits intercommunautaires). Diffusé en 1993, il définit les objectifs d'une politique envers les Roms en ces termes : « le but, en bref, devrait être d'améliorer la 'qualité de vie' dans les pays producteurs de migration (et les régions au sein de ces pays) (...) mais aussi de réduire les pressions sur les migrations internationales »²⁶.

Alors que se dessine la perspective d'un futur élargissement européen au Conseil de Copenhague (juin 1993), les institutions européennes investissent donc le champ minoritaire, mais leur perspective n'est pas seulement migratoire²⁷. Sous l'influence de l'OSCE et du Conseil de l'Europe émerge en effet une seconde grille de déchiffrement des problèmes roms - en termes de droits. Jamais avant la seconde Guerre mondiale ou pendant la période communiste, les Roms n'avaient pas été inclus parmi les destinataires des droits des minorités nationales alors élaborés²⁸. De ce point de vue, le rapport de l'OSCE de 1993 amorce une inflexion importante en faisant ressortir la question des Roms d'un problème de « minorité nationale » (non de minorité/groupe ethnique)²⁹ dans l'esprit de la Recommandation 1203 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur « La situation des Roms en Europe » (2 février 1993)³⁰. En 1994, cette dernière institution adopte par ailleurs le premier instrument juridique européen contraignant dans le domaine des minorités, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, dont la ratification sera exigée des États candidats à l'adhésion européenne. Un an plus tard, elle met en place un *Specialist Group on Roma, Gypsies and Travellers*³¹ et lance, en 1996, un « Projet sur les Roms, Tsiganes et gens du voyage en Europe » destiné à assister les gouvernements des États membres dans la formulation de politiques en faveur de ces minorités. Enfin, lorsqu'en 1995 l'OSCE crée un Point de contact pour les questions roms et sinti, celui-ci est rattaché à l'ODIHR, sa branche de Varsovie en charge des questions de démocratisation et de des droits de l'homme.

Reste à déterminer le contenu de cette catégorie des « droits de l'homme » et ses modes d'opérationnalisation. Ici, entre en scène un nouvel acteur qui exercera une influence majeure sur la conception des programmes roms en Europe. Il s'agit de l'*Open Society Institute* (OSI) de Budapest qui inaugure un *National Roma Program* en 1996 (démarche immédiatement répliquée par l'*Open Society Fund*, OSF, de Sofia). La même année, sur la base de financements d'OSI, est créée à Budapest le

²³ Elena Marushiakova et Vesselin Popov, « The Gypsy Minority in Bulgaria. Policy and Community Development », Berlin, EMZ, 2005, p.31.

²⁴ Stephen Angenendt, « L'asile et l'immigration en Allemagne », *Politique étrangère*, 59(3), 1994, pp.731-748.

²⁵ Elena Marushiakova et Vesselin Popov, *op. cit.*, p.43.

²⁶ HCNM, *The Situation of the Roma in the OSCE Region*, OSCE, 1993. Un second rapport, publié en 2000, mettra en exergue, lui, la question des droits des Roms et invitera les États membres de l'OSCE - y compris ouest-européens - à adopter des mesures en faveur de leurs propres communautés roms. Rachel Guglielmo and Timothy William Waters, « Migrating towards Minority Status : Shifting European Policy Towards Rom », *Journal of Contemporary Market Studies*, 43(4), p.767-771.

²⁷ Martin Kovats, « The Emergence of European Roma Policy », in : Will Guy (ed.), *Between Past and Future : The Roma of Central and Eastern Europe*, Hatfield, University of Hertfordshire Press, 2001. Les lectures des enjeux roms alors rencontrées au sein de l'UE sont loin d'être homogènes et couvrent une palette allant du sécuritaire/migratoire à la question des droits en passant par l'approche socio-économique.

²⁸ Rachel Guglielmo and Timothy William Waters, *op. cit.*, p.765.

²⁹ *Ibid.*, p.768.

³⁰ [http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/recommendations/parec1203\(1993\)_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/recommendations/parec1203(1993)_fr.asp) (consultée le 11 janvier 2008)

³¹ Le 19 avril 2006, ce groupe a été renommé Comité d'experts sur les Roms, les Tsiganes et les gens du voyage.

European Roma Rights Center (ERRC), dont la direction revient à la Bulgare, Dimitrina Petrova, ancienne responsable du *Human Rights Project*, l'une des ONG bulgares les plus actives dans la mobilisation du droit au service des minorités. Si, en 1996-1997, l'ERRC concentre ses efforts sur l'accès des enfants roms à l'éducation, sous l'impulsion du juriste américain, James Goldston, l'organisation se distingue très tôt en faisant de l'ouverture de poursuites judiciaires contre les Etats concernés un instrument privilégié de la lutte en faveur des minorités roms. En portant les litiges devant la Cour européenne des droits de l'homme ou devant des cours locales, son objectif est de faire connaître les injustices dont sont victimes des Roms; il est aussi de créer des précédents. Au fur et à mesure que se développe le corpus juridique relatif aux droits des minorités (avec la Convention-cadre du Conseil de l'Europe, mais aussi la Directive communautaire sur l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine, 43/2000/EC, du 29 juin 2000), la juridicisation du traitement des questions roms s'accroît. Au tournant du siècle, les notions de discrimination et de racisme s'imposent comme les catégories dominantes mobilisées par l'ERRC, ainsi que par les ONG bulgares qui travaillent en relation étroite avec lui - le *Bulgarian Helsinki Committee*, *Human Rights Project*, *Bulgarian Lawyers for Human Rights*, etc.

La troisième entrée à travers laquelle les enjeux roms sont mis en visibilité est celle de la marginalité socio-économique. Les acteurs phare dans ce domaine sont la Banque mondiale (BM) et le PNUD. Dès 1995-1996, la BM finance plusieurs études sur le marché du travail dans les Etats post-communistes qui suggèrent l'existence d'une corrélation étroite entre appartenance minoritaire rom, chômage et marginalité sociale³². En 1998, l'office sofiote de la BM commande à Ilona Tomova une analyse relative aux dimensions ethniques de la pauvreté en Bulgarie³³. Un an plus tard, Ilja Iliev (ethnologue)³⁴, Petja Kabakchieva (politiste) et Juljan Konstantinov (ethnologue) mènent une ambitieuse recherche qualitative révélant la présence, en Bulgarie, d'imaginaires de la pauvreté comme « tsgianisation »³⁵. A partir de 1999-2000, la BM et le PNUD³⁶ se relaient pour dénoncer les insuffisances d'une approche droits-de-l'homme et appeler au développement de politiques ciblées dans l'éducation, le logement, la santé et la lutte contre le chômage³⁷. En 2003, la Banque mondiale participera, avec l'UE et l'*Open Society Institute* (New York), au lancement d'une « Décennie de l'intégration rom 2005-2015 » dont le fonds est géré par la BM³⁸.

Cette triple dynamique d'inscription des questions roms à l'agenda ne pouvait manquer de se refléter le processus d'adhésion de la Bulgarie à l'UE. Evoqué dès juillet 1997 dans l'Agenda 2000 (qui juge la situation des minorités généralement satisfaisante dans tous les Etats candidats à l'exception des celles des Roms et dénonce « la discrimination » et les « difficultés sociales » auxquelles elles sont confrontées³⁹), l'enjeu est une fois encore singularisé dans les Partenariats d'accession de 1998⁴⁰. Le traitement des Roms occupe en outre une place grandissante dans les rapports annuels de la Commission, alors que se précisent les exigences européennes (politique anti-discrimination, lutte contre l'exclusion sociale, puis - après 2000-2001- participation renforcée des Roms à l'élaboration des

³² Simon Commander, Fabrizio Coricelli (eds.), *Unemployment, Restructuring and the Labor Market in Eastern Europe and Russia*, Washington : World Bank, 1995; Christine Allison and Dena Ringold, « Labor Markets in Transition in Central and Eastern Europe, 1989-1995 », *World Bank Technical Papers n°352*, Washington, World Bank, 1996.

³³ Ilona Tomova, *Ethnic Dimensions of the Poverty in Bulgaria*. Report commissioned for the Bulgaria Social Assessment, Sofia : World Bank, 1998.

³⁴ En 2000, Ilja Iliev est devenu directeur de l'Office régional de *Project on Ethnic Relations* (PER).

³⁵ Ilia Iliev, Petja Kabakchieva and Yulian Konstantinov, *Bulgaria : Consultations with the Poor*, prepared for *Global Synthesis Workshop*, September 22-23, 1999, Poverty Group, PREM, World Bank.

³⁶ UNDP. *National Report on Human Development in Bulgaria Part I*, Sofia : UNDP, 1999; UNDP. *Avoiding the Dependency Trap. The Roma in Central and Eastern Europe*, UNDP, 2003.

³⁷ Dena Ringold et al., *Roma in an Expanding Europe : Breaking the Poverty Cycle*, Washington : World Bank, 2005.

³⁸ Cf. <http://www.romadecade.org/> (consultée le 14 janvier 2008)

³⁹ Cf. Agenda 2000 et les Opinions de la Commission européenne à l'adresse : www.europa.eu.int/comm/enlargement/intro/ag2000_opinions.htm

⁴⁰ Dans le cas de la Bulgarie, celui-ci mentionne la nécessité « d'efforts supplémentaires en vue de l'intégration des Roms et de la consolidation de la protection des libertés individuelles ».

politiques leur étant destinées). Dans ces évaluations automnales, la minorité turque est quasiment absente, elle qui est considérée « dans l'ensemble pleinement intégrée et représentée dans la vie politique » (Rapport de 1999). Tout juste rappelle-t-on parfois les difficultés économiques particulières auxquelles les régions à peuplement turc sont confrontées. Une même élimination des autres minorités ethniques et religieuses transparait dans les politiques de donateurs comme l'*Open Society Fund* (Sofia) en dépit des protestations de représentants du secteur non gouvernemental bulgare. Comme l'explique en mai 1998, Valeri Rusanov, directeur de l'ONG, *Access* : « Nous avons essayé de leur expliquer que cela n'avait pas de sens. Commencer des projets avec les Turcs et puis, d'un coup, tout laisser tomber. Il faut un minimum de continuité. Mais ce n'était pas la peine de discuter. Si tu ne mets pas « Rom » dans un projet, ils n'en veulent pas. Alors, on essaye de présenter des projets roms et de trouver un moyen pour travailler quand même un peu aussi sur les autres minorités »⁴¹. Graduellement, la part des budgets des organisations multilatérales (Banque mondiale, PNUD) et européennes (PHARE, la Banque de développement du Conseil de l'Europe), des agences gouvernementales (USAID, NOVIB, SIDA) et des fondations occidentales (*Open Society Fund*, *German Marshall Fund*, *Charles Stewart Mott Foundation*, Fondation du Roi Baudouin, Fondation Solon, etc.) attribués aux enjeux roms dans les enveloppes « minorités » s'accroît. Entre 1994 et 1996, le montant global des aides PHARE allouées à la Bulgarie au titre des questions roms est ainsi de 1,565 millions d'euros⁴² ; pour la période 1999-2001, il atteint 10,35 millions d'euros⁴³.

Quels acteurs non gouvernementaux se saisissent de cet enjeu en Bulgarie? Voit-on entrer sur le marché « rom » des organisations aux expertises et sources de légitimité nouvelles ou observe-t-on un repositionnement d'ONG établies? Pour répondre à question, il convient d'arrêter un instant sur la structuration des milieux non étatiques de la seconde moitié des années 1990. En 1998, la Fondation pour le développement de la société civile recense en Bulgarie 5 000 ONG, dont 800-900 réellement actives⁴⁴. Le monde non gouvernemental est alors clivé entre quelques larges organisations à forte capacité budgétaire et une multitude de petites structures précaires. Cette fragilité leur impose une extrême réactivité par rapport aux changements de priorités des commanditaires et un fort degré de polyvalence thématique. L'expansion du secteur non gouvernemental s'est cependant accompagnée d'un début de professionnalisation à travers l'acquisition de savoir-faire spécifiques (maîtrise des langues étrangères, rédaction des projets, gestion comptable, constitution de réseaux dans les milieux de l'aide, etc.). A cette professionnalisation, les donateurs internationaux ont cherché à contribuer. En 1995, USAID a ainsi lancé un *Democracy Network Program* (DemNet)⁴⁵. Financée à hauteur de \$3,5 millions, l'initiative vise le renforcement institutionnel des organisations engagées dans la construction démocratique, le développement économique, la sécurité sociale et l'environnement⁴⁶. Plusieurs ONG opérant dans le secteur des minorités en bénéficient, ainsi du *Human Rights Project*, principal récipiendaire de DemNet en 1996. Entre 1998 et 2001, DemNet réoriente son action vers la constitution de coalitions d'ONG, reliant notamment Sofia à des organisations de province, et vers l'*advocacy*. Une insistance nouvelle est placée sur la reconnexion du secteur non gouvernemental avec

⁴¹ Entretien avec V. Rusanov, Sofia, 14 mai 1998.

⁴² Les fonds se répartissent comme suit : 828 750 euros (PHARE Démocratie), 637 410 euros (PHARE Lien, principalement dans le secteur de la santé) et 99 380 euros (*Civil Society Development Programmes*, octroyés à des ONG roms ou travaillant dans le domaine rom).

⁴³ Chiffres fournis par la DG Elargissement qui a commencé en 1999 à produire des statistiques sur les financements « roms » (et non, par exemple, les financements consacrés à toutes les minorités). La ventilation par année est la suivante : 500 000 euros en 1999 (éducation, logement, accès aux services publics et participation à l'administration), 3,5 millions en 2000 (politique sociale) et 6,35 millions en 2001 (éducation, emploi, intégration et santé). Cf. European Union. *Support for Roma Communities in Central and Eastern Europe*, Bruxelles, octobre 2003, p.7, 14-15.

⁴⁴ Atanas Gotchev, *NGOs and Promotion of Democracy and Civil Society in East-Central Europe*, Sofia, juin 1998, Nato Research Fellowships Programme, p.16.

⁴⁵ Institute for Sustainable Communities. *Bulgaria. Democracy Network programme*, à l'adresse : www.iscvt.org/d/buldemnetphase1.pdf (consultée le 19 mars 2007)

⁴⁶ Cité dans PHARE BG 9804, *Civil Society Development Project* (CSDP), à l'adresse : ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/document/bg9804_civil_society_development.pdf (consultée le 19 mars 2007)

les acteurs publics, désormais érigés en partenaires⁴⁷. Parmi les treize destinataires de cette assistance, figurent quatre ONG à profil minoritaire. En 1998-1999, la démarche est reprise par PHARE dans le cadre d'un projet doté de 2 millions d'écus et géré par la Fondation pour le développement de la société civile (Sofia)⁴⁸. Se voulant fidèle aux priorités définies dans le Partenariat d'accèsion, il met l'accent sur « la protection et le développement des minorités, en particulier les Roms », la transparence budgétaire des ONG et la création de coalitions non gouvernementales.

Par-delà la consolidation institutionnelle et la mise en réseau, certains acteurs internationaux - particulièrement l'*Open Society Institute*, l'*Open Society Fund-Sofia* et l'*European Roma Rights Center* - impulsent une seconde dynamique, le développement d'ONG roms. OSI inaugure ainsi en 1996 un *Regional Roma Participation Program* dont la finalité est de former des militants roms des droits de l'homme et des journalistes roms. Au même moment, le *European Roma Rights Center* lance un programme de bourses pour les étudiants roms désireux de suivre un enseignement supérieur (en droit international notamment) dans de grandes universités occidentales, dont la *Central European University* de Budapest. De jeunes Roms sont invités à effectuer des stages à l'ERRC, éventuel tremplin vers un emploi dans les structures de l'*Open Society* à Budapest. Selon la terminologie en vigueur, il s'agit de donner aux minorités les moyens de prendre leurs destinées en main (*empowerment*). En Bulgarie, plusieurs ONG sofiotes à leadership bulgare (*Sega*, *Access* pour les journalistes roms ou l'*Interethnic Initiative for Human Rights*) investissent cette niche professionnelle de la formation des acteurs sociaux roms. L'organisation américaine, *Project on Ethnic Relations* (PER) se donne quant à elle pour finalité de préparer de jeunes Roms à devenir des *romani leaders* engagés en politique. Au final, la seconde moitié des années 1990 voit émerger tout un réseau d'ONG roms, dont certaines parviennent à s'imposer dans le paysage non gouvernemental, à l'image de *Roma-Lom* (Lom, 1995), de la *Diversity Foundation* (Sofia, 1996), de *Romani Baht* (Sofia, 1996), de la *Foundation for Regional Development Roma* (Plovdiv, 1995) et de *Drom* (Vidin, 1997).

Au tournant du XXIème siècle, les domaines d'intervention des acteurs non gouvernementaux oeuvrant en faveur des Roms apparaissent extrêmement diversifiés : outre les organisations de défense des droits de l'homme et des minorités, on rencontre des ONG travaillant dans l'éducation (projets de déségrégation des écoles, enseignement du *romanes*, formation d'assistants-enseignants roms, aides au maintien/retour des enfants à l'école), le développement local et l'emploi (artisanat, textile, construction, etc.), la santé et l'accès aux soins ou encore la culture (étude du folklore et de la musique roms, etc.). Les « minorités » ne représentent plus un champ d'action occupé par les seules ONG spécialisées, au début des années 1990, dans la connaissance des communautés ethniques et religieuses. Elles deviennent un secteur d'investissement pour une variété de structures dont les registres de légitimation vont d'une empathie particulière avec les communautés ciblées (en raison de l'identité rom des dirigeants des ONG) à la maîtrise d'un ensemble de savoirs professionnels (dans l'éducation, la santé publique, etc.). Ce sont ces modalités de présentation de soi et les débats internes sur les définitions des enjeux minoritaires qu'elles mettent en jeu qui nous intéresseront en dernière partie. Ce détour par les controverses intra-ONG nous amènera à décrire les investissements du secteur non gouvernemental par des entrepreneurs identitaires roms, les mobilisations du répertoire de l'international auxquels ils procèdent et la manière dont ces dernières participent des refaçonnages sociaux et identitaires en cours au sein des communautés roms.

III - Quelles « minorités » pour quels problèmes et quels savoir-faire? Légitimités concurrentes et controverses à l'heure de l'intégration européenne

La signature de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe (octobre 1997) et, surtout, l'invitation de la Bulgarie à entamer des pourparlers d'adhésion à l'UE (décembre 1999) impulsent de

⁴⁷ Cette valorisation des coopérations public/privé - qui se généralise dans la politique des bailleurs de fonds vers 1999-2000 - exigera des ajustement délicats pour un secteur ONG qui s'était largement construit contre le pouvoir de l'Etat.

⁴⁸ Cf. PHARE BG 9804, Civil Society Development Project (CSDP), à l'adresse : ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/document/bg9804_civil_society_development.pdf

nouvelles recompositions dans le secteur non gouvernemental de protection des minorités. Dans le cadre du processus d'intégration, la Bulgarie se dote d'un ensemble de dispositifs législatifs, d'institutions et de programmes qui fournissent aux représentants des ONG à la fois un site d'intervention nouveau et des leviers pour contraindre les pouvoirs publics à étoffer leur action en faveur des minorités. L'élaboration du Programme cadre pour l'intégration à parité des Roms de Bulgarie (22 avril 1999) est ainsi le fruit d'une initiative du *Human Rights Project*, lancée en 1998, autour de laquelle s'agrègent environ 70 ONG roms appelées à discuter, dans le cadre de rencontres organisées à travers le pays, les propositions avancées par le HRP⁴⁹. De la même manière, la rédaction du projet de Loi contre les discriminations (adoptée en septembre 2003) mobilise-t-elle, sur financement de la BM et sous la coordination du Conseil national pour les questions ethniques et démographiques (CNQED)⁵⁰ près le Conseil des ministres, les compétences juridiques d'ONG droits-de-l'homme (Bulgarian Helsinki Committee, Human Rights Project, Bulgarian Lawyers for Human Rights, Romani Baht), ainsi que de consultants extérieurs (dont Dimitrina Petrova, de l'ERRC-Budapest). Les rapports annuels de la Commission européenne fournissent par ailleurs aux ONG des droits de l'homme bulgares l'opportunité de faire valoir leur expertise, une arène dans laquelle porter les contentieux qui les opposent aux pouvoirs publics et une caisse de résonance à leurs demandes⁵¹.

La préparation de l'adhésion s'accompagne d'une croissance rapide des fonds destinés aux minorités (roms) avec pour pendant un déplacement progressif des conditions de sollicitation des financements - de plus en plus souvent contractualisés avec l'Etat bulgare à travers le CNQED, le ministère des Affaires sociales et du Travail ou le ministère de l'Education⁵². Si les fondations occidentales continuent à distribuer des aides directement à des ONG locales, une frange croissante des ressources transite désormais par des institutions publiques et porte sur des volumes très conséquents. Il en résulte une transformation dans les types de projets retenus, un recours grandissant aux coalitions/consortiums d'organisations et une prime donnée aux structures dont les dirigeants disposent d'un large portefeuille de relations politiques et peuvent fournir les garanties comptables nécessaires à la gestion de lourds budgets⁵³. A partir de 2004, la capacité de survie des petites ONG (souvent roms) est d'autant plus sévèrement testée que le rapprochement de l'horizon européen entraîne un retrait progressif des fondations occidentales : en 2004, suite à l'annonce, par Georges Soros, de son désinvestissement de Bulgarie, l'*Open Society Fund* de Sofia, qui avait jusqu'alors figuré parmi les plus gros donateurs, se convertit ainsi en un *Open Society Institute*, lui-même engagé dans la collecte de fonds.

Enfin, la création de nouveaux dispositifs - avec, par exemple, la nomination d'experts sur les questions ethniques au niveau des régions et dans certaines municipalités en 1998-1999, ainsi que la création, au sein des ministères, de départements spécialisés - induit un triple changement : elle favorise une réinstitutionnalisation progressive de la politique des minorités, jusqu'alors largement

⁴⁹ Cf. Elena Marušiakova et Veselin Popov, « ONG, mouvements et partis roms en Bulgarie. Quel mode d'organisation pour quelle articulation des intérêts? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 38(4), 2007.

⁵⁰ Le CNQED a été créé le 4 décembre 1997. Actuellement présidé par le vice-Premier ministre, E. Etem (MDL), il comprend des représentants de treize ministères, 7 agences gouvernementales, 3 institutions de recherche et 28 ONG. La BM a consacré 483 000 euros en 2002-2003 à son renforcement. L'influence du CNQED sur les politiques publiques bulgares reste limitée, notamment en raison de son caractère strictement consultatif.

⁵¹ Plusieurs autres *monitoring* ont été développés, ainsi du *European Advocacy and Monitoring Program* (EUMAP) de l'OSI-Budapest (le rapport sur la Bulgarie a été préparé par le *Bulgarian Helsinki Committee*). On doit également au BHC la rédaction d'un contre-rapport sur la mise en oeuvre des obligations de l'Etat bulgare au titre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

⁵² Avec la décentralisation des aides PHARE, il est revenu aux Etats de définir les priorités des programmes en coopération avec les Délégations de la Commission. Cf. European Union. *Support for Roma Communities in Central and Eastern Europe*, Bruxelles, octobre 2003, p.7.

⁵³ Le retour du *Center for the Study of Democracy* (CSD) en 2005 sur le « marché » des minorités en fournit une illustration éloquente : un large *think tank* spécialisé dans les questions de sécurité, crime organisé et corruption, le CSD, mettant en exergue sa capacité institutionnelle et ses relations dans l'appareil étatique, est devenu en 2006 *National Focal Point* (chargé de la collecte d'informations et de la coordination des ONG) dans le cadre du réseau RAXEN du *European Monitoring Center on Racism and Xenophobia* (EUMC, Vienne, créé en 1997). Merci à E. Marušiakova et V. Popov d'avoir souligné ce point.

impulsée par le secteur non gouvernemental; elle fournit quelques débouchés professionnels (certes, précaires) à des représentants des minorités, majoritairement roms, diplômés de l'enseignement supérieur. Surtout, elle encourage le recentrage de l'action d'une majorité des ONG depuis la sensibilisation de l'opinion publique (même si cette dernière se poursuit, notamment à travers des actions en direction des milieux journalistiques ou médicaux) vers un conseil à la décision qui modifie, en retour, la gamme des compétences professionnelles requises pour prétendre à une centralité sur le marché non gouvernemental.

Dans cette nouvelle configuration, la concurrence pour l'obtention des contrats gouvernementaux et des financements internationaux passe de plus en plus par l'élaboration de stratégies de mise en scène des expertises et de construction discursive des légitimités. Se sont ainsi progressivement dessinées, au sein des univers non gouvernementaux bulgares, plusieurs lignes de démarcation : ONG sofiotes vs. ONG revendiquant un ancrage de terrain; ONG dirigées par des « Bulgares ethniques » vs. ONG animées par des représentants des minorités; ONG droits-de-l'homme vs. ONG affichant des compétences techniques dans l'enseignement, la santé, etc. Les stratégies de présentation de soi développées s'adossent à des politiques de recrutement où prédominent tantôt les juristes (organisations de défense des droits de l'homme), tantôt des universitaires et des diplômés de sciences sociales (ONG spécialisées dans la sensibilisation, la formation et/ou la réalisation d'études sur les minorités), ailleurs encore les personnels enseignants ou médicaux (structures à action sectorielle). C'est dans ce contexte qu'est intervenue l'émergence d'un registre de l'authenticité rom d'une part, de la compétence professionnelle, d'autre part. Le discours développé par les responsables de la petite ONG *Amalipe*, fondée en 2001 à Veliko Tărnovo et dirigée par un jeune couple d'enseignants, illustre ce positionnement :

L'approche par les droits de l'homme reste encore la plus influente aujourd'hui en Bulgarie. C'est à cause de l'héritage de la politique communiste, de l'assimilation forcée. Mais les problèmes, dans les années 1990, ne concernaient pas principalement les discriminations. Ils sont de plus en plus socio-économiques, des problèmes de niveau d'éducation bas, de logement dans les quartiers. L'Union européenne a introduit l'idée d'une intégration sociale des Roms. Mais le plus facile pour les ONG, c'est de parler de droits de l'homme. Tu n'as pas besoin de compétence, tu répètes les discours. Alors que pour travailler sur les problèmes d'éducation, de logement, il faut que tu sois bon dans ton domaine, que tu maîtrises le sujet. Je ne veux pas critiquer les organisations des droits de l'homme et toutes celles qui font seulement des programmes de formation. Ça peut être utile et moi aussi, je suis passé par certaines de ces formations. Mais, maintenant, les droits de l'homme ne sont plus au top de l'agenda. La question, c'est la déségrégation des écoles et pour ça, il te faut une compétence technique. (...) Et puis, toutes ces ONG, elles te donnent des formations pour monter des ONG, pour rassembler des fonds. Mais elles ne s'occupent pas de l'identité. Elles ne sont pas roms. Il faut qu'on mette sur pied une communauté stable d'abord. Il n'y a pas d'organisation stable qui ne soit pas enracinée dans sa propre communauté⁵⁴.

LIEN ICI PAS CLAIR L'enjeu de la déségrégation des écoles - actuellement l'un des plus visibles sur les scènes européennes et bulgare - fournit un site d'observation privilégié à qui souhaiterait décrire la variété des investissements d'acteurs dans le secteur minoritaire aujourd'hui, les réseaux de connaissance sur lesquels ils s'appuient et les expertises revendiquées. Ces cinq dernières années, des études sur cette question ont en effet été commandées tour à tour au *Bulgarian Helsinki Committee* (organisation droit-de-l'homme, pouvant revendiquer une implication précoce dans le domaine des droits des minorités, ainsi qu'une maîtrise du registre du droit)⁵⁵, à IMIR (dont les responsables jouissent de compétences universitaires reconnues sur les communautés minoritaires et

⁵⁴ Entretien avec D. Kolev, Veliko Tărnovo, 19 septembre 2006. L'ONG *Amalipe* est spécialisée dans l'organisation de cours de folklore et de musique roms dans des écoles de la région de Veliko Tărnovo. Dans les milieux d'experts en questions ethniques comme dans les milieux roms de Bulgarie, D. Kolev est perçu comme un Bulgare en voie de romisation (à des fins parfois jugées commerciales).

⁵⁵ Voir Krasimir Kănev, *The First Steps: An Evaluation of Nongovernmental Desegregation. Projects in Six Bulgarian Cities*, Budapest : OSI, 2003; Bălgarski Helsinki Komitet. *Pet godini po kăšno. Nepravitelstvenite proekti za desegracija na romskoto obrazovanie v Bălgarija* [Cinq ans plus tard. Les projets non gouvernementaux de déségrégation de l'éducation rom en Bulgarie], Sofia : BHK, 2005.

disposent de solides réseaux dans les milieux institutionnels et non gouvernementaux)⁵⁶, au Centre pour l'étude de la démocratie (non en sa qualité d'expert sur les enjeux minoritaires, mais en raison de son poids institutionnel et de son rôle de *National Focal Point* du *European Monitoring Center on Racism and Xenophobia*), à la Fondation « Accès égal » (créée en mai 2002 sur financement de l'*Open Society Fund*-Sofia en tant que rassemblement d'ONG actives dans le secteur de la déségrégation scolaire), ainsi qu'à une variété de petites sociétés de conseil dirigées par des sociologues ou politistes de l'université de Sofia, qui peuvent revendiquer des compétences en matière de rédaction de projets, d'analyse et de synthèse.

IDEM LIEN ICI PAS CLAIR Par-delà la diversité des stratégies de profilage, ce secteur non gouvernemental - labile, mobile, réactif - apparaît de plus en plus traversé par des controverses quant aux grilles d'analyse des questions minoritaires à proposer et aux réponses politiques à apporter. Deux interrogations y ont acquis ces cinq dernières années une saillance particulière : faut-il élaborer des politiques publiques destinées aux seuls membres des communautés roms, à toutes les minorités ou encore à des groupes sociaux ciblés, quelles que soient leurs appartenances ethniques et religieuses? Doit-on penser les enjeux roms comme relevant prioritairement du domaine des droits et requérant, dès lors, une mobilisation privilégiée de la loi et de la justice ou doit-on les aborder à travers une gamme de problèmes sociaux concrets (l'accès à l'emploi, l'éducation, le logement, la santé, etc.)? Présents également sur la scène internationale, ces débats mettent notamment en jeu, en Bulgarie, une discussion du bilan de la période communiste en matière de gestion des minorités.

L'argumentation proposée par Sveta Petkova, qui fut directrice du Programme Roma⁵⁷ de l'*Open Society Fund* entre 1998 et 2006, reflète assez fidèlement le discours critique émergeant au sein des milieux non gouvernementaux sur l'approche droit-de-l'homme des questions roms telle qu'elle est formulée depuis 2000-2001 - soit, essentiellement en termes de dénonciation des discriminations. Elle conteste également la pertinence d'une singularisation des questions « roms » :

Chez nous, maintenant, on a *Ataka* [formation xénophobe apparue en juin 2005, qui avait alors remporté 8,93% des voix aux élections parlementaires], des évolutions qui ne sont pas normales. Et toutes ces organisations de défense des droits, elles ne comprennent pas que c'est aussi à cause d'elles qu'on a ce parti maintenant. Cette approche des droits de l'homme, elle ne marche pas du tout ici; elle aggrave les tensions au lieu de les résorber. Toutes ces poursuites en justice coûtent cher - les avocats, les traductions. Un seul cas représente au moins 40 000/50 000 dollars par an. Et puis, tu choisis quelqu'un, tu décides de le défendre. Tout le monde voit que la Bulgarie est internationalement condamnée. Dans la société, cela provoque des réactions très négatives. Toutes ces organisations de défense des droits de l'homme veulent répliquer le discours sur la discrimination positive des Etats-Unis. Mais, eux, ils ont une histoire pour cela. Ici, les gens qui parlent de droits de l'homme, par exemple, dénoncent les situations où des Roms sont battus par la police. Mais il y a aussi des non-Roms qui sont battus. C'est sur les réformes de la police et son fonctionnement qu'il faudrait mettre l'accent, pas sur les Roms. Les Bulgares ne comprennent pas ces argumentaires. Pour eux, il y a des gens qui défendent les Roms parce qu'on leur donne de l'argent pour cela. Et c'est tout. Tout ce qu'ils voient, c'est que la Bulgarie est condamnée devant des tribunaux en Europe. Nous aussi, à OSF, on a eu ce problème. A New York [*Open Society Institute*], ils avaient un programme de bourses pour les Roms. Mais, nous, on ne pouvait pas donner des bourses seulement à des Roms pauvres. Et si tu as un Turc qui est pauvre, un juif qui est pauvre, pourquoi n'aurait-il pas droit aussi à une bourse? Au nom de quoi, tu vas lui refuser? De New York, ils nous ont envoyé quelqu'un pour un audit, pour veiller à ce qu'on ne donne pas à d'autres⁵⁸.

⁵⁶ Dotcho Mihaylov and Antonina Zhelyazkova, « Evaluation of the Existing Educational Policies and Practices to Grant Equal Access to Education to Children from Minorities and Elaboration of Policy Recommendations for Sustainable Solutions of the Educational Issues of Minorities », Contract N° MC 24/11/04/2003, IMIR, 2003.

⁵⁷ Le programme Roma de l'*Open Society Fund* de Sofia a disposé d'un budget de 316 000 euros en 2002, 222 000 euros en 2003 et 176 000 euros en 2004, ce qui représentait à cette date 4,3% des dépenses de l'*Open Society*. Cette décroissance des financements a partie liée avec la transformation de l'OPF en un institut engagé dans la sollicitation et la réalisation de projets. Ces chiffres ne couvrent par ailleurs pas l'ensemble des activités concernant les minorités roms, certaines ayant été menées dans le cadre du Programme Education ou du Programme sur le développement de la société civile et des droits de l'homme.

⁵⁸ Entretien avec S. Petkova, Sofia, 26 septembre 2006.

Maints responsables d'ONG redoutent qu'une énonciation des enjeux roms en termes de discrimination ne contribue à une essentialisation de lignes de démarcation entre les Roms et les non-Roms et à un durcissement des oppositions intercommunautaires⁵⁹. Surtout, en faisant entrer les problèmes roms dans l'univers des politiques ethniques, ils craignent un renforcement des inquiétudes identitaires de la majorité « ethnique » et une délégitimation de programmes interprétés comme créant une nouvelle catégorie de « privilégiés »⁶⁰. Au sein des milieux droits-de-l'hommes bulgares, la lutte contre les discriminations, rendue possible par la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et l'évolution de la politique communautaire, est en revanche perçue comme une avancée majeure : ainsi, pour Krasimir Kănev, « Nous avons fait de grands progrès. Maintenant, les gens commencent à voir le degré de racisme qui existait ici. Les évolutions récentes ne l'ont pas créé. Elles ne font que le révéler. Il fallait en passer par là »⁶¹. Plus encore, selon la Bulgare Dimitrina Petrova (*European Roma Rights Center*, Budapest), présenter les enjeux roms comme socio-économiques sert à masquer le racisme qui sous-tend l'attitude des pouvoirs publics en Bulgarie⁶².

Dans un contexte de polarisation croissante, plusieurs acteurs du secteur non gouvernemental bulgare se sont ralliés à une lecture des enjeux roms venant les réinsérer dans l'histoire économique et sociale des transformations enregistrées en Bulgarie au cours des années 1990 (à l'instar des sociologues et ethnologues, Nikolaj Tilkidžiev, Ilona Tomova, Alexeï Pamporov). D'autres encore, tels Elena Marušiakova et Veselin Popov, dénoncent l'homogénéisation artificielle des trajectoires sociales des divers groupes roms observée aussi bien dans les approches « discrimination » que dans celles énoncées en termes d'*underclass*⁶³. De la même manière, pour l'historienne et directrice d'IMIR, Antonina Želiazkova :

Le gouvernement bulgare a renoncé à lutter contre les pressions de l'Union européenne. Il a cédé à sa formulation des enjeux. L'UE voulait que l'on parle seulement des Roms et l'on a parlé seulement des Roms. Mais sans se rendre compte qu'il s'agit de problèmes de vulnérabilité sociale. Et surtout, qu'il y a 35/40% des Roms que nous ne voyons pas parce qu'ils sont intégrés, qu'ils vivent, qu'ils payent leur électricité, qu'ils travaillent, qu'ils envoient leurs enfants à l'école et qu'ils mènent une vie ordinaire. Ils ont un business, dans le secteur de la construction, par exemple. On oublie que la part des Roms riches a augmenté en une quinzaine d'années. Ils étaient alors sans

⁵⁹ Il n'est pas sans intérêt de rappeler que l'irruption de la notion de « discrimination » a partie liée avec l'internationalisation des questions roms dans les années 1990. Elle ne faisait pas partie, sous le communisme, des termes à travers lesquels les problèmes roms étaient décrits en Bulgarie. Si l'on considérait que les Roms avaient été traités par la monarchie (singulièrement après le coup d'État de 1934), comme appartenant à une « catégorie inférieure », leur situation était cependant analysée en termes de niveau socio-économique et culturel. A partir des années 1970, la politique des autorités bulgares a évolué vers un effort d'éradication des spécificités culturelles roms, puis d'assimilation forcée. Les mesures en faveur de la scolarisation des enfants roms, de l'accès à l'enseignement supérieur et de l'emploi (souvent dans des fonctions inférieures) ont néanmoins permis l'émergence d'une petite élite rom. En 1992, selon les résultats du recensement, 464 Roms étaient titulaires d'un Master et 274 d'un DEUG (*polyviše*). Cf. Elena Marušiakova and Veselin Popov, « The Gypsy Minority in Bulgaria. Policy and Community Development », *op. cit.*, p.6.

⁶⁰ Pour une approche similaire, voir Martin Kovats, « Problems of Intellectual and Political Accountability in Respect of Emerging European Roma Policy », *European Center for Minority Issues*, automne 2001, à l'adresse : www.ecmi.de (consultée le 15 mars 2007)

⁶¹ Entretien avec K. Kănev, *Bulgarian Helsinki Committee*, Sofia, 22 septembre 2006.

⁶² Dimitrina Petrova, « The Denial of Racism », Genève, International Council on Human Rights Policy, 1999, à l'adresse : www.ichrp.org/paper_files/112_w_03.pdf [consultée le 13 mars 2007]. « Plusieurs gouvernements (en Bulgarie et en Roumanie) disent : 'Nous ne sommes pas racistes et nous ne discriminons pas, nous n'avons aucun problème avec la race ou l'ethnicité des Roms, mais ce groupe est économiquement et socialement fragile, et le fait que ses membres soient de la même ethnicité, en l'occurrence rom, est sans importance/arbitraire'. Dans ce cas, le gouvernement a une excuse pour ne pas traiter la discrimination raciale comme un enjeu urgent. (...) Que le groupe ethnique soit aussi socialement désavantagé, exclu ou marginalisé est vrai, mais cette réalité partielle est utilisée pour nier le côté raciste de la réalité ».

⁶³ Entretien avec E. Marušiakova et V. Popov, Sofia, 18 septembre 2006.

doute 1%. On en compte maintenant peut-être 7-8%. Mais les Roms qui vivent mieux disparaissent de nos écrans⁶⁴.

La dénonciation de formulations des questions roms perçues comme importées sous la pression des agences internationales, des institutions européennes ou d'organisations droits-de-l'homme, va de pair avec le développement d'une stigmatisation de la *gypsy industry* - dans laquelle la prise de parole pour/au nom des Roms, voire la mise en scène d'une identité rom affichée, constitueraient avant tout des stratégies au service de la sollicitation de projets et de financements sans corrélations avec les besoins des populations concernées. La croissance d'un secteur non gouvernemental actif dans le domaine des questions roms, qu'il soit ou non dirigé par des Roms, aurait engendré le développement d'institutions et d'acteurs avant tout soucieux de leur propre reproduction; au sein des communautés roms, elle aurait des effets particulièrement délétères en suscitant un *brain drain* des élites, incitées à valoriser - au détriment de toute autre réalisation professionnelle - l'apprentissage de l'anglais, la rédaction de projets et le droit international, des compétences difficiles à « recycler » en Bulgarie en dehors du marché non gouvernemental. Ainsi, pour Elena Marušiakova et Veselin Popov :

Cette industrie sert avant tout ceux qui y sont impliqués – soit la longue chaîne des donateurs, des médiateurs et des responsables de la mise en œuvre des programmes. Les ONG roms figurent parmi ces derniers. Souvent, les résultats des projets réalisés dans le cadre de « l'industrie gypsy » entrent plus ou moins en contradiction avec les intérêts effectifs des Roms, indépendamment des intentions déclarées de ceux qui les mettent en œuvre (...). Au sein des communautés roms, tout le monde parle de l'émergence d'une nouvelle couche sociale de « Roms par profession » ou de « Roms professionnels » formés par les projets de l'« industrie gypsy », dont ils font partie intégrante. (...) En dernier ressort, la majorité des jeunes Roms préparés dans divers programmes du secteur ONG ou ayant obtenu des bourses pour recevoir une formation universitaire, préfèrent créer à leur tour des ONG plutôt que de viser une réalisation professionnelle « normale ». En d'autres termes, la reproduction du système rom est inscrite en son sein par ses fondateurs mêmes⁶⁵.

Les réponses alors proposées sont de deux ordres. D'une part, l'accent est placé sur la nécessité de rendre aux acteurs minoritaires locaux les moyens de formuler, par eux-mêmes, les définitions des problèmes qui les concernent et les solutions adoptées. D'autre part, les intervenants dans le domaine des minorités sont invités à procéder à une relecture de l'histoire des politiques publiques communistes envers les Roms en Bulgarie, une relecture elle-même complexe qui divise les milieux non gouvernementaux et de recherche⁶⁶. « C'est étrange, souligne ainsi Antonina Želiazkova, après toutes ces années d'efforts pour penser une politique en faveur des Roms, finalement, lentement, on en revient dans le domaine de l'éducation à certaines des politiques qui avaient été mises en œuvre dans le système socialiste. Si tu regardes les archives du Parti communiste, comme l'a fait Maja Grekova, tu te rends compte que le *Politburo* s'était parfois posé des questions assez proches de celles que nous abordons aujourd'hui dans le contexte européen »⁶⁷.

⁶⁴ Entretien avec A. Želiazkova, Sofia, 21 septembre 2006.

⁶⁵ Elena Marušiakova et Veselin Popov, « ONG, mouvements et partis roms en Bulgarie », *op. cit.*, p.52.

⁶⁶ Le débat oppose notamment les représentants du secteur non gouvernemental et chercheurs soulignant certains effets positifs de la politique socialiste (notamment une élévation relative du niveau d'éducation, la création d'une petite intelligentsia rom, l'emploi généralisé pour les Roms comme pour le reste de la population, même si c'était essentiellement dans des branches non qualifiées) et ceux qui mettent en exergue les lectures culturalistes stéréotypées appliquées alors aux Roms, l'absence d'intégration effective des Roms, la centralité des politiques d'assimilation, y compris forcée, et ce qui est vu comme des discriminations de droit et de fait. Voir, notamment, Maja Grekova, « The City as Space of Difference. Roma in Socialist Bulgaria », à l'adresse : www2.historia.su.se/urbanhistory/eauh/papers/m15_grekova.pdf (consultée le 13 mars 2007); Alexei Pamporov, *Strukturi na romskoto vsekidnevie v Bălgarija* [Structures du quotidien rom en Bulgarie], Sofia, Institut de sociologie, Thèse de doctorat soutenue en 2005.

⁶⁷ Entretien avec A. Želiazkova, *op. cit.*

Si l'on peut considérer qu'a émergé en Bulgarie une « société de projets » réitérant souvent les mêmes méthodes (séminaires et formations) et les mêmes approches (aussi stéréotypées qu'éphémères), les dynamiques suscitées par le développement d'un secteur non gouvernemental rom recouvrent une plus grande complexité qu'une présentation de la seule *gypsy industry* ne le donnerait à penser⁶⁸. Car l'investissement des ONG par de jeunes cadres roms participe aussi d'une transformation plus large des registres de l'action collective et des identifications roms, contemporaine de la chute du communisme et sensible aussi bien en Bulgarie que dans le reste de l'Europe post-communiste. Le changement de régime s'est en effet accompagné à la fois d'intenses bouleversements socio-économiques, d'une réintroduction du pluralisme politique et de formes variées de politisation des identifications. Au niveau international, plusieurs enceintes de mobilisation rom nées en Europe occidentale dans les années 1970 ont été réinvesties après l'effondrement du bloc par des acteurs d'Europe de l'Est (telles l'Union rom internationale, URI, dont le linguiste, rom de Bulgarie, Hristo Kjučukov, a occupé le poste de secrétaire général, ou le plus récent Congrès national rom, CNR, dirigé par Rudko Kawczinski, un Rom d'origine polonaise installé en Allemagne qui fut l'un des initiateurs du Programme rom de l'*Open Society Institute*-Budapest en 1996). En parallèle et en concurrence avec d'autres formes d'internationalisation des questions roms, ces acteurs roms ont entrepris de (re)formuler des identifications roms transversales dans le cadre de projets allant de la revendication du statut de « minorité nationale » (plutôt au début des années 1990) à la définition d'une identité transnationale déterritorialisée en passant par l'affichage d'une appartenance diasporique ou encore la construction d'une nation rom⁶⁹.

C'est dans ce contexte de foisonnement des entreprises identitaires roms à l'échelle internationale et en interaction avec lui qu'est intervenue la création d'ONG roms en Bulgarie. Cette dernière n'a d'ailleurs pas constitué la seule modalité de mobilisation collective rom dans le pays : elle est intervenue en parallèle avec le développement, certes plus timide, de partis politiques roms⁷⁰. En milieu rom bulgare, la ligne de délimitation entre ONG et partis politiques n'est d'ailleurs pas toujours aisée, puisque maints partis roms se sont d'abord enregistrés comme des organisations non gouvernementales - parfois, pour contourner l'interdit pesant sur la formation de partis politiques à base ethnique, raciale ou religieuse posé par la Constitution de 1991, parfois en raison de l'indétermination des formes d'action collective à valoriser. Par ailleurs, et même si ces trajectoires demeurent rares, l'on observe actuellement un investissement dans la vie politique locale de certains anciens responsables du secteur non gouvernemental rom : le cas le plus emblématique est celui de Nikolaj Kirilov, longtemps responsable de la Fondation *Roma-Lom* (créée en 1995 dans le cadre des formations dispensées par l'ONG sofiote, SEGA) devenu président du Conseil municipal de la ville de Lom, au nord de la Bulgarie, avec le soutien du Mouvement national Siméon II (MNSII).

Ces mobilisations roms - dont on ne saurait oublier qu'elles ne sont pas dépourvues de précédents historiques⁷¹ - loin d'être un simple produit en extranéité par rapport aux dynamiques sociales locales, gagnent donc dès lors à être envisagées comme s'inscrivant dans des processus de

⁶⁸ On estime aujourd'hui le nombre d'ONG roms existant en Bulgarie entre 600 et 800, parmi celles-ci, seule une centaine seraient réellement actives. Au sein de ces dernières, environ une cinquantaine disposent d'une certaine visibilité et d'une reconnaissance sur le marché non gouvernemental bulgare et sont insérées dans des réseaux internationaux.

⁶⁹ Elena Marushiakova and Veselin Popov, « The Roma - A Nation without a State? Historical Background and Contemporary Tendencies », in : W. Burszta, T. Kamusella and S. Wojciechowski (eds.), *Nationalism across the Globe*, Poznan : School of Humanities and Journalism, 2005, pp.433-455.

⁷⁰ Sur les nouveaux partis roms, voir Alexei Pamporov, « Političesko i graždansko učastie na Romite » [La participation politique et citoyenne des Roms], in : Alexei Pamporov, *Romskoto vsekidnevnie v Bălgarija*, Sofia : IMIR, 2006, pp.128-137.

⁷¹ Les premières formes d'action collective roms remontant à la pétition adressée à l'Assemblée parlementaire en 1905 pour protester contre un amendement de la loi électorale qui aurait limité le droit de vote des Roms musulmans et nomades. Sur l'historicité des mobilisations sociales roms en Bulgarie comme dans le reste de l'Europe, voir Ilona Klimova-Alexander, « The Development and Institutionalization of romani Representation and Administration. Part 2. Beginnings of Modern Institutionalization (Nineteenth Century - World War II) », *Nationalities Papers*, 33(2), juin 2005, pp.155-210.

redéfinition des acteurs pouvant prétendre parler pour/au nom des communautés roms. Les jeunes dirigeants d'ONG roms internationalisées entrent ici en concurrence avec les leaders traditionnels roms, certains intellectuels formés pendant la période communiste, de nouveaux hommes d'affaires enrichis entrés en politique. Ce faisant, ils participent aux redéploiements sociaux et identitaires amorcés après 1989⁷².

Les ONG droits-de-l'hommes roms de Bulgarie ont en effet constitué un lieu d'affirmation pour une nouvelle génération de diplômés roms rompus aux thématiques des droits de l'homme, de la discrimination et du racisme. Une large partie de leurs connaissances ont été forgées dans la fréquentation des réseaux internationaux⁷³ et pour ces nouveaux militants roms, la mobilisation des répertoires de l'international fait partie intégrante de leur auto-définition. Mais elle n'est nullement exclusive d'un enracinement dans un territoire ou une histoire locale. Elle est conçue comme une ressource permettant aussi de forger de nouveaux critères d'autorité au sein des communautés roms bulgares. Plusieurs parcours de militants des droits roms originaires de Bulgarie illustrent ces conjugaisons entre sites et formes d'investissements. Tel est le cas d'Ivan Ivanov et de Rumjan Russinov. Diplômé de droit et de médecine en Bulgarie, I. Ivanov, s'est engagé dans le secteur ONG rom à travers le *Human Rights Project* où il est intervenu dans le programme de gestion des litiges. Cet investissement lui a permis d'obtenir une bourse pour l'Université de Columbia, où il a complété sa formation en droit international en 1999-2000. De retour en Europe, il est devenu directeur exécutif du *European Roma Information Office* (ERIO) fondé à Bruxelles en 2003, qui vise à défendre une approche droit-de-l'homme des questions roms auprès des institutions européennes. Doté d'un réseau d'ONG roms partenaires en Bulgarie et dans le reste de l'Europe, le ERIO cherche à influencer en amont des règles européennes par rapport auxquels des pays comme la Bulgarie doivent définir leur politique des minorités.

La trajectoire de Rumjan Russinov met pareillement en évidence le rôle des circulations internationales et des multipositionnalités dans la prise en charge des enjeux roms en Bulgarie. Jeune diplômé d'économie de l'université de Varna, Rumjan Russinov a travaillé pour le *Human Rights Project* entre 1992 et 2000, avant de prendre la direction du *OSI Roma Participation Program* à Budapest (2000-2005). Depuis 2005, il est vice-directeur du *Roma Education Fund*, créé dans le cadre de la Décennie pour l'intégration des Roms. En Bulgarie, il est également considéré comme l'un des représentants de la nouvelle intelligentsia rom bulgare, militant en faveur de la reconnaissance d'une identité commune rom venant transcender les clivages internes aux communautés. Il figure par ailleurs au conseil d'administration de plusieurs ONG et fondations bulgares, dont la fondation « Accès égal » créée en 2002 dans le domaine de l'éducation.

Assurément, au sein des groupes roms de Bulgarie, la visibilité et la légitimité des entreprises de constructions identitaires proposées par ces militants internationalisés ne dépassent souvent pas le cercle étroit des élites. Mais cela ne signifie pas qu'elles ne fassent l'objet de renégociations ou d'appropriations dans les espaces locaux, y compris au-delà du secteur non gouvernemental. L'un des exemples les plus parlants en la matière concerne sans doute les investissements contrastés de la notion dite politiquement correcte de « Roms ». Le terme est apparu au début des années 1970 à la faveur des mobilisations transnationales roms (dominées par des Roms d'Europe de l'ouest). Dans les années 1990, il a été récupéré par les représentants des organisations internationales et du secteur non

⁷² Sur l'émergence d'un nationalisme rom, voir Ilona Tomova, « Konstruktirane na romskata identičnost » [Construction de l'identité rom], *Sociologičeski problemi*, 3-4, 2005, pp.187-214.

⁷³ En Europe, on peut ainsi aisément cartographier les principaux lieux de circulation et d'interconnectivité dans le domaine des minorités : Budapest, Bruxelles, Strasbourg. Budapest doit son attractivité non seulement à la place occupée par l'*Open Society Institute* et le *European Roma Rights Center* dans la promotion de la question rom à l'agenda international et dans le financement de projets touchant à cette minorité, mais aussi à l'existence, dans la capitale hongroise, d'une université, la *Central European University* (CEU) où enseignent une partie des militants de la cause des Roms et où ont souvent été formés les militants d'ONG bulgares. Bruxelles a vu son importance croître au fur et à mesure que la question rom s'imposait à l'agenda communautaire et que le processus d'intégration à l'Union européenne se précisait. Strasbourg s'est imposé à travers l'action du Conseil de l'Europe.

gouvernemental des droits de l'homme en tant que label non péjoratif, préféré au terme négativement connoté de « Tsigane ». Au sein des populations concernées de Bulgarie, cette catégorisation ne correspond souvent pas aux identifications privilégiées par les acteurs. Ainsi, une frange significative des personnes identifiées par leur environnement comme Roms/Tsiganes préfère-t-elle valoriser une appartenance turque ou bulgare. Pour d'autres, l'appellation « rom » ne constitue rien d'autre qu'à une n-ième tentative extérieure pour imposer un changement de catégorisation. Comme l'explique cette jeune enseignante issue d'une famille turcophone à conscience *millet* de Veliko Tărnovo : « Ma grand-mère, elle ne veut pas entendre parler de 'Rom'. Elle me dit : alors, comme ça, cette fois-ci, ils veulent nous faire 'roms' »⁷⁴ (le « ils » renvoyant de manière indiscriminée aux pouvoirs publics bulgares - les Tsiganes/Roms de Bulgarie ayant connu au cours du XXème siècle plusieurs changements de noms et d'identification imposés par les autorités - et au facteur international).

Pourtant, la nouvelle terminologie est d'ores et déjà tissée dans les relations internes entre communautés tsiganes/roms de Bulgarie. Elle tend ainsi à être de plus en plus souvent reprise par des représentants des *Kaldaraši/Kardaraši*, d'anciens nomades roms chrétiens sédentarisés pour l'essentiel dans les années 1950-1960, un groupe endogame qui compte en son sein de nouveaux hommes d'affaires enrichis dans les années 1990, parfois aux marges de la légalité, et la plupart des élus roms entrés au Parlement bulgare depuis 1990 sous les couleurs des partis généralistes. Or les *Kaldaraši/Kardaraši* - qui se revendiquent comme les seuls vrais « Rroms » et dont certains leaders aspirent à faire du dialecte qu'ils utilisent le support de la nouvelle langue littéraire rom en cours d'élaboration à l'échelle européenne - sont chrétiens et de langue *romanes*. Leur appropriation de la catégorie « rom » peut dès lors être perçue comme s'inscrivant dans un effort pour renforcer leur poids au sein des communautés tsiganes/roms de Bulgarie. C'est précisément afin de s'opposer à d'éventuelles entreprises de cet ordre que d'autres militants roms ont repris à leur compte la notion de « Rom ». Bien que cette position demeure très minoritaire chez les *rudari* (de langue roumaine), les jeunes activistes *rudari*, Teodora Krumova et Deyan Kolev, de l'ONG *Amalipe*, soulignent ainsi : « On ne peut pas laisser la notion de Roms aux *Kardaraši*. C'est une notion qui peut nous parler de nous tous. De toute manière, le seul moyen de construire une identité rom, c'est de dépasser les sous-groupes, de trouver un principe d'unification. Et cette unité, on ne peut la construire qu'au niveau européen. Elle ne peut être fondée sur la langue *romanes* que beaucoup de Roms ici ne parlent pas »⁷⁵. Autrement dit, les termes dans lesquels sont pensés les enjeux minoritaires à l'international font l'objet de micro-investissements qui contribuent à définir leurs conditions de mise en résonance locale.

A travers l'observation des acteurs non étatiques actifs dans le domaine des minorités en Bulgarie post-communiste, l'objectif était d'abord d'examiner les conditions de constitution d'un champ d'intervention « minorités » : quel était le profil des acteurs investis dans ce secteur, les savoir-faire qu'ils revendiquaient, les registres de légitimation qu'ils déployaient ? Au fond, pouvait-on voir se dessiner un univers homogène de « passeurs de la démocratie » tels que certains analystes avaient pu les décrire, pour s'en féliciter ou pour le déplorer ? Il était ensuite de chercher à interroger les formes d'intelligibilité des enjeux minoritaires proposées dans ce secteur non gouvernemental, les relations qu'elles entretenaient avec les priorités (elles-mêmes changeantes) des grands bailleurs de fonds internationaux et leurs conditions de réception dans le contexte local bulgare.

Si, au début du post-communisme, le secteur non étatique a pu apparaître comme une étroite niche économique et professionnelle très fortement dépendante des commanditaires internationaux, alors principalement anglo-saxons et, partant, de leurs priorités, il a connu, vers la fin des années 1990 et, particulièrement, depuis l'enclenchement du processus d'intégration de la Bulgarie à l'UE, une diversification reposant sur la valorisation de savoir-faire et de sources de légitimation concurrents (l'authenticité rom, l'expertise minoritaire, la maîtrise du registre juridique, etc.), où demeurent cependant décisifs la maîtrise de l'anglais, l'écriture de projets et la gestion comptable de ces derniers. L'entrée de la Bulgarie dans l'UE au 1er janvier 2007 et la distribution des fonds structurels devraient

⁷⁴ Entretien avec N., Veliko Tărnovo, 26 septembre 2006.

⁷⁵ Entretien avec D. Kolev et T. Krumova, *op. cit.*

accentuer la polarisation de cet univers non gouvernemental entre des organisations professionnalisées, ancrées dans des espaces urbains désormais dotées d'une gamme étoffée de contacts au sein des administrations publiques locales, régionales, nationales comme des institutions européennes et de petites structures précaires.

Au sein des organisations disposant d'une certaine assise institutionnelle, est apparue une nouvelle génération de cadres « connectés » qui ont su faire de la maîtrise de la langue de l'international, de réseaux de sociabilité transnationalisés, un atout au service de la construction de parcours de carrières qui traversent les usuelles lignes de démarcation entre le non gouvernemental et le gouvernemental, d'une part, les niveaux local, régional, national et l'international, d'autre part. On a d'ores et déjà souligné le cas du Rom bulgare, Nikolaj Kirilov. On pourrait de même rappeler que Maja Čolakova, actuelle secrétaire du Conseil pour les questions ethniques et démographiques, est issue du secteur non gouvernemental. *A contrario*, l'ancien député MNS II et actuel vice-ministre en charge des catastrophes naturelles, le Rom, Aleksandăr Filipov, est devenu le représentant des communautés roms de Bulgarie au sein du *European Roma and Travellers Forum* (ERTF), une structure non gouvernementale consultative mise en place par le Conseil de l'Europe à Strasbourg, en 2004. Enfin les parcours de la Bulgare Dimitrina Petrova, des Roms bulgares Rumjan Rusinov et Ivan Ivanov, conjuguant l'ancrage bulgare et les déplacements depuis des organisations non gouvernementales internationales vers des agences et/ou projets multilatéraux, soulignent avec force l'émergence de profils d'acteurs à la fois locaux *et* transnationalisés. Rendre compte de la manière dont s'élaborent des cadres d'analyse des enjeux minoritaires et des conceptions des politiques publiques suppose dès lors que l'on explore les effets de la démultiplication des situations dans lesquelles les stratégies individuelles passent par la maximisation des ressources auxquelles le chevauchement entre le local, le national et le transnational donnent accès. L'opposition entre des « exportateurs » et des « importateurs » de grilles de lecture, de normes et de politiques des minorités ne saurait en tout cas éclairer les interactions entre acteurs, logiques et espaces (concurrentiels) qui en découlent.

Il ne s'agit nullement, en mettant en exergue ces porosités, de contester le poids des variables internationales dans les conceptions des minorités en Bulgarie aujourd'hui - les effets de mise sur agenda du thème des droits de l'homme par des ONG internationales droits-de-l'hommistes, l'influence extraordinaire de la notion de « discrimination », la juridicisation croissante de conflits sociaux et intercommunautaires, etc. Sans conteste, les acteurs sociaux en Bulgarie, dans le secteur non gouvernemental comme dans l'appareil d'État, ont été amenés à se doter d'un ensemble d'outils d'analyse qui étaient au même moment en cours d'élaboration dans les instances internationales que la Bulgarie avait (Conseil de l'Europe, OSCE, ONU, etc.) ou espérait rejoindre (Union européenne) et qui lui fournissaient une assistance financière conséquente (la Banque mondiale, par exemple). Mais ces modes de déchiffrage - eux-mêmes pluraux, parfois contradictoires et évolutifs - n'ont pas été « importés » de manière univoque et pérenne. Ils ont fait l'objet de maniements, de réinterprétations renvoyant aux modes historiques de constitution des rapports entre majorité et minorités en Bulgarie même (d'où, par exemple, les réticences observées, y compris au sein des milieux non gouvernementaux, quant aux effets d'un déchiffrage des problèmes roms au prisme de la notion de discrimination), aux savoirs et savoir-faire maîtrisés par les acteurs qui s'en saisissaient et aux opportunités que ces instrumentations leur fournissaient dans leurs stratégies de réalisation individuelle.

Enfin, l'une des dynamiques les plus intéressantes à observer concerne sans nul doute l'émergence d'une nouvelle génération de militants roms qui ont fait de l'entrée dans le secteur ONG et de la sollicitation de l'international une voie d'ascension sociale rapide et l'ont placée au service d'une entreprise de *nation-building* qui n'est pas sans rappeler le rôle des intellectuels dans les ingénieries nationales du XIX^{ème} siècle. Dans un contexte de recomposition des hiérarchies sociales intra-rom, d'émergence de registres d'action collective diversifiés et de démultiplication des mobilités territoriales, cette stratégie d'auto-promotion par la voie ONG est entrée en concurrence avec d'autres prétentions à parler au nom des communautés roms. Pour le meilleur ou pour le pire, elle participe d'ores et déjà des refaçonnages identitaires en cours dans les communautés roms de Bulgarie et d'Europe.

