

LE PROJET DE RÉFORME DU SYSTÈME D'IMMIGRATION AUX ÉTATS-UNIS

SIMON GUIDECOQ *

L'absence de résultats de l'administration d'Obama sur le dossier de la réforme générale du système d'immigration des États-Unis s'explique par l'incapacité du système d'immigration à réguler des admissions légales en forte hausse et la forte croissance d'une immigration en situation irrégulière de provenance régionale. La viabilité politique de la réforme dépend de l'assentiment d'une partie des élus de l'opposition républicaine. Cette situation contribue à organiser un blocage structurel à la réforme depuis plus de quinze années, attestant du haut degré de polarisation dont fait objet le dossier de l'immigration au sein de la société américaine. La probabilité d'une réforme dans les deux années à venir est très faible.

Le refus du Sénat américain de voter le *Development, Relief and Education for Alien Minors Act (Dream Act)* a été particulièrement mal vécu par la Maison-Blanche. Ce projet de loi proposait un programme de légalisation réservé aux seuls étrangers en situation irrégulière entrés mineurs sur le territoire américain¹. Malgré le soutien de l'exécutif et un vote favorable de la Chambre des représentants en décembre 2010, le texte n'a pas été adopté au Sénat, faute de réunir une majorité permettant de dissuader le recours au *filibuster*, une procédure d'obstruction parlementaire. B. Obama déclara peu de temps après que cette décision constituait sa « plus grande déception » des dernières semaines (Obama, 2010a).

* UNIVERSITÉ PIERRE MENDES FRANCE, CENTRE DE RECHERCHE EN ÉCONOMIE DE GRENOBLE, BP 47, F-38040 GRENOBLE CEDEX

¹ L'auteur remercie Pauline Lacour et Rémy Herrera pour leurs remarques sur une version antérieure de cet article.

Adopté, le *Dream Act* aurait légalisé un nombre important d'étrangers en situation irrégulière. Selon les estimations du *Migration Policy Institute*, ce programme permettrait la régularisation immédiate d'environ 700 000 personnes, auxquelles pourrait s'ajouter 1,4 million de personnes supplémentaires au cours des deux prochaines décennies² (Batalova et McHugh, 2010). Ces étrangers pourraient par la suite accéder au statut de résident légal permanent en poursuivant des études ou une carrière militaire et en apprenant l'anglais. Le *Dream Act* constitue une mesure *a priori* légitime et économique. Légitime, car touchant l'un des segments de cette population les plus intégrés à la société américaine et n'ayant pas décidé volontairement d'entrer illégalement sur ce territoire. Économique, car elle réduirait le déficit fédéral de 1.5 milliards au cours des dix prochaines années selon le *Congressional Budget Office*. Les dépenses associées au programme seraient plus que contrebalancées par les rentrées fiscales générées par l'emploi légal d'une population qualifiée (*Congressional Budget Office*, 2010). Ces deux arguments expliquent la capacité du texte à fédérer une large gamme d'acteurs; associations ethniques et organisations syndicales mais aussi chambres de commerce et médias tels que le *Wall Street Journal* (*Wall Street Journal*, 2010).

À l'instar des débats sur la réforme de l'assurance maladie ou du plan de relance, l'échec du *Dream Act* symbolise donc le degré de divergence atteint entre représentations Démocrate et Républicaine à Washington D.C. Il témoigne aussi de l'impasse dans laquelle se trouve le dossier d'une réforme générale de l'immigration aux États-Unis. En effet, ce projet avait constitué l'une des promesses de l'actuel président américain lors de sa campagne électorale. Celui-ci l'a rappelé à de nombreuses reprises au cours de la première moitié de sa mandature, indiquant par exemple que la réforme d'un système d'immigration « cassé [et] nécessitant une réparation » constituait selon lui « l'un des principaux enjeux auxquels la nation [américaine] fait face » (Obama, 2009). Plus récemment, le président américain a également insisté sur « [sa] détermination et celle de [son] administration à passer une réforme de l'immigration » en

² Ce volume ne représente cependant qu'une faible proportion (inférieur à 20 %) de la population étrangère résidant illégalement sur le territoire américain, estimée à environ 11 millions par les services de l'immigration.

coopérant avec la nouvelle majorité républicaine élue à la Chambre des Représentants (Obama, 2010).

L'absence d'une réforme générale du système d'immigration – à laquelle le Dream Act devait servir de palliatif – participe à la perception de la première moitié de la mandature Obama comme occasion manquée, à un double titre. Il s'agit tout d'abord d'une occasion manquée de répondre à une préoccupation à l'égard de l'immigration en situation irrégulière exprimée par une part croissante d'Américains. En effet, 64 % d'entre eux considèrent cette dernière comme un problème « sérieux » voire « extrêmement sérieux » pour leur pays, une proportion comparable à l'évaluation des dommages des guerres d'Irak et d'Afghanistan (Saad, 2010). Au niveau local, cette préoccupation a par exemple pris une expression fortement controversée et médiatisée avec le vote par l'État d'Arizona d'une loi accroissant fortement les sanctions à l'égard des étrangers en situation irrégulière (SB 1070).

L'absence de réforme est également une occasion manquée de répondre aux attentes des communautés hispaniques et asiatiques. Par leur croissance démographique, ces groupes ethniques représentent un électorat important : elles représentaient, cumulées, 11 % de l'électorat total lors des présidentielles de 2008, contre moins de 5 % en 1992 (Lopez et Taylor, 2009). Leur mobilisation est devenue un facteur pour la victoire des candidats démocrates dans plusieurs États et circonscriptions électorales clés. Par exemple, le vote d'une nette majorité de l'électorat Hispanique (61 %) pour B. Obama en 2008 explique le succès de ce dernier dans plusieurs *Swing States*³ cruciaux : Floride, Nouveau Mexique mais aussi Colorado et Nevada, des États traditionnellement en faveur des républicains (Preston, 2008). Cet atout peut néanmoins jouer dans le sens inverse : le faible déplacement de cet électorat aux urnes en novembre 2010 a contribué à la perte de nombreux sièges démocrates et à une victoire électorale des républicains de dimension historique. Le rôle clé joué par la minorité hispanique a d'ailleurs été bien compris par les stratèges politiques républicains. Ces derniers ont mis au point des spots publicitaires incitant cet électorat à exprimer leur insatisfaction à l'égard de l'administration en... ne prenant pas part au vote.

³ États et circonscriptions « pivots » considérés comme non acquis à l'un des deux partis de gouvernement et de ce fait stratégiques lors des élections.

Cet article se propose d'expliquer l'absence de résultats de l'administration Obama en matière de réforme du système d'immigration. Pour cela, nous analysons tout d'abord la principale motivation d'une réforme du système d'immigration : celui-ci est devenu incapable de réguler adéquatement une immigration en forte croissance. Nous montrons ensuite que les positions de l'administration Obama s'inscrivent dans la continuation de la doctrine de W. Bush en la matière, tant du point de vue du contenu des préférences exprimées que de la volonté de privilégier une méthode bipartisane. Nous proposons enfin une série de raisons explicatives de l'échec : la faible priorité donnée au dossier de l'immigration, des « erreurs » de stratégie politique mais aussi et surtout le caractère structurellement clivant de la réforme.

Les deux enjeux du débat sur la réforme du système d'immigration

Pour comprendre la nécessité d'une réforme du système d'immigration américain, il est nécessaire de revenir tout d'abord aux principes assurant son fonctionnement. Les États-Unis régulent l'admission d'étrangers sur leur territoire par un système de limites numériques annuelles. Pour ce faire, quatre critères d'éligibilité d'un étranger au statut de résident légal permanent sont reconnus par la législation américaine : le regroupement familial, la détention de compétences et qualifications recherchées par les employeurs américains (immigration « de travail »), les raisons humanitaires (réfugiés et demandeurs d'asile) et l'immigration dite « de diversité »⁴. Chacune de ces quatre catégories est subdivisée en plusieurs « préférences » d'immigration pour lesquelles est légalement⁵ fixé un premier plafond numérique d'admission dit « préférentiel ». Ce plafond est ensuite complété par un plafond de « provenance

⁴ Cette catégorie permet la sélection par une loterie de 50 000 étrangers en provenance de pays faiblement représentés dans les flux d'immigration aux États-Unis.

⁵ Ces quotas d'immigration sont fixés par l'*Immigration and Nationality Act* pour l'immigration de regroupement familial, de travail et de diversité. Ils sont fixés annuellement par l'exécutif après consultation du Congrès dans le cas des admissions de réfugiés. L'admission de demandeurs d'asile est illimitée mais il existe un quota maximum d'ajustements vers le statut de résident légal permanent.

nationale » : aucune nation de provenance ne peut dépasser 7 % des admissions totales au cours d'une même année.

Cette politique des quotas privilégie nettement l'immigration de regroupement familial. L'admission de la famille immédiate de citoyens américains est exemptée de toute limite numérique annuelle tandis que les autres sous-catégories peuvent représenter annuellement jusqu'à 38 % du total des préférences soumises à quotas. Au final, environ 65 % des immigrés légaux ont été admis sur le territoire américain au titre du regroupement familial depuis le début des années 1990 (*Department of Homeland Security*, 2010 ; *U.S. Department of Justice*, 1999). La sélection économique de l'immigration sur la base de son employabilité est une fonction relativement mineure du système d'immigration permanente⁶, représentant moins de 15 % des immigrés admis sur la même période.

Le fonctionnement de ce système de quotas est mis en difficulté par deux évolutions des flux d'immigration. La première consiste dans leur augmentation continue depuis plus de quatre décennies. En effet, plus de trente millions d'individus ont obtenu une « carte verte » de résident légal permanent depuis 1970. Cette immigration légale dépasse quasi systématiquement le million d'entrants annuels depuis la fin des années 1990. La demande de titres de résident légal permanent vient donc désormais buter non seulement sur les limites d'émission légalement fixées mais aussi sur les capacités des administrations à les délivrer : au début des années 2000, le *Government Accountability Office* estimait ainsi le nombre de dossiers en attente à près de quatre millions (*Government Accountability Office*, 2005). Selon un audit des services de l'immigration, vingt et un mois étaient en moyenne nécessaire pour traiter chacun de ces dossiers (Stana, 2001).

Cette incapacité du système d'immigration américain à réguler les admissions au-delà d'une taille critique est aggravée par une seconde évolution : leur provenance géographique très concentrée. En effet, l'abolition du système d'immigration par origine nationale en 1965⁷ a permis une réorientation des flux

⁶ Il existe néanmoins plusieurs programmes d'admission temporaire de travailleurs étrangers représentant une population de plusieurs dizaines de milliers de personnes structurellement présentes aux États-Unis. Cette population est essentiellement embauchée dans l'industrie high-tech, dans l'agriculture et dans quelques secteurs de services peu qualifiés (tourisme, hôtellerie-restauration...).

⁷ Depuis 1921, les États-Unis sélectionnaient les admissions d'étrangers en fonction de quotas déterminés selon la provenance nationale de la

d'immigration au bénéfice de deux régions : l'Asie et l'Amérique latine (*Department of Homeland Security*, 2010). Les pays composant ces dernières sont devenus les principaux émetteurs d'immigrants aux États-Unis : alors que les admissions de ressortissants de pays asiatiques représentaient un volume similaire à celles du Royaume-Uni et de l'Irlande entre 1950 et 1969 (environ 500 000 cumulées), elles ont été multipliées par dix entre 1990 et 2007. Ce phénomène est encore plus perceptible pour le cas de l'Amérique latine qui représente près d'un immigré sur deux admis au cours des deux dernières décennies. La progression de cette région est essentiellement due à l'importance prise par l'immigration de provenance mexicaine : depuis 1990, plus de quatre millions de Mexicains ont ainsi obtenu le statut de résident légal permanent aux États-Unis.

La croissance de l'immigration de provenance latino-américaine et asiatique serait probablement nettement supérieure en l'absence des quotas nationaux. En effet, plus encore que pour d'autres demandeurs de visas, on assiste à partir des années 1980 à une croissance de la demande d'admission de regroupement familial qui devient structurellement supérieure à l'offre déterminée par le système de quotas préférentiels et nationaux. Ce phénomène est particulièrement aigu pour les quatre principaux pays émetteurs d'immigrants aux États-Unis : le Mexique, la Chine, l'Inde et les Philippines. Selon les statistiques, ces ressortissants subissent des délais importants entre le dépôt d'une candidature pour un visa et son obtention effective, pouvant atteindre de quinze à vingt années pour certaines préférences d'immigration de regroupement familial (Wasem, 2010).

La contradiction entre un système rigide d'allocation de visas et la forte attractivité du territoire pour les migrations est donc le premier enjeu du débat sur la réforme de la politique d'immigration. On peut différencier deux effets majeurs de cette contradiction. Le premier est direct : elle génère une forte demande en faveur d'une révision des modalités d'attribution des visas. Cette revendication émane de l'ensemble des acteurs subissant les coûts générés par l'essoufflement du système d'immigration : familles et communautés ethniques mais aussi employeurs des secteurs fortement intensifs en main-d'œuvre immigrée.

population américaine blanche recensée en 1920. Ce système avait pour conséquence de restreindre l'immigration aux seules provenances d'Europe du Nord.

Parmi ceux-ci figurent les secteurs d'emploi embauchant une main-d'œuvre étrangère peu qualifiée (agriculture, restauration, construction...) mais aussi des secteurs très qualifiés, parmi lesquels l'industrie *high tech* (Freeman et Hill, 2006). Microsoft est par exemple l'un des plus importants employeurs de lobbyistes spécialisés sur l'immigration à Washington D.C. et intervient régulièrement en faveur d'une libéralisation de l'immigration de travail qualifié de provenance indienne.

Le second effet de la contradiction entre les règles du système d'immigration américain et les évolutions de la population qu'elles prétendent contrôler consiste dans le phénomène de l'immigration en situation irrégulière. En effet, les rigidités du système d'immigration américain contribuent à créer les conditions de son propre contournement par une frange croissante de migrants. Selon les services de l'immigration, le nombre d'étrangers en situation irrégulière aux États-Unis est estimé à environ 11 millions, soit un tiers de la population d'origine étrangère totale résidant dans ce pays (Hoefer, Rytina et Baker, 2010). Cette population est disproportionnellement issue de l'espace régional proche des États-Unis : le Mexique et trois pays d'Amérique centrale (Guatemala, Salvador et Honduras) représentent à eux seuls 75 % du total des étrangers résidant illégalement aux États-Unis.

Ces migrations en situation irrégulière ont émergé comme problématique politique structurelle depuis les années 1980 pour plusieurs raisons. Certaines sont liées aux changements qualitatifs des flux migratoires Mexique-États-Unis : leur accélération, leur diffusion hors de l'agriculture et leur urbanisation accroissent leur visibilité auprès de la population américaine. D'autres facteurs sont exogènes et tiennent notamment à la perception anxiogène qu'ont les Américains de leur espace régional, en raison de « la guerre contre la drogue » (et contre les sandinistes) déclarée par l'administration Reagan. Dès 1981, le rapport de la commission Hesburgh préconise de « reprendre le contrôle des frontières » car « l'existence d'une classe souterraine de fugitifs est malsaine pour la société entière et peut contribuer à l'émergence de tensions ethniques. De plus, une illégalité endémique dégrade la confiance dans la législation en général – et celle de l'immigration en particulier – tout en s'avérant injuste pour ceux qui cherchent à immigrer légalement » (*Select Commission on Immigration and Refugee Policy*, 1981).

Pour lutter contre le phénomène de l'immigration illégale, le gouvernement américain a adopté deux stratégies considérées comme complémentaires : d'une part, une approche développementaliste, axée sur un renforcement des liens commerciaux et économiques avec les pays d'Amérique latine

afin de « fixer » leur population à moyen et long terme ⁸. D'autre part, une stratégie domestique de renforcement des contrôles initiée par le vote de l'*Immigration Reform and Control Act* en 1986. Cette loi a trois effets. Elle légalise environ 3,8 millions d'étrangers en situation irrégulière. Elle met ensuite en place des sanctions légales contre les employeurs de travailleurs en situation irrégulière, qui n'ont cependant jamais été réellement appliquées. Elle initie enfin un processus de renforcement des contrôles frontaliers, connu ensuite sous le terme de « prévention par la dissuasion » (*prevention through deterrence*). Cette stratégie consiste à accroître fortement les moyens humains, techniques et financiers de la police aux frontières pour les mobiliser sur les zones traditionnelles d'entrée de l'immigration clandestine à la frontière mexicaine : les régions frontalières proches de San Diego, Nogales et El Paso. Sa logique est donc de dissuader les immigrants clandestins d'entrer sur le territoire américain en augmentant leur probabilité d'appréhension lors de la traversée de la frontière (*United States Border Patrol*, 1994).

Cette stratégie est devenue depuis les années 1990 la composante quasi exclusive de la doctrine de l'administration américaine en matière de lutte contre l'immigration en situation irrégulière. Elle a obtenu quelques résultats en termes de réduction des appréhensions à la frontière : après un pic de 1,8 million en 2000, leur nombre a par la suite chuté à 1,3 million d'appréhensions en 2005 et 723 000 en 2008 (Rytina et Simanski, 2009). Cependant, la portée de ces chiffres doit être fortement nuancée pour deux raisons. Tout d'abord, le nombre d'appréhensions n'est pas un indicateur fiable de la probabilité de traverser la frontière sans être appréhendé. Plusieurs études indiquent que les efforts des services de l'immigration ont eu pour effet principal de déplacer géographiquement les flux d'immigration clandestine hors des points d'entrée traditionnels (Massey, Durand et Malone, 2003). De plus, l'entrée clandestine n'est pas l'unique vecteur de formation d'une immigration en situation irrégulière aux États-Unis. Une large part de cette dernière est entrée légalement aux États-Unis avec un titre de séjour temporaire et restée après son expiration. Ces prolongements illégaux de séjour représenteraient de 37,5%

⁸ Cette stratégie explique la mise en place de plusieurs accords commerciaux de seconde génération dans les Amériques : le *North American Free Trade Agreement* en 1994 suivi du *Central America Free Trade Agreement* en 2004.

à 50% du total de l'immigration en situation irrégulière aux États-Unis (*Pew Hispanic Center*, 2006).

S'il est incertain que l'intensification des contrôles aux frontières ait réduit le nombre de migrants entrant illégalement chaque année aux États-Unis, il est très probable qu'elle ait favorisé l'installation permanente de cette population. Comme l'observent J. Durand, D. Massey et E. Parrado, « il est maintenant établi que le passage de l'IRCA [...] a été un point tournant dans l'histoire des migrations Mexique-États-Unis. [...]. Bien que quelques migrants aient pu établir des liens au nord de la frontière et s'établir ensuite en permanence aux États-Unis, le statut illégal était [auparavant] un élément dissuadant l'installation permanente et il existait peu de raisons de rester. La frontière était poreuse, les emplois aux États-Unis étaient accessibles et les employeurs se préoccupaient peu de leur statut légal ou illégal, les migrants avaient donc peu de raisons de prolonger leur séjour après que leur objectif d'accumulation d'économies ou de revenu ait été atteint. » (Durand, Massey et Parrado, 1999). Dans les années 1990, la hausse des coûts et la complexification des trajets d'entrées clandestines ont donc paradoxalement contribué à la formation d'une population durablement installée aux États-Unis, très souvent familialement et économiquement intégrée à cette société. La reconnaissance légale de cette situation constitue donc le second enjeu du débat sur l'immigration aux États-Unis, en partie distinct de celui des dysfonctionnements du système d'immigration légale.

Une « doctrine Obama » en forte continuité avec le projet de réforme générale de l'immigration de W. Bush

Les dysfonctionnements du système d'immigration et la croissance de l'immigration illégale engendrent une demande récurrente de réforme de la part de l'opinion publique américaine et des groupes socio-économiques les plus directement affectés. Pour y répondre, l'administration Obama a privilégié jusqu'ici une approche globale ⁹ du dossier de l'immigration, c'est-à-dire la rédaction d'un seul texte de loi répondant simultanément aux

⁹ En anglais « *comprehensive* », en opposition à la multiplication de textes spécialisés et incrémentaux (*piecemeal reforms*) qui auraient pu faciliter l'adoption à certaines mesures consensuelles (le Dream Act) au prix d'un renoncement à d'autres, plus polarisantes.

deux problématiques. Les derniers discours de l'administration indiquent qu'elle devrait conserver cette stratégie dans ses futures négociations avec la nouvelle majorité républicaine à la Chambre des représentants (Obama, 2010a). Sans présager du succès de l'administration Obama à imposer ses vues, il faut néanmoins remarquer que celles-ci présentent beaucoup de points communs avec celle de l'administration antérieure de G. W. Bush. Ce constat est non seulement valable pour leurs préférences de réformes respectives, mais aussi pour la stratégie adoptée pour le franchissement des étapes du processus législatif.

Concernant ses préférences de réformes, l'administration Obama a privilégié jusqu'ici une solution en trois axes. Le premier se situe dans la continuation de la politique d'immigration adoptée par toutes les administrations américaines depuis les années 1980. Il vise à améliorer la prévention des entrées en situation irrégulière. Le mur et autres dispositifs de sécurisation de la frontière font l'objet d'un fort consensus. Il est donc très probable que leur développement soit poursuivi par l'administration Obama, en dépit des réserves qu'elle émet à propos de leur efficacité. Au-delà de ces mesures, le renforcement de l'interdiction des embauches irrégulières est perçu comme le principal défi pour une meilleure dissuasion de l'immigration en situation irrégulière. Le président affirmait ainsi « si la demande de main-d'œuvre en situation irrégulière diminue, l'incitation à venir [aux États-Unis] illégalement diminuera elle aussi » (Obama, 2010b). Un objectif majeur d'un futur projet de loi sera donc probablement de généraliser et rendre obligatoire *E-Verify*, un programme de contrôle électronique du statut légal des embauches expérimenté depuis 1997.

Les deux autres axes d'une réforme se situent eux aussi dans la continuation du projet de l'administration W. Bush au milieu des années 2000 [cf. encadré 1]. Cette dernière était fortement favorable à un programme de régularisation de la population en situation irrégulière, promesse faite depuis 2000 tant aux associations d'employeurs qu'au gouvernement mexicain de Vixente Fox (Phillips, 2006). Cet objectif était clairement apparent dans la procédure de régularisation différenciée en fonction de la durée de résidence de l'étranger qu'avait privilégié l'administration W. Bush. Ce programme prévoyait ainsi pour les étrangers présents depuis plus de cinq ans sur le territoire américain une procédure de « légalisation méritée » donnant droit au statut de résident permanent mais conditionnée par des sanctions financières, à l'emploi continu et à l'apprentissage de l'anglais. Pour ceux ne remplissant pas la condition de durée de résidence, mais embauchés depuis au moins deux ans, le projet

de loi prévoyait l'accès à un nouveau programme d'admission temporaire de travailleurs étrangers, mais sous une condition supplémentaire : un retour volontaire dans le pays d'origine. Cette dernière condition permettait à l'administration républicaine de démentir l'accusation de laxisme formulée par la droite de son parti.

Encadré 1 : le projet de réforme générale du système d'immigration de l'administration W. Bush

L'administration W. Bush a fait d'une réforme du système d'immigration l'une des priorités de son second mandat (2004-2008). Conformément aux directions de politique générale esquissées par la présidence lors du discours sur l'état de l'Union de janvier 2005, le Congrès fédéral débute plusieurs mois de débats sur le contenu de cette dernière. Le Sénat parvient à adopter en mai 2006 un projet de loi bipartisan, *le Comprehensive Immigration Reform Act (CIRA)* soutenu par l'exécutif mais rejeté par la majorité républicaine de la Chambre des représentants.

CIRA prévoit tout d'abord le renforcement des contrôles à l'égard de l'immigration en situation irrégulière. Il poursuit la construction d'un mur à la frontière mexicaine, double le nombre d'agents de la police aux frontières et généralise le US VISIT, un système de suivi des entrées et sorties d'étrangers expérimenté depuis 2003. Il instaure aussi la mise en place d'un système de vérification de la légalité des embauches par création d'un fichier centralisé, supposé permettre l'application des sanctions contre les employeurs.

Le texte de loi comprend aussi une réforme majeure du système d'immigration légale permanente. Parmi les changements, proposés, le système d'immigration américain est tout d'abord profondément redéfini pour accroître l'immigration de travail. Ainsi, l'immigration très qualifiée est exemptée de toute limitation numérique tandis que les quotas des autres immigrants de travail sont augmentés d'un plafond initial de 140 000 à 450 000 de 2007 à 2016, puis 290 000 ensuite. Le texte permet aussi l'immigration illimitée des parents de citoyens américains et institue une procédure de réallocation des visas LPR non émis destinée à lutter contre l'accroissement des délais d'attente.

Le troisième axe du texte – la proposition d'une régularisation partielle de la population immigrée illégale – fut le principal point de dissension entre sénateurs démocrates et républicains. Ces deux groupes parvinrent à un accord connu sous le terme de compromis *Hagel-Martinez* : les individus en situation irrégulière pouvant démontrer qu'ils résident depuis plus de cinq années aux États-Unis accèdent au statut de résident permanent après paiement d'une amende. Ceux démontrant qu'ils résident depuis au moins deux années sont soumis à une procédure de *Mandatory Departure and Reentry* : pour espérer résider légalement sur le territoire américain, ils doivent retourner dans leur pays d'origine, à partir duquel ils peuvent ensuite effectuer une demande pour obtenir un permis de travail temporaire sur le territoire américain.

L'administration démocrate conserve clairement cet objectif de mise en place d'un programme de « légalisation méritée ». Celle-ci a été constamment soutenue par le président américain dans ses interventions publiques et est contenue dans le projet de loi démocrate CIS ASAP. En l'état, ce dernier reprend le principe d'une régularisation vers le statut de résident légal permanent conditionnée à la justification d'une embauche, le paiement d'une taxe et des arriérés d'impôts ainsi que l'apprentissage de l'anglais. Il se différencie cependant du projet de l'administration W. Bush par l'absence d'une clause de durée minimale de résidence. Il est cependant peu probable que cette absence puisse persister dans un projet de réforme politiquement viable : la menace d'un « appel d'air » accélérant l'afflux d'étrangers cherchant à profiter des possibilités de régularisation crée une controverse jusqu'au sein des élus démocrates. Ce critère d'éligibilité est donc susceptible de devenir pour Obama - comme il l'avait été pour W. Bush - le principal enjeu contraignant le devenir politique d'un projet de réforme générale du système d'immigration.

Enfin, les préférences de l'administration démocrate sont aussi dans la continuation de celles de l'administration W. Bush en matière de réforme du système d'immigration permanente. Celle-ci est susceptible de privilégier une expansion de l'immigration légale aux États-Unis par trois canaux : une augmentation des plafonds annuels de visas, la recapture des visas non émis et une augmentation voire une abolition des quotas nationaux. Ces mesures, toutes trois retenues dans la CIS ASAP, permettraient de contribuer à la diminution des délais d'admission voulue par l'exécutif. En outre, une « réforme Obama » de l'immigration permanente devrait fortement favoriser l'immigration de travailleurs qualifiés. Une première piste en ce sens devrait être l'exemption des diplômés STEM¹⁰ du système des quotas, déjà proposée en 2006. Une seconde piste – proposée par le sénateur démocrate E. Kennedy en 2007 (Borjas, 2007) – pourrait être la mise en place d'un système d'allocation des visas par points permettant à terme de remplacer le système des préférences.

Les préférences de l'administration Obama ressemblent également à celles de l'administration W. Bush au sens où elles privilégient la construction d'un consensus transcendant les clivages de parti. En effet, la gestion du dossier de l'immigration par le dernier président républicain s'était distinguée par la construction d'une coalition entre l'opposition parlementaire

¹⁰ *Science, Technology, Engineering, and Mathematics.*

démocrate et une fraction du parti républicain considérée comme « modérée » sur les questions d'immigration. Cette coalition menée par les sénateurs J. Mc Cain, A. Specter et E. Kennedy devait permettre d'isoler la fraction la plus conservatrice des élus républicains, constituée des partisans de l'approche *enforcement first*¹¹ des membres de l'*Immigration Reform Caucus*¹². Cette stratégie connut un succès au Sénat avec l'adoption du projet de loi S. 2611 fin mai 2006. Son échec au sein de la Chambre des Représentants traduit - selon le *New Yorker* - l'avantage que prennent les conservateurs républicains en matière d'immigration dans leur rapport de force avec les modérés du même parti (Lizza, 2007).

L'administration Obama a de fait privilégié la même stratégie de ralliement des républicains modérés, mais dans des paramètres très différents. Alors que le principal obstacle au projet de l'administration W. Bush était localisé à la Chambre des représentants, l'élection en 2008 d'une majorité parlementaire Démocrate a acquis celle-ci aux préférences de réforme de l'administration. Cet avantage n'était en revanche pas valable au Sénat, au sein duquel les démocrates ne possèdent pas une majorité suffisante pour contourner le *filibuster*. En ce sens, CIS ASAP constituait un *benchmark* des préférences démocrates, c'est-à-dire un point de départ à partir duquel effectuer des concessions pour rallier les quelques sénateurs républicains nécessaires pour l'adoption du texte de loi. Nous retrouvons ici la même stratégie d'appel au centre qui permet (non sans difficultés) l'adoption de la réforme de l'assurance santé en mars 2010.

Dans le cas du dossier de l'immigration, cette stratégie a clairement échoué. Le Sénat n'a non seulement pas voté le projet CIS ASAP mais il a aussi refusé d'adopter le *Dream Act*.

¹¹ Privilégiant un texte renforçant uniquement les contrôles et sanctions à l'égard de l'immigration irrégulière, sans réforme du système des admissions légales ni surtout programme de régularisation. Les partisans de cette approche peuvent être subdivisés entre ceux pouvant envisager une régularisation des étrangers en situation irrégulière dans un second temps et ceux refusant cette possibilité au profit d'une stratégie d'usure (*attrition*) (c'est-à-dire des conditions de vie et de travail suffisamment invivables pour que les étrangers en situation irrégulière retournent volontairement dans leur pays d'origine).

¹² Faction parlementaire réunissant les élus les plus conservateurs en matière d'immigration.

Ce dernier échec s'explique notamment par l'opposition au projet exprimée par la quasi-totalité des Sénateurs Républicains, alors même qu'une dizaine d'entre eux¹³ avaient voté quelques années auparavant pour la réforme de l'administration W. Bush qui contenait une variante du *Dream Act*. Ce constat surprenant suggère qu'une inflexion des préférences républicaines en matière d'immigration a donc contribué à l'échec de la réforme générale du système d'immigration. De plus, le renforcement de ce parti lors des élections de mi-mandat pourrait lui donner le rôle de variable clé dans les perspectives de réforme de la seconde moitié du mandat de la présidence Obama. C'est donc pourquoi nous allons maintenant proposer une interprétation des causes de ce blocage.

Les causes d'un blocage structurel de la réforme du système d'immigration

Le blocage dont fait l'objet le projet de « réforme Obama » du système d'immigration peut être expliqué partiellement par des raisons conjoncturelles. Concernant la tentative du *Dream Act*, il est par exemple évident que son échec tient en partie à son *timing*. Le vote d'un texte proposant une régularisation d'un segment de l'immigration en situation irrégulière était difficilement envisageable juste après les élections de mi-mandat, en particulier pour des sénateurs républicains dont l'orientation modérée a été fortement contestée lors des primaires de leur parti. En effet, plusieurs « barons » républicains, comme M. Castle au Connecticut ou L. Murkowski en Alaska, ont été sérieusement menacés voire évincés par des *outsiders* issus du *Tea Party*. Le refus de voter le *Dream Act* peut donc être interprété comme un signal de repositionnement plus à droite du parti républicain.

L'échec de la réforme du système d'immigration provient aussi du faible degré de priorité donné à ce dossier par l'administration démocrate, accaparée par la réforme de l'assurance santé et les mesures de relance économique. De même, on peut penser que la stratégie de construction d'un compromis avec l'opposition républicaine n'était, au regard de ses résultats, pas des plus

¹³ Selon les registres de la librairie du Congrès, les sénateurs républicains suivants ont rejeté le *Dream Act* alors qu'ils avaient voté en faveur de S.2611 : R. Bennett (UT), S. Collins (ME), Gregg (NH), J. McCain (AZ), O. Snowe (ME), S. Brownback (KS), L. Graham (SC), R. Lugar (IN), M. Mc Connell (KY) et G. Voinovich (OH).

avisées. La portée de ces critiques est cependant à minorer. En effet, les marges de manœuvre de l'administration démocrate ont été fortement amputées par un événement non anticipé : le décès du sénateur E. Kennedy le 25 août 2009, suivi de la victoire surprise d'un candidat républicain pour le renouvellement du siège qu'il occupait au Massachusetts, réputé bastion démocrate. Ce décès a donc non seulement privé les démocrates d'un de leurs principaux experts en matière de politique d'immigration mais leur a également fait perdre leur capacité à mettre un terme aux procédures d'obstruction parlementaire.

Néanmoins, les explications conjoncturelles ne doivent pas masquer l'existence d'un blocage d'une réforme du système d'immigration, quelle que soit la majorité politique au pouvoir à Washington D.C. De fait, la tentative en 1995/96 des républicains de réduire l'immigration légale et de diminuer l'accès des étrangers aux prestations sociales échoue, moins en raison des positions de B. Clinton que sous la pression conjuguée des communautés ethniques et des associations d'employeurs (Gimpel et Edwards, 1998). De même, l'administration W. Bush a dû renoncer à son projet de réforme en raison de l'hostilité provenant de sa propre majorité à une mesure régularisant la population en situation irrégulière aux États-Unis (Sauviat, 2007). L'émergence d'un débat politique sur l'immigration est allée de pair avec une incapacité entre et au sein des partis à s'entendre pour lui apporter une solution.

Ce blocage, par conséquent structurel, des réformes de l'immigration dérive en partie des principes de fonctionnement du gouvernement fédéral. En effet, celui-ci est caractérisé par un degré élevé de séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et par la multiplication des acteurs ayant un pouvoir de veto tout au long du parcours législatif. Cet éclatement institutionnel des acteurs impliqués est particulièrement marqué pour la politique d'immigration, car sa formulation est sous autorité du Congrès. Cette prépondérance du pouvoir législatif explique, en fait, la faible réactivité de la politique d'immigration américaine à la conjoncture, qu'elle soit économique ou politique. D. Tichenor notamment a démontré que la formulation de la politique d'immigration joue un rôle de filtre des préférences manifestées par l'opinion publique, en particulier quand celles-ci sont en faveur d'une réduction de l'immigration suite à une crise économique ou d'autres cas de chocs (11 septembre 2001) les exacerbant temporairement (Tichenor, 2002).

Le blocage structurel s'explique aussi par l'incapacité des politiques à dépasser la profonde polarisation du pays

sur la question de l'intégration de l'immigration. En raison de sa provenance géographique, de sa composition culturelle et linguistique et de sa catégorisation comme minorité ethnique aux États-Unis, la population immigrée peut être vécue comme un atout économique et un vecteur d'enrichissement pour la population américaine, mais aussi comme une menace pour l'intégrité de cette nation. De fait, les lignes de clivages à l'occasion du vote des réformes mentionnées renvoient non seulement à une opposition entre démocrates et républicains, mais aussi à une opposition régionale : entre des circonscriptions électorales blanches, conservatrices, du Sud et des régions rurales des États-Unis et celles, pluriethniques, des agglomérations du Nord-Est et de la côte Ouest du pays (Gimpel et Edwards, 1998 ; Gonzalez et Kamdar, 2000 ; Tichenor, 2008).

Par conséquent, le débat sur l'immigration aux États-Unis est révélateur de la coexistence de deux pays en un. Le premier est constitué des régions du pays les plus urbanisées, cosmopolites et fortement intégrées dans la mondialisation. L'immigration est dans celles-ci un phénomène ancien, canalisé et jouant un rôle économique vital. Le second est constitué de régions rurales ou semi-urbaines relativement moins bien insérées au sein de cette mondialisation et dans lesquelles l'immigration est soit absente soit très récente. Celle-ci est alors beaucoup plus à même de cristalliser les inquiétudes et d'être perçue comme intrusive et vectrice de déstabilisations de l'ordre politique et social.

Les initiatives locales précédant souvent les épisodes de débat sur l'immigration sont très révélatrices de cette coupure. La *proposition 187*, référendum californien proposant en 1994 l'exclusion des étrangers du système de protection sociale, avait été votée par les populations (blanches) des comtés ruraux et des périphéries urbaines de cet État, dans un contexte de restructuration industrielle et de crise fiscale majeure (Alvarez et Butterfield, 2000). De même, SB 1070 en Arizona a été adopté dans un État où la croissance de l'immigration est un phénomène non seulement rapide (multiplication par six entre 1990 et 2009, passant de 88 000 à 460 000 personnes) mais sans précédent historique dans cet État nettement moins ethniquement diverse¹⁴ que ses voisins ; Californie et Nouveau Mexique.

Cette interprétation du débat sur l'immigration comme tension entre deux conceptions de l'identité américaine suggère

¹⁴ Si l'on ignore l'importante minorité Indienne-Américaine vivant dans les réserves du Nord de l'Arizona.

une possibilité pour sa résolution. En effet, l'hétérogénéité entre la population américaine native et la nouvelle immigration devrait progressivement s'effacer dans un horizon de temps moyennement éloigné, pour deux raisons. En premier lieu, les bouleversements démographiques que connaît la société américaine sont appelés à s'amplifier au cours des prochaines décennies. Ils renforceront très probablement le poids des minorités et autres groupes traditionnellement partisans de solutions « progressistes » en matière de réforme d'immigration. En second lieu, les distinctions entre la société américaine et ses nouveaux immigrants devraient s'effacer aussi en raison du processus d'intégration de ces derniers. Les prédictions de S. Huntington ne sont pas étayées, au sens où rien ne laisse penser que la problématique de l'immigration s'aggravera en une « guerre des civilisations » interne à la société américaine et menant à sa scission prochaine (Huntington, 2004).

À plus court terme néanmoins, l'insécurité économique aux États-Unis et la cohabitation des républicains et démocrates à Washington D. C sont favorables à une perpétuation du statu quo en matière de réforme, voire à une résurgence du débat sur l'immigration. En particulier, on ne peut exclure au cours des deux prochaines années le passage de mesures faisant consensus parmi les deux partis de gouvernement, comme le renforcement de la barrière de sécurité à la frontière États-Unis-Mexique ou encore une augmentation des sanctions (non appliquées) contre l'embauche de travailleurs en situation irrégulière. Ces mesures dégraderaient probablement les conditions de vie de la population étrangère en situation irrégulière sur le territoire américain. Le passage d'une réforme changeant radicalement le système d'immigration dans un sens restrictif ou expansif est cependant très peu probable.

Cette caractérisation du débat nous invite donc à réinterroger ses termes mêmes. La réforme du système d'immigration a quasiment toujours été considérée comme une problématique domestique, bien que sa résolution puisse nécessiter l'utilisation d'outils externes (régionalisme commercial ou encore coopération sécuritaire avec le Mexique). Les paramètres de cette analyse méritent probablement d'être inversés. De fait, le projet d'intégration régionale privilégié par les États-Unis est contradictoire dans le fait qu'il propose simultanément de préserver l'autorité des États à limiter la mobilité humaine, tout en l'encourageant sous une forme illégale par les connexions économiques et sociales qu'il établit entre les sociétés participantes. Bien sûr, cette observation s'explique par la configuration économique et

géopolitique de ce processus d'intégration régionale, favorisant nettement les préférences exprimées par les États-Unis pour l'absence d'engagements multilatéraux en matière de politique migratoire. Peut-être en sera-t-il autrement quand les États-Unis auront assimilé qu'une véritable négociation sur la gestion des migrations internationales dans les Amériques relève de leur intérêt bien compris.

Conclusion

Nous nous sommes intéressés dans cet article au devenir de la réforme du système d'immigration des États-Unis. Nous avons tout d'abord montré que sa nécessité s'explique par deux raisons. D'une part, le système d'immigration américain est devenu incapable de réguler efficacement des admissions légales en forte hausse. Les États-Unis sont d'autre part confrontés à une croissance du stock d'étrangers en situation irrégulière résidant sur leur territoire. Nous avons ensuite montré que l'administration Obama privilégie une réponse « globale » à ces enjeux, fondée notamment sur une révision des quotas préférentiels et une procédure de régularisation. À l'instar de l'administration W. Bush, les nécessités politiques l'obligent à rechercher un soutien bipartisan à cette réforme qui ne s'est pas matérialisé. Ce fait s'explique par des facteurs conjoncturels (priorité du dossier de l'immigration, décès d'E. Kennedy...) mais aussi par le degré élevé de polarisation entre législateurs quant aux résolutions envisageables des dysfonctionnements du système d'immigration. Ce facteur structurel des échecs des réformes du système d'immigration reflète lui-même la tension générée par l'immigration pour l'identité américaine traditionnelle, notamment en raison de la diffusion des « nouveaux immigrés » hors de ses États traditionnels de localisation. On peut penser que cette tension est appelée à diminuer à moyen terme. À court terme cependant, elle explique le blocage que connaîtra probablement le dossier de l'immigration au sein du 112^e Congrès élu en novembre dernier.

Bibliographie

- ALVAREZ M.R. et Butterfield T.L. (2000), «The Resurgence of Nativism in California? The Case of Proposition 187 and Illegal Immigration», *Social Science Quarterly*, vol. 81, n° 1, p. 167-180.
- BATALOVA J. et MCHUGH M. (2010), *Dream Vs. Reality: an Analysis of Potential DREAM Act Beneficiaries*, Migration Policy Institute Insight, juillet, 24 p.
- BORJAS J. (2007), *the Proposed Point System: A Nod to the Economic Way of Thinking*, Borjas Blog, 30 mai, disponible sur: http://borjas.typepad.com/the_borjas_blog/2007/05/the_new_point_s.html (consulté le 11 février 2011).
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (2010), *S. 3992 Development, Relief, and Education for Alien Minors Act of 2010*, Congressional Budget Office Cost Estimate, 2 décembre, 6p.
- DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (2010), *2009 Yearbook of Immigration Statistics*, Office of Immigration Statistics, Washington D.C., août, 112 p.
- DURAND J., MASSEY D.S. et PARRADO E.A. (1999), «The New Era of Mexican Migration in the United States», *Journal of American History*, vol. 86, n° 2, septembre, p. 518-536.
- FREEMAN G.P. et HILL D. (2006), «Disaggregating immigration policy: the politics of skilled labor recruitment in the U.S.», *Knowledge, Technology & Policy*, vol. 19, n° 3, p. 7-26.
- GIMPEL J. et EDWARDS J.R. (1998), *the Congressional Politics of Immigration Reform*, Longman Éditions, 1^{re} éd., juin, 342 p.
- GONZALEZ J.-G. et KAMDAR N. (2000), «Do not Give me your Tired, your Poor! Determinants of Legislator Voting on Immigration Issues», *Eastern Economic Journal*, vol. 26, n° 2, p. 127-143.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (2005), *Immigration Benefits: Improvements Needed to Address Backlogs and Ensure Quality of Adjudications*, Report to Congressional Requesters, novembre, 80 p.
- HOEFER M., RITYNA N. et BAKER B.C. (2010), «Estimates of the Unauthorized Population Residing in the United States: January 2009», *Population Estimates*, Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 8 p.
- HUNTINGTON S.P. (2004), *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, New York, 428 p.
- LIZZA R. (2007), «Return of the Nativist. Behind the Republicans' anti immigration frenzy», *The New Yorker*, 17 décembre, 5 p.

- LOPEZ M.H. et Taylor P. (2009), *Dissecting the 2008 Electorate: Most Diverse in U.S. History*, Pew Research Center Report, 30 avril, 16 p.
- MASSEY D., DURAND J. et MALONE N.J. (2003), *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Russel Sage Foundation, 216 p.
- OBAMA B. (2010b), « *Remarks by the President on Comprehensive Immigration Reform* », Office of the Press Secretary, 1^{er} juillet, Washington D.C. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-comprehensive-immigration-reform> (consulté le 11 février 2010); (2010a), « *President Obama on Obstruction of the DREAM Act: «Maybe My Biggest Disappointment» of Last Weeks* », White House, Office of Public Engagement, 23 décembre 2010, <http://www.whitehouse.gov/blog/2010/12/23/president-obama-obstruction-dream-act-maybe-my-biggest-disappointment-last-weeks> (consulté le 24 janvier 2011); (2009), *Remarks by the President after Meeting with Members of Congress to Discuss Immigration*, White House, Office of the Press Secretary, 25 juin 2009, State Dining Room, disponible à http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-after-meeting-with-members-of-Congress-to-discuss-immigration/ (consulté le 15 novembre 2010)
- PEW HISPANIC CENTER (2006), *Modes of Entry for the Unauthorized Migrant Population*, Pew Hispanic Center Fact Sheet, 22 mai, 5 p.
- PRESTON J. (2008), « In Big Shift, Latino Vote Was Heavily for Obama », *the New York Times*, 7 novembre, p. A24.
- PHILLIPS N. (2006), « Migrations et nouvelle économie politique des inégalités dans les Amériques » in Deblock C. et Regnault H., *Nord-Sud: la reconnexion périphérique*, Athéna, Montréal, 308 p.
- RITYNA N. et Preston J. (2009), *Apprehensions by the U.S. Border Patrol, 2005-2008*, Office of Immigration Statistics Fact Sheet, juin, 2 p.
- SAAD L. (2010), *Americans Closely Divided Over Immigration Reform Priority*, 6 juillet, disponible à <http://www.gallup.com/poll/141113/Americans-Closely-Divided-Immigration-Reform-Priority.aspx> (consulté le 15 novembre)
- STANAR.M. (2001), *Immigration and Naturalization Service. Overview of Recurring Management Challenges*, Statement before the House Committee on the Judiciary, Subcommittee on Immigration and Claims, House of Representatives, 17 octobre, 12 p.
- SELECT COMMISSION ON IMMIGRATION AND REFUGEE POLICY (1981), *U.S. Immigration Policy and the National Interest*, 1 mars, 467 p.

- SAUVIAT C. (2007), « L'échec d'une réforme majeure du système d'immigration », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 108, pp. 61-69.
- TICHENOR D.J. (2008), « Strange Bedfellows: the Politics and pathologies of Immigration Reform », *Labor Studies in Working Class History of the Americas*, vol. 5, n° 2, p. 39-60.
- TICHENOR Daniel J. (2002), *Dividing Lines: the Politics of Immigration Control in America*, Princeton University Press, mai, New Jersey, 392 p.
- UNITED STATES BORDER PATROL (1994), *Border Patrol Strategic Plan: 1994 and Beyond, National Strategy*, juillet.
- WALL STREET JOURNAL (2010), « A Worthy Immigration Bill », 27 novembre, disponible à l'URL <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703572404575635202343271966.html> (consulté le 11 février 2011).
- WASEM R.E. (2010), *U.S. Immigration Policy on Permanent Admissions*, Congressional Research Services, 1^{er} avril, 42 p.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE (1999), *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1997*, U.S. Immigration and Naturalization Service, Washington D.C., octobre, 254.

