

Comment réparer un système brisé? Aperçu de la réforme migratoire aux États-Unis

Catherine Vézina, professeure-chercheuse au département d'histoire du Centro
Centro de Investigación y Docencia Económicas à México, DF

Le système migratoire américain semble brisé. Les réformes apportées dans les trente dernières années n'ont pas réussi à résoudre la question de l'immigration « illégale » ni à ajuster durablement les critères d'accès à la citoyenneté aux besoins du pays. Au malaise expérimenté par les millions de candidats à l'immigration, coincés dans les arrières d'un système dépassé, s'ajoute aujourd'hui celui de quelque 10 millions de personnes se trouvant en situation irrégulière aux États-Unis et que Mitt Romney, gouverneur républicain du Massachusetts, invitait à « s'auto-déporter » lors de la campagne présidentielle 2012. L'Amérique d'Obama est secouée par une nouvelle génération d'immigrants, amenée clandestinement au pays par leurs parents pendant leur enfance, et qui réclament aujourd'hui qu'on leur permette l'accès au rêve américain. Ces *dreamers*¹ obligent cette année les représentants et les sénateurs américains à aller au bout d'une réflexion importante sur l'immigration aux États-Unis.

Changement de paradigme en matière d'immigration mexicaine

Les changements que laisse présager cette réforme sont significatifs sur plusieurs plans. Significatifs, parce qu'ils modifieront la dynamique électorale de la prochaine décennie et parce qu'ils permettront à des millions de personnes de s'extirper de la précarité associée à leur statut. Ils confirmeraient également l'abandon d'un paradigme en matière d'immigration qui a condamné le migrant mexicain à la précarité.

La gestion de la migration mexicaine a été soumise à bien des changements depuis le 19^e siècle et la perception du migrant a été amenée à changer. Jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, Mexicains et Américains traversent la frontière plus ou moins librement. Même en 1917, alors que les États-Unis confirment des lois migratoires restrictives, le Ministre du Travail en exempte les travailleurs mexicains. Les besoins en main-d'œuvre de la Première Guerre mondiale justifient alors l'utilisation des pouvoirs discrétionnaires de ce ministère. Cette période se termine en 1921, lorsque les États-Unis, en récession, décident de soumettre à nouveau les Mexicains à la loi migratoire de 1917. La *border patrol* est par ailleurs créé en 1924 pour surveiller cette zone frontalière. Dès 1924, mais surtout avec la crise économique de 1929, les mesures restrictives existantes sont appliquées plus

¹ Le *Dream Act* propose une réforme de la loi migratoire afin de permettre la régularisation de la situation de milliers d'étudiants et jeunes immigrants « exemplaires ». Introduit au Congrès en mars 2009 où il a été débattu pendant près d'un an, il n'a pas réussi à obtenir l'approbation du Sénat. Réintroduit en mai 2011, le projet de loi n'a pu être adopté, puisque le Sénat se nie à approuver quelque réforme de l'immigration qui ne prévoit pas de renforcement de la surveillance à la frontière.

systématiquement pour freiner l'immigration mexicaine². En un an, la frontière, auparavant ouverte, se ferme³.

Quand le besoin en travailleurs se fait à nouveau sentir avec l'entrée en guerre des États-Unis à la fin de l'année 1941 et le départ de plus d'un million de soldats vers le continent européen dans les années suivantes, les Américains se tournent vers le Mexique. Les gouvernements des deux pays s'entendent en 1942 pour mettre en place le programme *bracero* dans le but d'encadrer la migration saisonnière des travailleurs mexicains, principalement dans le secteur agricole. Ce programme doit se terminer en même temps que les hostilités. Sous la pression de l'industrie agro-alimentaire, il est maintenu jusqu'en 1964 et permet annuellement à près de 500 000 Mexicains d'aller travailler légalement dans le secteur agricole aux États-Unis⁴. Les pressions du mouvement syndical agricole, combinées aux effets de la mécanisation de l'agriculture, poussent les autorités américaines à mettre fin au programme *bracero*.

En 1965, une réforme de l'immigration contribue à créer un nouveau paradigme entourant l'immigration mexicaine qui n'est plus basé sur les besoins en main-d'œuvre. Pour mettre fin au racisme dans le système d'immigration, l'[Immigration Act de 1965](#) soumet l'hémisphère occidental à une limite de 120 000 visas et à un quota de 20 000 visas par année pour tous les pays. Cette politique, plus juste, mais plus stricte, s'applique pour le Mexique en 1966. Le résultat le plus visible de cette réforme sur l'immigration mexicaine et de l'arrêt du programme *bracero* se trouve dans le changement de catégorie qui s'effectue; le flux migratoire saisonnier et légal devient plus permanent et tombe dans la clandestinité.

En même temps que s'effectue ce transfert de « catégorie de migrants » se produit une hausse des appréhensions à la frontière et une modification du discours qui entoure l'immigration mexicaine aux États-Unis. La relation entre le nombre de migrants sans-papiers déportés, les métaphores alarmistes et une réaction anti-immigrants aux États-Unis devient dès lors évidente⁵. Le paradigme qui guide les politiques relatives à l'immigration jusqu'à aujourd'hui se comprend à la lumière de cette relation entre le changement de catégorie du migrant mexicain et la réaction conservatrice militant pour une augmentation de la surveillance à la frontière, qui mène à son tour à une augmentation des arrestations de *clandestinos*.

En 1986, l'[Immigration Reform and Control Act \(IRCA\)](#) prévoyait une nouvelle militarisation de la frontière en même temps qu'elle amnistiait ponctuellement quelque deux millions d'immigrants mexicains qui se trouvaient aux États-Unis avant 1982. Elle n'ajuste cependant pas les critères d'immigration aux réalités du travail aux États-Unis. Malgré la régularisation du statut de ces immigrants et les intentions du gouvernement à limiter l'immigration clandestine, les détentions à la frontière recommencent donc à croître dès 1989, fomentant à nouveau une réaction anti-immigrants, particulièrement en Californie, alors en pleine

² Aristide R. Zolberg, *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*, Cambridge/New York, Harvard University Press/Russel Sage Foundation, 2005, p. 238-241.

³ Plusieurs auteurs estiment à près d'un million le nombre de déportations volontaires ou forcées de Mexicains se trouvant légalement et illégalement aux États-Unis. *Ibid.*, p. 269; Joseph Nevins, *Operation Gatekeeper and Beyond. The War on "Illegals" and the Remaking of the U.S.-Mexico Boundary*, New York, Routledge, 2010 (2002), p. 38.

⁴ Parker Frisbie, « Illegal Migration from Mexico to the United States: A Longitudinal Analysis », *International Migration Review*, vol. 9, n° 1, printemps 1975, p. 5.

⁵ Douglas S. Massey, « [Economía política de la migración: indocumentados en los Estados Unidos](#) », *Séptima Sesión del Seminario Permanente de la Migración Internacional*, Colegio de la Frontera Norte, 23 septembre 2011, en ligne.

récession⁶. Le malaise est catalysé dans le référendum californien concernant la Proposition 187 de novembre 1994 qui vise à interdire l'accès aux services de santé et d'éducation pour tous les immigrants illégaux⁷. En 1996, l'administration Clinton tente de contrôler plus strictement le flot d'immigrants sans-papiers. Le Congrès, majoritairement républicain, approuve alors le *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility* qui accroît les effectifs et le financement de la *border patrol*, accélère le rythme de la construction de sections de mur séparant les deux pays, augmente les amendes pour les passeurs et les employeurs d'immigrants sans-papiers et limite l'accès aux services publics pour la population immigrante dans le but de limiter le fardeau des payeurs de taxes américains.

Cette logique dans la façon d'aborder l'immigration mexicaine se poursuit jusqu'à la présidence de George W. Bush, ancien gouverneur du Texas qui réussit à gagner une partie du vote *latino*. S'il se montre favorable à une réforme importante des politiques migratoires, les attentats du 11 septembre 2001 viennent contrecarrer tout effort pour assouplir les règles permettant d'accéder à la citoyenneté. Le souci pour la sécurité nationale mène à une surveillance accrue de la frontière et, conséquemment, à une augmentation des arrestations d'immigrants clandestins. Pendant ses mandats, George W. Bush se fait toutefois critique du système migratoire qu'il qualifie d'obsolète. Maintenir tant d'immigrants, bons travailleurs, en situation d'illégalité lui semble contre-productif⁸. Il propose alors une réforme de l'immigration qui viserait à harmoniser les politiques en la matière aux besoins économiques et de main-d'œuvre du pays plutôt que de chercher à freiner à tout prix le flux migratoire. Ce changement de paradigme n'a pas pu être atteint pendant l'administration Bush, les propositions de réforme se voyant rejetées par un Congrès cherchant davantage à assurer un contrôle plus strict de la frontière.

La réforme que propose aujourd'hui le Sénat américain pourrait mener à cette transformation. Plusieurs mesures prévoient une meilleure adéquation du système d'immigration aux besoins économiques et technologiques des États-Unis⁹. Pour décourager l'immigration extra-légale, elle vise une fermeture quasi complète de la frontière et la fermeture du marché du travail clandestin en instaurant le système *E-Verify*¹⁰. Cette réforme offrirait une voie vers la citoyenneté à des millions d'immigrants subissant la précarité liée à leur statut aux États-Unis et, en facilitant à nouveau l'immigration temporaire et saisonnière, permettrait à un bastion significatif de travailleurs de bénéficier de la protection de la loi.

Une autre réforme avortée?

⁶ Environ 400 000 personnes immigraient, légalement et extra-légalement, en Californie à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Voir Joseph Nevins, *Operation Gatekeeper and...* p. 104-105.

⁷ En novembre 1997, la juge Mariana Pfaelzer déclare l'inconstitutionnalité de la Proposition 187. Voir Linda Newton, *Illegal, Alien, or Immigrant. The Politics of Immigration Reform*, New York, New York University Press, 2008, p. 56-57.

⁸ Rafael Fernandez de Castro et Roberta Clariond, « La reforma migratoria en Estados Unidos », dans Agustin Escobar et Susan F. Martin, *La gestión de la migración México-Estados Unidos. Un enfoque binacional*, México, SEGOB/INM, 2008, p. 211.

⁹ Refonte des programmes de travail saisonnier agricole et de travail saisonnier non qualifié, ainsi que création d'un programme visant à retenir les migrants les plus éduqués et formés aux États-Unis.

¹⁰ L'IRCA instaurait une loi permettait de sanctionner l'embauche d'immigrants illégaux; son application est demeurée problématique, les employeurs soutenant qu'ils n'avaient pas de moyens de vérifier l'authenticité des documents présentés par leurs employés. Le système *E-Verify* cherche à venir à bout de ce problème.

Alors qu'en juin les républicains et les démocrates réussissaient à formuler une réforme importante sur l'immigration, laissant espérer que les divisions partisans puissent s'estomper sur un sujet aussi délicat que celui-ci, la tournure que prennent les choses à la Chambre des Représentants rend moins optimiste.

John Boehner, républicain de l'Ohio et président de la Chambre des Représentants, martèle que son parti refuse d'entériner une réforme globale des politiques migratoires. Avant que toute réforme puisse être adoptée, les républicains insistent pour obtenir des confirmations d'une fermeture quasi complète de la frontière. De plus, bien qu'ils acceptent de discuter d'une manière d'octroyer la citoyenneté aux *dreamers*, c'est-à-dire à quelque 1,8 million de jeunes, ils se montrent réticents à élargir l'amnistie aux quelque 11 millions d'immigrants en situation irrégulière¹¹.

Certains qualifient de suicidaire l'entêtement républicain à ne donner un chemin vers la citoyenneté qu'à une minorité des immigrants se trouvant aux États-Unis sans statut légal. Les sondages effectués au cours des derniers mois sur ce sujet font état de la sympathie de la grande majorité de la population, démocrate et républicaine, pour une réforme migratoire de grande ampleur¹². Aux manifestations des *dreamers* se sont ajoutées les pressions de groupes évangéliques et catholiques, ainsi que de plusieurs entrepreneurs en faveur d'une réforme migratoire qui permettrait la naturalisation d'un grand nombre d'immigrants. Avant que le Congrès ne prenne congé pour le mois d'août, une centaine de donateurs importants du parti républicain ont fait parvenir une lettre aux Représentants de ce parti, les pressant de se ranger en faveur d'une réforme intégrale de l'immigration¹³.

Ce grand débat entourant la réforme migratoire pourrait se révéler crucial pour les élections législatives en 2014 et pour la campagne présidentielle de 2016. La victoire de George W. Bush en 2004 soulignait déjà l'importance croissante du vote *latino* dans la politique nationale¹⁴, ce qu'est par ailleurs venu confirmer la victoire de Barack Obama l'automne dernier. Le pari pourrait donc être risqué pour les républicains s'ils continuent à faire barrage à toute réforme migratoire significative et à empêcher un réaménagement durable des politiques d'immigration.

Pour en savoir plus

[s. a.]. « Postura republicana sobre la reforma migratoria da giro y avizora cambio ». *UnivisionUnicias* (24 juillet 2013). [En ligne]<http://www.univision.com/noticias/reforma-migratoria/postura-republicana-sobre-la-reforma-migratoria-da-giro-y-avizora-cambio>.

FRISBIE, Parker. « Illegal Migration from Mexico to the United States: A Longitudinal Analysis ». *International Migration Review*, vol. 9, n° 1 (1975), p. 3-13.

¹¹ « [Postura republicana sobre la reforma migratoria da giro y avizora cambio](http://www.univision.com/noticias/reforma-migratoria/postura-republicana-sobre-la-reforma-migratoria-da-giro-y-avizora-cambio) », *UnivisionUnicias*, 24 juillet 2013, en ligne.

¹² Andrew Rosenthal, « [On Immigration Reform: Let Them Stay](#) », *The New York Times*, 12 juillet 2013, en ligne.

¹³ Ashley Parker, « [Big Name G.O.P. Donors Urge Members of Congress to Back Immigration Overhaul](#) », *The New York Times*, 30 juillet 2013, en ligne.

¹⁴ En 2004, George W. Bush obtenait 44 % du vote *latino*, soit une augmentation de 10 % par rapport à l'élection de 2000, donnant ainsi au candidat républicain la marge nécessaire à sa réélection. Rafael Fernández de Castro et Roberta Clariond, « La reforma migratoria... », p. 212.

VÉZINA, Catherine. « Comment réparer un système brisé? Aperçu de la réforme migratoire aux États-Unis ». *HistoireEngagee.ca* (13 août 2013), [en ligne]. <http://histoireengagee.ca/?p=3568>.

ESCOBAR, Agustin et Susan F. MARTIN. *La gestión de la migración México-Estados Unidos. Un enfoque binacional*. México, SEGOB/INM, 2008, 398 p.

MASSEY, Douglas S. « Economía política de la migración: indocumentados en los Estados Unidos », *Séptima Sesión del Seminario Permanente de la Migración Internacional*, Colegio de la Frontera Norte, 23 septembre 2011. [En ligne]<http://www.youtube.com/watch?v=UCFyAF9tIDg>

NEVINS, Joseph. *Operation Gatekeeper and Beyond. The War on "Illegals" and the Remaking of the U.S.-Mexico Boundary*. New York, Routledge, 2010 (2002), 312 p.

NEWTON, Linda. *Illegal, Alien, or Immigrant. The Politics of Immigration Reform*. New York, New York University Press, 2008, 240 p.

PARKER, Ashley. « Big Name G.O.P. Donors Urge Members of Congress to Back Immigration Overhaul ». *The New York Times* (30 juillet 2013). [En ligne]http://www.nytimes.com/2013/07/31/us/politics/big-name-gop-donors-urge-members-of-congress-to-back-immigration-overhaul.html?emc=edit_tnt_20130730&tntemail0=y.

ROSENTHAL, Andrew. « On Immigration Reform: Let Them Stay ». *The New York Times* (12 juillet 2013). [En ligne]<http://takingnote.blogs.nytimes.com/2013/07/12/on-immigration-reform-let-them-stay/>.

ZOLBERG, Aristide R. *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*. Cambridge/New York, Harvard University Press/Russel Sage Foundation, 2005, 528 p.