États-Unis

Les initiatives récentes du pouvoir exécutif en matière d'immigration, face au blocage du Congrès

Catherine SAUVIAT *

Depuis les années 2000, la politique d'immigration aux États-Unis fait l'objet de débats intenses et de tentatives répétées de réformes, qui avortent toutes les unes après les autres, quel que soit le *leadership* présidentiel. George W. Bush a échoué à faire adopter par le Congrès au cours de son second mandat la réforme d'envergure qu'il appelait de ses vœux. Malgré la promesse électorale faite par Barack Obama lors de sa première campagne présidentielle en 2008 d'engager à son tour une réforme de ce type, le Congrès, de plus en plus divisé idéologiquement, n'est pas parvenu à se mettre d'accord sur un texte commun. En 2013, malgré l'adoption par le Sénat d'une proposition de loi de réforme globale de la politique d'immigration (Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act, ou S. 744), les deux chambres n'ont pu aboutir à un compromis recevable pour la Chambre des représentants, largement dominée par les républicains.

En réponse à l'incapacité du Congrès fédéral de légiférer sur cette question, plusieurs États et collectivités locales ont choisi de passer à l'initiative. Leur activité législative a nettement augmenté à partir de 2009, avec l'adoption de textes fortement répressifs guidés par une logique anti-immigrés pour certains, ou au contraire plus protecteurs pour d'autres. Face à cette situation, le Président Obama, qui entame son dernier mandat, a décidé d'utiliser son pouvoir exécutif pour contourner l'intransigeance des républicains et tenter d'apporter des solutions – provisoires et partielles – à un système d'immigration réputé « cassé » et inefficace par de nombreux acteurs. Les réactions des républicains ne se sont pas fait attendre. Ils ont cherché à contrer par tous les moyens en leur pouvoir les initiatives de l'exécutif, parvenant à bloquer temporairement la mise en œuvre de ces nouvelles mesures, dont la première phase devait initialement démarrer mi-février 2015. Jusqu'où iront-ils dans cette politique d'obstruction systématique à toute réforme de l'immigration fondée sur la régularisation des immigrés en situation irrégulière, fût-elle partielle et temporaire, sachant qu'ils pourraient s'aliéner ainsi le vote d'une majorité de l'électorat dans la perspective des présidentielles de 2016 ?

* Chercheure à l'IRES.

Un bref rappel des fondamentaux de la politique d'immigration américaine et de ses principales failles

Quatre principes majeurs dictent la politique d'immigration légale aux États-Unis : 1) le regroupement familial, qui constitue aujourd'hui encore le critère de sélection privilégié pour l'admission des candidats à l'immigration ; 2) les besoins en main-d'œuvre des employeurs ; 3) la protection des réfugiés et demandeurs d'asile et 4) la diversité des admissions par origine géographique, avec le maintien d'une limite par pays à 7 % du nombre d'admissions. Ces principes ont été codifiés dans une loi de 1965 (Immigration and Nationality Act), et n'ont pas été altérés depuis, malgré des tentatives de faire évoluer la législation en privilégiant davantage des critères économiques. Ils sont donc toujours au fondement de la politique d'immigration américaine, bien que la loi de 1965 ait été plusieurs fois révisée et amendée.

Les étrangers présents aux États-Unis sont enregistrés selon deux catégories : les immigrants et les non-immigrants. Les premiers sont ceux qui ont choisi de vivre aux États-Unis et ont obtenu à cette fin un statut légal (résident permanent, ou citoyen [1]). Les seconds sont ceux qui sont considérés comme venant aux États-Unis dans un but spécifique (loisirs, études, travail, affaires, etc.) et pour un temps déterminé : qu'ils soient touristes, étudiants étrangers, diplomates, ou titulaires d'un statut de « travailleurs invités », ils sont tenus, une fois la durée de leur visa expirée, soit de légaliser leur statut en faisant une demande de résident permanent, soit de quitter le pays.

Depuis les années 2000, la législation étasunienne en matière d'immigration permet en moyenne chaque année à un million d'étrangers d'obtenir le statut de résident permanent (dont plus de la moitié vivent déjà aux États-Unis, les nouvelles entrées étant minoritaires), et à près de 700 000 d'acquérir la citoyenneté (tableau 1). Aussi ouverte soit-elle comparée à d'autres législations nationales, notamment en Europe [2], elle ne suffit pas pour autant à répondre à la demande des candidats à l'immigration. Actuellement, 40,4 millions d'immigrants vivent aux États-Unis, soit 13 % de la population résidente. Plus de 18,0 millions d'entre eux sont des citoyens naturalisés, 11,0 millions ont un statut de résident permanent (*green card*) ou temporaire, et ceux en situation irrégulière sont estimés à 11,4 millions (soit 3,7 % de la population), dont la très grande majorité sont des actifs sur le marché du travail (8,3 millions, soit 75 % d'entre eux) [3]. Six États de la fédération concentrent 60 % de cette population, principalement originaire du Mexique et d'Amérique centrale [4] : parmi eux, la Californie et le Texas, frontaliers avec le Mexique, arrivent largement en tête.

1. Pour acquérir la citoyenneté américaine, il faut avoir résidé durant cinq ans sur le territoire étasunien, avoir une bonne maîtrise de l'anglais et une bonne connaissance de l'histoire et des institutions américaines et enfin, avoir un casier judiciaire vierge.
2. Les États-Unis attirent chaque année 20 % des migrants alors qu'ils ne comptent que pour moins de 5 % de la population mondiale, http://migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states.
3. Voir « Unauthorized Immigrants: Who They Are and What the Public Thinks », *The Pew Research Center*, January 15, 2015. Dans l'agriculture, le ministère du Travail estime que plus de la moitié des travailleurs sont en situation irrégulière, voire 70 % selon certains experts.
4. 58 % de cette population proviendrait du Mexique, 16 % du Guatemala, 3 % du Salvador et 2 % du Honduras, selon le Migration Policy Institute.

Tableau 1. Nombre d'étrangers ayant obtenu le statut de résident permanent ou de citoyen américain (2003-2012)

Personnes ayant obtenu le statut de résident permanent par grande cause et modalité d'admission										
Cause	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Familiale dont:	**490 082**	**632 170**	**649 085**	**802 577**	**689 820**	**716 244**	**747 413**	**691 003**	**688 089**	**680 799**
Regroupement	158 796	214 355	212 970	222 229	194 900	227 761	211 859	214 589	234 931	202 019
Parents de citoyens américains	331 286	417 815	436 115	580 348	494 920	488 483	535 554	476 414	453 158	478 780
Économique	**81 714**	**155 317**	**246 865**	**159 075**	**161 733**	**164 741**	**140 903**	**148 343**	**139 339**	**143 998**
Diversité	**46 335**	**50 084**	**46 234**	**44 471**	**42 127**	**41 761**	**47 879**	**49 763**	**50 103**	**40 320**
Réfugiés	**34 362**	**61 013**	**112 676**	**99 609**	**54 942**	**90 030**	**118 836**	**92 741**	**113 045**	**105 528**
Demandeurs d'asile	**10 402**	**10 217**	**30 286**	**116 845**	**81 183**	**76 362**	**58 532**	**43 550**	**55 415**	**45 086**
Autres	40 647	49 082	37 111	43 552	22 610	17 988	17 255	17 225	16 049	15 900
Modalité										
Changement de statut	**345 209**	**583 921**	**738 302**	**819 248**	**621 047**	**640 568**	**667 776**	**566 576**	**580 092**	**547 559**
Nouvelles arrivées	**358 333**	**373 962**	**383 955**	**446 881**	**431 368**	**466 558**	**463 042**	**476 049**	**481 948**	**484 072**
Total	***703 542***	***957 883***	***1 122 257***	***1 266 129***	***1 052 415***	***1 107 126***	***1 130 818***	***1 042 625***	***1 062 040***	***1 031 631***
Personnes ayant acquis la citoyenneté										
Total	***462 435***	***537 151***	***604 280***	***702 589***	***660 477***	***1 046 539***	***743 715***	***619 913***	***694 193***	***757 434***

Source : Year Book of Immigration Statistics.

La politique étasunienne de gestion des flux migratoires et de traitement des immigrés sur le territoire a conduit à plusieurs impasses. Elle est d'une part incapable d'enrayer la croissance du nombre d'étrangers en situation irrégulière, un objectif rendu plus sensible depuis les attentats du 11 septembre 2001 et les préoccupations de sécurité nationale qui en ont découlé. La loi de 1986, dernière réforme d'envergure promulguée par Ronald Reagan, avait abouti à régulariser 2,7 millions d'immigrés (soit les trois quarts de la population en situation irrégulière éligible à l'époque), moyennant le renforcement du contrôle de l'immigration aux frontières. Mais en 2007, juste avant la « grande récession », ce nombre avait atteint un nouveau pic de 12 millions. Cette population est très vulnérable au renforcement des contrôles aux frontières et sur les lieux de travail et à l'application de plus en plus ferme des lois sur l'immigration opérée par George W. Bush durant son second mandat et poursuivie, voire accentuée, par le gouvernement Obama (Slama, 2013 ; Juarez, 2015). Cette politique de plus en plus répressive a engendré à la fois un climat de peur chez les immigrés et ravivé un sentiment d'hostilité de la population américaine vis-à-vis d'eux (Cohen, 2012).

D'autre part, l'état actuel de la législation ne permet pas de répondre à la demande des candidats à l'immigration, dont le nombre est nettement supérieur aux plafonds, provoquant des goulots d'étranglement et des délais d'attente considérables pour acquérir un statut de citoyen [1] ou de résident permanent. Un migrant entré légalement aux États-Unis et souhaitant y faire venir son épouse et/ou ses enfants mineurs *via* l'obtention d'un visa de séjour permanent doit aujourd'hui attendre plusieurs années pour réaliser son vœu, même si aucun plafond ne limite ce type d'immigration. Ceux qui sont venus avec des visas temporaires de travail qu'ils souhaitent voir transformer en visas permanents sont également confrontés à d'importants délais d'attente [2].

S'il y a un consensus à peu près général sur le fait que la politique d'immigration a besoin d'être profondément refondée, la manière de le faire suscite de nombreuses controverses. Depuis 1986 et la dernière grande réforme de l'immigration (Immigration Reform and Control Act ou IRCA), il n'y a pas eu d'avancée législative majeure en la matière. Pourtant, les principaux enjeux du débat aujourd'hui n'ont pas changé de nature : ils se cristallisent toujours autour du niveau jugé « acceptable » d'immigrants temporaires et permanents, des critères de sélection à privilégier pour leur admission aux États-Unis (regroupement familial *versus* travail, etc.) et des moyens appropriés pour faire appliquer les lois existantes, notamment en matière d'immigration illégale. Ils ont en revanche changé d'échelle, avec une population en situation irrégulière estimée aujourd'hui près de trois fois plus nombreuse qu'en 1986 et des besoins accrus en main-d'œuvre étrangère, faiblement comme hautement qualifiée, réclamés à cor et à cri par les employeurs du secteur agricole, de la

1. F. Zakaria, « A Legal Immigrant's Plea for Understanding », *The Washington Post*, November 27, 2014.
2. Plus de 4 millions d'entre eux seraient en attente depuis des années, voire des décennies, d'un statut de résident permanent (*green card)*.

construction, de l'hôtellerie-restauration ou des industries les plus « *high tech* » [1].

Les tentatives avortées de réformes depuis le milieu des années 2000

Au cours des années 2000, plusieurs débats législatifs sur l'immigration ont fait rage au sein des deux chambres du Congrès, nourris par la montée des thèses néo-nativistes [2] depuis les années 1990 et la « racialisation » des problématiques migratoires, dont les Mexicains et plus largement les « latinos » sont particulièrement victimes (Lacorne, 1997 ; Cohen, 2012). Une nouvelle tentative de réforme globale visant à régulariser les étrangers en situation irrégulière, à augmenter le nombre de résidents permanents de même qu'à répondre aux besoins des intérêts « *pro-business* » en privilégiant l'immigration de travail n'a pu trouver d'issue. Elle a été défaite par la droite néo-nativiste, une coalition influente composée de représentants législatifs au niveau fédéral et de certains États du Sud (Arizona, Oklahoma, Géorgie et Mississipi), de figures politiques de la droite extrême, ainsi que de différents *lobbies*, *think tanks* et médias (Cohen, 2012) alors qu'elle avait les faveurs du président George W. Bush (Sauviat, 2006, 2007). Cette résistance de la politique d'immigration aux réformes apparaît largement indépendante des conjonctures économiques et de l'état de l'opinion publique (Guidecoq, 2012).

Cependant, les attentats du 11 septembre 2001 et la création en 2002 du ministère de la Sécurité intérieure (Department of Homeland Security), qui a ravi au ministère de la Justice la tutelle des questions migratoires, ont modifié la nature du débat. Ils ont contribué à une perception de plus en plus hostile de l'immigration, et des risques que ferait peser l'immigration illégale sur la sécurité nationale. En conséquence, les initiatives législatives fédérales et de l'exécutif ont pris, à partir de 2006, un tour largement répressif. Elles ont entraîné une criminalisation des immigrés en situation irrégulière, fondée sur un durcissement du contrôle sur les lieux de travail et un renforcement de la surveillance à la frontière américano-mexicaine *via* la construction d'un mur de plus de 1 000 kilomètres de long après l'adoption par le Congrès du Secure Fence Act en 2006 (Cohen, 2012). En réaction, des millions d'immigrants ont battu le pavé des grandes villes américaines aux côtés des syndicats et de différentes églises, revendiquant la régularisation de l'ensemble des immigrés en situation irrégulière.

L'arrivée d'Obama à la présidence en janvier 2009 a suscité à nouveau des espoirs dans ce sens, de même que l'accord entre les deux confédérations syndicales en faveur d'une grande réforme

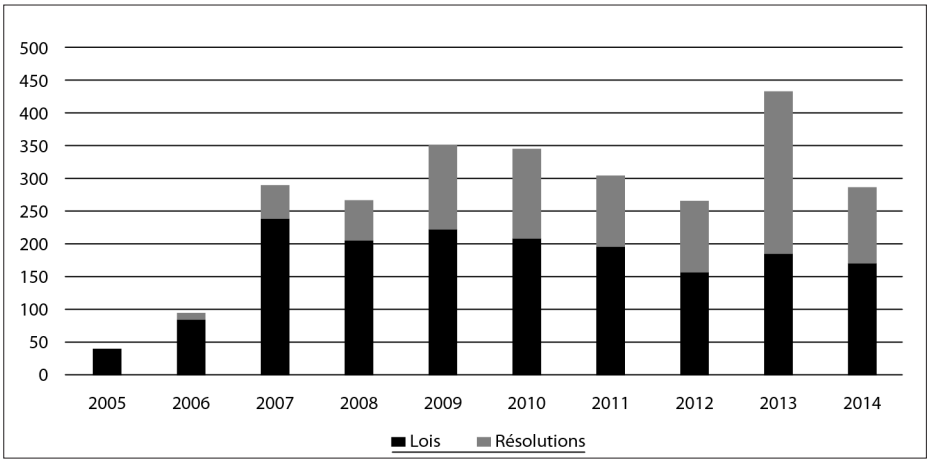
1. Ainsi, les demandes de visas concernant le programme H1-B, plafonné annuellement à 85 000 visas (65 000 visas accordés à des étrangers dotés des diplômes universitaires ou des compétences professionnelles requises en ingéniérie et informatique + 20 000 visas accordés à des étrangers diplômés des universités étasuniennes), dépassent largement le quota admis. En 2015, l'administration a reçu 233 000 demandes et le plafond était atteint dès la première semaine d'ouverture des candidatures, qui se fait chaque année à partir du 1er avril. Dans ce contexte, les entreprises des secteurs « *high tech* » exercent un *lobbying* intense pour élever ce plafond, ce qu'elles étaient parvenues à obtenir lors de l'adoption de la proposition de loi adoptée par le Sénat en 2013, mais qui n'a finalement pas abouti (encadré 2).
2. Les néo-nativistes sont les héritiers des nativistes de la fin du XIXe siècle et des années 1920, pour qui la « race » des nouveaux immigrants est devenue un « problème », car ils sont considérés comme appartenant à des peuples inférieurs et inassimilables.

de l'immigration (American Federation of Labour-Congress of Industrial Organisations – AFL-CIO et Change To Win – CTW), rendu possible après le tournant historique opéré par l'AFL-CIO en 2000 sur cette question (encadré 1).

Cependant, ces espoirs ont vite été déçus par la relative timidité du Président lors de la première année d'exécution de son mandat, par sa politique de renforcement du contrôle aux frontières et sur les lieux de travail et de nette accélération des expulsions [1], par l'échec d'une énième initiative législative visant à accorder un statut légal aux enfants nés de parents en situation irrégulière (Development, Relief and Education for Alien Minors Act ou Dream Act [2]). Face à cette situation, les États ne sont pas restés inactifs (graphique 1).

Certains n'ont pas hésité à mettre en place des législations fortement répressives. En 2010 par exemple, l'État de l'Arizona, frontalier du Mexique et principale porte d'entrée de l'immigration illégale aux États-Unis, a fait de la présence d'immigrants en situation irrégulière un crime d'État. Cette initiative législative (SB 1070) autorise la police à vérifier l'identité de personnes jugées suspectes au regard de leur statut d'immigrant, de même que la fermeture

Graphique 1. Nombre de lois et de résolutions promulguées par les États en matière d'immigration (2005-2014)



Note : Les résolutions n'ont pas force de loi, ce sont des déclarations d'intention.
Source : d'après les données de la National Conference of State Legislatures.

1. Presque autant d'étrangers ont été expulsés durant les cinq premières années du gouvernement Obama (1,9 million en tout) que durant les deux mandats complets (soit huit années) de George W. Bush (2 millions), voir Rosenblum, Meissner (2014). En 2013, il y a eu 438 000 expulsions d'étrangers opérées par le Department of Home Security (DHS) (contre 202 842 en 2004) : 72 % concernaient des Mexicains, 11 % des Guatemaltèques, 8,3 % et 4,8 % des citoyens du Honduras et du Salvador, d'après J. Simanski, « Immigration Enforcement Actions: 2013 Annual Report », DHS Office of Immigration Statistics, September 2014.
2. Quelles que soient les variantes de Dream Act ayant été proposées au Congrès depuis 2001, elles auraient eu toutes pour effet d'accorder un statut de résident permanent à un groupe restreint d'immigrés en situation irrégulière, les jeunes désireux de poursuivre des études supérieures ou d'entrer dans l'armée.

Encadré 1

Les deux centrales syndicales et l'immigration

Change To Win (CTW) est créée en 2005 par des syndicats en dissidence avec la stratégie de l'AFL-CIO. La centrale ne compte plus aujourd'hui que trois syndicats affiliés, qui représentent 3,2 millions de membres au total : le syndicat des camionneurs, les Teamsters (IBT), celui des travailleurs des services (SEIU) et des travailleurs agricoles (UFW). Le SEIU et l'UFW syndiquent de nombreux travailleurs immigrés, ce qui explique que CTW leur ait toujours été très favorable, contrairement à sa rivale, l'AFL-CIO. Cette dernière, qui représente aujourd'hui 12,5 millions de membres et 52 syndicats affiliés, est en effet restée pendant longtemps hostile aux travailleurs étrangers en situation irrégulière et à leur régularisation, parce qu'elle les considérait comme une entrave, voire une menace au développement du syndicalisme. Ainsi, l'AFL-CIO s'était vivement opposée à la proposition de George W. Bush qui prévoyait d'étendre le programme de travailleurs « invités » (titulaires de visas temporaires), à cause de leur soumission aux employeurs du fait de leur statut de main-d'œuvre captive, une situation peu propice aux postures revendicatives, et de leur responsabilité (réelle ou supposée) dans l'abaissement des normes salariales et des conditions de travail de l'ensemble des travailleurs américains.

Cette position était difficilement tenable à terme, dans un contexte de baisse continue du nombre de syndiqués. C'est pourquoi elle a été révisée en 2000 par le conseil exécutif de l'AFL-CIO, qui a demandé la régularisation des travailleurs en situation irrégulière et leur accès à la citoyenneté. Ce revirement a été le résultat d'années de pressions en interne de syndicats représentant les travailleurs des services sur les autres syndicats, dont un grand nombre d'adhérents étaient des « latinos », qui pensaient que les employeurs tiraient profit de ces travailleurs étrangers en les dépossédant de leurs droits, ou en les maintenant dans une position particulièrement vulnérable pour réclamer ces droits (menace de dénonciation aux services de l'immigration).

L'AFL-CIO a donc fini par reconnaître la lutte des travailleurs en situation irrégulière, faisant de leur cause celle de la centrale. Ce revirement s'explique sans doute aussi par la reconnaissance des changements intervenus dans la démographie syndicale. Les syndicats les plus dynamiques sont ceux des secteurs des services (SEIU), alimentés par les adhésions d'immigrants d'origine hispanique principalement. Toutefois, la centrale, par la voix de son président, Richard Trumka, a réaffirmé récemment son hostilité à toute proposition d'expansion des programmes de visas temporaires, qui n'offriraient pas à leurs bénéficiaires des garanties en termes de mobilité, ou d'accès au statut de résident permanent, visant à les rendre moins dépendants vis-à-vis de leur employeur[1].

1. « Testimony of Richard L. Trumka, President AFL-CIO », Hearing on the « Immigration Reforms Needed to Protect Skilled American Workers » Before the Senate Judiciary Committee, March 17, 2015.

d'entreprises employant des étrangers en situation irrégulière, etc. Elle a fait rapidement des émules dans d'autres États (Alabama, Géorgie, Indiana, Caroline du Sud et Utah) [1]. En revanche, les États ou les villes de vieille tradition manufacturière (celles de l'ancienne « Rustbelt » notamment) dont la démographie est déclinante cherchent au contraire à attirer une population immigrée par des mesures facilitant leur intégration [2], plutôt qu'à la réprimer.

En 2013, le Congrès s'est avéré une fois de plus incapable de se mettre d'accord sur les grandes lignes d'une réforme, malgré les avancées dans les positionnements des différents acteurs, notamment l'accord historique intervenu entre l'AFL-CIO, le SEIU et l'US Chamber of Commerce, émanation du patronat étasunien, en faveur de la création d'un nouveau programme de visas temporaires pour les travailleurs faiblement qualifiés des secteurs de l'hôtellerie, du gardiennage, etc. Alors que démocrates et républicains du Sénat étaient prêts à une révision majeure de la politique d'immigration en adoptant le 27 juin 2013 à une large majorité (68 voix pour, 32 contre) le Border Security, Economic Opportunity and Immigration Modernization Act, la Chambre des représentants bloquait l'initiative parlementaire. Ce faisant, elle mettait fin à l'espoir et à la promesse d'Obama de parvenir à une réforme visant à répondre aux impasses de la politique d'immigration.

La proposition sénatoriale consistait dans ses grandes lignes à régulariser une grande partie des immigrés en situation irrégulière, à favoriser l'immigration de travail (qualifiée et non qualifiée) tout en renforçant les protections pour les travailleurs concernés et à restreindre l'immigration familiale sous contrainte d'un renforcement des contrôles aux frontières et sur les lieux de travail (Slama, 2013) (encadré 2).

Les dernières initiatives d'Obama, entravées par les républicains

Devant l'impossibilité de faire adopter par le Congrès une réforme en profondeur de la politique d'immigration et le risque d'une balkanisation accrue de la politique d'immigration face à la multiplication des initiatives législatives des États et collectivités publiques, le Président Obama s'est décidé à agir. À l'automne 2014, il a pris plusieurs mesures par décret destinées à modifier temporairement certains aspects les plus critiques de cette politique, en particulier la très grande vulnérabilité des jeunes et de leurs parents en situation irrégulière. Les plus controversées de ces mesures concernent deux programmes destinés à protéger temporairement 5 millions d'immigrés dans cette situation, dont l'un déjà existant mais voué à être élargi.

Le Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA), en vigueur depuis juin 2012, accorde à des jeunes adultes, entrés illégalement aux États-Unis avant l'âge de 16 ans, un permis de travail de deux ans renouvelable et une protection de même durée contre le risque d'expulsion, à condition qu'ils aient moins de 31 ans et aient résidé cinq ans au moins

1. Deux ans après, cette loi a été invalidée en grande partie par la Cour suprême. Cette dernière a cependant conservé l'article autorisant la police à effectuer des contrôles d'identité à partir d'un « soupçon raisonnable », encourageant ainsi des actes possibles de profilage racial ou de contrôle au faciès.
2. Voir « Rolling Out the Welcome Mat », *The Economist*, February 7th, 2015, p. 36.

sur le sol étasunien [1]. En novembre 2014, le Président Obama a annoncé un élargissement de ce programme, y incluant également des individus entrés illégalement avant 2010, éliminant la limite d'âge de 31 ans, et allongeant la période de renouvellement du statut (trois ans au lieu de deux). À cette occasion, il prenait aussi l'initiative d'un nouveau programme, le Deferred Action for Parents of American and Lawful Permanent Residents (DAPA), cette fois en direction des parents des bénéficiaires du DACA. Il s'agit donc d'une série de mesures visant un double objectif : 1) protéger temporairement les parents entrés illégalement, dont les enfants ont obtenu le statut de citoyen américain ou de résident permanent, du risque d'expulsion (à condition qu'ils aient passé au moins cinq ans aux États-Unis) ; 2) leur accorder un permis de travail valable trois ans, avec un numéro de Sécurité sociale [2]. En conséquence, ces personnes deviennent éligibles au crédit d'impôt pour les personnes à bas revenus (Earning Income Tax Credit) sur la base rétroactive de leurs trois dernières années de revenu selon les règles en vigueur dans l'administration fiscale américaine.

Le Migration Policy Institute a estimé à 5,2 millions d'individus le nombre de ceux potentiellement éligibles à ces deux programmes, qui visent au total 46 % de la population immigrée en situation irrégulière aux États-Unis (tableau 2).

Parmi les autres mesures prévues par le DAPA, mais moins reprises par la presse, figurent : le durcissement du contrôle à la frontière américano-mexicaine et de la politique d'expulsion, afin de limiter l'immigration illégale et de donner ainsi des gages aux républicains ; la facilitation du processus d'acquisition de la citoyenneté américaine ainsi que du recours par les employeurs à des travailleurs étrangers hautement qualifiés [3]. Suite à ces annonces, le gouvernement a fait un nouveau geste en direction des employeurs des secteurs « *high tech* » en décidant d'accorder des permis de travail aux conjointes (cas le plus fréquent) des travailleurs hautement qualifiés, titulaires de visas temporaires de type H1-B [4] et en voie d'obtenir un statut de résident permanent. Ces dernières,

Tableau 2. La population éligible aux récentes mesures d'Obama en matière d'immigration

DAPA	DACA 2012	Extension DACA 2014	Total DACA	DAPA +DACA	Population en situation irrégulière
3 712 000	1 198 000	292 000	1 489 000	5 202 000	11 403 000

Source : Migration Policy Institute.

1. Le centre de recherche PEW a estimé que 950 000 personnes étaient immédiatement éligibles à ce nouveau programme, qui suppose d'acquitter 465 dollars par demandeur. À fin 2014, les services d'immigration américains avaient accordé ce statut à 642 685 personnes selon les données des services d'immigration.
2. La carte de Sécurité sociale fait office de pièce d'identité aux États-Unis (en l'absence de carte d'identité) ; elle est indispensable pour se faire embaucher.
3. Pour une analyse détaillée des actions et mesures entreprises par Barack Obama, voir Manuel (2014).
4. Il s'agit principalement de travailleurs de l'informatique venant d'Inde ou de Chine (Sauviat, 2003).

Encadré 2

Le Border Security, Economic Opportunity and Immigration Modernization Act (S. 744) adopté par le Sénat en 2013

Les immigrants en situation irrégulière

- Les jeunes étrangers arrivés aux États-Unis avant le 31 décembre 2011 et âgés de moins de 15 ans pourront obtenir la « *green card* » en cinq ans, puis faire par la suite une demande de citoyenneté ;

- les travailleurs agricoles pourront obtenir leur *green card* en cinq ou sept ans ;

- les autres : après un délai de cinq mois, les immigrés en situation irrégulière pourront obtenir un statut provisoire du ministère de la Sécurité intérieure, à condition qu'ils soient arrivés avant le 31 décembre 2011, qu'ils n'aient pas commis de crime et qu'ils aient payé une amende de 500 dollars ainsi que les impôts dus depuis leur arrivée aux États-Unis. Ils devront renouveler ce statut provisoire au bout de six ans et payer à nouveau 500 dollars. Après dix ans, ils pourront obtenir la « *green card* » et un statut de résident permanent s'ils ont acquitté leurs impôts et payé 1 000 dollars d'amende, maintenu leur présence aux États-Unis et appris l'anglais.

Les futurs immigrants

- Les visas au mérite : les candidats à l'immigration se verront attribuer des points en fonction de leur niveau d'éducation, leur situation d'emploi, leur durée de résidence aux États-Unis, etc. Entre 120 000 et 250 000 visas seront disponibles chaque année sous ce programme établi pour des immigrants talentueux. Les 55 000 visas annuels attribués *via* la loterie seront éliminés ;

- les visas familiaux : la proposition de loi restreindra l'immigration familiale à la famille immédiate : épouse, enfants adultes non mariés et enfants mariés et ayant fait la demande avant 31 ans. Mais en revanche, les frères et sœurs ne seront plus éligibles aux visas familiaux ni les enfants de plus de 31 ans ;

- les étudiants étrangers diplômés de l'université en sciences, maths, etc. : ils seront éligibles à la *green card* ;

- les entrepreneurs étrangers : un programme de visa sera créé pour les étrangers désireux de venir aux États-Unis pour y fonder leur *start-up* ;

- les étrangers dotés de compétences rares : un nombre illimité de « *green cards* » sera réservé aux individus possédant des compétences exceptionnelles dans les domaines de l'art, des sciences, de la recherche, des affaires ou du sport ;

- les travailleurs étrangers très qualifiés : le plafond du programme H1-B passera de 65 000 à 115 000 (voire 180 000 sous certaines conditions économiques) et 20 000 visas de court terme seront rendus disponibles pour les travailleurs étrangers diplômés des universités américaines ;

- les travailleurs étrangers dans le secteur agricole : un nouveau programme de visas autorisera la venue aux États-Unis de 112 000 de ces travailleurs dont la durée de séjour sera limitée à trois ans renouvelable ;

▪▪▪

- les travailleurs étrangers à bas salaire : un nouveau programme de visa (W) sera également créé pour les travailleurs étrangers faiblement qualifiés de certains secteurs des services et de la construction. 22 000 visas pourront être émis la première année, jusqu'à un maximum de 220 000 par la suite selon les besoins en main-d'œuvre. Ces travailleurs pourront faire une demande afin d'obtenir un statut de résident permanent.

Le renforcement du contrôle aux frontières

Six mois après la promulgation de la loi, le ministère de la Sécurité intérieure devra tout mettre en œuvre (usage de drones, personnel supplémentaire) pour sécuriser à 100 % la frontière avec le Mexique et reconduire à la frontière 90 % de ceux qui auront tenté de l'enfreindre illégalement. Si ces objectifs n'étaient pas atteints dans les cinq ans suivant la loi, une commission de la frontière sud sera établie avec les gouverneurs des États concernés afin de trouver des solutions pour y remédier. 3 500 agents des douanes supplémentaires y seront affectés. La Garde nationale sera chargée de construire des murs et des *checkpoints*.

Le renforcement du contrôle des employeurs

D'ici les quatre années suivant la promulgation de la loi, tous les employeurs devront avoir mis en œuvre le programme E-Verify, visant à contrôler électroniquement le statut de leurs salariés.

le plus souvent dotées d'un niveau d'éducation et de qualification élevé, attendent souvent de nombreuses années avant d'être autorisées à travailler.

Ces initiatives de l'exécutif fédéral ont été saluées par l'AFL-CIO et les quatre syndicats membres de la centrale CTW [1], même si Richard Trumka, le président de l'AFL-CIO, a réaffirmé à cette occasion sa crainte des concessions octroyées par Obama aux employeurs en matière d'extension des visas temporaires. En revanche, elles ont non seulement provoqué l'ire des républicains mais ont été de surcroît contestées pour abus d'autorité présidentielle. Elles ont ainsi conduit 26 États de la fédération, le Texas en tête, à introduire une action en justice pour violation de la Constitution (le devoir de faire appliquer les lois) et pour imputation d'une nouvelle charge financière aux budgets des États. Le jugement rendu mi-février par un juge d'une cour de district fédéral a entraîné la suspension momentanée de la mise en œuvre de ces programmes, qui devait se dérouler en deux phases : à partir du 18 février 2015 pour les bénéficiaires de l'élargissement du DACA, et à partir du 19 mai 2015 pour les parents éligibles au DAPA [2]. Le recours introduit par l'administration Obama contre ce jugement a finalement été rejeté par une cour d'appel fédérale fin mai 2015, risquant de différer de plusieurs mois, voire durablement, l'application de ces mesures.

1. Le syndicat des camionneurs (IBT), des travailleurs des services (SEIU), du commerce (UFCW) et des travailleurs agricoles (UFW).
2. L'administration Obama a fait appel de ce jugement début mars 2015.

Les républicains ont menacé également de ne pas adopter le budget du ministère de la Sécurité intérieure, dont ils avaient choisi à dessein en septembre 2014 d'en faire l'objet d'un vote séparé du reste du budget, au risque de provoquer la fermeture partielle des services d'immigration (« *shutdown* »). Ils conditionnaient leur vote à l'annulation des mesures prises par l'exécutif en faveur des travailleurs en situation irrégulière.

Finalement, cette menace a été levée par un vote de la Chambre des représentants le 3 mars 2015 grâce à son président républicain, John Boehner. Celui-ci a dû en effet se résoudre à faire alliance avec des démocrates pour voter l'adoption de ce budget sans condition, afin d'éviter l'impopularité d'une telle action, y compris à l'intérieur de son propre parti. Un sondage réalisé fin 2014 par un organisme indépendant (Public Religion Research Institute) auprès de 50 000 personnes montre en effet qu'une majorité de voix se dégage sans exception en faveur de la régularisation des immigrés en situation irrégulière dans les 50 États de la fédération. Plus des trois quarts des personnes interrogées sont d'accord pour leur accorder soit la citoyenneté (60 %), soit un statut de résident permanent sous conditions (17 %).

Conclusion

L'incapacité du système politique fédéral américain à définir depuis plusieurs décennies les grandes lignes d'une réforme stable et durable de l'immigration a laissé la place dans les années 2000 à la mise en œuvre et à l'affirmation de politiques à dominante répressive, parfois impulsées au niveau des États fédérés, voire des collectivités locales. Dans ce contexte, les initiatives tardives du Président Obama en matière d'immigration constituent sans nul doute un tournant, lequel paraît cependant remis en cause durablement par la bataille judiciaire en cours. Quelle que soit son évolution, c'est au Congrès qu'il appartiendra de mettre en œuvre les transformations majeures de la politique d'immigration américaine, et notamment de sortir de la précarité économique et sociale ces millions d'immigrés en situation irrégulière. Or les conditions politiques d'une telle réforme sont loin d'être réunies. Le camp républicain reste lui-même très divisé, entre les plus conservateurs d'un côté, prêts à n'importe quelle manœuvre pour bloquer toute initiative législative, et ceux qui défendent les intérêts des milieux d'affaire et qui cherchent au contraire à construire une vaste coalition nationale.

Les deux dernières élections présidentielles ont montré que les hispaniques étaient devenus une force électorale montante, voire incontournable avec 8 % des votants [1]. Dès lors, le refus obstiné d'une partie des républicains d'envisager une quelconque régularisation des immigrés en situation irrégulière présente un risque électoral non négligeable pour le Grand Old Party. Pour autant, la probabilité d'une réforme majeure de la politique d'immigration avant les élections de 2016 reste faible, tant la difficulté à établir des coalitions stables sur cette question est grande.

1. Barack Obama a remporté 67 % du vote « latino » lors de sa première élection en 2008, et 71 % lors de sa réélection en 2012.

Sources :

Cohen J. (2012), *À la poursuite des Illégaux – Politiques et mouvements anti-immigrés aux États-Unis*, Bellecombe en Bauges, Éditions du Croquant.

Guidecoq S. (2012), *L'économie politique du système d'immigration américain : une analyse des échecs des réformes de la politique d'immigration des États-Unis, 1994-2010,* Thèse de doctorat en Sciences économiques, Université de Grenoble, 20 janvier.

Juarez M. (2015), « Under Siege : Mexican Immigrant Women in the United States », dans Dossier « Femmes au travail dans les Amériques », Presses universitaires de Provence, à paraître.

Lacorne D. (1997), *La crise de l'identité américaine – Du melting-pot au multiculturalisme*, Paris, Fayard.

Manuel K. (2014), « The Obama's Administration's November 2014 Immigration Initiatives: Questions and Answers », *CRS Report*, November 24.

Rosenblum M.R., Meissner D. (with Bergeron C., Hipsman F.) (2014), *The Deportation Dilemma : Reconciling Tough and Human Enforcement*, Migration Policy Institute, April.

Sauviat C. (2003), « États-Unis : une politique sélective de l'immigration dominée par les enjeux économiques », *Chronique internationale de l'IRE*S, n° 84, septembre, p. 48-62.

Sauviat C. (2006), « États-Unis : la réforme de la loi sur l'immigration : un compromis politique ardu », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 100, mai, p. 57-67.

Sauviat C. (2007), « États-Unis : L'échec d'une réforme majeure du système d'immigration », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 108, septembre, p. 61-69.

Slama S. (2013), « Régularisation sous condition aux États-Unis », *Plein Droit*, n° 98, p. 32-35.

Presse : *Wall Street Journal*, *New York Times, Washington Post*, *Business Week*, *The Economist*.