UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Sciences économiques**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Simon GUIDECOQ

Thèse dirigée par Michel ROCCA

Préparée au sein du **Centre de Recherche en Economie de Grenoble**
dans **l'École Doctorale de Sciences économiques**

L'économie politique du système d'immigration américain : une analyse des échecs des réformes de la politique d'immigration des Etats-Unis, 1994-2010

Thèse soutenue publiquement devant le jury composé de :

M. Thierry KIRAT
Directeur de recherches (CNRS), Université Paris-Dauphine, Institut de Recherche Interdidisciplinaire en Sciences Sociales (Rapporteur)

M. El Mouhoub MOUHOUD
Professeur en sciences économiques, Université Paris-Dauphine, Laboratoire d'Economie de Dauphine (Rapporteur)

M. David KHOUDOUR-CASTERAS
Economiste, Centre de Développement de l'Organisation pour le Développement et la Coopération Economique (Suffragant)

Mme. Catherine DE WENDEN
Directeur de recherches (CNRS), Institut d'Etudes Politiques de Paris, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (Présidente du jury)

M. Michel ROCCA
Maitre de conférences en sciences économiques, Université Grenoble 2, Centre de Recherche en Economie de Grenoble (Directeur de thèse)

UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Sciences économiques**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Simon GUIDECOQ

Thèse dirigée par Michel ROCCA

Préparée au sein du **Centre de Recherche en Economie de Grenoble**
dans **l'École Doctorale de Sciences économiques**

L'économie politique du système d'immigration américain : une analyse des échecs des réformes de la politique d'immigration des Etats-Unis, 1994-2010

Thèse soutenue publiquement devant le jury composé de :

M. Thierry KIRAT
Directeur de recherches (CNRS), Université Paris-Dauphine, Institut de Recherche Interdidisciplinaire en Sciences Sociales (Rapporteur)

M. El Mouhoub MOUHOUD
Professeur en sciences économiques, Université Paris-Dauphine, Laboratoire d'Economie de Dauphine (Rapporteur)

M. David KHOUDOUR-CASTERAS
Economiste, Centre de Développement de l'Organisation pour le Développement et la Coopération Economique (Suffragant)

Mme. Catherine DE WENDEN
Directeur de recherches (CNRS), Institut d'Etudes Politiques de Paris, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (Présidente du jury)

M. Michel ROCCA
Maitre de conférences en sciences économiques, Université Grenoble 2, Centre de Recherche en Economie de Grenoble (Directeur de thèse)

La faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

Un manuscrit de thèse est la synthèse d'un travail de recherche, certes individuel, mais dont l'accomplissement est tributaire de l'aide et du soutien apportés au cours de son élaboration. Je tiens donc tout d'abord à remercier l'ensemble des membres du LEPII et du CREG, les deux centres de recherche avec lesquels j'ai collaboré pour mener mon projet de doctorat à son terme. J'adresse en particulier mes remerciements à Mahfoud Boudis pour son aide dans le choix des méthodes de traitement des données analysées dans cette thèse, à Catherine Ciesla pour son aide apportée lors de la collecte d'ouvrages sur mon thème de recherche et sa veille bibliographique, à Catherine Figuière et à Cédric Clastres pour leurs commentaires sur plusieurs premières versions de mes travaux ainsi qu'à Eric Quétaud pour son aide informatique. Danielle Landais m'a chaleureusement accueilli et a veillé à ce que je bénéficie des conditions matérielles les plus profitables à la menée de mes recherches. Valérie Saint-Jean et les directeurs de l'école doctorale Michel Vigezzi et Michel Trommetter m'ont accompagné dans le choix de formations et la mise en place de plusieurs séminaires. Je remercie aussi David Khoudour-Castéras, Thierry Kirat, El Mouhoub Mouhoud et Catherine de Wenden pour avoir accepté de s'intéresser à mes travaux et de participer à leur évaluation.

L'atmosphère d'émulation entre membres doctorants des laboratoires de sciences économiques de Grenoble a grandement contribué au caractère positif de cette première expérience de recherche universitaire. J'adresse en particulier mes remerciements à mes deux collègues de bureau et amies, Marie Coiffard et Pauline Lacour, tant pour leurs nombreuses qualités personnelles que pour leur apport scientifique à mes recherches. Je remercie aussi Lina Maria Ruiz Gomez pour ses conseils méthodologiques et ses *arepas*, ainsi que Nuno Bento, Jenny Danna, Olga Garanina, Pierrick Martin, Fabien Labondance et Rémi Stéllian.

J'ai fortement bénéficié dans la conduite de mon projet de la possibilité de séjourner aux Etats-Unis. Je remercie donc l'Université de Californie à Los Angeles pour m'avoir donné accès à ses ressources pendant ma seconde année de thèse, et Abel Valenzuela Jr. pour avoir accepté de m'héberger dans son laboratoire, le *Center for the Study of Urban Poverty*, et m'avoir intégré dans son programme de recherche sur les conditions de travail dans les garages de lavage automobile du comté de Los Angeles. Je remercie Eleuteria Hernandez pour avoir décisivement contribué à l'organisation de ce séjour, Vy Hoang pour son aide dans mon installation et le conseil de la région Rhône-Alpes pour son soutien financier.

Enfin, le choix de débuter un doctorat résulte souvent de l'influence déterminante d'enseignants-chercheurs charismatiques, fin connaisseurs du milieu universitaire et passionnés par leurs recherches et celles de leurs étudiants. Je me dois donc de remercier Mehdi Abbas, pour sa volonté de transmettre à ses étudiants la rigueur méthodologique constitutive de l'esprit scientifique. Je remercie également Bernard Gerbier pour avoir suivi mon mémoire de recherche de Master 2 malgré la distance séparant Grenoble de la Californie, puis pour m'avoir fortement encouragé à débuter un doctorat. Pour finir, je réserve une large part de mes remerciements à Michel Rocca : sa direction a été d'une haute qualité par son suivi attentif des différentes étapes de la production de ma thèse, son attention à éviter que ma préférence pour la transdisciplinarité ne se transmue en dérapage hors de la science économique, et sa volonté de constamment rehausser la qualité scientifique et argumentative de mes travaux. Au-delà des qualités de sa direction, les très bons rapports humains que nous avons entretenus participent de l'expérience enrichissante qu'a été pour moi le doctorat, et du très bon souvenir que je conserve de ces quatre dernières années.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS 5

SOMMAIRE 7

LISTE DES ABBREVIATIONS 9

INTRODUCTION GENERALE. LA PORTEE ET LES LIMITES DE L'INTERPRETATION ECONOMIQUE DU DEBAT AMERICAIN SUR L'IMMIGRATION 13

CHAPITRE I. LES DETERMINANTS STRUCTURELS ET CONJONCTURELS DE LA DESTABILISATION DU REGIME D'IMMIGRATION DES ETATS-UNIS 33

CHAPITRE II. LE REGIME FACE A LA MONTEE DU NEONATIVISME FISCAL : L'EXEMPLE DE L'IIRIRA 111

CHAPITRE III. LE REGIME D'IMMIGRATION FACE AU LOBBYING DES EMPLOYEURS : L'EXEMPLE DU PROGRAMME H-1B 167

CHAPITRE IV. LE REGIME D'IMMIGRATION FACE AU 11 SEPTEMBRE 2001 : L'EXEMPLE DE LA COMPREHENSIVE IMMIGRATION REFORM 215

CONCLUSION GENERALE. UNE INTERPRETATION INSTITUTIONNALISTE DU DEBAT AMERICAIN SUR L'IMMIGRATION 271

LISTE DES ANNEXES 277

BIBLIOGRAPHIE 303

TABLES DES ILLUSTRATIONS 331

TABLES DES MATIERES 335

LISTE DES ABBREVIATIONS

AC21 : American Competitiveness in the Twenty First Century Act
ACS : American Community Survey
ACWIA : American Competitiveness and Workforce Investment Act
AFDC : Aid to Families with Dependent Children
AFL-CIO : American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations
AgJOBS : Agricultural Job Opportunities, Benefits and Security Act
ALENA : Accord de Libre Echange Nord Américain
ANES : American National Elections Survey
BEA : Bureau of Economic Analysis
BLS : Bureau of Labor Statistics
CAFTA : Central America Free Trade Agreement
CIR : Commission for Immigration Reform
CIR : Comprehensive Immigration Reform
CIR ASAP : Comprehensive Immigration Reform for America's Security And Prosperity
CRA : Civil Rights Act
CRS : Congressional Research Services
DHS : Department of Homeland Security
DOL : Department of Labor
DREAM Act : Development, Relief and Education for Alien Minors Act
GAO : General Accounting Office
GOP : Grand Old Party
HR : House of Representatives
IIRIRA : Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act
IRCA : Immigration Reform and Control Act
INA : Immigration and Nationality Act
INS : Immigration and Naturalization Services
IMMACT : Immigration Act
LC : Labor Certification
LCA : Labor Condition Attestation
LPR : Legal Permanent Resident
NRC : National Research Council
NYT : New York Times
MDR : Mandatory Departure and Reentry
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique
OIT : Organisation Internationale du Travail
OMC : Organisation Mondiale pour le Commerce
PAC : Political Action Committee
PATRIOT Act : Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act
PRWORA: Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act
S : Senate
SOS : Save Our State
SSI : Supplemental Security Income
STEM : Science, Technology, Engineering and Mathematics
TANF : Temporary Assistance for Need Family

URSS : Union des Républiques Socialistes Soviétiques
US : United States
US CIS : United States Citizenship and Immigration Services
US TR : United States Trade Representative
US VISIT : United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology

U.S.A. is the slice of a continent. U.S.A. is a group of holding companies, some aggregations of trade unions, a set of laws bound in calf, a radio network, a chain of moving picture theatres, a column of stock quotations rubbed out and written in by a Western Union boy on a blackboard, a public library full of old newspapers and dog-eared history books with protests scrawled on the margins in pencil. U.S.A. is the world's greatest river valley fringed with mountains and hills, U.S.A. is a set of bigmouthed officials with too many bank accounts. U.S.A. is a lot of men buried in their uniforms in Arlington Cemetery. U.S.A. is the letters at the end of an address when you are away from home. But mostly U.S.A. is the speech of the people.

(J. Dos Passos, 1938, pp. 2-3.)

INTRODUCTION GENERALE. LA PORTEE ET LES LIMITES DE L'INTERPRETATION ECONOMIQUE DU DEBAT AMERICAIN SUR L'IMMIGRATION

« *Etudier l'immigration, c'est souligner le rôle de plus en plus central qu'a joué l'Etat, depuis deux siècles, dans le processus migratoire. Cela implique qu'on prenne au sérieux la question de l'assimilation et/ou de l'intégration au sein de la nation et donc la question de l'exclusion (car les deux phénomènes, intégration et exclusion, sont toujours liés entre eux).* » (G. Noiriel, 2001, p. 19.)

Introduction

La politique d'immigration des Etats-Unis fait régulièrement l'objet de tentatives de réforme. Un projet de loi en ce sens a par exemple été proposé au Congrès en décembre 2009 : le *Comprehensive Immigration Reform for America's Security and Prosperity* (CIR ASAP). Soutenu par une centaine de législateurs Démocrates, ce texte propose une augmentation de l'immigration légale, une régularisation de la population en situation irrégulière et un renforcement des moyens pour le contrôle des frontières (US House of Representatives, 2009). Non adopté, ce projet témoigne néanmoins de l'impatience[1] d'une partie des élus du Congrès de voir la présidence américaine mettre en application l'une de ses promesses électorales de 2008 : le vote d'une réforme générale du système d'immigration.

[1] L'acronyme CIR ASAP correspond également à *Comprehensive Immigration Reform As Soon As Possible* (une réforme générale de l'immigration aussi vite que possible).

En effet, le système d'immigration américain est présenté par B. Obama comme « *cassé* [et] n*écessitant une réparation* », laquelle constituerait selon lui « *l'un des principaux enjeux auxquels la nation* [américaine] *fait face* » (B. Obama, 2009). Cette préoccupation n'a pas disparu avec la victoire Républicaine aux élections de mi-mandat de novembre 2010. Au contraire, le président américain a insisté à cette occasion sur « [sa] *détermination et celle de* [son] *administration à passer une réforme de l'immigration* » en coopérant avec la nouvelle majorité Républicaine élue à la Chambre des Représentants (B. Obama, 2010). Si les solutions proposées par chaque camp divergent, le diagnostic d'une « crise » de la politique d'immigration américaine n'appartient d'ailleurs pas au seul camp Démocrate : le programme électoral de J. McCain rappelait ainsi la nécessité « *d'avoir un système d'immigration efficace et qui serve l'intérêt général* » (Republican National Committee, 2008). Plusieurs propositions de renforcement des contrôles à la frontière sont incluses dans le *Pledge to America*, le programme Républicain présenté lors de la campagne électorale de l'automne 2010 (House Republican Conference, 2010).

La « crise » du système d'immigration américain a deux explications factuelles. La première est liée à la forte croissance de l'immigration en situation irrégulière. Le nombre de résidents illégaux aux Etats-Unis est estimé à 10,8 millions de personnes en janvier 2009 par les services de l'immigration (M. Hoefer, N. Rytina et B. Baker, 2010). L'augmentation de cette population s'est fortement accélérée au cours des deux dernières décennies. Son accroissement annuel est évalué à 350 000 personnes de 1990 à 1999 et a dépassé les 500 000 de 2000 à 2007. La provenance de cette population, essentiellement d'origine mexicaine (55%) et d'Amérique Centrale (15%), participe de la perception par la population américaine d'une « perte du contrôle » de la frontière sud (D. Massey, J. Durand, et N. Malone, 2003).

La seconde explication à cette crise du système d'immigration est liée à des dysfonctionnements de la régulation de l'immigration légale. Les Etats-Unis disposent d'un système d'immigration parmi les plus ouverts au monde. Ce dernier a ainsi permis l'attribution d'une « carte verte » de résident légal permanent (LPR selon l'acronyme américain) à plus de 30 millions d'individus depuis 1970[2] (Office of Immigration Statistics, 2010a) [pour un lexique des principaux statuts de présence de la population étrangère *Cf.* Annexe 1 p. 279.]. Cette immigration légale dépasse le million d'entrants annuels depuis la fin des années 1990. Le nombre annuel d'immigrants admissibles est fixé par un système de

[2] Cette statistique porte sur les flux d'admission de résidents légaux permanents, et non sur le stock de cette population aujourd'hui présente sur le territoire américain (approximativement 11 millions de personnes).

deux quotas numériques. Le premier répartit les visas entre plusieurs « préférences »[3], classant les immigrés en trois grandes catégories : le regroupement familial, le travail et la diversité[4]. En second lieu, le nombre annuel de nationaux d'un pays accédant au statut LPR ne peut dépasser 7% du total des visas LPR disponibles, seuil connu sous le terme de quota par origine nationale.

Cette organisation de l'offre de titres LPR par quotas est légalement fixée par l'*Immigration and Nationality Act* (INA), à des niveaux restés inchangés depuis 1990. Ces derniers -aujourd'hui très inférieurs au nombre de demandeurs -occasionnent donc un allongement conséquent du délai temporel entre la demande du statut LPR aux Etats-Unis et son obtention. Cette durée peut ainsi atteindre plusieurs décennies pour les ressortissants des principaux pays d'origine de l'immigration aux Etats-Unis, c'est-à-dire le Mexique, la Chine, l'Inde et les Philippines (R. Wasem, 2010a). La demande d'une réforme redéfinissant le niveau des quotas est donc une revendication majeure portée tant par les associations d'employeurs et d'industriels que par celles représentant les minorités ethniques hispaniques et asiatiques composant la société américaine contemporaine.

La crise du système d'immigration américain tient donc à une double incapacité d'un système juridico-légal : incapacité à réguler efficacement une immigration légale en forte augmentation et incapacité à éviter son contournement par une population étrangère en résidence illégale. Ces deux dysfonctionnements sont largement perçus et la nécessité d'une intervention Etatique pour les résoudre fait consensus. En revanche, la société américaine est très fortement clivée à propos des changements de politique d'immigration à adopter. Le

[3] Nous attirons l'attention du lecteur sur la double utilisation faite dans cette thèse du terme de « préférences d'immigration ». Il peut revêtir le sens qui lui est habituellement conféré en sciences économiques, mais aussi désigner les catégories d'admission d'un étranger en tant qu'immigrant définies par la législation américaine.

[4] Les quotas pour ces trois catégories d'immigrants sont fixés de la manière qui suit. Premièrement, la législation prévoie un maximum de 480 000 admissions annuelles au titre des préférences de regroupement familial. Néanmoins, cette limite ne s'applique pas aux admissions de la famille immédiate (parents, conjoints et enfants mineurs) de citoyens américains, et seules leurs 254 000 premières admissions sont décomptées du quota global d'immigration de regroupement familial. Au minimum, 226 000 titres de résidence sont donc destinés aux préférences pour la famille non-immédiate de citoyens américains, et pour la famille des étrangers LPR. Deuxièmement, les préférences d'immigration de travail sont limitées à 140 000 admissions permanentes annuelles, desquelles est de plus décomptée la famille immédiate accompagnant l'immigrant. Il existe cependant plusieurs types de visas non immigrants (en particulier H et L) permettant de travailler aux Etats-Unis dans certains secteurs, et pendant une durée limitée. Troisièmement, l'immigration de diversité (destinée aux nationaux d'un pays ayant émis moins de 50 000 immigrants à destination des Etats-Unis au cours des cinq dernières années) est fixée à 50 000 admissions annuelles. Notons que les Etats-Unis prévoient deux catégories d'admission à titre humanitaire ne relevant techniquement pas de l'immigration permanente, mais s'y apparentant dans les faits : le nombre annuellement admissible de réfugiés est limité par un quota fixé par le pouvoir exécutif. Il n'existe pas de limite légale au nombre de demandeurs d'asile admissibles. Chacune de ces deux catégories peut ensuite s'ajuster vers le statut de résident permanent. Le statut de résident légal permanent habilite son détenteur à demander sa naturalisation, habituellement après un délai de cinq à six années de présence sur le territoire américain.

contenu et les objectifs de cette réforme font l'objet de vives discussions, désignées par la presse et la littérature académique sous le terme de « débat sur l'immigration »[5].

Ce débat est particulièrement observable à l'échelle fédérale. Au cours des quinze dernières années, deux tentatives d'adoption par le Congrès de réformes majeures de la politique d'immigration ont ainsi totalement ou partiellement échoué : l'*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRIRA) votée en 1996, puis la *Comprehensive Immigration Reform* (CIR) pourtant soutenue par l'administration W. Bush tout au long de ses deux mandatures. A mi-mandat, le bilan de l'action de l'administration Obama est identique à celui de ces prédécesseurs : même le *Development, Relief and Education for Alien Minors Act* (DREAM Act), un projet de régularisation restreint aux étrangers en situation irrégulière entrés mineurs sur le territoire américain et poursuivant des études supérieures, a connu un échec patent. Présenté en urgence pendant les derniers jours de la majorité Démocrate avec le soutien de l'exécutif, le projet fût abandonné faute de réunir une majorité suffisamment importante pour dissuader les Républicains de recourir à la procédure de *filibuster*[6] (H. Hertzberg, 2010) (L. Mascaro et M. Muskal, 2010). La crise factuelle du système d'immigration est donc secondée par celle des institutions politiques américaines dans leur capacité à le réformer.

La crise économique majeure que connaissent actuellement les Etats-Unis (-2.9% du PIB en 2009 (Bureau of Economic Analysis, 2010)) pourrait-elle contribuer au dépassement de ces échecs des projets de réforme de la politique d'immigration ? Cette question peut être posée, car les circonstances économiques difficiles sont traditionnellement associées à la montée des préoccupations en faveur d'une fermeture à l'immigration (J. Citrin, D. Green *et alii*, 1997). Les sondages d'opinion montraient ainsi en 2010 que 64% des américains considèrent l'immigration en situation irrégulière comme un problème « *très* » voire « *extrêmement sérieux* » pour leur pays, une proportion comparable à l'évaluation des dommages des guerres d'Irak et d'Afghanistan. Ils indiquent également depuis début 2008 un accroissement des préférences en faveur d'une réduction de l'immigration. (L. Saad, 2010).

Cette relation entre conditions macro-économiques et fermeture à l'immigration a été récemment attestée une actualité récente du débat sur l'immigration, à savoir l'adoption de SB

[5] Le *New York Times* a par exemple maintenu en 2010 une colonne proposant régulièrement des articles d'analyse sur l'immigration sur son site internet, et intitulée *the Immigration Debate*. L'usage académique du terme est démontré par son utilisation dans une étude du *National Research Council* (NRC, 1998) ou encore par (G. Borjas, 2001).

[6] Le *filibuster* est une procédure d'obstruction parlementaire permettant à un Sénateur de prévenir la survenue d'un vote. Elle ne peut être stoppée que par le vote d'au moins 60 des 100 élus siégeant au Sénat.

1070 par l'Etat d'Arizona, en avril 2011 (R. C. Archibold, 2010). Cette loi accroît les sanctions à l'égard des étrangers en situation irrégulière et facilite leur contrôle, détention et expulsion par les services de police locaux et Etatiques. Elle désigne également implicitement le gouvernement fédéral comme responsable de l'accroissement de l'immigration illégale aux Etats-Unis : une première version du projet autorisait notamment les poursuites légales contre ce dernier pour non-application de la législation sur l'immigration.

SB 1070 est actuellement non appliquée, car soumise à une décision de justice fédérale portant sur son éventuelle anti-constitutionnalité (J. Preston, 2010). Néanmoins, le vote du texte par l'Etat d'Arizona a aussi été présenté comme une initiative destinée à influencer l'agenda d'un gouvernement fédéral inactif. La gouverneure de l'Arizona justifie ainsi son soutien à SB 1070 par l'affirmation que « [le contrôle des étrangers en situation irrégulière] *est sous la responsabilité des fédéraux. Ils n'ont pas fait leur travail et nous allons donc les aider à le faire* » (J. Brewer *in* Fox News, 2010). Au regard de cet objectif, on peut donc supposer que la crise économique aura des répercutions pour les préférences de réforme de la politique d'immigration exprimées par le gouvernement fédéral.

Ce lien de causalité entre préférences de politique d'immigration et conjoncture économique est théoriquement plausible. La théorie standard de la politique d'immigration offre une démonstration convaincante de sa cohérence logique.

Section 1. La théorie standard de la politique d'immigration : des préférences de politique d'immigration liées aux transferts de revenus

L'analyse économique des migrations internationales est encore aujourd'hui un champ de recherche relativement peu développé. Alors que les questions posées par les flux internationaux commerciaux et de capitaux ont traditionnellement soulevé l'attention des économistes, le nombre de travaux réalisés sur les flux migratoires est beaucoup plus limité. De plus, ces derniers ont pour l'essentiel porté sur deux problématiques : d'une part la constitution de théories explicatives de la structure des migrations internationales[7] ; d'autre

[7] Une première série de travaux, connus sous le terme de théorie standard des migrations internationales interprètent la migration comme une décision individuelle de maximisation du revenu en présence de différentiels internationaux de revenus (W. Ethier, 1985) (G. Borjas, 1989). La nouvelle théorie des migrations internationales a mis en évidence que la décision de migrer d'un individu peut aussi obéir à l'intérêt de son groupe d'appartenance (par exemple sa famille ou son village) (O. Stark et D. Bloom, 1985) (E. J. Taylor, 1999). On peut par exemple l'expliquer comme un moyen de diversifier le revenu familial ou encore d'accéder au crédit afin de permettre un investissement dans la localité d'origine. Pour une revue de littérature sur les déterminants économiques et extra-économiques des migrations, voir notamment (D. S. Massey *et alii*, 1993) et (A. M. Mayda, 2009) pour une rôle de ces déterminants pour les migrations en destination de 14 pays de l'OCDE.

part la définition et la quantification des externalités des flux migratoires pour les marchés du travail des pays d'accueil[8] et –dans une moindre mesure –des pays d'origine[9]. En revanche, la formulation au sein du paradigme économique standard d'une théorie *positive* de la politique d'immigration a été ignorée jusqu'à très récemment[10]. E. Meyers différenciait ainsi en 2000 six approches analytiques de cette politique publique (les approches Marxiste, Réaliste, Constructiviste, des Identités Nationales, Domestique et Institutionnaliste) empruntant leurs concepts et méthodes à plusieurs sciences sociales dont l'Histoire, les sciences politiques et la psychologie, mais sans influence majeure de l'économie (E. Meyers, 2000).

Ce constat d'une théorie économique standard peu soucieuse de discuter la politique d'immigration est progressivement remis en question par la recherche développée à partir de la fin des années 1990. Le travail pionnier en la matière est très certainement l'article *on the Political Economy of Immigration* de 1996 (J. Benhabib, 1996). Cette première version formalisée d'un modèle de détermination de la politique d'immigration d'un Etat est représentative de l'approche économique « habituelle » de cet instrument : l'admission d'immigrés génère des transferts de revenus entre groupes domestiques déterminant la structure des clivages de préférences en matière d'immigration. Cette structuration des rapports économiques induits par l'immigration détermine en retour les critères d'admission des étrangers édictés par l'Etat. En d'autres termes, les variations inter-temporelles et internationales du degré d'ouverture des économies nationales à l'immigration sont explicables par les externalités économiques de l'immigration, propre à chaque pays. La démonstration de cette relation procède en deux temps.

Premièrement, la théorie standard explique l'existence de clivages sociaux portant sur la détermination de la politique d'immigration par les transferts de revenus entre groupes nationaux générés par l'admission d'immigrants. La venue d'étrangers dotés de facteurs de production modifie la dotation factorielle relative de l'économie d'accueil, et par conséquent les revenus que tirent les nationaux de leur participation à l'activité productive. Pour

[8] Voir (R. Friedberg et J. Hunt, 1995) pour une revue de littérature centrée sur le cas américain. Voir (E. M. Mouhoud et J. Oudinet, 2004) pour une étude portant sur le cas de l'Union Européenne. Voir aussi les travaux de (G. Borjas, 1994), (D. Card, 2005) et (G. Ottaviano et G. Peri, 2008) pour un aperçu du débat sur la quantification des coûts et bénéfices de l'immigration aux Etats-Unis.

[9] Une thématique particulièrement ancienne porte sur les bénéfices et coûts du *brain drain* (J. Bhagwati et C. Rodriguez, 1975). Plus récemment, d'autres travaux ont porté sur l'impact des transferts financiers des migrants pour l'économie de leur pays d'origine (S. Mohopatra, D. Ratha, et A. Silwal, 2010) (M. Coiffard, 2010).

[10] Au contraire des propositions de nature normative, proposant une politique d'immigration jugée optimale et formulée en fonction de l'appréciation des auteurs des bénéfices et coûts de l'immigration. Voir (D. Papademetriou et S. Yale-Loehr, 1996) et (G. Borjas, 2001) pour deux exemples de proposition dans le cas américain. Voir (A. Sayad, 1986) pour une critique, toujours actuelle, des postulats politiques implicitement contenues dans toute proposition de chiffrage des coûts et bénéfices de l'immigration.

reprendre le cas choisi par J. Benhabib d'une économie à deux facteurs de production travail et capital, une immigration composée en majorité de détenteurs de travail augmente l'abondance relative de travail et diminue celle du capital. En conséquence, l'admission d'étrangers occasionne des transferts de revenus vers les facteurs devenus relativement plus rares, au détriment de ceux devenus relativement plus abondants. A l'instar des travaux en économie politique du protectionnisme commercial formulés à partir de la proposition Stolper-Samuelson (R. Rogowski, 1987), la théorie standard de la politique d'immigration retient donc l'hypothèse de groupes perdants car en concurrence avec l'immigration, tandis que les groupes en complémentarité gagnent à son admission.

Deuxièmement, le processus de formation proprement dit de la politique d'immigration prend la forme d'une agrégation des préférences individuelles. L'approche initiée par J. Benhabib assimile la politique d'immigration à un instrument de sélection des étrangers en fonction de leur dotation factorielle. Dans l'article pionnier en question, cet instrument prend la forme d'une règle permettant la mise en place de barrières à l'entrée des individus en deçà d'un seuil de dotation relative en capital et permettant la libre circulation de ceux au delà[11]. La détermination de cette règle dépend d'un vote majoritaire des nationaux. En tant que détenteurs de facteurs de production, les électeurs votent pour la politique d'immigration vectrice d'une déformation des dotations factorielles relatives de leur économie maximisant leur revenu[12]. Ce modèle théorique démontre que la politique d'immigration d'équilibre est celle permettant la formation d'une coalition majoritaire, c'est-à-dire celle maximisant les revenus de l'électeur médian. En d'autres termes, ce modèle standard de détermination de la politique d'immigration prédit une ouverture à l'immigration dont la dotation factorielle est complémentaire de celle de l'électeur médian.

L'économie politique de l'immigration prend la forme d'un clivage de classe (capital-travail) dans l'article de J. Benhabib. D'autres travaux ont considéré la possibilité théorique d'autres configurations : une extension du modèle différencie travail peu qualifié et travail

[11] Des travaux ultérieurs ont adapté cette caractérisation de la politique d'immigration à des cas plus proches des pratiques empiriquement constatées (par exemple (J. Amegashie, 2004) pour un modèle de quotas numériques). Ces variantes ne changent cependant pas les résultats obtenus par (J. Benhabib, 1996).

[12] J. Benhabib prend en compte la possibilité de l'accès des étrangers immigrés au droit de vote. De multiples extensions ont proposé une version dynamique du modèle de base statique proposé par J. Benhabib. Dans celles-ci, les préférences individuelles de politique d'immigration intègrent les décisions futures des agents en termes d'épargne, d'acquisition de capital humain et d'offre de travail (J. Dolmas et G. Huffman, 2000) (F. Ortega, 2005). Le principal intérêt de ce type d'extension est de montrer comment les nationaux d'un pays peuvent anticiper les externalités attendues de l'immigration en modifiant leurs dotations relatives (ex. prolongement des études des natifs en présence d'une immigration de travailleurs peu qualifiés) et de ce fait atténuer l'effet de distorsion des dotations factorielles relatives prédit par le modèle statique.

qualifié (F. Sollner, 1999). Les différences en matière de préférences de critères et de nombre d'immigrants peuvent aussi émaner de clivages sectoriels ou encore régionaux, correspondant à la localisation souvent concentrée du travail immigré. A. Hillman et A. Weiss ont mobilisé les apports de la théorie de la segmentation des marchés du travail pour proposer une interprétation alternative de l'immigration en situation irrégulière, phénomène *a priori* en contradiction avec les préférences collectives exprimées (A. Hillman et A. Weiss, 1999). En partant de l'hypothèse que le statut illégal réduit la mobilité du travail immigré à une gamme spécifique de secteurs (agriculture, construction etc.), ces deux auteurs montrent qu'une part de la population a un intérêt rationnel à tolérer une immigration en situation irrégulière qui lui est économiquement bénéfique. A la condition que le votant médian soit un travailleur employé hors du secteur d'emploi de l'immigration illégale, une majorité politique peut donc émerger pour simultanément tolérer la venue de travailleurs illégaux tout en s'opposant à une légalisation qui accroîtrait la mobilité sectorielle de cette population et donc la concurrence entre natifs et immigrés.

D'autres travaux intègrent la prise en compte des externalités fiscales des admissions d'étrangers dans la formation d'un équilibre de politique d'immigration (T. Boeri, G. H. Hanson, et B. McCormick, 2002) (J. Dolmas et G. Huffman, 2004). Ces travaux partent de l'observation que les migrations internationales sont disproportionnellement constituées de travailleurs peu qualifiés et aux revenus situés dans les tranches inférieures du pays d'accueil. La répartition du coût fiscal de l'immigration devrait être inverse à celle de son admission sur les marchés du travail dans les économies vérifiant trois critères : un Etat-Providence développé, une progressivité des prélèvements fiscaux et une accessibilité des étrangers aux droits des citoyens. Sous ces trois conditions, l'immigration devrait occasionner des transferts de revenus en provenance des détenteurs de facteurs de production capital et travail qualifié, venant contrebalancer les externalités positives attendues de leur complémentarité sur les marchés du travail. Ces modèles théoriques prédisent donc que les détenteurs de facteurs de production soumis à forte fiscalité devraient donc se joindre aux travailleurs en concurrence avec l'immigration pour réclamer une réduction du nombre d'immigrants et/ou de leurs droits à prestations sociales. Ils confirment la proposition de G. Freeman d'une incompatibilité entre un Etat-Providence développé et la libre circulation des humains (G. Freeman, 1986).

Les prédictions des modèles quant à la structuration des groupes de préférences en matière d'immigration sont plutôt confirmées dans le cas américain. En effet, les enquêtes d'opinion effectuées auprès de la population américaine démontrent régulièrement que la

proportion des préférences favorables à une réduction de l'immigration est la plus élevée parmi les américains disposant de faibles qualifications [*Cf.* Tableau 1 pour l'exemple de l'ANES]. Des études démontrent également que, parmi les américains les moins qualifiés, ceux les plus susceptibles d'entrer en concurrence avec le travail immigré de par leur secteur d'emploi, leur ethnicité[13] et leur localisation géographique tendent à se déclarer en faveur d'une réduction (J. Fetzer, 2000) (M. Scheve et K. Slaughter, 2011). G. Hanson a également confirmé que la variable fiscale contribue à la structuration de l'économie politique de l'immigration : les américains diplômés du supérieur et/ou à revenus élevés sont plus protectionnistes en matière d'immigration dans les Etats ou la population d'origine immigrée est nombreuse et a accès aux prestations sociales publiques (G. Hanson, 2005).

Tableau 1. Un lien avéré entre les préférences individuelles de niveau d'immigration et le niveau d'études

% préférences en faveur d'une réduction forte ou modérée de l'immigration	< diplôme d'études secondaires	diplômes d'études secondaires	Diplôme de *college* et plus	Total
1996	66%	63%	47%	59%
2000	58%	51%	35%	47%
2004	59%	54%	34%	48%

Source : d'après la base de données *American National Elections Studies* (Stanford University et University of Michigan, 2011) Les préférences défavorables à l'immigration regroupent les individus ayant déclaré être favorables à une diminution « modérée » ou « forte » de l'immigration.

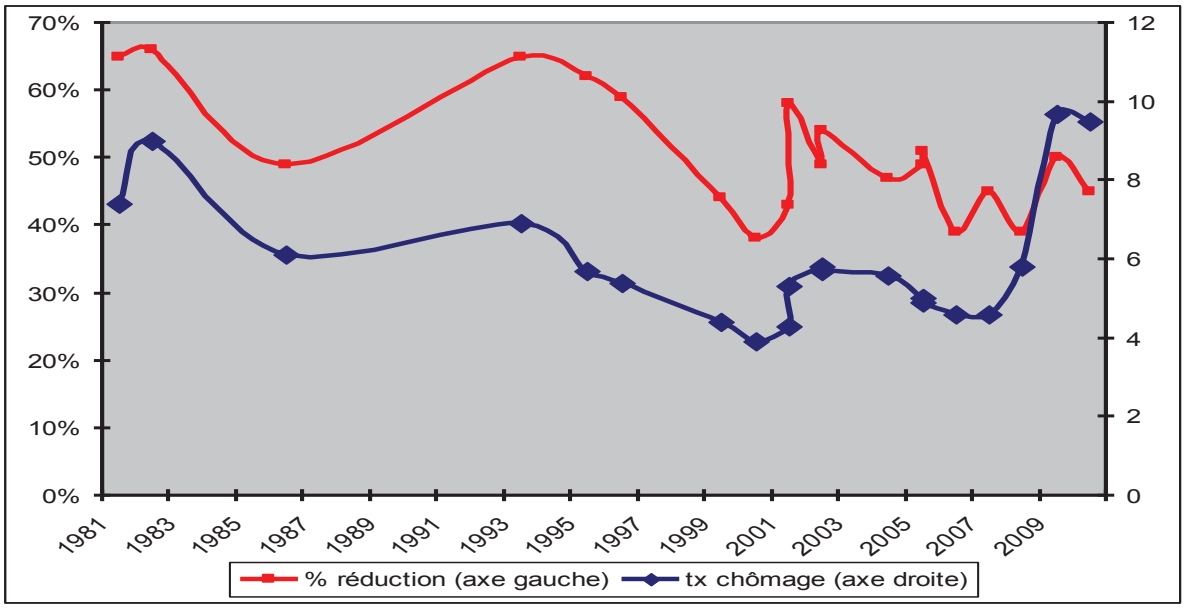
Les préférences anti-immigration de la population sont aussi exacerbées pendant et à l'issue des épisodes de crise économique. Dans le cas américain, la proportion d'américains se déclarant favorables à la réduction de l'immigration s'accroît puis se maintient à des niveaux historiquement élevés après les récessions connues par l'économie américaine en 1981/82, 1990/91, 2001/02 et depuis 2008. A l'inverse, les périodes de prospérité économique se caractérisent par une réduction des attitudes anti-immigration. Cette relation est bien illustrée par la similarité entre l'évolution du taux de chômage aux Etats-Unis et le pourcentage de réponses favorables à une réduction du nombre d'immigrés admis (en opposition avec son maintien ou son augmentation) mesurées par sondages d'opinion effectués sur un échantillon représentatif de la population américaine depuis 1981 [*Cf.* Graphique 1].

Toutefois, les préférences individuelles de politique d'immigration ne se réduisent pas uniquement à une simple rationalisation d'intérêts économiques. D'autres variables extra-économiques entrent aussi très certainement en jeu : idéologie, démographie, traditions

[13] Le rôle de l'appartenance ethnique dépend fortement de la communauté d'appartenance du répondant. Les travailleurs de même ethnicité que celle de l'immigration présente (ex. mexicains) tendent à adopter des préférences en faveur d'un maintien de l'ouverture aux étrangers. Les individus dont l'ethnicité les rend susceptibles de travailler sur des marchés à forte proportion de travailleurs immigrés sans les assimiler à cette population (ex. afro-américains) tendent à adopter –à l'échelle individuelle -des préférences conformes aux prédictions de l'analyse économique.

régionales, ou encore perceptions de l'immigration comme facteur de menace (culturelle, linguistique, ethnique) pour la nation du répondant. Il existe d'ailleurs un questionnement non seulement sur la part attribuable aux variables économiques et extra-économiques dans la formation des préférences d'immigration, mais aussi sur la nature de leurs interactions.

Graphique 1. La relation entre le taux de chômage et la proportion de préférences pour la réduction de l'immigration aux Etats-Unis, 1981-2010



Sources : d'après les taux de chômage mensuel (en %, saisonnièrement ajusté) estimés par le *Bureau of Labor Statistics* (Bureau of Labor Statistics, 2011) et les résultats des sondages d'opinion *Gallup Poll* présentés par (J. Jones, 2011) et J. Jones (2006), sauf pour les années 1981 et 1982 tirées de (Edwin Harwood, 1986).

Sans approfondir cette question sur laquelle nous reviendrons, signalons que la démonstration empirique d'un lien entre conjoncture économique et débat sur l'immigration ne suffit pas à le caractériser. Une conjoncture économique défavorable peut influer directement sur les préférences d'immigration en accroissant la perception d'une concurrence entre américains et étrangers sur les marchés du travail et/ou pour la captation de prestations sociales dont la disponibilité est menacée (Edwin Harwood 1986) (T. Espenshade et K. Hempstead, 1996). Elle peut aussi intensifier la perception d'un coût extra économique de l'immigration préexistant via la frustration et le sentiment d'insécurité des répondants (P. Burns et J. Gimpel, 2000) (J. Fetzer, 2000). En d'autres termes, si la théorie économique nous permet d'identifier des déterminants économiques au débat sur l'immigration aux Etats-Unis, il serait cependant erroné d'en déduire que ce dernier se réduit à cette seule dimension.

Nonobstant cette précision, nos observations accréditent l'idée que les préférences individuelles d'immigration sont en partie formées à partir de critères économiques : les intérêts « égoïstes » du répondant découlent de son appartenance à un groupe gagnant ou perdant à l'immigration et sa perception de la situation macroéconomique d'ensemble. En

revanche, l'hypothèse formulée par la théorie standard de la politique d'immigration selon laquelle la mise en place de barrières à la libre circulation des étrangers serait une fonction des préférences individuelles est très clairement démentie par les faits.

Tout d'abord, la part d'américains favorables à une réduction de l'immigration est disproportionnellement supérieure à celle favorable à son expansion (laquelle est presque toujours inférieure à 15% depuis 1981). Cette forte opposition de l'opinion publique à des niveaux élevés d'immigration pointe une première limite de la théorie standard de la politique d'immigration. Comme l'expriment G. Facchini et A. M. Mayda, « *d'après l'étendue de l'opposition à l'immigration révélée par les mesures attitudinales des votants, nous prédisons à partir d'un modèle d'électeur médian que les migrations internationales devraient être restreintes à un niveau de zéro, alors même que la plupart des pays inclus dans notre échantillon sont des receveurs nets d'un nombre non négligeable de travailleurs étrangers* » (G. Facchini et A. M. Mayda 2008, p. 676).

On peut, bien évidemment, critiquer cette affirmation en raison de l'existence de nombreux biais générés par l'utilisation d'enquêtes d'opinion, parmi lesquels l'absence de mesure de l'intensité des opinions exprimées ou encore de leur caractère très général, portant sur la population immigrée prise comme un tout homogène. La persistance de l'ouverture des Etats-Unis en présence d'une majorité favorable à une restriction des admissions interroge néanmoins sur la pertinence de la grille d'analyse proposée par la théorie standard[14].

Ensuite et surtout, la dynamique prédite par le modèle standard de détermination de la politique d'immigration ne correspond pas avec celle observée. Ce fait est démontré par l'absence de corrélation entre les variations (temporelles et internationales) du contenu des politiques d'immigration, et celles des préférences mesurées de l'opinion publique. Dans le cas américain, cette seconde limite de la théorie standard de la politique d'immigration est particulièrement explicite lors des périodes de récession : la politique d'immigration américaine contemporaine est restée systématiquement inchangée au cours de ces épisodes d'augmentation et d'intensification des préférences anti-immigration[15]. Plus surprenant, elle a

[14] Selon G. Freeman et B. Birrell, ce constat est généralisable à l'ensemble des économies dotées d'institutions politiques démocratiques. Comme l'expriment ces deux auteurs, « *la principale énigme à laquelle sont confrontés les universitaires spécialisés dans l'étude comparative des politiques d'immigration est de savoir pourquoi l'opinion publique, qui est relativement conservatrice dans toutes les démocraties libérales et favorable à des mesures restrictives, n'est pas plus prise en compte dans les décisions politiques* » (G. Freeman et B. Birrell 2001, p. 447)

[15] (J. Hollifield, V. F. Hunt et D. Tichenor, 2008) observent ainsi que la (faible) corrélation, qui pouvait lier variations de l'ouverture des Etats-Unis à l'immigration et cycles économiques, n'est plus observée depuis les années 1950.

quelquefois été expansionniste : la dernière réforme majeure en date du système d'immigration date de 1990, c'est-à-dire du début d'une phase de contraction de l'activité économique de ce pays. Contrairement aux prédictions théoriques, le contenu de cette réforme a très fortement accru les quotas d'immigration (environ 35%) annuellement admissible aux Etats-Unis.

Cette évaluation de la portée prédictive de la théorie standard installe donc deux idées. Elle montre tout d'abord que cette dernière permet de comprendre la structuration des groupes perdants et gagnants à l'immigration mais aussi qu'elle est peu pertinente pour comprendre la formulation de cette politique. En conséquence, le rôle joué par des variables explicatives autres que la répartition des coûts et bénéfices économiques de l'immigration pour la population américaine ne peut être ignoré : une meilleure compréhension de la formulation de la politique d'immigration américaine requiert de réintégrer dans l'analyse deux paramètres non pris en compte par la théorie standard : d'une part les institutions gouvernementales par lesquelles la nation américaine définit sa politique d'immigration ; d'autre part les jeux de coalition existant en leur sein entre acteurs socio-économiques pour influencer le contenu de cet instrument.

Section 2. La théorie des régimes d'immigration : groupes d'intérêts, coalitions et institutions.

Cette thèse propose une explication de la permanence du système d'immigration des Etats-Unis au cours des deux dernières décennies. La démonstration s'appuie sur l'examen de deux hypothèses : l'une est construite autour de la notion de régime, l'autre est centrée sur l'analyse du rôle stabilisateur des luttes d'influence entre groupes d'intérêts constitués au moment des passages législatifs des projets de réformes, prenant en particulier la forme d'une coalition spécifique, dite « famille et business[16] ».

Concernant la première, nous partons de l'observation bien établie que les principes d'organisation du gouvernement fédéral jouent un rôle fondamental dans la définition des politiques publiques. Le mode de gouvernement américain est caractérisé à la fois 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. Cette observation est particulièrement valable pour le cas spécifique de la politique d'immigration. L'éclatement institutionnel des acteurs impliqués dans sa formulation est renforcé car cette politique relève

[16] Nous reprenons ici le terme utilisé pour dénommer cette coalition, proposé par (J. Gimpel et J. Edwards 1998), dans leur ouvrage de référence sur la formation de la politique d'immigration au Congrès de 1965 à 1996.

traditionnellement de l'autorité du Congrès, avec un rôle de l'exécutif -sinon absent -du moins en retrait[17] (G. Loescher et J. Scanlan, 1986) (J. Gimpel et J. Edwards, 1998).

Cet éclatement du processus de décision avec prépondérance du pouvoir législatif est traditionnellement associé aux Etats-Unis à une faible réactivité des politiques publiques à la conjoncture, qu'elle soit économique ou politique. Ce résultat n'est pas une anomalie du fonctionnement du gouvernement fédéral, mais bien une propriété recherchée par ses concepteurs : les « pères fondateurs » de la démocratie américaine et leurs continuateurs. Cette spécificité du Congrès fédéral est bien résumée par la description faite du Sénat par l'un de ses membres passés, l'ex Sénateur du Delaware T. Kaufman : « [la Chambre Haute du Congrès] *est supposée être l'institution chargée de stopper toutes les initiatives* [législatives]. *Et à cet égard, elle fait un très bon boulot* » (T. Kaufman *in* (Daily Show (The), 2010). Cette inertie est surmontable. De fait, il existe un certain nombre de dispositifs institutionnels permettant d'accélérer l'adoption des textes de lois en déléguant partiellement l'autorité du Congrès vers un exécutif considéré comme moins fragmenté. C'est par exemple le cas pour la politique commerciale, au moyen du *Trade Promotion Authority*. A l'exception des admissions de réfugiés et demandeurs d'asile, rien d'équivalent n'existe pour la politique d'immigration américaine.

Parmi les multiples points de veto du parcours législatif, la littérature empirique sur la politique fédérale américaine a notamment mis en évidence le rôle central joué par les commissions parlementaires. La politique d'immigration est dans la juridiction des commissions parlementaires à la Justice de chacune des Chambres. Celles-ci jouent dans la formulation un rôle souvent méconnu mais stratégique, par leur rôle d'expertise en matière d'immigration, d'évaluation et de proposition des projets de loi. Leur composition a une influence réelle sur le devenir des projets de loi. Le passage de l'INA de 1965 a par exemple été permis par la démission de la présidence de la commission Sénatoriale de J. Eastland, *Southern Democrat* du Mississippi opposé à l'abolition des restrictions raciales à l'immigration aux Etats-Unis. De même, l'opposition du président Républicain de la commission J. Sensenbrenner aux projets de réforme de l'immigration de l'administration Bush pourrait probablement expliquer en partie son échec (M. Leibovich, 2006).

[17] Une étude de Marc Rosenblum, tout en observant que *« la politique d'immigration est très largement reconnue comme un sujet politique dominé par le Congrès et les groupes d'intérêts* » nuance cependant cette assertion en montrant que « *la présidence réussit fortement à influencer les résultats* [des négociations du Congrès] *quand elle considère cela comme une priorité, notamment en agissant pendant le processus d'écriture et d'application de la législation* » (M. Rosenblum 2002, p. 2.). En d'autres termes, la prééminence du Congrès dans la formulation de la politique d'immigration est un fait généralement vérifié, mais pas une règle incontestable.

Ce facteur « inertie » lié aux institutions politiques américaines peut être mesuré par la durée d'examen des principales réformes du système d'immigration américain. Par exemple, la réforme de l'INA de 1965 –pierre angulaire du système d'immigration contemporain –a fait l'objet de négociations dès les années 1950 (M. Bennett, 1966). L'*Immigration Reform and Control Act* de 1986 a été précédée de cinq années de débats parlementaires ponctués d'échecs du Congrès à adopter un projet de loi. Son adoption finale a été comparée à la « *résurrection de Lazare* » par L. Fuchs (L. Fuchs 1990, p. 123). La dernière tentative majeure de réforme du système d'immigration voulue par l'administration Bush n'a pas été adoptée, bien qu'elle ait figuré sur l'agenda de la majorité Républicaine pendant près de six années (C. Sauviat, 2007). La quasi-totalité des réformes majeures du système d'immigration américain s'inscrivent au delà des cycles politiques américains, caractérisés par des renouvellements fréquents des législateurs.

Ce temps long des réformes de la politique d'immigration contribue de deux manières à leur déconnection des pressions de l'opinion publique et des cycles de l'activité économique. Tout d'abord, les préférences de la population américaine ne sont pas stables dans le temps : exacerbée pendant et ultérieurement aux épisodes de crise économique, la politisation accrue de la thématique de l'immigration ne survit pas au retour à une activité économique normale. G. Freeman en particulier a observé comment l'absence de concomitance entre les cycles de politisation de la thématique de l'immigration dans la société américaine d'une part et au Congrès d'autre part, explique que les résultats « *normaux du mode* [de formation] *de la politique d'immigration* […] *soit expansionnistes et inclusifs* » (G. Freeman 1995, p. 896) (G. Freeman, 1992). Ensuite et surtout, ces préférences de l'électorat ne sont pas intenses : les électeurs américains ne choisissent habituellement pas leur législateur en fonction de leurs préférences en matière d'immigration. Les institutions politiques américaines jouent donc un rôle de « filtre » des préférences manifestées par l'opinion publique.

Cette première hypothèse est travaillée à l'aide de l'utilisation de la théorie des régimes. Cette théorie, d'inspiration institutionnaliste et développée par différents courants de l'économie politique internationale (EPI), a également fait l'objet d'une application en économie politique des migrations, notamment dans les travaux d'A. Zolberg et de D. Tichenor (A. Zolberg, 2008) (D. Tichenor, 2002) (D. Tichenor, 2008). La définition proposée par ces auteurs est distincte de la définition canonique de S. Krasner, usuellement retenue en EPI (S. Krasner, 1983). Le concept de « régime d'immigration » permet de qualifier chaque

set de principes et règles juridiquement institutionnalisé ayant historiquement existé aux Etats-Unis pour réguler la venue et les conditions de résidence d'étrangers. Cette composante détermine –en conjonction avec d'autres facteurs –le nombre et la composition de l'immigration.

L'analyse en termes de régimes s'inscrit nécessairement dans le moyen terme. Elle suppose une certaine pérennité des leurs traits fondamentaux : leurs « principes », c'est-à-dire la forme institutionnalisée des préférences de critères d'admission et d'exclusion des étrangers. Les principes sont notamment distingués des « règles », lesquelles correspondent à l'ensemble des contrôles, procédures et autres contraintes exercées sur les migrations en vue de faire correspondre leur composition objective avec celle voulue par les principes du régime. Principes et règles se distinguent en particulier par leur forme juridique : les règles prennent une forme légale aisément modifiable (décrets, circulaires) voire informelle (comportementale). Les principes sont beaucoup plus codifiés : inclusion dans la législation de l'INA, voire dans la Constitution. Ils nécessitent donc une intervention du Congrès pour toute modification.

Cette stabilité du régime suppose donc que, après avoir fixé les principes gouvernant l'admission des étrangers, l'acteur Etatique reste par la suite en retrait de ce processus de définition et tende à en déléguer l'application. Ce retrait explique la forte bureaucratisation des décisions de courte période de politique d'immigration. En effet, la définition du régime de régulation de l'admission d'étrangers s'accompagne de la création d'administrations dédiées à son application. La formation de cette entité ne s'accompagne cependant pas de transferts de compétences dans l'autorité à définir les traits fondamentaux du régime : la bureaucratie est investie du pouvoir de faire respecter et de la responsabilité de respecter les principes, elle peut éventuellement détenir une certaine autonomie dans leur interprétation mais elle n'est pas à l'origine de leur création[18]. Il existe donc une part discrétionnaire dans les décisions d'admission (géographique et/ou civique)[19] de la population étrangère immigrante, mais celle-ci est fortement limitée.

[18] Cela ne signifie cependant pas que la bureaucratie chargée de l'application de la politique d'immigration n'ait pas un rôle d'acteur dans la définition de la politique d'immigration. Ses compétences font au contraire d'elle un acteur privilégié dans le processus de formation de cette politique : elle dispose d'une part d'informations et de capacité d'expertise qu'elle peut choisir de présenter ou non au gouvernement. Ses coûts et bénéfices en termes d'allocations de moyens humains, technologiques et financiers dépendent d'autre part étroitement des décisions de politique d'immigration prises par l'Etat. Elle est donc simultanément en capacité et incitée à influencer les décisions de cet acteur. Pour approfondir ces points, se référer à (Edward Harwood, 1986) et (P. Andreas, 2009).

[19] A la suite de H. Leitner, nous opérons dans ce travail de recherche une distinction entre admission géographique et admission civile des étrangers en fonction de l'étendue des droits qui lui attribue l'Etat

La théorie des régimes n'exclue pas des modifications incrémentales du régime, c'est-à-dire visant à préciser ou à approfondir ses règles et procédures pour le mettre en conformité avec les objectifs édictés. Son opérationnalité est néanmoins liée à la faible fréquence des ruptures de régime. La substitution d'une partie ou de la totalité des principes gouvernant l'admission/exclusion des étrangers est conditionnée à des bouleversements sociétaux profonds, inscrits dans les temps longs de l'Histoire américaine. Le régime dans lequel se situe notre analyse est en place depuis la seconde moitié des années 1960. Son établissement peut être relié à la reconnaissance du caractère multiethnique et multiculturel de la société américaine, notamment exprimée par le mouvement pour les droits civiques et la politique de déségrégation adoptée par le gouvernement fédéral à partir de la Seconde Guerre Mondiale.

L'existence d'un régime d'immigration n'a cependant pas pour implication l'absence d'évolutions majeures du nombre et/ou de la composition de la population étrangère présente durablement sur son territoire. En effet, cette dernière n'est que partiellement déterminée par la régulation Etatique et interagit aussi avec d'autres variables non nécessairement contrôlées par l'Etat récepteur. Certaines sont domestiques (attractivité économique ou politique de la nation réceptrice, démographie…), d'autres sont extérieures (coût des transports internationaux, développement économique, stabilité politique et démographie des nations émettrices…). Pour être complète, l'étude d'un régime d'immigration doit donc prendre en compte les relations entretenues entre la politique d'immigration d'un Etat -c'est-à-dire ses préférences normatives en termes d'admission d'étrangers –et la composition objective de cette population.

L'adoption de la théorie des régimes comme hypothèse de travail nous amène nécessairement à en formuler une seconde. En effet, la stabilité de court terme d'un régime d'immigration ne peut pas être assurée par le seul rôle de filtrage conjoncturel des institutions politiques présenté ci-dessus. Sauf à faire de notre régime une entité immanente, sa résilience face aux secousses de l'Histoire ne saurait être expliquée par son expression juridique. La capacité d'un régime à maintenir existantes des coalitions d'acteurs socio-économiques en sa faveur joue aussi un rôle déterminant pour sa préservation. En d'autres termes, un régime d'immigration doit s'incarner en des groupements d'acteurs économiques et sociaux bénéficiaires et suffisamment organisés politiquement pour susciter l'adhésion des autres acteurs à ses principes, ou tout du moins d'instaurer un rapport de force en faveur de leur

souverain sur son territoire de résidence. L'admission géographique consiste dans l'attribution du droit de travailler et de résider sur le territoire. La seconde consiste dans l'attribution des droits politiques et sociaux traditionnellement conférés par le statut de citoyen (H. Leitner, 1995).

préservation. Dans l'actuel régime d'immigration américain, nous adoptons le terme de coalition famille et business (*family and business*) (J. Gimpel et J. Edwards, 1998) pour désigner le principal groupement d'acteurs jouant ce rôle.

Comme son nom le suggère, la coalition famille et business est pour partie constituée de groupes ayant un intérêt à maintenir le regroupement familial comme principal critère de l'immigration permanente. Il s'agit en premier lieu des associations représentatives des américains hispaniques (par exemple *National Council of la Raza*, *League of United Latin American Citizens*) et asiatiques (*Organization of Chinese Americans*, *National Association of Korean Americans*), deux catégories de minorités ethniques souvent d'origine récemment immigrée. Ces organisations sont rejointes par celles représentatives de la communauté afro-américaine (*National Association for the Advancement of Colored People*) et plus largement par des groupes de protection des droits civiques (*American Civil Liberties Union*), des églises (notamment l'*United States Conference of Catholic Bishops*) voire certaines associations conservatrices attachées aux valeurs familiales.

L'autre pôle de la coalition est composé des principaux employeurs des secteurs intensifs en travail immigré. Les associations d'exploitants agricoles de Californie et du Sud des Etats-Unis ont traditionnellement constitué une opposition majeure aux restrictions à l'immigration légale et aux sanctions contre l'embauche de travailleurs en situation irrégulière. L'inapplicabilité[20] de ces dernières est un résultat direct de l'action de ce lobby très influent politiquement aux niveaux local et national (B. Lowell, F. Bean, et R. De La Garza 1986) (L. Fuchs, 1990). L'agro-business continue aujourd'hui d'être un acteur incontournable dans l'analyse de l'économie politique de l'immigration aux Etats-Unis.

Avec l'expansion des secteurs recourant à une main d'œuvre immigrée, ce lobby est rejoint par plusieurs autres groupes d'employeurs de travailleurs peu qualifiés (construction, hôtellerie restauration, textile et industrie légère) mais aussi qualifié. Le secteur informatique est par exemple un secteur très dépendant de l'importation de travailleurs étrangers titulaires d'un visa permanent de travail ou temporaire H-1B (J. Batalova et L. Lowell, 2007). Les entreprises et secteurs les plus impliquées à l'échelle nationale dans le débat sur l'immigration ont participé à la mise en place d'organisations (par exemple le *National Immigration Forum*

[20] Depuis l'IRCA de 1986, La législation américaine prévoit la possibilité de punir financièrement un employeur convaincu d'embauche de travailleurs en situation irrégulière. Cependant, seules les embauches effectuées en connaissance du statut irrégulier sont légalement sanctionnables. Le principal effet de cette loi a été le développement d'une industrie de faux documents d'identité que les employeurs américains exigent pour se prémunir contre la possibilité de sanctions judiciaires.

et l'*Essential Worker Immigration Coalition*) permettant une meilleure coopération avec d'autres acteurs favorables à la préservation d'un système d'immigration ouvert.

Les syndicats américains ont récemment rejoint cette coalition de groupes d'intérêts expliquant la stabilité du régime d'immigration actuel. Pris dans sa globalité, le mouvement syndical américain a historiquement été plutôt sceptique -voire fortement hostile -à l'égard d'une politique d'immigration ouverte. Il tend désormais à adopter des positions compatibles avec le maintien d'un système d'immigration ouvert. Cette évolution des positions syndicales, plus ou moins vérifiée en fonction de chaque organisation, a été confirmée en 1999 par l'adoption de la régularisation des étrangers en situation irrégulière parmi les propositions défendues par l'*American Federation of Labor-Congress of Industrial Organization*, la principale fédération syndicale américaine (C. Sauviat, 2003).

Cette évolution des préférences des syndicats est plus marquée parmi ceux représentant les travailleurs des services sujets à la concurrence immigrée. Ainsi, ces derniers sont ceux adoptant les positions les plus favorables à la régularisation de l'immigration en situation irrégulière et au maintien de l'ouverture à une immigration légale (L. Haus, 1995) (C. Sauviat, 2006). Selon L. Haus, cette observation, contradictoire avec les prédictions de la théorie économique standard de la politique d'immigration, est expliquée par le déclin des organisations syndicales aux Etats-Unis. Cette situation de faiblesse les inciterait à abandonner les positions hostiles à l'immigration adoptées jusque dans les années 1980 pour organiser les travailleurs des minorités ethniques, employés dans les secteurs les plus dynamiques en termes de création d'emploi[21]. En d'autres termes, un troisième pôle syndical tend à émerger depuis les années 1990 au sein de la coalition famille et business.

La thèse met donc en évidence comment l'inertie du processus de formulation de la politique d'immigration cumulée aux coalitions politiques formées par les groupes d'intérêts mentionnés ci-dessus permettent d'expliquer la persistance d'une politique d'immigration ouverte aux Etats-Unis au cours des deux dernières décennies. Sans exagérer les convergences de positions de ces acteurs, nous démontrons néanmoins comment leur intervention dans le processus de réforme a pour effet de stabiliser le régime d'immigration existant actuellement

[21] Comme l'indique (C. Sauviat, 2007), il existe une asymétrie entre, d'une part, les secteurs traditionnels mais en perte de vitesse d'implantation des organisations syndicales (construction automobile, sidérurgie…) et, d'autre part, les nouveaux secteurs objets de campagnes de syndicalisation (les emplois sous la juridiction du *Service Employees International Union* étant l'exemple de référence). Bien que l'hostilité des premières organisations à l'immigration, notamment irrégulière, ne soit plus aussi marquée qu'elle ait pu l'être par le passé, la problématique d'une réforme de la politique d'immigration ne constitue pas l'une de leur priorité. Les secondes sont nettement plus confrontées aux enjeux représentés par la syndicalisation d'une main d'œuvre immigrée, et donc plus enclines à rechercher une réforme de cette politique.

aux Etats-Unis. Cette stabilité est liée à la capacité de ces groupes à s'organiser contre les demandes exprimées par les partisans d'une fermeture du régime, sans pour autant s'organiser pour un contenu commun de réforme.

Pour cela, notre propos est organisé de la façon qui suit : nous procédons tout d'abord à une analyse approfondie du régime d'immigration existant aujourd'hui aux Etats-Unis (**Chapitre I**). Son économie politique se caractérise par une remise en question de son existence, en raison d'une perception accrue de ses coûts. Cette déstabilisation du régime a deux spécificités : elle est tout d'abord périodique, c'est-à-dire qu'elle est essentiellement observée au cours des périodes de difficultés (économiques ou autres) connue par la société américaine au cours des trois dernières décennies. De plus, elle est structurée à partir des externalités fiscales perçues de l'immigration, en particulier celle d'origine hispanique et en situation irrégulière. Ce « néo-nativisme » fiscal est donc particulièrement apte à être politiquement relayé par les différentes forces composant le parti Républicain.

L'exercice du pouvoir législatif par le Parti Républicain de 1994 à 2006 n'a pourtant pas produit de résultats en conformité avec cette attente. La seconde partie de ce travail de recherche met donc en évidence les raisons de cet échec par l'analyse comparative de deux trois études de cas de réforme : les tentatives de réformer le système d'immigration américain de 1995-96 (**Chapitre II**), le programme temporaire d'admission de travailleurs hautement qualifiés H-1B en 1998-2000 (**Chapitre III**) et la CIR de 2005/2006 (**Chapitre IV**). Ces trois tentatives de réforme diffèrent fortement par leur contexte, leur objet et leurs objectifs. Elles mettent en évidence la même difficulté pour le parti Républicain à mettre en application ses préférences, en raison de ses divisions internes et de la capacité des acteurs partisans de la préservation du système actuel à les exploiter.

La thèse défendue produit une série de résultats exploitables pour comprendre la formulation de la politique d'immigration américaine (**Conclusion générale**). Ni les changements de majorité politique ni les variations de la conjoncture économique ne semblent susceptibles de produire rapidement des ruptures avec le régime d'immigration américain tel qu'il existe depuis plusieurs décennies. Elle autorise également une prédiction : en l'absence de profondes évolutions de la société américaine, les deux manifestations de la « crise » de la régulation de l'immigration aux Etats-Unis, c'est-à-dire le stock de population en situation irrégulière et la longueur des délais d'admission de l'immigration légale –devraient au contraire faire preuve de leur durabilité.

CHAPITRE I. LES DETERMINANTS STRUCTURELS ET CONJONCTURELS DE LA DESTABILISATION DU REGIME D'IMMIGRATION DES ETATS-UNIS

« *In the course of their formation, nation-states tend to delineate their identities by distinguishing themselves from cultural "others". In some cases, this entails the elaboration of a conception of national citizenship that is explicitly ethnic (that is in Germany, for example). However, even nations that adopt a more political conception of citizenship (notably, France and the United States) usually combine this with a more or less manifest ethnic identity as well. This ethnic dimension of nationhood is in effect "activated" if and when cultural "others" turn up as potential or actual immigrants and tends to generate efforts to exclude or at least restrict the flow.* » (A. Zolberg, 2000, p. 62.)

Introduction

L'Histoire américaine est marquée par un important accroissement de la population immigrée au cours des quatre dernières décennies. La population d'origine étrangère résidant aux Etats-Unis est estimée à environ 9,6 millions de personnes par le recensement de 1970, soit moins de 5% de la population totale du pays. Elle augmente régulièrement lors de chaque décompte ultérieur et atteint ainsi 14 millions en 1980, 19,7 millions en 1990 et enfin 28,4 millions en 2000 (C. Gibson et E. Lennon, 1999) (D. Schmidley et US Census Bureau, 2001). En attente des statistiques de 2010, les dernières estimations du bureau du recensement indiquent ainsi que le stock de résidents d'origine étrangère se chiffre désormais 38,4 millions (US Census Bureau, 2009). En termes relatifs, il représente environ 13% de la population résidente totale, un maximum historique jamais atteint aux Etats-Unis depuis les années 1910.

Cet accroissement de la population immigrée, vérifié également dans d'autres régions du monde[22], est un vecteur de changements majeurs pour la société américaine pour trois raisons. Tout d'abord, il concerne une part croissante du territoire du pays [*Cf.* Carte 1]. En effet, la population immigrée aux Etats-Unis est traditionnellement concentrée dans les Etats du nord-est et l'ouest. De nos jours, six d'entre eux continuent de regrouper plus de 70% du stock de cette population : la Californie[23], New York, le Texas, la Floride le New Jersey et l'Illinois. Cependant, la croissance de la population immigrée est allée de pair avec une diversification de ses lieux de résidence : vingt deux Etats possèdent une population d'origine étrangère supérieure à 250 000 en 2008, contre seulement onze d'entre eux en 1970. La population d'origine étrangère dépasse désormais le demi-million dans une demi-douzaine de « nouveaux Etats d'immigration » : l'Etat de Washington, le Nevada, l'Arizona, le Colorado, la Géorgie, la Caroline du Nord et la Virginie.

De plus, ces nouveaux immigrants se différencient de ceux arrivés aux Etats-Unis au cours des siècles derniers par leur provenance majoritairement asiatique et latino-américaine. En effet, la proportion d'immigrés européens -la principale région de provenance depuis l'indépendance du pays en 1776 –a constamment baissé au cours du dernier demi-siècle. Alors que trois immigrants sur quatre étaient d'origine européenne en 1960, ils ne représentent aujourd'hui que 15% de cette population. En revanche, les pays asiatiques et latino-américains représentent respectivement 28% et 52% de l'immigration, contre moins de 10% cumulés il y a cinquante ans. Tout particulièrement, les relations migratoires entre Etats-Unis et Mexique se sont considérablement accentuées : 11,8 millions d'immigrés aux Etats-Unis se déclarent d'origine mexicaine en 2009. Ce chiffre a doublé depuis le recensement de 1990 (4,3 millions) et décuplé depuis 1970 (0,78 millions).

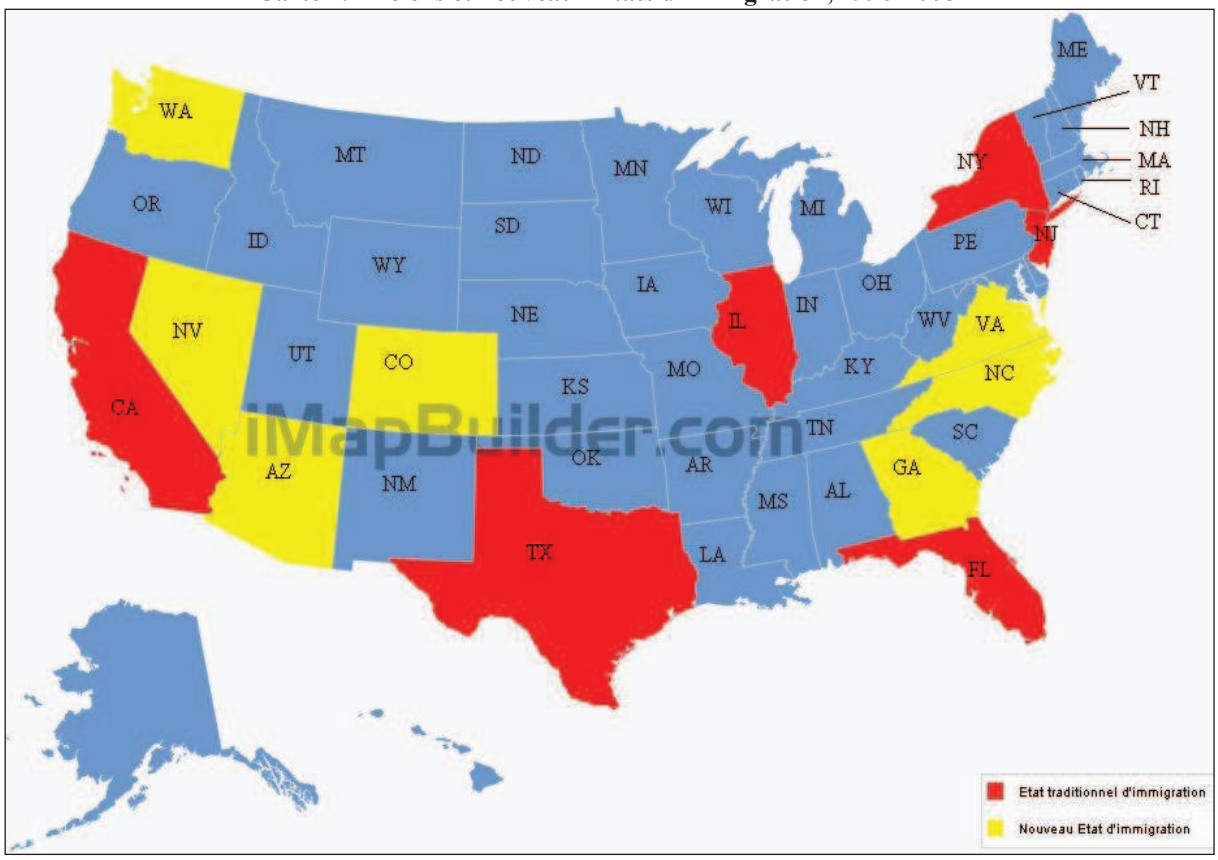
Ces nouveaux flux d'immigration aux Etats-Unis sont à l'origine de profondes évolutions pour leur société d'accueil. Ils sont tout d'abord un facteur contribuant à sa diversification ethnique. Ainsi, les populations asiatiques et hispaniques représentent respectivement 13,5 et 45 millions d'individus, rapportés à un total de 300 millions de

[22] En effet, la proportion de personnes d'origine étrangère dans la population des Etats-Unis se situe dans la moyenne haute observée dans les pays de l'OCDE (12% en moyenne pour les pays membres de cette organisation en 2007). Elle est notamment aujourd'hui plus élevée qu'en France (8,5% en 2007) ou en Angleterre (10,2%), deux pays traditionnellement considérés comme des « sociétés d'immigration ». Elle est, en revanche, assez similaire à celle d'autres pays d'Europe de l'Ouest comme l'Allemagne (12,9% selon les chiffres de 2003) et nettement inférieure à celle d'autres sociétés d'immigrants non européennes comme le Canada (19,8%), la Nouvelle Zélande (21,2%) ou encore l'Australie (24,1%) (OCDE, 2010).

[23] Cet Etat représente à lui seul le lieu de résidence d'un tiers de la population immigrée aux Etats-Unis, qui représente elle-même environ le quart de la population totale de cet Etat. Un immigré sur dix aux Etats-Unis habite dans l'agglomération de Los Angeles.

personnes résidant sur le territoire américain. Sous l'hypothèse d'une continuation des flux d'immigration, le bureau du recensement prévoit que ces deux minorités ethniques atteindront respectivement 40,5 et 132 millions de personnes en 2050 (US Census Bureau, 2004). A cette date, les Etats-Unis devraient être pour la première fois de leur Histoire un pays composé par une majorité de minorités ethniques non blanches[24]. Cette diversification ethnique s'accompagnera sans doute d'autres changements des spécificités culturelles, linguistiques, politiques et religieuses du peuple américain. Celles-ci ont d'ailleurs commencé : le recensement de 2010 a été effectué en six langues : anglais, mais aussi espagnol, russe, chinois, coréen et vietnamien. Ses résultats permettront sans nul doute de percevoir les nouveaux visages de l'Amérique.

Carte 1. Anciens et nouveaux Etats d'immigration, 1990-2008



Source : d'après (US Census Bureau, 2011, p. A38.).
Note : nouveaux Etats d'immigration : population d'origine étrangère >500 000 et population multipliée >2.5 entre 1990 et 2008. Etats traditionnels d'immigration : population d'origine étrangère >1 million. Pour faciliter la lecture des cartes, tous les acronymes désignant un Etat américain ont été rassemblés hors de la liste des abréviations [*Cf.* Annexe 2 p. 280.].

[24] En termes numériques, les blancs non hispaniques devraient rester la première ethnie aux Etats-Unis avec 203 millions de personnes soit 46% de la population totale. Les hispaniques devraient alors représenter un tiers de la population résidant aux Etats-Unis, les afro-américains 15%, les asiatiques 10%, les indiens-américains 1% et les océaniens moins de 1% (le total cumulé ne fait pas 100% du fait de la possibilité de métissages ethniques prévue par les questionnaires du bureau du recensement).

Enfin, cette diversification des caractéristiques de la population américaine sous l'influence de l'accroissement de sa composante immigrée est aussi valable sur le plan économique. Ceci est particulièrement évident du point de vue du niveau de qualifications détenu par chaque population (D. Schmidley et U.S. Census Bureau, 2001). En effet, la population immigrée est, dans sa large majorité, peu qualifiée. La proportion d'immigrés déclarant lors du recensement de 2000 ne pas détenir un diplôme de fin d'études secondaires est ainsi de 33%, contre seulement 13,4% pour les natifs. De même, seulement 42% des immigrés disposent d'un diplôme de premier cycle universitaire, contre 52,3% des natifs[25].

Cette sous-qualification de la majorité des immigrés par rapport au reste de la population des Etats-Unis est principalement expliquée par le poids des populations non naturalisées et d'origine latino-américaine, c'est à dire les immigrés les plus récemment arrivées sur le territoire américain. 40,2% des étrangers résidant sur le territoire américain ne possèdent pas de diplôme de fin d'études secondaires, et seuls 36% possèdent un diplôme de premier cycle universitaire. Plus de 75% des immigrés d'origine latino-américaine (citoyens et non citoyens confondus) ne disposent pas d'un niveau de diplôme d'études supérieures.

La faible qualification de la population immigrée s'accompagne de sa surreprésentation dans un petit nombre de secteurs d'activité. En 2008, 36% des immigrés actifs de plus de 16 ans -contre 20,9% des natifs -occupent un emploi dans l'une des cinq catégories occupationnelles suivantes : le secteur primaire, la construction, l'hôtellerie-restauration, les services de maintenance et de nettoyage et la production manufacturière (Pew Hispanic Center, 2010). A nouveau, cette surreprésentation est particulièrement marquée (>60%) pour la population immigrée d'origine mexicaine. Cette concentration des nouveaux immigrés dans un segment limité de l'économie américaine a entrainé l'ajout du terme de « *col brun* » aux célèbres concepts de cols blancs et de cols bleus (L. Catanzarite, 2000). Les emplois occupés par la population immigrée sont aussi moins payés : 45% de la population immigrée en âge de travailler touche un salaire annuel inférieur à 25 000$, contre 24,2% de la population native (D. Schmidley et U.S. Census Bureau, 2001). Cette proportion s'élève à 54,4% et 52,1% pour les populations étrangères et d'origine latino-américaine[26].

[25] Cette tendance à une sous-qualification des immigrés par rapport aux américains natifs n'est cependant pas vérifiée pour les diplômes de second et troisième cycles universitaires.

[26] 17% des ménages dont au moins un membre est immigré vit en dessous de seuil de pauvreté (environ 17 000 dollars pour un ménage de quatre personnes) lors du recensement de 2000, contre 11% des ménages natifs. (D. Schmidley et U.S. Census Bureau, 2001).

Pour plusieurs auteurs, cette composition économique de la population d'origine étrangère explique la permanence d'un débat sur l'immigration aux Etats-Unis. Elle provoquerait, d'une part, une dégradation de la rémunération des travailleurs natifs, en particulier de ceux disposant des qualifications les plus faibles (G. Borjas, 2001) (V. Briggs, 2003). Elle générerait, d'autre part, d'importantes dépenses fiscales, sans contribuer en proportion à la production d'une économie américaine de plus en plus tournée vers les biens et services à haute valeur ajoutée intensifs en travail qualifié (G. S. Becker, 1992) (G. Hanson, 2005). En d'autres termes, le débat sur l'immigration serait alors interprété comme le produit d'une incohérence entre les finalités de la politique d'immigration et le produit effectif de sa régulation.

Pour rendre compte de cette incohérence, la thèse d'une déficience de la souveraineté de l'Etat à réguler les migrations est souvent proposée. Elle est, par exemple, évidente dans la rhétorique existant aux Etats-Unis sur la nécessité d'augmenter les effectifs de police aux frontières voire de la militariser pour en « reprendre le contrôle » (T. Tancredo, 2006). Elle est aussi contenue, en filigrane, dans nombre de propositions d'économistes visant à ordonner les flux migratoires, par exemple par la mise en place de programmes d'admission temporaire de travailleurs prévoyant une retenue de salaire versée au retour dans le pays d'origine (M. Schiff, 2004) (G. R. Hanson, 2005), ou encore par la création d'un marché formalisé pour l'immigration (G. Becker, 2010).

Cette thèse de facteurs venant limiter la souveraineté de l'Etat peut prendre deux formes alternatives, selon la signification prêtée au terme de souveraineté. Elle peut être en premier lieu entendue comme l'autorité à définir les principes du régime. Sa perte est alors liée à l'apparition d'acteurs lui disputant sa légitimité à détenir le monopole légal de leur édiction. La souveraineté peut aussi décrire la capacité de l'Etat à appliquer et à faire respecter ces principes, et donc à limiter les cas de leur transgression. Aucune de ces deux hypothèses n'est retenue dans ce travail pour de recherche. Ce choix peut être surprenant, et mérite donc d'être justifié.

Nous passons rapidement sur la première hypothèse d'une perte de souveraineté-autorité de l'Etat. Celle-ci se présente en effet sous deux variantes. La première conteste l'affirmation d'une souveraineté absolue des Etats, du fait de l'existence des conventions internationales (OIT, conventions de Genève), bilatérales ou d'institutions internationales (OMC) venant contraindre leurs décisions en matière d'immigration. Si cette proposition pourrait être, à certains égards, valable dans d'autres ensembles géographiques (Union

Européenne notamment) ou dans d'autres sphères des relations internationales, sa portée est très négligeable dans le cas américain. Ce pays n'a pas ratifié les conventions existantes sur les droits des migrants (OIT, convention des Nations-Unies sur les droits des travailleurs migrants). Il n'inclut pas non plus dans ses traités commerciaux de dispositions venant contraindre le contenu de sa politique d'immigration, à quelques exceptions près[27].

Le fait que le contenu de la politique d'immigration américaine continue d'être déterminé par l'Etat américain n'est pas nécessairement, pour certains auteurs, un obstacle à la remise en cause de la souveraineté légale de cet acteur. En particulier, certains auteurs ont constaté une diffusion internationale de valeurs assimilant droits conférés aux étrangers et droits conférés aux citoyens. Elle limite alors les instruments à la disposition d'un Etat pour exclure physiquement un étranger de son territoire ou de l'accès aux droits économiques et politiques qu'il garantit à sa population citoyenne. L'absence de valeur contraignante des conventions internationales aux Etats-Unis ne serait pas alors nécessairement synonyme de leur inapplicabilité, du fait leur intériorisation comme normes comportementales (Y. Soysal, 1994) (C Joppke, 1998) (J. Hollifield V. Hunt et D. Tichenor, 2008).

Cette affirmation est, -dans une certaine mesure, -difficile à nier. Néanmoins, le rôle de ces idées dans la formation de la politique d'immigration ne peut pas être analysé sans prendre en compte leur incarnation dans l'idéologie de certains groupes d'intérêt nationaux (élites politiques, bureaucraties, organisations non gouvernementales etc.). Il est donc par définition dépendant de la capacité de ces acteurs à influencer la prise de décision Etatique. Comme C. Joppke le résume, « *c'est une réduction de leur souveraineté que s'imposent les Etats, et non une réduction imposée de l'extérieur, qui explique alors que les Etats acceptent une immigration non voulue* » (C. Jopkke, 1998, p. 270.). En d'autres termes, cette évolution n'est pas indépendante de tout rapport de pouvoir entre les différents groupes sociaux composant une société. Elle ne remet pas non plus en cause le monopole Etatique de la définition du contenu de la politique d'immigration.

Si la proposition d'une perte de souveraineté de l'Etat en termes d'autorité à réguler les flux migratoires ne semble pas justifiée, il n'en est pas de même pour sa capacité à exercer sa régulation. De fait, les recherches sur la politique d'immigration démontrent l'existence de limites et d'échecs dans les tentatives de l'Etat de sélectionner qui accède, qui réside et qui travaille sur son territoire de souveraineté, comme l'illustre par son existence même le cas des étrangers en en situation irrégulière.

[27] Le cas des visas H-1B1 pour Singapour et le Chili, et celui des visas TN pour les pays membres de l'ALENA.

Cette incapacité de l'Etat à contrôler parfaitement les migrations s'explique premièrement par la nature même de ces flux. En effet, les décisions Etatiques ne sont qu'une variable causale de ce phénomène parmi d'autres. En particulier, la proposition récurrente tant en France qu'aux Etats-Unis d'exclure les migrants en situation irrégulière des marchés de travail ou de restreindre leur accès aux prestations sociales et autres biens publics repose sur une analyse très partielle des déterminants des migrations : elle réduit la décision de migrer à un simple choix de localisation géographique tirant parti des inégalités internationales de rémunération factorielles et de développement de l'Etat-Providence. Cette décision est pourtant plus complexe, motivée par la décision de rejoindre des parents, un conjoint déjà présent, d'échapper à des persécutions ou encore un état de misère économique dans le pays d'origine. L'existence de barrières plus ou moins grandes dans le pays d'accueil peut éventuellement modifier la difficulté de cette entreprise, sans affecter sa nécessité pour le migrant.

La régulation de l'Etat trouve une seconde limite dans le fait qu'elle s'exerce surtout sur les migrants, alors que la décision de migrer n'est pas une décision purement individuelle. Comme le note S. Castles, « *les migrants ne sont pas juste des individus isolés réagissant aux marchés et aux mesures bureaucratiques mais aussi des êtres sociaux qui cherchent à obtenir des meilleures condition de vie pour eux-mêmes, pour leur famille et pour leurs communautés* » (S. Castles, 2004, pp. 208-209.). Les travaux rassemblés sous le terme de « nouvelle économie des migrations » ont ainsi largement démontré que la migration est souvent décidée dans un cadre collectif (la famille, le village, le quartier), et destinée à procurer un bénéfice pour l'ensemble de ses membres (O. Stark et D. Bloom, 1985). A un niveau encore plus collectif, les migrations résultent aussi de relations entretenues entre pays et régions du monde dans les temps longs de l'Histoire (T. Hatton et J. Williamson, 2008). La structure des migrations entre Etats-Unis le reste du monde s'explique par la nature des relations économiques, culturelles, politiques voire militaires tissées au cours des derniers siècles et décennies. Cette contingence historique des migrations leur confère une inertie faisant obstacle aux décisions politiques inscrites dans le cours ou moyen terme.

Troisièmement, on peut considérer que la capacité de l'Etat à limiter les migrations internationales sur son territoire est contrainte par la « mondialisation », comprise comme une interconnexion croissante des sociétés humaines par les flux comprenant des biens et services, des capitaux, des technologies des savoirs et des produits culturels (S. Sassen, 1996). Cette intégration des sociétés humaines a accru les opportunités de migration tout en diminuant la

capacité des Etats de les contrôler : d'une part, la diminution du coût financier et de la durée des transports internationaux, la possibilité d'initier ou de maintenir à distance des réseaux de contacts amicaux, professionnels et communautaires grâce aux nouvelles télécommunications, l'internationalisation de l'activité productive de certains acteurs (Firmes multinationales) et donc de la mobilité de segments de leur main d'œuvre ont ainsi multiplié les besoins et les opportunités de mobilité humaine, tout en réduisant son coût économique et psychologique.

Bref, nous n'ignorons pas que l'incapacité des Etats-Unis de résoudre leur « crise de l'immigration » est en partie liée à une incapacité de maitriser totalement des flux migratoires. La validité de cet argument est évidente par exemple pour expliquer les faibles résultats de l'adoption des plans de sécurisation de la frontière mexicaine tels que *Hold the Line* et *Gatekeeper* au cours des années 1990 et 2000. Les erreurs d'anticipations, conséquences non intentionnelles et autres limites à l'efficacité de l'action publique ont une importance notoire en matière de régulation des migrations.

En revanche, la thèse d'une déficience de souveraineté ne suffit pas à expliquer le fait étudié dans ce travail de recherche : l'incapacité chronique du gouvernement américain à s'accorder sur un contenu de réforme générale du système d'immigration à partir des années 1990. Nous constatons en effet un échec[28] récurrent des tentatives de réforme du système d'immigration générées par le débat sur l'immigration aux Etats-Unis. En particulier, deux moments clés analysés plus loin dans cette thèse illustrent cette incapacité. Le premier est la tentative de réforme dite IIRIRA discutée par le 104ème Congrès issu de la « Révolution Conservatrice » de 1994. Le second moment clé illustrant de l'incapacité du gouvernement fédéral est l'échec de la *Comprehensive Immigration Reform* proposée par l'administration Bush en 2000 et discutée par le Congrès à partir de 2004. Sans anticiper sur le restant de la mandature de l'administration Obama, nous pouvons néanmoins remarquer que cette dernière n'a pas été en mesure jusqu'ici de délivrer ses promesses de réforme du système d'immigration.

Pour expliquer cette incapacité du gouvernement américain à solutionner législativement le débat sur l'immigration, nous avons recours à une explication basée sur le concept institutionnaliste de « régime d'immigration ». Cette notion, largement inspirée des

[28] Nous reprenons ici à notre compte la distinction établie par S. Castles entre sens normatif et positif du constat d'échec d'une politique d'immigration : « *dans sens normatif, une politique d'immigration inefficace peut tout à fait avoir rendu* [une] *société plus ouverte et plus inclusive. Dans un sens analytique, l'échec d'une politique se produit quand une politique n'atteint pas ses objectifs déclarés.* » (S. Castles, 2004, p. 207.). Ce travail de recherche n'analyse l'échec de la politique d'immigration que dans cette seconde dimension positive.

travaux d'Aristide Zolberg et de David Tichenor, est entendue dans ce travail de recherche comme un système de principes et de règles d'admission des étrangers résilient aux variations de conjoncture économique et aux autres chocs exogènes (A. Zolberg, 2008) (D. Tichenor, 2002). Cette résilience constitue, selon nous, la principale explication des échecs successifs des réformes Républicaines de l'immigration au cours des années 1990 et 2000. Mais avant d'analyser les raisons de cette résilience, il est tout d'abord nécessaire de comprendre pourquoi ce régime est régulièrement contesté. Ce chapitre propose une réponse à cette question.

Pour mener cette réflexion, nous distinguons deux cas de déstabilisation d'un régime d'immigration. Nous désignons le premier cas sous le terme de *crise des règles*. Elle correspond à une contradiction perçue entre les préférences collectives d'une nation et les résultats de la régulation Etatique des conditions d'admission et de résidence des étrangers. Le retour vers un régime d'immigration stable ne se produit alors pas à travers l'affirmation de nouvelles finalités de la politique d'immigration mais *via* la détermination de règles pensées pour rétablir la cohérence entre préférences normatives de l'Etat et la réalité (objective ou perçue) de l'immigration. Le second cas de déstabilisation correspond à une *crise des principes*. Cette dernière correspond à une remise en cause du compromis politique institutionnalisé portant sur les traits fondamentaux du régime d'immigration. Des changements de rapport de force entre groupes sociaux provoquent une demande de nouveaux principes (et règles associées) pensés pour changer le nombre et/ou la composition de l'immigration. Le nouveau rapport de force peut mener vers un basculement de régime.

Selon la thèse que nous défendons dans ce chapitre, la crise du système d'immigration américain correspond à une *crise des principes*. Son principal facteur consiste dans la perception d'un coût important de la régulation de l'immigration aux Etats-Unis, en particulier sur le plan fiscal. Cette perception est particulièrement accrue en période de conjoncture économique dégradée. Elle justifie alors la rupture en « épisodes » du consensus bipartisan qui prévalait entre Démocrates et Républicains sur la politique d'immigration depuis les années 1960. Elle explique les tentatives de réformer en profondeur le système d'immigration américain de 1994 à 2006, lors des mandats parlementaires de majorité Républicaine.

Pour justifier cette hypothèse, nous montrons tout d'abord que le régime d'immigration américain contemporain se caractérise par une forte ouverture à l'immigration légale de toutes provenances et par une hiérarchisation des critères d'admission au profit du

regroupement familial. Il est aussi marqué par une contradiction interne entre volonté de décourager les migrations en situation irrégulière et les besoins de main d'œuvre du pays, résolue par l'émergence du phénomène de l'immigration en situation irrégulière (**Section 1.**). Ces deux traits fondamentaux du régime constituent les axes de clivage du débat sur l'immigration. Ce dernier consiste en une succession d'épisodes, macro-économiquement déterminés, de montée des sentiments anti-immigration. Ce « nativisme », récurrent dans l'Histoire américaine, se distingue cependant par sa focalisation sur le coût économique et fiscal de l'immigration en situation irrégulière. Il explique que la dissuasion de cette dernière soit devenue non seulement un élément de polarisation de la société américaine mais aussi un argument utilisé pour légitimer la nécessité de changer de régime d'immigration (**Section 2.**).

Section 1. Une immigration sous influence. Le rôle des institutions dans le nombre et la composition de la population immigrée aux Etats-Unis

Le régime de régulation des admissions des étrangers étudié dans ce travail de recherche est identifié par le terme de « régime de 1965 », en référence à l'année d'adoption d'une série de modifications apportées à l'*Immigration and Nationality Act* (INA). Ces modifications marquent le point de départ d'une libéralisation des admissions de résidents légaux permanents et d'une tentative d'harmonisation des règles des admissions continentales sur celles des admissions extracontinentales. Dans cette section, nous montrons que la création de ce nouveau régime d'immigration est un préalable à une nouvelle « vague d'immigration »[29], c'est-à-dire à un afflux massif d'étrangers sur le territoire américain comparable par sa dimension à celui qui avait eu lieu de la seconde moitié du XIXème siècle aux lendemains de la première Guerre Mondiale.

Pour démontrer cette hypothèse, la suite de cette section est organisée en trois temps. Nous présentons tout d'abord les fondements de la politique d'immigration américaine (**1.1**). Nous détaillons ensuite l'organisation du régime d'immigration de 1965, que nous différencions entre une « porte de devant » et une « porte de derrière ». La première organise un nombre croissant d'admissions d'une immigration légale permanente, principalement

[29] Le terme de « vague », bien qu'il soit parfois considéré comme péjoratif, est fréquemment utilisé pour décrire les périodes de l'Histoire américaine caractérisées par un afflux massif d'immigrants aux Etats-Unis. P. Martin et E. Midgley différencient ainsi trois vagues antérieures à celle débutée dans les années 1960 (P. Martin et E. Midgley, 2003). La première correspond à la colonisation, majoritairement anglaise, du territoire. La seconde vague (1820-1860) est essentiellement d'origine Irlandaise et étend la frontière américaine jusque dans le centre du pays. La troisième vague, d'origine d'Europe Centrale et du Sud mais aussi d'Extrême Orient, clôt la frontière et s'installe dans les villes industrialisées du pays.

admise au motif du regroupement familial (**1.2**). La seconde, initialement conçue pour permettre l'admission non contrôlée d'une main d'œuvre migrante et d'origine mexicaine, est empruntée depuis les années 1980 par une population dont la composition démographique et les motivations se sont fortement diversifiées (**1.3**).

Section 1.1 Les permanences des régimes d'immigration aux Etats-Unis

L'Etat fédéral n'a développé de véritable politique d'immigration que relativement tardivement dans l'Histoire des Etats-Unis. En effet, l'apparition de cet outil date du renforcement des prérogatives des institutions fédérales par rapport aux gouvernements Etatiques après la guerre de Sécession[30]. Depuis cette époque, la politique d'immigration américaine connaît des permanences en termes de finalités –en particulier la sélection des étrangers jugés incorporables dans la nation et/ou nécessaires économiquement (*1.1.1.*) –mais aussi d'instruments privilégiés ; les politiques de quotas numériques et leurs correspondances, les « portails » (*1.1.2.*).

1.1.1. La politique d'immigration américaine comme outil de sélection des populations assimilables dans la nation.

Le statut de résident légal permanent joue un rôle central dans la politique d'immigration américaine. Il est initialement utilisé comme catégorie descriptive permettant d'approximer l'accroissement démographique de la population des Etats-Unis résultant des arrivées d'étrangers, en différenciant les passagers des navires déclarant vouloir venir vivre aux Etats-Unis de ceux déclarant vouloir repartir dans leur pays d'origine après accomplissement du motif de leur séjour. Dès l'arrêté de la cour Suprême *Henderson vs. Mayor of New York*[31] de 1875, on peut cependant observer l'édiction de critères conditionnant l'éligibilité des étrangers à ce statut de résidence (M. Smith, 1998). A partir de cette date, le gouvernement fédéral américain cherche à définir normativement le statut de résident légal permanent et limite sa disponibilité pour les étrangers. Cette transformation du statut LPR d'une catégorie descriptive en catégorie normative atteste de l'accroissement du rôle de l'Etat fédéral dans la sélection des étrangers.

[30] Jusque dans les années 1870, l'Etat fédéral ne possède pas de compétences en matière de régulation des conditions d'admission et de résidence des étrangers, hormis l'établissement des critères de naturalisation qui lui sont dévolus par la Constitution de 1787. Dans la période s'étendant jusqu'aux lendemains de la Guerre Civile, il n'existe donc pas de régime de régulation de l'immigration au niveau fédéral, mais plutôt une multiplicité de régimes à l'échelle régionale ou Etatique.

[31] Cet arrêté transfère la collecte des taxes portuaires imposées lors de l'admission d'étrangers des Etats des autorités Etatiques vers l'Etat fédéral. Elle valide également l'interdiction d'admettre les criminels, prostituées et certains travailleurs sous contrat d'origine Chinoise (*coolies*) votée la même année par le Congrès.

Le rôle joué par le titre de résident légal permanent dans la sélection des étrangers est lié à son statut « d'antichambre » à la citoyenneté américaine. En effet, la procédure gouvernant la naturalisation aux Etats-Unis est l'une des plus libérales au monde. Elle ne nécessite qu'un temps relativement court de présence sur le territoire américain (cinq années dans le cas le plus courant), la démonstration d'un niveau satisfaisant de maitrise de l'anglais, des connaissances générales de l'Histoire et des institutions politiques américaines ainsi que la possession d'un casier judiciaire vierge. La sélection des étrangers jugés incorporables au sein de la nation américaine s'est donc effectuée, non pas à travers l'édiction de conditions de naturalisation contraignantes, mais par l'intermédiaire des critères d'éligibilité au statut de résident légal permanent. Leur définition est fondée sur les traits supposés constitutifs de cette nation, et énonce en conséquence *qui* peut devenir américain. En ce sens, il n'est pas anodin que l'accroissement des critères d'accès au titre de résident légal permanent survienne après la Guerre de Sécession, alors que le gouvernement fédéral s'emploie à créer les conditions pour le développement d'un sentiment national aux Etats-Unis.

On peut différencier trois formes de critères gouvernant l'admissibilité sur le territoire américain en tant que résident légal permanent. La première à être historiquement apparue est la définition de classes d'étrangers indésirables, simultanément interdites d'immigration aux Etats-Unis et d'accès à la nationalité américaine (P. Weil, 2000) (P. Weil, 2003). Le nombre de ces critères qualitatifs s'accroît tout au long des XIXème et XXème siècles pour former une liste éclectique et indicatrice des représentations américaines des populations étrangères, jugées potentiellement importatrices de déviances par rapport aux comportements et attitudes normativement associés au statut de citoyen américain : criminels et prostituées (1875), personnes susceptibles de devenir une charge pour la collectivité (1882), ayant des opinions politiques anarchistes ou apparentées (1903) ou encore analphabètes (1917)[32]. Au premier plan de cette liste d'indésirables figurent les ressortissants chinois, japonais puis de l'ensemble de l'Asie, respectivement interdits d'immigration à partir de 1883, 1907 et 1917[33]. Ces interdictions sont révélatrices de la conception raciste et ségrégée de l'identité américaine dominante à l'époque (K. Calavita, 2000).

[32] La mise en place d'un test d'alphabétisation des candidats à l'immigration aux Etats-Unis, implicitement destiné à limiter l'immigration d'Europe du Sud et d'Europe de l'Est, a fait l'objet d'un débat récurrent de la fin du XIXème siècle jusqu'à son adoption en 1917. Son importance est cependant rapidement éclipsée par les *Quota Laws* de 1921 et 1924.

[33] En raison de l'alliance entre la Chine et les Etats-Unis sur le front Pacifique de la Seconde Guerre Mondiale, la classification des ressortissants Chinois comme indésirables est la première à être abolie en 1943. Elle est suivie de l'abolition applicable à l'ensemble du triangle Asiatique en 1952 par le *Mac Carran-Walter Act.* La législation met cependant en place un quota national d'admission quasi nul (100) pour chaque pays Asiatique, nullifiant *de facto* la portée de la levée des interdictions.

Cette liste d'étrangers indésirables est, jusque dans les années 1920, l'unique instrument direct de sélection des étrangers admis à résider de façon permanente aux Etats-Unis. Deux autres outils –toujours en usage aujourd'hui -viennent la compléter à partir des *Immigration Quota Laws* de 1921 et 1924 (M. Ngai, 1999). Le premier est constitué par la mise en place d'un quota annuel de visas de résident légal permanent destiné à l'immigration de provenance extracontinentale. Il s'agît ici du premier cas de limitation quantitative de l'immigration, fixée tout d'abord à 390 000 admissions, puis réduite à 190 000 à partir de 1928. Ces quotas numériques assignent ensuite une limitation annuelle de visas disponibles en fonction du pays de provenance des demandeurs, établi en proportion des origines directes ou ancestrales déclarées par la population résidant sur le territoire américain lors du recensement de 1890. Une spécificité importante de ce quota est l'exemption accordée à l'immigration de provenance continentale. Nous reviendrons plus loin sur ses implications.

De plus, le second outil institué par le *Quota Act* de 1924 consiste en la différenciation des étrangers en fonction de la motivation de leur demande d'admission. En effet, cette loi différencie aussi pour la première fois une immigration de regroupement familial de celle de travail : le texte prévoit une exemption des quotas d'admission pour les femmes et enfants mineurs de citoyens américains. Il édicte aussi un accès prioritaire lors de l'allocation des visas de résident légal permanent soumis aux quotas numériques pour trois catégories d'immigrants : les parents, conjoints, enfants majeurs des citoyens, la famille nucléaire des résidents légaux permanents et les étrangers disposant de compétences agricoles. En d'autres termes, l'Etat fédéral ne se contente plus de désigner certains étrangers comme indésirables : il les hiérarchise aussi en termes de priorité d'admission, par le système de quotas numériques préférentiels qui va être étudié par la suite.

1.1.2. L'institutionnalisation de « portails » d'immigration aux finalités différenciées

Les années 1920 marquent le départ d'un processus d'institutionnalisation d'une politique d'immigration américaine prenant une forme en « *trois portails* », c'est à dire différenciant l'immigration selon sa région géographique de provenance (A. Zolberg, 2006). Le premier portail est destiné aux étrangers de provenance extracontinentale. Comme nous l'avons évoqué, il est tout d'abord fermé aux individus considérés de « race » asiatique dès 1883. Ce portail se ferme aussi de 1921 à 1965 aux autres régions de provenance extra-hémisphérique. En effet, le nombre de visas de LPR disponibles annuellement est restreint à 190 000 (hors femmes et enfants mineurs de citoyens) et leur allocation est hiérarchisée par la mise en place de quotas par provenance nationale. Ce système restreint quasiment

exclusivement l'admission d'immigrants aux provenances considérées plus facilement assimilables au sein de la nation américaine : 98% des quotas sont affectés aux seuls ressortissants des pays européens. Au sein de ces derniers, tous ne sont pas non plus égaux, puisque environ 117 000 visas de résidence permanente (78% du total) sont destinés aux seuls pays anglo-saxons et scandinaves. La population du Royaume-Uni (2,5% de la population mondiale dans les années 1920) représente 43% des visas disponibles par quotas[34].

Le second portail, destiné aux étrangers de provenance continentale, se caractérise par une forte ouverture aux flux de main d'œuvre, notamment d'origine Mexicaine. Il permet des entrées d'étrangers supposées et voulues temporaires, expliquées par les besoins spécifiques de main-d'œuvre des Etats agricoles et peu peuplés du sud-ouest des Etats-Unis. En d'autres termes, le gouvernement américain tolère l'importation de plusieurs millions de travailleurs mexicains, et va jusqu'à l'encourager avec la mise en place entre 1941 et 1964 du programme « Bracero » de travail temporaire entre les deux Etats. Néanmoins, ce portail continental ne prévoit pas l'incorporation des migrants mexicains au sein de la société américaine. Il la décourage même pendant la crise économique des années 1930, par des campagnes de déportations qui contribuent au retour au Mexique de plusieurs centaines de milliers de personnes (J. Durand et D. Massey, 1992) (F. Balderrama et R. Rodríguez, 2006).

Un troisième portail plus tardif trouve son origine dans le vote du *Mac Carran-Walter Act* en 1952. Cette loi, votée pour perpétuer le principe des quotas par origine nationale et permettre l'exclusion et la déportation d'étrangers convaincus d'appartenance à des partis communistes, accroit très fortement la capacité discrétionnaire de la branche exécutive du gouvernement américain. Cette dernière est autorisée à demander l'entrée hors quotas d'immigrants « spéciaux » dans des « *circonstances exceptionnelles* » et « *pour motifs de compassion humaine* » (INA *in* (M. Bennett, 1966, p. 129.)). Les conséquences de cette autorisation sont majeures : la clause des « immigrés spéciaux » est utilisée lors des multiples crises en Europe générée par la Guerre Froide : crise de Berlin de 1951, « purge des médecins » en URSS de 1952 et 1953 ou encore intervention soviétique en Hongrie en 1956 (A. Markowitz, 1973) (R. Rumbaut, 1994). Deux étrangers sur trois admis en tant qu'immigrants de 1953 à 1965 le sont à travers cette clause dérogatoire (M. Bennett, 1966).

[34] Comme le note P. Weil, la mise en place de quotas par origine nationale transforme la politique d'immigration américaine d'un « *instrument de sélection des étrangers* » en « *instrument de sélection des semblables* » (P. Weil 2003, p. 379). Elle correspond aussi à la première hiérarchisation formelle effectuée au sein de la « race » blanche non hispanique, désormais divisée en de multiples sous-catégories.

Ce retour sur les fondements de la politique d'immigration américaine révèle que celle-ci poursuit trois finalités en partie contradictoires : l'importation de main-d'œuvre, la sélection d'étrangers aptes à devenir citoyens et les intérêts extérieurs du gouvernement américain (sa « politique étrangère »). L'émergence d'un régime d'immigration en trois portails d'admission de population étrangère résout en partie la tension entre ces trois objectifs[35]. La fermeture des Etats-Unis à l'immigration à partir de 1921 est donc associée à une volonté prédominante de maitriser la composition de la population habilitée à immigrer aux Etats-Unis en vue de la préservation du « caractère national » américain. Les restrictions adoptées à l'éligibilité de résident légal permanent obéissent donc au principe de sélection d'une immigration en fonction de son assimilabilité supposée dans la nation américaine.

La population de référence utilisée pour le calcul des quotas par origine nationale est particulièrement symbolique du rôle central que joue l'identité nationale américaine (entendue normativement) dans le régime d'immigration des trois portails. En effet, sa composition exclue les catégories raciales non blanches juridiquement différenciées aux Etats-Unis : populations noires, mulâtres, des tribus indiennes, asiatiques et d'origine latino-américaine. Les membres de ces groupes, qui pour certains disposent de la citoyenneté américaine, sont donc pour reprendre l'expression de D. King des « *étrangers dans la nation* » (D. King, 2006, p. 60.). Seuls les individus caucasiens, c'est-à-dire de race blanche, constituent la population que le régime de 1924 a pour finalité de préserver. L'appartenance à cette catégorie raciale, et non la détention de la citoyenneté, est donc affirmée comme le premier critère d'appartenance à la nation américaine. Comme l'observe M. Ngai dans son article de référence sur l'*Immigration Act* de 1924, « *dans la mesure où "les habitants des Etats-Unis continentaux en 1920" constituent une représentation légale de la nation Américaine, la loi a excisé la totalité des peuples non blancs et non européens de cette vision, les effaçant de la nationalité américaine* » (M. Ngai 1999, p. 72).

Cette trajectoire parallèle entre identité nationale et politique d'immigration aux Etats-Unis est à nouveau observée dans les années 1960. La reconnaissance des minorités comme partie intégrante de la nation américaine demandée par le Mouvement pour les Droits Civiques est concomitante de l'abolition en 1965 du régime « des trois portails » (G. Chin 1996) (B. Hing et K. Johnson, 2007). A partir de cette époque et jusqu'à aujourd'hui peuvent

[35] Cette distinction des intérêts privilégiés par chacune des « portes » du régime d'immigration de 1924 est analysée en détail par (K. Fitzgerald, 1996).

être distinguées deux évolutions de la régulation des admissions d'étrangers opérée par les Etats-Unis.

En premier lieu, les Etats-Unis renouent avec une forte ouverture en termes d'admission de résidents légaux permanents. L'abolition du système des quotas par origine nationale en 1965 se traduit par une forte élévation du nombre d'immigrés admis ainsi que par de profondes modifications de la composition de ces flux. En second lieu, les années 1960 marquent aussi le début d'un changement des relations migratoires entre Etats-Unis et son espace régional proche, en particulier le Mexique. Les conditions d'admission légale des ressortissants de cette région de provenance sont harmonisées sur celle de l'immigration de provenance extracontinentale. Les deux prochaines sous-sections présentent donc ces deux évolutions incontournables pour comprendre le débat américain sur l'immigration.

Résumé 1.1.

La centralisation de la politique d'immigration par l'Etat fédéral à partir du dernier quart du XIXème siècle s'accompagne d'une volonté de sélectionner les étrangers en fonction de leur degré d'assimilabilité supposé dans la nation américaine. Cette finalité explique l'utilisation de critères d'exclusion pour les populations jugées inassimilables et de quotas numériques pour les autres. Elle permet aussi de comprendre l'achèvement en 1921 d'un régime d'immigration en trois portails. Ces derniers permettent de fermer les Etats-Unis à l'immigration non anglo-saxonne tout en établissant deux exceptions ; l'une justifiée par la politique étrangère américaine et applicable au réfugiés issus du bloc soviétique ; l'autre justifiée par les besoins économiques du sud-ouest des Etats-Unis et applicable aux mouvements transfrontaliers de main-d'œuvre mexicaine.

Section 1.2. Le régime d'immigration américain depuis 1965 : libéralisation et accroissement de l'immigration légale permanente

La mise en place du régime d'immigration de 1965 est avant tout liée à un facteur interne : la profonde reconfiguration des relations raciales aux Etats-Unis à cette époque, qui explique que la crise et la disparition du régime « des trois portails ». Le nouveau régime d'immigration qui le remplace se caractérise par une ouverture accrue à l'immigration légale, un traitement égalitariste des nations de provenance et par une prédominance du regroupement familial (*1.2.1.*). Ces trois traits fondamentaux s'accentuent après 1965 et expliquent la résurgence de flux d'immigration aux Etats-Unis depuis quatre décennies, cette fois-ci en provenance de régions autrefois sous-représentées : l'Asie et l'Amérique Latine (*1.2.2.*).

1.2.1. Des changements majeurs dans les principes d'organisation de la société américaine favorisant la mise en place d'un nouveau régime d'immigration ouvert

Le régime d'immigration actuellement en place aux Etats-Unis date de 1965. L'adoption à cette date d'une série d'amendements apportés à l'INA libéralise les modalités d'accès au statut d'immigrant légal permanent. Cette rupture de régime s'effectue tout d'abord par l'abolition des inégalités nationales et critères raciaux restreignant les possibilités d'immigration aux Etats-Unis depuis le XIXème siècle. En ce sens, elle constitue une conséquence de deux facteurs complémentaires : le mouvement pour les droits civiques comme facteur de recomposition des Etats-Unis en société reconnaissant son caractère multiracial et multiethnique, et la prise de conscience par les élites américaines du coût que représente une politique d'immigration véhiculant une idéologie raciste dans le contexte de la Guerre Froide. La réforme des critères d'admission de l'immigration légale permanente adoptée en 1965 est donc à rattacher à son contexte, c'est à dire à la transformation des relations interraciales aux Etats-Unis.

En effet, le vote de 1965 obéit au même agenda de déségrégation que deux autres projets majeurs de l'administration L. B. Johnson : les *Civil Rights Act* et *Voting Rights Act* de 1964 et 1965 (J. Hollifield et G. Zuk, 1998) (J. Gimpel et J. Edwards, 1998). Comme ces derniers, l'INA est adopté par une très large majorité des législateurs du Congrès (3/4 à la Chambre des Représentants et au Sénat) transcendant les clivages de parti. En effet, si le projet de réforme de l'INA est une initiative de l'administration Kennedy reprise par son successeur L. B. Johnson, la libéralisation des conditions d'admission des étrangers est aussi soutenue par les Républicains[36]. De fait, S. Moore et A. Harris rapportent que le programme électoral du parti Républicain lors des élections de 1960 affirme que « *la conscience Républicaine et la politique Républicaine exigent que le nombre d'immigrés que nous acceptons soit au moins doublé* » (*Republican Party National Platform*, 1960 *in* (S. Moore et A. Harris, 1996). La seule opposition à l'abolition du système des quotas par origine nationale est localisée dans les Etats ségrégationnistes du sud des Etats-Unis dont la représentation politique est à l'époque monopolisée par les *Southern Democrats* [*Cf.* Tableau 2].

La réforme de 1965 conserve le principe d'une différenciation des provenances nationales de l'immigration. En effet, les quotas nationaux continuent d'exister dans le

[36] La différenciation entre les deux partis de gouvernement aux Etats-Unis peut être résumée depuis environ trois décennies par un continuum allant d'une « gauche » libérale Démocrate à une « droite » conservatrice Républicaine. Cette configuration n'est cependant pas pertinente pour comprendre la composition historique des deux partis de gouvernement, qui dépend d'autres facteurs, notamment régionaux, contradictoires avec une dichotomie idéologique claire.

nouveau système, mais ne reposent plus sur une hiérarchisation des nations d'origine. L'immigration extracontinentale est globalement limitée à 170 000 visas et aucune nation de provenance ne peut dépasser 7% des admissions totales annuelles. La réforme de 1965 met aussi en place le premier plafond global à l'immigration de provenance continentale. Celle-ci est contrainte au moyen d'un plafond régional de 120 000 admissions de 1968 à 1978. Par la suite, une seconde réforme (votée en 1976) lui assigne le même plafond national que celui assigné à l'immigration extracontinentale. L'immigration continue d'être distinguée en fonction de sa provenance nationale après 1965, sans que ce critère ne serve à la hiérarchiser.

Tableau 2. Les votes pour et contre l'adoption des *Civil Rights Act* et *Immigration and Nationality Act*

	***Civil Rights Act* (1964)**		**Amendements INA (1965)**	
	H.R.	Sénat	H.R.	Sénat
Total	289-126	76-18	320-69	76-18
Républicains	136-35	30-0	118-10	24-3
Démocrates	153-91	46-18	202-59	52-15
Dont *Southern Democrats*	12-88	4-18	36-52	9-19
Proportion de votes identiques CRA/INA : Sénat 82% (N=75), H.R. 66% (N=222)				

Source : d'après (J. Hollifield et G. Zuk 1998, p. 80.)

Les amendements apportés à l'INA mettent au premier plan trois finalités autrefois subordonnées à la préservation de l'homogénéité raciale et ethnique de la nation américaine : le regroupement familial, le recrutement de travailleurs étrangers et le secours humanitaire. La hiérarchisation entre ces trois finalités continue d'être assurée par des quotas numériques. Leur fixation [*Cf.* Tableau 3] démontre que la sélectivité de l'immigration est essentiellement opérée sur la base de la possession de liens familiaux avec des personnes résidant légalement sur le territoire américain. La famille immédiate de citoyens américains continue d'être exemptée de toutes limitations numériques. Pour les autres catégories d'immigrants, la réforme fixe un système de quotas établis en sept préférences. Environ 75% du total des visas soumis à quotas permettent le regroupement familial tandis que les catégories d'immigration de travail et pour raisons humanitaires correspondent respectivement à 20% et 5%.

L'immigration de travail est très loin d'être encouragée par le système d'immigration légale permanente de 1965. Il est vrai que l'INA réformé en 1965 prévoit deux catégories d'étrangers se partageant à parts égales le total du quota annuel de 34 000 visas destinés aux préférences de travail : les scientifiques et artistes « disposant de capacités exceptionnelles » (EB-1) et les travailleurs qualifiés et non qualifiés (EB-2). Ces visas de travail font l'objet d'une gestion par les employeurs, choisissant de sponsoriser un étranger pour l'obtention d'une carte verte. Cette organisation, -dite *employer-driven*, -des flux d'immigration de travail est donc principalement effectuée *via* le marché. Elle se distingue du recrutement des travailleurs étrangers intermédiarisé par l'Etat, cas le plus commun dans la plupart des pays

d'Europe, dont la France. Comme le note C. Collomp, cette différence est à rattacher au fait que la décision d'immigrer est traditionnellement regardée aux Etats-Unis « *comme une décision individuelle et spontanée* » (C. Collomp 1999, p. 49.).

Tableau 3. Le système de quotas préférentiels établis par la réforme de 1965

Catégorie d'admission	Quota
Enfants mineurs et conjoints de citoyens américains	Illimité
1. Enfants majeurs non mariés de citoyens américains	20% de 170 000
2. Conjoints et enfants non mariés de résidents légaux permanents	20% de 170 000 + visas non alloués de préférence 1
3. Membres de professions scientifiques et artistiques	10% de 170 000
4. Enfants mariés de citoyens américains	10% de 170 000 plus visas non alloués des préférences 1, 2 ou 3
5. Fratrie des citoyens américains	24% de 170 000 plus visas non alloués des préférences 1, 2, 3 et 4
6. Travailleurs qualifiés et non qualifiés	10% de 170 000
7. Réfugiés de pays sous gouvernement communiste ou du Moyen-Orient	6% de 170 000

Source : construction de l'auteur.
Note : l'immigration de provenance continentale n'est pas soumise au système des quotas préférentiels jusqu'en 1978. A partir de cette date, les quotas continentaux (120 000) et extracontinentaux (170 000) sont fusionnés dans un quota unique de 290 000 admissions.

En revanche, l'INA donne la responsabilité à l'Etat fédéral de garantir la non-dégradation des rémunérations et des conditions de travail des salariés résidant sur le territoire américain. Cette fonction est assurée via la *Labor Certification* (LC) : cette procédure [*Cf.* Encadré 1] oblige légalement un employeur souhaitant embaucher un étranger à faire approuver sa demande de visa EB par les services du ministère du Travail (DOL selon son acronyme américain). Le temps d'attente pour obtenir un visa EB et la complexité des procédures engendrées par la LC expliquent que le système d'immigration légale permanente est difficilement considérable comme un outil efficient d'attraction d'une immigration sélectionnée par ses compétences et qualifications.

Encadré 1. Un descriptif de la procédure de Labor Certification

L'INA de 1965 conditionne l'admission d'étrangers LPR par les préférences de travail à la démonstration par l'employeur qu'il n'est pas en capacité d'embaucher un travailleur résidant sur le territoire américain. Pour ce faire, l'INA prévoit un contrôle de cette condition par le gouvernement fédéral à travers la procédure de labor certification (LC). Au cours de celle-ci, un employeur souhaitant sponsoriser un travailleur étranger doit obtenir un avis favorable du DOL en remplissant les conditions suivantes :
i) le contrat de travail proposé doit correspondre à un emploi permanent et à temps plein ;
ii) la rémunération proposée doit correspondre au minimum au *prevailing wage*, c'est-à-dire un niveau de rémunération calculé pour correspondre au salaire traditionnellement versé pour l'occupation du contrat de travail dans sa zone géographique d'embauche et ;
iii) des attestations d'essais de l'employeur pour embaucher prioritairement un travailleur résident (annonces).
La LC a donc non seulement pour effet de restreindre l'embauche de travailleurs étrangers immigrants aux seuls marchés du travail en pénurie de main-d'œuvre mais elle est aussi à l'origine d'un fort allongement des temps d'attente pour obtenir un visa LPR de travail. Le délai pour obtenir une carte verte peut ainsi correspondre à plusieurs années pour certaines des préférences de travail les plus demandées.

Source : d'après (US Department of Labor, 2009).

Le régime de 1965 correspond donc à une nouvelle configuration des finalités assignées à la politique d'immigration. La reconnaissance du caractère pluriethnique de l'identité nationale américaine explique que la sélection sur critères raciaux de l'immigration soit abolie. Les étrangers appelés à devenir citoyens américains sont en conséquence recrutés en fonction de trois objectifs : le regroupement familial, nettement favorisé par la définition des quotas ; les objectifs « humanitaires » implicitement reliés à la politique étrangère des Etats-Unis pendant la Guerre Froide et enfin ; l'importation de main d'œuvre, fortement contrôlée voire découragée par la procédure de LC.

1.2.2. Une population immigrée légale de provenance latino-américaine et asiatique majoritairement admise au titre du regroupement familial

Les traits fondamentaux de la régulation de l'immigration permanente n'ont pas fait l'objet de modifications majeures depuis 1965, à l'exception de deux modifications incrémentales en faveur d'admissions de réfugiés et de travailleurs qualifiés. La première est le *Refugee Act* de 1980. Cette loi différencie la législation américaine en matière d'admission de réfugiés et demandeurs d'asile de celle encadrant l'immigration légale aux Etats-Unis. Tout d'abord, les Etats-Unis adoptent la définition internationale du statut de réfugié proposée par la convention de Genève de 1951 et suppriment donc toute référence explicite au caractère « communiste » de l'Etat responsable de persécutions. De plus, le statut de réfugiés pour raisons humanitaires cesse d'être une préférence du système d'immigration pour devenir un titre de séjour techniquement temporaire, mais ouvrant droit à un ajustement vers le statut de résident légal permanent au terme d'une année. A partir de 1982, le président décide après consultation du Congrès d'une limite annuelle mondiale à l'admission de réfugiés et de sous-limites par grandes régions géographiques continentales.

La seconde modification majeure apportée au système d'immigration légale permanente est constituée par l'*Immigration Act* (IMMACT). Voté en 1990, l'adoption de ce projet de loi s'explique par deux éléments. Premièrement, la forte croissance de l'immigration de regroupement familial occasionne une demande de visas de résident légal permanent structurellement supérieure à leur offre. Ce problème structurel est particulièrement amplifié au début de la décennie 1990 du fait de l'adoption d'une procédure de régularisation en 1986 ayant concerné environ 3.8 millions d'étrangers en situation irrégulière entre 1988 et 1992. Ces étrangers, pour la plupart de nationalité Mexicaine, peuvent désormais demander la venue légale de leurs proches familiaux et accentuent de ce fait la rareté relative des titres de résident permanent (K. Woodrow-Lafield, 1995).

La seconde raison expliquant l'opportunité politique de l'IMMACT est l'émergence d'un consensus bipartisan sur la nécessité d'une réforme de l'immigration légale. Les élus Républicains et l'administration Bush prennent notamment en compte le mécontentement manifesté par les associations d'employeurs à l'égard des procédures d'admission de l'immigration de travail (J. Gimpel et J. Edwards, 1998). Comme nous l'avons vu, celles-ci sont fortement contraintes par la procédure de *Labor Certification* supervisée par le DOL. La simplification des procédures d'admission de l'immigration de travail suscite en revanche l'hostilité d'une part des représentants Démocrates majoritaires au Congrès et des syndicats. L'IMMACT constitue donc un cas d'accord politique donnant-donnant entre les deux partis pour une expansion parallèle des deux principales voies d'admission de l'immigration. Cette résolution relativement aisée d'une première crise de l'immigration légale témoigne de la légitimité dont bénéficie encore à cette époque la régulation de cette dernière[37].

La réforme de 1990 apporte de multiples modifications incrémentales au système d'immigration permanente de 1965, dont une importante réorganisation et expansion des quotas préférentiels d'immigration permanente (M. Greenwood et F. Ziel, 1997) [*Cf.* Annexe 3 p. 281.]. Le total de visas de résidents légaux permanent est fixé à 675 000 à partir de 1995[38]. Ce nouveau seuil est nettement supérieur à celui de l'ancien système de quotas[39]. Une deuxième modification importante apportée par l'IMMACT de 1990 est la réorganisation apportée aux définitions des catégories d'étrangers pouvant prétendre aux préférences d'immigration de travail. Cinq nouvelles préférences d'immigration de travail sont créées et favorisent nettement l'immigration de travailleurs qualifiés : Ces derniers peuvent représenter jusqu'à 110 000 des 144 000 visas attribuables. Par ailleurs, l'IMMACT exempte deux des cinq préférences de la procédure de LC[40]. Pour finir, l'IMMACT crée un nouveau visa dit de

[37] Ce degré de légitimité peut s'expliquer par la relative confiance qui subsistait encore en 1990 sur la capacité de l'IRCA de 1986 à assurer un contrôle efficace des entrées illégales [*Cf.* section 1.3]. Au moment de signer le projet de loi, G. Bush signalait ainsi « *la réforme du système d'immigration a commencé en 1986 par un effort pour fermer la « porte de derrière » par l'application de l'Immigration Reform and Control Act de 1986. Maintenant, nous ouvrons la « porte de devant » à une immigration légale accrue* » (G. Bush, 1990).

[38] Le total de ces deniers est porté dans un premier temps à 700 000 admissions annuelles de 1992 à 1994 et environ 8% de ces visas (soit 55 000) sont destinés à la famille immédiate des étrangers ayant bénéficié de la procédure de légalisation de 1986.

[39] Cette comparaison strictement numérique n'est pas totalement pertinente. La famille immédiate de citoyens américains continue de pouvoir immigrer sans restriction mais est déduite du quota total de 480 000 visas disponibles pour les autres préférences de regroupement familial. Le nombre total de visas disponibles pour ces derniers ne peut cependant pas chuter en dessous de 226 000. Implicitement, cela signifie que le plafond d'émission de 480 000 visas de regroupement familial peut être dépassé si l'immigration de la famille immédiate de citoyens aux quotas dépasse 254 000 individus.

[40] La première d'entre elles est destinée à l'immigration la plus qualifiée (visas EB-1) : les « *travailleurs prioritaires* » pouvant attester de capacités artistiques, sportives, d'affaires, éducatives ou scientifiques

« diversité », pour lequel un immigrant doit remplir deux conditions : être originaire d'un pays dont le total d'immigrés entrés aux Etats-Unis au cours des cinq années précédentes ne dépasse pas 50 000 et disposer d'un diplôme d'éducation secondaire et d'au moins deux années d'expérience professionnelle.

Les principes de régulation de l'immigration légale ne font donc pas l'objet d'une remise en cause jusqu'au début des années 1990. Les réformes post-1965 du régime ont donc confirmé et accentué son ouverture. Elles ont d'une part assoupli les critères d'admissions humanitaires aux Etats-Unis en les harmonisant sur les conventions internationales. Elles ont d'autre part simultanément accru les possibilités d'admission au titre du regroupement familial et de la détention de compétences économiquement valorisables *via* l'augmentation des quotas préférentiels. Enfin, elles prolongent le principe d'un traitement indifférencié des nations d'origine et confirment la reconnaissance des Etats-Unis comme nation pluriethnique et pluriculturelle, comme en atteste la mise en place d'un visa destiné à accroître la diversité de la population du pays. Ces lois laissent en revanche inchangée la répartition des visas entre préférences d'immigration de regroupement familial et de travail[41]. Au final, le principal résultat des réformes post-1965 est une augmentation du volume de visas disponibles annuellement [*Cf.* Tableau 4].

Tableau 4. Les modifications incrémentales apportées au système d'immigration légale, post-1965

Changements	Définition et critères	Quotas
Immigration de regroupement familial	Pas de changement majeur	Accrus (1990)
Immigration de travail	Passage de deux à cinq préférences et suppression LC travailleurs qualifiés par l'IMMACT (1990)	Accrus pour les travailleurs qualifiés (1990)
Immigration de diversité	Créée (1990)	NA
Réfugiés et demandeurs d'asile	Harmonisation sur la Convention de Genève (1980)	Accrus (1980)

Source : construction de l'auteur.

Cette forte libéralisation des possibilités d'immigration légale aux Etats-Unis a trois effets distincts sur le volume et la composition de la population immigrée légale aux Etats-Unis : un fort accroissement numérique, une prédominance du regroupement familial comme critère d'accès au statut et l'accroissement des immigrations de provenance asiatique et latino-américaine. La première de ces évolutions peut être identifiée par une comparaison avant et après 1965 du nombre d'admissions de résidents légaux permanents. Celui-ci atteint ainsi en

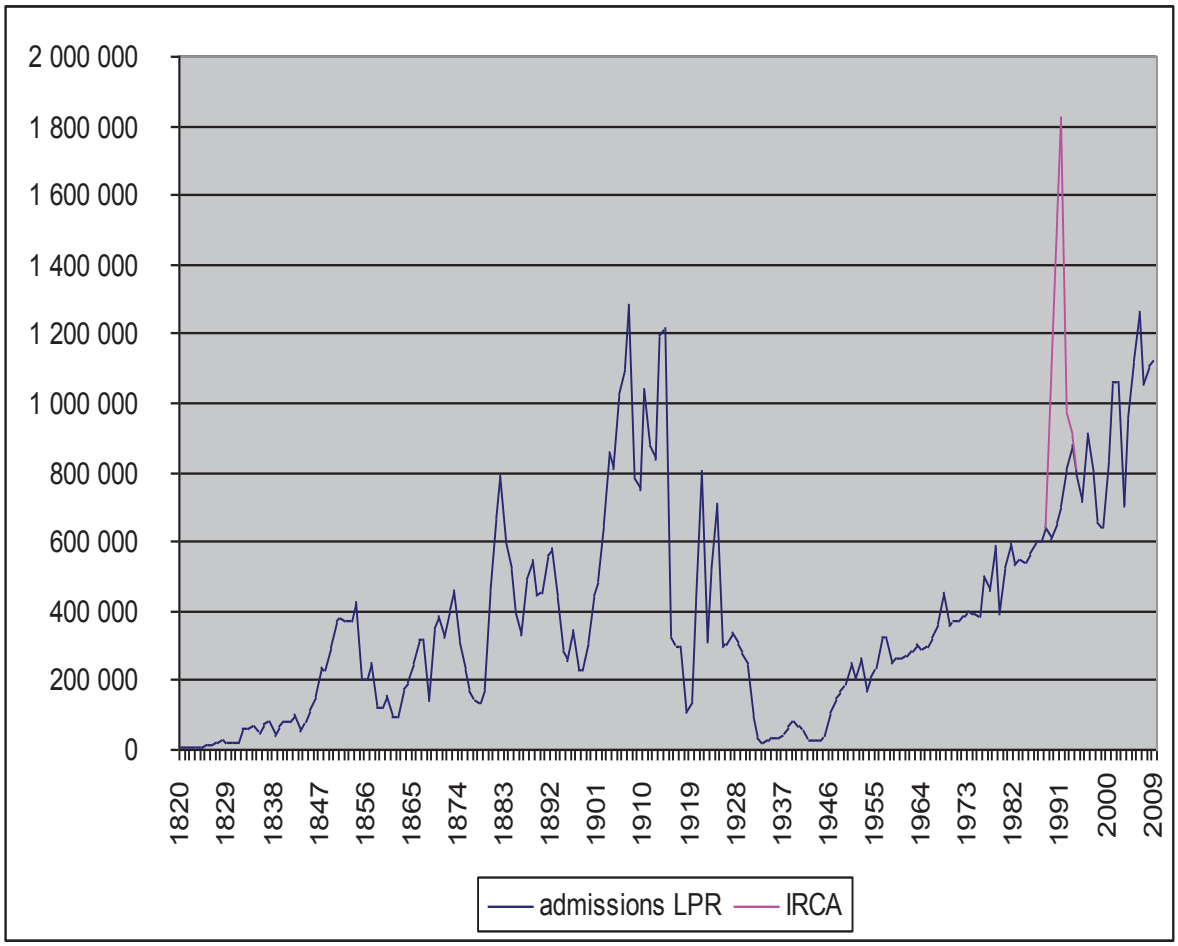
exceptionnelles. La deuxième catégorie exemptée est destinée aux investisseurs internationaux pour lesquels sont rendus disponibles jusqu'à 10 000 visas EB-5 (dans les faits, cette préférence est peu utilisée).

[41] Les premières restent majoritaires avec 71% des visas contre 74%. Cette légère baisse est essentiellement explicable par la création d'une nouvelle catégorie d'admission, dite de diversité : 50 000 visas sont désormais réservés chaque année aux individus originaires de pays faiblement émetteurs de flux migratoires vers les Etats-Unis. Les secondes restent environ équivalentes à 20% des visas disponibles.

moyenne 700 000 depuis 1965. Cette moyenne est, de plus, systématiquement dépassée depuis les années 1990 et 2000, pendant lesquelles le niveau de nouveaux immigrants est souvent supérieur au million. En comparaison, la période 1914-1964 se caractérise par un volume annuel moyen de flux LPR entrants beaucoup plus faible d'environ 325 000 personnes.

L'observation de l'évolution quantitative des admissions légales permanentes d'étrangers confirme cette nouvelle « vague d'immigration », tout en nuançant l'affirmation d'une coupure nette à partir de 1965 [*Cf.* Graphique 2]. En effet, les admissions de résidents légaux permanents sont en perpétuelle augmentation dès 1945, c'est-à-dire plus de vingt ans avant les amendements apportés de l'INA de 1965. La population admise de 1945 à 1965 est essentiellement constituée de réfugiés originaires du bloc soviétique. Cet accroissement initial est essentiellement lié à l'utilisation de la politique d'immigration comme instrument dans la compétition entre Etats-Unis et URSS. La mise en place du régime de 1965 pérennise cette ouverture et, surtout, l'étend aux régions non européennes.

Graphique 2. Les admissions annuelles de résidents légaux permanents, 1820-2009



Source : d'après (Office of Immigration Statistics, 2010a).

Après 1965, l'immigration de regroupement familial représente le critère d'admission de près de 65% de l'immigration légale aux Etats-Unis. Contrairement à une idée reçue, la sélection économique de celle-ci sur la base de ses qualifications, compétences ou employabilité est donc une fonction relativement mineure des principes de régulation de l'immigration légale. Cette tendance se vérifie même après l'application de l'IMMACT en 1993, réforme pourtant souvent considérée comme favorable à l'immigration de travail [*Cf.* Tableau 5]. Moins de 15% des immigrants ont été admis au moyen des préférences de travail entre 1993 et 2009. Cette proportion est comparable à celle des réfugiés et demandeurs d'asile choisissant d'ajuster leur statut vers celui de résident légal permanent.

Tableau 5. Les admissions de résidents légaux permanents par classe d'admission, 1986 et 1993-2009

Classes d'admission (%)	1986	1993-2009	Ecart type 1993-2009
Total (milliers)	601	927	188
Regroupement familial – famille immédiate	37%	40%	6%
Regroupement familial – préférences soumises à quota	35%	24%	5%
Préférences de travail	9%	14%	3%
Préférence de diversité	Non applicable	5%	1%
Ajustement de statut réfugiés et demandeurs d'asile	17%	12%	4%
Autres	1%	4%	3%

Source : d'après (Office of Immigration Statistics, 2010a).

La mise en place du régime de 1965 explique également la réduction de la part relative de la population d'origine européenne au profit de celle de provenance d'Amérique Latine et d'Asie [*Cf.* Tableau 6]. Seuls 14% des immigrés admis en tant que LPR entre 1989 et 2007 proviennent d'Europe, région de provenance de presque un immigré sur deux entre 1950 et 1969. Après cette période, le volume d'individus de provenance Européenne stagne et est redistribué entre ces pays d'origine : le nombre d'immigrés d'origine britannique diminue de 20% entre 1950-1969 et 1990-2007. Il est aussi divisé par quatre pour les individus originaires de deux autres pays ayant traditionnellement émigré en direction des Etats-Unis : l'Allemagne et l'Italie. Seule l'immigration en provenance de l'ex-URSS augmente : 810 000 entre 1990 et 2007 contre une centaine de milliers cumulés entre 1950 et 1989.

A contrario, l'Asie et l'Amérique Latine sont devenues deux régions majeures de provenance de l'immigration LPR. Alors que les admissions de la totalité de l'Asie représentaient un volume similaire à celui du Royaume-Uni et de l'Irlande entre 1950 et 1969 (environ 500 000 admissions), ce nombre a été multiplié par plus de 10 depuis la période 1990-2007. Cette diversification de la provenance de la population immigrée est encore plus perceptible quand est considérée l'Amérique Latine. Cette région de provenance représente

près d'un immigré LPR sur deux admis entre 1990 et 2007. Un facteur majeur de la progression de cette région est l'importance prise par l'immigration de provenance mexicaine. La part relative de celle-ci passe de 13% à 16% puis à 23% au cours des trois périodes étudiées. Entre 1990 et 2007, plus de quatre millions de mexicains ont ainsi obtenu le statut de résident légal permanent aux Etats-Unis.

Cet accroissement de l'immigration de provenance latino-américaine s'est effectué *en dépit* de l'application de certaines mesures contraignantes dérivant de l'harmonisation de ses conditions d'admission sur celles de l'immigration extra continentale. En effet, la législation américaine applique au continent américain à un système de quotas annuels hémisphériques à partir de 1968. De même que le reste du monde, chaque pays du continent est enfin soumis au système des quotas nationaux depuis 1978. Comme nous le verrons dans la prochaine section, cette harmonisation est un facteur majeur de la crise du régime à partir des années 1980. Elle accentue le problème posé par la croissance de la demande d'attribution de titres LPR, qui devient structurellement supérieure à l'offre rendue disponible par les quotas.

Tableau 6. L'évolution de la provenance des flux d'admission LPR, décennies 1950-2007

	1950-1969	1970-1989	1990-2007
Total Europe	**45%**	**15%**	**14%**
Total Asie	**9%**	**37%**	**31%**
dont Philippines	2%	8%	6%
dont Chine	>1%	2%	5%
dont Inde	>1%	4%	5%
Canada	**14%**	**3%**	**2%**
Amérique Latine et Caraïbes	**32%**	**42%**	**47%**
dont Mexique	13%	16%	23%
Afrique	**1%**	**2%**	**5%**
Océanie	**1%**	**1%**	**1%**

Source : d'après (Office of Immigration Statistics, 2010a).

Résumé de la section 1.2.

Les réformes du système d'immigration légale permanente adoptées de 1965 à 1990 le libéralisent fortement. Elles accroissent le nombre de visas LPR annuellement disponibles mais aussi et surtout abolissent les restrictions érigées dans les années 1920 à l'immigration de provenance non anglo-saxonne. La politique d'immigration adoptée à partir de 1965 affirme donc la reconnaissance du caractère pluriethnique de la société américaine et fait du regroupement familial sa première finalité. Cette évolution des principes gouvernant la régulation Etatique des admissions d'étrangers aux Etats-Unis conditionne donc les deux évolutions de la population légalement immigrée aux Etats-Unis : son accroissement numérique et sa profonde recomposition en termes de pays de provenance et d'appartenance ethnique.

Section 1.3. Les modifications de la régulation de la frontière Etats-Unis-Mexique et l'émergence d'une population immigrée en situation illégale

Le régime d'immigration de 1965 se caractérise non seulement par une libéralisation de l'immigration légale, mais aussi par un accroissement sans précédent du phénomène de l'immigration en situation irrégulière. Son émergence s'explique initialement par une contradiction entre, d'une part, la volonté du gouvernement américain d'harmoniser les règles des admissions continentales sur celles nouvellement adoptées et, d'autre part, les besoins de main-d'œuvre du sud-ouest des Etats-Unis. Cette contradiction explique la persistance d'une porte de derrière dans le nouveau régime, permettant des mouvements de population entre Mexique et Etats-Unis. Sa dynamique, initialement circulaire, devient progressivement permanente après 1965. On peut distinguer deux phases dans ce phénomène : dans un premier temps, les flux migratoires illégaux transfrontaliers s'accélèrent et s'accompagnent de l'établissement de contrôles à la frontière (*1.3.1.*). Cette stratégie a cependant un effet paradoxal : elle accélère le processus de sédentarisation et de diversification démographique d'une population illégale, désormais immigrée (*1.3.2.*).

1.3.1. Une porte désormais impossible à fermer ? La perception d'une perte de contrôle des frontières et l'IRCA de 1986

Les migrations en situation irrégulière en Amérique du Nord correspondent aujourd'hui simultanément à une problématique politique et à un phénomène démographique. En tant que problématique politique, leur existence est relativement récente. Certes, les migrations en situation irrégulière ont pu exister ponctuellement comme objet nécessitant intervention politique, comme par exemple pendant les années 1930 ou lors de l'opération *Wetback* de 1954. Elles ne prennent cependant pas une importance structurelle dans le débat sur l'immigration avant les années 1970.

L'existence des migrations en situation irrégulière comme phénomène migratoire est en revanche bien plus ancienne. En effet, l'embauche de travailleurs agricoles sans permis de travail par les exploitants agricoles texans et californiens a été une pratique courante dès le XIXème siècle. Néanmoins, ces migrations prennent une forme essentiellement temporaire, c'est-à-dire caractérisée par des allers et retours de migrants donnant lieu à des séjours de plusieurs heures, jours voire semaines aux Etats-Unis, mais sans installation définitive dans ce pays. En d'autres termes, parmi les trois catégories généralement dissociées de migrations [*Cf.* Encadré 2], celles d'origine mexicaine sont pendant longtemps restées essentiellement constituées de migrants transfrontaliers et saisonniers.

Jugées nécessaires économiquement pour le développement des Etats du sud-ouest alors agricoles et peu peuplés[42], les migrations transfrontalières sont alors tolérées par l'Etat américain, tant qu'elles ne se transforment pas en immigration permanente[43]. Ce fait peut être illustré par la quasi-inexistence d'effectifs de police à la frontière entre Etats-Unis et Mexique, réduite à quelques dizaines de personnes jusque dans les années 1960.

Encadré 2. Les trois types de migrants différenciés par la temporalité et les objectifs de leur mobilité

La sociologie des migrations différencie trois types de migrants en fonction de la fréquence de la mobilité transfrontalière, de la durée du séjour et de l'intégration sociale et économique au pays d'accueil.

Les migrants journaliers (*commuters*) se déplacent fréquemment (plusieurs fois par semaine voire par jour) entre le territoire du pays d'accueil et d'origine mais ne résident habituellement pas dans le premier. Cette mobilité peut être liée à la localisation d'un emploi mais peut aussi s'expliquer par d'autres raisons, parmi lesquelles des liens familiaux ou amicaux transfrontaliers, du tourisme ou encore du *shopping*.

Les migrants circulaires (*sojourners*) se déplacent moins fréquemment (plusieurs fois par mois ou par années) que les migrants journaliers. De même que ces derniers, ils conservent leur lieu de résidence principale dans le pays d'origine mais établissent périodiquement leur résidence sur le territoire du pays d'accueil. Ces migrations sont généralement liées à des emplois saisonniers (par exemple les travaux agricoles, la construction, la restauration) servant de source complémentaire à une source principale de revenu localisée dans le pays d'origine.

Les immigrants (*settlers*) se déplacent peu fréquemment (annuellement ou moins) entre le pays d'origine et leur pays d'accueil et établissent leur lieu de résidence dans leur pays d'accueil. Cet établissement est durable et donne lieu à une incorporation sociale, économique et politique dans le pays d'accueil, bien que les individus puissent conserver un lien psychologique très fort avec leur pays d'origine et ne pas se considérer comme des immigrants permanents.

Sources : d'après (J. Passel, 1986) et (J. Passel et K. Woodrow, 1987).

La création de la porte de derrière de l'immigration illégale est souvent imputée au programme *Bracero*. Cet accord bilatéral entre le Mexique et les Etats-Unis permet l'admission temporaire de travailleurs agricoles mexicains à partir de 1942, dans le but de pallier aux pénuries de main d'œuvre résultant de la mobilisation de la population américaine lors de son entrée dans le conflit de 1939-1945. Il est ensuite reconduit jusqu'en 1965, date de son abolition définitive. Ce programme permet l'admission de 4 à 4.5 millions de travailleurs mexicains entre sa date de création et celle de sa suppression (P. Martin et M. Teitelbaum, 2001). Ces admissions renforcent fortement la structure transfrontalière des marchés du

[42] De fait, cette perception est à l'origine de la dissociation opérée par la politique d'immigration américaine entre immigration extracontinentale, -fortement restreinte à partir des années 1920 -et immigration intracontinentale qui continue d'être quasiment incontrôlée après cette date. Ainsi, l'exemption dont bénéficient les ressortissants des pays de l'hémisphère américain (et parmi eux, les mexicains) au système de quotas par origine nationale mis en place à partir de 1921 est justifiée par la commission Dillingham (à l'origine dédits quotas) devant le Congrès fédéral dans les termes suivants : « *bien que les Mexicains ne soient pas facilement assimilables* [par la nation américaine]*, ce fait n'a pas de grande importance puisque la plupart d'entre eux retournent dans leur pays en peu de temps* » (U.S. Congress (1911) *in* (K. Calavita, 1995, p. 236.).

[43] Environ un million de mexicains migrent puis s'installent aux Etats-Unis pendant les deux décennies suivant la Révolution Mexicaine de 1910. Cette population et sa descendance font néanmoins l'objet d'une campagne de déportation massive pendant la crise économique des années 1930. Cet événement peu connu de l'Histoire des Etats-Unis a concerné plusieurs centaines de milliers de mexicains et d'américains d'origine mexicaine (F. Balderrama et R. Rodríguez, 2006). M. Ngai montre comment cette déportation a été légitimée par l'intermédiaire de la représentation de l'immigré mexicain comme travailleur sans attaches familiales aux Etats-Unis (M. Ngai, 2003).

travail agricole du sud-ouest des Etats-Unis. En effet, les exploitants américains généralisèrent l'embauche d'une main-d'œuvre mexicaine, elle-même désormais habituée à traverser la frontière pour trouver du travail.

A partir de 1965, les embauches clandestines se substituèrent aux procédures d'embauche semi-légales[44] de *Braceros* (D. Massey, J. Durand et N. Malone, 2003). Cette perpétuation des migrations transfrontalières -mais sous une forme désormais clandestine -est illustrée par les statistiques annuelles d'appréhensions d'étrangers en situation irrégulière : ce chiffre s'accroît de 87 000 en 1964 à plus d'un million à partir de la fin des années 1970 (Office of Immigration Statistics, 2010b). Ces chiffres, popularisés dans le débat public, furent souvent invoqués pour justifier de l'existence d'une véritable explosion de la population immigrée en situation irrégulière. Les services de l'immigration évaluaient ainsi son importance à 12 millions d'individus au milieu des années 1970 (C. Kelly, 1977).

Ces premières estimations furent par la suite critiquées en raison de l'existence de biais entrainés par l'utilisation des statistiques annuelles d'appréhensions (C. Kelly, 1977). Celles-ci constituent une mesure peu fiable des flux migratoires clandestines, et encore moins pertinente pour déterminer la part relative de migrants établissant durablement leur résidence aux Etats-Unis. Dans le but de mieux quantifier cette population, les services de l'immigration ont développé à partir des années 1980 une série d'estimations du stock de population étrangère en situation illégale (R. Warren et J. Passel, 1987) à partir d'une analyse résiduelle des recensements décennaux [*Cf.* Annexe 4 p. 282.].

Les résultats obtenus par cette méthode laissent à penser que le nombre réel d'immigrants en situation irrégulière aux Etats-Unis en 1980 est contenu dans une fourchette de 2 à 4 millions d'individus. Les ressortissants d'origine latino-américaine sont surreprésentés dans cette population : plus de 75% des étrangers en situation irrégulière proviennent d'Amérique Latine et des Caraïbes, le Mexique représentant à lui seul 55% du total. De plus, environ la moitié des migrants d'origine mexicaine comptabilisés dans le recensement de 1980 serait entrée entre 1975 et cette date, suggérant une accélération de la sédentarisation de la population étrangère en situation illégale. Deux facteurs peuvent expliquer ce phénomène.

[44] La procédure de recrutement dans le cadre du programme *Bracero* était théoriquement soumise à l'intermédiation d'agences fédérales américaines. Dans les faits, les exploitants agricoles ont habituellement embauché des travailleurs agricoles mexicains entrés illégalement sur le territoire américain, régularisant ainsi leur admission *ex post*.

Tout d'abord, la transformation de migrations transfrontalières en immigration permanente est pour partie indépendante de la régulation de l'Etat. En effet, les migrations répétées d'un individu tentent à s'accompagner d'un allongement progressif de la durée des séjours, de la diversification des occupations d'embauche dans de nouvelles niches immigrantes autres que le travail agricole. Ce processus se conclue par l'établissement de la résidence dans le pays d'accueil. Ce phénomène a été illustré par les enquêtes longitudinales réalisées par D. Massey auprès de localités mexicaines proches de la frontière américaine (D. Massey *et alii*., 1994) (D. Massey et K. Espinosa, 1997) (D. Massey et R. Zenteno, 2000). La transformation de flux migratoires en stock d'immigration est un phénomène endogène : l'acquisition par un migrant de capital humain et relationnel dans le pays de séjour tend à favoriser son installation. Il est aussi cumulatif : la formation d'un stock initial d'immigrants tend à favoriser par la suite l'apparition de flux d'immigration secondaires, constitués par le regroupement de familles et par la venue d'amis et de connaissances (D. Massey et F. Espana, 1987) (E. M. Mouhoud et J. Oudinet, 2004).

L'adoption à partir du milieu des années 1980 d'une stratégie de contrôle des frontières renforce ce processus de sédentarisation des migrants en situation irrégulière. En effet, le contrôle des migrations en situation irrégulière devient une demande particulièrement forte dans les localités se percevant comme victimes des externalités négatives (criminalité, coût fiscal, dégradation des salaires et opportunités d'emploi) supposément causées par cette population. Cette demande conduit en 1971 à l'adoption en Californie de la première loi sanctionnant l'embauche de travailleurs clandestins (K. Calavita, 1983). Anticonstitutionnelle, cette loi rencontre néanmoins un fort écho auprès de l'opinion publique et bénéficie du soutien de l'*American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO) et de la *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP) (P. Brownell, 2005).

En réponse à ces demandes, l'administration Carter procéda à la nomination d'une commission chargée de dresser un bilan de la politique d'immigration et de proposer des recommandations de réforme. Son rapport, publié en 1981, ne remet pas en cause les principes de régulation de l'immigration légale. Il souligne cependant le rôle potentiel des migrations en situation irrégulière comme facteur pouvant remettre en cause, à terme, sa légitimité : « *la commission* [Hesburgh] *est très consciente de l'insatisfaction généralisée des citoyens américains à l'égard d'une politique d'immigration qui leur semble incontrôlée* […]. *L'existence d'une classe fugitive et souterraine est malsaine pour la totalité de la société et*

pourrait contribuer à l'émergence de tensions ethniques. Une inégalité endémique érode de plus la confiance dans la loi en général, et en particulier dans la législation de l'immigration, tout en étant injuste pour ceux qui cherchent à immigrer légalement » (Select Commission on Immigration and Refugee Policy, 1981, pp. 10-11.). Pour limiter ce phénomène, elle recommanda l'adoption de trois mesures : la légalisation de la population en situation irrégulière résidente sur le territoire américain et la mise en place de sanctions contre les employeurs embauchant illégalement des travailleurs étrangers sur le territoire américain. Ces recommandations doivent atteindre deux objectifs : réduire significativement le stock de population étrangère illégale et prévenir l'entrée de nouveaux flux.

Le rapport de la commission Hesburgh constitue un moment-clé pour comprendre la prise de conscience de la porte de derrière du régime d'immigration. Ses conclusions donnent tout d'abord une envergure nationale à une problématique de l'immigration en situation irrégulière autrefois locale. Elles popularisent aussi le constat que la « perte de contrôle des frontières » relève de la responsabilité fédérale. Deux raisons expliquent cette influence : une importante crise diplomatique avec Cuba (le *Mariel Boatlift*), concomitante de la publication du rapport, facilite sa médiatisation. La composition interne de la commission, réunissant parlementaires des deux partis, experts reconnus et représentants d'horizon divers de la société civile explique l'empreinte durable des recommandations, même après la succession de R. Reagan à J. Carter (L. Fuchs, 1990).

Après plus de cinq années de négociations, le Congrès vote l'*Immigration Reform and Control Act* (IRCA) de 1986. En apparence, ce texte reprend les trois propositions du rapport Hesburgh. Il en détourne néanmoins la cohérence. Conformément au rapport, l'IRCA légalise tout d'abord environ 3.8 millions d'étrangers en situation irrégulière entre 1988 et 1992. Il instaure ensuite des sanctions contre les employeurs. Leur existence était interdite par le décret *Texas Proviso* de 1952 et l'IRCA apparaît *a priori* comme un tournant majeur dans le droit américain. Dans les faits, ces sanctions sont rendues quasiment inapplicables[45] et de ce

[45] En cas d'infraction constatée d'un employeur, l'IRCA prévoit des amendes s'échelonnant jusqu'à $10 000. Pour ce faire, la loi prévoit que l'employeur est tenu de vérifier l'identité et le statut légal des individus qu'il embauche. Cependant, la portée de ces sanctions contre les employeurs est quasiment nulle. Tout d'abord, un employeur n'est soumis à sanction que dans le cas de l''embauche d'un travailleur *qu'il sait être* en situation irrégulière, situation particulièrement difficile à démontrer puisque il n'existe pas de système centralisé répertoriant les identités individuelles de la population présente sur le territoire américain. En conséquence, le contrôle d'une pièce d'identité et d'une carte de sécurité sociale, même frauduleuses, suffit à décharger l'employeur de toute responsabilité légale. L'IRCA n'a donc pas diminué les embauches illégales de travailleurs américains mais a favorisé l'émergence d'une importante industrie de pièces d'identité contrefaites, utilisées (en connaissance de cause ou non) par les employeurs pour se prémunir contre le risque de poursuites légales.

fait rarement utilisés[46]. Le résultat de ces deux mesures est donc une réduction –temporaire - du stock d'étrangers en situation illégale, mais certainement pas une réduction de leur demande par les employeurs américains.

Enfin et surtout, le vote de l'IRCA marque le début d'un processus de renforcement des contrôles à la frontière mexicaine aboutissant à sa quasi-militarisation (P. Andreas, 1998). En effet, les années 1990 se caractérisent par une émergence des préoccupations de la porosité de la frontière sud à l'égard des mouvements de population, mais aussi des trafics d'armes et de stupéfiants. Pour y répondre, le gouvernement américain adopte deux stratégies, considérées 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. Cette approche explique la mise en place de plusieurs accords commerciaux dans les Amériques : le *North American Free Trade Agreement* en 1994, suivi du *Central America Free Trade Agreement* en 2004. D'autre part, une stratégie domestique dite de « prévention par la dissuasion » (*prevention through deterrence*), dont le contenu « *rend de plus en plus indistincts les pratiques de contrôle militaires et policières* » (M. Coleman, 2007, p. 5.).

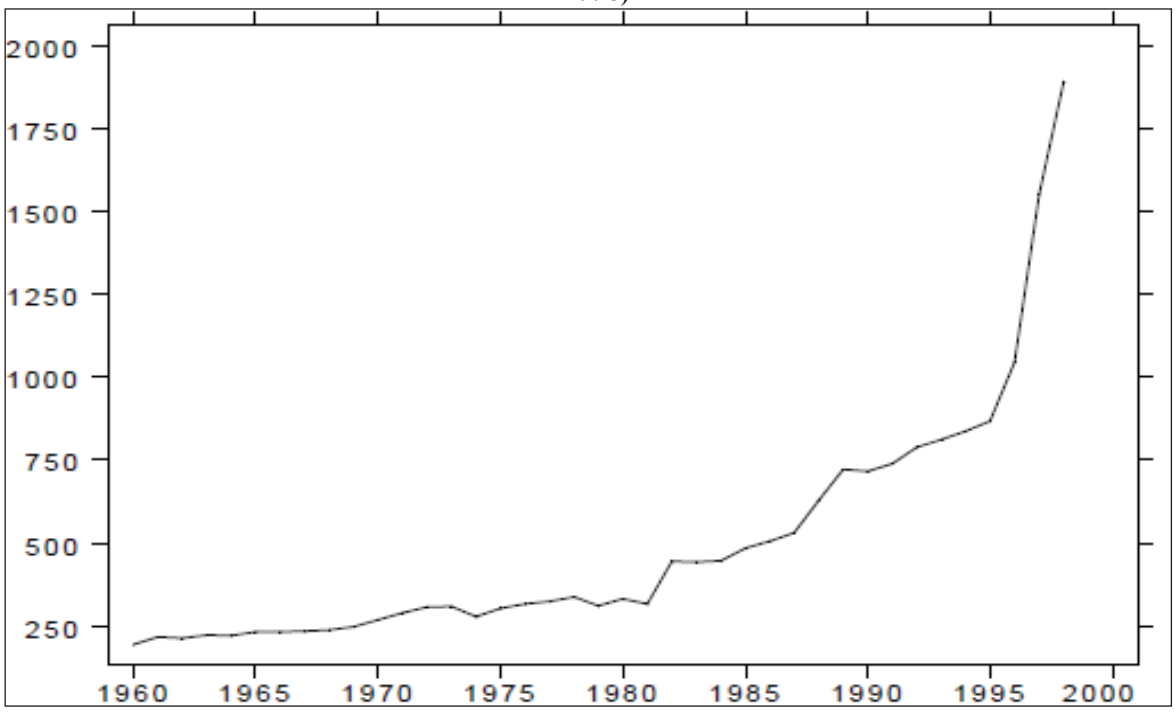
Cette stratégie de prévention par la dissuasion, théorisée en 1994, consiste à accroître fortement les moyens de la police aux frontières et à les mobiliser sur les zones traditionnelles d'entrée des migrations clandestines à la frontière mexicaine : les régions frontalières proches de San Diego, Nogales et El Paso (US Border Patrol, 1994). Elle vise donc à dissuader les migrants clandestins d'entrer sur le territoire américain, en augmentant leur probabilité d'appréhension lors de la traversée de la frontière. Cette stratégie, spectaculaire et aisément médiatisable (P. Andreas, 2009), est devenue la composante principale de la doctrine de l'administration américaine en matière de lutte contre l'immigration en situation irrégulière. Cette importance peut être mesurée par la forte croissance du budget des services chargés du contrôle aux frontières à partir des années 1980 [*Cf.* Graphique 3].

Selon les services de l'immigration, la prévention par la dissuasion a deux avantages. D'une part, elle serait économiquement efficiente, car elle permet de diminuer les coûts

[46] L'administration W. Bush a renforcé les contrôles sur les sites de travail à partir de 2005-2006. Le nombre d'arrestations criminelles et administratives a été multiplié par 10 entre 2000 et 2006 pour atteindre environ 5000 individus (Office of Immigration Statistics, 2010b). Ce chiffre reste modeste comparé aux 7 millions d'immigrés illégaux estimés occupant un emploi aux Etats-Unis. Cette stratégie des raids sur les lieux de travail a été abandonnée par l'administration Obama, à la demande des employeurs, des communautés ethniques mais aussi des syndicats. Remarquons cependant que le volume total des expulsions s'est lui maintenu sous l'administration Démocrate, ce qui s'explique peut-être par sa volonté de signaler sa « fermeté » à l'occasion du débat sur SB 1070.

d'appréhension par migrant clandestin lorsque cette population est concentrée géographiquement, et non éparpillée sur tout le territoire des Etats-Unis. Elle serait, d'autre part, efficace, car la hausse de probabilité d'appréhension aurait pour effet de complexifier les trajets d'entrée clandestine et de renchérir leur coût. Elle devrait donc dissuader les entrées futures. Un argument en ce sens est constitué par la chute du nombre d'appréhensions sur le territoire américain[47], après un pic atteint dans les années 2000. En effet, 1.3 millions d'appréhensions ont eu lieu en 2005, contre 1.8 en 2000 et 1 millions en 1996 (Office of Immigration Statistics, 2010b). Les services de l'immigration interprètent ces résultats comme le succès de la stratégie adoptée, provoquant une réduction des flux d'entrée de l'immigration clandestine sur le territoire américain[48].

Graphique 3. Le budget de maintien de l'ordre des services de l'immigration, 1960-2000 (millions de dollars 1998)



Source : (G. H. Hanson, K. Scheve, M. Slaughter et A. Spilimbergo 2001, p. 139.)

Cependant, la portée de cette analyse 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'entrées traditionnels (K. Donato, J. Durand, et D.

[47] Selon les années, 89% à 94% du volume des appréhensions sont effectuées dans les régions frontalières entre 1996 et 2005, selon les statistiques du DHS (Office of Immigration Statistics, 2010b).

[48] Ce point de vue était partagé dès 1994 par la Commission chargée des questions d'immigration auprès du Congrès, qui déclarait dans son rapport soutenir fortement la stratégie de prévention par la dissuasion en raison de ses résultats (US Commission on Immigration Reform, 1994).

Massey, 1992) (D. Massey, J. Durand et N. Malone, 2003). L'appréhension est aussi souvent suivie de peu d'effets pour le migrant clandestin, qui est reconduit à la frontière mexicaine et peut donc retenter la traversée[49], voire libéré sur le territoire américain avec une simple injonction à comparaître devant un juge.

La seconde raison est que l'entrée clandestine n'est pas l'unique mode de formation d'une immigration en situation irrégulière. Une large part de celle-ci est entrée légalement aux Etats-Unis avec un titre de séjour temporaire puis est restée illégalement sur le territoire américain après expiration de celui-ci. Cette immigration en prolongement illégal de séjour représenterait de 37,5% à 50% du total de l'immigration en situation irrégulière aux Etats-Unis selon le *Pew Hispanic Center* (Pew Hispanic Center, 2006a).

1.3.2. Le lien entre renforcement des contrôles aux frontières et croissance d'une population immigrée en situation irrégulière

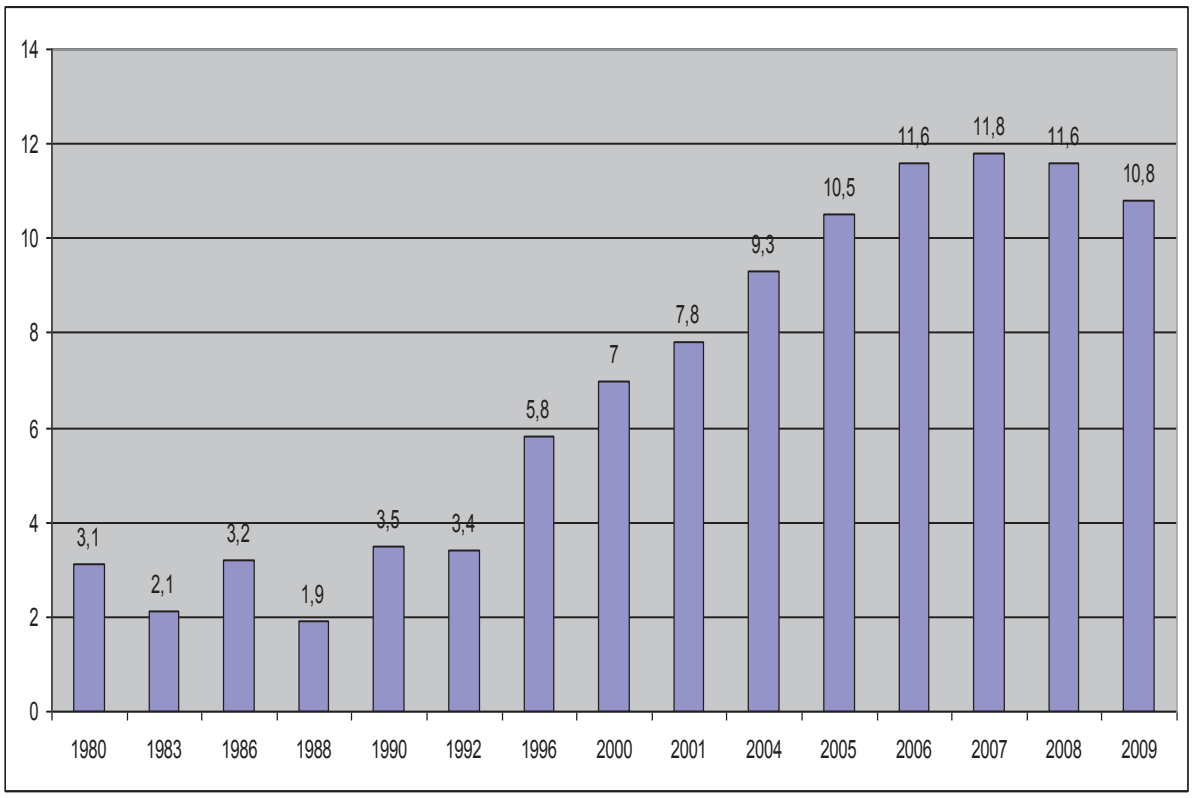
S'il est très incertain que l'intensification des contrôles aux frontières à partir de 1986 ait réduit le nombre de migrants entrant illégalement chaque année aux Etats-Unis, il est très probable qu'elle ait favorisé l'installation permanente de cette population sur le territoire de ce pays. Comme l'observent 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-Etats-Unis.* [Avant 1986*,] bien que quelques migrants aient pu établir des liens au nord de la frontière et s'établir ensuite en permanence aux Etats-Unis, le statut illégal était un élément dissuadant l'installation permanente et il existait peu de raisons de rester. La frontière était poreuse, les emplois aux Etats-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.* » (J. Durand, D. Massey et E. Parrado, 1999, p. 535.). Après 1986, la hausse du coût financier et temporel des trajets d'entrée clandestine, -sans oublier l'augmentation de risque de décès lors de la traversée de régions désertiques, -a pour effet de limiter la mobilité internationale répétée des migrants.

Ce phénomène contribue à la tendance des migrations temporaires à se transformer en immigration permanente au cours du temps. Ce fait est illustré par la forte hausse des estimations du nombre d'étrangers résidant illégalement aux Etats-Unis [*Cf.* Graphique 4]. Après une réduction temporaire du stock du nombre d'immigrés en situation irrégulière par la

[49] Ce qui n'est bien sûr par immédiat, ne serait-ce que pour la seule raison qu'un migrant clandestin reconduit à la frontière a perdu les moyens financiers qui lui permettent de payer le passeur.

légalisation de 3.8 millions de personnes par l'IRCA, la croissance de cette population a continué au cours des deux décennies suivantes, à un rythme annuel de 350 000 de 1990 à 1999 puis de 470 000 de 2000 à 2007. La population en situation irrégulière atteint un pic historique de 11.8 millions de personnes en 2007. La crise économique que connaissent les Etats-Unis a cependant inversé cette tendance, probablement temporairement : pour la première fois en vingt cinq ans, le nombre d'étrangers présents en situation irrégulière aurait baissé de un million d'individus entre janvier 2007 et janvier 2009 (M. Hoefer, N. Rytina, et B. Baker, 2010).

Graphique 4. Les estimations résiduelles du nombre d'étrangers présents en situation irrégulière sur le territoire américain, 1980-2009

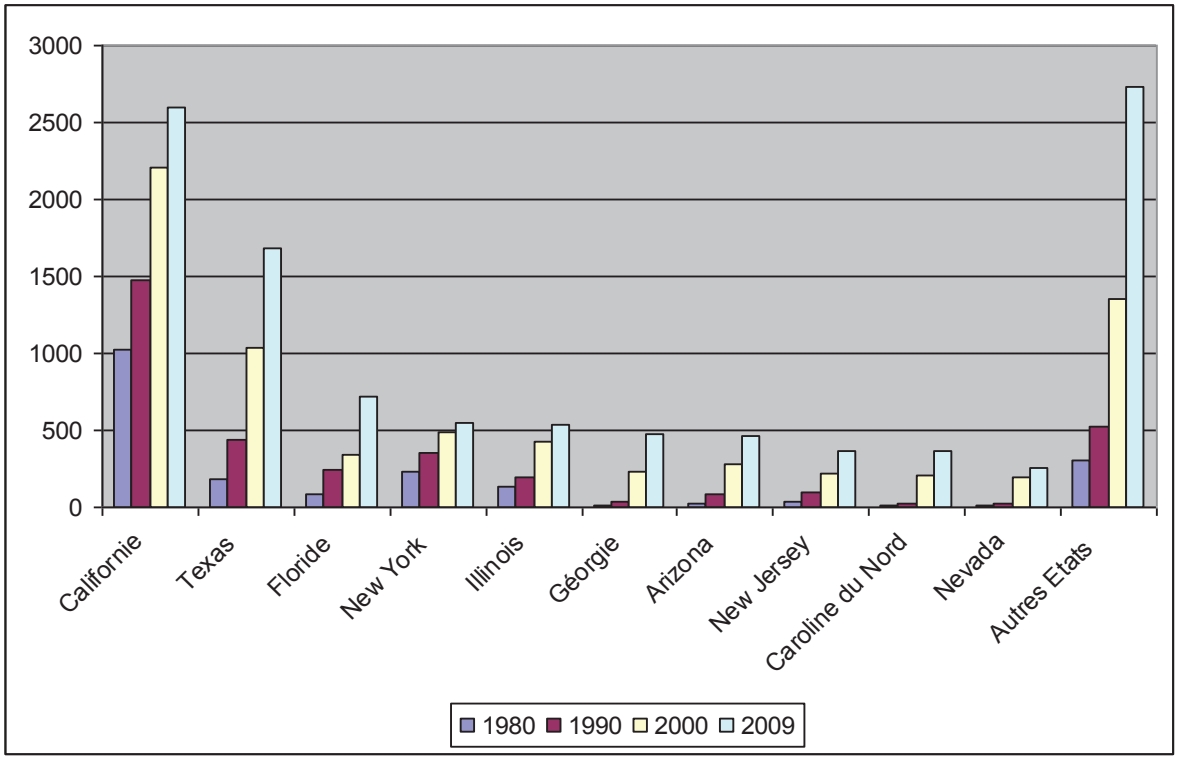


Sources : d'après (R. Warren et J. Passel, 1987), (J. Passel et K. Woodrow, 1987), (R. Warren, 2003) et (M. Hoefer, N. Rytina et B. Baker, 2010).

Cette évolution numérique s'est aussi accompagnée d'évolutions qualitatives. Une première tient à sa localisation géographique. L'immigration en situation irrégulière a longtemps été un phénomène concentré dans les Etats réunissant deux caractéristiques : une forte industrialisation, et une frontière ou des moyens de transport servant de point d'entrée. Ainsi, l'immigration en situation irrégulière s'est pendant longtemps concentrée en Californie, et plus relativement dans quatre autres Etats des Etats-Unis : le Texas, la Floride, New York et l'Illinois.

De nos jours, la Californie continue de représenter le premier lieu de résidence de la population en situation irrégulière. Sa part dans le stock total diminue cependant régulièrement depuis trente ans. Elle est ainsi passée de 50% en 1980 à 40% en 1990 et atteint moins de 25% en 2008 (R. Warren, 2003) (M. Hoefer, N. Rytina, et B. Baker, 2010). Cette population se déplace aujourd'hui en direction d'autres régions des Etats-Unis [*Cf.* Graphique 5]. En 2007, plus de la moitié des Etats du pays possèdent un nombre d'immigrés en situation irrégulière supérieur à 100 000. Cette tendance à la diversification affecte essentiellement les Etats de l'Ouest, traditionnellement moins peuplés et industrialisés que la Californie ou le Texas : l'Arizona, le Nevada, le Colorado. Elle s'observe aussi dans des Etats du Sud plus éloignés de la frontière mexicaine mais en forte industrialisation comme la Géorgie, la Caroline du Nord, le Tennessee ou encore la Virginie.

Graphique 5. Les estimations des Etats de destination des étrangers en situation irrégulière, 1980-2009 (en milliers)

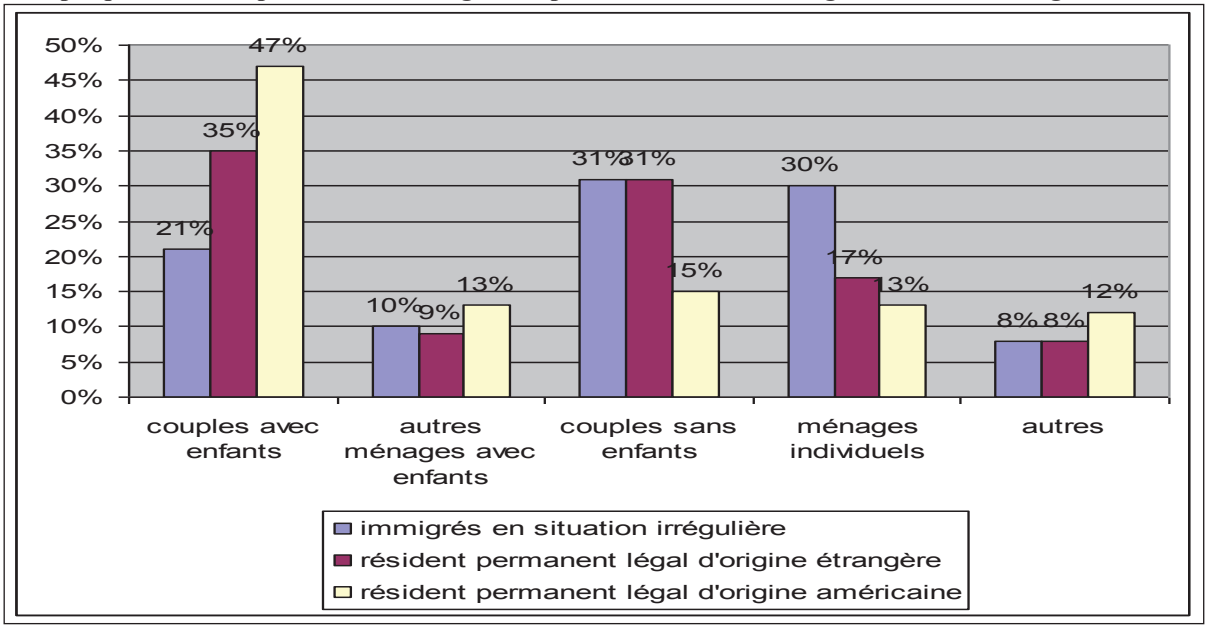


Source : d'après (R. Warren, 2003) et (M. Hoefer, N. Rytina et B. Baker, 2010).

Une seconde évolution est d'ordre démographique. L'immigration en situation irrégulière ne correspond plus que très partiellement au « *stéréotype du migrant non autorisé comme un jeune travailleur de sexe masculin, en général non accompagné par une femme ou des enfants car sa migration est essentiellement conduite par la recherche de meilleurs salaires* » (J. Passel, 2007, p. 15.). En d'autres termes, il n'existe plus aujourd'hui de profil familial type de l'immigrant en situation irrégulière aux Etats-Unis.

Cette évolution de la composition démographique de l'immigration en situation irrégulière a été particulièrement bien documentée par J. Passel [*Cf.* Graphique 6]. Aujourd'hui, cette population tout d'abord s'est fortement féminisée : 45% des immigrés illégaux sont des femmes. Elle est aussi constituée d'une fraction importante de mineurs : 1.6 millions d'immigrés illégaux ont moins de 18 ans. Enfin, huit millions d'entre eux vivent avec un conjoint, qui peut être lui aussi en situation irrégulière mais aussi présent légalement. En contraste avec les représentations traditionnelles de cette population, il est attesté que les immigrés en situation irrégulière vivent plus souvent en couple avec enfants que le reste de la population américaine : environ 47% des ménages comptant au moins un immigré en résidence irrégulière sont constitués par un couple vivant avec un ou plusieurs enfants mineurs. Cette proportion n'atteint que 21% dans le reste de la population américaine.

Graphique 6. La composition des ménages comptant au moins un étranger en situation irrégulière, 2008



Source : d'après (J. Passel, 2005).

Comme nous le voyons, la régulation des migrations en situation irrégulière constitue un exemple particulièrement parlant de cas dans lequel la perception exagérée d'un problème contribue à l'amplifier. La finalité de l'intensification des contrôles de la porte de derrière avait pour objectif de répondre aux demandes de l'opinion publique, tout en ménageant les groupes d'intérêts bénéficiant de l'importation d'une offre de travail en situation irrégulière. Paradoxalement, le renforcement de ces contrôles a favorisé la sédentarisation des détenteurs de cette force de travail sur le territoire américain et leur progressive intégration (J. Durand, S. Massey et R. Zenteno, 2001). Le débat sur l'immigration porte donc non seulement sur le moyen de fermer la porte de derrière du régime, mais aussi sur l'intégration politique de ceux qui l'ont traversée.

Résumé section 1.3.

Le régime d'immigration de 1965 se caractérise par une forte hausse des flux migratoires en situation irrégulière de provenance du Mexique et d'Amérique Centrale. Ce phénomène démographique traduit de fait une contradiction entre une intégration économique ancienne entre les régions émettrices et le sud-ouest des Etats-Unis et sa régulation politique, progressivement harmonisée sur le modèle extracontinental à partir de 1965. La perception de cette contradiction par le gouvernement américain à partir des années 1980 et l'accroissement des contrôles aux frontières censés limiter les mouvements transfrontaliers ont eu des effets contraires à ceux espérés : ils ont accentué le processus de formation d'un stock d'immigrés, certes illégaux, mais présents en permanence sur le territoire américain et intégrés économiquement et socialement à leur société d'accueil.

Conclusion de section

Il a été démontré au cours de cette section que la politique d'immigration américaine remplit traditionnellement trois finalités : la sélection de futurs citoyens, l'importation de main d'œuvre et la politique étrangère du gouvernement. L'accomplissement de ces trois objectifs en partie contradictoires est permis *via* l'institutionnalisation de limites numériques à l'immigration et de critères normatifs conditionnant l'éligibilité à la résidence permanente et aux autres statuts reconnus par la législation. L'analyse en longue période de ces limites et critères met en évidence l'existence de « portes » ou « portails » à l'immigration. Elle permet aussi de comprendre la cohérence entre leur emboitement et la structuration de la société américaine.

A partir de 1965, un régime d'immigration « en deux portes » succède à celui des « trois portails ». La porte de devant permet l'admission d'une nouvelle vague d'immigration, de provenance asiatique et latino-américaine. Sa finalité première est l'unité géographique des cellules familiales. Cette régulation de la porte de devant contient en germe une contradiction entre le principe de cette régulation, c'est-à-dire un traitement égalitariste des nations d'origine en faveur du regroupement familial, et ses conséquences : des migrations concentrées et en chaîne. La porte de derrière procède à l'admission d'une main-d'œuvre de provenance régionale, illégalement embauchée dans le sud-ouest du pays. La volonté de fermer cette porte, tout en ménageant les intérêts économique qu'elle sert, produit un résultat non intentionnel : elle contribue à transformer des migrations initialement circulaires en immigration permanente. L'intégration de cette population –et non plus l'application de l'interdiction de son embauche –se prépare donc à devenir le second axe du débat sur l'immigration.

Section 2. Un débat sur l'immigration symptomatique de préférences structurelles pour une réforme du régime intensifiées par la conjoncture économique

L'immigration, après avoir été virtuellement stoppée des années 1920 aux années 1970, est à nouveau devenue un facteur de transformations pour la société américaine. Cette ouverture soulève aussi un débat récurrent depuis la fin des années 1970. Cette section a pour objectif de comprendre sa structure et ses origines. Notre analyse conclue à deux principaux résultats. En premier lieu, nous démontrons que le régime de 1965 fait l'objet d'un débat structurel sur une réforme des principes du régime, se transformant périodiquement en crises ouvertes. En second lieu, nous mettons en évidence deux caractéristiques communes des quatre « crises » de régime identifiées : leur temporalité est liée à une dégradation de l'activité économique. Elles prennent la forme d'une croissance des préférences en faveur d'une restriction, se justifiant par l'existence présumée d'un coût élevé de l'immigration en situation irrégulière pour la société américaine.

Pour démontrer ces deux propositions, nous étudions tout d'abord comment les principaux enjeux du débat (la fermeture de la porte de derrière et la réforme de la porte de devant) se caractérisent par l'existence structurelle de coalitions de préférences pour un changement des principes du régime (**2.1**). Nous observons ensuite comment ce débat se transforme ponctuellement en épisodes de déstabilisation du régime, sous l'effet d'une conjoncture économique dégradée (**2.2**). Enfin, nous montrons que les préférences exprimées à l'occasion de ces épisodes sont fortement influencées par la perception des externalités de l'immigration pour la structuration de la société américaine (**2.3**).

Section 2.1. Accords et désaccords sur l'immigration. L'économie politique des coalitions de préférences de réforme des portes du régime de 1965.

Deux aspects de la régulation du régime d'immigration de 1965 constituent les problématiques du débat sur l'immigration. La première concerne la croissance de la population immigrée en situation irrégulière, tandis que la seconde prend la forme de perceptions de dysfonctionnements des principes et règles d'admission d'immigrants légaux. L'analyse faite dans cette section détaille comment les préférences de réforme en matière de politique d'immigration favorisent la formation de coalitions en faveur de réformes du régime. Elle démontre deux points : tout d'abord, la structuration des préférences en matière de l'immigration illégale est favorable à la mise en place de contrôles aux frontières, mais

rend beaucoup plus difficile l'instauration de contrôles sur le territoire (*2.1.1.*). Ensuite, les coalitions formées pour des changements des principes d'admission de l'immigration légale diffèrent selon qu'elles portent sur son nombre, ou sur sa composition (*2.1.2.*).

2.1.1. Comment réduire le stock de population étrangère résidant illégalement aux Etats-Unis ?

La problématique motrice du débat sur l'immigration aux Etats-Unis est sans conteste celle de l'immigration illégale. La nécessité de fermer la porte de derrière pour résorber le stock d'immigrés en situation irrégulière est une opinion très largement partagée au sein de la société américaine. Ce fait est démontrable par trois arguments. Tout d'abord, il existe un large consensus parmi la population américaine pour considérer que l'immigration en situation irrégulière constitue un problème. Déjà en 1982, 84% des américains déclaraient être préoccupés par le nombre d'immigrés en situation irrégulière (T. Espenshade et C. Calhoun, 1993). Aujourd'hui, cette préoccupation est toujours régulièrement démontrée par les sondages d'opinion. Ainsi, plus de 90% des américains considéraient en 2009 que l'immigration illégale constitue pour leur pays un problème « *sérieux* » voire « *très sérieux* » (New York Times (The) et CBS News, 2010, p. 8.).

En second lieu, les représentations sociales dominantes de l'immigré en situation irrégulière sont mauvaises. L'immigré illégal est parfois considéré comme l'individu courageux et travailleur venu tenter sa chance aux Etats-Unis et sans lequel de nombreux pans de l'économie ne pourraient fonctionner. Il est beaucoup plus souvent considéré négativement, en raison de ses coûts -réels ou supposés -sociaux (trafic de stupéfiants, fraude aux allocations sociales, gangs urbains) et économiques (dégradation des rémunérations et conditions de travail des natifs, consommation de services publics de santé et éducatifs) (F. Bean, E. Telles et L. Lowell, 1987) (T. Espenshade, 1995) (T. Espenshade et K. Hempstead, 1996) (B. Buck *et alii.*, 2004).

En étudiant un sondage sur l'appréciation portée par un échantillon représentatif de la population américaine sur divers groupes socio-économiques, J. S. Fetzer rapporte ainsi que « *l'immigration en situation irrégulière provoque des réactions* [négatives] *particulièrement fortes* » (J. Fetzer, 2000, p. 93.). Elle suscite ainsi l'expression des attitudes les plus défavorables de la part des sondés, correspondant à un score de 36 points sur une échelle de 100. A titre de comparaison, les « *immigrés* » dans leur ensemble et les groupes ethniques les plus représentés dans cette population (hispaniques et asiatiques) suscitent des attitudes nettement plus favorables, comme en attestent leurs scores respectifs presque deux fois

supérieurs à celui de l'immigration en situation irrégulière [*Cf.* Tableau 7]. En 2004, le score de perception des immigrés illégaux reste faible (40.5 points) et inférieur à celui de tous les autres groupes socioéconomiques (Stanford University et University of Michigan, 2011).

Tableau 7. La notation par « thermomètre » des perceptions de la population américaine à l'égard des immigrés en situation irrégulière et d'autres groupes socio-économiques, 1992 et 2004

Groupe	Note moyenne 1992	Note moyenne 2004
Les blancs	71,1	/
Les pauvres	70,5	73.3
La police	69,8	/
L'armée	69,6	79.8
Les écologistes	67,3	65.6
Les habitants du sud	65,4	70.4
Les noirs	65,1	72.3
Les catholiques	65,1	69
Les juifs	64,7	/
Les hispaniques-américains	**60,7**	**67.7**
Les asiatiques-américains	**59,2**	**67.4**
Les immigrants	**56,7**	**/**
Les conservateurs	55,7	60.9
Les chrétiens fondamentalistes	55,2	58.8
Le « Big Business »	55	56.1
Les syndicats	54,8	58.2
Les féministes	54,8	56.2
Le Congrès fédéral	51,7	57.9
Les bénéficiaires de prestations sociales	51,5	55.9
Les libéraux (au sens américain)	51,2	54.9
Le gouvernement fédéral à Washington	48,7	57.1
Les homosexuels	36,4	47.5
Les immigrés illégaux	**35,9**	**40.5**

Sources : construction de l'auteur d'après (J. Fetzer, 2000) et des résultats obtenus à partir de la base de données *National Election Survey Studies* (2004).

D'autres études confirment cette perception négative de l'immigration en situation irrégulière. A partir de données issues de la même enquête (l'ANES de 1992), M. Hood et I. Morris indiquent que l'intensité de l'opposition à l'immigration augmente avec la probabilité d'un contact avec un étranger en situation irrégulière, tandis qu'elle décroit avec celle d'un contact avec un immigré légal (M. Hood et I. Morris, 1998). Ces deux auteurs montrent qu'une augmentation de la population immigrée légale d'un stock nul à environ 30% de la population du comté de résidence du répondant diminue la probabilité d'expression d'attitudes en faveur d'une diminution de la population de 50% à 30%. Cette relation est en revanche inverse, quand le stock de référence est constitué par les estimations de la population en situation irrégulière. D'autres recherches ont confirmé que les perceptions de la population en termes de statut légal des immigrés les plus récemment arrivés (C. Day, 1990), du statut légal de la population immigrée de leur voisinage (T. Espenshade et C. Calhoun, 1993) ou

encore de sa contribution aux taux de criminalité influent négativement sur leurs attitudes[50] à l'égard de l'immigration en général.

En troisième lieu, les américains ont une perception plus importante de l'accroissement de population en situation irrégulière que de celui des étrangers résidant légalement sur le territoire de leur pays. Ainsi plusieurs sondages attestent qu'une proportion élevée (>50%) des américains considère que les flux les plus récents d'immigration sont en situation irrégulière (New York Times (The) et CBS News, 2010) pour les années 1986, 1993, 2001 et 2007). Elle atteint ainsi 75% en 2007, en plein débat sur la *Comprehensive Immigration Reform* proposée par l'administration W. Bush. Pourtant, les estimations indiquent que l'immigration légale reste environ deux fois supérieure à l'accroissement du stock d'étrangers en situation irrégulière. Cette perception faussée de la réalité contribue donc à expliquer le primat donné par une part importante des américains à l'immigration en situation irrégulière comme problématique centrale pour le gouvernement. Ainsi, les trois-quarts des américains se déclarent favorables à une action fédérale pour solutionner la problématique de l'immigration illégale (T. Espenshade et C. Calhoun, 1993) (New York Times (The) et CBS News, 2010).

Les solutions proposées au problème de l'immigration illégale ont peu varié au cours des tentatives successives de réforme. Elles se résument à une série d'options continuellement au cœur du débat sur l'immigration, et pour la plupart déjà évoquées par le rapport de 1981 rendu par la commission Hesburgh [*Cf.* section 1.3] (Select Commission on Immigration and Refugee Policy, 1981). Parmi celles les plus fréquemment évoquées, signalons l'accroissement des contrôles à la frontière pour limiter les nouveaux flux futurs d'étrangers en situation irrégulière ; la mise en place d'un système informatique centralisé de traçabilité du statut de la main-d'œuvre pour rendre applicables les sanctions légales prévues contre les employeurs embauchant des travailleurs en situation irrégulière ; l'intensification des expulsions d'étrangers et la simplification de cette procédure juridique ; ou encore la régularisation de toute ou partie de cette population.

Ces pistes alternatives de réforme constituent une première ligne de clivage en matière de réforme des principes du régime d'immigration. Elle se retrouve tout d'abord dans

[50] Il existe cependant des études nuançant le caractère mécanique entre mauvaise perception de l'immigration et perception d'une composition de cette population dominée par les étrangers en situation irrégulière. Par exemple, K. Moore montre que des contacts approfondis (professionnels, amicaux, associatifs, politiques etc.) avec des individus en situation irrégulière a un effet positif sur la probabilité d'attitudes positives à l'égard de l'immigration arabe, musulmane ou du sud-est asiatique (K. Moore, 2002).

l'opinion publique : on peut considérer que la population américaine est divisée entre deux moitiés, l'une favorable à une régularisation des étrangers assortie de conditions, l'autre y étant opposée. Les déterminants de cette polarisation sont assez bien connus : le positionnement idéologique du répondant sur le continuum libéral-conservateur et son affiliation de parti sont les deux principaux facteurs prédictifs de ses préférences (D. Moore, 2006) (L. Saad, 2010). Cependant, les détails de cette fragmentation varient en fonction de la période et du type de population considérée.

L'existence d'une préférence de réforme des principes de régulation de la porte de derrière -mais sans consensus sur le contenu de substitution -est aussi observable parmi les groupes d'intérêts traditionnellement influents dans la formation de la politique d'immigration. Les solutions consistant à réduire la population étrangère en situation irrégulière par l'intermédiaire d'obstacles à son insertion sur les marchés du travail sont tout d'abord opposées par les associations d'employeurs, principales bénéficiaires de l'existence de la porte de derrière (J. Gimpel et J. Edwards, 1998) (D. Tichenor, 2008). Elles sont rejointes par divers groupes de défense des droits civiques, fortement rétifs à l'instauration d'une « carte d'identité nationale » ou de bases de données référençant le statut légal de la population américaine. Les syndicats ont aussi rejoints les associations d'employeurs dans l'opposition aux sanctions contre les employeurs, en raison de leur utilisation pour contourner le droit syndical américain (L. Haus, 1995) (C. Sauviat, 2006). Ces trois groupes coopèrent pour obtenir la régularisation de l'immigration en situation irrégulière mais sont en opposition concernant ses modalités.

A l'inverse, plusieurs groupes d'intérêts s'opposent à toute tentative de régularisation, qu'elle soit générale ou même limitée à un segment de la population étrangère en situation irrégulière (Southern Poverty Law Center, 2009). Ces groupes englobent la plupart des courants de la droite conservatrice aux Etats-Unis (l'*American Conservative Union* ou l'actuel *Tea Party Movement*) et une importante fraction des élus Républicains. Ces derniers se sont d'ailleurs organisés dans l'*Immigration Reform Caucus*, revendiquant une centaine de membres parmi les élus au Congrès fédéral (Immigration Reform Caucus, 2010) (Building Democracy Initiative, 2007). Ce groupe se déclare partisan de l'approche *enforcement first* en matière d'immigration illégale, c'est-à-dire d'un renforcement des contrôles et sanctions, sans réforme du système des admissions légales ni surtout de 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).

La dimension illégale du débat sur l'immigration se caractérise donc par l'existence d'un consensus sur la nécessité de diminuer les flux entrants d'étrangers en situation irrégulière, mais par des divergences sur les solutions techniques pour y arriver (à l'exception des contrôles aux frontières). Ces divergences renvoient à une opposition entre groupes domestiques, aux préférences antagonistes quant à l'inclusion ou à l'exclusion du stock d'étrangers en situation irrégulière déjà constitué.

2.1.2. Comment réformer le système d'admission légale d'immigrés aux Etats-Unis ?

Le deuxième axe du débat sur l'immigration est l'affirmation généralement partagée que le système d'immigration légale ne remplit aujourd'hui que très partiellement ses fonctions. Les critiques adressées au système d'immigration légale permanente sont liées à l'essoufflement d'un système d'allocation des visas rigide et désormais trop inadapté pour satisfaire les demandes d'admission permanente légale continuellement en augmentation depuis les années 1960.

Ces critiques portent surtout sur les règles d'allocation des visas de résidents légaux permanents[51]. Comme cela a été étudié au cours de la section 1.2, celles-ci expliquent que les demandes de visa d'immigration se caractérisent depuis la fin des années 1980 par d'importantes « files d'attentes », dues à une demande structurellement supérieure à l'offre rendue annuellement disponible par les quotas. Ce problème est particulièrement prévalent pour l'immigration de regroupement familial, dont l'attente pour un visa de regroupement familial peut s'élever à des dizaines d'années pour certains pays de provenance (Visa Bulletin, années variées). Il existe aussi pour l'immigration de travail, en particulier pour les visas de travailleurs peu qualifiés (environ 10 000 des 140 000 visas annuellement disponibles) et pour les ressortissants qualifiés de plusieurs pays dont les trois cités ci-dessus (G. Jasso, V. Wadhwa, G. Gereffi, B. Rissing et R. Freeman, 2010).

Néanmoins, la volonté d'adresser ces dysfonctionnements du régime d'immigration s'accompagne aussi de celle d'en modifier les principes de régulation. On peut distinguer

[51] Pour rappel, trois règles déterminent l'attribution des visas : une première limitation numérique par quotas numérique par préférences d'admission, une seconde limitation numérique établie par pays de provenance et une troisième règle du « premier arrivé-premier servi » donnant priorité aux demandes en fonction de leur ancienneté.

deux axes de préférences de réforme. L'un porte sur le degré d'ouverture du régime : celui-ci est aujourd'hui fortement ouvert et plusieurs groupes de préférences souhaitent sa diminution. L'autre porte sur les critères de sélection de l'immigration légale : ces derniers privilégient nettement le regroupement familial. Ils limitent aussi l'efficacité du système en termes de *sélection* de l'immigration en fonction de l'adéquation de ses compétences et qualifications avec les besoins de l'économie américaine.

A partir des années 1990, trois préférences de réforme structurent donc le débat sur la réforme des principes de régulation de l'immigration légale. Le premier type de demande émane de groupes fortement favorables à une restriction de l'immigration légale**.** Historiquement, la composition de ce premier groupe a été particulièrement éclectique, ralliant par exemple syndicats américains et ligues nativistes (C. Collomp, 1988) (S. Olzak, 1989). Néanmoins, les préférences syndicales ont fortement évolué à partir des années 1990, du fait de leur volonté d'intégrer et non plus d'exclure les travailleurs immigrés (L. Haus, 1995). Au cours des deux dernières décennies, les lobbys favorables à la réduction de l'immigration légale tendent donc à cibler en priorité l'immigration de regroupement familial.

Cette préférence pour une réduction de l'immigration de regroupement familial, clairement affirmée par plusieurs groupes activistes et *think tanks* tels que le *Center for Immigration Studies*, est en lien avec leur orientation idéologique conservatrice. Il est évidement difficile de savoir si cette volonté est motivée économiquement ou ethniquement : l'immigration visée est simultanément peu qualifiée, et d'origine du Mexique, d'Amérique Centrale, des Caraïbes et d'Asie. Quoi qu'il en soit, les prescriptions normatives de ces groupes ont pour particularité de chercher leur légitimation à partir d'arguments économiques et de contributions d'économistes (G. Borjas, 2001) (G. Hanson, 2005). Ces derniers jugent l'immigration de regroupement familial coûteuse fiscalement, et disproportionnellement en concurrence avec les travailleurs natifs les moins qualifiés. La préférence pour une réduction de l'immigration a donc un point de conjonction potentiel avec celle en faveur d'une augmentation de la sélectivité économique du régime.

Les groupes socio-économiques partisans d'une restriction de l'immigration légale sont aussi soutenus, d'après les sondages, par une part importante de l'opinion publique. Ce fait peut être montré à travers les résultats d'une série d'enquêtes New York Times/CBS interrogeant un échantillon représentatif de la population américaine sur ses préférences pour une diminution, une augmentation ou un maintien du nombre d'immigrés admis légalement aux Etats-Unis. Les résultats obtenus démontrent que la proportion de partisans d'une

réduction de l'immigration légale varie, selon les années, entre un tiers et la moitié d'entre eux [*Cf.* Tableau 8]. En d'autres termes, le débat sur l'immigration dans l'opinion publique américaine ne s'analyse pas uniquement comme une perception d'un dysfonctionnement d'une politique d'immigration jugée incapable de limiter l'accroissement de l'immigration en situation irrégulière. Il consiste aussi en une perception, épisodique, d'une ouverture trop marquée à l'immigration légale.

Tableau 8. Les mesures de l'opinion publique en termes de préférences de niveau d'immigration légale

Date	Source	Diminuée	augmentée	inchangée	Sans opinion/sans réponse
23/10/1996	CBS	50	8	35	7
13/09/2001	CBS/NYT	53	10	29	8
07/12/2001	CBS/NYT	59	9	29	3
12/07/2003	CBS/NYT	48	9	37	6
12/01/2004	CBS/NYT	45	16	34	5
12/01/2005	CBS	51	13	32	4
03/10/2005	CBS	51	11	30	8
09/04/2006	CBS	45	16	33	6
04/05/2006	CBS/NYT	34	22	39	6
07/03/2007	CBS/NYT	48	18	29	5
18/05/2007	CBS/NYT	35	20	39	5
07/07/2008	CBS/NYT	32	23	38	7
05/04/2010	CBS/NYT	41	16	35	7
28/04/2010	CBS/NYT	31	17	44	8

Source : d'après (New York Times (The) et CBS News, 2010)

Le deuxième type de préférences observables dans le débat sur la réforme du système d'immigration légale est favorable à un accroissement des quotas annuels de regroupement familial, ainsi qu'à une suppression des quotas par origine nationale, au moins pour certains pays. Outre la nécessité de préserver l'unité des cellules familiales, cette demande est souvent justifiée par le lien de causalité établi entre l'accroissement du temps d'attente pour bénéficier d'un visa de regroupement familial et l'émergence d'une population en situation irrégulière souvent issue des pays les plus contraints par les quotas par origine nationale.

Les partisans d'une expansion de l'immigration de regroupement familial sont principalement formés par les multiples associations représentatives des communautés latino-américaines et asiatiques comme le *National Council of la Raza*. Les revendications de ces groupes sont également soutenues par une myriade d'organisations religieuses, de défense des droits civiques et par un nombre croissant d'organisations syndicales américaines voire à l'occasion par les autorités des pays d'origine des migrants, notamment le gouvernement mexicain de V. Fox au début des années 2000 (R. de la Garza, 1998). La forte concentration géographique des populations immigrées d'origine latino-américaine et asiatique leur donne une importance électorale non négligeable dans certains Etats et circonscriptions américaines.

Enfin, le troisième type de demande de réforme des principes d'immigration légale est simultanément en faveur d'un maintien ou d'une augmentation de l'immigration et d'une plus grande sélectivité économique du régime. La formation de ce groupe s'explique par l'importance du travail immigré comme ressource de main-d'œuvre dans plusieurs secteurs de l'économie américaine. Celle-ci a entraîné une forte implication des groupes d'intérêts représentatifs des milieux d'affaires et patronaux (L. Mayer, 2007). Ces derniers peuvent être de dimension fédérale, comme la *National Association of Manufacturers* ou l'*United States Chamber of Commerce*. Ils peuvent aussi correspondre à certains secteurs spécifiques du fait de leur forte intensivité en travail immigré comme l'agriculture, l'hôtellerie-restauration ou encore les hautes technologies. Les employeurs américains ont ainsi fortement mobilisé leurs ressources financières et d'expertise au cours de différents chapitres du débat sur l'immigration aux Etats-Unis.

Le principal objectif des milieux d'affaires américains est de maintenir leur accès à une main-d'œuvre immigrée, mais les moyens utilisés pour ce faire dépendent nettement de l'actualité politique et de l'acteur spécifique considéré. Cette préférence peut cibler l'immigration permanente. Ainsi, les associations représentatives des milieux d'affaires américains ont été un acteur essentiel dans le vote de l'*Immigration Act* de 1990 (J. Gimpel et J. Edwards, 1998), loi dont les effets expansionnistes ont été présentés en section 1.2. Elle peut aussi cibler le recours croissant aux programmes d'admission temporaire de travailleurs étrangers (visas H et L) (G. Freeman et D. Hill, 2006). Alors que le nombre de visas H émis, toutes catégories de qualifications confondues, était de 34 000 en 1980, il dépasse les 300 000 en 2001 et atteint 400 000 en 2007 (Bureau of Consulars Affairs, 2011).

Comme cela sera étudié dans le chapitre III, le travail temporaire étranger est devenu un palliatif à l'insuffisance de travailleurs natifs et immigrés légaux. Les travailleurs qualifiés H-1B sont devenus une main-d'œuvre utilisée structurellement par le secteur des hautes technologies tandis que les travailleurs saisonniers agricoles (H2A) et non agricoles (H2B) sont utilisés par les employeurs de plusieurs secteurs comme l'agriculture, l'hôtellerie restauration et le tourisme[52].

[52] Les visas H-2A et H-2B sont principalement utilisés dans les Etats ruraux des Etats-Unis ou ne s'est pas formé un stock important de main-d'œuvre en situation irrégulière : par exemple, le visa H-2B est fortement utilisé par l'industrie de la pêche à la crevette de certaines régions du Sud des Etats-Unis (R. Balko, 2005).

Résumé section 2.1

Cette première section a identifié l'état (bien entendu fluctuant) de l'opinion publique et les principaux groupes d'intérêts activement promoteurs de préférences de réforme des principes du régime d'immigration. Les lignes de clivages au sein de la société américaine ne sont pas fixes mais varient en fonction du sujet abordé. L'économie politique de l'immigration en situation irrégulière se caractérise par l'existence d'une convergence des préférences pour la fermeture de la porte de derrière du régime. Néanmoins, ce consensus n'est qu'apparent : une moitié de l'opinion publique les associations ethniques, employeurs et des syndicats favorisent une régularisation de l'immigration en situation irrégulière, solution refusée par la droite conservatrice, et une l'autre moitié de l'opinion publique. La réforme de la régulation de l'immigration légale oppose des groupes d'intérêts conservateurs favorables à une réduction de l'immigration aux mêmes employeurs, syndicats et associations ethniques, favorables à son maintien mais divergeant sur ses critères d'admission.

Section 2.2. La conjoncture économique, un facteur majeur mais ponctuel de déstabilisation du régime de 1965

Outre l'existence de coalitions de préférences de réforme à géométrie variable, l'économie politique du régime d'immigration se caractérise par une temporalité bien spécifique. En effet, nous distinguons quatre épisodes ou « crises » que nous assimilons à des chocs venant déstabiliser le régime d'immigration. Cette seconde section a pour objectifs de proposer une interprétation de ces crises ponctuelles et d'en déterminer les causes. Elle met tout d'abord en évidence deux points communs à chacun de ces épisodes : une forte croissance des demandes de réduction de l'immigration par l'opinion publique américaine, suivie peu après par une intervention du gouvernement fédéral pour la fourniture de réformes de la politique d'immigration (*2.2.1.*). Nous mettons ensuite en évidence la relation entre cette temporalité du débat sur l'immigration et les conditions macroéconomiques de l'économie américaine et en proposons une explication (*2.2.2.*).

2.2.1. Un débat en « épisodes » d'intensification de l'opposition de l'opinion publique à des niveaux élevés d'immigration

Il a été démontré au cours de la section précédente que l'opinion publique américaine et plusieurs groupes d'intérêts socio-économiques sont structurellement favorables à une réduction du stock d'immigrés en situation irrégulière. Ce fait est aussi vérifié, mais de manière plus limitée, à propos de la fermeture des Etats-Unis à l'immigration légale. L'émergence d'un débat sur l'immigration aux Etats-Unis est donc fréquemment assimilée à une progression depuis les années 1970 des préoccupations de la population américaine à l'écart des conséquences économiques et extra-économiques de cette population. Cette perception de coûts de l'immigration engendrerait en retour une progression des préférences

en faveur d'un accroissement des critères contraignant les conditions de résidence et d'admission des étrangers aux Etats-Unis.

Cette progression, alléguée, des préférences en faveur d'une restriction de l'immigration pourrait faire suite à la libéralisation du régime d'immigration américain (G. Allport, 1979) (C. Hirschman, 1983) (T. Pettigrew, 2006). Selon cette hypothèse[53], la progression des préférences anti-immigration pourrait être un résultat direct de l'extension du stock numérique d'une population largement constituée de minorités ethniques (hispaniques et asiatiques). La multiplication des occasions d'interactions (économiques, sociales, culturelles…) entre populations natives et immigrées aux caractéristiques dissemblables engendrerait en retour une demande de restriction des conditions d'admission et de résidence.

Cependant, cette relation directe entre croissance de l'immigration aux Etats-Unis et croissance des sentiments anti-immigration ne concorde pas avec les faits. Cette incohérence, déjà démontrée par J. Fetzer pour les années 1990 (J. Fetzer, 2000), est toujours existante dans les années 2000. Elle peut être mise en évidence par les résultats d'une série de sondages de la firme *Gallup Poll*. Lors de ces enquêtes réalisées entre 1965 et 2009, un échantillon représentatif de la population américaine en âge de voter peut se prononcer pour une diminution de l'immigration aux Etats-Unis, son augmentation ou son maintien[54]. Ces enquêtes d'opinion constituent donc un indicateur des préférences de la population américaine en termes de nombre d'admissions de population étrangère aux Etats-Unis. L'analyse de leurs évolutions temporelles [*Cf.* Tableau 9] révèle trois résultats.

Premièrement, ces sondages suggèrent que, parmi les trois groupes de préférences construits par le sondage, la part représentée par les partisans d'une réduction des niveaux d'immigration est structurellement supérieure à celle des deux autres groupes pris séparément. De 1990 à 2009, ce groupe forme même une majorité absolue au cours de deux périodes : la première moitié des années 1990, pendant laquelle plus de 60% des américains se prononcent en faveur d'une réduction de l'immigration, puis de septembre 2001 à la fin de l'année 2005. Les dernières mesures effectuées indiquent une recrudescence d'opinions en faveur d'une

[53] Qui s'inspire notamment de la théorie du « contact contextuel » développée par G. Allport, selon laquelle la nature positive ou négative des attitudes à l'égard du groupe d'appartenance de l'autre individu rencontré dépend de la nature positive ou négative du ressenti du contact. Cet auteur distingue quatre conditions pour un ressenti positif du contact : une égalité de statut, l'existence d'objectifs communs, d'une coopération et une situation perçue comme légale ou socialement acceptable. Cette théorie, principalement développée pour expliquer l'impact des politiques de déségrégation aux Etats-Unis sur les relations entre majorité et minorités ethniques, a été ensuite appliquée au cas de celles entre natifs et immigrés aux Etats-Unis (G. Allport, 1979).

[54] La formulation exacte de l'interrogation a pu légèrement varier selon les années. En juillet 2009, elle correspond à la question suivante : « *selon votre opinion, l'immigration devrait elle être maintenue à son niveau actuel, augmentée ou diminuée ?* » (L. Morales, 2009).

réduction de l'immigration en 2009 et 2010, atteignant 50% de l'échantillon interrogé en 2009, contre 39% un an auparavant. *A contrario*, la part d'américains favorables à une augmentation de l'immigration ou à son maintien (à des niveaux élevés) est majoritaire dans un nombre limité de sondages (6 sur 22). Ce résultat est observé de 1999 à juin 2001, de 2005 à 2008, et peut-être à partir de juillet 2011 si la diminution des préférences de réduction de l'immigration se poursuit.

Tableau 9. Les mesures de l'opinion publique en termes de préférences de niveau d'immigration

	Source	Diminuée	Augmentée	Inchangée	Sans opinion/sans réponse
01/06/1965	Gallup	33	7	39	21
01/03/1977	Gallup	42	7	37	14
01/06/1986	Gallup	49	7	35	9
01/07/1993	Gallup	65	6	27	2
08/09/1994*	NYT/CBS	63	6	27	4
01/06/1995	Gallup	64	7	24	5
01/07/1995	Gallup	62	7	27	4
01/02/1999	Gallup	44	10	41	5
01/09/2000	Gallup	38	7	41	14
01/03/2001	Gallup	43	10	41	6
01/06/2001	Gallup	41	14	42	3
01/10/2001	Gallup	58	8	30	4
01/06/2002	Gallup	49	12	36	3
01/09/2002	Gallup	54	17	26	3
01/06/2003	Gallup	47	13	37	3
01/06/2004	Gallup	49	14	33	4
01/06/2005	Gallup	46	16	34	4
01/12/2005	Gallup	51	15	31	3
01/04/2006	Gallup	47	15	35	3
01/06/2006	Gallup	39	17	39	5
01/06/2007	Gallup	45	16	37	2
01/06/2008	Gallup	39	18	39	4
01/07/2009	Gallup	50	14	32	4
01/06/2010	Gallup	45	17	34	4
01/07/2011	Gallup	43	18	35	4

Source : construction de l'auteur d'après (J. Jones, 2008), (L. Morales, 2009), (J. Jones, 2011), sauf * New York Times et CBS News (The), 2010).

Deuxièmement, ces données ne confirment pas l'hypothèse d'une croissance régulière des préférences de réduction de l'immigration aux Etats-Unis. En effet, l'affirmation d'une telle tendance de croissance serait fortement dépendante du faible nombre d'enquêtes réalisées avant 1990. Par exemple, les deux premiers sondages *Gallup* de 1965 et 1977 mesurent des niveaux de préférences de réduction de l'immigration relativement limités : 33% et 42%. Ce résultat peut être aussi interprété comme une résultante des flux d'immigration très limités qu'ont connus les Etats-Unis des années 1920 aux années 1970. D'autres données suggèrent d'ailleurs que l'opposition à l'immigration de l'opinion publique a pu être bien

supérieure aux lendemains de la Seconde Guerre Mondiale [*Cf*. Tableau 10]. R. Simon et S. Alexander rapportent ainsi que la part de partisans d'une réduction de l'immigration atteignait 71% dans deux sondages réalisés en 1981 et 1982 (R. Simon et S. Alexander, 1993).

Tableau 10. Les mesures de l'opinion publique en termes de préférences d'immigration pré-1965

Année	Formulation de la question	% d'opposants
1947	Opposition à « *un projet de loi au Congrès permettant à 100 000 réfugiés Européens sélectionnés de venir dans ce pays* »	72%
1952	Réponse à la question « *Selon votre opinion, devrait-on maintenir l'immigration à son niveau actuel, l'augmenter ou la diminuer ?* »	44%
1965	Opposition à l'affirmation que l'immigration devrait être « *augmentée* »	72%
1965	Réponse à la question « *Selon votre opinion, devrait-on maintenir l'immigration à son niveau actuel, l'augmenter ou la diminuer ?* »	33%

Source : d'après (D. Tichenor, 2002).

Troisièmement, les enquêtes d'opinion suggèrent l'alternance de « creux » et de « pics » d'opinions en faveur d'une réduction de l'immigration. Nous dénombrons quatre épisodes de « pics », qui ont pour propriété d'être concomitants avec les tentatives de réformes du système d'immigration américain. En effet, l'examen de l'IRCA au Congrès (1981-1986) coïncide avec l'expression de préférences en faveur de réduction du nombre d'immigrants atteignant les 70%. Le même phénomène se répète à deux reprises : tout d'abord pendant la première moitié des années 1990, lors des plans successifs de renforcement du contrôle à la frontière Etats-Unis Mexique et du débat sur le projet de loi IRIIRA (1993-1996). Une troisième phase d'intensification du débat sur l'immigration correspond à la première moitié des années 2000, à partir de septembre 2001 jusqu'à l'abandon du projet de réforme générale de l'immigration de l'administration W. Bush. Une quatrième phase de « pic » des préférences de l'opinion publique pour la réduction de l'immigration est observée en 2009 et 2010. On peut la relier à la réapparition de la thématique de l'immigration les mêmes années, du fait de l'adoption de SB 1070 en Arizona.

Cette observation suggère que la thématique de l'immigration illégale est le chaînon manquant de notre analyse : elle permet la mise en relation des évolutions de l'opinion publique américaine et de la transcription politique de ce débat. En effet, la problématique de l'immigration en situation irrégulière est le principal vecteur de l'action politique visant à réformer le régime d'immigration dans chacun des quatre épisodes distingués. Le « contrôle des frontières » a constitué un enjeu récurrent dans toutes les réformes ayant été discutées au niveau fédéral, à l'exception de l'IMMACT de 1990. Deux hypothèses alternatives peuvent être proposées pour rendre compte de l'existence d'un lien de causalité entre ces deux phénomènes. La sensibilité de la population américaine à la thématique de l'immigration en situation irrégulière pourrait susciter une offre de réforme de la part des hommes politiques.

Ce lien peut néanmoins être aussi inverse : la préoccupation de l'opinion publique à l'égard d'une immigration illégale jugée trop élevée peut également être conditionnée par l'offre politique et sa médiatisation.

Chacune de ces deux hypothèses peut être soutenue par l'observation des faits empiriques. Ainsi, J. Money a formulé une interprétation d'un fait récurrent dans la survenue des initiatives fédérales de réforme du système d'immigration (J. Money, 1997) (J. Money, 1999). Ces dernières sont en effet souvent précédées de revendications au départ géographiquement localisées dans une région à forte proportion de population immigrée en situation irrégulière. Ces demandes d'intervention de l'Etat fédéral pour résoudre la problématique de l'immigration en situation irrégulière sont exprimées lors d'élections locales, à l'occasion desquelles elle démontre une adhésion, massive mais toujours localisée, de l'électorat. Ce succès est alors relayé nationalement, en particulier si l'électorat en question est considéré comme stratégique par son importance numérique ou son statut de « swing voter ». L'issue de l'épisode est cependant plus incertaine : la nationalisation du débat s'accompagne de la mobilisation d'autres composantes de la clientèle politique, non nécessairement perçues initialement par les acteurs politiques et contraignant ces derniers à adapter leur offre de réforme.

Ces faits stylisés du processus de nationalisation du débat, à partir d'enjeux initialement locaux liés à l'immigration en situation irrégulière, concorde bien avec certains épisodes historiques de réformes de la politique d'immigration. D'importantes manifestations et émeutes en Californie sont considérées comme déclencheurs de l'exclusion des Chinois aux Etats-Unis en 1882. Il est aussi rapporté par K. Calavita que l'adoption de sanctions contre les employeurs en Californie explique la (brève) discussion de cette proposition par le Congrès fédéral de 1971 à 1973 (K. Calavita, 1983). De même, le contenu de la *proposition 187* adoptée en Californie en novembre 1994 sert de modèle à la proposition IIRIRA discutée par le gouvernement fédéral en 1995/1996 (K. Calavita, 1996). Enfin, la multiplication récente de projets de loi adressant la problématique de l'immigration en situation irrégulière, dont certaines (Arizona notamment) ont été fortement médiatisées, a été suivie d'annonces de réformes par l'actuelle administration et son opposition Républicaine.

Cependant, d'autres épisodes du débat sur l'immigration sont plus difficiles à expliquer par le schéma proposé par J. Money. Ainsi, l'IRCA de 1986 et le projet de *Comprehensive Immigration Reform* de l'administration W. Bush ne peuvent pas être aisément reliés à une exacerbation locale du débat sur l'immigration. Dans ces deux

situations, l'offre politique est plutôt déterminée par des préférences de l'exécutif. Selon L. Fuchs, la tentative de l'administration Carter de légitimer le principe de sanctions contre les employeurs explique la constitution de la commission Hesburgh (L. Fuchs, 1983). Ses recommandations de réforme trouvent ensuite l'assentiment de l'administration Reagan, soucieuse de symboliser sa détermination à reprendre contrôle des frontières dans le cadre de la guerre contre la drogue et les supposées organisations terroristes impliquées dans les nombreux conflits que connait l'Amérique Centrale à cette époque (D. Massey, J. Durand et N. Malone, 2003). De même, la CIR trouve ses origines dans les tentatives d'une partie de Républicains, et en particulier de leur candidat W. Bush, de courtiser l'électorat hispanique en 2000 et de satisfaire les préférences des employeurs (C. Sauviat, 2006) (L. Gervais, 2010).

Dans la moitié des épisodes de crise de l'immigration, l'intervention du gouvernement fédéral est donc initiée selon un schéma *bottom-up*, par une demande de réforme de la part de groupes d'intérêts soutenus par un segment de la population américaine. Dans l'autre moitié, elle prend une forme *top-down,* à partir d'initiatives de réforme prises de manière autonome par le gouvernement fédéral, générant à leur tour une réaction de l'opinion publique américaine. Dans ce second cas, la croissance des signes d'opposition de l'opinion publique est une conséquence, et non une cause, de l'émergence d'un épisode d'intensification du débat sur l'immigration. Elle s'explique par la médiatisation dont fait alors objet la population immigrée, en des termes souvent péjoratifs. Ainsi, D. J. Hopkins note que « *quand des communautés connaissent des changements démographiques soudains, tandis que l'immigration fait l'objet d'une rhétorique la politisant à l'échelle nationale, les immigrés peuvent devenir alors rapidement la cible d'une hostilité exprimée politiquement* » (D. Hopkins 2010, p. 42.).

L'analyse effectuée dans cette sous-section obtient deux résultats. Tout d'abord, nos observations font donc état de quatre épisodes distincts (1981-1986, 1993-1996, 2001-2007 et 2009-2010) de crises du régime d'immigration. Ces épisodes se manifestent par deux symptômes : le premier est la croissance des préférences de l'opinion publique en faveur d'une réduction de l'immigration, souvent accompagnée d'actions collectives localisées traduisant politiquement l'intensité accrue de ces préférences. La mise en œuvre à l'échelle fédérale de réformes majeures du régime d'immigration en constitue le second. De plus, une analyse comparative de chacun de ces épisodes indique que l'immigration en situation irrégulière en constitue le point de focalisation. Il n'existe cependant pas de chemin causal type permettant de relier ces deux symptômes. Les réformes du système d'immigration

américain peuvent être alimentées par la demande de l'opinion publique et de certains groupes socio-économiques directement en contact avec l'immigration, en particulier celle en situation irrégulière. Elles peuvent aussi être déterminées de manière exogène, l'intensité des préférences de l'opinion publique étant alors une réaction à la médiatisation de cette offre.

2.2.2. Une économie politique de l'immigration cyclique et déterminée par la conjoncture économique

Cette section propose une explication de la cyclicité des épisodes de débats sur l'immigration. Pour cela, nous partons de l'observation que les quatre épisodes de débat sur l'immigration identifiés (1981-1986, 1993-1996, 2001-2007 et 2009-2010)[55] sont concomitants de périodes de difficultés économiques aux Etats-Unis. Cette observation empirique n'est pas nouvelle et a généré une importante littérature en tirant les implications théoriques. Plusieurs travaux ont ainsi proposé l'existence d'une relation entre cycles des affaires et opposition à l'immigration aux Etats-Unis dans les années 1980 et 1990 (Edwin Harwood, 1986) (G. P. Freeman, 1995) (T. Espenshade et M. Belanger, 1997). La théorie la plus influente en faveur du rôle des conditions économiques dans le processus d'intensification de l'opposition à l'immigration a été proposée par J. Higham (J. Higham, 1952) (J. Higham, 1955). Dans une large mesure, notre analyse du débat sur l'immigration aux Etats-Unis est une lecture réactualisée des travaux de cet auteur. Elle est donc brièvement présentée ci-dessous.

On peut différencier deux apports de l'analyse de J. Higham à la compréhension des causes de l'opposition à l'immigration aux Etats-Unis. Tout d'abord, cet auteur a proposé une définition académique du « nativisme », révélatrice des idéologies communes aux courants politiques que ce terme désigne communément aux Etats-Unis[56]. Comme l'écrit cet auteur dans son ouvrage *Strangers in the land. Patterns of American Nativism 1860-1925*, « *le nativisme* […] *doit être défini comme une opposition intense contre une minorité interne* [à la société américaine] *sur la base de ses connections étrangères, c'est-à-dire non américaines, alléguées. La spécificité des antagonismes nativistes varie fortement en fonction des caractéristiques des minorités et du contexte de l'époque, mais chaque hostilité nativiste est*

[55] Cette datation est bien entendue approximative et peut-être contestable. En particulier, notre caractérisation de la période 2001-2007 comme épisode unique n'est pas l'unique interprétation plausible. On peut aussi faire l'hypothèse de deux épisodes rapprochés : l'un en 2001 et 2002 (11 septembre 2001), l'autre de 2005 à 2007 (CIR).

[56] Cet américanisme (*nativism*) désigne, dans le langage courant, une hostilité exprimée à l'égard des immigrés comme individus et comme communautés aux Etats-Unis.

reliée aux autres par la force du nationalisme moderne » et assimile la minorité en question « *à une menace pour le mode de vie américain* » (J. Higham, 1955, p. 4.).

Selon cette analyse, l'opposition nativiste à l'immigration est donc usuellement justifiée au travers d'un discours nationaliste, dans lequel les préoccupations économiques ne jouent qu'un rôle mineur. J. Higham distingue trois sous-courants à l'idéologie nationaliste américaine sur sa période d'étude (1860-1925) : un nativisme anticatholique tout d'abord, particulièrement présent pendant la réaction *Know Nothing* à l'important afflux d'immigration irlandaise des années 1840-1850. Un nativisme anti-radical ensuite, se caractérisant par une assimilation de l'immigration d'Europe du sud et de l'ouest à un vecteur de diffusion des idéologies anarchiste des années 1890 aux années 1920 puis communiste à partir des années 1930. Un nativisme raciste enfin, construit à partir d'une idéologie eugéniste postulant la suprématie d'une race blanche et européenne et transparaissant explicitement dans la mise en place des quotas par origine nationale de 1921.

Le second apport majeur de J. Higham que nous retenons est l'établissement d'une relation de causalité entre périodes de stress économique et manifestations nativistes. Ce lien est en particulier valable au cours des décennies 1870, 1880 et 1890, selon J. Higham et des travaux ultérieurs (A. Timmer et J. Williamson, 1998) (C. Goldin, 1994). Ces décennies correspondent à une période d'accélération de l'industrialisation américaine et d'urbanisation de sa population. La croissance de l'opposition à l'immigration et aux autres minorités ethniques présentes sur le territoire américain est à relier au taux de chômage structurellement élevé et la stagnation des salaires nets ouvriers connus lors de cette époque. En d'autres termes, les « *conditions matérielles de vie expliquent les comportements nativistes* » (J. Higham, 1955, p. 338.), qui sont eux-mêmes une manifestation spécifique du nationalisme américain[57].

Plusieurs études proposent des résultats en faveur d'une relation entre conditions macro-économiques et opposition à l'immigration. R. Simon et S. Alexander ont ainsi montré

[57] Comme le note aussi J. Higham, la concomitance entre périodes de difficultés économiques et intensité des mouvements nativistes aux Etats-Unis est beaucoup moins vérifiée à partir des années 1910 et jusque dans les années 1950. Le nativisme comme forme particulière de nationalisme est aussi fortement impacté par la survenue d'événements non économiques, comme par exemple l'entrée des Etats-Unis dans les deux conflits mondiaux ou, plus récemment, le 11 septembre 2001. Bien sûr, ces événements collectivement traumatiques peuvent servir d'accélérateur à l'inclusion des minorités ethniques et immigrées au sein de la société américaine, et de frein pour d'autres. *The Naked and the Dead* de N. Mailer procure par exemple une excellente description de l'accélération de l'intégration des minorités juives et d'Europe Centrale au cours de la Seconde Guerre Mondiale (N. Mailer, 1948). De même, *Good Morning Babylon* des frères Taviani montre comment l'entrée en guerre des Etats-Unis aux cotés des Alliés en 1917 a facilité celle des italo-américains, tout en créant un climat de suspicion à l'égard des américains d'origine allemande (P. Taviani et V. Taviani, 1987).

que les articles sur l'immigration de la presse américaine véhiculaient une vision plus négative et péjorative de cette population en périodes de difficultés économiques (R. Simon et S. Alexander, 1993). Une relation positive a été aussi identifiée entre sentiments anti-immigrés exprimés sous la forme d'actions violentes à l'égard des minorités ethniques issues de l'immigration et taux de chômage (A. Saxton, 1975) ou salaires réels (J. Fetzer, 2000). Les principales organisations syndicales américaines ont adopté des discours favorables à une réduction de l'immigration (D. Tichenor, 1994) et ont pu participer au niveau local à des persécutions à caractère ethnique (S. Olzak, 1989) (S. Shanahan et S. Olzak, 1999) dans les périodes de récession.

Ces travaux et d'autres attestent donc en faveur de la thèse que les conditions macroéconomiques forment les « *pré-conditions pour la création ou l'ajustement de la politique d'immigration nationale. Les déclins économiques marqués, par exemple, ont le potentiel de rendre plus intenses les perceptions de l'opinion publique et de certains groupes sociaux des coûts et dangers potentiels de l'immigration, encourageant des sentiments plus fortement anti-immigration dans la population et suscitant parfois la formation de nouveaux mouvements politiques pour la restriction de l'immigration* » (D. Tichenor, 2002, pp. 22-23.).

La thèse de la détermination économique de déstabilisation du régime d'immigration est-elle pertinente pour les quatre épisodes identifiés dans ce travail ? Pour mettre en évidence la pertinence de cette hypothèse, nous rapportons l'évolution de la proportion d'américains favorables à une réduction de l'immigration à celles de deux indicateurs de la conjoncture économique aux Etats-Unis : une mesure objective donnée par le taux de chômage aux Etats-Unis[58] (mensuel, non saisonnièrement ajusté) et la perception subjective de la population américaine de l'état de l'économie de leur pays. Nous effectuons également la même comparaison entre les deux variables économiques conjoncturelles citées et les préférences pour une réduction de l'immigration légale mesurées depuis les années 1990 par *New York Times & CBS Polls* (New York Times (The) et CBS News, 2010).

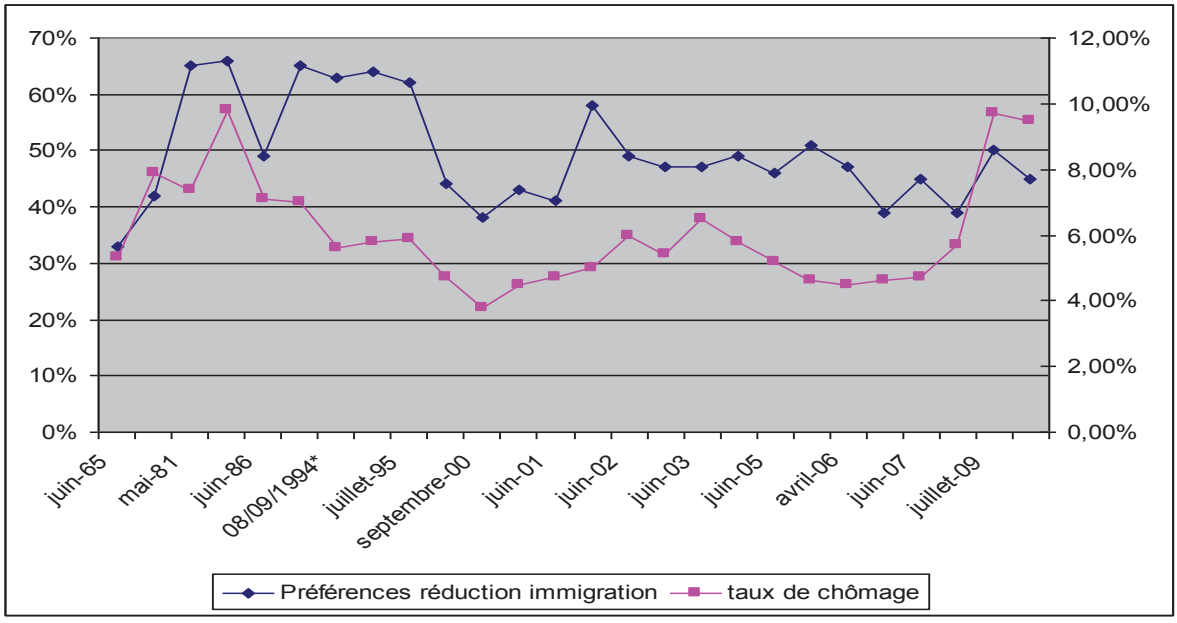
Nos résultats confirment la pertinence de la thèse en faveur d'une détermination macroéconomique des épisodes de crises de l'immigration, mais uniquement partiellement. Tout d'abord, nous ne confirmons pas la relation entre sentiment d'insécurité générale et

[58] En partant de l'hypothèse que le taux de chômage conjoncturel n'est pas nécessairement comparable sur une période de trois décennies, nous avons utilisé comme indicateur alternatif le différentiel entre ce taux et le taux de chômage structurel estimé trimestriellement par l'OCDE. Les résultats obtenus par l'utilisation de cet indicateur plus élaboré ne différent cependant pas significativement de ceux obtenus avec le taux de chômage conjoncturel.

préférences en faveur d'une réduction de l'immigration. Le calcul du coefficient de corrélation (non paramétrique de Spearman) entre ces deux variables donne un résultat de signe certes conforme à nos prédictions (positif), mais néanmoins faible (0,148) et non significatif. De même, aucune relation de corrélation ne peut être mise en évidence entre préférences d'immigration légale et taux de chômage aux Etats-Unis. Cette première série de résultats montre que la relation entre conjoncture économique et préférences d'immigration n'a aucun caractère mécanique.

Néanmoins, cette relation existe. En effet, une seconde série de résultats suggère l'existence d'un lien entre niveau de chômage et préférences d'immigration. Tout d'abord, le calcul du niveau de corrélation entre la proportion d'américains favorables à la réduction de l'immigration et le taux de chômage mensuel montre que ces deux variables sont corrélées positivement, fortement (0,495) et significativement (niveau 0,05). Cette association est d'ailleurs observable graphiquement [*Cf.* Graphique 7]. Les quatre périodes de « pics » des préférences de réduction de l'immigration font suite aux périodes de taux de chômage élevé associées aux récessions de l'économie américaine en 1981-1982, 1990/91, 2001/02 et depuis 2008. Ce lien est aussi confirmé par la corrélation entre sentiment d'insécurité économique et préférences de réduction de l'immigration légale, corrélées fortement et significativement (0,668, significativité <0,05).

Graphique 7. Les préférences pour une réduction de l'immigration et taux de chômage



Sources : d'après les taux de chômage mensuel (saisonnièrement ajusté) estimés par le *Bureau of Labor Statistics* (Bureau of Labor Statistics, 2011) et les résultats des sondages d'opinion *Gallup Poll* présentés par (J. Jones, 2011) et J. Jones (2006), sauf pour les années 1981 et 1982 tirées de (Edwin Harwood, 1986).

Nos résultats accréditent donc l'idée d'une détermination macro-économique des épisodes du débat sur l'immigration. Les conséquences des récessions, capturées par le niveau de chômage, jouent probablement un rôle dans la formation des opinions défavorables à l'immigration. Néanmoins, d'autres variables économiques ou extra-économiques ici non mesurées contribuent également aux évolutions temporelles des attitudes de la population américaine. En d'autres termes, le rôle joué par les conditions économiques dans l'exacerbation de sentiments anti-immigrés est donc probablement intermédiarisé par d'autres variables. Celles-ci déterminent le degré de politisation dont fait l'objet la population immigrée en temps de crise, et lui confèrent alors un rôle de catharsis de l'insécurité économique ressentie.

Résumé section 2.2.

Nous avons montré que le débat sur l'immigration est constitué par une alternance de périodes de faible et de forte intensité. Nous distinguons en particulier quatre périodes de crises de l'immigration, caractérisées par des pics des préférences de l'opinion publique en faveur d'une réduction de l'immigration et par une politisation du sujet aux échelles locales et nationales. Ces quatre épisodes peuvent être qualifiés de déstabilisateurs du régime de 1965 car ils remettent en cause sa forte ouverture à l'égard de l'immigration en situation irrégulière, mais aussi légale. De plus, cette succession d'épisodes du débat sur l'immigration peut être partiellement rattachée aux conditions macroéconomiques objectives et perçues des Etats-Unis. La prochaine section détermine donc quelles sont les variables centrales explicatives de l'opposition à l'immigration aux Etats-Unis.

Section 2.3. Concurrence économique ou ethnocentrisme ? Les déterminants de la demande de réforme lors des épisodes du débat sur l'immigration

Il a été précédemment démontré que les quatre épisodes du débat sur l'immigration aux Etats-Unis trouvent en partie leur explication dans la conjoncture économique. On pourrait donc en déduire que la montée du nativisme observée à ces occasions s'interprète comme une demande de protection de la part de groupes négativement affectées par les externalités économiques de l'admission d'étrangers. Nous interrogeons dans la suite de cette section cette proposition. Notre analyse produit deux résultats. Elle indique tout d'abord que la concurrence de la main-d'œuvre immigrée n'est pas un motif majeur de l'opposition à l'immigration aux Etats-Unis (*2.3.1.*). En revanche, les perceptions d'un coût élevé du régime d'immigration en matière fiscale sont un axe de lecture pertinent des clivages observés au cours des années 1990 et 2000 (*2.3.2.*)

2.3.1. Une économie politique de l'immigration davantage structurée par les représentations de l'immigration comme minorité ethnique que comme main-d'œuvre concurrente

L'observation d'une liaison entre conditions macro-économiques et demandes d'une réduction du nombre d'immigrés aux Etats-Unis rend séduisante l'hypothèse d'une structuration de l'économie politique de l'immigration induite par les marchés du travail. Selon cette proposition, l'hostilité à l'immigration s'explique par ses externalités négatives pour les travailleurs américains natifs, et en particulier pour certains groupes perdants à son admission sur les marchés du travail. La perception de l'immigration venant « prendre les emplois » des américains et dégrader leurs conditions de travail et leur rémunération est ainsi un coût souvent allégué d'un régime d'immigration ouvert et admettant une population majoritairement peu qualifiée. Cette perception, accrue en périodes de dégradation des marchés du travail, expliquerait alors la structuration du débat en épisodes.

Outre le lien observé entre préférences d'immigration et taux de chômage, deux autres arguments soutiennent cette hypothèse. Elle est, tout d'abord, conforme théoriquement aux prédictions de l'analyse économique. Il a été déjà étudié précédemment que celle-ci prédit que l'offre de travail immigré doit occasionner une distorsion des revenus relatifs en faveur des facteurs de production qu'elle complémente, et en défaveur de ceux auxquels elle est substituable dans l'activité productive[59]. Elle est, ensuite, *a priori* cohérente avec une relation empirique régulièrement démontrée dans les sondages d'opinion aux Etats-Unis : une corrélation négative entre préférences pour une réduction de l'immigration et niveau d'éducation.

Ce second argument peut être illustré en décomposant par niveaux de qualifications la proportion d'individus se déclarant en faveur d'une réduction « modérée » ou « forte » du nombre d'immigrants (en opposition aux déclarations en faveur de « son maintien à son niveau actuel » ou de son augmentation « modérée » ou « forte ») lors des *National Elections Surveys* de 1992, 1996, 2000 et 2004 [*Cf.* Tableau 11]. Les individus ne disposant pas d'un diplôme d'études secondaires –traditionnellement considérés comme les plus susceptibles d'entrer en concurrence avec le travail immigré –forment un groupe à près de 60% favorable à d'une réduction de l'immigration. Ce niveau est supérieur de 10 points à celui de l'ensemble

[59] Comme le note M. D. Dos Santos, « *les* [travailleurs en concurrence] *de l'éventuelle région d'immigration n'ont jamais intérêt, en termes de bien-être, à accepter l'ouverture des frontières* » (M. D. Dos Santos, 1998, p. 1287.). Bien sûr, cela n'exclut pas que les travailleurs en concurrence avec l'immigration puissent comme consommateurs bénéficier d'autres externalités positives du travail immigré (surplus de l'immigration, économies d'échelles, effets déflationnistes etc.). Cette augmentation du pouvoir d'achat de leur revenu est cependant peu susceptible de compenser intégralement les pertes subies à travers la dégradation relative de leur revenu.

de l'échantillon. A l'inverse, seul environ un tiers des travailleurs disposant d'un diplôme d'études universitaires se déclarent en faveur d'une réduction. Ces observations sont cohérentes avec une formation des préférences d'immigration prenant en compte ses externalités économiques, elles-mêmes déterminées par la situation personnelle des répondants sur les marchés du travail, ou, à défaut, par celle du groupe socio-économique dans lequel ils se reconnaissent.

Cette observation suffit-elle à démontrer que l'économie politique de l'immigration est structurée par les externalités de l'immigration pour certains travailleurs américains ? L'observation d'un lien entre niveaux de qualifications et préférences d'immigration ne permet pas d'établir à elle-seule la nature économique d'une (éventuelle) relation de causalité entre ces deux variables. Au contraire, trois arguments suggérant que tel n'est pas le cas sont développés dans les prochains paragraphes.

Tableau 11. Les préférences en faveur d'une réduction de l'immigration en fonction du niveau d''études

	% préférences en faveur d'une réduction forte ou modérée de l'immigration			
Date	< diplôme d'études secondaires	diplômes d'études secondaires	Diplôme de *college* et plus	Total
1992	48%	55%	39%	50%
1996	66%	63%	47%	59%
2000	58%	51%	35%	47%
2004	59%	54%	34	48%

Source : d'après les résultats tirés de la base de données *National Election Survey Studies* (Stanford University et University of Michigan, 2011). Les préférences défavorables à l'immigration regroupent les individus ayant déclaré être favorables à une diminution « modérée » ou « forte » de l'immigration.

Un premier argument contredisant la thèse d'une économie politique de l'immigration structurée comme conflit entre facteurs de production consiste dans la difficulté à déterminer quels groupes socio-économiques bénéficient ou perdent de l'admission (légale ou illégale) de travailleurs immigrés. Certes, la théorie économique indique que les groupes perdants à l'immigration se trouvent parmi les groupes les plus substituables avec la main-d'œuvre immigrée (G. Borjas 1994), c'est-à-dire dans le cas américain les travailleurs peu qualifiés des services, certains cols bleus, les femmes, les minorités ethniques et les immigrés (J. Grossman 1982) (G. Borjas, 2003). Elle ne permet cependant pas de déduire *a priori* la répartition de ces coûts. Ces derniers peuvent être concentrés sur les travailleurs des marchés du travail locaux, dans lesquels l'immigration représente une part importante de la population totale. Ils représenteraient alors une diminution importante des revenus, mais pour un nombre restreint de groupes de travailleurs. Ces coûts peuvent aussi se diffuser nationalement sur une population numériquement plus importante, mais à un coût individuel plus limité.

La théorie n'indique donc non seulement pas qui a rationnellement intérêt à restreindre les conditions d'entrées des travailleurs immigrés, mais aussi si la distribution des coûts est de nature à favoriser une action collective en ce sens. Pour répondre à ces interrogations, il est donc nécessaire d'identifier les groupes de travailleurs susceptibles de perdre à l'immigration et de quantifier la dégradation de leur situation économique. Les résultats de la littérature économique existante sur ce sujet sont délicats à interpréter.

En effet, la grande majorité des travaux se proposant de quantifier la dégradation de la situation économique des travailleurs « perdants » de l'immigration a procédé par analyse des différentiels de salaires entre marchés du travail locaux. Leur délimitation est le plus souvent définie à partir de critères géographiques (les *Metropolitan Statistical Areas*). Elle peut aussi être délimitée par occupation ou industrie. Les résultats de ces études suggèrent que la part attribuable aux écarts de croissance de l'offre de travail immigré est négligeable, même pour les catégories de travailleurs américains spécifiquement exposées à la concurrence du travail immigré de par ses caractéristiques socio-économiques. Ainsi, R. LaLonde et R. Topel montrent qu'un doublement des flux d'immigration au cours des années 1980 est associé à un maximum de diminution de 1% des salaires pour les jeunes hispaniques (R. LaLonde et R. Topel, 1991). Selon les résultats de D. Card, l'immigration a occasionné une dégradation des revenus d'en moyenne 1% dans les occupations fortement intensives en travail immigré, au cours des années 1980, et d'un maximum de 3% pour les marchés du travail de Los Angeles et Miami (D. Card, 1990). Même S. Camarota, un auteur du *Center for Immigration Studies*, n'explique pas plus de 1% des différentiels locaux de salaire en 1991 à partir de la variable immigrée (S. Camarota, 1997).

Plusieurs études plus récentes continuent d'indiquer que l'immigration n'est pas associée à des dégradations importantes du revenu des travailleurs natifs (G. Borjas, 2003) (L. Okkerse, 2008). Leurs auteurs proposent plusieurs explications à ce constat : la forte capacité de création d'emploi de l'économie américaine, la capacité d'absorption des marchés du travail *via* des changements de techniques favorables au travail peu qualifié, ou encore une structure segmentée des marchés du travail américain limitant durablement la concurrence entre immigrés et natifs. Cette convergence des résultats permettaient à R. Friedberg et J. Hunt de conclure leur revue de littérature en écrivant que « *malgré la croyance populaire que les immigrés ont un impact négatif important sur les salaires et l'emploi de la population native, la littérature sur la question ne supporte pas vraiment cette conclusion* […] *Même les natifs qui devraient être les substituts les plus proches du travail immigré ne semblent pas*

souffrir significativement du fait de l'accroissement de l'immigration » (R. Friedberg et J. Hunt 1995, p. 42.).

Cette conclusion des travaux par comparaisons régionales souffre néanmoins de nombreux biais, en particulier la possibilité que les pertes de salaires soient « masquées » localement par deux types de décisions : celles des travailleurs immigrés de venir résider dans les marchés du travail caractérisés par une croissance élevée de la demande, et celles des travailleurs résidents de « fuir » les marchés du travail à forte croissance de travail immigré. Selon G. Borjas, R. Freeman et L. Katz, « *les corrélations spatiales entre évolutions des rémunérations des natifs et immigration ne mesurent pas, de fait, ce que nous voudrions qu'elles mesurent.* […] *La seule inférence valide d'une analyse par corrélations spatiales est que l'immigration n'est pas un déterminant majeur de la façon dont les rémunérations des natifs sont régionalement structurées* » (G. Borjas *et alii*., 1997, p. 25.). Ces auteurs proposent une méthode d'estimation alternative, dite par « proportion de facteurs » (*factor proportions approach*)[60]. Cette mesure indique que l'immigration postérieure à 1979 explique de 27% à 55% de l'accroissement total du différentiel de salaires entre les travailleurs sans diplôme d'études secondaires et les autres.

Cette méthode est réutilisée par Borjas en 2003, qui la compare avec les résultats obtenus par analyse résiduelle (G. Borjas, 2003). Cet auteur incorpore le facteur capital dans la fonction de production CES et examine les effets de l'immigration sur des groupes de travailleurs, définis non plus seulement par leur niveau d'éducation, mais aussi par leur nombre d'années d'expérience sur le marché du travail. Les résultats obtenus montrent l'immigration aux Etats-Unis entre 1980 et 2000 a diminué en moyenne les salaires hebdomadaires des travailleurs américains de 3,2%. Surtout, ce résultat varie nettement selon le « groupe de compétences » étudié : deux groupes sont particulièrement négativement impactés : les travailleurs ne disposant pas d'un diplôme de niveau secondaire (-9%) mais aussi les plus qualifiés (-5%). Enfin, G. Borjas montre que l'utilisation de la méthode par différentiel régional de salaire sur les mêmes données donne des résultats quantitativement fortement inférieurs (environ des deux tiers).

[60] Ils utilisent pour cela une fonction de production agrégée utilisant deux facteurs, du travail qualifié et du travail peu qualifié décomposables entre travailleurs natifs et immigrés. Les auteurs postulent une élasticité de substitution entre facteurs de production constante (fonction de production dite CES) afin d'en déduire les conséquences de l'accroissement de la quantité du travail immigré sur les décennies 1960, 1970 et 1980 pour les rémunérations factorielles aux Etats-Unis.

Si l'analyse par proportions de facteurs permet de dépasser certaines limites rencontrées par l'approche par différentiel régional, elle comporte aussi ses défauts propres. Notamment, ses résultats dépendent fortement du degré de substituabilité postulé entre travailleurs natifs et immigrés. Une forte élasticité de substitution entre ces deux catégories de travailleurs explique les résultats en faveur d'une forte dégradation des rémunérations des natifs. *A contrario*, G. Ottaviano et G. Peri obtiennent une amélioration des salaires des natifs suite à l'immigration, à partir d'une estimation indiquant une substitution imparfaite entre eux (G. Ottaviano et G. Peri, 2005), voir aussi (I. Gang et F. Rivera-Batiz, 1994)). Ce résultat a cependant été critiqué en raison de faiblesses dans la démonstration de l'hypothèse de substituabilité imparfaite. Celle-ci serait dépendante à l'inclusion des élèves du secondaire parmi les travailleurs les moins qualifiés[61] (G. Borjas, J. Grogger et G. Hanson, 2008).

La quantification des transferts de revenus liés au rôle de l'immigration comme facteur de production est donc un exercice difficile et sujet à débats. On peut néanmoins en tirer deux conclusions, laissant à penser que ces transferts ne constituent pas un enjeu structurant du débat sur l'immigration. Tout d'abord, malgré les difficultés à mesurer ses effets, la concurrence immigrée semble avoir un impact marginal sur les rémunérations des travailleurs natifs, à l'exception de ceux dénués d'un diplôme du secondaire. Deuxièmement, les effets micro-économiques du travail immigré ne se concentrent pas seulement sur les individus géographiquement en contact avec cette main-d'œuvre. Au contraire, la mobilité des facteurs de production –par exemple le phénomène de « fuite des natifs » -se traduit par une diffusion des effets du travail immigré[62]. Cette diffusion est a priori peu favorable avec une action collective concertée des détenteurs de facteurs de production négativement impactés par l'immigration.

Un deuxième argument vient contredire l'idée que la corrélation entre niveaux d'éducation et préférences d'immigration soit un trait illustratif d'une détermination des clivages de l'économie politique de l'immigration par les marchés du travail. Les partisans d'une réduction de l'immigration ne semblent pas motivés par une perception de la main

[61] Ce à quoi il a été rétorqué que les résultats de G. Borjas sont eux-mêmes dépendants de l'inclusion dans l'échantillon de la population afro-américaine emprisonnée.

[62] A l'échelle locale tout d'abord, comme le traduisent par exemple la segmentation à la fois ethnique et économique de nombreuses agglomérations américaines, entre des quartiers (souvent centraux) à forte proportion de population immigrante et d'autres (les *suburbs* périphériques) ou se concentrent les populations natives. A l'échelle régionale ensuite, plusieurs études ayant mis en évidence une émigration interne des populations natives et de certains groupes immigrés les plus anciens des Etats à forte immigration vers le reste des Etats-Unis, par exemple au cours des années 1980 pour la Floride (D. Card, 1990) ou des années 1990 et 2000 pour la Californie.

d'œuvre immigrée comme menace économique. En effet, une large littérature a montré que la proportion de personnes partageant une vision négative et stéréotypée des minorités ethniques est en relation inverse avec le nombre d'années passées dans le système éducatif. Ce dernier est donc un facteur d'intériorisation de valeurs favorables à la tolérance et au multiculturalisme, et d'inhibition d'attitudes assimilables à du racisme ou à de la xénophobie. Cette hypothèse alternative propose donc l'ethnocentrisme comme facteur explicatif de l'opposition des travailleurs peu qualifiés à la nouvelle immigration asiatique et hispanique.

Plusieurs études ayant tenté de tester simultanément les deux théories confirment que la perception de l'immigration comme menace sur les marchés du travail est une variable mineure dans la formation des préférences de politique d'immigration. Ainsi, les attitudes à l'égard de l'immigration illégale de la population de Californie du sud du début des années 1980 ne dépendent pas de la situation économique des répondants, mesurée par leur niveau de revenus ou leur situation d'emploi (T. Espenshade et C. Calhoun, 1993) (T. Wilson, 2001). J. Fetzer montre que l'opposition à l'immigration, qu'elle soit mesurée en termes d'animosité générale à l'égard de cette population, de déclarations en faveur de sa diminution ou de mobilisation politique pour la restriction de ses droits, n'est pas interprétable comme « *une bataille pour la sauvegarde des emplois* [mais plutôt] *comme une réaction des populations blanches, anglo-saxonnes et protestantes face à une menace perçue pour leurs valeurs traditionnellement hégémoniques* [aux Etats-Unis]. » (J. Fetzer 2000, p. 107.).

En revanche, la perception de l'immigration comme facteur de « désintégration » de l'unité culturelle et linguistique des Etats-Unis est un facteur majeur d'opposition à l'admission de cette population. Cette proposition est soutenue par plusieurs études récentes sur les préférences en matière de politique d'immigration (C. Chandler et Y. Tsai, 2001) et sur les déterminants de certaines actions collectives rattachables au nativisme, comme les initiatives *English-only*[63] (J. Citrin, B. Reingold, E. Walters et D. Green, 1990) La perception de la capacité et de la volonté des immigrés à s'assimiler linguistiquement interagit avec les propriétés que les répondants rattachent normativement à la citoyenneté américaine : si cette dernière est fondée sur des critères mono-culturalistes et mono-linguistiques et si l'immigration est perçue comme ne satisfaisant pas ces critères, les attitudes des répondants tendent alors à être défavorables (J. Citrin, B. Reingold, et J. Green, 1990) (T. Espenshade et C. Calhoun, 1993) (T. Pettigrew, U. Wagner et O. Christ, 2007).

[63] Les initiatives *English-only* ont visé à donner comme unique langage officiel l'anglais dans les nombreux Etats américains ou celui-ci n'est pas défini.

Parmi les stéréotypes impliqués dans la formation des préférences de politique d'immigration, ceux portant sur les comportements économiques des minorités ethniques jouent un rôle majeur. Citrin *et alii* montrent que les variables liées aux qualifications et aux marchés du travail sujets à la concurrence immigrée[64] perdent presque intégralement leur pouvoir explicatif des préférences d'immigration, quel que soit le groupe ethnique d'appartenance[65] ou le lieu de résidence des répondants, une fois contrôlées par les opinions défavorables sur l'impact culturel et fiscal des communautés latino et asiatiques aux Etats-Unis, elles-mêmes plus prégnantes chez les individus moins qualifiés (Citrin, Green, Muste, et Wong 1997). De même, P. Burns et J. Gimpel affirment que les stéréotypes sur l'intelligence et l'éthique de travail des minorités ethniques hispaniques, asiatiques mais aussi afro-américaines sont les variables déterminantes des préférences de politique d'immigration dans les années 1990 (P. Burns et J Gimpel, 2000). Plusieurs autres études montrent que les stéréotypes sur les minorités hispaniques en termes de consommation de prestations sociales continuent d'exercer une influence majeure sur les préférences de politiques d'immigration (V. Esses, J. Dovidio, L. Jackson et T. Armstrong, 2001) (G. Hanson, 2005) (T. Brader, N. Valentino et A. Jardina, 2009).

Au final, le rôle joué par les facteurs économiques est donc très limité. En conformité avec nos résultats sur le caractère cyclique du débat sur l'immigration, ces études confirment que la conjoncture joue un rôle dans l'intensité des préférences d'immigration, mais pas dans la détermination de leur contenu. T. Espenshade et C. Calhoun interprètent ainsi les préférences pour une réduction de l'immigration exprimées lors d'un sondage CBS/New York Times en 1996, comme déterminées par le degré de pessimisme sur la situation économique générale de l'économie américaine –mais pas celle personnelle du répondant – et d'insatisfaction à l'égard du gouvernement et des principaux partis. (T. Espenshade et C. Calhoun, 1993). Comme le résument P. Burns et J. Gimpel, « *l'effet des difficultés économiques est d'activer des préjugés latents,* [c'est-à-dire] *de rajouter de l'huile sur le feu d'opinions préexistantes* » (P. Burns et J. Gimpel, 2000, p. 224.).

[64] Les deux auteurs montrent que le fait d'exercer un emploi de col bleu dans une occupation fortement intensive en travail immigré est positivement corrélé à des attitudes défavorables à l'égard de l'immigration. En revanche, les emplois de « col mauve » utilisant une main d'œuvre traditionnellement féminine et immigrée (réceptionniste, restauration, baby-sitter etc.) ne sont pas associés à un contenu attitudinal.

[65] Ce résultat que l'on retrouve aussi chez (T. Espenshade et K. Hempstead, 1996) s'explique d'une part par l'existence de sous-groupes (cubains, mexicains, portoricains etc.) favorables à l'immigration de leur pays de provenance mais pas de celle des autres régions d'origine de la « communauté latino ». D'autre part, de nombreuses études ont démontré que les populations immigrées les plus anciennement arrivées aux Etats-Unis tendent à partager la perception de la population native des flux d'admission présents et futurs, et tendent de ce fait à vouloir à refermer « la porte derrière eux » (R. Alexander et J. Simon, 1993).

Un troisième argument en faveur de la formation extra-économique des préférences d'immigration venant périodiquement déstabiliser le régime est sa cohérence avec la structuration des préférences de réforme des groupes d'intérêts constitués. Comme nous l'avons vu précédemment, celle-ci ne peut être assimilée à un clivage de classe entre organisations salariales et patronales. Au contraire, les organisations représentatives des travailleurs des secteurs les plus intensifs en travail immigré sont devenues fortement favorables à la préservation de l'ouverture du système d'immigration américain. Celles en faveur d'une réduction du nombre ou des conditions de résidence de l'immigration se trouvent disproportionnellement parmi les organisations traditionnellement classées comme conservatrices. Le facteur idéologique, plus que les intérêts économiques, explique donc l'opposition à l'immigration aux Etats-Unis.

Cette recherche n'épuise pas la discussion sur l'explication des déterminants du débat sur l'immigration aux Etats-Unis. Elle souligne néanmoins que sa structuration n'a que peu de rapport avec les prédictions de la théorie économique. Certes, l'expression de sentiments nativistes est favorisée par une conjoncture économique dégradée. Pour autant, on ne peut pas assimiler ce courant idéologique à des préférences déterminées par un calcul économiquement rationnel, basé sur la préservation d'un niveau de revenu ou d'une situation d'emploi. La difficulté de délimiter théoriquement et empiriquement les groupes de travailleurs perdants à l'immigration rend peu plausible une telle hypothèse. De plus, les résultats de la littérature portant sur le rôle des déterminants des attitudes favorables à une réduction de l'immigration confirment leur nature majoritairement extra-économique. Enfin, les organisations représentatives des travailleurs aux Etats-Unis ne demandent plus la fermeture du régime d'immigration. Ces trois arguments appellent donc un constat : l'économie politique de l'immigration n'est pas un conflit entre facteurs de production.

L'expression d'opinions défavorables à l'immigration passe donc par des vecteurs majoritairement extra-économiques, liés aux évolutions idéologiques de la population américaine, de ses représentations sociales de l'immigration comme menace symbolique pour l'identité sociale et culturelle de la nation américaine. Une de ces représentations est cependant de nature économique : une représentation courante de l'immigration est son identification à des minorités ethniques considérées dénuées d'une éthique de travail et « assistées », c'est-à-dire dépendantes du système de protection sociale américain. Comme nous allons le voir, cette représentation joue un rôle majeur dans la formation des lignes de clivages idéologiques de l'économie politique de l'immigration.

2.3.2. Un axe majeur de structuration de l'économie politique de l'immigration : les perceptions du coût fiscal de la population immigrée

Contrairement à son impact sur les marchés du travail, l'impact fiscal de l'immigration est devenu un enjeu majeur du débat sur l'immigration depuis les années 1980. Son émergence date de l'admission des importants flux de réfugiés accueillis suite au conflit du Vietnam, puis de l'exode Cubain de Mariel de l'été 1980. Selon J. Gimpel et J. Edwards, ces crises humanitaires génèrent des dissensions au Congrès fédéral à propos de l'assistance financière à l'accueil de ces populations sur le territoire américain (J. Gimpel et J. Edwards, 1998). Cette question crée la première fissure dans le consensus bipartisan qui avait prévalu sur la politique d'immigration américaine. Quelques années après, la régularisation par l'IRCA de 3.8 millions d'étrangers en situation irrégulière intensifie la prise de conscience des implications d'un régime d'immigration ouvert en termes de fiscalité.

Dans les années 1990, l'économie politique de l'immigration s'orchestre explicitement autour de la problématique fiscale. Le second épisode de déstabilisation du régime d'immigration débute par le vote par la Californie en 1994 de la *proposition 187*, un référendum sur l'interdiction des étrangers en situation irrégulière à bénéficier des prestations sociales et de certains services publics. Il se conclut deux années plus tard par l'adoption par le gouvernement fédéral de l'IIRIRA, un texte de loi proposant un contenu de réforme similaire mais étendu aux étrangers en situation régulière. La centralité de la préoccupation fiscale continue d'être illustrée à travers la controverse sur le coût qu'aurait entraîné l'éventuelle procédure de « régularisation » des étrangers en situation irrégulière proposée sous la seconde administration W. Bush. De même, la question du coût fiscal des étrangers en situation irrégulière a été reposée à l'occasion de l'adoption du projet d'extension de la couverture maladie en mars 2010.

Ce débat sur le coût fiscal de l'immigration oppose notamment gouvernements locaux et gouvernement fédéral à propos de la répartition du coût généré par l'accès des étrangers aux prestations sociales (K. Calavita, 1996) (G. Hanson, K. Scheve, M. Slaughter et A. Spilimbergo, 2002). En effet, cette répartition dépend de trois critères : la responsabilité fédérale ou Etatique de la prestation, le statut de résidence des étrangers et leur Etat de résidence. Pour comprendre comment ils interagissent, il est utile de préciser ici que le système public de protection sociale américain est constitué d'un agencement de prestations sociales fournies par le gouvernement fédéral mais aussi les Etats.

L'autonomie des Etats à définir les critères d'éligibilité des prestations sociales a été considérablement renforcée au milieu des années 1990. La réforme *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* de 1995, connue pour avoir restreint les droits individuels aux principaux programmes de prestations sociales à cinq années, a aussi décentralisé le système de protection sociale vers les Etats. Ces derniers sont désormais responsables de la fourniture des principaux programmes de prestations sociales, financée par des subventions fixes de l'Etat fédéral. De plus, l'IIRIRA de 1996 exclu la plupart des immigrés légaux des prestations sociales fédérales pendant cinq années (T. Espenshade, J. Baraka et G. Huber, 1997).

On peut résumer en trois points les conséquences des réformes de 1995 et 1996 [Cf. Tableau 12]. Tout d'abord, l'exclusion des étrangers en situation irrégulière des dispositifs publics de prestation sociale fournis par les gouvernements fédéraux et Etatiques est réaffirmée. Ensuite, la loi différencie les étrangers légalement admis en tant que réfugiés ou demandeurs d'asile pour lesquels l'accès aux prestations sociales fédérales et Etatiques est garanti pendant cinq à sept années après leur date d'admission. Pour les autres étrangers admis au titre du regroupement familial, du travail ou de la diversité, l'IIRIRA a enfin interdit l'attribution de nombreuses prestations financées par l'Etat fédéral pendant une durée d'au moins cinq années. Au-delà de cette durée, la décision d'attribution devient une compétence Etatique.

Tableau 12. Les catégories d'immigrants éligibles aux prestations de sécurité sociale aux Etats-Unis

	Etrangers légalement admis à immigrer avant août 1996		**Etrangers légalement admis à immigrer après août 1996**		**Etrangers en situation irrégulière**
	Résidents permanents	*Réfugiés/demandeurs d'asile*	*Résidents permanents*	*Réfugiés/demandeurs d'asile*	
SSI	Oui	Eligibles pendant 7 ans	Non	Eligibles pendant 7 ans	Non
Food Stamps	Non	Eligibles pendant 5 ans	Non	Eligibles pendant 5 ans	Non
Medicaid	Option Etatique	Eligibles pendant 7 ans	Inéligibles pendant 5 ans puis option Etatique	Eligibles pendant 7 ans	Services d'urgence
TANF	Option Etatique	Eligibles pendant 5 ans	Inéligibles pendant 5 ans puis option Etatique	Eligibles pendant 5 ans	Non
Autres programmes fédéraux	Option Etatique	Eligibles pendant 5 ans	Inéligibles pendant 5 ans puis option Etatique	Eligibles pendant 5 ans	Non
Programmes non fédéraux	Option Etatique	Eligibles pendant 5 ans	Option Etatique	Eligibles pendant 5 ans	Non

Sources : d'après (G. Hanson, K. Scheve, M. Slaughter et A. Spilimbergo, 2002, p. 232.).
Note : le programme fédéral *Supplemental Security Income* (SSI) est un revenu de transfert destiné aux personnes âgées et handicapées. Le *Food Stamps Program* est un programme de bons d'aide alimentaire. Medicaid est une assurance de santé publique. Le programme *Temporary Assistance to Needy Families* (TANF) (*Aid to Families with Dependent Children* avant 1996) est destiné aux ménages composés d'au moins un enfant. Ces quatre programmes sont conditionnés au non dépassement d'un seuil de revenu (qui diffère selon les législations de chaque Etat).

La forte autonomie dont disposent désormais les Etats pour attribuer ou non les prestations sociales qu'ils financent aux étrangers légalement admis se traduit par une forte disparité du niveau de prestations disponibles pour cette population. Chaque Etat se caractérise donc simultanément par une quantité plus ou moins importante et des règles plus ou moins strictes d'accès aux prestations sociales disponibles pour sa population disposant de la citoyenneté citoyenne, et par un degré de discrimination plus ou moins élevé d'accès des non-citoyens.

Cette diversité régionale a été résumée par G. Hanson, D. Zimmerman et T. Tumlin. [*Cf.* Tableau 13]. De fait, les Etats traditionnellement récepteurs d'immigrants (en caractères gras) se distinguent par des niveaux de disponibilité élevés des prestations sociales pour les immigrés légaux, exception faite du Texas. Cette observation s'explique notamment par l'orientation plutôt libérale (au sens américain du terme) d'Etats comme New York, le New Jersey, la Californie et l'Illinois. Elle est aussi due à l'ancienneté de la tradition d'immigration de ces régions, et au poids politique possédé par les minorités d'origine immigrée. L'installation d'une fraction croissante de la population immigrée dans les « Nouveaux Etats d'Immigration » dans lesquels les prestations sociales sont plus faibles, mais l'acceptabilité de leur utilisation par les immigrés plus limitée, rend probablement plus aigüe la perception des dépenses sociales générées par cette population.

Le passage de l'IIRIRA en 1996 amorce une période de faible intensité du débat sur l'immigration aux Etats-Unis. Comme nous l'avons vu, les enquêtes d'opinion indiquent que les préférences en faveur d'une réduction de l'immigration diminuent de 1997 à 2001 et atteignent leur minimum historique sur la période 1990-2010. Cette diminution peut être interprétée comme un effet temporaire de l'IIRIRA. A partir d'une étude comparative de deux enquêtes d'opinion réalisées respectivement en 1992 et 2000, G. Hanson conclut que ses résultats « *sont cohérents avec l'hypothèse que la réforme de la sécurité sociale* [de 1996] *a réduit l'opposition à l'immigration dans les Etats ou les conséquences fiscales de l'immigration sont les plus importantes* » (G. Hanson, 2005, p. 50.), en particulier pour les répondants les plus qualifiés et donc les plus susceptibles d'être affectés négativement.

Tableau 13. Le degré de disponibilité des prestations sociales aux immigrants par Etat depuis 1996

	Disponibilité des prestations aux citoyens				
		1	2	3	4
Disponibilité des prestations aux immigrants	4	**Illinois**	Missouri Nebraska	**Californie** Maine Maryland Massachusetts Rhode Island	*Washington*
	3	**Floride**	Oregon	Connecticut Minnesota **New Jersey** **New York** Pennsylvanie Wisconsin	Hawaii
	2	Delaware Kentucky Montana *Nevada* *Caroline du Nord* Tennessee *Virginie* Wyoming	Alaska *Arizona* *Colorado* *Géorgie* Iowa Kansas Nouveau Mexique Dakota du Nord Utah	Michigan	New Hampshire
	1	Alabama Arkansas Idaho Louisiane Mississippi Ohio **Texas** Virginie Occidentale	Indiana Oklahoma Caroline du Sud Dakota du Sud		

Source : d'après (D. Zimmermann et T. Tumlin, 1999, pp. 59-68) et (G. Hanson 2005, p. 31.).
Note : les Etats Traditionnels d'Immigration sont notés en gras, les Nouveaux Etats d'Immigration en italique.

Cet effet de l'IIRIRA sur les perceptions de la population américaine est néanmoins temporaire. Ainsi, plus des deux tiers des américains sondés respectivement aux printemps 2006, 2007 et 2010 considéraient que « *les étrangers en situation irrégulière dégradent plus l'économie américaine en ne payant pas tous de taxes et ayant accès à certains services publics, qu'ils ne contribuent en fournissant du travail à bas prix et en dépensant leur argent* » (L. Saad, 2010). On peut expliquer la persistance de perceptions d'un coût fiscal élevé de l'immigration après le passage de l'IIRIRA [Cf. Tableau 14] par un ensemble de faits, pour certains objectifs, d'autres subjectifs.

Tableau 14. Les perceptions d'un coût fiscal trop élevé de l'immigration en situation irrégulière

Pourcentage de répondants déclarant que « *l'immigration coûtent trop cher au contribuable et sur-utilisent l'Etat-Providence* »	1984 1992 1993	59% 64% 59%
Quelle est l'affirmation la plus proche de votre point de vue : les immigrés illégaux deviennent à long terme des citoyens productifs et paient leur part en taxes [ou] ; les immigrés illégaux coûtent trop chers aux contribuables en utilisant des services publics tels que services de santé ou l'éducation ?	Juin 2006	Juin 2008
	« *Coûtent trop cher au contribuable* » 66%	« *Coûtent trop cher au contribuable* » 63%

Source : d'après (Buck *et alii.*. 2004, p. 80.) et (L. Saad, 2010).

Tout d'abord, la population étrangère a un taux de recours important aux dispositifs de recours à l'assistance publique, ce que l'on peut expliquer par sa composition en termes de qualifications et son statut économique et social peu élevé[66]. Plusieurs analyses détaillées des résultats de l'*Annual Demographic Survey* confirment cette assertion concernant l'impact des réformes de la sécurité sociale (IIRIRA et PRWORA) du milieu des années 1990 (M. Fix et J Passel, 2002) (G. Hanson, 2005) (M. Fix, 2006). On assiste à partir de 1995 à une réduction globale de l'usage de deux programmes : le TANF et les *Food Stamps.* Ce premier résultat est un résultat direct des restrictions s'appliquant à l'usage des prestations sociales par les deux groupes. Conformément aux finalités des lois, l'utilisation des *TANF* et *Food Stamps* décroit beaucoup plus rapidement pour les ménages immigrés que pour les ménages natifs.

D'autres résultats viennent cependant fortement nuancer l'efficacité de l'IIRIRA. La proportion de ménages natifs et immigrés déclarant avoir eu recours à l'assistance publique n'a globalement pas diminué, notamment en raison du maintien ou de l'accroissement du recours à d'autres programmes fédéraux (*Medicaid* ou le SSI). Ils indiquent aussi qu'il continue d'exister un différentiel important d'utilisation de l'assistance publique entre les ménages immigrés et les ménages natifs. Ce différentiel, (en moyenne 8 points) ne varie pas de façon importante au cours des années 1990 et 2000. L'IIRIRA a donc fortement restreint le recours à certains programmes d'assistance publique par la population immigrée. Il a aussi été sans effet sur le recours à d'autres, et a provoqué des effets de substitution vers des programmes financés et fournis à des échelles plus locales de gouvernement.

Trois explications complémentaires rendent compte de cet échec (relatif) de l'IIRIRA. En premier lieu, certains gouvernements locaux se sont substitués à l'Etat fédéral dans le financement et l'attribution des prestations sociales. Cette affirmation est particulièrement vérifiée dans les Etats à forte population immigrée, comme New York, le New Jersey mais aussi la Californie. Cette décision politique, au demeurant contradictoire avec celle exprimée par le même Etat en 1994, peut s'expliquer par des motifs de santé publique. Elle démontre aussi par excellence la nature épisodique du mouvement nativiste aux Etats-Unis, pouvant

[66] Pour rappel, un tiers de la population née à l'étranger résidant aux Etats-Unis ne dispose pas d'un diplôme d'études secondaires selon les services du recensement. Toujours selon cette source, une proportion à peu près équivalente déclare recevoir des revenus annuels inférieurs à 20 000 dollars, contre 16% de la population d'origine native. 17% de cette population est considérée comme en dessous du seuil de pauvreté fédéral, contre 13% de la population native. Enfin, selon les estimations du *Migration Policy Institute*, près d'un immigrant non naturalisé sur deux ne dispose d'aucune couverture maladie aux Etats-Unis au milieu des années 2000, soit un taux de trois fois plus élevé que le taux de non assurés (13%) au sein des population native et naturalisée (13% et 17%) (L. Ku, 2006).

détenir temporairement une influence majeure par sa capacité à mobiliser l'opinion publique, mais inapte à la conserver structurellement de par sa nature désorganisée.

En second lieu, l'IIRIRA a suscité une politisation des minorités immigrées. Ainsi, le nombre de immigrés détenant la citoyenneté s'est fortement accru à partir du milieu des années 1990 : il passe ainsi de 7,5 millions de personnes en 1995, soit environ 39% de la population légale à environ 11,3 millions (environ 50%). Cette croissance s'explique par une accélération du rythme de naturalisation des immigrés légaux, particulièrement perceptible parmi les minorités ethniques (M. Fix, J. Passel, et K. Sucher, 2003). Le taux de naturalisation de population immigrée légale éligible à naturalisation augmente ainsi entre 1995 et 2001, de 11% pour les personnes d'origine asiatique, de 15% pour ceux d'origine mexicaine, et de 18% pour ceux provenant du reste d'Amérique Latine. Ce même taux diminue d'1% pour la population éligible à naturalisation d'origine européenne ou canadienne. Cette augmentation reflète donc l'inquiétude des populations immigrées face à la recrudescence du nativisme aux Etats-Unis. La volonté de la population immigrée de faire « entendre sa voix » par le droit de vote explique aussi l'augmentation de son accès aux prestations sociales.

En troisième lieu, la persistance de l'usage des prestations sociales par la population immigrée est liée à la diversification de son profil familial. Comme nous l'avons vu, le nombre de ménages mixtes (cohabitation étrangers-citoyens) s'est multiplié depuis les années 1980. Plusieurs études concluent que l'inclusion de ménages immigrés dans les récipiendaires de prestations sociales s'explique en particulier par la présence d'enfants détenant la citoyenneté américaine, bénéficiant d'une série d'aides pour lesquelles le statut des résidence des parents n'est pas un critère légal, ou n'est en pratique pas contrôlé. L'émergence du débat sur le coût fiscal de l'immigration fait donc écho aux externalités involontaires de la stratégie de renforcement des contrôles aux frontières adoptée depuis 1986, et considérablement renforcée en 1993/94.

L'importance des dissensions sur la répartition du coût fiscal de l'immigration dans les années 1990 a incité les pouvoirs publics à demander un bilan de cette problématique. Le *National Research Council* (NRC) a publié en 1997 un rapport comprenant notamment deux chapitres sur les effets fiscaux de l'immigration (J. Smith et B. Edmonston, 1997). Le premier effectue une revue de littérature des études publiées sur le sujet et propose un bilan fiscal « généraliste » de l'immigration dans les années 1990. Le second étend cette analyse à partir de projections scénarisées en fonction des évolutions démographiques et socio-économiques de la population immigrée et de sa descendance. Les résultats de cette étude mettent en

évidence deux variables entrant en conjonction pour déterminer l'impact fiscal de l'immigration au niveau fédéral et Etatique.

Le premier est l'horizon de temps retenu. Les projections du NRC [*Cf.* Tableau 15] différencient ainsi les effets de l'immigration au sens strict, c'est-à-dire des personnes d'origine étrangère résidant aux Etats-Unis –et au sens large, c'est-à-dire en comprenant l'effet fiscal des enfants citoyens américains résidant avec leurs parents immigrés. L'immigration aux Etats-Unis est essentiellement constituée d'une population en âge de travailler et plutôt jeune. Elle occasionne donc relativement peu de dépenses sociales. Son bilan fiscal « strict » est donc positif : selon les estimations du NRC, un immigré représente une valeur annuelle nette de 1310 dollars pour l'Etat fédéral, et de 490 pour les gouvernements Etatiques et locaux. En revanche, la valeur nette fiscale de cette population diminue très fortement et devient négative en comptabilisant sa descendance : celle-ci dégrade très fortement les finances publiques (-6390$), en particulier aux niveaux locaux et Etatiques qui supportent la plupart des services éducatifs (-4820$ contre -1570$ au niveau fédéral). Au sens large, l'immigration occasionne donc un «surcoût fiscal » évalué par le NRC à environ 50 dollars annuels par ménage natif.

Tableau 15. L'impact fiscal net d'un immigré aux Etats-Unis selon le NRC, par niveau de gouvernement et par génération (en dollars 1996)

catégorie	**Ménages immigrés**			**Ménages natifs d'ascendance immigrée**			**Total**
composition	Immigrants	Enfants d'immigrants (âge<20)	Immigrants + enfants <20ans	2nde génération >20ans	2nde génération de 20 à 64	3ème génération et +	Total horizon 300 ans
Fédéral	+$1310	-$1570	+$550	-$1190	+$4340	+$1080	+$1400
Local	+$490	-$4820	-$920	+$2090	+$3000	+$360	+$290
Total	+$1800	-$6390	-$370	+$910	+$7350	+$2030	+$1690

Source : d'après (J. Smith et B. Edmonston, 1997, p. 317.)

Néanmoins, le bilan fiscal de l'immigration s'améliore nettement si est intégré dans ce calcul l'impact fiscal à long terme de l'immigration à travers sa descendance. En effet, le bilan fiscal des enfants d'immigrés redevient positif sur l'espérance totale de vie de cette descendance, après son entrée sur le marché du travail. De fait, la population comptabilisée comme native mais descendant de l'immigration compense fortement le coût qu'elle avait occasionnée en tant que membre d'un ménage immigré. A long terme, le bilan fiscal de l'immigration est donc positif selon la NRC. Le scénario de référence du rapport propose ainsi une contribution fiscale nette des immigrants et de leur descendance d'environ 1700 dollars par an sur un horizon de 300 ans. Si l'on peut s'interroger sur la validité de cette dernière prédiction, elle montre bien qu'il est impossible de résumer exhaustivement l'impact fiscal de l'immigration par un seul chiffre.

Si l'impact fiscal de l'immigration varie donc fortement en fonction de l'horizon de temps retenu par les projections, le rapport de la NRC démontre également que le niveau de qualification est une seconde variable jouant un rôle majeur [*Cf.* Tableau 16]. Selon ses conclusions, la population immigrée aux Etats-Unis représente en moyenne une valeur actualisée nette négative. Cela s'explique l'importance des dépenses qu'elle cause par rapport aux recettes fiscales qu'elle génère, bien que ce résultat soit compensé par sa descendance. Ce résultat masque cependant d'importantes disparités liées au niveau de qualifications. En effet, les projections montrent que les immigrants disposant d'un diplôme d'études universitaires rapportent fiscalement plus qu'ils ne coûtent (105 000 dollars selon les estimations proposées de la NRC) alors que l'impact fiscal des immigrés n'ayant pas de diplôme universitaire est négatif, en particulier pour ceux ne disposant pas d'un diplôme d'études secondaires.

Tableau 16. L'estimation par le NRC de la valeur actualisée nette d'un immigrant et de sa descendance par qualification

	Diplôme obtenu par l'immigrant			
Groupes	< secondaire	Secondaire	Supérieur	Total
Immigrants et descendance	-$13,000	+$51,000	+$198,000	+$80,000
Immigrants uniquement	-89,000	-31,000	+105,000	-3,000
Descendants uniquement	+76,000	+82,000	+93,000	+83,000

Source : d'après (J. Smith et B. Edmonston, 1997 p. 334.)

Pour finir, il est nécessaire d'apporter ici une précision d'importance pour le débat sur l'immigration aux Etats-Unis. Toutes choses égales par ailleurs, le statut illégal de la population étrangère réduit fortement son coût fiscal. En effet, cette population contribue au financement de services, mais est en grande partie exclue de sa consommation. Cet argument économique est utilisé par les opposants d'une régularisation. Selon les estimations du *Center for Immigration Studies*, les ménages dont le chef de famille est un étranger en situation irrégulière représentent une recette moyenne annuelle de 4200 dollars pour le gouvernement fédéral. Ils génèrent aussi un coût de 6950 dollars, essentiellement généré par les services éducatifs et de santé fournis aux enfants de cette population. En cas de légalisation de la population en situation irrégulière, ce bilan fiscal net serait fortement dégradé, et pourrait générer jusqu'à 15000 dollars de dépenses supplémentaires par étranger légalisé (S. Camarota, 2004). La persistance de cet effet est cependant beaucoup plus incertaine à moyen et long terme car on peut penser que la légalisation augmente l'accès aux infrastructures éducatives.

La politique d'immigration américaine a donc des conséquences en termes de transferts fiscaux : les immigrants les moins qualifiés représentent probablement un coût fiscal qui s'exerce disproportionnellement sur les Etats et les localités de résidence de cette

population. Néanmoins, la multiplication des études techniques sur le coût fiscal perçu de l'immigration ne doit pas cacher que les enjeux du débat sur les conséquences fiscales de l'immigration sont avant tout politiques. Comme l'affirme J. Passel, « *il ne fait aucun doute que les enfants* [d'immigrés] *sont « coûteux » pour les gouvernements locaux et Etatiques, mais nous ne nous posons pas cette question pour n'importe quel groupe de personnes. Nous ne nous posons pas la question de connaître quel est l'impact fiscal de tous les enfants* [américains] *pour le budget fédéral et pour les Etats. Nous ne nous posons pas la question de l'impact fiscal de la population afro-américaine. Nous nous posons cette question seulement à propos des immigrés, et en particulier à propos des immigrés en situation irrégulière* » (J. Passel *in* (D. Liss, 2006)).

De fait, on fera ici un parallèle entre la multiplication des études sur le coût fiscal de l'immigration dans les années 1990 et celles réalisées dans les années 1920 sur la démographie et les capacités intellectuelles de cette même population. Dans les deux cas, la source (universitaires, haut-fonctionnaires) et la méthode (scientifique) de ces recherches accomplissent une fonction de dépolitisation et de technicisation d'un débat, dont les présupposés sont pourtant hautement idéologiques. Comme le note A. Sayad, « *chacun des éléments pris en considération pour dresser cette sorte de bilan comptable des « coûts » et « avantages » de l'immigration constitue un enjeu de luttes, pas seulement entre théoriciens de l'économie de l'immigration ou encore entre spécialistes de la gestion sociale des immigrés, mais un enjeu de luttes sociales : la lutte pour la représentation de l'immigration et des immigrés en termes économiques de « coûts » et de « profits » est, en réalité, l'exemple même du travail politique qui se déguise sous les dehors d'une simple opération d'ordre économique.* » (A. Sayad, 1986, p. 79.). En d'autres termes, le débat sur le coût fiscal de l'immigration aux Etats-Unis est signifiant par ce qu'il révèle, non de la population immigrée dans ce pays, mais sur les permanences et évolutions idéologiques de la société qui l'accueille.

A ce titre, la fiscalité joue un rôle spécifique dans la structuration de l'économie politique de l'immigration, non par les conséquences objectives de cette population en matière de redistribution, mais parce que la fiscalité est devenue un enjeu majeur des clivages politiques aux Etats-Unis. La diminution des dépenses et recettes fédérales, une composante centrale de la rhétorique traditionnellement privilégiée du parti Républicain, a pris une nouvelle signification depuis la dislocation de la « *coalition Roosevelt* » (J. Lowndes, 2009) dans les années 1960. Cette coalition, structurellement majoritaire depuis les années 1930,

s'affaiblit à partir de l'administration L. B. Johnson en raison des lignes de clivage régionales existant au sein de la représentation législative Démocrate à propos de la politique fédérale de déségrégation. Cet affaiblissement débute par le passage des *Southern Democrats* dans le camp Républicain et se poursuit par une perte de compétitivité des candidats Démocrates dans les circonscriptions électorales des banlieues à population blanche de classe moyenne. Il se conclut, dans les années 1990, par une segmentation ethnique et géographique particulièrement stable de l'électorat américain : le parti Républicain représente les populations blanches, des circonscriptions rurales ou périurbaines, des Etats du sud et du centre du pays (T. Frank, 2005). Le parti Démocrate est essentiellement implanté dans les agglomérations de l'ouest et du nord-ouest, et parmi les minorités ethniques.

Le discours sur « l'austérité fiscale » a joué un rôle central dans ce processus de réalignement (T. Edsall et M. Edsall, 1992) (T. Edsall, 2007). Cette proposition Républicaine, traditionnellement défendue par un argumentaire économique, prend à partir des années 1960 un nouveau sens. Elle désigne, sans les nommer explicitement, les minorités ethniques aux Etats-Unis, jugées principales bénéficiaires des mesures anti-discriminations et des programmes sociaux de lutte contre la pauvreté instaurés par l'administration Johnson. Elle permet donc la remise en cause de l'Etat-Providence en l'associant symboliquement à un mécanisme de transfert des revenus issus du travail de la majorité blanche vers des minorités ethniques jugées « assistées ». Ce discours, désormais aux signifiants multiples, permet donc de réunir les trois principales composantes aujourd'hui constitutives du parti Républicain : sa composante traditionnelle proche des milieux d'affaire et critique de l'Etat-Providence, le sud des Etats-Unis racialement conservateur, et certains segments de la population blanche se percevant comme menacés dans leur statut de classe moyenne.

La centralité de l'enjeu fiscal, lors des épisodes d'intensification du débat sur l'immigration, remplit donc une fonction de transfert des difficultés économiques en direction de deux acteurs tiers (K. Calavita, 1996) (G. Huber et T. Espenshade, 1997). Le premier est bien entendu la population immigrée. Celle-ci sert de « bouc émissaire » des difficultés économiques. A l'inverse du passé, la désignation de cette minorité ne se fait pas sur le registre de son origine ou de son ethnicité, mais en fonction d'un critère en apparence « neutre » : son comportement économique « déméritant ». Cet « assistanat » est alors d'autant plus critiquable que le statut étranger, et souvent illégal, de cette population l'inscrit en dehors de la communauté assistante : la nation américaine. Le second acteur est le gouvernement fédéral. Celui-ci est désigné comme irresponsable dans sa gestion de la

politique d'immigration, et par conséquent comme cause de l'imposition de coûts aux gouvernements Etatiques et locaux, et à leurs contribuables. La demande d'autonomie des gouvernements Etatiques dans la détermination des critères d'éligibilité de l'immigration aux prestations sociales (*proposition 187*) ou de contrôle des étrangers en situation irrégulière renvoie donc, au-delà du débat sur l'immigration, à une contestation du principe fédéraliste aux Etats-Unis.

En d'autres termes, la légitimation du nativisme par une argumentation fiscale renvoie selon notre analyse à une exacerbation du nationalisme américain en période de crise économique. Ce nativisme allie donc une contestation de la structure fédérale de l'Etat américain à celle de la présence des immigrés. Il prend aussi une nouvelle forme idéologique. Il conteste aux minorités ethniques leur appartenance à la communauté nationale en raison de ses comportements économiques, mais non plus ouvertement en raison de son appartenance ethnique, raciale ou religieuse. Cette désignation des nouveaux immigrants, supposés dénués des traits d'initiative, d'individualisme et d'autosuffisance économique jugés constitutifs de l'identité nationale américaine, est cependant elle-même dépendante de la persistance de certaines représentations sur les minorités. En dernière instance, le débat américain sur l'immigration témoigne que la question des relations ethniques n'a pas disparu de la société américaine contemporaine.

Résumé de la section 2.3

Il a été montré que l'opposition à l'immigration est moins explicable par la concurrence de cette main-d'œuvre sur les marchés du travail que par les perceptions d'une part de la population américaine d'externalités négatives découlant de sa composition. L'opposition à l'immigration et la demande de réformes est issue de la contradiction entre la perception d'externalités négatives de l'immigration et certains principes fondant implicitement ou explicitement la société américaine : Etat de droit, homogénéité linguistique ou encore ethnique. En particulier, la composition objective de l'immigration mais aussi son assimilation subjective à des minorités ethniques jugées « déméritantes » explique la perception d'un coût fiscal élevé. Cette préférence explique que les partisans d'une réforme restrictionniste de l'immigration soient essentiellement localisés parmi les populations et groupes d'intérêts conservateurs. Elle explique aussi, comme il sera observé dans la suite de cette thèse, que les réformes en faveur d'une rupture avec le régime d'immigration ouvert de 1965 émanent de la frange conservatrice des élus Républicains.

Conclusion du chapitre

Nous avons proposé au cours de ce chapitre une étude du régime d'immigration américain, c'est-à-dire de l'ensemble des principes et règles édictés pour réguler les admissions d'étrangers. Il a tout d'abord été observé que les régimes d'immigration des Etats-Unis partagent depuis le XIXème siècle des points communs, tant du point de vue de leurs

principes que des instruments utilisés pour les atteindre. Chaque régime institutionnalise ainsi un compromis conciliant des objectifs concurrents et potentiellement contradictoires ; la sélection de citoyens américains, l'importation de main-d'œuvre, l'unité géographique des cellules familiales américaines et la politique étrangère américaine. Ces objectifs sont hiérarchisés par la mise en place de catégories et de quotas numériques. Cette régulation prend notamment la forme de « portes » et « portails », c'est à dire d'une régulation des admissions différenciée en fonction de l'origine géographique des immigrants.

Il a été ensuite montré que le régime d'immigration de 1965 renoue avec l'ouverture à l'immigration qui avait caractérisé les Etats-Unis jusque dans les années 1920. Deux spécificités de ce régime expliquent la croissance continue de cette population et ses changements de composition. Premièrement, l'ouverture de la porte de devant s'explique par la redéfinition de la nation américaine comme entité multiethnique. L'abolition de la hiérarchisation opérée entre provenances et la priorité donnée au regroupement familial expliquent la croissance des flux d'immigrants. Leur composition ethnique (asiatique et latino-américaine) et économique (peu qualifiée) suscite des interrogations sur leur intégration au sein de leur société d'accueil. Deuxièmement, le régime de 1965 est traversé par une contradiction entre d'une part, une volonté politique de fermer la porte de derrière ouverte aux migrations mexicaines et, d'autre part, la dépendance économique de certains secteurs envers cette main-d'œuvre. La résolution de ce conflit par la mise en place de contrôles aux frontières a des externalités imprévues : elle accroît et diversifie la composition du stock de population immigrée en situation irrégulière sur le territoire américain. La question de son incorporation dans sa société d'accueil est donc posée.

Enfin, il a été développé une analyse de l'économie politique de l'immigration aux Etats-Unis. Ses résultats peuvent être résumés en trois points. Il a été en premier lieu montré qu'il existe des coalitions hétéroclites d'acteurs structurellement favorables des changements internes au régime de 1965, mais aux préférences de réforme différenciées. L'économie politique de l'immigration constitue donc un terrain propice à l'expression d'antagonismes. En second lieu, il a été mis en évidence la temporalité spécifique du débat sur l'immigration : celui-ci s'intensifie lors de quatre épisodes dont nous avons identifié trois points communs : leur déclenchement en période de conjoncture économique dégradée, l'intensification des préférences de l'opinion publique en faveur d'une réduction de l'immigration et la mise en place de réformes censées changer les principes du régime. En troisième lieu, il a été indiqué que cette volonté de réforme est justifiée par l'existence de coûts, en particulier fiscaux, liés

au régime d'immigration. Ces coûts, causés par l'admission d'une immigration disproportionnellement peu qualifiée, permettent de comprendre la rupture du consensus bipartisan depuis les années 1960, à l'initiative de la mouvance conservatrice de la société américaine. Néanmoins, cette légitimation économique est également intéressante pour ce qu'elle dissimule. Les relations interethniques internes à la société américaine constituent très certainement le non-dit de la volonté de réformer les principes du régime d'immigration.

En d'autres termes, la récurrence du débat sur l'immigration peut être interprétée comme une succession d'épisodes dans lesquels la conjoncture économique vient déstabiliser le régime d'immigration de 1965. La capacité de ces chocs exogènes à se traduire en action politique témoigne en écho de la perception, par les groupes traditionnellement classés au sein de la droite conservatrice américaine, de coûts de l'ouverture à l'immigration. Si cette explication nous permet de comprendre la nature de la « crise » du régime d'immigration, elle ne nous explique pas sa persistance. Les études de cas réalisées dans les trois prochains chapitres de cette thèse visent donc à mettre en évidence les facteurs de résilience du régime d'immigration à ces épisodes de déstabilisation.

CHAPITRE II. LE REGIME FACE A LA MONTEE DU NEONATIVISME FISCAL : L'EXEMPLE DE L'IIRIRA

« *Growing anti-immigrant sentiment has coalesced with forces of fiscal conservatism to make immigrants an easy target of budget cuts. The latest round of reforms directed at immigrants seems motivated not so much by a guiding philosophy of what it means to be a member of the American society as by a desire to shrink the size of the federal government and to produce a balanced budget. Having little or no voice in the electorate and trapped by the forces of budgetary opportunism and political expediency, legal aliens represent to many policymakers an attractive and altogether vulnerable fiscal target* » (G. A. Huber et T. Espenshade, 1996, p. 1031.)

Introduction

Votée en 1996, l'*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRIRA) est la dernière réforme majeure en date du système d'immigration américain. Elle est composée de deux volets. Elle réforme, d'une part, les moyens de contrôle et les sanctions prévues à l'égard de la population étrangère résidant illégalement sur le territoire américain. Elle restreint, d'autre part, l'accès de la population étrangère légale et illégale à l'aide publique rendue disponible par le système de protection sociale des Etats-Unis. Cette réforme symbolise donc la croissance, au cours de la première moitié des années 1990, des forces politiques favorables à une réduction de l'admission civique de l'immigration. Elle confirme aussi l'argument de G. Hanson selon lequel la problématique fiscale est un facteur moteur dans les préférences s'exprimant en faveur de cette fermeture (G. Hanson, 2005).

La conjoncture dans laquelle est votée l'IIRIRA témoigne d'une dégradation du rapport qu'entretient la société américaine avec ses minorités immigrées et ethniques. Celle-ci peut tout d'abord être perçue par l'expression de préoccupations à l'égard des relations entre les Etats-Unis et son espace régional proche. Ainsi, le renforcement de l'intégration économique avec le Mexique, prévu par les négociations de l'ALENA, est refusé par une partie importante de la population américaine. Cette préférence est exprimée lors des élections présidentielles de 1992 par le succès remporté par R. Perot : cette candidature indépendante, focalisée sur le refus de cet accord commercial et au discours souvent à la limite de la xénophobie, obtient 19% des suffrages (R. Alvarez et J. Nagler, 1995). Ce vote signale donc qu'une frange non négligeable de l'électorat demande la réaffirmation des frontières territoriales et nationales des Etats-Unis. Ce facteur contribue à la mise en place en 1994 de l'opération *Gatekeeper* (P. Andreas, 1998), première initiative d'une série de plans fédéraux de renforcement des contrôles contre l'entrée de stupéfiants et de migrants clandestins.

Ce « malaise » de la société américaine s'exprime aussi à travers les interrogations sur la place de l'ethnicité dans ses principes d'organisation. Les tensions interethniques font ainsi l'objet d'une perception accrue au début des années 1990, notamment lors des journées d'émeutes dans les ghettos afro-américains de Los Angeles faisant suite à l'affaire « Rodney King » de 1992 (J. Johnson, W. Farrell et C. Guinn, 1997). Cet événement n'est cependant pas le seul à remettre en cause le modèle multiculturel américain. Sa contestation est aussi symbolisée par le vote de la *proposition 187* Californienne étudiée dans ce chapitre, par l'abolition par le même Etat de l'*affirmative action* en faveur des minorités ethniques en 1996 (R. Alvarez et L. Bedolla, 2004), par la multiplication des initiatives *English-only* limitant les droits des minorités linguistiques (J. Citrin, B. Reingold, E. Walters et D. Green, 1990), ou encore par l'attention portée à la multiplication des « communautés fermées » peuplées par une classe aisée ethniquement homogène (T. C. Boyle, 1996). Ces observations confirment l'existence d'un lien entre la perception de l'intégration des minorités ethniques aux Etats-Unis et les réapparitions périodiques de préférences nativistes au sein de la population américaine (J. Higham, 1955), et potentiellement de son électorat médian.

L'IIRIRA, malgré ce contexte d'émergence du nativisme favorable à une fermeture du régime d'immigration, ne parvient néanmoins pas à susciter une telle rupture. Cet échec de la réforme se déduit d'une comparaison de son contenu effectif avec les ambitions premières de ses initiateurs. En effet, L'IIRIRA prévoyait initialement une diminution significative de l'immigration légale, en particulier de regroupement familial. Les négociations législatives

menées en 1995 et 1996 entrainent néanmoins l'abandon de cette dimension de la réforme. L'IIRIRA est, au final, très en deçà d'un changement radical de politique d'immigration. Ce chapitre propose une analyse des déterminants de cet échec, et donc de la résilience du régime d'immigration. Il démontre que, conformément à la proposition de (G. Freeman, 1995), les coalitions entre groupes d'intérêts en sont le principal facteur.

Nous montrons tout d'abord que trois facteurs sont à l'origine de l'épisode de déstabilisation du régime d'immigration : l'adoption de la *proposition 187* en Californie, l'élection d'une majorité Républicaine au Congrès fédéral, et un consensus *a priori* bipartisan sur la nécessité de réformer le système d'immigration permanente légale permettent la rencontre entre une demande et une offre de réforme des principes du régime (**Section 1.**). Nous confirmons ensuite l'échec de l'application de ces préférences par une comparaison de l'IIRIRA avant et après négociations législatives et mettons en évidence le rôle de la coalition famille et business dans ce résultat. Nous complétons enfin cette étude des facteurs de résilience du régime par une analyse des votes pour caractériser les divisions entre élus sur lesquelles cette coalition s'appuie pour faire prendre en compte leurs préférences (**Section 2.**).

Section 1. Les trois facteurs favorables à une rupture avec les principes du régime d'immigration.

Cette section a pour objectif de démontrer que la tentative de remise en cause du régime d'immigration est causée par la montée des préoccupations sur son coût fiscal. Pour cela, il est mis en évidence que la réforme de 1996 est impulsée par trois facteurs : l'adoption en 1994 de la proposition 187 en Californie, l'élection la même année d'une majorité législative Républicaine et la publication en 1995 d'un rapport de la *Commission for Immigration Reform*. Ces trois facteurs ont des effets complémentaires sur le contenu des préférences de réforme du Congrès. La *proposition 187* signale l'existence d'une demande régionale en faveur d'une restriction du droit d'accès de la population immigrée illégale aux dispositifs de protection sociale (**1.1**). La production d'une offre de réforme correspondante est rendue possible par l'élection la même année d'une nouvelle majorité Républicaine averse au coût fiscal de l'immigration (**1.2***)*. Enfin, le rapport de 1995 de la *Commission for Immigration Reform* signale l'existence des pistes de révisions des critères d'admissions et de résidence de l'immigration légale *a priori* consensuelles (**1.3**).

1.1. La *proposition 187* : une demande de réforme en faveur d'une réduction du coût fiscal de l'immigration illégale

Le premier facteur de la réforme IIRIRA est un événement régional : le vote de la *proposition 187* en Californie. En effet, les citoyens de cet Etat ont non seulement élu leurs représentants fédéraux et locaux en novembre 1994, mais se sont aussi prononcés sur une série de référendums d'initiative populaire. L'un d'entre eux portait sur la *proposition 187*, (aussi connue par son titre « *Save Our State* »). Son adoption par 59% de l'électorat indique clairement l'existence dans cet Etat d'une demande de restriction des droits sociaux des étrangers en situation irrégulière[67], que l'on peut relier à la mauvaise conjoncture économique californienne. Ce signal permet de comprendre pourquoi la réforme de la politique d'immigration américaine devient un objectif prioritaire de la majorité Républicaine nouvellement élue, en dépit de l'absence de cet enjeu lors des élections législatives de 1994.

Le texte adopté par les californiens propose de prohiber l'accès des immigrés en situation irrégulière aux services publics et prestations sociales fournies par l'Etat de Californie. Pour ce faire, la *proposition 187* est composée de cinq dispositions législatives (P. Martin, 1995). La première d'entre elles est l'interdiction de tout accès des enfants d'immigrés en situation irrégulière sur le territoire américain à l'éducation publique (*i*). De même, la fourniture de services de santé (hors services d'urgence) financés partiellement ou totalement par l'Etat de Californie à cette population est aussi abolie (*ii*). La *proposition 187* institue enfin deux autres obligations : tout organisme chargé de l'allocation des prestations sociales (*iii*) et prestataire de service (éducatif, administratif, police, juridique etc.) doit vérifier l'identité légale du public auquel il s'adresse (*iv*). Enfin, les peines encourues pour la fabrication, vente et possession de documents falsifiés de statut légal sont accrues (v).

Les conséquences de l'adoption de la *proposition 187* sur la législation californienne sont marginales. Tout d'abord, une part de son contenu est déclarée juridiquement non recevable avant le vote. En effet, le refus de l'accès aux services éducatifs publics est en contradiction avec un verdict de la cour suprême fédérale (*Plyler vs. Doe*), lequel avait précisément interdit une telle décision à une école texane en 1982. De plus, les points (*ii*) (*iii*) et (*iv*) sont suspendus dès le 14 décembre 1994 par un juge fédéral, puis déclarés anticonstitutionnels dans les mois qui suivent. Au final, seul l'accroissement des peines

[67] Cela n'est historiquement pas la première fois que la Californie joue le rôle de point de propagation d'un mouvement nativiste. Le durcissement des lois sur l'immigration constaté à partir du vote du *Chinese Exclusion Act* de 1882 trouve aussi son origine dans un mouvement populaire dont l'épicentre était situé dans cet Etat. De même, la Californie avait précédé au cours des années 1970 l'Etat fédéral dans l'adoption de sanctions contre l'embauche illégale de travailleurs clandestins.

encourues pour la falsification de documents attestant du statut légal de la présence sur le territoire américain a pu être appliqué. La *proposition 187* n'a donc pas introduit de changements majeurs à la législation californienne relative à la résidence en situation irrégulière.

En revanche, le vote de la *proposition 187* a révélé l'existence d'une demande par l'électorat d'une action du gouvernement fédéral en matière de lutte contre l'immigration en situation irrégulière. L'importance de cette demande est d'autant mieux signalée par ce référendum que son succès est surprenant. La *proposition 187* est une initiative émanant d'une organisation à l'époque quasiment inconnue, l'association *Save Our State*. Elle rencontre de plus une opposition de la part des principales organisations californiennes de tous bords confondus. Les principaux syndicats, associations représentatives des minorités et Chambres de Commerce expriment publiquement leur refus du texte (R. Jacobson, 2008). La branche locale du parti Républicain est elle-aussi divisée, malgré le soutien apporté à la *proposition 187* par le gouverneur Républicain P. Wilson (J. Gimpel et J. Edwards 1998). La *proposition 187* témoigne donc du caractère largement non structuré des groupes aux préférences en faveur d'une réduction de l'immigration. Elle suggère aussi que ce facteur n'exclut cependant pas son obtention de succès temporaires et localisés.

La *proposition 187* est aussi symptomatique du rôle que joue souvent une conjoncture économique dégradée dans l'émergence de mouvements hostiles à des niveaux élevés d'immigration aux Etats-Unis. En effet, la Californie est traversée, comme le reste du pays, par une importante récession économique en 1991/92. Son importance est accentuée dans cet Etat par les importantes coupes opérées par le gouvernement fédéral dans le budget du Département de la Défense lors de la fin de la Guerre Froide. Les restructurations majeures dans les secteurs de l'armement et de l'aéronautique, fortement implantés en Californie, touchent particulièrement son économie. Le PIB californien diminue ainsi de 955 à 927 milliards entre 1990 et 1993 ((Bureau of Economic Analysis, 2009) mesurés en dollars de 2000) et ne recommence à croître qu'à partir de 1994. De même, la montée en Californie du chômage qui accompagne cette crise est saisissante : de 5% en janvier 1990, le taux de demandeurs d'emploi atteint à son maximum 9,9% en janvier 1993. Il ne décroit que lentement dans les mois qui suivirent et atteint encore 7,9%, au moment du vote de la *proposition 187*, soit un niveau fortement supérieur à celui antérieur à la crise (Bureau of Labor Statistics, 2011)).

Cette crise économique à des implications fiscales majeures pour le budget de l'Etat californien. Le déficit budgétaire anticipé par les autorités locales est de 14.3, 11.2 et 8 milliards respectivement en 1991/92, 1992/93 et 1993/94 (S. Sheffrin, 2004). Le gouverneur de l'Etat délaisse rapidement toute tentative d'accroître les rentrées fiscales perçues, pour deux raisons. Cette option est tout d'abord difficile légalement : la constitution californienne restreint en effet fortement les possibilités d'augmentation des prélèvements obligatoires depuis 1978[68]. Elle devient aussi politiquement compliquée à l'approche des élections de 1994, dans lesquelles le siège de gouverneur et de nombre d'élus de l'Etat sont en jeu. Le budget est donc équilibré par des coupes importantes dans les dépenses budgétaires : ces diminutions atteignent en cumulé une dizaine de milliards en 1991, 1992 et 1993.

La situation fiscale californienne constitue un terrain favorable au discours conservateur fiscal et populiste[69] légitimant l'adoption de la *proposition 187*. Pour justifier les coupes de certaines dépenses publiques, deux acteurs sont visés. Le premier est tout d'abord constitué par les immigrés en situation irrégulière. Ces coupes sont légitimées par la nécessité d'exclure une population illégale jugée parasitaire. En cela, l'idéologie néo-nativiste animant les partisans de la *proposition 187* se détache partiellement de l'idéologie traditionnelle nativiste américaine. En effet, le débat qui agite la Californie en 1994 se structure autour d'une représentation spécifique de l'immigrant illégal : celle de consommateur « déméritant » de prestations sociales et non, comme le remarque K. Calavita, en raison de son danger supposé pour la main-d'œuvre américaine sur les marchés du travail (l'immigrant « casseur de grèves » de la fin du XIXème siècle) ou de ses convictions politiques jugées déviantes (l'immigrant « anarchiste » ou « communiste » des années 1900-1950) (K. Calavita, 1996).

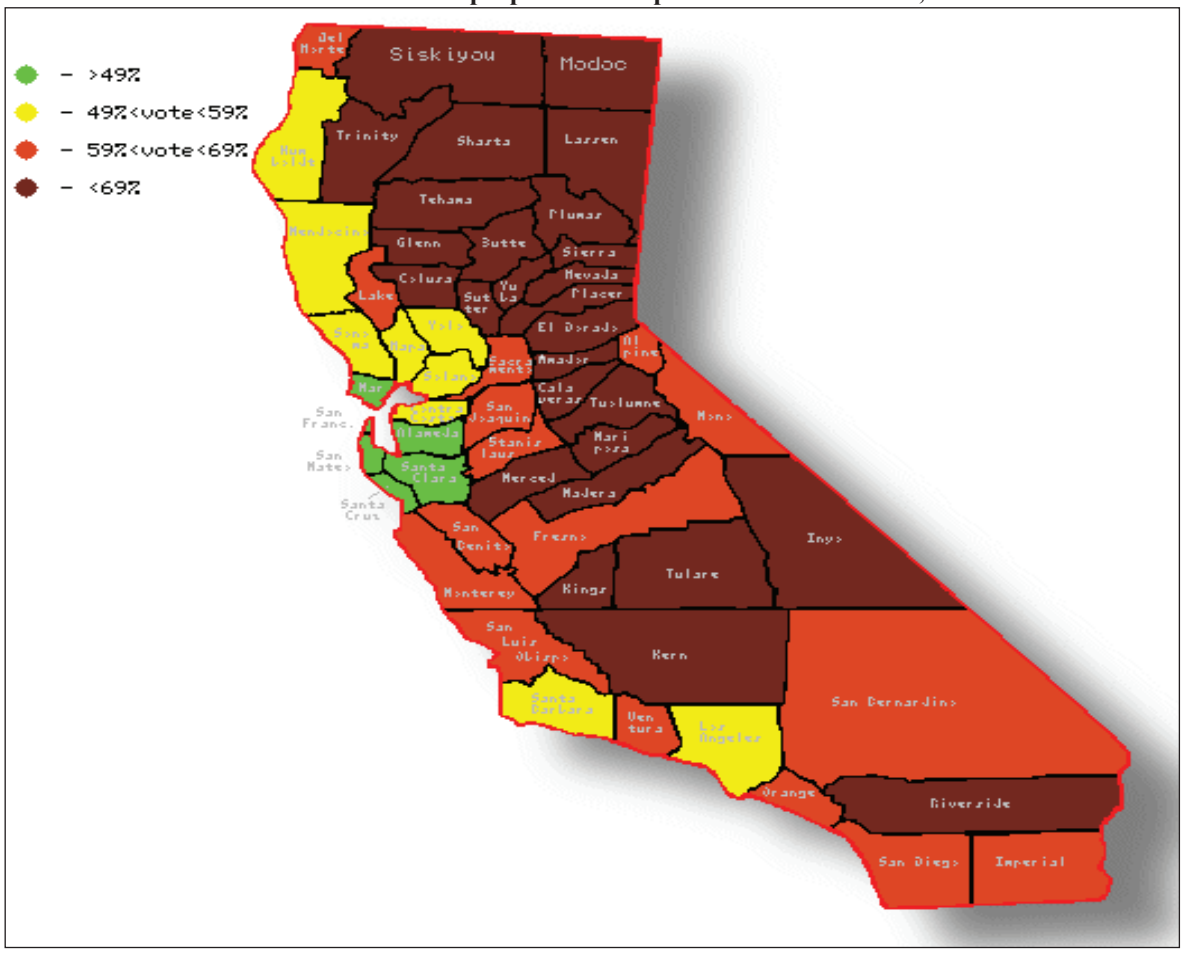
La ligne de clivage observée lors du vote de la proposition 187 permet de discerner quelles populations se perçoivent comme négativement impactées par l'immigration en situation irrégulière. Les sondages réalisés sur un échantillon d'électeurs à la sortie des urnes confirment tout d'abord le fait généralement observé que les populations caucasiennes

[68] Les électeurs californiens ont en effet adopté la *proposition 13*, qui gèle tout d'abord le niveau de la taxe de propriété foncière au niveau atteint lors de l'adoption de ce projet de loi en 1978. Elle requiert aussi une majorité des 2/3 du Congrès californien pour le vote de tout budget comprenant des augmentations des prélèvements obligatoires.

[69] Ce terme est utilisé pour désigner (sans intention normative) un type de rhétorique politique « *structurée par le blâme et l'éloge : elle est « antiélitiste », exalte le « peuple » et insiste sur le pathos de « l'homme du commun », sur la communication directe avec les hommes ordinaires, égaux entre eux par la simplicité, l'honnêteté et la santé qu'ils sont censés posséder* » (P. Taguieff, 1998, p. 9.). Le discours populiste est construit selon « *deux schèmes polémiques : les « petits » contre les « gros » (ou les « simples, les « sains », et les « honnêtes », ceux d'en bas contre ceux d'en haut, les élites corrompues et corruptrices) et le « peuple » authentique, enraciné dans son identité substantielle (ceux d'ici) contre les « cosmopolites », le « parti de l'étranger » ou le parti des étrangers (ceux d'ailleurs)* ». (P. Taguieff, 1997, p. 6).

(blanches non hispaniques), d'opinion conservatrice et d'affiliation Républicaine ont été plus favorables à ce projet de loi que les populations appartenant à une minorité ethnique (notamment latino), se déclarant Démocrates et idéologiquement libérales (E. Barkan, 2003). Ces observations sont compatibles avec la structuration géographique du vote : les zones rurales et les zones périurbaines (*suburbs*) ont fortement voté en faveur de la proposition, tandis que les principaux centres urbains (San Francisco et sa *Bay Area*, plus relativement Los Angeles, mais pas San Diego) lui ont été proportionnellement plus opposés[70] [*Cf.* Carte 2].

Carte 2. Le vote en faveur de la proposition 187 par comtés californiens, novembre 1994



Source : d'après (California Secretary of State, 1994).

[70] C. Tolbert et R. Hero proposent une analyse très intéressante du vote de la *proposition 187*, centrée non pas sur les caractéristiques individuelles des votants, mais sur leur environnement local. Ces deux auteurs démontrent deux résultats : premièrement, les comtés californiens ayant majoritairement voté pour la *proposition 187* ont en commun d'être majoritairement blancs. Deuxièmement, ils sont soit quasiment exempts de minorités ethniques, soit peuplés par une minorité d'hispaniques et/ou d'afro-américains en forte croissance démographique. Dans ce second cas, le vote de la *proposition 187* est donc probablement une réaction d'une population blanche dont la prédominance (politique, économique, culturelle…) est perçue comme contestée (C. Tolbert et R. Hero, 1996).

De plus, l'importance des préoccupations économiques et fiscales dans les motivations individuelles de l'électorat californien ont joué en faveur de la *proposition 187*. M. Alvarez et T. Butterfield ont ainsi démontré que deux variables jouent un rôle majeur dans la prise de décision des votants. La première est leur ethnie d'appartenance : la probabilité de voter en faveur du projet diminue de 57% à 34% pour un électeur hispanique. La seconde variable déterminante est l'opinion de l'électeur sur la situation économique en Californie. Cette dernière est à elle seule capable d'expliquer l'issue du vote, comme le montrent M. Alvarez et T. Butterfield. Ainsi, harmoniser les opinions de tous les votants sur des opinions négatives et positives de l'évolution économique générale produit un vote en faveur de la *proposition 187* respectivement établi à 68% et 36% (M. Alvarez et T. Butterfield, 2000).

Cette analyse des déterminants de la *proposition 187* confirme donc le lien établi entre, d'une part, une crise économique et fiscale et, d'autre part, une sensibilité accrue des électeurs au discours en faveur d'une restriction qualitative de l'accès aux prestations sociales de l'Etat. Elle démontre aussi que cette préférence est intermédiarisée par la perception d'une utilisation disproportionnelle de cette ressource par les minorités ethniques. A ce titre, il n'est aucunement surprenant que l'association *Save Our State* axe son activité vers l'abolition des lois sur l'*affirmative action* après le scrutin de novembre 1994, lois dont elle contribuera à l'abolition en 1996. L'opposition à l'immigration aux Etats-Unis renvoie donc bien aux traits généraux de l'idéologie nativiste, c'est à dire à une assimilation de la population immigrée comme minorité ethnique, et aux représentations négatives existant sur ces dernières dans certains segments de la société américaine.

Parallèlement à la population étrangère en situation irrégulière, le second acteur visé par la *proposition 187* est le gouvernement fédéral des Etats-Unis. Selon les interviews menées par R. Jacobson auprès d'activistes impliqués dans cette organisation, l'Etat fédéral est jugé simultanément inactif sur les questions de l'immigration, et faisant obstacle au principe de subsidiarité des communautés locales et Etats (R. D. Jacobson 2008). La *proposition 187* correspond à un « mariage » entre deux idéologies rencontrées dans la société américaine : nativisme comme nous l'avons montré, et populiste : l' (in)activité de Washington D.C. est expliquée, selon les acteurs partisans de la *proposition 187*, par la « déconnection » d'une élite libérale avec les valeurs et intérêts de l'américain moyen, et par ses pratiques clientélistes en direction des minorités ethniques et immigrées. Cette affirmation du « droit des Etats », matinée de défiance à l'égard de l'Etat fédéral, est courante dans les Etats du sud et de l'ouest des Etats-Unis.

La *proposition 187* a donc pour finalités non seulement l'exclusion de la population étrangère en situation irrégulière mais aussi d'orienter les préférences de Washington D.C. Cet argument est explicitement repris par l'un des auteurs de la *proposition 187* dans des termes qui ne sont pas sans rappeler ceux de la gouverneure de l'Arizona à propos de SB 170 : il est affirmé que le référendum « *enverra un message que même la Maison Blanche comprendra* […]. *La proposition 187 n'est pas suffisante mais elle dit au gouvernement fédéral que la Californie en a assez et que nous n'allons pas continuer à supporter cette situation plus longtemps* » (H. Ezell *in* (K. Calavita, 1996)).

Cette finalité de fixation de l'agenda fédéral a été perçue par l'électorat californien. De fait, on peut penser que les mesures soumises en vote ne constituaient pas l'objectif premier des partisans de la *proposition 187*, dont l'anti-constitutionalité était bien souvent connue. Ainsi, la majorité des électeurs favorables à la proposition et sondés par le *Los Angeles Times* le 8 novembre 1994 expliquait son vote par sa volonté « *d'envoyer un message nécessaire* » (78%) et de « *forcer le gouvernement fédéral à agir* » (Los Angeles Times, 1994). Seule une minorité (34%) considérait que la mesure serait efficace pour arrêter la consommation de services sociaux par les immigrés. L'importance de la *proposition 187* dans l'émergence du débat sur l'immigration ne réside donc pas dans son contenu législatif, mais plutôt comme signal d'une préférence régionale en faveur d'une réforme fédérale de la politique d'immigration[71].

Ce signal des préférences collectives de l'électorat californien a eu un fort impact sur l'intensité des préférences de réforme des principes du régime d'immigration du Congrès américain, pour deux raisons. La première est le rôle spécifique que joue la Californie dans les élections fédérales (J. Money, 1999) (J. Money et D. Falstrom, 2006). Cet Etat, aujourd'hui considéré comme un bastion du parti Démocrate, était encore perçu comme un « Etat Pivot » (*Swing State*) dans les années 1990. Les électeurs californiens venaient de voter en 1992 pour un candidat présidentiel Démocrate, pour la première fois depuis l'élection de L. B. Johnson en 1964. Du fait du poids de la Californie dans le collège électoral des élections présidentielles, aucun des deux partis ne pouvait se permettre de l'ignorer. Le second élément qui explique l'influence du contexte local californien est un second facteur causal de l'IIRIRA exposé dans la prochaine section : la domination du parti Républicain au Congrès fédéral, et

[71] La signification de cette réorientation est néanmoins ambigüe. La *proposition 187* peut être interprétée comme une préférence en faveur d'une restriction de l'immigration par l'Etat fédéral, mais aussi de la diminution de son intervention au profit d'une gestion (elle-même restrictive) de la problématique de l'immigration à l'échelle Etatique voire locale.

en particulier de sa frange conservatrice favorable à des restrictions du degré d'admission géographique et civile de la population étrangère.

Résumé section 1.1.

Deux résultats ont été démontrés au cours de cette sous-section. Tout d'abord, il a été montré que la Californie est à l'origine d'une demande de restriction des droits sociaux de l'immigration en situation irrégulière en 1994. La crise économique que connaît cet Etat exacerbe la perception d'une concurrence entre Californiens et immigrés illégaux pour les ressources fiscales, alimentée par les déficiences du contrôle des frontières de l'Etat fédéral. Deux composantes traditionnelles du mouvement nativiste sont donc présentes : assimilation des immigrés aux minorités ethniques et défiance à l'égard du gouvernement fédéral. La *proposition 187* est donc l'expression d'une majorité d'électeurs d'une demande de prise en charge fédérale du coût fiscal de la porte de derrière du régime d'immigration de 1965.

1.2. L'arrivée au pouvoir en 1994 d'une nouvelle majorité aux préférences fiscalement conservatrices

L'offre politique de l'IIRIRA trouve sa source dans un second facteur : la victoire des Républicains lors des élections législatives de 1994. Ce changement de majorité politique à Washington D.C. conclue en effet un processus de réalignement politique, entamé aux Etats-Unis depuis les années 1960. La nouvelle configuration politique qui en résulte favorise l'expression des préférences fiscales des tendances les plus conservatrices de ce parti. Elle explique alors pourquoi le Congrès devient fortement sensible aux demandes de réduction du coût fiscal du régime d'immigration. Pour étayer cette affirmation, nous démontrons tout d'abord que la victoire Républicaine aux élections législatives de 1994 renvoie à un réagencement structurel des préférences susceptibles de s'exprimer au Congrès fédéral au profit des élus représentant les segments les plus conservateurs de l'électorat (*1.2.1.*). Nous analysons ensuite le programme politique porté par cette nouvelle majorité pour montrer que son idéologie et sa base électorale la rendent particulièrement favorable à la production d'une réforme restrictionniste des principes du régime d'immigration (*1.2.2.*).

1.2.1. La « révolution conservatrice » de 1994, la résultante de trois décennies de réalignement politique

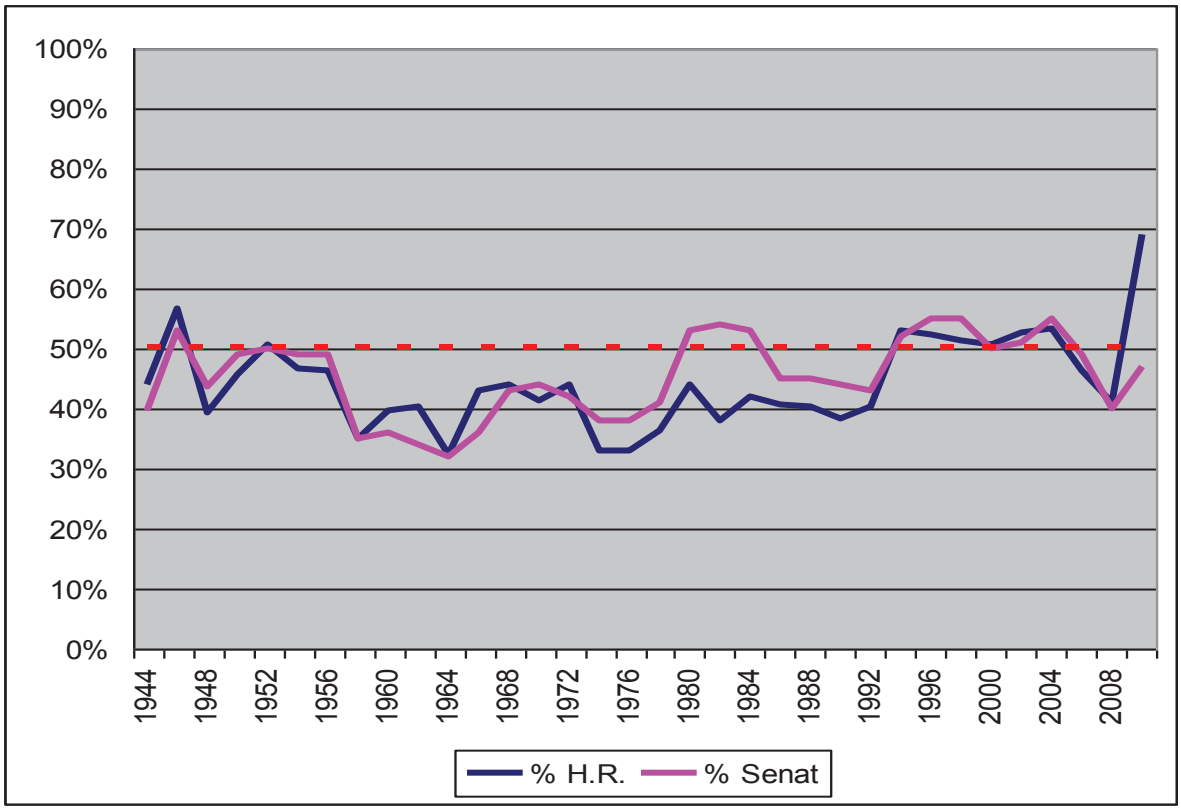
La victoire Républicaine de 1994 est d'une amplitude rarement observée aux Etats-Unis. Ce parti devient majoritaire dans les deux branches du 104ème Congrès, par un gain de cinquante deux sièges à la Chambre des Représentants, et de neuf sièges au Sénat. Depuis les années 1960, seules les élections législatives de 1974 (année du *Watergate* et de la démission du président R. Nixon) et de 2010 ont donné lieu à une redistribution d'un nombre de sièges de pareille ampleur. De plus, l'élection d'une majorité Républicaine dans les deux branches

du pouvoir législatif est sans précédent depuis plus d'un demi-siècle. En effet, ce parti n'a jamais été majoritaire à la Chambre des Représentants depuis 1952. Il ne l'a été que très brièvement au Sénat, entre 1980 et 1986. Les causes explicatives de ce basculement du pouvoir législatif comprennent des éléments de nature conjoncturelle et des évolutions structurelles du paysage politique américain (G. Jacobson, 1996) (J. Campbell, 1997).

Parmi les causes conjoncturelles, la plus importante est probablement la faible popularité du président Démocrate. Certes, les élections de mi-mandat sont traditionnellement défavorables au parti du président en pouvoir. Néanmoins, cette observation ne rend pas à elle seule compte de la dimension de la victoire Républicaine dont il est ici question. En effet, la perte moyenne de sièges pour un président nouvellement élu lors de ses premières élections de mi-mandat est d'environ 18,5 sièges à la Chambre des Représentants et de 0,5 siège au Sénat, soit des niveaux nettement inférieurs à ceux constatés en 1994 (T. Hames, 1995). Ces derniers renvoient donc à l'affaiblissement que subit la présidence Clinton au milieu des années 1990 (*Economist (The)*, 1994). Confrontée sur la scène extérieure aux difficultés de la gestion du conflit en Ex-Yougoslavie, l'administration Clinton apparaît aussi comme fortement décrédibilisée par son incapacité à mener à son terme une proposition majeure de son programme électoral de 1992, la réforme du système de Sécurité Sociale (J. Morone, 1995). En 1994, cet échec est habilement exploité par les Républicains, qui font de cet enjeu un clivage majeur du scrutin.

Il serait cependant simpliste de réduire l'élection de 1994 à un simple rejet, profond mais temporaire, de l'administration Clinton par l'électorat. En effet, la victoire Républicaine s'inscrit dans la continuation d'une série de gains réalisés par ce parti lors de chaque élection, sur une période d'environ trente années [*Cf.* Graphique 8]. La représentation Républicaine atteint son minimum historique au Sénat et à la Chambre des Représentants à la fin des années 1960. Elle amorce ensuite une remontée, seulement interrompue en 1974 par le *Watergate*, puis en 1986 par l'*Irangate*. La victoire de 1994 initie alors une période de domination du parti Républicain au Congrès, observée au moins jusqu'aux élections de 2006. Dans l'élection de 1994 transparait donc une évolution structurelle des rapports de force entre les deux partis de gouvernement aux Etats-Unis. Ce constat renvoie lui-même à un réalignement politique, suscité par trois décennies d'affaiblissement de l'alliance formée entre les segments de l'électorat traditionnellement représentés par le parti Démocrate : la « coalition Roosevelt », dont il a été question au cours du chapitre précédent.

Graphique 8. La proportion d'élus au Congrès d'affiliation Républicaine, 1944-2008



Source : d'après (Office of the Clerk, 2011) pour la Chambre des Représentants et (Secretary of the Senate, 2011) pour le Sénat.

Cette évolution est particulièrement évidente à l'échelle régionale, à travers le basculement du sud des Etats-Unis du parti Démocrate au parti Républicain. L'analyse des résultats de l'élection de 1994 indique que celle-ci conclue la perte d'hégémonie politique connue par le parti Démocrate dans cette région[72] depuis la guerre civile de 1861-1865. Ainsi, les Républicains gagnent 16 sièges de plus qu'en 1992 sur les 125 alloués à cette région. Ils deviennent, pour la première fois de l'Histoire du pays, majoritaires au sein de sa représentation.

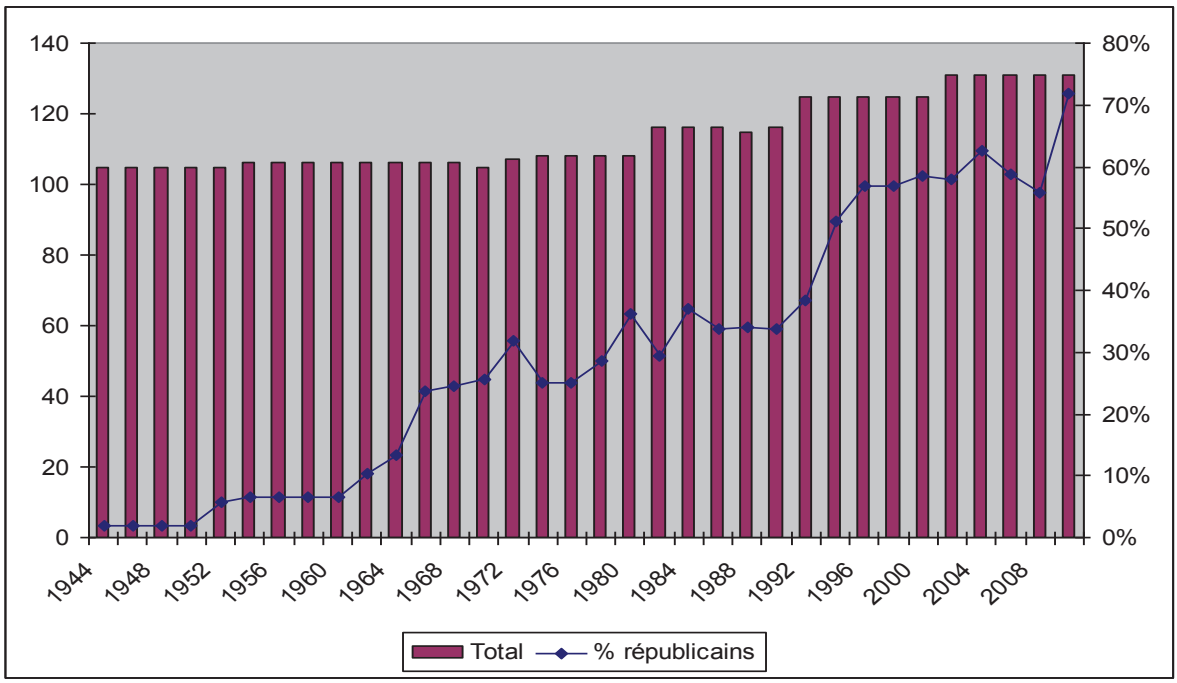
Cette observation s'inscrit dans la continuation d'une tendance amorcée dans les années 1960 [*Cf.* Graphique 9]. Les Républicains, auparavant virtuellement absents du sud des Etats-Unis, obtiennent leurs premiers sièges après le vote du *Civil Rights Act* sous l'administration L. B. Johnson en 1964 (T. Edsall et M. Edsall 1992) (J. Lowndes, 2009). Ce basculement du Sud des Etats-Unis se poursuit tout au long des cinq décennies suivantes[73]. En

[72] La définition du « sud » inclut dans ce travail de recherche les Etats suivants : Alabama, Arkansas, Floride, Géorgie, Louisiane, Mississippi, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Tennessee, Texas et Virginie [*Cf.* Annexe 5 p. 276. pour une carte].

[73] Comme le note J. Campbell, « *bien qu'elle montre des premiers signes d'affaiblissement et de fissures dès 1948, l'alignement politique issu du New Deal continue d'exister dans les votes pour les élections présidentielles jusque dans les années 1960, et dans les élections législatives jusque dans les années 1990* » (J. Campbell, 2006, p. 361.).

2010, les Républicains contrôlent 70% des sièges des Etats du sud. Les Démocrates ne contrôlent plus que quelques circonscriptions, représentant pour l'essentiel les grandes agglomérations de cette région, ainsi que la *black belt* à forte proportion de population afro-américaine.

Graphique 9. La croissance de la représentation des Etats du sud d'affiliation Républicaine à la Chambre des Représentants, 1952-2008



Source : construction de l'auteur d'après (Office of the Clerk, 2011).

Ce réalignement politique a des conséquences majeures pour l'agenda politique et les préférences de la nouvelle majorité législative, qui examinera quelques mois plus tard l'IIRIRA. En effet, l'élection de 1994 a été popularisée sous le terme de « révolution conservatrice ». Cette appellation renvoie bien sûr à la nature du parti Républicain, traditionnellement plus conservateur que son homologue Démocrate. Elle renvoie aussi à un changement du rapport de forces au sein du parti nouvellement dominant au Congrès (N. Rae, 2001). Les années 1970 et 1980 sont marquées par l'émergence d'un courant fortement conservateur au sein du parti Républicain, de provenance du sud et de l'ouest des Etats-Unis. Celui-ci marginalise progressivement sa « vieille garde », plus libérale (au sens américain du terme) et historiquement implantée dans les Etats de la Nouvelle Angleterre.

L'élection de 1994 consacre donc une nouvelle structuration du Congrès fédéral, plus favorable à la représentation des préférences exprimées par les groupes représentés par ce parti Républicain à la composition renouvelée : conservateurs et classes supérieures, employeurs et industriels, Etats et circonscriptions rurales du centre et du sud des Etats-Unis, zones périurbaines et les fractions les plus religieuses (en général protestantes) de la

population américaine. En particulier, cette base électorale du parti Républicain est largement constituée d'une population blanche. Minorités ethniques et immigrées tendent en revanche à être peu représentées.

Comme l'observait déjà en 1992 N. Rae, les Républicains constituent donc une coalition « *durable, composée de leur clientèle traditionnelle blanche, protestante de classe moyenne-supérieure, (d'anciens électeurs Démocrates) de classe ouvrière Catholique, de blancs du Sud et de fondamentalistes et évangélistes* » (N. Rae, 1992, p. 641.). Ces segments de l'électorat ont pour spécificité d'être rassemblés par leurs préférences conservatrices en matière culturelle et éthique, plutôt que par une réelle convergence de leurs intérêts économiques. Comme nous le verrons dans la prochaine sous-section, c'est donc ce prisme idéologique commun, et non leur situation économique objective, qui permet de comprendre pourquoi leur représentation dans la sphère politique est particulièrement susceptible d'offrir une réforme rompant avec les principes du régime d'immigration de 1965.

1.2.2. Une nouvelle majorité conservatrice aux préférences en faveur d'une réduction des fonctions de l'Etat-Providence fédéral

Ce réalignement a des conséquences majeures pour la composition démographique et l'appareil idéologique des deux partis politiques américains, qu'il n'est pas possible de résumer ici exhaustivement. Il convient cependant de noter que la captation du sud par le parti Républicain est obtenue par la mise en avant de son idéologie traditionnellement opposée à une extension de l'intervention de l'Etat fédéral. Pour capter le vote blanc, le parti Républicain affirme son opposition aux programmes fédéraux de déségrégation active puis de prestations sociales. De plus, la justification idéologique de ces préférences évolue : celle-ci se fait au nom de la contradiction entre l'avantage déloyal que ces programmes conféreraient aux minorités ethniques et les valeurs traditionnelles de la société américaine. La réforme de l'Etat-Providence est présentée comme visant à restaurer les valeurs d'égalitarisme et d'ascension sociale basée sur les mérites individuels, contre la concurrence déloyale de minorités ethniques bénéficiaires d'un Etat fédéral clientéliste. Cette idéologie du parti Républicain est particulièrement perceptible en 1994, comme le montre l'analyse de son programme fiscal.

Les préférences fiscales et décentralisatrices de la nouvelle majorité Républicaine sont perceptibles notamment à travers l'agenda proposé par le parti lors des élections de 1994 : le *Contract with America*. Ce programme constitue la plateforme électorale du parti Républicain lors des élections de mi-mandat de 1994. Adopté par la quasi-totalité des candidats présentés

par ce parti, il est régulièrement mis en avant et médiatisé tout au long des débats précédant les élections. Il sert après les élections de fil conducteur à la majorité législative Républicaine et contribue encore aujourd'hui à donner un statut mythique à cette mandature dans l'imaginaire collectif de la droite conservatrice américaine[74]. *Contract with America* est un texte très court, constitué de dix projets de loi prévus pour être adoptés au cours des cent premiers jours de mandature du 104ème Congrès [*Cf.* Encadré 3].

Ce contenu programmatique mélange trois types de références idéologiques présentes dans le discours Républicain, conçues pour rallier ses différentes composantes. Il s'inspire en premier lieu du conservatisme fiscal républicain traditionnel, soucieux de réduire et d'équilibrer le budget fédéral. Cette volonté est notamment illustrée par la proposition d'un amendement constitutionnel restreignant la capacité du Congrès à voter un budget en déséquilibre par l'instauration d'une majorité des 3/5. *Contract with America* reprend en deuxième lieu la doctrine popularisée sous le nom de *Reaganomics* (P. Krugman, 2003), c'est à dire de fortes baisses des prélèvements obligatoires justifiées par leur capacité (supposée) à s'autofinancer en provoquant un surcroit d'activité économique. Chiffrées par ses auteurs à 150 milliards de dollars de 1994 à 1999, les diminutions fiscales consenties par *Contract with America* ont été estimées à 700 milliards cumulés par le *Congressional Budget Office (New York Times (The)*, 1994).

En troisième lieu, le *Contract with America* s'identifie au discours dominant dans le parti Républicain à partir des années 1970 de critique de l'Etat-Providence, en raison de la dépendance qu'il créerait chez une partie de la population américaine alors « assistée » (implicitement les minorités ethniques). Les présupposés de cette argumentation peuvent être illustrés par le discours de bilan du programme prononcé par Newt Gringrich : « *un gouvernement véritablement compassionnel remplacerait l'Etat-Providence par des opportunités. Le plus grand coût du système d'Etat-Providence est son coût humain pour les pauvres. Au nom de la « compassion », nous avons financé un système qui est cruel et qui détruit les familles. Son échec est reflété par la violence, la brutalité, les sévices à l'encontre des enfants et les cas de toxicomanie visibles dans tous les programmes d'information diffusés par les télévisions locales* » (N. Gingrich, 1995, p. 2.). Comme cette intervention

[74] Par exemple, le *Tea Party Movement* se réclame ouvertement en 2010 du *Contract with America*, en proposant un texte programmatique intitulé *Contract From America*. De même, le parti Républicain a adopté lors des élections de mi-mandat un programme dont la construction et le titre (*Pledge to America*) font ouvertement référence à celui de 1994. N. Gringrich, leader de la majorité Républicaine à partir de 1994 et instigateur du *Contract with America*, fait partie des candidats probables à la primaire de désignation du candidat que présentera le parti Républicain contre B. Obama en 2012.

l'illustre, la réforme de l'Etat-Providence est justifiée par ses externalités négatives pour les valeurs constitutives de l'identité américaine, fondée selon l'idéologie Républicaine sur la notion d'autonomie individuelle à l'égard des institutions Etatiques.

Encadré 3. Le *Contract with America* de 1994 : cent jours pour faire voter dix projets de loi

Fiscal Responsibility Act : oblige une majorité des 3/5 dans les deux chambres du Congrès pour le vote d'un budget annuel en déséquilibre. Ce projet de loi donne aussi un droit de veto présidentiel sur certaines appropriations budgétaires contenues dans les projets de lois.
Taking Back our Streets Act : augmentation des peines pour les crimes et délits et financement de construction de prisons
Personal Responsibility Act : cette réforme décentralise la gestion des prestations sociales au niveau Etatique et restreint fortement les conditions d'obtention de ces prestations, notamment par la capacité donnée aux Etats de la limiter à cinq années de versements de prestations dans la vie d'un individu.
Family Reinforcement Act : déductions fiscales et renforcement de la protection contre les atteintes à la vie privée des mineurs.
The American Dream Restoration Act : crédit d'impôts aux familles mariées et avec enfants
National Security Restoration Act : interdit l'usage de troupes militaires américaines sous commandement étranger et restreint les possibilités de transferts de lignes de budget militaire vers des programmes sociaux
Senior Citizens' Equity Act : augmente le plafond de revenu permettant de cumuler emploi et prestations retraites et créée des déductions fiscales pour l'achat d'assurances retraites
Job Creation and Wage Enhancement Act : créée des exemptions d'impôts sur les gains en capital et sur l'investissement dans les PME.
Common Sense Legal Reform Act : variété de mesures destinées à diminuer le nombre de recours en justice
Citizen Legislature Act : limite le nombre d'années de mandature à douze ans pour les membres du Congrès.

Source : d'après (House Republican Conference, 1995).

L'application très mitigée de ce programme dépasse la problématique de ce chapitre. Il convient cependant de noter qu'elle met à jour deux lignes de clivage que l'on retrouvera lors du débat sur IIRIRA. Le premier de ces clivages est constitué par les fortes divergences des préférences entre Républicains et Démocrates, s'exprimant tant dans les relations entre majorité et minorité au sein du Congrès qu'entre les relations entre cette instance et l'exécutif Démocrate. Ces divergences devinrent à plusieurs reprises des confrontations ouvertes, comme l'illustre le taux élevé de menaces de veto par la présidence B. Clinton des décisions prises par le Congrès. Quarante et une sont ainsi dénombrées par R. Conley (R. Conley, 2001). Deux épisodes cristallisèrent notamment l'opposition entre Congrès et exécutif : le veto du budget fédéral fin 1995[75] et celui de la réforme de la sécurité sociale proposée au début de l'année 1996, B. Clinton considérant injustifiées les réductions des programmes *Medicare* et *Medicaid*.

Moins visibles que les menaces et l'application du veto présidentiel, le 104ème Congrès est aussi traversé par des dissensions internes au parti Républicain entre la Chambre des Représentants et le Sénat. En effet, le renforcement de la tendance conservatrice et souvent sudiste du parti Républicain est tout particulièrement valable dans la première, ce que l'on

[75] La version initiale proposait des réductions du financement de certains programmes éducatifs et de santé. Le refus de Clinton de signer ce budget conduisit à une crise et à plusieurs jours de non financement d'une partie du gouvernement fédéral.

peut expliquer par ses cycles électoraux plus rapprochés et son nombre moyen de mandats par représentant plus réduits qu'au Sénat. Ces caractéristiques expliquent ainsi que 120 des 230 Représentants membres du parti Républicain en 1994 ont accédé à leur fonction lors des élections de 1992 et de 1994. (N. Ornstein et A. Schenkenberg, 1995). Les Républicains modérés -souvent plus anciennement élus que les conservateurs -auraient dû en toute logique dominer les commissions parlementaires. Leurs règles de composition par séniorité ont été néanmoins ignorées par le leadership Républicain[76] à la Chambre des Représentants, voire contournées par la création de *Task Forces* composées sur mesure (J. Aldrich et D. Rohde, 1997). Une *Task Force* spécialisée sur la question de l'immigration est ainsi créée et dirigée par E. Gallegly, représentant Républicain d'un district de l'agglomération de Los Angeles, et l'un des principaux défenseurs de la *proposition 187*.

Au Sénat en revanche, la fraction conservatrice du parti Républicain est obligée de composer avec une minorité Démocrate détenant toujours un pouvoir de blocage (*filibuster*), mais aussi avec l'aile modérée de sa propre majorité mieux représentée (R. Riley, 1995). Cette dernière limite (et même enterre) à plusieurs reprises des projets de loi inspirés du *Contract with America* votés en Chambre des Représentants. Cette variation des rapports de force entre et au sein des partis dans les deux branches du pouvoir législatif peut expliquer pourquoi les partisans d'une rupture avec le régime d'immigration sont plus nombreux à la Chambre des Représentants, tandis que l'échec cette dernière est dans un premier temps initié au sein du Sénat.

Le caractère fortement conservateur de la nouvelle tendance dominant le pouvoir législatif fédéral ne peut être ignoré dans la compréhension de l'épisode de déstabilisation du régime d'immigration de 1995/96. Il convient cependant ici de préciser le sens de cette assertion. Ces préférences idéologiques ne définissent pas explicitement une réforme du système d'immigration américain. En revanche, le Congrès issu de la « révolution conservatrice » de 1994 constitue un terrain idéologiquement favorable à l'application d'un programme proposant une réduction simultanée des recettes fiscales et des dépenses de l'Etat fédéral et une dévolution des compétences de ce dernier. En ce sens, la « révolution conservatrice » de 1994 explique la sensibilité des législateurs à l'égard d'une demande de réforme du régime d'immigration censée réduire son coût fiscal.

[76] Il est ainsi généralement considéré que sa 104ème mandature est dirigée par un triumvirat composé de trois élus occupant respectivement les fonctions de *speaker*, *whip* et de *leader* de la nouvelle majorité Républicaine : N. Gringrich, T. deLay et R. Armey. L'Etat d'élection de ces trois hommes, -Géorgie pour le premier, Texas pour les deux autres –attestent de la nouvelle importance du Sud dans les rapports de pouvoir internes aux élus du parti Républicain à la Chambre des Représentants.

L'idéologie du parti Républicain à propos de la relation entre Etat-Providence et population étrangère est particulièrement visible dans le préambule de la section portant sur la modification des droits à prestations sociales proposée par la versions initiale de l'IIRIRA présentée en Chambre des Représentants [*Cf.* Encadré 4] Comme en témoigne ce texte, il existe un lien direct entre le contenu de réforme du système d'immigration américain proposé, et la conception dominante au sein du parti Républicain d'une société constituée d'individus autonomes, autosuffisants et ou la solidarité est organisée par d'autres institutions (famille, Eglises, groupement communautaires etc.) que l'Etat. Elle renvoie clairement à un transfert de la prise en charge du coût fiscal de l'immigration d'étrangers vers les individus ayant participé à leur venue (sponsors, familles, associations).

Encadré 4. Le préambule de la section modifiant les droits des étrangers à prestations sociales, HR 2202

Le Congrès affirme les principes suivants à propos de la politique nationale en matière de prestations sociales et d'immigration :

1. *l'autosuffisance a toujours été un principe de la législation sur l'immigration des Etats-Unis depuis les premiers statuts sur l'immigration du pays ;*
2. *la politique d'immigration des Etats-Unis continue d'être constituée par les principes que ;*

a. *les étrangers à l'intérieur des frontières nationales ne dépendent pas des ressources publiques pour répondre à leurs besoins mais plutôt sur leurs capacités propres et les ressources de leurs familles, de leurs sponsors et d'organisations privées et ;*

b. *que la disponibilité de prestations sociales ne constitue pas un encouragement à l'immigration aux Etats-Unis ;*

3. *malgré ce principe d'autosuffisance, les étrangers ont candidaté et reçu des prestations sociales de la part des gouvernements fédéral, Etatiques et locaux à des taux croissants ;*
4. *les règles d'éligibilité à l'aide publique et les accords légalement non contraignants de support financier ont démontré leur incapacité à empêcher que des individus étrangers deviennent des charges pour le système public de sécurité sociale ;*
5. *il est dans l'intérêt du gouvernement de définir de nouvelles règles d'éligibilité et d'accords de sponsorisation afin de garantir que les étrangers soient autosuffisants conformément à la politique d'immigration nationale ;*
6. *il est dans l'intérêt du gouvernement de retirer toute incitation à l'immigration illégale par disponibilité de prestations sociales ;*
7. *dans les cas ou les Etats sont autorisés à suivre les règles fédérales d'éligibilité aux programmes d'assistance publique, le Congrès encourage fortement les Etats à adopter les règles fédérales d'éligibilité.*

Source : (House of Representatives, 1995, Titre VI, Section 600).

Cette idéologie est, bien sûr, en partie explicable par la volonté des législateurs Républicains de répondre aux demandes de l'émergence d'un mouvement nativiste aux Etats-Unis. Cet argument est d'ailleurs utilisé par les auteurs des projets de loi. On peut ainsi citer les propos tenus par A. Simpson au Sénat à l'occasion de l'introduction de son projet de loi en Commission : « *limiter ou même stopper l'immigration illégale n'est pas suffisant. Pourquoi m'exprimer ainsi ? Une raison majeure est que le peuple américain est de plus en plus préoccupé par l'impact de l'immigration légale* ». Ayant ensuite évoqué la croissance numérique de cette dernière, A Simpson affirme ensuite que « *le peuple américain est devenu de plus en plus nerveux et insatisfait par le fait que sa volonté est ignorée. La proposition 187*

pourrait être le premier de nombreux signaux de leurs réelles frustrations » (A. Simpson *in* (Congressional Record, 1995)).

Néanmoins, l'épisode de l'IIRIRA ne correspond pas à une réponse passive du Congrès fédéral aux préférences exprimées par l'électorat à l'occasion du vote de la *proposition 187*[77]. La remise en cause du régime d'immigration en 1995/96 accompagne aussi un débat de la société américaine sur le devenir de son Etat-Providence. L'IIRIRA, en particulier dans ses dispositions visant à exclure la population étrangère légale des dispositifs de protection sociale, est aussi une offre politique déterminée par les besoins liés à l'agenda du gouvernement américain : le Congrès issu de la « révolution conservatrice » de 1994 se caractérise par la coexistence de deux préférences aux effets potentiellement contradictoires : la diminution du niveau des prélèvements obligatoires et la préservation d'un budget équilibré. Cette contradiction ne peut être résolue que par des coupes budgétaires dont l'étendue et la répartition font l'objet de fortes tensions en 1995/1996. La suppression de prestations sociales en destination des étrangers a donc été perçue comme un moyen politiquement peu coûteux de réaliser ces économies.

En d'autres termes, la déstabilisation du régime s'explique par des considérations allant au-delà des simples externalités de l'immigration pour la société américaine. La perception d'un coût fiscal important de l'immigration doit être resituée dans la conflictualité exacerbée sur les mécanismes de redistribution entre composantes de la société américaine. La présentation de cette redistribution comme allant des américains vers des étrangers immigrés contribue à la justification d'une réforme des mécanismes de solidarité publique.

Résumé section 1.2.

Les élections législatives de mi-mandat en 1994 se caractérisent par une importante victoire du parti Républicain. Cette victoire conclue un processus de réalignement politique amorcé aux Etats-Unis dans les années 1960. Celui-ci donne, d'une part, un avantage structurel aux élus Républicains. Il explique, d'autre part, la droitisation idéologique de ce parti, sa focalisation sur la réduction de la taille de l'Etat-Providence et de dévolution des compétences fédérales aux autorités Etatiques et locales. Ce programme de la nouvelle majorité Républicaine en 1994 la rend *a priori* favorable aux demandes de réduction du coût fiscal de l'immigration. Elle est donc le principal facteur permettant de rendre compte de la sensibilité de l'offre politique à la demande exprimée par l'adoption de la *proposition 187*.

[77] En effet, le résultat de ce référendum suggère, mais ne démontre pas, l'existence cette préférence de l'électorat quant au segment légal de l'immigration qui est pourtant également impacté par l'IIRIRA. De même, le rapport de la CIR -qui sera étudié plus loin –bien que favorable à une réduction des quotas numériques de l'immigration légale -se déclare cependant en défaveur de réductions de l'accès de cette population aux dispositifs de protection sociale. L'idéologie Républicaine explique donc de façon autonome l'exclusion de l'immigration légale des dispositifs de prestations sociales.

1.3. Un consensus fragilement bipartisan sur les propositions de réforme de la politique d'immigration légale

Le troisième facteur expliquant la survenue de l'épisode IIRIRA est la publication du rapport par la commission chargée de la « réforme du système d'immigration » (CIR selon l'acronyme anglo-saxon). Cet organe, créé par l'*Immigration Act* de 1990, a pour tâche d'évaluer le fonctionnement du système d'immigration tel qu'il fût réformé par la loi mentionnée et l'IRCA de 1986. Il rend en juin 1995 un premier rapport d'étape, intitulé *Legal Immigration: Setting Priorities* (US Commission on Immigration Reform, 1995). Comme son titre l'indique, ce rapport est exclusivement dédié aux enjeux du système d'immigration légale permanente.

Le rapport de la CIR part de deux observations (Commission for Immigration Reform, 1995). La première est celle d'une forte augmentation de l'immigration LPR aux Etats-Unis, qui atteint un pic de 1,8 millions de nouveaux entrants en 1992. Ce maximum historique est issu de la conjonction de deux phénomènes : celui, conjoncturel, des effets de la procédure de régularisation effectuée par l'IRCA en 1986 et celui, plus structurel, de l'augmentation continue des flux entrants LPR admis par le système « classique » des préférences, en particulier de regroupement familial. Comme le souligne le rapport, ces deux phénomènes sont interconnectés, les étrangers régularisés sous statut LPR pouvant sponsoriser l'admission de leur famille.

En second lieu, le rapport de 1995 souligne les contradictions croissantes entre les objectifs et le fonctionnement du système d'immigration américain. Alors que ce dernier doit permettre dans les meilleurs délais la réunification des cellules familiales et la mise à disposition d'une main-d'œuvre répondant aux besoins des marchés du travail, les conséquences de son fonctionnement constituent un obstacle à cette finalité. En effet, le système d'immigration américain se caractérise, à partir de la fin des années 1980, par un accroissement structurel des files d'attentes de demandeurs de visas LPR. Ainsi, la seule préférence à destination des étrangers parents, conjoints ou enfants d'un résident LPR représente 1,1 millions d'individus en 1995, selon la commission. Toujours selon cette source, certains de ces individus pourraient ne pas accéder à un visa avant 2040.

Ces observations ne sont pas en elles-mêmes ni nouvelles ni contestables, et avaient d'ailleurs été à l'origine de l'accroissement des quotas effectué par l'IMMACT. Au contraire de cette solution expansionniste adoptée en 1990, les recommandations de la CIR dessinent les contours d'une réforme des principes de régulation de l'immigration légale [*Cf.* Tableau

17]. Celle-ci est structurée en deux axes. Le premier est une réduction globale des seuils d'admissions LPR. La commission propose l'adoption d'un quota global de 550 000 admissions annuelles, réparties entre immigration de regroupement familial (400 000 contre 480 000 depuis 1990), de travail (100 000 contre 140 000) et de réfugiés (50 000, antérieurement variable sur décision du Congrès). Cette réduction des quotas préférentiels est cependant assortie d'une extension transitoire des quotas de regroupement familial, applicable exclusivement aux individus dont la pétition pour un visa LPR est déjà enregistrée en attente. Cette extension doit, selon la CIR, permettre de répondre à la totalité des pétitions adressées en 1995 d'ici 2020.

Le second est une redéfinition des préférences d'immigration LPR. La CIR propose tout d'abord la suppression du programme de diversité (55 000 admissions prévues), et surtout la restriction de l'immigration de regroupement familial à la seule famille immédiate des citoyens et LPR : conjoints, enfants mineurs et parents[78]. Les préférences en faveur d'enfants majeurs et des frères et sœurs sont donc supprimées. Si les préférences destinées à la famille de citoyens ne sont pas plafonnées numériquement, la CIR propose de plus de les décompter en totalité du maximum d'admissions de regroupement familial. Enfin, la définition des préférences d'immigration de travail n'est pas fortement modifiée par le rapport de 1995, bien que la suppression de la préférence d'immigration peu qualifiée (10 000 admissions) soit demandée.

Selon le raisonnement sous-jacent aux propositions de la CIR, la crise de la régulation légale de l'immigration s'explique par une contradiction entre le contrôle numérique des admissions légales, -les quotas, -et la définition des préférences, qui conduit à exercer une pression croissante sur lesdits quotas. L'admission d'un étranger LPR donne lieu à une immigration secondaire, par la capacité du nouveau résident à sponsoriser l'immigration d'autres étrangers au titre du regroupement familial. Ces derniers une fois admis peuvent sponsoriser à leur tour une troisième vague de demandeurs de titres LPR, et ainsi de suite. Cette croissance « endogène » du nombre potentiel d'étrangers sponsorisables conduit inévitablement la demande de visas LPR à buter contre l'offre établie par le système des quotas, et à la formation de files d'attentes qui s'ensuit.

[78] Une autre des recommandations de la CIR est annonciatrice des innovations proposées par l'IIRIRA : le rapport propose de rendre légalement contraignant l'*affidavit* de support pour les parents de citoyens, par lequel ces derniers affirment disposer des ressources nécessaires pour supporter la charge financière représentée par leurs parents.

Les propositions de la CIR visent donc à limiter ces « migrations en chaîne ». Elle supprime les catégories susceptibles de lui donner lieu : frères et sœurs et enfants majeurs. Selon cette définition, un enfant mineur ou un conjoint admis par sponsorisation d'un individu résidant sur le territoire américain sont difficilement susceptibles de sponsoriser la venue d'étrangers supplémentaires (conjoint, enfants ou parents) ayant un lien de parenté avec eux. Les possibilités d'immigration secondaire sont donc très limitées. D'autre part, elle renforce la hiérarchisation des préférences de regroupement familial : l'immigration de la famille nucléaire de citoyens (enfants mineurs et conjoints) continue d'être illimitée mais est désormais totalement décomptée des préférences en destination des parents de citoyens et de la famille nucléaire des LPR. Il n'existe donc plus de seuil en deçà duquel l'immigration de regroupement familial sponsorisé par les LPR ne peut tomber[79].

Tableau 17. Les modifications proposées par la CIR aux préférences de regroupement familial

INA amendé IMMACT		**Volume 1994**	**Propositions CIR**	
catégories	quotas		Catégories	Admissions (*transition*)
Conjoints et enfants mineurs de citoyens	Illimité	193 394	1. Conjoints et enfants mineurs de citoyens	400 000
Parents de citoyens	illimitée	56 370		
Enfants adultes non mariés de citoyens	23 400	13 181		
Conjoints, enfants mineurs et majeurs non mariés de LPR	114 200	115 000	2. Parents de citoyens	400 000 – (1)
Enfants majeurs mariés de citoyens	23 400	22 191		
Frères et sœurs de citoyens	65 000	61 589	3. Conjoints et enfants mineurs de LPR	400 000 – (1+2) + *150 000*

Source : d'après (US Commission on Immigration Reform, 1995, p. 16.).

Les propositions de la CIR ont joué deux rôles dans la structuration du débat sur l'IIRIRA. Tout d'abord, ses propositions font l'objet d'un consensus bipartisan initial. En effet, législateurs Républicains mais aussi administration Démocrate se déclarent favorables à l'adoption d'un projet de loi du système d'immigration légale s'inspirant des propositions publiées en juin 1995. S'agissant de l'exécutif Démocrate, un tel accord peut paraitre surprenant. De fait, il disparaît dès que les propositions de la CIR deviennent un enjeu législatif concret. L'accord initial Démocrate est interprété par J. Gimpel et J. Edwards comme le résultat de l'absence de doctrine clairement définie à la Maison Blanche en matière d'immigration. Le haut degré de légitimité conférée par la composition bipartisane des experts siégeant dans la commission amène donc l'exécutif à exprimer un soutien formel à ses propositions. (J. Gimpel et J. Edwards, 1998).

[79] Un second objectif visé à travers cette mesure est de favoriser l'américanisation de la population LPR, en accroissant les bénéfices retirés de la naturalisation.

Le second effet du rapport de 1995 est de lier durablement la réforme de la régulation de l'immigration légale avec celle de la régulation de l'immigration illégale. En effet, les projets de loi Républicains étudiés dans la prochaine section ont pour caractéristique de mêler ces deux enjeux contenus, auparavant souvent dissociés lors des tentatives de réforme de la politique d'immigration américaine. Le rapport de 1995 de la CIR complète donc la *proposition 187* dans la définition d'un agenda de réforme en faveur d'une rupture du régime d'immigration, dont nous allons maintenant étudier le contenu, et l'échec.

Résumé section 1.3.

Le troisième facteur explicatif du contenu de la réforme de 1996 est la publication du rapport de la CIR en 1995. Ce texte complète la *proposition 187*, au sens ou il justifie de la nécessité d'une réforme des principes de la régulation de l'immigration légale. En effet, la porte de devant du régime est présentée comme inadaptée tant aux finalités économiques que sociales de la politique d'immigration américaine : elle ne répond ni aux besoins de main-d'œuvre qualifiée de l'économie américaine, ni à ceux d'un regroupement familial ordonné et contrôlé. Les recommandations de ce rapport en faveur d'une réduction et d'une réorganisation du système des quotas préférentiels fait l'objet d'un assentiment tant de la majorité Républicaine que de l'exécutif Démocrate.

Conclusion de section

Cette section a proposé trois facteurs causaux de l'épisode de crise du régime d'immigration de 1996. La conjoncture économique dégradée a engendré une demande de réforme de la politique d'immigration, symbolisée par l'adoption de la *proposition 187* en Californie. La conjoncture politique n'est pas moins favorable à une offre de réforme des principes du régime : l'idéologie conservatrice et l'agenda de la nouvelle majorité Républicaine rendent cette dernière favorable à une fermeture du régime. Le rapport de la CIR lui fournit la légitimité nécessaire pour réformer la porte de devant par ses conclusions fortement critiques à son égard. Toutes les conditions nécessaires à une rupture avec le régime d'immigration de 1965 sont donc réunies. Celle-ci n'a pourtant pas lieu avec l'IIRIRA de 1996, et la suite de ce travail propose donc une analyse de cet échec.

Section 2. Le rôle de la coalition famille et business dans l'échec de la tentative de fermer le régime d'immigration américain

Cette seconde section recherche les déterminants de l'échec de la réforme IIRIRA à rompre avec les principes du régime d'immigration de 1965. Cette section affirme que la coalition famille et business est le facteur majeur de cette résilience du régime d'immigration à la conjoncture. Pour étayer cette hypothèse, nous étudions tout d'abord le parcours de la réforme Républicaine : son contenu restreint fortement le nombre d'immigrants admissibles

aux Etats-Unis et leur éligibilité au versement de prestations sociales. Sa contestation par les associations représentatives des communautés ethniques et les lobbys patronaux se conclue par une abolition quasi-totale des dispositions faisant rupture avec le régime d'immigration de 1965 (**2.1.**). Il est ensuite montré que cette coalition d'intérêts entre employeurs et associations ethniques parvient à créer des divisions intra-partisanes, avec deux conséquences distinctes : d'une part l'élimination de la fermeture prévue des portes de devant et de derrière du régime et, d'autre part, une limitation de l'exclusion des étrangers hors du dispositif public de protection sociale (**2.2**).

Section 2.1. La coalition famille et business, un facteur majeur de la résilience du régime d'immigration des Etats-Unis

Cette sous-section a pour objectif de démontrer que l'IIRIRA constitue un cas de « rupture manquée » avec les principes du régime d'immigration de 1965. Pour cela, nous effectuons tout d'abord une analyse comparative du contenu du projet initial de réforme avec celui finalement adopté par le Congrès à l'automne 1996. Cette analyse démontre l'échec des partisans de la réforme à initier une rupture avec les principes du régime en matière de critères d'admission de l'immigration légale et du contrôle de l'immigration en situation irrégulière. Le seul résultat significatif de l'IIRIRA est une restriction de l'accès des étrangers aux prestations sociales fournies publiquement, notamment par l'intermédiaire d'une décentralisation de l'autorité à définir les critères de cet accès. (*2.1.1.*). Nous analysons ensuite la « boite noire » du déroulement des négociations législatives pour mettre en évidence que l'intervention de la coalition famille et business est le principal facteur de démembrement du texte (*2.1.2.*).

2.1.1. L'IIRIRA de 1996 : une tentative manquée de réforme des principes du régime d'immigration

Pendant sa durée d'examen par le Congrès (approximativement deux années), le projet IIRIRA fait l'objet de modifications majeures. Nous désignons donc le projet initial par l'intitulé « Smith-Simpson » afin de le différencier de son contenu finalement adopté. Conformément à l'usage, le terme de Smith-Simpson correspond au nom des deux principaux élus au Congrès ayant sponsorisé le texte à la Chambre des Représentants et au Sénat : le Représentant du Texas L. Smith et le Sénateur du Wyoming A. Simpson.

Cette origine du texte participe à faire de l'IIRIRA comme tentative majeure de réforme du régime d'immigration de 1965, pour deux raisons. En premier lieu, l'expertise de

ces deux élus en matière d'immigration est fortement reconnue au sein de leur parti[80]. A. Simpson, Sénateur du Wyoming, avait par exemple l'un des principaux législateurs à l'origine de l'IRCA de 1986. L. Smith, Représentant texan, dirige la minorité Républicaine au sein de la sous-commission à l'immigration depuis 1988[81]. En second lieu ces deux élus contrôlent un point stratégique du processus de réforme : ils président tous deux les sous-commissions chargées de l'immigration de chacune des branches du Congrès.

Pour opérer une comparaison entre le contenu initial du projet Smith-Simpson[82] et sa résultante finale IIRIRA, nous avons différencié trois axes dans leur construction respective : le contrôle de l'immigration en situation irrégulière (*i*), la réforme des critères d'admission numériques et qualitatifs de l'immigration permanente légale (*ii*) et celle de la définition du degré d'accès de la population étrangère aux prestations sociales (*iii*). Nous discutons donc dans la suite de cette sous-section de l'impact différencié de chacun de ces axes pour le contenu du régime de 1965.

i. un renforcement des contrôles de l'immigration en situation irrégulière à la frontière et sur son lieu de travail. Le renforcement des contrôles de l'immigration en situation irrégulière prévu par la réforme Smith-Simpson prend deux formes. Tout d'abord, une première série de mesures accroit les contrôles et sanctions contre les migrations clandestines à la frontière. La réforme Smith-Simpson propose ainsi un renforcement des moyens humains de la *Border Patrol* (environ 5000 embauches en cinq années) ainsi que de ses moyens financiers et logistiques : la réforme finance la construction de nouvelles parcelles de mur à la frontière

[80] Ces deux présidents ont en commun des préférences en faveur d'une fermeture du système d'immigration légale. En effet, A. Simpson et L. Smith sont favorables à un renforcement des contrôles et sanctions de l'immigration irrégulière (comme la quasi-totalité des membres du Congrès). De plus, tous deux perçoivent également des déficiences de la sélection des admissions légales d'immigrés. Cette perception des deux élus d'une ouverture du régime d'immigration trop peu discriminante est antérieure au débat de 1996. Dès 1990, Alan Simpson propose d'inclure une restriction de l'immigration légale de regroupement familial non nucléaire dans l'IMMACT (L. Fuchs, 1990). De même, Lamar Smith avait régulièrement manifesté son hostilité à l'immigration d'étrangers admis en tant que travailleurs non qualifiés ou famille non immédiate de résidents (J. Gimpel et J. Edwards, 1998).

[81] Lamar Smith a notamment accédé dans l'actuel Congrès à la commission à la Justice tandis qu'Elton Gallegly, autre protagoniste majeur des négociations de l'IIRIRA, occupe la présidence de sa sous-commission à l'immigration. Il continue d'être aujourd'hui l'un des élus du parti Républicain faisant autorité en matière d'immigration, notamment connu pour ses positions favorables à l'abolition de l'octroi automatique de la citoyenneté automatique à la naissance.

[82] Le contenu et l'historique des deux versions de la réforme Smith-Simpson peuvent être accédés à partir du moteur de recherche de la bibliothèque du Congrès Thomas à partir des entrées *Immigration in the National Interest Act* à la Chambre des Représentants (HR 2202) et *Immigration Reform Act* (S 1664) au Sénat. Sauf exceptions précisées, le contenu de cette section est construit de ces textes de loi (respectivement (US House of Representatives, 1995) et (US Senate, 1996)), des rapports des commissions parlementaires (Committee on the Judiciary, - House of Representatives, 1996) (Committee on the Judiciary - Senate, 1996), des présentations faites par les services du recherche du Congrès (Congressional Research Services, 1995a) et (Congressional Research Services, 1995b) et de l'excellent ouvrage (J. Gimpel et J. Edwards, 1998). Tous ces documents (sauf J. Gimpel et J. Edwards) sont disponibles sur le site du Congrès (moteur de recherche Thomas).

entre Mexique et Etats-Unis. Elle accroit enfin les sanctions pénales à l'égard des migrants illégales et adapte la législation à leur caractère désormais non plus clandestin, mais frauduleux. Les mesures incluent aussi un renforcement des sanctions contre les passeurs, une augmentation des capacités de détention et une simplification des procédures d'expulsion. Ce premier set de mesures s'inscrit donc dans la continuation de la stratégie, adoptée par le gouvernement fédéral depuis l'IRCA, de lutte à la frontière contre l'immigration illégale.

La réforme contient néanmoins deux autres mesures de contrôle plus innovantes. La première est la mise en place de programmes pilotes devant permettre le contrôle du statut légal des individus embauchés par les employeurs américains. La réforme propose ainsi d'expérimenter un système de vérification de la légalité des embauches à partir de bases de données. Cette expérimentation visant à faciliter l'application des sanctions contre les employeurs doit être menée pendant cinq années dans un nombre réduit d'Etat à stocks élevés de résidents étrangers en situation illégale, puis être généralisée après évaluation. Une seconde mesure, dite 287g, permet l'adoption d'accords entre l'Etat fédéral, les Etats et les autorités légales autorisant la délégation des activités de police destinées à lutter contre les entrées et la présence en situation en irrégulière sur le territoire américain.

La réforme Smith-Simpson témoigne donc de la perception grandissante d'un échec de la stratégie de renforcement de contrôles aux frontières. Sans la remettre ouvertement en cause, la réforme la complémente par des mesures destinées à augmenter les contrôles sur le territoire et à les décentraliser partiellement. Il est bien sûr difficile de se prononcer sur l'efficacité de ces mesures. La mise en place d'un système de contrôle des embauches est critiquée pour les difficultés de sa mise en œuvre technique. Elle est également susceptible de devenir un instrument de plus à disposition des employeurs pour contraindre leur main-d'œuvre étrangère en situation irrégulière. Sans se prononcer normativement sur l'opportunité d'une telle mesure, il convient néanmoins de noter que son inclusion dans le texte initial de l'IIRIRA n'est cependant pas sans incidences pour le régime d'immigration. Elle signale une volonté de remettre en cause un principe majeur du maintien de l'ouverture de sa porte de derrière : la tolérance des bénéfices qu'elle apporte aux secteurs économiques fortement intensifs en main-d'œuvre illégale.

ii. la réforme du système d'immigration permanente : des quotas et des critères plus restrictifs. Parallèlement au renforcement des contrôles de l'immigration illégale, les deux projets proposent une réduction des admissions d'immigrants légaux. Cette diminution est

obtenue par deux sets de mesures : une importante réduction des quotas d'immigration légale, et une restriction des critères d'admission.

En premier lieu, la réforme Smith-Simpson diminue le nombre d'immigrés légaux admissibles, par une réduction des quotas d'immigration préférentiels [*Cf.* Tableau 18]. Pour ce faire, elle redéfinit tout d'abord l'immigration dite de regroupement familial. Les préférences d'immigration destinées aux membres non immédiats (c'est-à-dire autres que conjoints, enfants mineurs et parents de plus de 65 ans) sont supprimées. De plus, le nombre de visas destinés à la famille immédiate de résidents légaux permanents est diminué par la réforme. HR 2202 réduit le quota de regroupement familial à 380 000 tandis que S 1664 prévoit un maximum de 450 000 titres de séjour annuels, quand sont combinés quotas préférentiels et quotas transitoires. La révision du système des quotas préférentiels envisagée par les deux textes est donc en faveur d'une très nette réduction de l'immigration légale, au détriment des catégories de famille non immédiate et de celles associées à des étrangers non naturalisés.

Tableau 18. Les révisions proposées au système de quotas préférentiels, aspects numériques

Immigration	Quotas initiaux	Réforme HR 2202	Réforme S 1664
De regroupement familial (quota global)	*480 000*	*330 000*	*300 000*
(1) de parents et enfants mineurs de citoyens	Illimitée	Illimitée	Illimitée
(2) de parents de citoyens	Illimitée	Soumise à quota	Illimitée
De regroupement familial soumis à quotas	Min. 226 000	Min. 110 000	Min. 85 000
(3) de famille non immédiate de citoyens (enfants majeurs, frères et sœurs)	Max. 112 000	Supprimée et remplacée par (2) : min. 25 000	Supprimée
(4) de conjoints et enfants non mariés LPR	Max 114 000	Min. 85 000 (enfants majeurs non éligibles)	Min. 85 000 (enfants majeurs non éligibles)
Visas de transition	*n.a.*	*50 000*	*150 000*
de travail	*140 000*	*140 000*	*90 000*
de diversité	*50 000*	*27 000*	*supprimée*
Total quotas préférentiels *(+ transition)*	**670 000**	**497 000** *(+50 000)*	**390 000** *(+150 000)*

Source : d'après (US House of Representatives, 1995) et (US Senate, 1996).

Les projets de loi Smith et Simpson comportent néanmoins des différences majeures quant au traitement appliqué aux autres catégories d'immigration légale. Le projet de loi Sénatorial supprime l'immigration légale permanente de diversité, alors que cette disposition est conservée mais fortement réduite dans celui de la Chambre des Représentants. De même, le projet de loi Simpson diminue nettement l'immigration de travail : ses préférences sont réduites de 50 000 admissions. Le projet de loi Smith les laisse quant à lui inchangées, à l'exception de la préférence d'admission de travailleurs peu qualifiés, supprimée. Au final, les

deux textes se distinguent donc par les choix de répartition de la réduction de l'immigration permanente : cette réduction se fait essentiellement au détriment de l'immigration de regroupement familial dans le texte présenté à la Chambre des Représentants. Elle est davantage répartie vers l'immigration de diversité et de travail dans le texte Sénatorial.

En second lieu, l'immigration légale permanente est aussi restreinte par une restriction qualitative des critères d'admission. Trois modifications ont des effets majeurs sur le nombre et la composition de l'immigration légale. Premièrement, les projets de loi Smith et, dans une moindre mesure, Simpson, augmentent le seuil de revenus nécessaire pour sponsoriser un étranger au titre de regroupement familial. Fixé à 110% du seuil de pauvreté fédéral depuis l'IMMACT, il est désormais établi à 125% de cet indicateur par S 1664 et à 200% par HR 2202. Les deux textes demandent aussi l'achat d'une assurance santé pour l'admission de parents de citoyens. Deuxièmement, les deux textes rendent légalement contraignant l'*affidavit* de support financier demandé au sponsor d'étrangers au titre du regroupement familial. Troisièmement, le texte Sénatorial accroît les obligations et le coût supporté par un employeur sponsorisant l'admission d'un immigré de travail. Le paiement de frais de visas établis à 25% de la rémunération annuelle du travailleur étranger sponsorisé et la conditionnalité de la validité de son titre de séjour à son embauche continue par l'employeur sponsor pendant deux années.

En résumé, les deux projets proposent donc une réduction drastique du nombre d'immigrés légaux admis aux Etats-Unis. Cette fermeture, sans être d'une dimension comparable avec celle adoptée au cours des années 1920, aurait néanmoins nettement restreint et modifié les principes gouvernant l'admission de l'immigration légale hérités du régime de 1965. Les deux projets auraient donc en partie fermé la porte de devant du régime, tout en effectuant des choix différents dans sa répartition. Dans le texte présenté à la Chambre des Représentants, la préférence pour la réduction de l'immigration légale porte quasi-exclusivement sur les préférences d'immigration de regroupement familial. En revanche, la version du Sénat propose aussi une restriction drastique de l'immigration de travail : celle-ci est non seulement réduite numériquement de 50 000 visas annuels mais aussi rendue fiscalement plus coûteuse[83] (J. G. Gimpel et J. R. Edwards, 1998). Loin d'être anodine, il sera

[83] Cette spécificité du texte du Sénat peut être expliquée par la méfiance du Sénateur du Wyoming à l'égard de l'immigration de travail mais aussi, selon J. Gimpel et J. Edwards, par la volonté de la majorité Républicaine de rallier une partie des Sénateurs Démocrates, et en particulier le Sénateur E. Kennedy, dont l'expertise sur les questions d'immigration est reconnue parmi ses pairs Démocrates.

vu plus loin que cette différence de répartition de la diminution des admissions légales entre Sénat et Chambre des Représentants est un facteur majeur de l'échec de l'IIRIRA.

iii. une restriction des prestations sociales étendues à la totalité de la population étrangère. Les projets de loi Smith et Simpson restreignent considérablement les droits des étrangers à bénéficier des prestations publiques. A l'instar de la *proposition 187*, ils interdisent tout d'abord explicitement toute éligibilité de la population en résidence irrégulière sur le territoire américain à tout programme de prestations sociales[84]. Pour ce faire, ils requièrent la mise en place de systèmes de vérification du statut légal des demandeurs par les agences fédérales chargées de leur distribution. Ils permettent enfin aux Etats d'intégrer dans leurs législations ces deux mesures.

La réduction des droits aux prestations sociales envisagée par la réforme Smith-Simpson ne s'arrête cependant pas à la seule population en situation irrégulière. En effet, les deux textes suppriment l'accès aux prestations sociales[85] pour les étrangers admis au titre du regroupement familial. Cette abolition est obtenue par deux mesures : d'une part, la nature nouvellement contraignante[86] de l'*affidavit* de support financier demandé aux sponsors des immigrants et, d'autre part, l'augmentation du seuil de revenus exigible pour effectuer cet acte de sponsorisation[87]. De plus, les deux projets de loi étendent la clause d'expulsion des étrangers LPR pour « charge publique » à l'utilisation des principaux programmes de prestations sociales fédéraux pendant plus de douze mois lors des sept premières années d'admission[88]. Cette conjonction a donc pour effet de substituer, en cas de perte de revenus de

[84] Le terme utilisé dans les projets de loi est celui de « *public benefits* », qui ne fait cependant pas l'objet d'une définition, mais d'une liste de programmes non restrictive, et assortie de certaines exceptions (notamment les soins d'urgence). A l'inverse de la *proposition 187*, le terme de « *public benefits* » n'englobe pas les services publics rendus disponibles sur le territoire américain comme l'enseignement public.

[85] Correspondant aux prestations sociales à conditionnalité de revenus (*means-tested public benefits*). Selon le site du *State Department*, ces derniers incluent sans être limités aux programmes suivants : *Food Stamps*, *Social Security Income*, *Medicaid*, *Temporary Assistance for Needy Families* (Aid to Families with Dependent Children antérieurement à la réforme du système de sécurité sociale votée en 1996) et *State Child Health Insurance Program* (US Citizenship and Naturalization Services, 2009).

[86] Parmi les implications non développées de ce caractère légalement contraignant, l'immigré légal peut notamment poursuivre son sponsor si celui-ci ne respecte pas les conditions édictées par son attestation de support financier (A. Fragomen, 1997).

[87] Cet effet est distinct de celui étudié précédemment, d'une restriction apportée à l'admission sur le territoire américain. En effet, les revenus du sponsor lors de la procédure d'admission et équivalents à 125% ou 200% du seuil de pauvreté fédéral sont donc comptabilisés lors de la procédure d'établissement de droits à prestations sociales, et ce y compris en cas de variations ultérieures des revenus du sponsor. Hormis l'accès au statut de citoyen par la procédure de naturalisation, seul l'exercice d'une activité rémunérée de l'étranger LPR sur le territoire américain pendant dix années permet de supprimer la prise en compte de l'affidavit de support lors de l'établissement du droit à prestations.

[88] Cette interdiction s'applique aux programmes suivants : *Social Security Income*, *Assistance for Families with Dependent Children*, *Medicaid*, *Food Stamps*, *Cash Assistance*, *Housing Assistance*. Cette interdiction n'est pas applicables à quelques statuts d'immigration légale, parmi lesquels les réfugiés et demandeurs d'asile.

l'immigrant, le principe de solidarité familiale à celui de l'assistance publique pour la plupart des catégories d'étrangers admis légalement ou non sur le territoire américain.

Cet examen des trois axes de la réforme Smith-Simpson démontre que ce projet de réforme de la politique d'immigration s'inscrit bien au-delà d'une simple continuation du régime de 1965. En effet, les deux projets de loi témoignent d'une préférence pour une réduction de l'admission des étrangers illégaux et légaux, dans les deux acceptions de ce terme : ils réduisent tout d'abord les quantités numériques d'immigrants admissibles sur le territoire américain, à travers la réduction des quotas préférentiels. Ils diminuent aussi leur intégration au sein des mécanismes de solidarité entre membres de la société américaine, par la suppression de son droit d'accès aux prestations sociales publiques.

Ces deux propriétés du projet Républicain marquent donc autant d'évolutions majeures des principes assurant la régulation des admissions d'étrangers aux Etats-Unis. En effet, ils ferment non seulement les portes du régime mais accroissent aussi le degré de discrimination entre citoyens et Etats-Unis. Ces deux traits de la réforme Smith-Simpson sont donc en complète rupture avec l'évolution légale des conditions d'admission et de résidence des étrangers aux Etats-Unis depuis 1965, laquelle tendait plutôt vers une réduction du traitement discriminatoire opéré par l'Etat (C. Joppke, 1998). Ils permettent donc de parler de l'épisode de réforme de 1996 comme une crise des principes du régime d'immigration de 1965, plutôt que comme d'une crise de ses règles.

A contrario de ces conclusions concernant la réforme Smith-Simpson, le contenu de l'IIRIRA post-négociations législatives démontre que celle-ci constitue une réforme relativement mineure du régime d'immigration, pour au moins deux des trois axes ici analysés [*Cf.* Tableau 19]. En premier lieu, l'échec le plus flagrant de la tentative de réformer le régime d'immigration de 1965 concerne les restrictions apportées aux admissions légales d'immigrants. De fait, celles-ci sont abandonnées quasiment intégralement. L'IIRIRA laisse inchangés la définition et les quotas attribués aux préférences d'immigration. Elle restreint uniquement le seuil de revenus nécessaire pour sponsoriser l'immigration d'un étranger au titre du regroupement familial, désormais fixé à 125% du seuil de pauvreté fédéral, contre 110% auparavant.

L'échec de l'IIRIRA à fermer la porte de derrière de l'immigration en situation irrégulière est également confirmé, mais de manière moins apparente. En effet, cette loi augmente fortement les moyens de contrôle contre l'entrée clandestine de migrants : ce renforcement est opéré à la frontière des Etats-Unis par la lutte contre l'immigration

clandestine (le mur, le renforcement des effectifs de la police aux frontières) et frauduleuse (renforcement des contrôles et sanctions contre l'utilisation de documents frauduleux) (T. Espenshade, J. Baraka et G. Huber, 1997). Néanmoins, ce renforcement des contrôles se situe dans la continuation des plans de renforcement des contrôles de l'immigration illégale et n'est pas complété par la mise en place de moyens de contrôle effectifs sur le territoire. De fait, les initiatives de contrôles obligatoires sur le territoire par la mise en place de systèmes de détection des étrangers en situation irrégulière lors des procédures d'embauches ou d'accès aux prestations sociales et infrastructures publiques sont abandonnés, au profit de programmes expérimentaux basés sur une participation volontaire.

Tableau 19. Résumé du contenu du texte de loi final IIRIRA

Axes de réforme	Contenu initial réforme Smith-Simpson	Contenu final de la réforme IIRIRA
1. Admission géographique immigration légale	**Rupture avec les principes du régime**	**Pas de rupture avec les principes du régime**
quotas préférentiels	Fortement réduits	Abandonnée
critères d'admissibilité	Sélectivité du regroupement familial fortement accrue (revenus du sponsor)	Sélectivité faiblement accrue, très en deçà des propositions initiales du texte (seuil d'éligibilité du sponsor élevé à 125% du seuil de pauvreté)
2. Admission géographique immigration illégale	**Rupture avec les principes du régime**	**Pas de rupture avec les principes du régime**
Contrôles aux frontières et sanctions pénales	Accentués (réforme des règles du régime)	Accentués au-delà des propositions initiales du texte
Système de vérification des embauches	Programmes pilotes obligatoires suivies d'une généralisation	Symbolique : programme pilote sur la base du volontariat
3. Admission civique	**Rupture avec les principes du régime**	**Modifications majeures de certains principes du régime (décentralisation)**
Accès aux prestations sociales résidents étrangers illégaux	Exclusion fortement accentuée	Exclusion fortement accentuée mais applicabilité du texte en deçà des propositions initiales du texte
Accès aux prestations sociales résidents étrangers légaux	Exclusion fortement accentuée	Exclusion fortement accentuée bien que la gamme prohibée de prestations sociales à conditionnalité de ressource soit en deçà des propositions initiales du texte

Source : construction de l'auteur.

Au final, seul le troisième axe, c'est à dire la réduction de l'accès de la population étrangère aux prestations sociales, s'inscrit dans une certaine discontinuité avec les propriétés du régime d'immigration de 1965. Outre la confirmation de l'exclusion de la population étrangère en situation irrégulière du système de prestation sociale, le principal changement institué par cette loi réside dans l'exclusion de la population étrangère légale de la fourniture de la plupart des prestations sociales attribuées sur conditions de ressources, au moyen de l'*affidavit* de support financier du sponsor. Comme nous l'avons vu, cette modification de la procédure d'admission a pour effet de transférer une part du coût social lié à l'immigration.

Les dépenses sociales liées à l'immigration ne sont ainsi plus prises en charge collectivement, via la fiscalité. Elles sont désormais sous la responsabilité d'acteurs privés de la société civile américaine : familles, Eglises, associations caritatives et communautés.

Ce troisième axe de l'IIRIRA, cumulé au compromis de 1995 entre Démocrates et Républicains portant sur la réforme de l'assurance sociale, a aussi une influence majeure sur l'autorité à définir l'éligibilité des étrangers aux prestations sociales. Celle-ci est en effet partiellement décentralisée : comme le remarquent M. Fix et K. Tumlin, 1996 « *marque aussi un changement fondamental de l'acteur en charge de la politique* [d'intégration sociale et économiques des nouveaux arrivants], *de l'Etat fédéral vers les gouvernements locaux* » (M. Fix et K. Tumlin, 1997, p. 1.). Ironiquement, ce dernier aspect de la réforme IIRIRA a atténué le succès de 1996 obtenu par les partisans de restrictions de l'éligibilité des étrangers[89], par la prise en charge de certains programmes sociaux par les gouvernements Etatiques. Au final, l'IIRIRA a accru le rôle des Etats et autorités locales dans la régulation de l'immigration[90], mais ne correspond pas à la fermeture du régime d'immigration que la conjoncture et les intentions initiales des législateurs l'auraient pu amener à être.

2.1.2. Le rôle de la coalition famille et business dans le démembrement de la réforme Smith-Simpson

Les négociations législatives sur l'IIRIRA pourraient, au premier abord, laisser à penser que le texte voté est fortement consensuel. La faible durée d'examen de cette réforme est un premier argument en faveur de cette affirmation. En effet, en comparaison des autres réformes de l'immigration adoptées aux Etats-Unis, le débat législatif sur l'IIRIRA est relativement court : l'introduction du projet de loi au Congrès et son adoption par le gouvernement américain sont espacés d'à peine une année. La marge de votes en faveur du texte est un second argument en faveur d'un fort degré de consensus parmi les membres du Congrès pour adopter l'IIRIRA. Chacune des deux branches du pouvoir législatif a adopté les textes de loi présentés à une très large majorité. Cela est vrai en Chambre des Représentants, dans laquelle plus de trois élus sur quatre ont voté en faveur du texte de loi Smith. Cela est

[89] L'exclusion de la population étrangère hors des dispositifs de sécurité sociale est aussi permis légalement par l'adoption du *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* de 1996. Les aménagements apportés à cette loi en 1997 rétablissent les droits de certains étrangers légalement présents sur le territoire américain (handicapés et personnes âgées admises avant 1996) aux programmes SSI et Medicaid (M. Fix et K. Tumlin, 1997).

[90] Il existe de fait une piste de recherche sur les évolutions du régime d'immigration en termes de répartition des compétences en matière de gestion de l'immigration entre Etat fédéral et autorités locales. L'IIRIRA a ouvert dans ce domaine des possibilités légales que plusieurs Etats explorent en raison de la continuation des échecs de réforme à l'échelle fédérale. Cette piste reste cependant au stade de conjecture, car notre travail l'a insuffisamment explorée.

aussi vrai au Sénat, dont les membres ont adopté à une quasi-unanimité la version proposée par Simpson.

Cette apparence masque cependant un véritable démembrement des deux textes de loi, qui est révélé par un examen plus poussé du processus législatif. Pour faciliter la perception de ce fait, la procédure d'adoption de la réforme Smith-Simpson peut être subdivisée en cinq étapes [*Cf.* Encadré 5] :

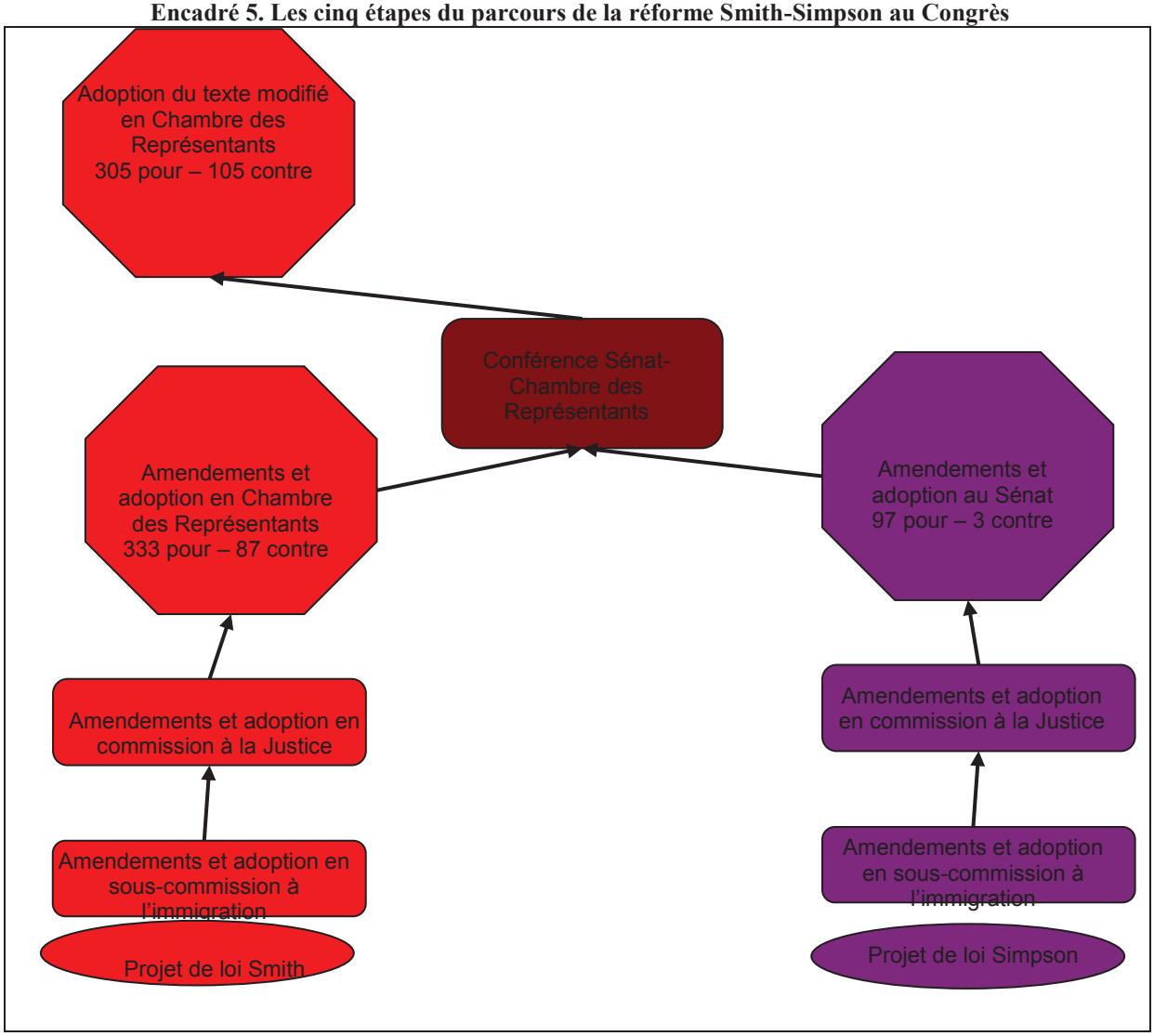
- Dès les premiers mois de la législature du 104ème Congrès, HR 2202 et S 1664 sont rédigés puis présentés et adoptés[91] en sous-commission parlementaire à l'immigration (*1*).
- Ils font ensuite l'objet de négociations dans chacune des commissions législatives dont ces textes relèvent de la juridiction de législation, en l'occurrence la commission à la Justice (*2*).
- Chaque texte fait l'objet d'un examen parlementaire dans les deux branches du Congrès (*3*).
- Comme d'habitude en cas de différences entre les deux textes, une conférence d'un nombre restreint de Représentants et de Sénateurs des deux bords se réunissent en conférence mi-septembre 1996, afin d'arbitrer en faveur de l'une ou l'autre des versions proposées (4).
- Dans le cas de l'IIRIRA, l'arbitrage eu lieu uniquement en direction du texte proposé par le Sénat. La Chambre des Représentants se réunit donc à nouveau 25 septembre 1996 pour adopter le texte. Celui-ci est alors soumis à la présidence et transcrit en loi dans les jours suivants (5).

Chacune de ces étapes se caractérise par l'abandon d'une ou plusieurs dispositions majeures du texte. Comme le note C. Joppke, elles transforment le texte de « *tremblement de terre de la politique d'immigration en une légère secousse* » (C. Joppke, 1998, p. 280.). Le premier échec significatif de la réforme Smith-Simpson des quotas d'immigration est rencontré dès la seconde étape des négociations législatives. En effet, la commission à la Justice du Sénat, qui contrôle la production de sa sous-commission à l'immigration, est

[91] HR 2202 et S 1664 sont respectivement transmis aux commissions parlementaires à la Justice les 4 août et 3 novembre 1995. A l'instar de la sous-section précédente, nous nous sommes aussi fortement inspirés dans notre analyse des négociations législatives des informations (procès verbaux, historique des projets de loi) disponibles sur Thomas, des notes de recherche préparées par les services de recherche du Congrès (Congressional Research Services, 1995a) (Congressional Research Services, 1995b) et de (J. Gimpel et J. Edwards, 1998).

traversée par des dissensions quant à la nécessité de réduire l'immigration légale. Alan Simpson rencontre l'opposition ferme de deux Sénateurs Républicains : S. Abraham et M. DeWine, considérés comme les deux principaux interlocuteurs de la coalition famille et business (J. Gimpel et J. Edwards, 1999). Après plusieurs semaines de débat sur l'opportunité de réformer les quotas préférentiels, les membres de la commission adoptent en mars 1996 la position de S. Abraham. L'amendement proposé par ce Sénateur a pour effet de scinder en deux le projet de loi Simpson. Son contenu en matière de réforme des quotas préférentiels est alors transféré dans un nouveau texte de loi, S.1665, ce qui *de facto* constitue un abandon de cette disposition par la commission parlementaire.

Encadré 5. Les cinq étapes du parcours de la réforme Smith-Simpson au Congrès



Source : construction de l'auteur.

Ce premier échec est rapidement suivi d'un échec semblable du projet de loi Smith à la Chambre des Représentants. A l'instar du Sénat, l'opposition à la réforme du système des quotas préférentiels est forte et bipartisane en commission parlementaire lors de son examen

d'octobre 1995 à mars 1996 : plusieurs amendements visant à abolir la réforme des quotas d'immigration sont rejetés, mais de justesse[92]. Cette opposition s'intensifie lors du débat sur le projet de loi en Chambre des Représentants [*Cf.* Annexe 6 p. 284. pour un relevé des amendements proposés en Chambre des Représentants]. Un amendement, déposé par le représentant Républicain Chrysler pour scinder la réforme des quotas d'immigration dans un texte séparé, est ainsi adopté par 238 voix contre 183[93]. De même qu'au Sénat, ce vote a pour effet de mettre définitivement de coté toute réforme des quotas d'immigration légale.

L'abandon de la réforme de la porte de derrière du régime d'immigration est tout aussi rapide. En effet, le projet de système de vérification des embauches, fortement critiqué par les associations d'employeurs, suscite une forte controverse dès son examen en commission du Sénat. Celle-ci vote à une large majorité un amendement supprimant le caractère obligatoire du programme pour les employeurs de trois salariés et moins (Committee on the Judiciary - US Senate 1996, Section V). Cette opposition conduit L. Smith à rendre la participation au programme volontaire, afin de désamorcer pré-emptivement l'opposition des lobbys entrepreneuriaux et des organisations de protection des libertés civiles (J. Gimpel et J. Edwards, 1999). L'échec à une large majorité (331 voix) de l'amendement n°970 déposé par S. Chabot en séance plénière afin de restaurer le caractère obligatoire du programme démontre le caractère peu consensuel de cette mesure.

L'abandon de ce programme de vérification des embauches est accompli lors de l'étape de la conférence entre Chambre des Représentants et Sénat. A ce stade final des négociations législatives, toute mesure contraignante de contrôle du statut légal des individus embauchés par les employeurs américains est ainsi supprimée. La réforme IIRIRA met donc en place un programme expérimental pilote *E-Verify*, aujourd'hui testé dans certains Etats. Sa participation sur la base du volontariat et les nombreuses erreurs et imprécisions contenues dans ses bases de données expliquent qu'il soit communément considéré comme un instrument inefficace de lutte contre l'immigration clandestine[94]. L'IIRIRA accroît les moyens de contrôle à la frontière et les sanctions applicables contre les étrangers en situation irrégulière. En 1996, les Etats-Unis poursuivent donc leur stratégie de mise en place

[92] Un amendement de Jackson-Lee qui aurait aboli cette disposition est ainsi rejeté à une voix près, par 16 votes contre 16.

[93] Au moment de l'examen du projet de loi, la Chambre des Représentants est composée de 235 Républicains et de 200 Démocrates (dont un assimilé Démocrate).

[94] P. Martin et M Miller rapportent par exemple qu'il « *n'y a pas eu d'évaluation systématique des programmes pilotes de vérification des embauches, mais que les évaluations par enquêtes journalistiques ont pour la plupart été négatives* » (P. Martin et M. Miller 1999, p. 36.). Selon le GAO, cette absence d'efficacité s'explique par les erreurs et la relative possibilité de frauder le programme (General Accounting Office, 1999).

d'obstacles symboliques au franchissement de la porte de derrière par les migrations clandestines, mais continuent de tolérer l'utilisation intensive de cette main-d'œuvre dans de nombreux secteurs de leur économie.

Seul l'axe de la réforme en matière de restriction de l'éligibilité des étrangers aux prestations sociales échappe, partiellement, à ce démembrement de la réforme Smith-Simpson. Il est même initialement renforcé par les négociations législatives en Chambre des représentants. Cette observation est notamment démontrée par plusieurs propositions de la *Task Force on Immigration*, incorporées dans le projet de loi Smith. Au cours de l'examen du texte en commission puis lors des débats parlementaires, les membres de la *Task Force* font voter plusieurs amendements accroissant l'exclusion des étrangers/et ou les compétences des Etats[95]. En particulier, cette préférence de la Chambre des Représentants est attestée par l'adoption de l'amendement Gallegly. Cet amendement, proposé par le président californien de la *Task Force*, contourne le verdict d'anti-constitutionalité de la *proposition 187* rendu par la cour Suprême. Il permet donc aux Etats de supprimer l'accès des enfants d'immigrés en situation irrégulière aux infrastructures éducatives financées publiquement.

Néanmoins, ce renforcement initial des restrictions à l'éligibilité des étrangers aux prestations sociales, uniquement observé en Chambre des Représentants, est annulé lors de l'harmonisation des textes de loi Smith et Simpson. En effet, deux principales différences en matière de droits sociaux des étrangers existent entre les deux textes lors de cette étape : l'amendement *Gallegly* et le niveau du seuil de revenu pour immigrer aux Etats-Unis (125% ou 200% du seuil de pauvreté). L'une et l'autre sont résolues au bénéfice des préférences moins restrictives du Sénat, avec l'appui de la Maison Blanche[96]. La possibilité de supprimer l'accès à l'éducation publique pour les enfants d'immigrés en situation irrégulière est ainsi supprimée. Le principe d'une augmentation du seuil de revenu nécessaire pour sponsoriser l'admission d'un étranger est conservé : fixé à 200% du seuil de pauvreté dans le cas général (140% pour les conjoints et enfants mineurs), l'IIRIRA adopte néanmoins une disposition

[95] Parmi lesquelles figurent notamment l'établissement d'un remboursement par l'Etat fédéral des prestations de soins d'urgence fournies par les infrastructures de santé Etatiques ou encore restrictions de l'accès des mineurs sous l'autorité parentale d'étrangers illégalement présents sur le territoire américain.

[96] Les Républicains majoritaires au Congrès sont en effet confrontés à la nécessité d'éviter un veto de la présidence Clinton. Cette dernière, relativement en retrait des négociations législatives, adopte une attitude beaucoup plus hostile à l'égard de la réforme Smith-Simpson au fur et à mesure que la contestation contre ce texte grandit dans la société civile. La présidence Démocrate est à l'origine notamment de l'abolition des restrictions des admissions légales d'immigration via la conditionnalité de revenu. Ces préférences de l'exécutif n'ont pas été constantes et surviennent très tardivement dans le processus de démembrement du projet de loi par le Congrès. Elles ne peuvent donc pas être considérées comme son origine, mais plutôt comme l'un des symptômes de l'influence des associations ethniques sur les élus Démocrates.

prévoyant la possibilité d'un second sponsor pour les situations ou le revenu sponsor principal atteint au moins 125% de ce seuil.

L'analyse du processus législatif révèle aussi que ce démembrement étudié est causé par l'activisme d'une variété de lobbys. Le *New York Times* notait ainsi en automne 1995 l'apparition d'une « *alliance surprenante composée d'industriels des hautes technologies, de leaders religieux, de fondations conservatrices, d'organisations de protection des libertés individuelles et de petites organisations d'activistes des communautés immigrées* » unies par leur refus de l'IIRIRA (M. Purdy, 1995, p. 45.). Comme cette citation l'indique, les acteurs mobilisés contre ce projet de loi constituent un ensemble assez hétéroclite que ce travail de recherche n'a pas pour prétention de recenser exhaustivement. L'analyse ici faite de cette activité présente tout d'abord la composition et les activités du principal acteur responsable de l'échec de l'IIRIRA : la coalition famille et business.

Conformément à la présentation effectuée en chapitre 1, la coalition famille et business est constituée en 1996 tout d'abord par une série d'acteurs représentant les familles et les communautés immigrées aux Etats-Unis. Particulièrement actifs en 1995/96[97], ces groupes ont reproché au projet Smith-Simpson non seulement la discrimination légale proposée dans l'éligibilité aux prestations sociales, mais aussi de « *susciter un climat de suspicion à l'égard de tout individu dont l'accent ou l'apparence peut apparaitre étrangère* […] *sans être efficaces contre l'immigration illégale* », comme le remarquait le vice-président du *National Council of la Raza* (C. Kamasaki in (R. Pear, 1995)). Peut-être en raison de leurs spécificités culturelles, les minorités asiatiques ont protesté contre la suppression des possibilités de sponsorisation des membres familiaux de lien non immédiat (S. Holmes, 1996a). Au delà des communautés ethniques, l'opposition à la restriction du regroupement familial rencontre cependant en 1995/96 aussi un écho dans d'autres organisations sensibles à la préservation de l'unité des cellules familiales. Le conseil des évêques catholiques américains, historiquement proche des communautés immigrées, prend officiellement position contre l'IRIIRA (Agenzia Fides, 2009). Le pape relaie lui-même cette position à l'occasion d'une visite officielle aux Etats-Unis[98].

[97] Notamment avec l'organisation de la « marche pour les droits des latinos et des immigrants » le 12 octobre 1996, c'est-à-dire après le premier vote du texte par la Chambre des Représentants (S. Holmes, 1996).

[98] Lors de cette visite, Jean Paul II s'exprime par les termes suivants : « *un monument internationalement connu* [la Statue de la Liberté] *se trouve près des côtes du New Jersey, symbolisant la tradition américaine d'accueil des étrangers.* […] *L'Amérique d'aujourd'hui serait elle en train de devenir moins sensible, moins protectrice à l'égard du pauvre, du faible, de l'étranger, du nécessiteux ? Elle ne le doit pas ! Aujourd'hui, comme*

Ces organisations partagent en commun une sensibilité particulière à l'unité géographique des cellules familiales, qui les conduit à exprimer deux préférences. En premier lieu, elles sont favorables à la préservation des quotas d'immigration de regroupement familial. Elles sont donc tout particulièrement opposées à la réduction des quotas d'immigration prévue par les projets de loi Smith et Simpson. En second lieu, elles sont défavorables à la restriction des prestations sociales pour la population étrangère, au moins dans sa composante légale. Elles sont avant tout des alliés traditionnels du parti Démocrate mais elles ont néanmoins un impact sur le parti Républicain, en particulier sur sa frange conservatrice sociale représentée au Sénat par M. deWine (J. Gimpel et J. Edwards, 1998). Lors du débat sur l'IIRIRA, cette influence est démultipliée par leur alliance avec une seconde catégorie de lobbys aux préférences partiellement distinctes, mais traditionnellement bien relayée au sein du parti Républicain : les associations d'employeurs et d'industriels américains.

La mobilisation des employeurs a été particulièrement remarquée à l'occasion de la réforme de 1996. Interrogé par le *New York Times*, un lobbyiste remarquait ainsi que « *quand les législateurs pensaient au sujet de l'immigration, ils pensaient typiquement à la possibilité que l'Alliance Polonaise-Américaine vienne frapper à leur porte. Ils n'avaient jamais eu l'idée que les milieux d'affaires puissent s'intéresser à l'immigration* » (M. Fragonen *in* (M. Purdy, 1995, p. A46.)). Bien qu'elle sous-estime l'ampleur historique du rôle des employeurs dans la définition de la politique d'immigration américaine, cette remarque met en évidence que la mobilisation des employeurs lors de l'IIRIRA est, comme plusieurs sources de l'époque l'indiquent, peu anticipée par les législateurs lors de l'IIRIRA. Cette mobilisation se distingue des épisodes antérieurs de réforme de l'immigration par deux aspects : elle réunit une vaste gamme de secteurs aux préférences en faveur de la préservation de l'ouverture des Etats-Unis à l'immigration. Elle atteint un haut degré de collaboration avec les autres acteurs opposés à la réforme IIRIRA[99].

En premier lieu, on observe un élargissement de la palette de secteurs investis dans les négociations sur l'IIRIRA. La coalition des employeurs incluait essentiellement les secteurs « traditionnels » d'activité de la population immigrée (en particulier l'agriculture). L'IIRIRA

antérieurement, les Etats-Unis doivent rester une société hospitalière, une culture accueillante » (Jean Paul II, 1995).

[99] On remarquera par exemple la publication d'un texte fermement opposé à la mise en place d'un système de vérification des embauches, signé par des organisations aussi diverses que des associations de minorités ethniques comme le *Mexican American Legal Defense and Education Fund*, industrielles (la *National Association of Manufacturers*) et plusieurs *think tanks* libertariens (*Cato Institute*, *American Enterprise Institute*) (J. J. Miller et Moore 1995).

se caractérise par une forte activité de lobbying par des organisations généralistes (*National Associations of Manufacturers*, *United States Chamber of Commerce*) et de nouveaux secteurs, en particulier ceux intensifs en travail qualifié (*high-tech*, informatique, finance). Cet élargissement de la gamme d'employeurs participant au débat sur l'immigration a deux effets. Tout d'abord, il modifie partiellement les préférences patronales : alors que cet acteur s'opposait en priorité à la fermeture de la porte de derrière du régime d'immigration, il renforce lors de l'IIRIRA ses positions en faveur de la préservation de la porte de devant. De plus, cet élargissement augmente la diversité des élus sur lesquels les milieux patronaux sont susceptibles d'exercer leur influence au delà des Etats et circonscriptions rurales. Il sera vu plus loin que l'échec de l'IIRIRA s'explique en partie par la capacité de la coalition à influencer les législateurs Républicains élus dans des circonscriptions urbaines, dont l'économie est fortement intensive en travail qualifié.

En second lieu, les milieux industriels et patronaux recherchent en 1996 à collaborer avec les autres acteurs opposés à l'IIRIRA beaucoup plus activement que par le passé. A cet égard, J. Gimpel et J. Edwards rapportent que les lobbyistes spécialisés sur l'immigration de ses organisations conçoivent beaucoup plus collectivement leurs positions et préférences (J. Gimpel et J. Edwards, 1998). Pour cela, les associations d'employeurs collaborent à la mise en place de coalitions formellement institutionnalisées telles que le *National Immigration Forum*. Cette émergence de stratégies coopératives devient un paramètre majeur de l'économie politique de la politique d'immigration. L'exploitation par les législateurs partisans de la réforme des différences de préférences des deux pôles de la coalition est rendu plus difficile. Ce fait permet, par exemple, de comprendre l'incapacité des partisans de l'IIRIRA de concilier les milieux entrepreneuriaux à la réforme des quotas d'immigration légale par abandon des mesures diminuant l'immigration de travail.

Résumé section 2.1.

Au cours de cette analyse du processus de démembrement de la réforme IIRIRA, il a été tout d'abord montré que la réforme initiale Smith-Simpson propose une rupture majeure avec le régime d'immigration existant aux Etats-Unis depuis 1965. Ce projet propose un déplacement du contrôle des étrangers en situation irrégulière des frontières vers le territoire américain, une diminution numérique de l'immigration légale au détriment du regroupement familial, et son exclusion des dispositifs de protection sociale publique. Néanmoins, le contenu final de l'IIRIRA est très en deçà de ces ambitions : une coalition de groupes d'intérêts représentatifs des communautés ethniques et des employeurs américains parvient à faire abolir les restrictions proposées aux admissions d'immigration légale et les nouveaux contrôles contre l'embauche de main-d'œuvre illégale. Seuls les renforcements des contrôles aux frontières et l'exclusion des étrangers des prestations sociales sont conservés.

2.2. Le rôle des groupes d'intérêts dans la formation d'une coalition bipartisane opposée à la fermeture des portes de devant et de derrière du régime d'immigration

La section précédente a démontré que la rupture avec le régime d'immigration, envisagée en 1996, n'a pas eu lieu en raison des pressions d'une coalition de groupes d'intérêts, représentant principalement deux segments de la société civile américaine : les communautés ethniques et les milieux patronaux. Pour mettre en évidence les facteurs explicatifs du succès de cette opposition, nous mobilisons une analyse de certains votes considérés stratégiques : ces derniers montrent que l'échec de la réforme s'explique par la capacité de la coalition mentionnée à exploiter l'hétérogénéité des préférences des élus Républicains.

Nous appliquons tout d'abord cette méthodologie au cas de l'abandon de la réforme des quotas préférentiels d'immigration légale pour mettre en évidence un phénomène de « défection » d'une minorité stratégique d'élus Républicains (*2.2.1.*). La persistance d'une réduction de l'accès des étrangers aux prestations sociales est due à la plus grande cohérence des préférences Républicaines sur cet axe. Cet axe de la réforme est le principal facteur de polarisation du Congrès et est cohérent avec une caractérisation nativiste des préférences pour une fermeture du régime d'immigration (*2.2.2.*).

2.2.1. Les déterminants de la formation d'une coalition bipartisane d'élus opposés à la réduction des quotas d'immigration légale

La stratégie de la coalition famille et business se concentre en premier lieu sur les réductions prévues des quotas d'immigration permanente. En effet, ces dernières impactent négativement les intérêts des deux pôles de la coalition. Trois hypothèses peuvent rendre compte de la sensibilité des élus à ses demandes de *statu quo* : leur appartenance au parti Démocrate, leur origine d'un Etat du nord-est des Etats-Unis et l'importance de ces lobbys comme base électorale et/ou source de financements politiques (i.). Les résultats obtenus par une analyse comparative de ces déterminants sur les votes de deux amendements en Chambre des Représentants confirment que ces hypothèses sont appropriées pour rendre compte de l'abandon de la réforme (ii.).

(i). Les trois hypothèses explicatives de l'abandon de la réduction des quotas d'immigration légale. L'échec de la réduction des admissions légales d'immigrants repose sur une coalition dépassant les clivages partisans. Ce fait est clairement démontré par l'étude des votes sur les amendements Spencer et Chrysler, dont l'effet est de supprimer cet axe de la

réforme [*Cf.* Tableau 20]. Ces deux amendements sont, avant tout, soutenus par la minorité Démocrate. Celle-ci vote en leur faveur à 86% en Chambre des Représentants et à 75% au Sénat. Néanmoins, le soutien d'une partie des Républicains a été déterminant dans leur adoption. Une fraction déterminante de ces élus s'est exprimée pour les amendements (60% au Sénat et 33% en Chambre des Représentants). Cette division interne au parti Républicain a aussi eu un rôle non quantifiable par l'examen des votes, mais néanmoins déterminant. Une majorité Républicaine unie aurait été en mesure de contrer procéduralement le dépôt d'un amendement allant contre ses préférences.

Tableau 20. Les votes des amendements Abraham et Chrysler, 14 et 21 mars 1996

	Amendement Abraham (Sénat)		**Amendement Chrysler (H.R.)**	
	Oui	Non	Oui	Non
Républicains	6	4	75	158
Démocrates	6	2	163	25
Total	12	6	238	183

Source : d'après (Committee on the Judiciary - US Senate, 1996, Section V) pour l'amendement Abraham et (Congressional Record, 1996) pour l'amendement Chrysler.

Comment expliquer ce ralliement d'une part des élus Républicains en faveur du *statu quo* en matière de quotas d'immigration légale ? P. Weil propose une interprétation régionale de la ligne de clivage observée. Selon cet auteur, l'échec du projet de loi Simpson est causé par une division géographique entre d'une part, des Etats à forte proportion de population étrangère en résidence illégale favorables à une réduction globale de l'immigration et, d'autre part, les autres Etats, peu concernés par cette problématique et donc réceptifs aux arguments en faveur d'un *statu quo* (P. Weil, 1996). Cette variable est certainement pertinente pour caractériser certains comportements individuels de Sénateurs, comme celui de D. Feinstein, Sénatrice de Californie et l'une des rares Démocrates ayant voté en faveur d'une réduction numérique de l'immigration légale. Néanmoins, l'examen du vote n'est pas vraiment en faveur de cette hypothèse. Tout d'abord, l'analyse des votes sur l'amendement Abraham au Sénat n'indique pas que la géographie soit une variable structurante des votes [*Cf.* Annexe 7 p. 286.]. L'observation de P. Weil à propos de cet amendement ne permet pas non plus de rendre compte de manière exhaustive des déterminants des préférences au Sénat, en raison du lieu de son vote (commission parlementaire). La taille de l'échantillon (18 votants) est d'ailleurs trop limitée pour mener une analyse poussée des préférences de cette branche du pouvoir législatif à partir de l'amendement Abraham.

L'analyse de l'amendement Chrysler est beaucoup plus pertinente pour comprendre la nature de la coalition de législateurs opposés à la réduction de l'immigration légale. En effet, son vote révèle les préférences en matière de quotas d'immigration légale de la quasi-totalité

(421/435) de la Chambre des Représentants. Pour délimiter les lignes de clivage, une analyse approfondie des déterminants des préférences des législateurs a été menée. Elle consiste à tester trois hypothèses explicatives de la formation d'une coalition d'élus favorables à l'abandon de la réduction des quotas d'immigration légale.

La première de ces hypothèses porte sur le rôle de l'affiliation de parti des élus. En effet, notre travail de recherche suggère que la première ligne de clivage observée à l'occasion du vote sur l'amendement Chrysler devrait être de nature partisane. Comme nous l'avons montré, l'opposition à l'immigration légale émane en priorité des élus du parti Républicain, notamment en raison de leur perception d'un coût fiscal élevé de l'immigration. De plus, l'adoption de l'amendement Chrysler est le fait d'une coalition réunissant en majorité des législateurs Démocrates. Ces derniers sont rejoints par une minorité d'environ un tiers du total des élus Républicains. Ce groupe rallié aux préférences de maintien des quotas d'immigration légale est certes significatif, mais néanmoins minoritaire au sein de son propre parti. En conséquence, la première variable rendant compte du vote devrait être l'affiliation de parti des élus, ici capturée par la variable *Republican* [*Cf.* Tableau 21 pour la définition des variables explicatives mentionnées dans les prochains paragraphes].

En deuxième lieu, cette ligne de clivage devrait partiellement se doubler d'une fracture géographique entre nord-est des Etats-Unis d'une part ; son sud et ses Etats frontaliers avec le Mexique d'autre part. En effet, les Etats de « Nouvelle Angleterre » sont souvent caractérisés comme culturellement plus libéraux que le reste du pays et traditionnellement hospitaliers à l'égard de l'immigration. Les élus issus de cette région sont donc susceptibles d'être plus opposés que les autres à une fermeture significative des Etats-Unis. La variable *New England districts*, capturant cette origine, devrait donc être reliée positivement au vote en faveur de l'amendement Chrysler. En revanche, cette relation devrait être négative avec la variable *Southern State districts* capturant l'origine d'un Etat du sud. La culture politique de cette région est traditionnellement considérée comme plus opposée à des niveaux élevés d'immigration légale que le reste du pays. De plus, ses élus forment le cœur de la nouvelle majorité conservatrice au pouvoir depuis 1994, préoccupée par le coût fiscal de l'immigration. Nous testons également la possibilité d'une préférence similaire des Etats frontaliers avec le Mexique (variable *Border State districts*). Cette région correspond au point de contagion du mouvement nativiste dans le milieu des années 1990 contre l'immigration en situation irrégulière. On peut faire l'hypothèse de préférences similaires en matière d'immigration légale et donc d'une propension plus élevée de ses élus à voter contre l'amendement Chrysler.

En troisième lieu, la proximité des élus avec les acteurs (communautés ethniques et employeurs) constituant la coalition en faveur de l'abandon de la réforme des quotas d'immigration légale devrait être un facteur de vote en faveur de l'amendement Chrysler. Nous incluons donc dans notre analyse cinq variables permettant de rendre compte de la proximité d'un élu avec le pôle famille de cette coalition. La première, *Foreign-born constituents*, rend compte de la proportion de la population de la circonscription d'origine immigrée : le projet Smith-Simpson affecte en priorité les critères d'admission et conditions de résidence de cette population. Il est donc logique que les élus issus de circonscriptions à forte population immigrée votent contre les réductions prévues des quotas d'immigration.

De plus, il a été démontré que le projet de loi Smith-Simpson participe d'une idéologie désignant les minorités ethniques comme causes d'externalités négatives pour la nation américaine, notamment en matière fiscale. Ce texte a aussi rencontré une très forte opposition de la part des associations représentant les minorités ethniques aux Etats-Unis. En ce sens, nous testons la possibilité que la proximité d'un législateur avec ces associations soit un facteur en faveur du vote de l'amendement Chrysler. Un indicateur de cette proximité est la proportion de minorités ethniques dans la population totale de la circonscription d'origine du législateur. Cette proportion est capturée par les trois variables *Afro American constituents*, *Hispanic constituents* et *Asian American constituents* pour chacune des minorités ethniques du même nom.

Nous avons, de plus, montré que les stéréotypes formés à propos des minorités ethniques et les préférences de niveau d'immigration dépendent étroitement du niveau d'éducation. Une forte proportion d'individus ayant obtenu un diplôme universitaire parmi la population d'une circonscription (variable *Bachelor constituents*) devrait donc être associée à une probabilité plus élevée d'un vote de son élu en faveur de l'amendement Chrysler. Enfin, une cinquième variable, *African American representative*, rendant compte de l'appartenance de l'élu à la minorité afro-américaine a deux objectifs : mesurer l'effet de proximité ici indiqué et rendre compte de la composition ethnique spécifique de certaines circonscriptions du sud des Etats-Unis les rendant dissemblables du reste de cette région.

La mesure de la proximité des élus avec l'autre pôle de la coalition famille et business, les lobbys d'employeurs, est plus complexe à mettre en œuvre. En l'absence de mesure adéquate des la composition sectorielle des circonscriptions électorales américaines, elle est ici mesurée par la proportion des financements politiques de l'élu provenant d'un *political action committee* (PAC) catégorisé par le *Center for Responsive Politics* comme émanant

d'une entreprise ou d'une association industrielle[100]. Cet indicateur (*Corporate PAC*) est certes trop agrégé pour rendre compte de la proximité d'un élu avec les associations d'un secteur économique particulier. Il est cependant utilisé par plusieurs contributions de la littérature sur l'économie politique de l'immigration. Faute d'un meilleur indicateur, il est également repris dans cette analyse. En raison de l'émergence du troisième pôle syndical de la coalition en cours au moment du vote, nous avons enfin inclus une onzième variable explicative : *Labor PAC*, indicatrice de la part des financements PAC d'un élu de provenance syndicale.

Tableau 21. Définition, source et interprétation des variables utilisées dans l'analyse du vote Chrysler

Nom variable	définition	source	Clivage mesuré
Chrysler	1=vote pour l'amendement 0= vote contre l'amendement	Bibliothèque du Congrès	Non applicable (variable expliquée)
Republican	1=affiliation Républicaine 0=affiliation Démocrate ou indépendante		Partisane
Southern States districts	1=provenance d'un Etat du Sud 0=autres provenances		régionale
New England districts	1=provenance d'un Etat de Nouvelle Angleterre 0=autres provenances		Régionale
Border States districts	1=provenance d'un Etat frontalier avec le Mexique 0=autres provenances		Régionale
African American representative	1=élu d'ethnie afro-américaine 0=élue d'autre ethnie		Régionale/pôle ethnique de la coalition
Foreign-born constituents	% de population d'origine étrangère dans la population totale de la circonscription	Bureau du Recensement	pôle ethnique de la coalition
Afro American constituents	% de population d'ethnies afro-américaines dans la population totale de la circonscription		pôle ethnique de la coalition
Asian American constituents	% de population d'ethnies asiatiques dans la population totale de la circonscription		pôle ethnique de la coalition
Hispanic constituents	% population d'ethnies hispaniques dans la population totale de la circonscription		pôle ethnique de la coalition
Bachelor constituents	% population disposant d'un diplôme *Bachelor* et plus dans la population totale de la circonscription		Pôle ethnique de la coalition
Labor PAC	% financement d'organisations syndicales dans la totalité des financements de *political action committees* reçus par l'élu	*Center for Responsive Politics*	Pôle syndical de la coalition
Corporate PAC	% financement d'organisations syndicales dans la totalité des financements de political action committees reçus par l'élu		Pôle employeur de la coalition

Pour mener notre analyse, nous avons eu recours à une forme particulière d'équation de régression, dite logistique (*logit*). Ce choix s'explique par deux raisons. En premier lieu, la variable *Chrysler*, dont nous analysons les déterminants, prend une forme dichotomique (1 = vote favorable et 0 = vote défavorable). Elle rend donc impropre l'application d'un modèle de régression linéaire traditionnel, en raison de la non-vérification de ses hypothèses de

[100] Ces données n'étant pas disponibles pour certains membres du 104ème Congrès, nous les avons reconstituées à partir des rapports rendus publics par la *Federal Election Commission* (ces données sont plus longues à extraire mais leur contenu est identique à celles du *Center for Responsive Politics*).

validité[101]. Cette propriété restreint donc notre choix aux seuls modèles de régression *logit* et *probit*. Nous avons privilégié la première car elle est la plus fréquemment utilisée dans la littérature sur l'analyse sur les déterminants de vote (J. Gimpel et J. Edwards, 1998) (J. Gonzalez et N. Kamdar, 2000) (J. Fetzer, 2006) (G. Facchini et M. F. Steinhardt, 2011). Elle permet donc une comparaison plus aisée des résultats que nous obtenons.

L'équation de régression logistique utilisée dans ce travail est donnée par la formule ci-dessous, ou Y est la variable dépendante du vote des législateurs et X=(X1 ; X2 ; […] ; Xj) est l'ensemble des variables explicatives mentionnées dans les paragraphes précédents. La lecture des coefficients associés aux variables peut se faire en termes de probabilités relatives (rapports de cotes ou *odd ratios*). En raison de l'utilisation simultanée de variables explicatives discrètes et continues, nous avons jugé préférable de conserver les coefficients de régression pour présenter nos résultats tout en incluant en annexe les effets marginaux de chacune de nos variables explicatives.

$$\frac{p(X/Y=1)}{P(X/Y=0)} = \frac{e^{\beta_0+\beta_1 x_1+\beta_2 x_2+\beta_3 x_3+[\dots]+\beta_j x_n}}{1+e^{\beta_0+\beta_1 x_1+\beta_2 x_2+\beta_3 x_3+[\dots]+\beta_j x_n}}$$

ii. une capture des canaux rendant sensibles les élus du Congrès à l'influence de la coalition famille et business en matière de statu quo de l'immigration légale. De façon générale, les résultats de notre équation de régression sont en faveur de l'adéquation de ces variables explicatives avec nos observations [*Cf.* Tableau 22]. La part expliquée de la variance de nos observations est plutôt bonne. A cet égard, le R^2 traditionnellement utilisé pour la mesurer est un indicateur non directement applicable dans le cas d'une régression logistique. Sa reconstitution (ici le pseudo R^2 de Nagelerke) donne des indications très conservatrices. Le seuil obtenu dans cette étude est cependant plutôt satisfaisant (0,49) : notre modèle explique près de 50% de la variance des votes en plus par rapport au modèle « par défaut »[102] (*modèle null*). De même, l'équation de régression ici utilisée donne un pourcentage de prédictions justes (78%) en forte amélioration par rapport au modèle par défaut (59%). Ces observations sont donc en faveur d'un degré acceptable de capture des déterminants de vote des législateurs par l'équation utilisée dans notre analyse.

[101] Comme l'affirme le manuel que nous avons consulté pour mieux connaître ce modèle de régression non linéaire, « *les hypothèses d'homoscédasticité, de linéarité et de normalité sont violées avec une variable dépendante dichotomique, et l'estimation de coefficients par la méthode des moindres carrés ordinaires est, au mieux, inefficace* » (S. Menard, 2002, p. V.).

[102] Le modèle par défaut utilise la constante de notre équation sans ses variables explicatives. En d'autres termes, toutes les variables prédites par ce modèle correspondent à la valeur majoritaire dans l'échantillon observé (un vote en faveur de l'amendement Chrysler dans le cas ici analysé).

Les résultats obtenus [*Cf.* Tableau 22] confirment deux des trois hypothèses testées par notre analyse. La ligne de clivage entre partisans et opposants d'une réduction de l'immigration légale est en premier lieu partisane. Le coefficient de régression associé entre la variable explicative *Republican* et la variable expliquée *Chrysler* est fortement négatif (-1,95), et cinq fois supérieur à sa marge d'erreur (0,39). De plus, cette opposition de parti recoupe partiellement une opposition régionale. La région d'origine du représentant, même contrôlée par son affiliation de parti, joue un rôle significatif dans le vote : les élus des Etats du sud s'avèrent plus défavorables à l'abandon de la réforme du système d'immigration légale, et inversement dans les Etats de Nouvelle Angleterre. En revanche, la variable *Border State districts* ne semble jouer ni un rôle significatif ni majeur dans le vote sur l'amendement Chrysler. Ce résultat suggère que les élus de cette région ne votent pas comme un bloc aux préférences communes, au moins en matière d'immigration légale.

Nos résultats sont plus mitigés concernant la mesure de l'influence de la coalition famille et business[103]. La proximité avec le pôle famille de la coalition joue clairement en faveur d'un vote positif sur l'amendement. Les représentants issus de districts à forte proportion de populations des minorités ethniques afro-américaines et hispaniques sont proportionnellement plus susceptibles de voter en faveur de l'amendement. Cette affirmation est également valable pour la variable *Asian American constituents*, bien que cette dernière n'atteigne pas un niveau de significativité suffisant pour établir avec certitude ce résultat. En revanche, les résultats obtenus au moyen de notre indicateur de proximité entre milieux d'affaires et représentants sont peu probants. La variable *Corporate PAC* ne permet pas de capturer le rôle des lobbys d'employeurs sur les préférences des représentants Républicains. Cette variable semble même influencer négativement (coefficient de régression -1,26 significatif au seuil de 10%) le vote de l'amendement Chrysler.

Ce résultat, contradictoire avec les prédictions tirées de notre analyse de cas réalisée en sous-section précédente, mérite d'être commenté. Il n'est d'ailleurs pas inédit. En effet, J. Gonzalez et N. Kamdar obtiennent eux aussi un coefficient de régression positif et significatif entre financements par des PAC représentant les entreprises américaines et un vote en faveur du texte final de l'IIRIRA (J. Gonzalez et N. Kamdar, 2000). Ces deux auteurs expliquent ce résultat par une stratégie de préemption des Républicains pro-business : le vote pour l'IIRIRA viserait à empêcher l'adoption d'un projet de loi alternatif plus restrictif. Notre analyse

[103]Cela n'est pas lié à un problème de colinéarité entre nos variables explicatives. Contrairement à nos attentes, le degré de colinéarité entre celles-ci est faible et n'a donc pas nécessité de correction (VIF moyen : 1.97 et maximum de 3.15).

infirme fortement cette hypothèse des deux auteurs. De fait, des Républicains en faveur d'un maintien des quotas d'immigration légale, même supposés adeptes d'une stratégie *maximin*, n'auraient aucun intérêt à voter en défaveur d'un amendement conforme à leurs préférences.

Tableau 22. Les déterminants des préférences des législateurs en matière de réduction des quotas d'immigration légale

Variables explicatives	**Amendement Chrysler**
Republican	**-1,95*** (0,39)**
Southern States districts	**-1,15*** (0,36)**
New England districts	**0,77* (0,39)**
Border States districts	0,02 (0,32)
African American representative	0,73 (0,94)
Foreign-Born constituents	-0,93 (2,63)
African American constituents	**2,99*(1,66)**
Asian American constituents	-0,97 (3,55)
Hispanic constituents	**2,43*(1,42)**
Bachelor constituents	**4,34* (1,92)**
Labor PAC	**1,95* (1,1)**
Corporate PAC	**-1,26* (0,84)**
Constante	0,56 (0,6)
N	420
X^2	192,19***
R^2 (Nagelerke)	0,492
% prédictions justes (modèle Null)	78% (59%)
Taux de prédictions positives correctement prédites	83%
Taux de prédictions négatives correctement prédites	72%

Note : coefficients de régression logistique obtenus sous STATA version 10.1. Pour un compte rendu des effets marginaux des variables explicatives étudiées, consulter l'Annexe 8 p. 287.

Deux autres causes peuvent rendre compte de ce résultat. La première renvoie à un problème de construction de l'indicateur de financement politique, rendant la mesure de proximité des lobbys patronaux peu fiable. En effet, celle-ci ne différencie pas les secteurs fortement intensifs en travail immigré du reste de l'économie américaine. Le résultat obtenu ne permet pas d'exclure qu'une mesure plus sélective du financement par ses secteurs rendrait mieux compte des votes. Une seconde explication complémentaire est que le financement politique ne joue pas un rôle de détermination des préférences des élus Républicains en matière de préférences d'immigration[104]. Selon cette seconde explication, les préférences pro-immigration légale différenciant une part des Républicains du reste de leur parti semblent être plutôt liées à leur origine géographique (nord-est des Etats-Unis), leur idéologie et le niveau fortement qualifié de la population de leur district qu'à la provenance de leur financement politique. Ce sont ces élus Républicains qui -convaincus par le lobbying des milieux patronaux mais non nécessairement disproportionnellement financés par eux -ont servi de pivot en vue de l'échec de la réforme des admissions légales.

[104] Cette hypothèse est d'ailleurs étayée par l'observation selon laquelle « *le lobbying change un nombre réduit de votes. De fait, peu d'activités de lobbying ont cet objectif. Le principal objectif du lobbying n'est pas la conversion, mais le renforcement* ».

Au final, l'analyse développée ici met en évidence que la réforme des quotas d'immigration légale a été mise en échec par une coalition d'élus. L'affiliation de parti est le premier élément déterminant de cette coalition contre la réforme. En effet, les élus Démocrates se sont prononcés dans leur grande majorité contre celle-ci, conformément à leur statut de parti représentant traditionnellement les minorités ethniques, les travailleurs syndiqués et les immigrés les plus récents aux Etats-Unis. Néanmoins, cette opposition aurait été vouée à l'échec sans le ralliement d'une fraction significative d'élus Républicains. Nos résultats laissent à penser que la sensibilité de ces derniers aux pressions de la coalition famille et business relève de similarités entre leur électorat et celui votant traditionnellement Démocrate : provenance d'une circonscription à forte minorité ethnique et/ou d'un Etat du nord est du pays. En revanche, ils ne permettent pas de donner une mesure de l'influence des lobbys d'employeurs sur les élus.

2.2.2. La suppression de l'éligibilité des étrangers aux prestations sociales : une préférence majoritaire parmi le Congrès et explicative des clivages sur le vote final de l'IIRIRA

La réduction de l'accès des étrangers aux prestations sociales contenu dans la réforme Smith-Simpson n'a été que partiellement abolie au cours de l'examen législatif. Ce phénomène s'explique tout d'abord par les préférences des élus de la Chambre des Représentants, en faveur d'une réduction des droits civiques des étrangers dépassant celle initialement proposée par la réforme Smith-Simpson. Cette observation est notamment démontrée par le succès des propositions de la *Task Force on Immigration*. De fait, cette commission parallèle représente une instance beaucoup plus « pure » des préférences de la fraction du parti Républicain la plus conservatrice en matière d'immigration. Ses préférences visent donc à réduire le coût fiscal de l'immigration, et à transférer une part des compétences en matière d'admission d'immigrés du niveau fédéral vers les gouvernements Etatiques.

Plusieurs propositions incorporées dans le projet de loi Smith démontrent cette affirmation. Au cours de l'examen du texte en commission, puis lors des débats parlementaires, les membres de la *Task Force* obtiennent l'incorporation de plusieurs de leurs propositions accroissant l'exclusion des étrangers et/ou les compétences des Etats[105]. Surtout, cette préférence de la Chambre des Représentants est attestée par l'adoption de l'amendement Gallegly, inspiré par la *proposition 187*. Cet amendement proposé par le président Californien de la *Task Force* rend les resultants du référendum californien compatibles avec la

[105] Parmi lesquelles figurent notamment l'établissement d'un remboursement par l'Etat fédéral des prestations de soins d'urgence fournies par les infrastructures de santé Etatiques ou encore restrictions de l'accès des mineurs sous l'autorité parentale d'étrangers illégalement présents sur le territoire américain

Constitution américaine : il permet aux Etats de supprimer l'accès des enfants d'immigrés en situation irrégulière aux infrastructures éducatives financées publiquement.

De plus, ces préférences pour une réduction de l'accès des étrangers aux prestations sociales bénéficient du soutien d'une large majorité d'élus non seulement Républicains mais aussi Démocrates. Cette observation est démontrée par le vote du final de l'IIRIRA. Les élus de ce parti votent majoritairement (56%) en faveur de l'IIRIRA une fois la disposition en faveur de l'immigration légale abolie. Ce soutien est perceptible y compris lors de l'adoption de l'amendement *Gallegly* : 213 Républicains sur 233 se prononcent pour cette mesure, rejoints par 44 des 187 représentants Démocrates[106] [*Cf.* Tableau 23]. Ce constat démontre que la coalition d'élus en faveur d'une restriction de l'accès des étrangers aux prestations sociales est nettement plus solide que celle en faveur d'une réduction des quotas d'immigration légale.

Tableau 23. Les votes des amendements Gallegly et de l'IIRIRA, 20 et 21 mars 1996

	Amendement Gallegly		**H.R. 2202 (IIRIRA)**	
	Oui	Non	Oui	Non
Républicains	213	20	228	6
Démocrates	44	143	105	80
Total	257	163	333	87

Source : d'après (Congressional Record, 1996).

Pour comprendre comment se structurent les préférences des élus de la Chambre des Représentants en matière de réduction de l'accès des étrangers aux prestations sociales, il est instructif d'effectuer une analyse comparative des déterminants du vote de l'amendement *Gallegly* avec celui, non adopté, de l'amendement *Velasquez*[107]. Le premier propose d'interdire l'accès de la population étrangère en situation irrégulière aux infrastructures éducatives, tandis que le second rétablit l'accès à l'assistance publique pour certains mineurs aux parents en situation irrégulière. La comparaison entre ces deux votes démontre que la ligne de clivage entre partisans et opposants à de l'exclusion de la population étrangère en situation irrégulière dépasse les frontières entre partis pour englober une partie des élus Démocrates.

Les résultats de cette analyse [*Cf.* Tableau 24] démontrent que la ligne de clivage observée en matière de réforme de l'accès des étrangers aux prestations sociales diffère nettement de celle en matière de quotas numériques d'immigration. Tout d'abord, la majorité

[106] En outre, le différentiel entre votes sur l'amendement Gallegly et vote du texte final suggère qu'un nombre non négligeable d'élus, pour leur majorité affiliés au parti Démocrate, votent en faveur de l'IIRIRA tout en étant opposés à un degré élevé de restriction de l'accès des étrangers aux prestations sociales.

[107] L'amendement Velázquez est rejeté le 20 mars 1996 par 269 voix (211 Républicains et 58 Démocrates) contre 151 voix (21 Républicains et 130 Démocrates).

Républicaine est nettement plus unie pour réduire l'éligibilité des étrangers aux programmes de sécurité sociale et aux infrastructures éducatives. Seule une faible minorité (<10%) des Représentants de ce parti rejette l'amendement *Gallegly* et/ou vote en faveur de l'amendement *Velasquez*. De plus, les coefficients de régression associés entre affiliation Républicaine sont associés respectivement négativement (-2,497, σ<0,001) et positivement (3,673, σ<0,001) à un vote en faveur de ces deux amendements. Ces résultats suggèrent que le soutien des élus Républicains à la réforme Smith-Simpson s'explique par leurs préférences de réduction de prestations sociales.

De plus, ces préférences en faveur de la restriction de l'admission civique de la population en situation irrégulière sont partagées par une importante fraction de l'opposition : respectivement 22% et 29% des parlementaires Démocrates votent avec la majorité Républicaine lors de l'examen des amendements *Gallegly* et *Velasquez*. La variable capturant *Republican* n'explique donc pas toute la variance des préférences en faveur d'une réduction des prestations sociales des étrangers. Les résultats de notre analyse signalent l'existence de trois autres lignes de clivage venant complémenter l'affiliation de parti : la première indique l'existence de préférences régionales en matière de réforme. La deuxième tient à la composition ethnique de la circonscription d'appartenance de l'élu. La troisième vient de sa proximité avec les organisations syndicales.

L'analyse des votes montre que la réduction de l'accès des étrangers aux prestations sociales clive régionalement les élus. Les élus d'un Etat du nord-est sont très fortement opposés à cette mesure. De fait, la variable *New England districts* capturant cette origine est très significativement associée aux votes des amendements *Gallegly* (-1,398, σ<0,001) et Velasquez (1,438, σ<0,001). A l'inverse, les élus du sud des Etats-Unis sont favorables à cette réduction. Cette observation confirme l'existence d'un clivage régional aux Etats-Unis en matière d'immigration, entre un sud protectionniste et un nord-est libéral. Néanmoins, les résultats obtenus indiquent que les élus provenant d'un Etat ayant une frontière avec le Mexique n'ont pas un comportement de bloc en matière d'immigration. A l'instar des résultats portant sur les quotas d'immigration légale, les coefficients de régression associés à la variable *Southern State districts* sont faibles et non significatifs pour les vote de l'amendement *Gallegly* et *Velasquez*. Les élus confrontés à un fort stock de l'immigration illégale dans leur région d'origine ne sont donc pas ceux votant en faveur de l'IIRIRA.

Tableau 24. Les déterminants des préférences des législateurs en matière de réduction des droits des étrangers aux prestations sociales

Variables explicatives	Amendement Gallegly	Amendement Velasquez
Republican	**3,70*** (0,47)**	**-2,45*** (0,42)**
Southern States districts	**0,86* (0,46)**	-0.19 (0,44)
New England districts	**-1,47*** (0,48)**	**1,42*** (0,45)**
Border States districts	-0,56 (0,42)	0,31 (0,40)
African American representative	**-2,81*** (0,1)**	**2,80*** (1,00)**
Foreign born constituents	1,38 (3,21)	1,91 (3,47)
African American constituents	-0,63 (1,69)	0,63 (1,67)
Asian American constituents	-3,84 (5,3)	4,70 (6,41)
Hispanic constituents	**-5,16*** (1,77)**	**4,60*** (1,68)**
Bachelor constituents	**-3,48 (2,43)**	0 ,29 (2,37)
Labor PAC	-1,24 (0,98)	**3,34*** (0,96)**
Corporate PAC	-0,34 (0,44)	0,26 (0,17)
Constante	0,84 (0,61)	**-1,67*** (0,58)**
N	419	419
X^2	297,01***	273,24***
R^2 (Nagelerke)	0,685	0,661
% prédictions justes (modèle Null)	86% (61%)	84% (64%)
Taux de prédictions positives correctement prédites	90%	80%
Taux de prédictions négatives correctement prédites	82%	86%

Note : coefficients de régression logistique obtenus sous STATA version 10.1. Pour un compte rendu des effets marginaux des variables explicatives étudiées, consulter l'Annexe 8 p. 287.

La seconde ligne de clivage entre élus tient aux différences de la composition ethnique de leur circonscription d'origine. De fait, les élus ayant une forte proportion d'hispaniques et d'asiatiques tendent à voter en défaveur de la réduction de l'accès des étrangers aux prestations sociales. Ce fait est particulièrement évident concernant la variable *Hispanic constituents*, dont le coefficient est associé significativement au seuil de 1% tant au vote de l'amendement *Gallegly* (-4,992**)** qu'à celui de *Velasquez* (4,666**)**. On notera également que les circonscriptions et surtout les élus afro-américains votent dans le même sens que les élus représentant les deux autres principales minorités ethniques aux Etats-Unis.

Enfin, la dernière ligne de clivage fait intervenir la proximité des élus avec les organisations syndicales américaines. En effet, nos résultats indiquent que la variable *Labor PAC* est associée avec des votes en faveur de la préservation de l'éligibilité des immigrés aux prestations sociales. Il est difficile de se prononcer sur la signification de ce résultat, qui peut être indicatif moins d'un lobbying spécifique de ces acteurs en matière d'immigration que d'un facteur exogène : les financements syndicaux vont disproportionnellement vers les élus Démocrates situés les plus à gauche de leur parti, qui sont aussi les plus favorables à un système d'immigration ouvert et inclusif.

Les votes finaux de la Chambre des Représentants portant sur l'IIRIRA avant puis après la conférence avec le Sénat (étapes 4 et 5) se caractérisent par une ligne de clivage très similaire à celle portant sur la réduction des prestations sociales des étrangers. L'examen du

vote des élus de chacun des partis démontre que la réforme IIRIRA, dans sa version finale, fait l'objet d'un soutien largement bipartisan. Elle bénéficie d'un consensus parmi les élus du parti Républicain, qui votent à plus de 95% en faveur du texte avant puis après la conférence [*Cf.* Tableau 25]. Ces derniers sont aussi rejoints par une importante fraction des législateurs Démocrates. Leur nombre atteint 105 lors du vote initial du projet de loi. Bien que cette forte proportion d'élus Démocrates favorables à l'IIRIRA se réduise après la conférence avec le Sénat, elle confirme le fort degré de consensus dont bénéficie la réforme de 1996 après son démembrement.

Tableau 25. Le vote de HR 2202, post conférence

	Pré-conférence		**Post-conférence**	
	Oui	Non	Oui	Non
Démocrates	105	80	76	117
Républicains	228	6	229	5
Total	333	87	305	123

Source : d'après (Congressional Record, 1996).

Le test des hypothèses formulées dans ce travail de recherche sur l'influence des variables partisanes, régionales et de groupes d'intérêts donne des résultats plutôt concluants et similaires à ceux réalisés sur les préférences des législateurs en matière de réduction des droits aux prestations sociales [*Cf.* Tableau 26]. L'affiliation de parti est une variable fortement prédictive de la décision de vote final sur H.R. 2202 avant (-2,412, $\sigma<0,001$) et surtout après la conférence (3,905, $\sigma<0,001$). Ce résultat confirme que les républicains ont voté en bloc en faveur d'un texte qu'ils ont rédigé, et indique également un moindre support des Démocrates après la conférence.

Les lignes de clivage complémentaires sur le vote dépendent également de l'origine régionale et de la composition ethnique du Représentant. En effet, il est tout d'abord observé que la variable capturant les élus de provenance d'un Etat du sud est positivement reliée à un vote en faveur de la réforme IIRIRA. La forte significativité de ce résultat après le passage du texte en conférence démontre que le sud des Etats-Unis fait partie du cœur de soutien du texte. En revanche, le coefficient associé à la provenance de la côte nord-est indique que cette région tend à voter plus souvent en défaveur du texte que leurs pairs du reste du pays. La non-significativité de ce résultat indique cependant que la forte opposition des élus de cette région à la réduction de l'accès des étrangers aux prestations sociales ne les conduit pas nécessairement à s'opposer au texte final.

Enfin, l'analyse ici menée confirme un troisième et dernier résultat. Les élus en défaveur de la réforme IIRIRA sont très pour la plupart constitués des Démocrates élus dans des circonscriptions à forte proportion de minorités ethniques. Les coefficients mesurant la

proportion de minorités afro-américaines, asiatiques et hispaniques sont systématiquement négatifs pour les deux votes ici étudiés. Le fait que cette opposition émane en particulier d'une coalition entre afro-américains et hispaniques est démontré par le forte significativité des coefficients associés aux variables capturant respectivement l'appartenance ethnique d'un élu à la minorité afro-américaine, et ceux dont la circonscription est peuplée par une forte proportion de populations hispaniques. Ce résultat confirme donc un résultat régulièrement rencontré dans cette section : l'importance du facteur ethnique pour comprendre les votes des représentants en matière d'immigration.

Tableau 26. Coefficients de régression logistique, H.R. 2202 vote final pré et post-conférence

Variables explicatives	**HR 2202**	**Post conférence HR 2202**
Republican	**2,61*** (0 ,60)**	**3,82*** (0,596)**
Southern States districts	0,48 (0,53)	0,81 (0,49)
New England districts	-0,53 (0,46)	**-0,78* (0,46)**
Border States districts	0,25 (0,46)	0,35 (0,45)
African American representative	**-3,15*** (0,90)**	**-3,01*** (0,82)**
Foreign born constituents	3,25 (2,53)	-4,56 (3,39)
African American constituents	-1,14 (1,65)	0,49 (1,57)
Asian American constituents	-4,06 (3,14)	-5,19 (5,49)
Hispanic constituents	**-7,42*** (1,61)**	**-3,84** (1,79)**
Bachelor constituents	**-4,40** (2,32)**	**-7,662*** (2,650)**
Labor PAC	-1,62 (1.17)	-0,64 (1,13)
Corporate PAC	1,25 (1,52)	1,26 (1,36)
Constante	**2,59*** (0,88)**	0,479 (0,70)
Propriétés		
N	419	427
X^2	206,62***	279,50***
R^2 (Nagelerke)	0,601	0,691
% prédictions justes (modèle Null)	89% (79,2%)	88% (71%)
Taux de prédictions positives correctement prédites	91%	90%
Taux de prédictions négatives correctement prédites	79%	81%

Note : coefficients de régression logistique obtenus sous STATA version 10.1. Pour un compte rendu des effets marginaux des variables explicatives étudiées, consulter l'Annexe 8 p. 287.

Au final, nous pouvons donc caractériser les préférences de la Chambre des Représentants comme structurée en trois groupes. Le premier est constitué par environ deux tiers de la représentation Républicaine, ralliée par une minorité de Démocrates (une quarantaine sur les 187 élus). Ce premier groupe est satisfait par les trois axes initiaux du texte de loi : renforcement des contrôles de l'immigration en situation irrégulière, réduction de l'ouverture du système d'immigration légale et réduction des prestations sociales de la population étrangère. Cette coalition en faveur de l'IIRIRA est formée par les élus les plus conservateurs, souvent issus du sud des Etats-Unis et élus dans des circonscriptions à faible proportion de minorités ethniques, probablement rurales et périurbaines. Ce premier groupe n'est cependant pas majoritaire en Chambre des Représentants. Il est probablement marginal

au Sénat, bien que l'absence de données ne permette pas de démontrer cette dernière affirmation.

Un second groupe est constitué par une soixantaine de représentants Démocrates et la quasi-totalité du dernier tiers des élus Républicains. Ce groupe est fortement défavorable à une réforme rompant avec l'ouverture du régime d'immigration de 1965. Il tend aussi à voter en défaveur d'un renforcement de l'exclusion de la population étrangère allant au-delà des dispositions initialement prévues par le projet de loi Smith-Simpson, comme l'atteste le vote de l'amendement *Gallegly*. Ce groupe d'élus est cependant favorable à une réduction du coût fiscal de l'immigration et/ou à un renforcement des contrôles aux frontières. On peut penser qu'il constitue est le principal interlocuteur du pôle business de la coalition, mais l'analyse ici menée ne permet pas de le démontrer avec certitude. Le ralliement de ces élus permet le passage de l'IIRIRA à la Chambre des Représentants au Sénat. Ce ralliement n'est cependant obtenu qu'au prix du renoncement à une fermeture du régime d'immigration de 1965.

Enfin, le troisième groupe est constitué du tiers de représentants Démocrates ayant voté défavorablement à l'amendement *Gallegly* et qui s'avère aussi le seul opposé au texte du projet de loi. Nos résultats indiquent que cette opposition émane des représentants Démocrates des districts à forte population de minorités ethniques, en particulier hispaniques et de ceux d'ethnie afro-américaine, c'est-à-dire la mouvance du parti Démocrate représentée par le *Black Congressional Caucus*. Ces élus sont donc les principaux interlocuteurs des pôles ethnique et syndical de la coalition. L'accroissement de l'opposition au texte au sein du parti Démocrate constaté lors du vote IIRIRA post-conférence semble se propager du cœur des représentants des circonscriptions ou réside une importante population appartenant aux minorités ethniques américaines vers des districts à population fortement qualifiée votant Démocrate (ce qui laisse intuitivement penser que l'opposition à l'IIRIRA s'est manifestée dans les grandes agglomérations urbaines). Son statut de groupe minoritaire au sein du Congrès ne lui permet pas d'obtenir le retrait total de l'IIRIRA. Néanmoins, ce groupe obtient l'abandon des dispositions les plus restrictionnistes du texte, au moyen de sa coalition avec les lobbys d'employeurs.

Résumé section 2.2.

L'analyse ici effectuée du processus des négociations législatives apporte trois résultats. En premier lieu, elle démontre les raisons du succès de cette stratégie : la coalition famille et business atteint complètement ses objectifs par l'exploitation de divisions internes au parti Républicain dans chaque branche du pouvoir législatif. En second lieu, elle met en évidence que les déterminants de cette réussite : les préférences de la coalition trouvent un appui auprès des élus Démocrates, mais aussi Républicains, dont la circonscription de provenance les rend sensibles à son influence. En troisième lieu, elle démontre que la capacité d'influence de la coalition est contrastée : particulièrement efficace pour préserver l'ouverture de devant et de derrière du régime d'immigration, elle est plus mitigée en matière de retrait des restrictions apportées aux droits sociaux des étrangers.

Conclusion du chapitre

Le vote de l'IIRIRA trouve tout d'abord ses origines dans l'émergence d'un mouvement nativiste aux Etats-Unis. Celui-ci constitue tout d'abord une réaction à l'accroissement des migrations légales et illégales vers les Etats-Unis, lié à des causes exogènes et structurelles (intégration économique régionale) mais aussi à la nature expansionniste de la régulation politique de ces flux adoptée par le gouvernement des Etats-Unis à travers le vote de l'IRCA de 1986 et de l'IMMACT de 1990. Les préférences restrictionnistes en matière de politique d'immigration d'une partie de la population américaine se manifestent aussi lors du vote en 1994 de la *proposition 187* en Californie. Elle semble aussi rejoindre un consensus apparent de la classe politique en faveur d'une réforme du système d'immigration légale selon les recommandations de la CIR de 1995.

L'IIRIRA est aussi l'offre politique de réforme proposée par la nouvelle majorité Républicaine élue en 1994 au Congrès. Les réponses que tentent d'imposer cette dernière montre tout d'abord un changement de lecture du débat sur l'immigration. Conformément à l'idéologie et aux groupes d'intérêts privilégiés par les Républicains, celui-ci devient essentiellement une problématique économique et fiscale. La réponse que tente d'apporter à cette problématique le pouvoir législatif est un accroissement des barrières à l'entrée de la population étrangère tant sur le territoire que dans son accès aux prestations sociales. Ces deux préférences unissent le parti Républicain avec une partie du camp Démocrate. Elles survivent donc au processus législatif et sont incorporés dans le texte final de l'IIRIRA.

Le parcours de la réforme de 1996 révèle cependant un échec du parti Républicain à modifier les traits fondamentaux du régime d'immigration dans le sens de ses préférences. En effet, l'examen du parcours législatif de ce texte révèle que les principes régulant ses portes de devant et de derrière sont maintenus intacts en 1996. En d'autres termes, la fermeture des

Etats-Unis aux flux d'immigration n'a pas eu lieu, malgré une addition de facteurs conjoncturels favorables.

Cette résilience du régime d'immigration américain est expliquée par le lobbying conjoint des communautés ethniques et associations d'employeurs. Cette coalition parvient à exploiter la forte hétérogénéité des préférences du Congrès, en matière de réforme du régime d'immigration. Une part significative des Représentants et Sénateurs du parti Républicain est ainsi soumise aux préférences des lobbys sectoriels pour qui l'immigration constitue un réservoir de main-d'œuvre. Dans le même temps, les élus Démocrates proches des communautés ethniques se prononcent contre une restriction des entrées et des conditions de résidence visant les étrangers mais aussi symboliquement les minorités ethniques. Cette majorité politique *ad hoc* est donc formée par une alliance entre ,d'une part, des Démocrates libéraux (au sens américain du terme) élus dans les districts à forte proportion de populations issues des minorités ethniques et immigrées et, d'autre part, des Républicains membres du courant *pro-business* de leur parti. Cette coalition, *a priori* peu probable, explique la stabilité du régime d'immigration observée malgré les événements de 1996.

CHAPITRE III. LE REGIME D'IMMIGRATION FACE AU LOBBYING DES EMPLOYEURS : L'EXEMPLE DU PROGRAMME H-1B

« *The* [fast-growing worldwide competition for skilled migrants] *represents an uncoordinated response by competing nations to the perception that in the knowledge-based global economy, the resource that is in greatest scarcity is human capital. Counter intuitively, and under conditions of uncertainty, national immigration agencies have reasserted themselves as significant players in the global market for the highly skilled. This has been accomplished by developing the logic of competitive immigration regimes, by maintaining tight control over their power to govern legal entry, and by exercising their authority to confer citizenship on the highly skilled in the new home country.* […] *No country, not even the United States, can persistently ignore these trends or unilaterally harness the dynamic unleashed by the worldwide competition for talent.* » (A. Shachar, 2006, pp. 157-158.)

Introduction

Les Etats-Unis sont de nos jours le principal pôle d'attraction des migrations internationales qualifiées. Ce pays représenterait ainsi le lieu de résidence de plus de la moitié de cette population, estimée à 17,3 millions de migrants en 2000 selon les travaux de Cécile Defoort (C. Defoort, 2007). Cette capacité à attirer les migrants les plus qualifiés peut être expliquée par diverses raisons : l'importance de l'économie américaine, le niveau de vie élevé de ses habitants, la bonne qualité des infrastructures éducatives et de recherche et leur concentration au sein de clusters technologiques, ou encore l'ouverture culturelle des Etats-Unis aux flux d'immigration. En d'autres termes, les raisons de l'attractivité du territoire américain pour les migrations qualifiées sont nombreuses, mais l'intervention de l'Etat fédéral n'est pas l'une d'entre elles.

En effet, nous avons montré que le régime d'immigration de 1965 se caractérise par une faible sélectivité économique. L'immigration de travail représente une faible part (<15%) de l'immigration permanente totale et fait l'objet d'une réglementation particulièrement complexe. En particulier, la durée d'attente entre la demande et l'obtention d'un visa réduit fortement la capacité de sponsoriser l'admission de travailleurs qualifiés des entreprises ne disposant pas d'une surface financière importante et d'une très bonne connaissance de la législation de l'immigration. Les procédures d'immigration permanente de travail limitent son ajustement rapide aux besoins de main-d'œuvre de l'économie américaine.

Cette rigidité des conditions d'admission des immigrants qualifiés explique que leur réforme soit souvent recommandée. On retrouve cette proposition non seulement dans une large partie de la littérature économique (D. Papademetriou et S. Yale-Loehr, 1998) (G. Borjas, 2001) mais aussi dans plusieurs rapports destinés au Congrès. Dès 1981, le rapport de la commission Hesburgh reconnaissait ainsi que la « *faible priorité accordée aux immigrants hors regroupement familial et une procédure de certification pesante* […] *a rendu difficile l'immigration de personnes sans lien familiaux* [aux Etats-Unis] *et disposant de qualifications et de compétences élevées* » (Select Commission on Immigration and Refugee Policy, 1981, p. 90.). Plus récemment, le *Council of Foreign Relations* suggérait que les « *Etats-Unis ont bénéficié d'un formidable brain drain grâce à l'immigration* » mais doivent désormais « *développer consciemment et explicitement une politique pour attirer les immigrants les plus qualifiés* » (Council of Foreign Relations, 2009, p. 80.).

Cette demande de facilitation des admissions d'immigrants qualifiés a été particulièrement marquée au tournant du siècle. En 1998 et en 2000, le Congrès fédéral a adopté deux lois pour répondre à cet enjeu : l'*American Competitiveness and Workforce Investment Act* (ACWIA) et l'*American Competitiveness in the Twenty First Century Act* (AC21). Ces textes visent à renforcer la compétitivité du territoire américain pour la localisation des activités économiques à forte valeur ajoutée. Pour ce faire, le gouvernement américain cherche à accroître le *pool* de travailleurs qualifiés disponibles sur son territoire, au moyen de deux instruments : une augmentation des dépenses éducatives, mais aussi par la facilitation du recours à une main-d'œuvre étrangère. Cependant, ce second instrument n'est pas obtenu par une réforme en profondeur du régime d'immigration, mais par une libéralisation –partielle et temporaire -des conditions d'usage du programme H-1B, la principale voie d'admission temporaire de travailleurs étrangers qualifiés aux Etats-Unis.

Les modifications apportées aux procédures du programme H-1B traduisent une évolution des préférences américaines d'immigration en faveur d'une sélectivité économique de cette dernière, tout en montrant leur impact limité sur les traits fondamentaux du régime. Au contraire de l'épisode de réforme de 1995/96 étudié précédemment, ces préférences sont expansionnistes. Pour comprendre leur émergence, nous montrons que la croissance économique que connaît l'économie américaine dans la fin des années 1990 favorise l'adéquation entre les demandes exprimées par les employeurs et les préférences d'offre de réforme du Congrès fédéral. En somme, deux facteurs expliquent la production de l'ACWIA et de l'AC21 : le caractère concentré des bénéfices économiques du programme H-1B sur le secteur *high-tech*, et l'existence d'un consensus bipartisan biaisant le processus législatif en faveur des préférences des employeurs.

Pour démontrer ces deux résultats, notre travail analyse tout d'abord l'intensification du recours au programme H-1B dans les années 1990 pour montrer qu'elle est liée à l'essoufflement de la porte de devant du régime d'immigration. La demande de réforme de ce programme est un moyen pour le secteur informatique de contourner les dysfonctionnements de la régulation de l'immigration légale (**Section 1.**). Nous montrons ensuite comment le lobbying de cet acteur économique parvient à créer les conditions pour une offre de réforme par le Congrès américain en 1998, puis en 2000. L'analyse des votes montre que le succès de cet acteur s'explique par sa capacité à s'appuyer sur les préférences expansionnistes et pro-patronales des élus Républicains, ralliés par une partie des élus d'un parti Démocrate divisé (**Section 2.**).

Section 1. Les finalités légales et enjeux économiques de la régulation des admissions temporaires. Le cas des travailleurs étrangers H-1B

Historiquement, les Etats-Unis ont fait un usage très modéré de programmes d'admission temporaire pour satisfaire les besoins de main-d'œuvre exprimés par leurs employeurs. Cette situation tend à changer depuis le début des années 1990, notamment en matière de migrations qualifiées. Ainsi, l'importation de travailleurs sous visas H-1B s'est massifiée pour atteindre près de 120 000 admissions en 2010 (Bureau of Consular Affairs, 2011, section XVI.B). Cette section précise tout d'abord les caractéristiques de ce programme, devenu un sas d'entrée des migrants les plus qualifiés dans le système d'immigration permanente (**1.1**). Elle démontre ensuite que la croissance du nombre de travailleurs H-1B admis aux Etats-Unis au cours des années 1990 et 2000 s'explique

essentiellement par la demande de travail d'un secteur économique bien précis : l'industrie informatique (**1.2**).

1.1 Un visa d'admission temporaire ? Un programme H-1B faiblement régulé et conçu pour attirer les migrations internationales de travailleurs qualifiés

Cette sous-section se propose de démontrer que l'inclusion du programme H-1B dans le régime d'immigration obéit à deux finalités. Sa finalité historique est celle d'un visa de travail temporaire traditionnel, c'est-à-dire la satisfaction de besoins ponctuels de main-d'œuvre. Néanmoins, la révision de ses procédures en 1990 lui assigne aussi un nouvel objectif : la facilitation de l'admission et de l'installation définitive de travailleurs qualifiés, sélectionnés en fonction de leur adéquation avec les besoins structurels de l'économie américaine. Pour mettre en évidence ce statut hybride du visa H-1B, nous analysons tout d'abord comment les révisions apportées en 1990 au programme H-1B s'insèrent dans une stratégie d'attraction des travailleurs qualifiés (*1.1.1.*) puis montrons que la création d'une « passerelle » entre admissions temporaires et immigration permanente vise à dépasser l'essoufflement des principes et règles organisant l'immigration de travail (*1.1.2.*).

1.1.1. L'IMMACT de 1990, un tournant dans la mise en place d'une stratégie d'attraction des migrations internationales de travailleurs aux Etats-Unis

La satisfaction des besoins de main-d'œuvre de l'économie américaine a été une constante dans les objectifs de chacun des régimes d'immigration ayant existé dans l'Histoire des Etats-Unis. Néanmoins, l'action de l'Etat américain est marquée par trois constantes.

Premièrement, le recours à des critères économiques dans la sélection de l'immigration permanente a été –et reste aujourd'hui -très limité, en comparaison d'autres pays développés accueillant un volume important d'immigrés comme le Canada, l'Australie, Singapour ou le Royaume-Uni (J. Chaloff et G. Lemaitre, 2009). Deuxièmement, l'intervention pour sélectionner cette main-d'œuvre a rarement pris une forme active. Elle s'est plutôt cantonnée à confirmer, en aval, une sélection opérée micro-économiquement par les employeurs. Troisièmement, l'importation temporaire de travailleurs, perçue comme une menace potentielle pour le niveau de vie du travailleur américain, est considérée avec une certaine hostilité[108]. Comme le note P. Martin, les Etats-Unis constituent un cas « *unique de*

[108] Les Etats-Unis ont notamment interdit l'importation d'immigrants sous contrat par l'*Alien Contract Labor Law* de 1885 à 1952, bien que cette loi, peu appliquée, n'ait pas eu de conséquences très discernables sur les flux d'immigration de la période considérée (K. Calavita, 1994). Hormis l'exception notable du programme *Bracero*,

réticence à séparer le droit de travailler de celui de résider » sur le territoire américain (P. Martin, 1982, p. 31.).

Comme il a été étudié dans le chapitre I, l'*Immigration Act* de 1990 a partiellement changé ces trois constantes. Les conséquences de cette loi pour l'immigration de travail aux Etats-Unis [*Cf.* Tableau 27 pour un lexique des acronymes utilisés dans ce chapitre] peuvent être assimilées à une importante libéralisation des conditions d'admission de ces flux (M. Greenwood et F. Ziel, 1997). La loi de 1990 a fortement accru les quotas préférentiels destinés à l'immigration de travail et les a redéfini en faveur d'une immigration plus qualifiée. Le système d'immigration américain peut aujourd'hui accueillir en tant que résidents légaux permanents jusqu'à 140 000 étrangers recrutés par des employeurs américains. Néanmoins, la procédure régulant l'obtention de ces titres de séjour continue d'être longue, coûteuse et peu flexible. Elle suscite toujours l'apparition périodique de délais de plusieurs mois, voire de plusieurs années, entre la sponsorisation d'un étranger par un employeur et son admission effective sur le territoire américain.

Tableau 27. Les principales catégories de visas permanents et temporaires de travail de 1990 à nos jours

Immigration permanente	**Définition des individus éligibles**
EB-1	« Travailleurs prioritaires : capacités extraordinaires dans le domaine des arts, des sciences, du sport ou des affaires », « scientifiques et enseignants de grand talent », chefs d'entreprises et certains cadres de multinationales.
EB-2	Diplôme de second cycle universitaire, certaines occupations soumises à concours ou licence, démonstration de « connaissances et capacités exceptionnelles dans les sciences, les arts ou les affaires » ou admission dans l'intérêt national.
EB-3	Diplôme d'études secondaires et expérience professionnelle dans une occupation en pénurie de main-d'œuvre. Un maximum de 10 000 visas peut être attribué en l'absence du critère d'études secondaires.
EB-4	Travailleurs spéciaux (principalement fonctionnaires religieux)
EB-5	Etrangers créateurs d'entreprises
Séjour temporaire	
travailleurs qualifiés	
L-1	Mutation professionnelle de chefs d'entreprise et de « salariés disposant de compétences spécifiques » au sein d'une filiale américaine
H-1B (H-1 pré-1989)	Travailleurs disposant de connaissances et de capacités exceptionnelles dans les sciences, les arts ou les affaires
H-1A (1989-1997) puis H-1C (1999-2009)	Personnel infirmier diplômé
travailleurs saisonniers (en général non qualifiés)	
H-2B (H-2 pré-1986)	Travailleurs saisonniers (sauf ouvriers agricoles à partir de 1986)
H-2A (depuis 1986)	Ouvriers agricoles
Autres	
L-2 et H-4	Accompagnants (membres familiaux immédiats des catégories L et H)

il n'existe pas d'exemple majeur de programme d'importation temporaire de main-d'œuvre depuis l'indépendance des Etats-Unis. Une hostilité à ce type d'admission continue d'exister de nos jours, comme l'illustrait en 1997 le refus de la *Commission for Immigration Reform* de la création de tout nouveau programme d'admission temporaire de travailleurs étrangers (US Commission on Immigration Reform, 1997).

L'IMMACT de 1990 a donc accentué l'ouverture des Etats-Unis à l'immigration de travail, tout en perpétuant la préférence de ce pays pour une immigration permanente. Néanmoins, il existe une exception à ce constat, applicable au segment qualifié des migrations temporaires. Pour mettre en évidence cette exception, il est nécessaire de s'intéresser aux modifications apportées en 1990 au système des admissions légales temporaires, en particulier celles portant sur les procédures des visas H-1B[109] . Comme sa numérotation l'indique, ce titre de séjour appartient à la catégorie de visas H, laquelle est destinée à l'admission de travailleurs embauchés par des employeurs sur le territoire des Etats-Unis. Depuis 1952, deux types d'étrangers sont éligibles pour obtention d'un visa H. les étrangers « disposant d'un mérite et de capacités exceptionnelles » (c'est-à-dire qualifiés) embauchés par un employeur peuvent accéder au visa H-1. Ceux « venant effectuer une activité saisonnière » (en règle générale peu qualifiés) peuvent accéder respectivement aux visas H-1 et H-2[110].

Une distinction majeure entre ces deux types de visas est constituée par le degré de contrôle du DOL sur le processus d'attribution de ces titres de séjour. De même que pour l'immigration permanente de travail, l'embauche de travailleurs temporaires relevant de la catégorie de travailleurs peu qualifiés H-2 est soumise à partir de 1965 à la procédure de *Labor Certification*[111] (LC). En revanche, les admissions de travailleurs qualifiés H-1 (et L-1) ne font pas l'objet de procédures qui donnerait au DOL un pouvoir de contrôle semblable (J. Batalova et L. Lowell, 2006). Les services de l'INS (qui relèvent du Département d'Etat à la Justice) ont donc le monopole de la détermination de l'éligibilité ou non d'un étranger à cette catégorie d'admission. Si cette éligibilité est établie, aucun contrôle des conditions d'embauche de ces travailleurs qualifiés n'est donc prévu.

Cette spécificité des procédures d'admission des travailleurs H-1 fait l'objet d'un débat croissant pendant les années 1980. Selon ses critiques, ce visa serait détourné pour

[109] Les évolutions ici présentées sont aussi valables partiellement pour le cas des procédures du visa L. Ce visa, créé en 1970, est exclusivement destiné aux étrangers salariés par la filiale américaine d'une firme multinationale. Seuls trois types d'emploi peuvent donner lieu à obtention de ce visa : les chefs d'entreprise, les cadres et certains « salariés disposant de compétences spécifiques » jugées nécessaires par les services de l'immigration au bon fonctionnement de l'entreprise. Sa durée de validité est de un an, renouvelable de cinq à sept fois. Le visa L se caractérise par les procédures usuelles, dites « employer driven ». Autrement dit, les employeurs détiennent l'initiative des admissions de travailleurs temporaires.

[110] Bien que l'INA effectue pour la première fois une distinction entre travailleurs qualifiés et non qualifiés, notons cependant le caractère ambigu de cette définition légale des individus. Les services de l'immigration ont disposé d'une large latitude pour interpréter le caractère exceptionnel des capacités d'un individu et certaines catégories de professions artistiques, -musiciens, acteurs voire danseurs de music hall,-ont traditionnellement été éligibles au visa H-1 (L. Lowell, 1999).

[111] Le contenu et les finalités de cette procédure ont déjà été présentés dans le cas de l'immigration permanente de travail [Cf. encadré 1 p. 44] Les procédures d'admission de travailleurs temporaires prennent une forme similaire à celles des immigrants permanents de préférence de travail (EB).

l'embauche de travailleurs étrangers peu ou pas qualifiés, parfois utilisés pour remplacer des travailleurs américains lors de conflits du travail. Ces critiques sont confirmées en 1988 par la publication d'un rapport mandaté par le Congrès (Booz, Allen and Hamilton Inc., 1988). Ses conclusions amènent les législateurs à profiter des discussions sur la réforme du système d'immigration légale alors en cours pour remédier à cette déficience. Pour ce faire, une profonde révision des régulations du programme H-1, désormais devenu H-1B[112], est adoptée à l'occasion du vote de l'IMMACT en 1990. Cette loi répond en partie aux critiques sur l'absence de critères clairs en matière d'admission. Cependant, ses effets vont beaucoup plus loin : elle réorganise en profondeur les finalités et procédures des admissions permanentes de travailleurs étrangers [*Cf.* chapitre I] et modifie en profondeur les finalités assignées au nouveau programme H-1B.

1.1.2. La nouvelle fonctionnalité du programme H1B en 1990 : un outil d'attraction des migrations de travailleurs qualifiés sur le territoire américain

Au premier abord, la réforme du programme H-1B de 1990 peut apparaître comme une réforme des règles du programme pour pallier à certains abus, mais sans changements de ses finalités édictées en 1965. En effet, elle constitue avant tout une forte restriction apportée aux conditions d'usage du programme H-1B. En premier lieu, l'IMMACT limite tout d'abord quantitativement le nombre annuel de travailleurs admissibles. Pour ce faire, la loi fixe tout d'abord la durée de validité du visa H-1B à une période maximum de trois années, renouvelable une fois. Elle instaure aussi un plafond numérique de 65 000 admissions annuelles initiales (non appliqué aux renouvellements du visa).

En second lieu, l'IMMACT restreint qualitativement les conditions d'admission de travailleurs H-1B. Pour répondre aux abus constatés, elle diminue tout d'abord le pouvoir discrétionnaire des services de l'immigration dans la définition des embauches éligibles au visa : seuls des étrangers employés pour des occupations « *spécialisées* », requérant au minimum un niveau de diplômes équivalent au *Bachelor* américain (Bac+4), peuvent désormais donner lieu à l'obtention d'un visa. De plus, une seconde révision apportée au programme harmonise, en apparence, les procédures d'admission du programme sur celles de l'immigration permanente de travail. En effet, la création d'une nouvelle procédure, la *Labor Condition Attestation* (LCA), donne désormais un contrôle au DOL sur les conditions

[112] La nouvelle dénomination du programme s'explique par la décomposition du visa H-1 en deux segments sectoriels. En effet, le *Nurse Relief Act* de 1989 crée un visa H-1A, utilisé pour l'admission de quelques milliers d'individus au cours de la première moitié des années 1990, employés en tant que personnel hospitalier. Le restant des admissions H-1 devient donc désormais H-1B.

d'embauche des individus admis comme travailleurs H-1B. Comme la LC applicable à préférences d'immigration de travail et aux visas H-2, la LCA restreint le recours à une main-d'œuvre étrangère aux seuls cas d'indisponibilité de travailleurs résidents. Elle doit donc permettre d'éviter que le programme H-1B puisse servir d'outil de réduction des salaires et des conditions de travail par les employeurs américains

Néanmoins, LC et LCA ne sont pas équivalentes au sens ou la seconde présume l'existence structurelle de pénuries de main-d'œuvre qualifiée aux Etats-Unis. En effet, une comparaison entre leurs procédures [*Cf.* Tableau 28] démontre que la LCA est beaucoup moins complexe administrativement, plus rapide et se caractérise par une capacité de contrôle du DOL beaucoup plus limitée que la LC. Pour obtenir un avis favorable du DOL, l'employeur doit seulement attester que le contrat de travail proposé remplit, -outre le niveau de qualifications minimum exigé pour l'éligibilité au visa H-1B, -les deux conditions suivantes : une rémunération au minimum équivalente au « prevailing wage », -un indicateur construit par le DOL du salaire local pour le type d'emploi de la proposition d'embauche, et l'absence de conflits du travail (grève ou *lockout*) entre l'entreprise et les salariés de l'occupation concernée par l'embauche de travailleurs H-1B. Au contraire de la LC, L'IMMACT ne donne pas d'autorité légale au DOL pour vérifier la véracité des informations fournies par les employeurs certifiés, sauf en cas de dépôt d'une plainte.

Comment interpréter les changements apportés par l'IMMACT de 1990 aux procédures d'admission de travailleurs H-1B ? Les restrictions apportées à l'usage du programme sont en « trompe l'œil »[113]. Contrairement à la LC, la finalité de la LCA n'est pas de restreindre l'usage du programme H-1B à une fonction d'ajustement de marchés du travail en situation de pénurie de main-d'œuvre par l'importation temporaire de travailleurs étrangers. Elle introduit uniquement quelques garde-fous protégeant les travailleurs américains contre certains usages abusifs du programme par les employeurs, sans créer toutefois de réels moyens de contrôle administratifs. De même, l'institution de quotas en 1990 paraît avant tout symbolique : à cette date, les admissions annuelles totales (initiales et renouvellement) de travailleurs H-1B représentent un volume de 53 000 personnes (Bureau of Consular Affairs, 1991), soit un niveau nettement inférieur à la limite nouvellement fixée pour les admissions initiales, dont la durée de validité à d'ailleurs été multipliée par trois.

[113] A tel point que deux légistes s'interrogeaient en 1991 sur la probabilité que *« l'Immigration Act de 1990 sonne le glas pour le programme H-1B »* en « *alourdissant disproportionnellement les charges sur les entreprises américaines qui doivent continuer de s'appuyer sur le recrutement de* [ces] *travailleurs temporaires étrangers* » (A. Paparelli et M. Patel, 1991, p. 995.).

Tableau 28. Un comparatif des procédures LC et LCA après l'IMMACT de 1990

	Labor Certification	Labor Condition Attestation
Programmes concernés	1. Visas LPR de travail (pré-IMMACT) 2. 2ème et 3ème préférences LPR (post-IMMACT) 3. visas H-2 4. visas H-2A et H-2B (post-IMMACT)	1. visas H-1B (post-IMMACT)
Finalité(s)	1. restreindre l'usage aux pénuries avérées de main-d'œuvre 2. non-dégradation des rémunérations et conditions de travail des autres employés	1. non-dégradation des rémunérations et conditions de travail des autres employés
Date limite pour la pétition par l'employeur	45 jours avant la date d'embauche	Pas de date limite
Recrutement d'employés résidents	Démonstration d'efforts actifs pour recrutement d'une main-d'œuvre résidente* Accès préférentiel des travailleurs résidents pendant 15 jours après dépôt de la pétition	Notification sur le lieu de travail de la demande de recrutement d'une main-d'œuvre non résidente Pas de conditions de recrutement d'employés résidents
Niveau de rémunération	100% du *prevailing wage* ou ; rémunération des salaries employés par l'entreprise pour une occupation similaire	95% du *prevailing wage* ou rémunération des salaries employés par l'entreprise pour une occupation similaire
Conditions de travail	Absence de dégradation Absence de grève/*lockout* au cours des deux mois antérieurs à la date de pétition.	Absence de dégradation Absence de grève/*lockout* au cours des deux mois antérieurs à la date de pétition
Mandat du DOL pour vérifier l'authenticité des informations	Oui	Seulement en cas de dépôt de plainte par une troisième partie.

Source : d'après (R. Wasem, 2010b).

Note : *la signification exacte de ce terme varie en fonction des procédures propres à chaque visa, qui sont définies de manière autonome par le DOL. Il s'agît, en règle générale, de la publication de la proposition d'emploi sur des supports adaptés (lieu de travail et médias professionnels). Le DOL met de plus régulièrement à jour une liste d'occupations en pénurie de main-d'œuvre pour lesquelles cette procédure est assouplie.

Plus encore que par cette redéfinition de ses règles, la nouvelle finalité du programme comme outil d'attraction des migrations qualifiées est perceptible par la libéralisation des conditions d'ajustement des travailleurs H-1B vers le titre de résident légal permanent. L'IMMACT de 1990 est la première loi à reconnaître à une catégorie d'étrangers admis en tant que travailleurs temporaires la capacité d'intention duale (*dual intent*). Ce terme désigne la possibilité d'effectuer une pétition pour l'obtention d'un titre de résidence permanente *via* les préférences de travail, pendant la durée de validité de leur visa de travailleur temporaire. Cette disposition, sans équivalence dans les autres programmes de travail temporaire H, abolit donc pour les étrangers qualifiés la stricte séparation entre immigration permanente et séjour temporaire établie par la législation. En résumé, l'*Immigration Act* de 1990 crée donc une passerelle institutionnelle permettant au stock de travailleurs temporaire étrangers qualifiés d'accéder au statut d'immigrant permanent.

Cette modification du programme H-1B démontre la volonté de l'utiliser comme un instrument d'attraction et de rétention de travailleurs étrangers fortement dotés en capital humain valorisable sur le territoire américain (S. Lavenex, 2006). De fait, leurs procédures d'admission ne découragent plus leur installation permanente sur le territoire américain. Elles reconnaissent désormais l'éventualité d'une transformation de flux circulants de travailleurs qualifiés (*brain movement*) en une immigration permanente (*brain drain*). En ce sens, on peut remarquer avec L. Lowell que « *le système d'admission temporaire* [de travailleurs qualifiés] *devient fortement entrelacé avec le système d'immigration permanente* » à partir de 1990 [L. Lowell, 2001, p. 33.). Le séjour temporaire de travail qualifié est désormais considéré comme un prélude à l'immigration permanente, et non comme un compartiment hermétiquement séparé de cette dernière.

Cependant, cette « antichambre » à l'immigration reste caractérisée par une forte relation de dépendance à l'égard de l'employeur ayant embauché le travailleur H-1B. En effet, au contraire des visas permanents de travail permettant aux étrangers de changer librement d'emploi sur leur territoire américain, ce visa n'est pas transférable. En d'autres termes, son titulaire ne peut pas changer d'emploi, démissionner ou être licencié sans perdre automatiquement son statut légal sur le territoire américain. Cette mobilité quasi-nulle sur le marché du travail des travailleurs H-1B crée donc un rapport de force favorable à leurs employeurs : l'option de « sortie » est particulièrement coûteuse, puisque l'étranger perd simultanément son emploi et son accès au territoire américain.

Il est difficile de savoir si cette situation a été perçue dans les premiers temps d'existence du programme. Comme le résume l'économiste P. Martin, « *l'hypothèse faite en 1990* [lors de la réforme du visa H] *était que les travailleurs éduqués dans une université américaine (ou étrangère) pourraient se plaindre des abus des employeurs, minimisant le besoin de mettre en place une certification détaillée et des procédures de contrôle* » (P. Martin, 2007). En d'autres termes, le programme H-1B serait peu susceptible d'être utilisé par les employeurs américains pour réduire leurs coûts salariaux du fait d'une spécificité propre aux marchés du travail qualifié : la forte croissance de la demande pour ce type de main-d'œuvre équilibrerait les rapports de pouvoir entre employeurs et employés. Par conséquent, une intervention Etatique pour garantir l'absence de substitution entre travailleurs résidents et H-1B serait superflue. Comme il sera étudié plus loin, cette hypothèse est fortement contestable.

La modification des procédures du programme H-1B en 1990 est très symptomatique de la perception du régime d'immigration prévalant dans la fin des années 1980. Elle dénote une plus grande acceptabilité de l'ouverture de la porte de devant à l'immigration de travail qualifié et d'une volonté d'en augmenter l'ouverture en adaptant (et en l'occurrence, contournant) ses procédures considérées trop rigides. Cette réforme des règles du régime ne s'accompagne pas d'une remise en question des principes antérieurement fixés : le programme H-1B n'a pas pour finalité de se substituer aux admissions d'immigrants permanents légaux, mais bien de les complémenter. Paradoxalement, cette libéralisation du programme H-1B crée elle-même une source de rigidité qui devient rapidement un nouvel enjeu des demandes de réformes : la mise en place de quotas.

Résumé section 1.1.

Au cours de cette sous-section, nous avons démontré que la cohérence du programme H-1B avec le reste du régime d'immigration des Etats-Unis est profondément modifiée en 1990. Jusqu'à cette date, sa finalité pour le gouvernement américain est l'admission de travailleurs très qualifiés indisponibles aux Etats-Unis. Ce programme est aussi simultanément peu utilisé par les employeurs et peu régulé par l'Etat. A partir de 1990, le programme H-1B est aussi conçu pour faciliter la sélection et l'installation définitive des migrants les plus qualifiés sur le territoire américain. Ses procédures d'admission sont donc particulièrement souples : la limitation numérique (65 000) des admissions annuelles fixée est très supérieure au volume d'admission du programme, et peu de contraintes réglementaires encadrent les conditions d'embauche et de travail des étrangers qualifiés sponsorisés.

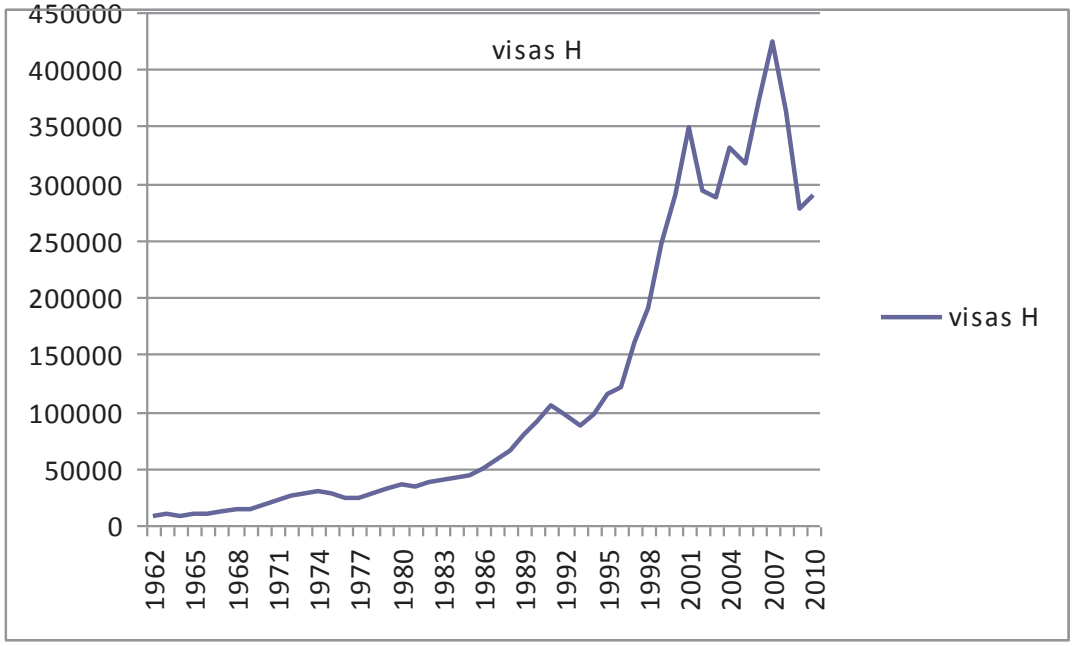
Section 1.2. Des admissions tirées par la croissance de la demande de main-d'œuvre étrangère par le secteur informatique américain

Cette section a pour objectif d'analyser les déterminants de la demande en visas H-1B. Pour cela, nous montrons tout d'abord que l'analyse des données disponibles sur l'évolution quantitative des admissions H-1B démontre une forte période de croissance de l'usage du programme à partir des années 1990 (*1.2.1.*). Nous observons ensuite la provenance géographiquement concentrée en Asie de ces admissions, puis analysons les formulaires de certifications approuvées par le DOL pour mettre en évidence une intensification de l'usage du programme par le secteur informatique (*1.2.2.*). Enfin, nous identifions trois finalités associées à l'usage du programme par les employeurs, qui sont autant de facteurs causaux de la croissance du programme et de configurations potentielles de la distribution de ses coûts et bénéfices (*1.2.3.*).

1.2.1. Une intensification de l'usage du programme H-1B en trois phases

En l'absence de données détaillées sur les admissions de travailleurs qualifiés H-1/H-1B antérieures au milieu des années 1980, la seule méthode permettant d'approximer cette information est de travailler à partir des statistiques sur le nombre de visas H émis. Cette analyse sur les évolutions de l'usage du programme H en longue période est retranscrite dans le graphique ci-dessous [*Cf.* Graphique 10]. Ces données indiquent que les admissions de travailleurs temporaires sous visas H se sont fortement accrues du début des années 1960 à 2008. Alors que le nombre total de ces visas représentait moins de 10 000 émissions en 1965, ce chiffre atteint un maximum historique de 578 000 en 2007. De plus, le nombre de visas H délivrés chaque année par le *State Department* est en progression quasi constante. Seules deux périodes sont affectées par une diminution du nombre de travailleurs temporaires entrant aux Etats-Unis. Une première est discernable à l'occasion de l'éclatement de la bulle financière début 2002 et de la crise économique qui s'ensuivit. La seconde débute avec la récession de 2008 : les admissions de travailleurs H chutent de près de 200 000 entre 2007 et 2009, mais semblent néanmoins s'être stabilisées en 2010.

Graphique 10. L'évolution du nombre de visas H émis de 1962 à 2010



Source : d'après (Bureau of Consular Affairs, 1965-2010).

L'analyse des évolutions du nombre de visas H met aussi en évidence la spécificité des années 1990 en matière de rythme de croissance de l'usage du programme. Sur l'ensemble de la période considérée (1962-2010, hors périodes de récessions), ce taux est resté constant, à l'exception notable des deux dernières décennies. On peut ainsi distinguer trois périodes d'usage des programmes H. La première (1962-1993) constitue une phase d'expansion

modérée (10% de croissance annuelle moyenne) de cette catégorie d'admission. Ce taux n'est pas non plus marqué par d'importantes variations sur ces quatre premières décennies d'observation. En revanche, la seconde période (1994-2001) marque une très forte intensification du recours aux programmes H : le rythme de leur croissance s'accélère et atteint annuellement 19% sur la période considérée. Enfin, la période post-2001 se caractérise par la pérennisation d'un usage massif des programmes, bien que le nombre annuel d'admissions soit marqué par une forte instabilité, que l'on peut relier aux deux crises (2002 et 2008) les plus récentes de l'économie américaine.

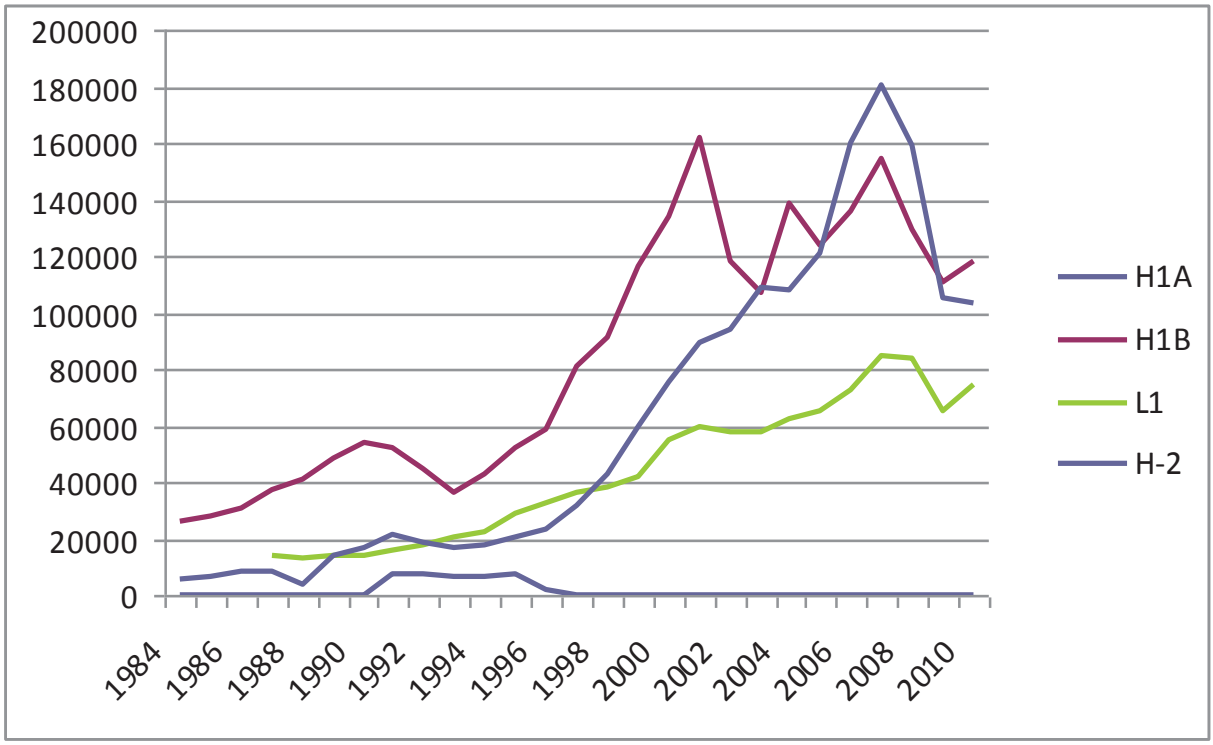
La spécificité de la période 1990 en matière de croissance des admissions de travailleurs H est confirmée par l'analyse des statistiques détaillées disponibles à partir de 1984 sur le programme H-1 (devenu H-1B après 1990). Notre construction différencie les trois principaux titres de séjour temporaire pour travailleurs qualifiés existants aux Etats-Unis sur cette période, à savoir les programmes H-1A, H-1B et L-1[114]. A titre de comparaison, le graphique inclut également le nombre de visas émis pour les catégories de travailleurs occupant des emplois peu qualifiés (H-2). L'analyse des évolutions du nombre de visas H-1B émis depuis 1984 [Cf. Graphique 11] suggère deux principales conclusions.

En premier lieu, l'analyse des données détaillées H-1B confirme que son usage se massifie au cours de la décennie 1990. A ce titre, on peut distinguer quatre phases dans l'usage de ce titre de séjour. Le visa H-1B connaît tout d'abord un essor limité mais régulier à partir des années 1980, avec une croissance annuelle moyenne du nombre d'admission d'environ 5% de 1984 à 1994. La seconde phase se caractérise par une véritable explosion de l'usage du programme H-1B : son volume annuel d'admission est multiplié par 3.5 en l'espace de quelques années, de 1994 à 2001. Cette phase de forte expansion des admissions H-1B (20% de croissance annuelle moyenne) ne se poursuit cependant pas au cours des années 2000. Entre 2001 et 2003, les admissions de travailleurs H-1B diminuent brutalement. Elles restent ensuite stables, fluctuant autour d'une moyenne annuelle d'environ 130 000 individus. La quatrième phase débute avec la crise économique de 2008 : celle-ci s'accompagne d'une diminution massive du nombre d'admissions en 2008 et 2009 (-45 000 cumulées), qui semble néanmoins se stabiliser en 2010.

[114] Lors du traitement des données, nous avons choisi d'exclure de notre comptabilisation les titres de séjour émis pour la famille des travailleurs admis (visas H-3, H-4 et L-2). Cette exclusion explique la différence de nombre de visas émis entre les graphiques 3 et 4.

En second lieu, elle indique que l'ensemble des programmes d'admissions temporaires font l'objet d'un usage intensif à partir des années 1990. Cette évolution de la régulation des admissions de travailleurs étrangers n'est donc pas une spécificité de son segment qualifié. Comme le laisse prévoir la libéralisation du programme H-1B en 1990, cette tendance est néanmoins tout particulièrement marquée pour ce visa. Celui-ci est numériquement le premier titre de séjour d'admission temporaire de travailleurs étrangers : il représente environ le double du nombre de travailleurs L1 admis sur la même période. A l'exception de la période 2006-2009, il dépasse aussi à lui seul les deux titres de séjour H2A et H2B destinés aux travailleurs occupant des emplois peu qualifiés.

Graphique 11. L'évolution du nombre de sous catégories de visas H et L émises de 1984 à 2008



Source : d'après (Bureau of Consular Affairs, 1965-2010).
Note : Les visas H et L destinés aux membres familiaux des travailleurs étrangers temporaires ne sont pas comptabilisés dans ce graphique, au contraire du Graphique 11.

Les années 1990 amorcent donc une rupture avec l'absence de dissociation entre droit à travailler aux Etats-Unis et droit à vivre sur ce territoire. En effet, le nombre de travailleurs admis à travers le programme H-1B représente désormais un volume comparable à celui admis au titre des préférences d'immigration permanente de travail : selon les statistiques du *State Department*, environ 166 000 visas EB et 129 000 visas H-1B auraient été délivrés au cours de l'année fiscale 2008. Ces chiffres des admissions H-1B sont donc représentatifs de l'importance prise par le programme en termes d'instrument d'admission d'étrangers sélectionnés en fonction de leurs qualifications. Cette analyse met donc en évidence

l'émergence d'une contradiction entre les principes du régime d'immigration de 1965, pour lesquels l'immigration permanente prime, et le produit réel de son fonctionnement, marqué par la présence structurelle de travailleurs étrangers sous visas temporaires. La suite de cette sous-section explore les facteurs explicatifs de cette contradiction.

1.2.2. Une croissance de l'usage de travailleurs indiens sous visas H-1B, localisée dans le secteur informatique

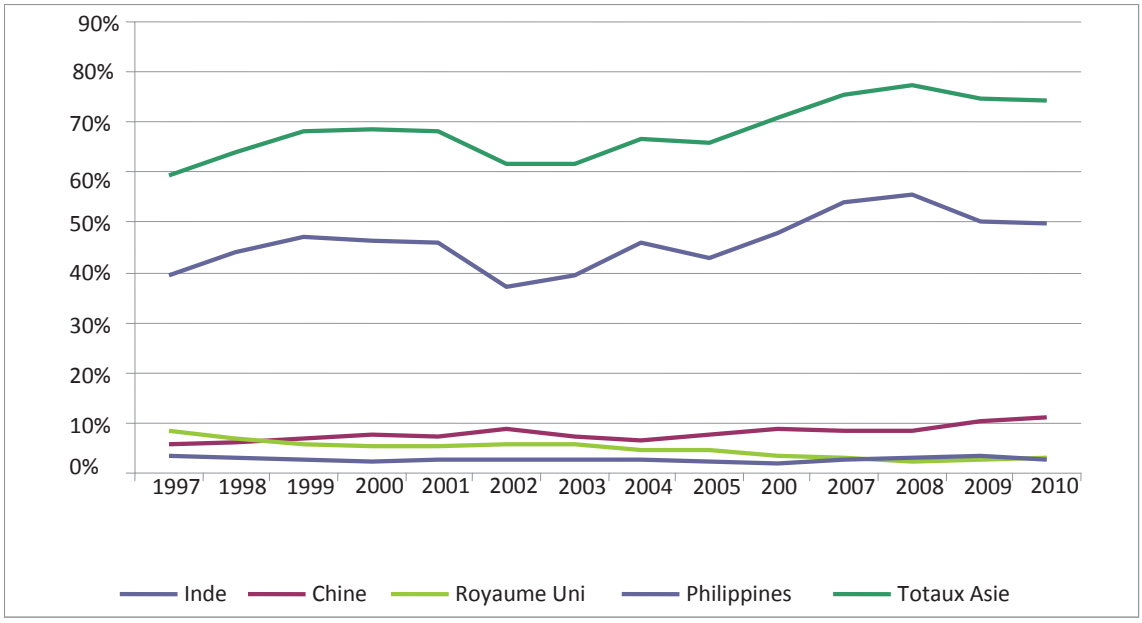
Nous démontrons dans les prochains paragraphes que le programme H-1B, conformément à sa réputation, est un titre de travail principalement utilisé pour admettre une main-d'œuvre de provenance asiatique embauchée dans le secteur informatique. La première partie de cette affirmation est étayée par l'analyse des données disponibles sur les détenteurs d'un titre de séjour H-1B admis de 1997 à 2010 [*Cf.* Graphique 12]. Elle démontre que l'Asie est la région de provenance de plus d'un travailleur H-1B admis sur deux : représentant en 1997 près de 60% des visas émis, elle atteint un maximum de 77% en 2007. En revanche, la part de l'Europe, seconde région de provenance des travailleurs H-1B, diminue considérablement. Elle représente aujourd'hui moins de 15% du total des émissions de visas, alors qu'elle atteignait encore 25% en 1997. Cette diminution est essentiellement due à celle des travailleurs H-1B originaires d'un seul pays : le Royaume-Uni.

Nous pouvons tirer une troisième conclusion de cette analyse : l'Amérique du Nord n'est pas une région de provenance majeure de travailleurs H-1B. Même cumulés, le Canada et le Mexique représentent moins de 3% des visas de travailleurs H-1B émis annuellement. On peut peut-être expliquer ce phénomène par la création du visa TN, titre de séjour créé par l'entrée en vigueur de l'ALENA en 1994 afin de faciliter la mobilité transfrontalière de travailleurs dans le cadre de certaines prestations de service définies par l'accord.

Cette provenance asiatique des flux de travailleurs H-1B recouvre essentiellement deux pays : l'Inde et la Chine. La première représente une part des admissions totales fluctuant de 37% à 55% selon les années. La part de la Chine est plus limitée, mais a néanmoins doublé de 5% à 10% entre 1997 et 2010. Les variations annuelles de la part de ces deux pays de provenance suggèrent qu'elle est fortement impactée par la conjoncture économique du pays récepteur. Elle tend à augmenter en période de croissance économique aux Etats-Unis (1997-2001 ; 2003-2007) et à diminuer en période de récession. Nos résultats relativisent aussi le poids des Philippines, un pays pourtant considéré comme envoyant un nombre important de travailleurs H-1B dans les années 1970 et 1980 en raison de sa stratégie

de développement par « exportation » de personnel hospitalier vers les Etats-Unis (J. Tyner, 1999). L'analyse des données plus récentes démontre que l'importance relative de cet Etat de provenance est en forte diminution, et désormais comparable à celle de la Corée du Sud ou d'Etats non asiatiques comme l'Allemagne ou la France.

Graphique 12. Des flux de travailleurs qualifiés de provenance Asiatique, 1997-2010



Source : d'après (Bureau of Consular Affairs, 1965-2010).

Comment expliquer cette intensification du recours au programme H-1B pour embaucher des travailleurs étrangers d'origine asiatique ? La réponse à cette question se trouve dans les évolutions structurelles connues par l'économie américaine. Celle-ci tend à se tertiariser et à se spécialiser dans des productions fortement intensives en travail qualifié, parmi lesquelles les services bancaires et financiers, les biotechnologies ou encore les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Au sein de celles-ci, les activités de programmation informatique jouent un rôle central dans la demande de visas H-1B par les employeurs. A nouveau, il s'agît ici d'une information largement diffusée dans la littérature, sur la base d'enquêtes et de comptes rendus de fonctionnaires des services de l'immigration américains (L. Lowell, 2000) (R. Wasem, 2007b). Elle reste cependant difficile à confirmer empiriquement sur la totalité de la durée d'existence du programme H-1B.

En effet, les formulaires de LCA adressés par les employeurs adressés au DOL sont le seul document permettant de connaître avec précision l'occupation et le secteur d'activité des travailleurs étrangers. Ce n'est cependant que depuis 1999 que ce ministère conserve et rend disponible au public ces documents. En outre, l'utilisation des formulaires de LCA comme source de données statistiques sur la composition des flux de travailleurs H-1B présente deux

inconvénients. Premièrement, elles incluent des demandes de visa H-1B approuvées, mais qui n'ont jamais donné lieu à une admission avérée pour une diversité de raisons, parmi lesquelles une atteinte des quotas ou une annulation postérieure de l'employeur. Deuxièmement, un unique formulaire de LCA peut être adressé pour plusieurs demandes de visas H-1B effectuées par le même employeur, ce qui pose un problème de représentativité des informations indiquées[115].

En d'autres termes, les pétitions de LCA sont un indicateur des demandes de visas H-1B *approuvées par le DOL* qui sont donc loin d'être synonymes avec les admissions *effectivement réalisées*. Cela étant, ces données sont un élément de confirmation de l'importance de la demande de travailleurs H-1B par le secteur informatique. Les résultats de leur analyse démontrent que ce dernier est le premier secteur d'emploi des travailleurs sous visas H-1B approuvées par le DOL: environ une pétition sur deux concerne ce type d'occupation de 2001 à 2008 [*Cf.* Tableau 29]. Une minorité (15 à 20%) de travailleurs H-1B ont une activité liée à trois autres types d'occupations : les professions liées à l'architecture, à la comptabilité et à l'audit, et enfin à la recherche et à l'enseignement des institutions d'éducation supérieure. Les 35 à 40% restants des occupations d'emploi des travailleurs H-1B sont beaucoup plus dispersées.

Tableau 29. Répartition occupationnelle des pétitions approuvées par le DOL, 1999-2007

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Programmation informatique	53%	52%	58%	42%	40%	44%	53%	48%	54%	54%
Architecture	2%	3%	1%	3%	4%	4%	4%	4%	3%	4%
Comptabilité/audit	3%	3%	7%	5%	5%	5%	4%	5%	3%	3%
Enseignement supérieur	3%	4%	2%	3%	4%	4%	3%	4%	3%	4%
Informatique nec	3%	4%	4%	3%	3%	3%	9%	3%	3%	3%

Source : calculs de l'auteur d'après (Office of Foreign Labor Certification, 1999-2008).

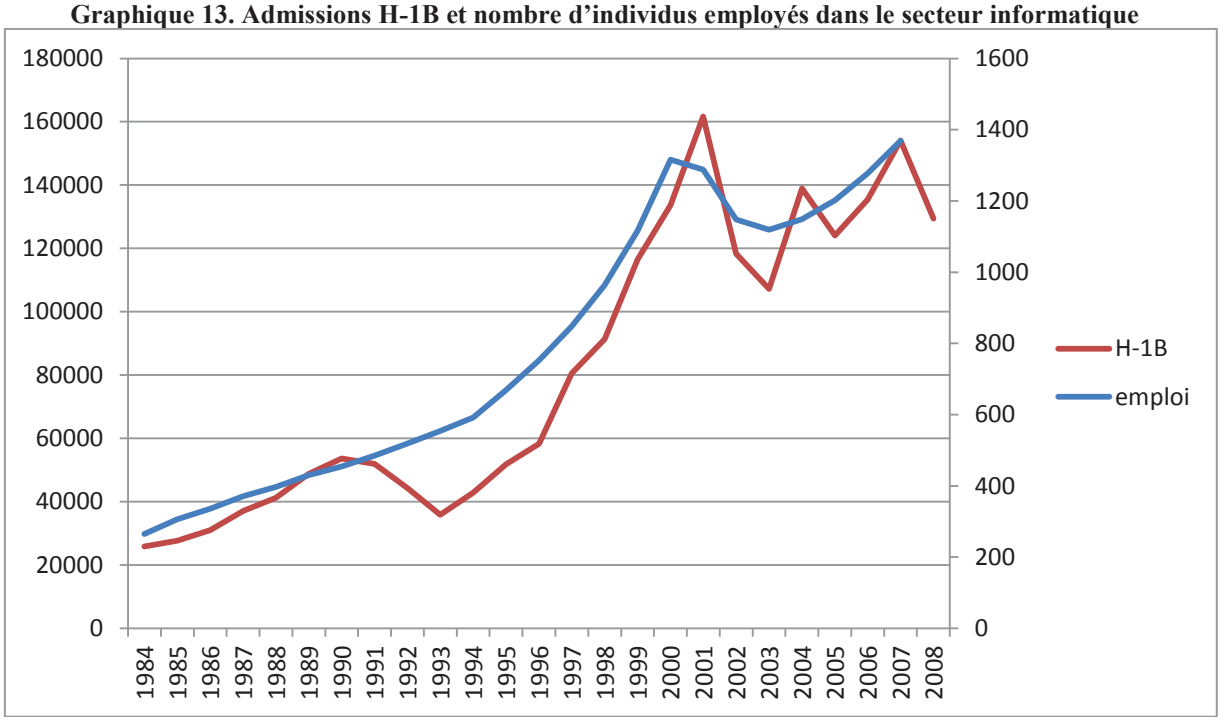
L'origine par secteur d'activité principal des pétitions H-1B donne des résultats similaires : au cours des années 2000, entre un tiers et la moitié des pétitions pour ce visa proviennent d'employeurs d'entreprises spécialisées dans la production de services informatiques. En outre, la consultation du nom des employeurs rend compte de plusieurs entreprises connues de ce secteur, parmi lesquelles nous pouvons citer Microsoft, Oracle ou encore Cisco Systems[116]. Il n'est dès lors pas surprenant que les fluctuations de l'évolution du

[115] Le problème n'est ici pas de comptabiliser le nombre de travailleurs H-1B approuvés car celui-ci est précisé sur le formulaire. Il s'agît de savoir si les informations fournies par les employeurs sont représentatives des caractéristiques de chacun des étrangers faisant l'objet d'une pétition de visa.

[116] Le lecteur peut consulter ces résultats en Annexe 9 p.283. Nous attirons cependant son attention sur notre présomption d'erreurs significatives concernant les volumes annuellement estimés par entreprise, en particulier pour l'année 2005. Nous ne sommes pas arrivés à diagnostiquer avec certitude l'origine de ces erreurs, que nous

programme correspondent avec celles du niveau d'emploi du secteur informatique : les admissions croissent lors des périodes de boom du secteur (années 1990) et déclinent lors des périodes de moindre activité (effondrement de la bulle internet à partir de la fin 2001-2002) [*Cf.* Graphique 13].

Graphique 13. Admissions H-1B et nombre d'individus employés dans le secteur informatique



Sources : d'après (Bureau of Consular Affairs, 1965-2010) pour le nombre de visas H-1B émis et (Bureau of Labor Statistics, 2011) (moyennes annuelles) pour le taux d'emploi dans le secteur informatique des années considérées.

1.2.3. Les trois finalités de l'usage du programme H-1B et leur conséquences en termes de distribution des coûts et des bénéfices du programme

Trois hypothèses peuvent être proposées pour rendre compte de la croissance de la demande du secteur informatique en travail H-1B. Chacune correspond à l'une des trois finalités que peuvent poursuivre les employeurs à travers l'usage du programme. La main-d'œuvre H-1B peut être utilisée comme complément à la main-d'œuvre domestique, comme substitut à cette dernière, ou encore comme complément (temporaire) à une main-d'œuvre sous visa permanent EB-2. Le travail effectué dans ce chapitre n'a pas pour prétention d'évaluer leur poids respectif dans la croissance du programme. Néanmoins, il vise à démontrer que ces trois usages se caractérisent par une distribution fortement différenciée des coûts et des bénéfices de l'usage du programme. Cette dissociation a des conséquences pour la structure de l'économie politique du programme H-1B.

---

pensons liées à une tendance de certaines sociétés de service à effectuer des demandes de certification pour pallier à d'éventuels besoins non anticipés de main-d'œuvre.

Tout d'abord, la finalité du programme H-1B la plus fréquemment évoquée est liée à l'existence alléguée d'une pénurie de travailleurs américains disposant de qualifications STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*). Cette pénurie relative de travail qualifié aurait été ressentie de manière particulièrement aigue par le secteur informatique, porté par la forte croissance de la Net-économie des années 1990. Elle aurait alors conduit ses employeurs à se tourner vers l'importation de salariés étrangers. La réalité de cette pénurie de main-d'œuvre qualifiée est cependant particulièrement controversée. Elle a fait l'objet de rapports de la part de plusieurs institutions de recherche[117]. Certains confirment son existence (National Commission for Excellence in Education, 1983) (Information Technology of America, 2002) tandis que d'autres la contredisent (House Committee on Science, Space, Technology - Subcommittee on Oversight and Investigations, 1992) (National Research Council, 2000).

Cette fonction du programme H-1B comme instrument d'ajustement temporaire à des pénuries de main-d'œuvre a des implications pour les salaires du secteur informatique. En effet, l'offre de travail de ce secteur dépend essentiellement des capacités de production du système universitaire américain en économie fermée. A court terme, celle-ci se caractérise par une faible réactivité lors des périodes de croissance de l'activité du secteur. Le programme H-1B sert alors de relais lors des périodes de tension sur ce marché du travail : les trois à six années de durée de validité du visa correspondent de fait au temps requis pour l'acquisition de diplômés signalés comme fortement demandés par l'élévation des rémunérations des emplois auxquels ils permettent d'accéder.

Dans cette situation de plein emploi supposé, l'utilisation du programme ne s'explique pas par un coût du travail H-1B moindre que le travail domestique. Il n'a pas non plus pour contrepartie une dégradation des rémunérations de ce dernier : le programme H-1B est utilisé comme palliatif à la raréfaction relative de main-d'œuvre domestique et il n'y a donc pas de relation de substitution entre travailleurs étrangers et américains. Au contraire, ces derniers peuvent à terme bénéficier d'opportunités d'emploi étendues par une mobilité professionnelle ascendante, la localisation sur le territoire américain des activités les plus innovatrices et de la diminution des incitations à modifier les techniques de production vers une réduction de leur intensité relative en travail américain.

[117] Il s'agît d'un débat aux Etats-Unis qui remonte (au moins) à la course technologique opposant ce pays à l'URSS. Un récapitulatif des nombreux rapports confirmant ou infirmant la thèse d'une pénurie de travailleurs STEM est disponible sur le site du NBER à l'adresse suivante : http://www.nber.org/~peat/readingsFolder/primarySources/Timeline.html

Une seconde explication potentielle de la forte demande du secteur informatique en travail H-1B porte sur l'influence de certaines évolutions structurelles du secteur informatique aux Etats-Unis. A partir des années 1990, ce dernier se caractérise par un degré accru de pratiques d'externalisation des activités les plus faiblement créatrices de valeur ajoutée, fortement intensives en travail et non stratégiques (M. Smith, 1996). Les activités de programmation demandant peu de qualifications tendent ainsi à être reléguées par les grands noms du secteur informatique à de nombreuses Sociétés de Services en Ingénierie Informatique (SS2I). L'usage intensif du programme H-1B par ces SS2I spécialisées dans les activités de sous-traitance et le prêt temporaire de main-d'œuvre (expliquant leur appellation alternative de *body shops*) peut s'expliquer par deux raisons.

Premièrement, cette division du travail au sein du secteur informatique se confond avec une division de l'origine nationale des firmes : les donneurs et preneurs d'ordre tendent à être respectivement américains et étrangers. En particulier, le marché de la sous-traitance est fortement pénétré par des firmes transnationales d'origine indiennes (R. Hira, 2004), que nous retrouvons dans la liste des premiers employeurs de travailleurs H-1B [*Cf.* Annexe 9 p. 288.] ; Tata Consultancy, Infosys, Satyam Computer Services ou encore Wipro. Cette nationalité est reflétée dans leurs pratiques d'embauche qui se caractérisent par une préférence pour le travail étranger, en l'occurrence indien : 49% des individus admis en tant que travailleurs H-1B étaient de cette nationalité à l'apogée du programme en 2001 (US Immigration and Naturalization Services, 2002). Cette préférence, -satisfaite à travers l'usage du programme H-1B, -est elle-même explicable par plusieurs facteurs ; la culture de ces entreprises et le caractère transnationalement segmenté de leur activité[118].

Deuxièmement, l'utilisation intensive de travailleurs H-1B est l'une des composantes de la compétition par les coûts que se livrent entre elles les SS2I pour la captation des marchés offerts par les entreprises donneuses d'ordres. N. Mattloff identifie deux formes de réduction des coûts salariaux que permet l'usage de salariés sous visa H-1B (N. Matloff, 2002) (N. Matloff, 2006). Ces derniers sont tout d'abord particulièrement sujets à discrimination en termes de salaires et de prestations. Comme nous l'avons remarqué, les procédures d'admission de travailleurs H-1B prévoient l'instauration d'un minimum salarial. Celui-ci n'est cependant pas accompagné avant 1998 de la nécessité de proposer des

[118] Les firmes *high-tech* indiennes effectuent une partie de leur production en Inde, ou elles bénéficient de faibles coûts salariaux mais conservent certains segments (*consulting*, contact avec la clientèle, certaines activités considérées stratégiques ou difficilement délocalisables pour des raisons techniques) sur le territoire américain. Il en résulte que la mobilité internationale est considérée comme une étape normale dans le déroulement de la carrière d'un ingénieur informatique Indien (P. Chakravatty, 2006).

prestations sociales analogues. Surtout, il n'existe aucun mécanisme de revalorisation salariale automatique pour compenser le fait suivant : alors que le secteur informatique se caractérise au cours des années 1990 par une augmentation continue des rémunérations, les travailleurs H-1B sont les moins à même d'en bénéficier de par leur incapacité à changer d'employeur. Ces travailleurs étrangers servent aussi de réservoir de main-d'œuvre jeune et productive, utilisée préférentiellement par les employeurs au détriment des travailleurs les plus âgés du secteur : le capital humain se caractérisant par un taux de dépréciation particulièrement élevé dans le secteur informatique, le programme H-1B évite d'importants investissements en formation professionnelle (R. Reichl, 2005).

La troisième finalité que peut poursuivre un employeur usant le programme H-1B correspond à la fonction d'attraction et de rétention de main-d'œuvre, implicitement encouragée par le programme H-1B. Comme de coutume avec le phénomène des migrations internationales, une part de ces migrations qualifiées d'origine indienne tend à s'installer aux Etats-Unis, contribuant au doublement de la population d'origine indienne entre 1990 et 2000. Ce groupe ethnique est désormais la troisième composante de la population immigrée aux Etats-Unis, après les mexicains et les philippins (A. Terrazas et J. Batalova, 2009). L'admission de cette population s'est faite, en particulier[119], à travers la seconde préférence de travail du système d'immigration américain: le visa EB-2 permettant aux employeurs de sponsoriser la venue de deux catégories d'étrangers : ceux disposant de « *qualifications équivalentes ou supérieures au Bachelor* » et ceux « *disposant de capacités exceptionnelles dans une discipline des arts, des sciences ou des affaires* » (US CIS, 2011).

Comme nous l'avons vu dans notre présentation générale du système d'immigration américain, l'immigration de travail est régulée par un double système de quotas préférentiels et nationaux et d'une allocation des visas selon la règle du « premier arrivé-premier servi ». De plus, le visa EB-2 nécessite la démonstration au DOL par l'employeur que l'embauche d'un travailleur étranger est rendue nécessaire par l'indisponibilité d'une main-d'œuvre résidente sur le territoire américain. Cette *Labor Certification* est régulée par une procédure longue et complexe.

Au final, la croissance de l'immigration qualifiée de travail indienne a occasionné une demande de visas EB-2 structurellement supérieure à l'offre annuellement rendue disponible

[119] Selon L. Lowell, une part non négligeable des travailleurs H-1B ajustent aussi leur statut au moyen du segment qualifié de la troisième préférence d'immigration permanente de travail (visa EB-3, sous-catégorie « travailleurs qualifiés ». Ce titre de séjour est encore plus soumis au problème de l'allongement de la durée d'attente que dans le cas du visa EB-2 décrit dans les prochains paragraphes (L. Lowell, 1999).

par le système de quotas préférentiels. De cette situation résulte l'apparition structurelle de délais d'attente importants entre le dépôt d'une pétition par un employeur américain pour l'obtention d'un titre de séjour permanent EB-2 pour un salarié indien, et son obtention effective par ce dernier. Le tableau ci-dessous permet d'appréhender ce problème en indiquant le temps d'attente pour l'obtention d'un titre de résident permanent EB-2 de 1992 à 2009 [*Cf.* Tableau 30]. Nous pouvons remarquer que les périodes 1996-2001 puis 2006-2009, pour lesquels le temps d'attente s'avère supérieur à une année, correspondent aussi aux périodes de forte croissance de l'emploi du secteur informatique américain.

La création de délais d'attente structurellement importants pour l'obtention d'un visa EB-2 pour les travailleurs de nationalité indienne explique donc le troisième usage potentiel du visa H-1B, permettant l'emploi continu des travailleurs en attente d'une carte verte de résident permanent. L'arrivée aux Etats-Unis pour un séjour d'études universitaires suivie par une embauche permise tout d'abord par l'option de formation professionnelle, période d'une année pendant laquelle un étudiant peut travailler sur le territoire américain après obtention de son diplôme, puis par l'obtention d'un visa H-1B constituent l'enchainement typique donnant lieu à l'installation définitive d'un ressortissant indien au terme d'un séjour « temporaire » de plusieurs années sur le territoire américain (D. North, 1996).

Tableau 30. Le temps d'attente pour les ressortissants Indiens demandeurs d'un visa EB-2, 1992-2009

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002*	2001
2nde Préférence	5 ans 5m	8 ans	5 ans	4 ans	C	C	C	C	1 an
	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994*	1993	1992**
	C	1 an 7m	1 an 9m	1 an 7m	C	C	C	11m	2an 3m

Source : d'après (Bureau of Consular Affairs, 1992-2010), mois de janvier des années indiquées sauf *mois de juin et **mois de septembre.

Note : les temps d'attente sont calculés à partir des dates de priorité (arrondies) déterminées par le *State Department*. La lettre C indique que la seconde préférence de travail n'a pas été déclarée en situation de sur-inscription. Elle signifie que le *Department of State* n'assigne pas de date de priorité au-delà de laquelle les demandes d'obtention d'un visa EB-2 ne peut pas se voir attribuer une unité du quota disponible de l'année en cours. Elle ne signifie cependant pas l'inexistence de délais d'attentes causés par d'autres facteurs comme l'incapacité des services de l'immigration de traiter les demandes de visas ou les procédures de certification par le DOL.

En résumé, la croissance du nombre d'admission H-1B est la conséquence d'un accroissement d'une demande en faveur de l'importation d'une main-d'œuvre étrangère, principalement d'origine indienne, employée dans le secteur informatique américain. Cette croissance est elle-même le résultat de trois utilisations alternatives du programme H-1B par les employeurs : comme instrument d'ajustement du marché du travail en cas de raréfaction de l'offre de travail résidente, comme outil de réduction des coûts salariaux et comme substitut temporaire au visa de résident permanent EB-2.

Chacune de ces trois utilisations du programme est à l'origine d'une répartition spécifique de ses coûts et bénéfices. La première génère des gains issus d'une meilleure allocation temporelle du facteur travail. Elle est partagée collectivement par les employeurs et les salariés du secteur informatique. Les deuxième et (plus relativement) troisième utilisations se caractérisent, au contraire, par une configuration gagnants-perdants de l'usage du programme, bénéficiant aux employeurs au détriment des travailleurs résidents du secteur. Les travailleurs H-1B sont eux-mêmes des acteurs « *faiblement gagnants* » (P. Chakravartty, 2005, p. 59.), au sens ou ils perdent à court terme, du fait de leurs conditions de travail dégradées par l'absence de mobilité sur les marchés du travail. Cette perte est néanmoins compensée par un gain à long terme, sous la forme d'une rémunération plus élevée dans leur pays d'origine, ou d'un accès au statut de résident légal permanent aux Etats-Unis.

La croissance des admissions H-1B à partir des années 1990 témoigne donc bien d'une incohérence entre les principes du régime de 1965 et le produit « réel » de sa régulation. En effet, la régulation chaotique de l'immigration permanente de travail s'explique par un régime d'immigration non pensé pour gérer efficacement ces flux au-delà d'un certain seuil. Cet « essoufflement » de la porte de devant du régime génère à son tour une stratégie de contournement de la part des employeurs, par le recours au programme H-1B. Elle permet de comprendre l'émergence d'un stock structurel de travailleurs « temporaires » par leur statut mais souvent en attente d'un titre de résidence permanente. Ces flux de « travailleurs temporaires permanents » s'accroissent en période de forte croissance économique, c'est-à-dire quand la conjoncture augmente les besoins de main-d'œuvre étrangère des employeurs au-delà de la disponibilité des visas.

Cette explication centrée sur la demande de travail H-1B employée dans le secteur informatique demande à son tour un examen des facteurs causaux de l'offre des visas. Nous avons en effet montré l'importance des besoins des employeurs pour expliquer les fluctuations des admissions de cette catégorie de travailleurs temporaires, mais ce raisonnement ignore les conditions de la détermination de la « production » de visas H-1B. En effet, les quantités disponibles de ce bien ne sont pas fixées par un mécanisme de marché (du moins pas au sens conventionnellement entendu de ce terme) mais bien à travers une intervention de l'Etat, acteur fixant la rareté relative de ce titre de séjour, en particulier *via* la fixation de quotas annuels. Il n'aura pas échappé au lecteur que nous avons mystérieusement fait abstraction de ces derniers dans notre analyse.

Résumé section 1.2.

Trois résultats ont été obtenus au cours de cette sous-section. Il a été d'abord montré que, en cohérence avec la libéralisation du programme H-1B par l'IMMACT, l'intensification de l'usage du programme date de la décennie 1990 et se maintient de nos jours. Cette expansion du programme est avant tout liée à l'admission d'une main-d'œuvre indienne, utilisée dans le secteur informatique. Cet usage correspond à une évolution structurelle du secteur informatique américain, intégrant un nombre croissant de SS2I Indiennes de sous-traitance. Dans ce contexte, le programme H-1B permet l'importation d'une main-d'œuvre abondante en Inde, tout en contournant les rigidités des procédures du système d'immigration permanente de travail. Ce travail confirme donc l'hypothèse formulée en sous-section 1.1 : l'essoufflement de la porte de devant du régime d'immigration, et la diminution de l'étanchéité entre segment qualifié des admissions temporaires et immigration permanente de travail, expliquent le recours croissant au programme H-1B.

Conclusion de section

L'analyse présentée dans cette première section démontre l'importance accrue du programme H-1B dans le segment qualifié du régime d'immigration des Etats-Unis. Cette expansion se produit néanmoins en dépit de procédures d'admission aux finalités incohérentes. En effet, il a été mis en évidence que la réforme du visa en 1990 s'inscrit dans une stratégie d'attraction et de rétention des travailleurs étrangers qualifiés sur son territoire. En ce sens, le programme H-1B devient une antichambre à l'immigration permanente de travail. Dans le même temps, la réforme de 1990 renforce, par la mise en place de quotas numériques, l'ancienne finalité du programme, à savoir l'importation temporaire d'une main-d'œuvre étrangère, sous contrainte d'indisponibilité de travailleurs de mêmes compétences sur le territoire américain.

Cette libéralisation du programme H-1B s'accompagne ultérieurement d'une forte progression de son usage par les employeurs américains. La demande de travail d'un secteur informatique en pleine expansion dans les années 1990 est essentielle pour comprendre ce phénomène : les pénuries de main-d'œuvre qualifiée de ce secteur, la segmentation internationale de son processus productif et les difficultés d'admission de l'immigration permanente de travail expliquent l'usage du programme pour importation de travailleurs étrangers d'origine indienne et d'Asie du sud-est. Malgré l'influence conjoncturelle des récessions de l'économie américaine, les années 2000 ne contredisent pas cette observation d'une massification de l'usage du programme. Il reste donc maintenant à comprendre le processus par lequel cette demande de travail H-1B a pu se transformer en une offre de réforme conduisant à un approfondissement de la libéralisation du programme.

Section 2. Une économie politique des admissions temporaires de travailleurs H-1B structurellement expansionniste

Au cours de cette section, nous cherchons à démontrer que l'expansion du programme H-1B à partir de la seconde moitié des années 1990 est obtenue en raison d'une économie politique du programme structurellement favorable à sa libéralisation. Au-delà de leur affiliation de parti, une majorité d'élus du Congrès propose une offre de réforme conforme aux préférences manifestées par les employeurs. Pour démontrer cette affirmation, nous montrons tout d'abord par une analyse des deux principales réformes du programme H-1B l'existence d'un conflit entre préférences syndicales et patronales en matière des procédures d'admission, arbitré par le Congrès en faveur des secondes (**2.1.**). A partir d'une analyse des déterminants des votes sur l'ACWIA, nous démontrons ensuite que ce biais pro-patronal s'explique par la formation d'une coalition d'élus dont les préférences pro-business tiennent à la composition de leur électorat et à leurs sources de financement politique (**2.2**).

Section 2.1. De la demande de réforme à son offre : les débats de 1998 et 2000 sur l'extension des admissions de travailleurs H-1B

Nous démontrons dans cette première sous-section le rôle central que jouent les demandes des employeurs du secteur informatique dans la libéralisation que connait le programme H-1B dans la fin des années 1990. Selon notre analyse, cette influence peut être observée à deux niveaux distincts : les demandes des employeurs sont tout d'abord un facteur de fixation de l'agenda (*agenda setting*) du Congrès fédéral, au moins jusqu'à ce que l'administration W. Bush affirme sa préférence pour une réforme générale de l'immigration (*2.1.1.*). Elles définissent aussi le contenu de la réforme, en raison de l'existence d'un biais pro-patronal dans le processus d'émergence des préférences collectives d'admission de travailleurs qualifiés (*2.1.2.*).

2.1.1. La fixation de l'agenda des réformes du programme H-1B par les employeurs du secteur informatique

L'importance prise par le programme H-1B comme enjeu politique depuis le milieu des années 1990 contraste fortement avec son inexistence (relative) antérieure. Pendant les débats de 1995/96 sur l'IIRIRA, la forte croissance des admissions H-1B, éclipsée par celle de la population étrangère en situation irrégulière, passe donc inaperçue. Comme le remarquait L. Lowell en 2000, « *le débat américain sur l'immigration s'est centré sur la population étrangère permanente résidente et la population étrangère en situation illégale* » tandis que

« *la discussion sur les immigrants qualifiés temporaire n'a émergé que depuis quelques années* » (L. Lowell, 2000, p. 33.). Ce débat se conclut à deux reprises par l'adoption de réformes du programme : en 1998 avec l'ACWIA puis en 2000 avec l'AC21. Au contraire de l'IIRIRA, les externalités économiques du programme pour les facteurs de production domestique priment en tant que facteurs causaux de l'offre de réforme[120].

En effet, la « prise de conscience » des législateurs de la nécessité de réformer le programme H-1B s'explique par l'insatisfaction exprimée à son égard par les associations représentant tant les employeurs que les travailleurs du secteur des hautes technologies. Cette préférence commune pour l'apport de modifications au programme H-1B est générée par la même cause, c'est-à-dire la croissance de ses admissions jusqu'au seuil maximal imposé par les quotas annuels. En revanche, les demandes de ces deux groupes révèlent leurs préférences diamétralement opposées de réforme du programme. Il existe donc un conflit capital-travail latent à propos du programme H-1B.

L'expression croissante de mécontentement de la part des organisations représentatives des travailleurs du secteur informatique dérive directement de l'intensification du recours aux travailleurs H-1B. Fortement critiques de la thèse de pénurie de main-d'œuvre, elles mettent en avant l'absence de contrôles des conditions d'obtention du visa pour expliquer son succès auprès des employeurs. En d'autres termes, l'importation par les entreprises de sous-traitance d'une main-d'œuvre étrangère facilement exploitable de par son statut non résidente dégraderait les rémunérations du secteur. Elle causerait également une discrimination à l'égard des travailleurs américains, plus coûteux et plus à même de se plaindre en cas de conditions d'emploi abusives.

En d'autres termes, les organisations salariales n'attaquent pas la légitimité première du programme, à savoir l'admission de travailleurs fortement qualifiés, mais plutôt son supposé dévoiement. Cette affirmation peut être justifiée par l'observation des stratégies de médiatisation des critiques syndicales : celles-ci recourent à des cas spécifiques d'exploitation prêtant à généralisation et à la multiplication de sites internet dénonçant ses abus supposés. Cette stratégie questionne donc le programme H-1B non comme instrument d'admission des « *meilleurs et des plus brillants* », mais pour l'existence parallèle de travailleurs H-1B servant de « *serfs high tech* » à certains employeurs américains (M. Smith, 1996).

[120] En d'autres termes, l'offre de réforme du programme H-1B ne s'explique pas selon nous par un agenda politique de la majorité au pouvoir fixé exogènement, comme cela a été le cas avec la réforme IIRIRA.

De plus, ces critiques syndicales du programme H-1B ne convergent pas vers une demande de réforme clairement identifiable. En effet, la représentation des travailleurs du secteur des hautes technologies, éclatée et souvent indépendante de l'AFL-CIO, est un obstacle à la formation d'une préférence univoque. Les organisations affiliées à l'AFL-CIO sont généralement favorables à un accroissement des dispositifs de protection des travailleurs temporaires. Néanmoins, d'autres associations professionnelles indépendantes, -comme la *Programmers' Guild* ou l'*American Engineering Association* –peuvent revendiquer une suppression pure et simple du programme. Cette demande occupe une place majeure dans leurs revendications, comme cela peut être illustré par la consultation de leurs pages internet respectives. On trouve enfin un nombre très élevé de sites spécialisés particulièrement vindicatifs à l'égard du programme H-1B créés par des individus, ou des groupes peu structurés.

Ces demandes syndicales auraient eu probablement peu d'écho en l'absence d'une croissance parallèle des demandes de réforme des employeurs. En effet, ces derniers sont confrontés à la réalité des quotas annuels de visas H-1B : le nombre maximal d'admissions, fixé depuis 1990 à 65 000, est atteint pour la première fois au cours de l'année 1997. Cette situation, appelée à se répéter au cours des années suivantes, conduit alors au lancement d'une campagne des employeurs en faveur de l'accroissement des quotas. Cette activité de lobbying est en premier lieu de dimension sectorielle : elle émane d'associations telles que le *Technology Network* rassemblant de nombreuses firmes et *start-ups* de la Silicon Valley. La puissance de cet influent lobby économique est politiquement renforcée par sa capacité à réactiver des coalitions comme l'*American Business for Legal Immigration*, préalablement formées pour valoriser les intérêts des employeurs à l'occasion des réformes de l'immigration de 1990 et 1996.

La campagne de pression du secteur des hautes technologies mélange plusieurs instruments (G. Freeman et D. Hill, 2006). Elle légitime tout d'abord l'appel à un accroissement des quotas par la publication régulière de rapports prédisant la perpétuation d'une pénurie de main-d'œuvre dans le secteur informatique pour les années à venir. Des risques allant de l'incapacité d'éviter le « bug de l'an 2000 » à l'occurrence massive de délocalisations vers des pays disposant d'une force de travail plus abondante que les Etats-Unis sont alors évoqués. Cette médiatisation des demandes des employeurs du secteur informatique est aussi complétée par un financement adroit des campagnes des représentants

américains alors que les élections législatives de 1998 approchent (C. Marinucci et J. Wildermuth, 1998).

Cette campagne de *lobbying* menée par les employeurs est déterminante pour comprendre l'inscription d'une réforme des quotas du programme à l'agenda législatif du Congrès. De fait, le principal résultat de la réforme ACWIA en 1998 est une augmentation temporaire du nombre de visas proches disponibles : 85 000 en 1998, 95 000 en 1999, 105 000 en 2000 et 115 000 en 2001. Ce rôle déterminant des quotas dans la programmation des réformes du programme H-1B est confirmé à nouveau en 2000. La première extension des quotas de travailleurs H-1B consentie par le Congrès s'avère rapidement insuffisante pour satisfaire la croissance de la demande pour cette main-d'œuvre. Le quota de 115 000 admissions H-1B est épuisé dès juin 1999, soit trois mois avant la fin de cette année fiscale[121]. L'anticipation d'une répétition de cette situation conduit l'industrie des hautes technologies à renouveler ses efforts de *lobbying*, pour une nouvelle extension des quotas de visas H-1B. Il parvient à nouveau à ses fins avec l'adoption de l'AC21 en 2000.

Les années suivant le vote de l'AC21 s'accompagnent d'une relégation du débat sur le programme H-1B à un rang secondaire. Seules deux modifications mineures du programme sont adoptées[122]. Cette situation est facilement cohérente avec l'hypothèse d'un biais du processus de réforme en faveur des employeurs jusqu'à la fin 2003. En effet, la crise qui

[121] Et cela malgré une erreur technique des services de l'immigration américains qui émettent 21 000 visas H-1B de plus que le plafond fixé par l'ACWIA en 1999.

[122] La première est l'adoption du projet de loi *H-1B Reform Act*, voté par le Congrès peu avant les élections présidentielles et législatives de 2004. Cette réforme créée un quota complémentaire de 20 000 visas H-1B réservés aux détenteurs d'un diplôme obtenu dans une université américaine équivalent ou supérieur au Master, portant donc le quota permanent total de travailleurs H-1B annuellement admissible à 85 000. Parallèlement à cette expansion du programme, le projet de loi double le montant des frais destinés à la formation de travailleurs américains désormais de $2000 et pérennise les procédures applicables aux employeurs *H-1B dependent* qui, -comme le prévoyait l'AC21, -avaient été abolies en 2003 en même temps que l'extension temporaire du quota de visas. Une autre évolution mineure de la régulation du programme H-1B est l'inclusion de clauses portant sur la mobilité des travailleurs dans les accords commerciaux signés par les Etats-Unis avec Singapour fin 2003 puis avec le Chili début 2004. Ces deux traités prévoient un accès préférentiel des ressortissants de ces deux pays au programme H-1B, dans une limite de 5 400 visas dits H-1B1 pour Singapour et de 1 400 pour le Chili. Comme le changement de dénomination le suggère, les régulations applicables aux visas H-1B1 sont de plus différenciées des visas H-1B : leur durée de validité est plus courte (18 mois) mais peut être revalidée annuellement un nombre illimité de fois, Ils ne reconnaissent pas la possibilité d'intention duale. La procédure régulant leur obtention est en revanche plus rapide, car confiée directement aux Consulats sans être traitée des services fédéraux de l'immigration. L'inclusion de dispositions portant sur la mobilité transfrontalière dans les accords commerciaux signés par les Etats-Unis aurait pu s'avérer un vecteur majeur de libéralisation des admissions de travailleurs étrangers aux Etats-Unis. Il faut cependant remarquer que les deux traités commerciaux concernés concernent des volumes très marginaux d'admissions (quelques centaines en cumulant les deux pays). Surtout, il s'agît d'une initiative de l'administration Bush dont la légitimité s'avère fragile : selon plusieurs sources, le Représentant d'Etat au Commerce (USTR) Robert Zoellick ne reçut aucun mandat l'autorisant à négocier sur les questions d'immigration de la part du Congrès. Ce dernier se chargea de le lui rappeler et les accords commerciaux avec Singapour et le Chili restent à ce jour les uniques exemples de réformes du programme H-1B conclues à travers des négociations commerciales internationales.

frappe le secteur des hautes technologies de la fin de l'année 2000 jusqu'en 2003-2004 entraîne une réduction de l'usage du programme, et ses admissions n'atteignent jamais le seuil légal temporairement élevé par l'AC21. Comme l'indiquait le directeur de l'ITAA, l'un des principaux lobbys représentatif du secteur des hautes technologies, « *la période actuelle n'est pas opportune pour un vote des représentants sur les questions d'immigration. Nous pensons que l'économie ira beaucoup mieux au printemps* [2004]. *Il est beaucoup plus facile d'avoir une discussion rationnelle, basée sur des faits, quand l'économie se porte bien et que le chômage diminue* » (H. Miller *in* (G. Freeman et D. Hill, 2006, p. 108.)).

L'absence d'initiative majeure sur le programme H-1B est en revanche plus surprenante à partir de 2004. En effet, la condition que nous avons identifiée comme menant à l'accroissement des efforts de lobbying auprès du Congrès, -c'est à dire l'atteinte des quotas H-1B, -est réalisée dès 2004, à peu près six mois avant la fin de l'année fiscale. Elle se reproduit au cours des années suivantes, les quotas de H-1B étant systématiquement épuisés de 2005 à 2008 quelques semaines voire quelques jours après la date de dépôt des pétitions adressées à l'US CIS.

De même que la période 1997-2000, la période 2004-2008 se caractérise par la mobilisation des importantes ressources financières et des capacités d'expertise du *lobby* du secteur informatique et de ses alliés en faveur d'un accroissement des visas H-1B. La thématique de la pénurie de main-d'œuvre est à nouveau médiatisée comme élément faisant obstacle à la compétitivité des firmes américaines sur le territoire américain, comme le résume l'intervention auprès du Congrès de E. Dickson, représentante de l'*United States Chamber of Commerce* : « *Les Etats-Unis ne peuvent maintenir leur avantage compétitif sans une offre adéquate de d'ingénieurs de bonne qualité, incluant des immigrants. Les immigrants créent de la richesse et des emplois pour les américains natifs.* […] *Si le gouvernement refuse de reconnaître les besoins des marchés, la seule alternative pour les entreprises américaines sera de délocaliser une part croissante de leurs opérations à l'étranger* » (E. Dickson, 2003). De façon analogue, plusieurs dirigeants de firmes reconnues comme B. Gates, le dirigeant de Microsoft, se déplacent régulièrement dans l'enceinte du Congrès pour demander un accroissement des quotas H-1B.

L'explication de l'absence d'une réforme maintenant l'accès des employeurs au programme H-1B s'explique moins par l'incapacité du lobby informatique à influencer l'agenda législatif du Congrès que par un changement profond de l'approche d'une réforme au cours des deux mandats de l'administration W. Bush. En effet, cette dernière indique dès

son élection en 2000 sa préférence en faveur d'une réforme générale de l'immigration, comparable aux grandes réformes historiques du système d'immigration de 1965, 1986 et 1990 par son envergure, au sens ou un seul texte de loi inclut des propositions destinées à répondre aux problématiques de l'immigration illégale et de la régulation des admissions légales permanentes et temporaires.

Cette réapparition d'une préférence du Congrès pour une réforme générale (et non incrémentale) de la politique d'immigration à une conséquence majeure sur la stratégie adoptée par les lobbys pour influencer ses décisions : si les employeurs du secteur informatique continuent à demander une réforme du programme H-1B, ils recherchent pour cela non plus à la faire voter séparément par le Congrès mais plutôt à la faire inclure au sein de la réforme générale du système d'immigration (R. Pear, 2007). En conséquence, le débat sur la réforme du programme H-1B perd son autonomie dans la vie politique américaine pour devenir une composante d'un débat sur l'immigration l'englobant. Cette perte d'autonomie du débat sur le programme H-1B ne justifie pas en soi d'une perte d'influence du pôle business de la coalition du régime de 1965. Elle suggère cependant que ses priorités se déplacent à partir de 2004 vers le contenu du projet de réforme générale de l'immigration proposée par l'administration W. Bush. Celle-ci contenait, selon L. Lowell, des dispositions équivalentes à une multiplication par cinq des admissions du programme H-1B (L. Lowell, 2006).

2.1.2 Un conflit capital-travail sur le programme H-1B structurellement arbitré par le Congrès en faveur des préférences patronales

La production d'une réforme par le Congrès fédéral du programme H-1B est impulsée par les demandes des employeurs d'accroissement de ses quotas. Néanmoins, le contenu initial des préférences des législateurs est également impacté par l'existence d'un conflit capital-travail sur ce programme. Comme la suite de cette section le démontre, les négociations législatives se concluent par l'adoption de textes de lois satisfaisant quasi-exclusivement les préférences patronales, résultat qui confirme l'existence d'un biais au sein du Congrès en leur faveur. En particulier, ce biais pro-employeurs semble localisé au Sénat, à l'instar de nos résultats obtenus dans notre analyse de l'IIRIRA.

L'existence de ce biais est particulièrement bien démontrée par le cas de l'ACWIA. Les négociations législatives à son propos débutent dès le début de l'année 1998, avec la rédaction séparée d'un projet de loi dans chacune des sous-commissions du Sénat et de la Chambre des Représentants chargées de la législation sur l'immigration. Au-delà de leur commune satisfaction de la requête des employeurs en matière de quotas, il existe

d'importantes différences entre ces deux versions, différences qui expliquent le jeu de ping-pong politique qui dure pendant presque une année[123]. L'analyse de ces différences permet de caractériser le texte du Sénat comme le plus proche des préférences des employeurs. Le texte de la Chambre des Représentants est plus proche d'un compromis capital-travail[124].

Les deux branches du pouvoir législatif favorisent un accroissement temporaire des quotas de visas H-1B, mais divergent en matière de degré d'expansion considéré optimal [*Cf.* Encadré 6]. Surtout, elles sont en désaccord sur les modifications à apporter à la LCA. La volonté de la Chambre des Représentants de rapprocher *pour les body shops* cette procédure de la LC utilisée pour les autres catégories d'admission de travail rencontre la farouche opposition des lobbys du secteur informatique et de leurs soutiens au Sénat. L'origine des textes et les avis des membres des commissions laissent présager d'une opposition un Sénat pro-business à une Chambre des Représentants ou Républicains nativistes et Démocrates proches des syndicats forment une alliance de circonstance. Nous reviendrons sur cette hypothèse dans la prochaine sous-section de ce chapitre.

Les termes du compromis trouvé entre les deux branches législatives du Congrès en 1998 démontrent l'ascendant donné aux préférences patronales de réforme. En effet, l'adoption du *Workforce Improvement and Protection Act* par la Chambre des Représentants rencontre deux obstacles. Bien que les deux assemblées souhaitent un accroissement temporaire des quotas de visas H-1B, elles sont en désaccord sur les modifications à apporter à la LCA. La volonté de la Chambre des Représentants de rapprocher *pour les body shops*

[123] J. Hahm en donne probablement la description académique plus détaillée et la mieux documentée (J. Hahm, 1999).

[124] Ces deux différences entre les préférences des sous-commissions législatives à l'immigration du Sénat et de la Chambre des Représentants peuvent s'expliquer par leur composition respective. La préférence du Sénat en faveur d'une forte libéralisation du programme H-1B s'interprète comme un reliquat du débat sur l'IIRIRA de 1996. Comme étudié dans le chapitre précédent, cet épisode entraîne la marginalisation durable du courant le plus anti-immigration du parti Républicain, incarné par A. Simpson. Cet ascendant du courant pro-business du parti majoritaire est illustré par la désignation de son principal adversaire lors du débat de 1996 à la tête de la sous-commission : le Sénateur S. Abraham. La personnalité de ce dernier, connu pour ses positions pro-immigration de travail, est un facteur majeur dans les préférences plus libérales de la sous-commission Sénatoriale. Elle rencontre également l'assentiment d'une large partie des Démocrates. Reporté favorablement par 12 membres contre 6 (US Senate - Committee on the Judiciary, 1998), l'*American Competitiveness Act* est adopté par le Sénat par une large majorité bipartisane de 78 Sénateurs. Seuls deux Républicains et dix huit Démocrates votent contre ce projet (Congressional Record, 1998a). Cette préférence pour une forte ouverture à l'immigration légale qualifiée n'est pas avérée à la Chambre des Représentants. Sa sous-commission, présidée par Lamar Smith, continue d'être dominée par le courant du parti Républicain hostile à l'immigration. Ce fait explique les ambigüités des finalités du projet de loi : en satisfaisant simultanément les préférences de réduction de l'immigration peu qualifié et les demandes de protection accrue des travailleurs, son contenu permet de trouver un terrain de compromis entre majorité Républicaine et minorité Démocrate. De fait, 23 des 27 membres de la sous-commission approuvent le contenu du projet de loi en mai 1998. L'adoption du *Workforce Improvement and Protection Act* par la Chambre des Représentants en séance plénière est cependant repoussée pour trouver un terrain de compromis avec le Sénat.

cette procédure de la LC utilisée pour les autres catégories d'admission de travail rencontre la farouche opposition des lobbys du secteur informatique et de leurs soutiens au Sénat (J. Simons, 1998). Ce n'est qu'au mois de juillet de 1998 qu'un compromis semble émerger des discussions bicamérales. Ses principaux points satisfont les préférences pro-business du Sénat.

Encadré 6. Les deux axes de divergences des préférences du Sénat et de la Chambre des Représentants

De même que lors du débat sur l'IIRIRA, les commissions parlementaires chargées de la législation sur l'immigration du Sénat et de la Chambre des Représentants ont proposé simultanément deux versions de la future réforme ACWIA du programme H-1B. Contrairement à la réforme Smith-Simpson, le degré de différence entre ces deux textes est tel que la nature de leur relation est plus concurrentielle que complémentaire. Ce constat peut être mis en évidence en analysant deux axes des projets de loi : les modifications apportées aux quotas H-1B et celles concernant la LCA. Cette analyse démontre notamment que la version Sénatoriale est plus proche des préférences patronales que celle de la Chambre des Représentants.

En premier lieu, l'*American Competitiveness Act* du Sénat propose un important accroissement du nombre de visas H-1B de 65 000 à 95 000 de 1998 à 2002, avec la possibilité de réallouer au programme jusqu'à 20 000 visas H-2B en cas de leur non-utilisation. Le *Workforce Improvement and Protection Act* de la Chambre des Représentants prévoit un accroissement des quotas de travailleurs H-1B plus limité dans le temps : 95 000 en 1998, 105 000 en 1999, 115 000 en 2000. Il réduit à quatre ans la durée maximum de validité des visas H-1B émis au-delà du 65 000ème. Cette augmentation est aussi compensée par une réduction équivalente du quota de visas H-2B destinés aux admissions de travailleurs peu qualifiés, qui passe temporairement de 66 000 en 1998 à 26 000 en 1999 et 16 000 en 2000.

En second lieu, l'offre de réforme de chacune des branches du pouvoir législatif se différencie également par les dispositifs envisagés en matière de protection des travailleurs américains. Le quasi doublement du quota H-1B offert par le Sénat n'est pas accompagné de renforcements significatifs des dispositifs de protection des travailleurs. En revanche, celui de la Chambre des représentants requiert deux nouvelles conditions dans la procédure de LCA. La première interdit l'accès au programme H-1B pour les employeurs ayant licencié un travailleur dans la même occupation, au cours de la période allant de six mois avant à 90 jours après le dépôt de pétition. Surtout, la Chambre des Représentants propose la création d'une nouvelle catégorie d'employeurs dits « H-1B dependents ». Applicable à tout employeur dont plus de 15% des salariés sont sous statut H-1B, elle oblige alors à respecter des contraintes en termes de recherche préalable de travailleurs américains disponibles pour embauche (principalement par publication de l'offre d'emploi sur des sites référencés). Elle confère aussi au Département d'Etat au Travail des responsabilités accrues en matière de contrôle et de sanctions.

En d'autres termes, la mise en place de la procédure *H-1B dependent* rapproche les conditions d'admission des travailleurs H-1B de celles des catégories d'immigration de travail de même qualification. Il convient néanmoins d'introduire ici une nuance : cette disposition est limitée par la définition d'un employeur *H-1B dependent* en fonction de la part de travailleurs H-1B dans le total des travailleurs employés (et non dans l'occupation donnant lieu à embauche d'étrangers H-1B). En conséquence, une entreprise employant plus de 15% de travailleurs H-1B dans ses activités de programmation informatique échappe à cette classification, si elle comprend d'autres services dont le ratio travailleurs H-1B/salariés permanents compense cet usage intensif. Cette nouvelle contrainte proposée par la Chambre des Représentants cible donc implicitement les *body shops*, spécialisées dans la fourniture de main-d'œuvre temporaire. En d'autres termes, cette mesure peut être interprétée comme une volonté de protéger les travailleurs américains, mais aussi comme une protection des entreprises américaines du secteur informatique contre la concurrence des SS2I indiennes.

Sources : cette description des versions initiales des deux projets de loi est construite à partir de J. Hahm, 1999) et des rapports produits par les *Congressional Research Services*, notamment (R. Wasem, 1998) et (J. Vialet et R. Wasem, 1998).

Le projet de loi de compromis prévoit tout d'abord une augmentation temporaire du nombre de visas proches des préférences sénatoriales, c'est à dire sans réduction des admissions H-2B. L'extension des procédures de protection des travailleurs semble, en apparence, rejoindre les préférences de la Chambre des Représentants puisque les principes

d'absence de *lay-off* et de démonstration d'efforts actifs d'embauche sont conservés. Cependant, le Sénat obtient leur abolition en 2002 et surtout leur application aux seuls employeurs *H-1B dependents* dont la définition est, comme indiqué par l'encadré, particulièrement restrictive. Seule la création par la Chambre de Représentants de frais d'émission pour financer la formation professionnelle de travailleurs américaine est conservée. Leur montant ($250 par visa H-1B) démontre le caractère essentiellement symbolique de cette mesure.

Le comportement équivoque de l'administration Clinton suite à l'adoption de ce compromis est un argument additionnel en faveur de l'influence des employeurs. La Maison Blanche fait en effet connaître son insatisfaction au regard des dispositifs de protection des travailleurs, et menace d'apporter son veto au projet de loi si celles-ci ne sont pas accrues. Néanmoins, cette position s'assouplit, dans une chronologie qui laisse supposer que les efforts de lobbying du secteur ne sont pas étrangers à cette évolution (J. Money et D. Falstrom, 2006). Deux jours avant un dîner de fundraising organisé dans la Silicon Valley, la présidence annonce fin septembre sa décision de ratifier le texte à la seule condition d'un doublement du niveau de frais d'émission du visa. Le lendemain de cette annonce, le texte de compromis est adopté par la Chambre des Représentants, puis ratifié par la présidence au début du mois de novembre 1998[125], et finalement ratifié par la présidence début novembre 1998.

Les négociations législatives sur l'AC21 de 2000 confirment nos observations d'un biais en faveur des employeurs. Ce texte, proposé par les Sénateurs S. Abraham et O. Hatch, est représentatif des préférences de l'aile pro-business du parti républicain qui domine alors le Sénat. Il prévoit un accroissement temporaire des quotas de visas H-1B à 195 000 en 2000, 2001 et 2002, assorti d'exemptions permanentes pour deux catégories d'employeurs : un quota parallèle de 20 000 visas est crée pour les employeurs embauchant un étranger doté d'un diplôme équivalent ou supérieur au Master obtenu dans une université américaine tandis que les recrutements effectués par des centres de recherche à but non lucratif et des universités américaines sont exemptés du système de quotas. De même que l'ACWIA, l'AC21 accroît à nouveau le montant des frais d'émission de visas destinés à au financement de formations de travailleurs américains, désormais fixé à $1000 par visa H-1B.

[125] Une nouvelle série de péripéties politiques (J. Clausing, 1998b) empêche cependant le Sénat d'adopter le texte avant dans les tous derniers jours de mandature du 105ème Congrès. L'American Competiveness and Workforce Improvement Act (ACWIA) est finalement inclus dans un *omnibus bill* (J. Clausing, 1998a), -paquet législatif incluant une variété de projets de loi n'ayant pu être soumis préalablement au vote.

Le vote de cette seconde réforme plus expansionniste que l'ACWIA est aussi beaucoup plus rapide et consensuel. Adopté par le Sénat à un quasi unanimité le 3 octobre 1999, le contenu de l'AC21 fait très vite l'objet d'un ralliement bipartisan, notamment sous l'impulsion de Z. Lofgren et D. Dreier[126], deux législateurs élus dans des circonscriptions dont l'économie est spécialisée dans la production de services hautement qualifiés. AC21 est présenté le même jour à la Chambre des Représentants et adopté après 40 minutes de débats sans possibilité de dépôt d'amendements par une assemblée quasiment déserte, à 19h15 un vendredi soir et signé quelques jours après par l'administration Clinton.

Au final, cet examen des deux principales réformes du visa H-1B adoptées au cours de la fin des années 1990 met en évidence deux traits caractéristiques de l'économie politique de ce programme d'admission. Premièrement, il existe structurellement un conflit capital-travail sur les procédures d'admission de ce programme, exacerbé en période de forte croissance économique. Ce conflit tend à se résoudre en faveur des préférences patronales : les quotas de travailleurs H-1B admissibles sont augmentés sans contrepartie en matière de protection des travailleurs américains. Deuxièmement, l'économie politique du programme H-1B se caractérise par un rôle de *leader* du Sénat dans la définition du contenu des réformes, et par la formation de groupes de préférences bipartisans tant pour l'expansion des admissions du programme que pour son *statu quo* en matière de protection des travailleurs.

Résumé section 2.1.

L'économie politique des réformes de 1998 et de 2000 du programme H-1B a été étudiée au cours de cette sous-section pour produire trois résultats. Notre analyse démontre tout d'abord l'existence d'un conflit structurel entre syndicats et employeurs à propos des procédures d'admission (quotas et LCA) du programme H-1B. Ce conflit est exacerbé pendant les périodes de conjoncture économique favorable, qui augmente les admissions de travailleurs mais aussi la probabilité que celles-ci atteignent leur seuil maximal légal. Cette observation permet d'expliquer le vote de deux réformes du programme en 1998 et 2000 au plus fort de l'expansion du secteur informatique. De plus, l'analyse des négociations législatives sur ces deux réformes, validant l'accroissement des quotas mais pas celui des protections des travailleurs, montre l'existence d'un biais de l'offre de réforme en faveur des préférences des employeurs.

[126] Ces deux représentants respectivement Démocrate et Républicain avaient eux-mêmes co-sponsorisé le *HI TECH Act*. Ce projet de loi prévoit une augmentation des quotas H-1B similaire à celle de l'AC21. Comme ce dernier, il ne comprend pas non plus de modifications majeures des dispositifs de protection des travailleurs, se contentant d'étendre la durée de validité des clauses s'appliquant aux employeurs « H-1B dependents » jusqu'à la fin de l'année 2002. La fraction Républicaine opposée à une augmentation de l'immigration légale a néanmoins été à l'origine d'un projet de loi concurrent : le *Technology Worker Temporarily Relief Act*, proposé par L. Smith. Ce projet de loi a comme spécificité d'abolir temporairement les quotas d'admission H-1B jusqu'en 2002, tout en accroissant les restrictions qualitatives déterminant l'éligibilité des employeurs au programme : seuls les contrats de travail prévoyant une rémunération annuelle supérieure à $40 000 sont éligibles pour le programme H-1B. L'employeur doit de plus s'engager à augmenter le salaire médian de ses autres salariés travaillant dans l'occupation d'embauche.

Section 2.2. Les déterminants du contenu et de la hiérarchisation des préférences des législateurs américains

Cette section propose une étude de la nature des coalitions formées pour libéraliser le programme H-1B. Nous formulons tout d'abord l'hypothèse que le contenu pro-business des projets de loi ACWIA et AC21 s'explique par la conjonction de deux facteurs. Le premier est la domination institutionnelle du parti Républicain, parti majoritaire au Congrès. Le second est l'incapacité des élus Démocrates à s'accorder sur la priorité relative à donner au renforcement des protections des travailleurs résidents (*2.2.1.*). Au moyen d'une analyse quantitative des déterminants des préférences des législateurs, nous confirmons cette hypothèse en démontrant l'existence d'une coalition formée par Républicains et Démocrates, élus dans des circonscriptions à forte proportion de population qualifiée et financés par les associations d'employeurs du secteur des hautes technologies (*2.2.2.*).

2.2.1. Le biais en faveur des préférences pro-business : un résultat de la majorité républicaine ou d'une hiérarchisation des préférences des élus Démocrates ?

Pour comprendre comment les employeurs du secteur informatique sont parvenus à imposer leurs préférences lors du processus de définition de l'ACWIA et de l'AC21, il est nécessaire d'établir comment les législateurs américains déterminent leurs décisions de vote sur ces projets de loi. Pour cela, deux dimensions des préférences de réforme des législateurs peuvent être différenciées. La première se résume à la quantité optimale de travailleurs H-1B admissibles, c'est-à-dire à la fixation du quota annuel et de ses exceptions. La seconde correspond au degré optimal d'intervention de l'Etat fédéral dans la fixation des critères qualitatifs déterminant l'éligibilité des employeurs au programme H-1B.

La probabilité d'adoption d'un texte de loi se détermine par sa capacité à concilier les préférences exprimées par les trois institutions impliquées dans son processus de définition et disposant d'un droit de veto sur le produit final de leurs négociations : le Sénat, la Chambre des Représentants, et l'Exécutif. La difficulté de définir un contenu de projet de loi satisfaisant simultanément ces trois acteurs est elle-même fonction de deux déterminants : le degré d'hétérogénéité de leurs préférences respectives, et la hiérarchisation établie par chacun de ces pouvoirs entre ses préférences de seuils quantitatifs et de critères qualitatifs régulant les admissions H-1B. En d'autres termes, un élu ayant une préférence de second rang pour un renforcement des protections des travailleurs peut voter en faveur d'un texte de loi en contradiction avec cette dernière, si ce texte satisfait par ailleurs sa préférence de premier rang pour une augmentation des quotas.

Dans le cas du programme H-1B, la première dimension du contenu de réforme, c'est-à-dire les quotas, se caractérise par une forte homogénéité des préférences Démocrates et Républicaines. Bien sûr, il existe des exceptions et des nuances à ce constat. En particulier, l'étude du processus législatif démontre que les Démocrates sont favorables à une expansion des quotas plus limitée numériquement et temporellement que celle souhaitée par la plupart des Républicains. Néanmoins, cette différence est mineure et s'est avérée facilement surmontable. Il existe donc un consensus bipartisan pour satisfaire les exigences d'accroissement des quotas demandées par les associations d'employeurs.

En revanche, la seconde dimension des préférences de réforme du programme H-1B se caractérise par une forte hétérogénéité des préférences. La question du renforcement des dispositifs de protection des travailleurs polarise les élus américains selon leur appartenance de parti : les Républicains sont très défavorables à un accroissement du rôle de régulation du DOL dans les procédures d'admission, en raison du caractère jugé marginal des infractions commises par les employeurs et du risque de complexification administrative des procédures. Au contraire, les Démocrates sont favorables à un renforcement des dispositifs de protection, jugés nécessaires pour éviter un détournement de l'usage du programme H-1B comme outil de réduction des coûts salariaux dans le secteur informatique.

Pourtant, le processus de réforme du programme H-1B initié en 1998 et 2000 se conclut par l'adoption des préférences exprimées par le courant pro-business du parti Républicain. Pour expliquer l'incapacité des Démocrates d'obtenir des concessions autres que symboliques, deux facteurs peuvent être proposés : leur statut de parti minoritaire au Congrès et la faible crédibilité de leur capacité à adopter un comportement non coopératif durable avec la majorité républicaine. Le premier facteur se justifie par un argumentaire centré sur des facteurs institutionnels. La situation de parti minoritaire limite fortement la capacité de ses élus à influer sur le processus d'élaboration des textes de lois. En effet, le parti majoritaire détient une capacité de veto en amont, par le contrôle des Commissions et en aval, lors de la procédure de vote en assemblée plénière. Le parti minoritaire ne peut donc que proposer des modifications incrémentales par soumission d'amendements qui doivent, de plus, rallier des élus du parti opposé pour former une majorité favorable à leur adoption.

Sans ignorer le poids de cette explication, remarquons cependant qu'elle ne peut justifier à elle seule de l'adoption des préférences Républicaines en 1998 et 2000. Deux arguments suggèrent que le biais pro-patronal s'explique aussi par une hiérarchisation des préférences de l'opposition en faveur de l'extension des quotas. En premier lieu, l'observation

du processus législatif démontre que les élus Démocrates n'ont pas exploité leurs capacités à obtenir des concessions de la part de la majorité : ils n'ont tout d'abord pas su bénéficier de l'existence d'un compromis en 1998 avec la présidence Républicaine de la sous-commission parlementaire pour promouvoir un texte de loi alternatif à celui du Sénat. De même, le contrôle par ce parti du pouvoir exécutif a donné lieu à des menaces de veto, mais non suivies d'effets.

En second lieu, les Démocrates n'ont pas non plus exploité les divisions intra-partisanes du parti Républicain existant sur le projet de loi. En effet, l'analyse des votes démontre que cette division existe : une fraction non négligeable (20%) d'élus Républicains s'est opposée à l'adoption du texte [*Cf.* Tableau 31]. On peut supposer en outre qu'un nombre additionnel d'élus de ce parti a voté pour le texte, mais faute de proposition d'expansion alternative des quotas. Le concours des voix Démocrates a donc été essentiel dans le passage de l'ACWIA. L'examen de leur répartition démontre que leurs divisions internes sont plus importantes que celles du groupe Républicain. De fait, autant de voix de la minorité parlementaire se sont prononcées pour et contre le texte. En d'autres termes, le passage de l'ACWIA et de l'AC21 montrent le parti Démocrate n'est pas en capacité de mettre à exécution une éventuelle menace de refus de voter un texte jugé insuffisamment bipartisan.

Tableau 31. Vote de la Chambre des représentants sur le projet de loi ACWIA, 24 septembre 1998

	ACWIA	
	Oui	Non
Républicains	189	34
Démocrates	99	99
Dont *Southern Democrats*	33	21
Total	288	133

Source : d'après (Congressional Record, 1998a).

L'incapacité des élus Démocrates d'obtenir des concessions par la majorité Républicaine en termes de protection des travailleurs est donc probablement causée par une incapacité de ce parti à agir comme un groupe aux préférences cohérentes et homogènes. Tous les élus du parti Démocrate n'opèrent pas une hiérarchisation identique entre les deux dimensions du contenu de réforme. Une fraction de ce parti privilégie l'accroissement des dispositifs de protection, tandis que l'autre fait de l'accroissement du nombre de visas H-1B une priorité. Le résultat de cette hétérogénéité des préférences Démocrates peut alors s'interpréter comme l'expression d'une situation d'acteur dominé, appréhendable à travers la théorie des jeux. Un vote défavorable à une réforme du programme H-1B est une menace peu

crédible du fait de l'incapacité des élus Démocrates à sanctionner une absence de concession de la part des Républicains.

La domination des préférences pro-patronales de réforme du programme H-1B s'explique donc par les déterminants des comportements des élus des deux partis. Une majorité de Démocrates et de Républicains s'accordent pour satisfaire les demandes du *lobby* informatique pour un accroissement des quotas. Il existe en revanche une polarisation partisane sur la question de l'inclusion dans le texte de loi de dispositifs de protection des travailleurs, voulue par les syndicats et refusée par les associations d'employeurs. Les Républicains ont cependant la capacité légale de proposer des contenus de réforme conformes à leurs préférences, en raison de leur contrôle des commissions législatives. De plus, ils peuvent obtenir l'assentiment d'élus Démocrates, pour lesquels les préférences Républicaines ont un caractère de « second best ». Le passage des deux projets de loi repose donc sur l'existence d'une coalition pro-patronale transcendant les lignes de parti.

En conclusion, il convient de remarquer que cette structure particulièrement favorable à la libéralisation des admissions est une spécificité du programme H-1B : on ne la retrouve pas dans les mêmes termes pour d'autres programmes de travail temporaire. Ainsi, l'examen des votes ayant conduit au rejet de l'amendement Watt indique l'existence d'une structuration beaucoup plus traditionnelle des préférences des élus. 242 Représentants votent contre ce texte proposant une réduction des admissions H-2B, tandis que 177 se prononcent pour [*Cf.* Tableau 32]. L'observation du vote par groupe parlementaire montre que la ligne de clivage sur ce texte est avant tout d'ordre partisan : les Démocrates se prononcent à 80% en faveur de l'amendement tandis que plus de 90% des Républicains le rejettent. Le constat d'un consensus largement bipartisan sur la nécessité d'augmenter les admissions temporaires de travailleurs aux Etats-Unis n'est donc valable que pour les individus les plus qualifiés.

Tableau 32. Vote de la Chambre des représentants sur l'amendement Watt, 23 septembre 1998

	Amendement Watt	
	Oui	Non
Républicains	21	201
Démocrates	156	41
Dont *Southern Democrats*	35	13
Total	177	242

Source : d'après (Congressional Record, 1998a).

2.2.2. Les variables potentiellement explicatives des préférences de réforme H-1B des représentants du 105ème Congrès

Une coalition bipartisane est donc la principale raison du biais structurel en faveur des préférences patronales de l'économie politique du programme H-1B. Pour comprendre les facteurs de sa formation, nous procédons à une analyse des déterminants des votes des législateurs. Pour cela, les données exploitées sont le vote de la Chambre des Représentants sur le projet de loi ACWIA, effectué le 23 septembre 1998. Le choix de ce vote s'explique tout d'abord par l'absence de données alternatives exploitables sur les préférences des législateurs : les autres votes effectués (ACWIA au Sénat et AC21) n'ont pas été enregistrés nominalement, ou portent sur des *omnibus bills*[127] biaisant fortement la mesure. Néanmoins, ce choix d'un échantillon par défaut est compensé par sa qualité : le vote de l'ACWIA intervient après la mise en compatibilité des préférences des deux branches législatives. Il est donc tout particulièrement pertinent pour mettre en évidence les facteurs d'émergence d'une coalition d'élus favorables à une libéralisation du programme H-1B.

Cette partie de notre travail évalue le degré de transférabilité au cas du programme H-1B de la structure « générale » des coalitions constituées pour et contre les réformes du régime d'immigration américain. Comme dans le chapitre précédent, nous testons donc trois hypothèses, correspondant chacune à une ligne de clivage : la structure des préférences du Congrès peut s'expliquer par des facteurs d'ordre partisans, régionaux et de proximité avec les groupes d'intérêts. Pour rendre compte des spécificités du débat sur l'expansion du programme H-1B, nous avons néanmoins été amenés à apporter de légères modifications à leur construction et/ou aux prédictions qu'elles permettent de formuler en matière de préférences des législateurs. Les prochains paragraphes mettent en évidence ces différences. [*Cf.* Tableau 33 pour un récapitulatif de la construction et l'interprétation donnée aux treize variables].

La première ligne de clivage potentiellement explicatrice du vote des élus est leur affiliation de parti. ACWIA est un projet largement inspiré des préférences Républicaines pro-employeurs, favorables à un accroissement des admissions de travailleurs H-1B et voulant limiter leur réglementation par l'Etat. La plupart des élus Démocrates partagent le consensus politique sur la nécessité d'accroître temporairement le nombre de visas H-1B, mais reprochent l'insuffisance des protections des travailleurs contenues dans l'ACWIA. En

[127] Textes rassemblant plusieurs projets de loi alors adoptés par un vote unique, souvent proposés en fin de législature.

conséquence, l'affiliation de parti ne peut être ignorée pour prédire les décisions de vote des élus du 105ème Congrès : *Republican*, la variable associée à l'appartenance au parti du même nom, devrait être associé à une augmentation de la probabilité de voter en faveur de l'ACWIA. Néanmoins, nous pensons que ce clivage de parti ne devrait pas apparaître comme la principale ligne de fracture sur ce vote, en raison du fort consensus bipartisan dont bénéficie l'augmentation des quotas.

Comme de coutume, ce clivage est complété par l'existence de sous-cultures politiques régionales aux Etats-Unis. Au sein du parti Démocrate, les *Southern Democrats*, qui comme leur nom l'indique proviennent des Etats du Sud situés entre le Texas et la Virginie, tendent à adopter des positions conservatrices proches de celles du parti Républicain. Dans le sens inverse, les élus Démocrates et Républicains de Nouvelle Angleterre, région traditionnelle d'immigration et culturellement plus libérale que le reste du pays, sont favorables à une immigration légale permanente détenant des droits économiques et politiques équivalents à ceux des citoyens américains. Les nombreuses tentatives du Sénateur du Massachusetts E. Kennedy pour inclure un contrôle plus strict des conditions de travail des travailleurs H-1B symbolise assez bien l'hostilité traditionnellement perceptible chez les élus de cette région à l'égard des programmes d'admission temporaire de travailleurs étrangers. En conséquence, les variables *Southern State districts* et *New England districts* devraient être respectivement associées à un coefficient positif et négatif en matière de vote sur l'ACWIA.

Nous avons également inclus une série de variables visant à capturer la proximité entre un élu et un groupe d'intérêts organisé. Un premier groupe fait référence à l'influence que peuvent jouer les organisations représentant les minorités ethniques d'une circonscription électorale sur le vote de son représentant. Nous avons ainsi inclus cinq variables *proxy* de ce type de déterminant : les variables *Foreign born constituents*, *African American constituents*, *Asian American constituents* et *Hispanic constituents* représentent le pourcentage de population respectivement d'origine étrangère, d'ethnicité afro-américaine, asiatique et hispanique dans la population totale d'une circonscription. La variable *African American Representative* mesure l'appartenance de l'élu à la communauté du même nom et correspond aussi généralement à son positionnement dans le *Black Congressional Caucus* (gauche du parti Démocrate).

Deux autres sous-groupes de variables mesurent la proximité entre un élu et les *lobbys* patronaux favorables à une expansion du programme H-1B. Un premier sous-groupe constitué de deux variables prend en compte des déterminants géographiques de cette proximité. Une

première variable mesure l'importance relative du nombre d'individus diplômés du supérieur. Une forte valeur de *Bachelor constituents*, associée à une importante concentration de main-d'œuvre qualifiée[128], peut servir de variable *proxy* identifiant une économie locale spécialisée dans les productions fortement intensives en ce facteur de production, renforçant l'influence détenue dans la vie politique locale par les *lobbys* du secteur des hautes technologies. Cette population est aussi la composante démographique de la population américaine la plus favorable au maintien d'une forte immigration aux Etats-Unis. Nous prédisons donc une liaison positive entre cette variable et le vote sur l'ACWIA.

Alternativement, nous avons aussi utilisé une variable différenciant les régions dont le marché du travail est fortement intensif en travail qualifié H-1B. *H-1B districts* inclut les circonscriptions électorales dans lesquelles plus de 5000 demandes de visas H-1B ont été déposées au cours de l'année 2001. En toute logique, les élus de ces régions fortement intensives en travail H-1B devraient être les interlocuteurs privilégiés des organisations représentatives des travailleurs et employeurs du secteur des hautes technologies. Il est donc pertinent de vérifier si ces élus forment un bloc aux préférences communes au sein du Congrès.

La proximité entre un élu et les groupes d'intérêts patronaux ne peut cependant pas être mesurée sur une base uniquement démographique. Nous avons donc intégré dans notre analyse un second sous-groupe de deux variables, capturant des canaux de proximité non géographiques. La première, *High-tech PAC*, mesure la part du financement total de chaque élu américain provenant de *PAC* rattachés à une association représentative de l'industrie des hautes technologies. Elle devrait donc être rattachée à un vote favorable à l'ACWIA. La seconde, *Labor PAC*, mesure la part de financements en provenance d'organisations syndicales (non nécessairement sectorielles). Elle devrait donc donner lieu à un vote contre ce même projet de loi.

[128] Comme indiqué dans le tableau 33, nous avons recodé cette variable car sa dispersion provoquait une apparente surestimation du coefficient de régression, dont nous n'avons pas su diagnostiquer la cause.

Tableau 33. Définition, source et interprétation des variables utilisées dans l'analyse du vote ACWIA

Nom variable	définition	source	Clivage mesuré
ACWIA	1=vote pour le projet de loi 0= vote contre le projet de loi	Bibliothèque du Congrès	Non applicable (variable expliquée)
Republican	1=affiliation Républicaine 0=affiliation Démocrate ou indépendante		Partisane
Southern State districts	1=provenance d'un Etat du sud 0=autres provenances		régionale
New England districts	1=provenance d'un Etat de Nouvelle Angleterre 0=autres provenances		Régionale
African American representative	1=élu d'ethnie afro-américaine 0=élue d'autre ethnie		Régionale
Foreign born constituents	% de population d'origine étrangère dans la population totale de la circonscription		Régionale/pôle ethnique de la coalition
African American constituents	% de population d'ethnies afro-américaines dans la population totale de la circonscription	Bureau du Recensement	pôle ethnique de la coalition
Asian American constituents	% de population d'ethnies asiatiques dans la population totale de la circonscription		pôle ethnique de la coalition
Hispanic constituents	% population d'ethnies hispaniques dans la population totale de la circonscription		pôle ethnique de la coalition
Bachelor constituents	% population disposant d'un diplôme *Bachelor* et plus dans la population totale de la circonscription 1= 0 < i <9,9% 2=10% < i < 14,9% 3=15% <i< 19,9% 4=20% <i <24,9% 5= 25% <i		pôle employeur de la coalition
H-1B districts	1 = circonscription à l'origine de pétitions équivalents à plus de 5000 de travailleurs H-1B 0 = autres circonscriptions	*Foreign Labor Certification Office*	Pôle employeur de la coalition
High-tech PAC	% financement d'organisations syndicales dans la totalité des financements de PAC reçus par l'élu	*Center for Responsive Politics*	Pôle employeur de la coalition
Labor PAC	% financement d'organisations syndicales dans la totalité des financements de PAC reçus par l'élu		Pôle syndical de la coalition

Les résultats obtenus par notre analyse sont présentés dans le tableau en fin de sous-section [*Cf.* Tableau 34]. Celui-ci récapitule les coefficients obtenus par régression logistique les variables explicatives présentées à la variable expliquée *ACWIA*, mesurant les votes des représentants sur le texte de loi du même nom. Nous avons différencié trois modèles pour les obtenir. Le premier modèle est dit « complet », car il explique le vote sur l'ACWIA à partir de toutes les variables explicatives présentées ci-dessus. L'examen de ses résultats indique ses limites pour tester les hypothèses présentées. Tout d'abord, l'équation testée n'explique qu'environ un tiers de la variance observée des votes sur l'ACWIA ($R^2 = 0,358$). Surtout, les coefficients de régression associés aux variables testées correspondent pour la plupart à nos prédictions, mais sans atteindre un seuil de significativité satisfaisant. Ce résultat médiocre,

que nous supposons expliqué par le degré de liberté élevé de notre modèle[129], explique le recours à deux sous-modèles plus limités.

Une raison explique néanmoins que nous ayons choisi de présenter ces résultats : il existe trois exceptions à ce constat général d'une faible significativité des coefficients de régression obtenus. Il s'agît tout d'abord de la part de population disposant d'un diplôme au minimum équivalent au *bachelor* et, ensuite et surtout, des deux variables mesurant la part des financements de provenance patronale et syndicale des élus. Ces trois variables sont significativement reliées à une variation de la probabilité de voter en faveur de l'ACWIA. Conformément à nos prédictions, les deux premières augmentent la probabilité de voter en faveur du texte. A l'inverse, le financement par un PAC syndical réduit significativement cette probabilité. Ce résultat est une première confirmation de l'existence d'un clivage au Congrès sur l'expansion du programme H-1B correspondant à un conflit capital-travail.

Les résultats obtenus par les deux sous-modèles confirment et permettent d'approfondir ce premier résultat. Le premier sous-modèle « individu » ne prend en compte que les variables correspondant aux caractéristiques « personnelles » de l'élu, à savoir son affiliation de parti, sa région de provenance, son éventuelle ethnicité afro-américaine et la provenance de ses financements électoraux[130]. Les résultats obtenus par ce modèle démontrent trois résultats. En premier lieu, elle confirme que l'opposition entre partisans et opposants à l'expansion du programme H-1B ne correspond pas aux lignes de parti : l'appartenance au parti Républicain est associé à un coefficient de régression certes positif, mais néanmoins non significatif. Ce résultat traduit l'existence d'une coalition bipartisane pour le passage de l'ACWIA. En revanche, l'existence d'une ligne de clivage régionale venant atténuer la polarisation entre Républicains et Démocrates n'est pas observée dans le cas de l'ACWIA. La probabilité de voter en faveur du texte est augmentée simultanément pour les élus en provenance du sud et de Nouvelle Angleterre.

En troisième lieu, nos résultats confirment que le principal facteur de polarisation entre partisans et opposants de l'ACWIA est bien un clivage capital-travail. En effet, trois variables correspondent à des coefficients de régression importants et fortement significatifs :

[129] Des coefficients de régression fortement élevés et non significatifs sont un symptôme caractéristique de la non-vérification de l'hypothèse d'orthogonalité de nos variables. Néanmoins, la présence de colinéarité n'est ici pas confirmée par les tests disponibles sous STATA. Le VIF moyen de nos variables est de 2,39 et le maximum atteint est de 4,04.

[130] En d'autres termes, les variables touchant aux caractéristiques de sa population d'élection ne contrôlent par les résultats de l'équation. Le poids potentiel de ces variables « cachées » doit donc nuancer l'analyse des résultats obtenus.

l'indicateur de proximité avec le *lobby* des hautes technologies augmente la probabilité de voter en faveur du texte. Ceux mesurant la proximité avec les syndicats et l'appartenance de l'élu à la minorité afro-américaine la diminuent. Si l'interprétation à donner au coefficient des deux premières variables est évidente, il convient d'apporter quelques précisions concernant l'ethnicité afro-américaine du Représentant : les élus afro-américains au Congrès sont dans leur quasi-totalité Démocrates et sont une composante essentielle de l'aile de ce parti la plus proche des syndicats.

Le second sous-modèle « circonscription » prend en compte toutes les variables relevant de la composition socio-démographique de la circonscription de l'élu, ainsi que son affiliation de parti. Plus faiblement explicatif du vote que les deux autres, Il parvient néanmoins à deux résultats complémentaires. Premièrement, il confirme l'existence d'une fracture entre circonscriptions à forte proportion de population qualifiée, dont les élus votent en faveur du texte. Nos résultats montrent néanmoins que ces circonscriptions ne sont pas nécessairement celles ou sont localisées les employeurs fortement intensifs en travail H-1B : le coefficient obtenu pour cette variable est négativement, et surtout non significativement, relié au vote. Ce résultat indique que les élus des marchés du travail locaux fortement intensifs en travail H-1B ne votent pas de manière identique.

Deuxièmement, il confirme la spécificité des préférences des élus provenant de circonscriptions afro-américaines. Une forte proportion de population afro-américaine rend leurs élus défavorables au passage de l'ACWIA. Nous retrouvons ici un résultat équivalent au modèle précédent, que l'on peut expliquer par la tendance des circonscriptions afro-américaines à élire des élus de même ethnicité. Il indique aussi que la proportion de population étrangère ou de minorités ethniques hispaniques et asiatiques n'ont pas un effet discernable sur le vote. Ce résultat confirme que les associations ethniques n'ont pas eu un rôle majeur dans un débat limité à l'admission temporaire de travailleurs qualifiés.

Quelle interprétation donner à ces résultats ? L'analyse du vote de l'ACWIA démontre que son passage repose sur l'existence d'une coalition qui transcende les lignes de parti : elle réunit la coalition souvent observée historiquement sur les réformes de l'immigration formée par les élus Républicains et les *Southern Democrats*, rejoints pour l'occasion par la frange du parti Démocrate proche des intérêts de l'industrie *High-tech* (et souvent financée par cette dernière). L'opposition à la libéralisation du programme H-1B est constituée par les Démocrates les plus proches des syndicats et ceux élus dans des circonscriptions à forte proportion de population afro-américaine. Cette interprétation est donc compatible avec notre

description du débat sur le programme H-1B comme un conflit entre les intérêts de l'industrie *High-tech* et ceux des syndicats américains.

On peut suggérer que la division des élus du parti Démocrate en deux camps de préférences s'explique par le coût de la non-adoption d'une réforme. Nous avons montré que les élus provenant des circonscriptions du sud, de celles à forte population qualifiée et dont une part importante du financement provient des lobbys du secteur des hautes technologies sont favorables au texte. On peut donc en déduire que leur décision de vote se caractérise par une hiérarchisation de leurs préférences aux profits de l'accroissement des quotas. Ces élus peuvent être favorables à un renforcement des protections des travailleurs, mais ne sanctionnent pas son absence dans l'ACWIA, en raison du caractère disproportionné des coûts associés au refus du texte. Le contenu exact de ce coût reste à définir mais on peut penser qu'il est constitué, entre autres, d'une perte de financements politiques et/ou d'une perception négative par leur électorat d'un vote contre l'ACWIA : celui d'élu privilégiant certains intérêts particuliers (les syndicats) au détriment de l'intérêt général, c'est-à-dire la vitalité de l'économie américaine.

Tableau 34. Une analyse par régression logistique du vote de la Chambre des représentants sur le projet de loi ACWIA, 23 septembre 1998

Variables explicatives	**Modèle complet**	**Modèle individu**	**Modèle circonscription**
Republican	0,22 (0,60)	0,21 (0,39)	**1,56*** (0,26)**
Southern State districts	0,47 (0,35)	0,21 (0,29)	
New England districts	0,24 (0,38)	**0,59* (0,33)**	
African American Representative	-0,69 (0,78)	**-1,31** (0,46)**	
Foreign-born constituents	1,53 (2,83)		-0,16 (2,37)
African American constituents	-1,28 (1,54)		**-1,79** (0,75)**
Asian American constituents	-3,65 (3,28)		-3,87 (2,69)
Hispanic constituents	0,15 (1,58)		1,08 (1,38)
Bachelor constituents	**0,50*** (0,12)**		**0,47*** (0,120)**
H-1B districts	-0,61 (0,71)		-0,26 (0,66)
Labor PAC	**-3,72*** (0,98)**	**-3,76*** (0,95)**	
High-tech PAC	**6,14** (3,1)**	**6,51** (3,06)**	
Constante	-0,26 (0,62)	**1,23*** (0,46)**	**-1,17** (0,44)**
Propriétés des modèles			
N	418	418	421
X^2	123,506***	103,080***	90,250***
R^2 (Nagelerke)	0,358	0,306	0,273
% prédictions justes (modèle Null)	80% (68%)	76% (68%)	77% (68%)
% prédictions positives justes	81%	79%	79%
% prédictions négatives justes	75%	67%	69%

Note : coefficients de régression logistique obtenus sous STATA version 10.1. *, ** et *** correspondent des valeurs de sigma respectivement inférieures à 10%, 5% et 1%. Pour un compte rendu des effets marginaux des variables explicatives étudiées, consulter l'Annexe 10 p. 289.

Au contraire, les Démocrates proches des syndicats américains et élus dans des circonscriptions à forte proportion de population afro-américaine sont susceptibles de voter en

défaveur du texte, du fait de l'incompatibilité de son contenu avec leurs préférences d'accroissement des protections des travailleurs, que ces élus privilégient dans leur décision de vote. Rien n'indique donc que ce vote puisse être interprété comme en faveur d'une réduction des niveaux d'admissions de travailleurs étrangers qualifiés aux Etats-Unis. Il s'agît plutôt d'un vote signalant des préférences défavorables à des conditions d'admission dérogeant à celles traditionnellement attribuées à l'immigration de travail aux Etats-Unis. Ce vote illustre l'affirmation, souvent véhiculée par les organisations syndicales aux Etats-Unis, que le statut temporaire des travailleurs étrangers véhicule un risque de dégradation des conditions de travail.

On remarquera que ces résultats montrent que la diversité des raisons de se prononcer en faveur ou contre l'admission de travailleurs immigrés limite très fortement la capacité de la théorie économique à prédire les préférences des législateurs. Tout d'abord, les populations fortement qualifiées, attendues comme les plus susceptibles d'entrer en concurrence avec les travailleurs H-1B, sont aussi celles dont les élus sont les plus favorables à une libéralisation de ce programme de travail temporaire. Ensuite, les élus en provenance des marchés du travail les plus impactés par le programme n'ont pas de préférences communes en matière d'expansion ou de restriction du programme. Enfin, l'opposition de l'aile gauche du parti Démocrate (*Black Congressional Caucus* et représentants proches des syndicats), loin de refléter une préférence pour une fermeture à l'immigration, tient plutôt aux conditions d'admission de cette population.

Résumé section 2.2.

L'existence d'un biais en faveur des préférences patronales durant les négociations législatives sur les réformes du programme H-1B ne s'explique pas uniquement par les préférences de la majorité Républicaine. Elle résulte aussi de l'absence d'une hiérarchisation commune des élus Démocrates de leurs préférences d'augmentation des admissions et de renforcement des protections des travailleurs. Comme le montre l'analyse de leurs déterminants à l'occasion du vote ACWIA, la structure des préférences des élus est donc favorable à la constitution d'une coalition pro-patronale. Cette économie politique spécifique de l'offre de visas H-1B explique en définitive l'intensification du recours à ce programme au cours des années 1990 et 2000.

Conclusion du chapitre

Au cours de ce chapitre, nous avons tout d'abord proposé une interprétation de la relation entretenue entre le fonctionnement de la porte de devant du régime d'immigration et l'expansion du programme d'admission temporaire de travailleurs étrangers qualifiés H-1B. Selon la thèse que nous avons défendue dans ce chapitre, la dégradation de l'efficacité du

régime à gérer l'immigration de travail a fortement contribué au recours du programme H-1B par les employeurs, notamment dans le secteur informatique. L'existence de ce segment d'entrée séparé participe d'une stratégie d'attraction-rétention des travailleurs étrangers les plus qualifiés, adoptée par les Etats-Unis lors de la réforme de l'IMMACT de 1990. Cette catégorie d'admission temporaire est désormais devenue une composante majeure de l'immigration de travail.

Nous avons ensuite analysé les déterminants de la demande de réforme du programme H-1B, que l'on peut résumer en deux points. Premièrement, la demande de visas H-1B est une fonction de trois facteurs. Deux sont structurels : la pénurie relative de main-d'œuvre qualifiée aux Etats-Unis et la segmentation du processus propre au secteur informatique ont provoqué un recours accru au programme H-1B. Le troisième est d'ordre conjoncturel : la succession d'épisodes de récession et de croissance de l'activité économique aux Etats-Unis explique les fortes variations de l'usage du programme constatées à partir de la fin des années 1990, et l'atteinte ou non des quotas disponibles de visa. En retour, cet accroissement de l'usage du visa génère une forte demande en faveur d'une libéralisation de ses procédures.

Nous avons enfin mis en évidence par quel mécanisme cette demande de réforme du programme H-1B génère une offre politique correspondante. Le *lobbying* des employeurs en faveur de l'extension des quotas, sur fond de conflit capital-travail à propos des critères qualitatifs d'éligibilité des embauches au programme, a un effet de fixation de l'agenda du Congrès fédéral. L'analyse des réformes adoptées met de plus en évidence un biais du processus d'adoption des réformes du programme H-1B en faveur des préférences patronales : toutes ont libéralisé l'usage du programme, sans jamais concéder les renforcements des dispositifs de protection des salariés demandés par les organisations syndicales. Nous avons montré que ce biais, partiellement lié au statut majoritaire du parti Républicain au Congrès, est aussi du à l'existence d'un large consensus parmi les élus pour ouvrir le territoire américain aux flux internationaux de travailleurs qualifiés. Les Républicains sont les plus favorables à ces entrées, considérées comme économiquement bénéfiques, car sélectionnées en raison de l'adéquation entre leurs compétences et les besoins des marchés du travail. Les divisions internes du parti Démocrate, que nous expliquons par l'absence de préférences convergentes entre les clientèles qu'il vise à satisfaire, sont un facteur supplémentaire en faveur d'une expansion du programme H-1B.

CHAPITRE IV. LE REGIME D'IMMIGRATION FACE AU 11 SEPTEMBRE 2001 : L'EXEMPLE DE LA COMPREHENSIVE IMMIGRATION REFORM

« *The popularity of the border as a political stage is based as much on the expressive role of law enforcement (reaffirming moral boundaries) as it is on the instrumental goal of law enforcement (effective defense of physical boundaries). High profile enforcement campaigns that fail in the instrumental role can nevertheless be highly successful in their expressive function. Border control efforts are not only actions (a means to a stated instrumental end) but also gestures that communicate meaning.* » (P. Andreas, 2001, p. 11.)

Introduction

La réforme générale du système d'immigration (CIR d'après l'acronyme de *Comprehensive Immigration Reform*) est discutée par le Congrès américain au milieu des années 2000. Ce projet trouve ses origines dans l'ambition de l'administration W. Bush de solutionner simultanément les dysfonctionnements du système d'immigration légal et ceux du contrôle de l'immigration en situation irrégulière. En ce sens, la CIR constitue probablement le plus important effort de refonte du régime d'immigration américain depuis les années 1960. Il s'agît aussi d'une tentative de réforme fortement controversée. Portée par l'administration W. Bush tout au long de ses deux mandatures, les dissensions du Congrès causent son abandon définitif à l'approche des élections présidentielles de 2008. Près de huit années de négociations n'ont donc pas permis au gouvernement américain de conclure avec succès cette réforme générale du système d'immigration.

Cet échec de la CIR est d'autant plus surprenant que cette réforme est non seulement soutenue par une présidence Républicaine, mais aussi discutée par un Congrès sous contrôle de ce parti jusqu'en 2006. En effet, les principales négociations législatives sur le projet font suite aux élections de novembre 2004, marquées simultanément par la réélection aisée de G. W. Bush et par une confirmation nette de la majorité Républicaine au Congrès. Celle-ci est consolidée (232 sièges sur 435) à la Chambre des Représentants et est fortement accrue au Sénat (55 sièges sur 100). Ces résultats constituent les meilleurs scores électoraux réalisés par des Républicains depuis la « révolution conservatrice » de 1994. Ils n'ont pourtant pas facilité le passage d'une réforme phare de l'administration W. Bush.

Pour comprendre l'échec de la CIR, nous mettons en évidence un premier facteur explicatif de type structurel : les divisions internes du parti Républicain l'empêchent d'adopter des préférences de réforme susceptibles de traverser les étapes successives du parcours législatif. Ce premier résultat, tenant à la composition idéologique et à la clientèle électorale du parti au pouvoir, confirme et complète nos observations obtenues à propos de la réforme IIRIRA de 1995/96. Notre analyse démontre également que ce facteur structurel est renforcé par deux autres facteurs, spécifiques au cas de la réforme CIR.

Le deuxième facteur est la variation particulièrement élevée de la conjoncture pendant le temps de la réforme. Cette affirmation est tout d'abord valable sur le plan macro-économique : le projet est présenté alors que s'achève aux Etats-Unis près de dix années de croissance et de plein-emploi, suivies par une récession, puis plusieurs années de performances médiocres. Elle est aussi valable sur le plan sociétal : les attentats du 11 septembre 2001 et la « guerre contre le terrorisme » ont fortement impacté les préférences et la priorité donnée par le gouvernement fédéral à la réforme de l'immigration. Les Etats-Unis « post-11 septembre » se caractérisent par une exacerbation des sentiments patriotiques couplée à une crainte vis-à-vis de l'extérieur, perçu comme déstabilisateur du mode de vie américain. Cette dégradation de la conjoncture économique et politique explique alors la croissance des préférences nativistes, favorables à une fermeture du régime d'immigration.

Le troisième et dernier facteur d'échec de la CIR tient à la production simultanée d'une offre de réforme par les trois acteurs détenant un pouvoir de veto (Exécutif, Chambre des Représentants et Sénat). Ces trois organes du gouvernement américain ont fortement investi dans l'élaboration d'une réforme rompant avec les principes du régime d'immigration, tout en lui assignant des objectifs mutuellement incompatibles. Ces objectifs comprennent en particulier la formulation d'un signal adressé à l'électorat, ne nécessitant pas nécessairement

le passage effectif d'une réforme pour être envoyé. Cette incompatibilité des préférences, sans incitation à coopérer pour la production d'une réforme de compromis, explique en définitive la persistance du *statu quo* comme solution de second rang.

Pour démontrer cette interprétation, notre propos est organisé en trois temps. Nous mettons tout d'abord en évidence le caractère expansionniste et non traditionnel des préférences de réforme de l'administration W. Bush, que nous expliquons par son positionnement idéologique et sa stratégie électorale (**Section 1.**) La Chambre des Représentants propose une fermeture de la porte de derrière instrumentalisant les représentations de l'immigration issues du 11 septembre 2001 pour perpétuer un clivage électoral favorable aux conservateurs (**Section 2.**). La structure plus modérée des préférences Sénatoriales permet la production d'une réforme expansionniste de « compromis », incluant notamment une procédure de régularisation des étrangers illégaux (**Section 3.**).

Section 1. Un exécutif Républicain en faveur d'une expansion de l'immigration ? Les enjeux de la réforme CIR pour la Maison Blanche

A l'inverse des épisodes de réforme précédemment étudiés, la présidence des Etats-Unis a un rôle déterminant dans la définition et programmation de la CIR. Au cours de cette première section, nous mettons tout d'abord en évidence le caractère « non traditionnel » des préférences de cet acteur : pour répondre à une aggravation de la crise du régime d'immigration, l'approche privilégiée par W. Bush est double : elle est constituée, pour part, de projets traditionnellement d'inspiration Républicaine (renforcement des contrôles et sanctions, augmentation de l'immigration temporaire de travail) mais aussi d'éléments moins attendus et plus controversés, en particulier le projet d'une régularisation des travailleurs illégaux (**1.1.**). Nous expliquons ensuite ces préférences expansionnistes et atypiques de l'exécutif par la conjonction de trois facteurs : la personnalité du président, la conjoncture économique et surtout une stratégie de recentrage politique du parti Républicain (**1.2.**).

Section 1.1. La CIR : un projet expansionniste initié par la Maison Blanche pour répondre aux dysfonctionnements du régime d'immigration américain

L'arrivée au pouvoir en 2000 de l'administration W. Bush fait suite à une décennie de croissance économique particulièrement forte aux Etats-Unis. Cette première sous-section en démontre les conséquences pour le projet d'une réforme générale du système d'immigration. Nous montrons tout d'abord que cette croissance renforce les deux symptômes factuels de la

crise du régime d'immigration américain, c'est-à-dire son inefficacité à réguler les admissions légales et à prévenir les admissions illégales (*1.1.1.)*. Nous mettons ensuite en évidence que les préférences de l'exécutif diffèrent des préférences Républicaines traditionnelles, en particulier en matière de régularisation des étrangers en situation irrégulière (*1.1.2.*)

1.1.1. L'aggravation des deux dysfonctionnements du régime d'immigration américain

Dans les années 1990, la progression numérique de la population immigrée s'accélère fortement. Le nombre de personnes nées à l'étranger comptabilisé par le recensement de 1990 atteignait les 20 millions, soit environ 8% de la population totale du pays (US Census Bureau, 1992). Ce chiffre dépasse désormais les 31 millions, soit une proportion de 12,5% de la population des Etats-Unis (US Census Bureau, 2002). La population immigrée s'accroit en moyenne de plus d'un million par an au cours des années 1990, rythme jamais atteint depuis le début du XXème siècle. Ce phénomène est particulièrement perceptible dans les Etats du sud-est des Etats-Unis, dont le stock de population d'origine étrangère est quasiment multiplié par deux (+87% en dix ans). Cette croissance de l'immigration s'accompagne d'une accentuation des deux dysfonctionnements récurrents du régime d'immigration américain, fortement perceptibles lors de l'entrée en fonction de G. W. Bush.

En premier lieu, l'augmentation de la population étrangère en situation irrégulière est tout particulièrement spectaculaire. Selon les estimations du service des statistiques de l'immigration du DHS, cette population s'accroit d'environ 350 000 par an au cours de la seconde moitié des années 1990 et atteint 8,5 millions de personnes en 2000 (M. Hoefer, N. Rytina et B. Baker, 2010). Tout au long de la réforme CIR (2000-2008), cette augmentation est encore supérieure : environ 500 000 étrangers sont ajoutés au stock de population étrangère en situation irrégulière. Ces flux continuent d'être disproportionnellement composés de personnes de provenance mexicaine, d'Amérique Centrale et des Caraïbes. En conséquence, immigrations hispanique et illégale continuent de se confondre dans les faits et dans les perceptions.

En second lieu, le fonctionnement du système d'immigration légal se dégrade profondément au cours de la fin des années 1990. En particulier, un allongement très important des durées d'attente pour l'obtention d'un titre de séjour est constaté. Ce phénomène dérive directement de l'augmentation de l'immigration légale, par le biais de deux canaux différenciés. D'une part, la durée pour être éligible à l'obtention d'un visa LPR s'accroît, en raison fait des règles d'allocation de titres de résidents permanents par quotas nationaux. D'autre part, le temps de traitement des dossiers augmente, en raison de

l'impossibilité des services de l'immigration de traiter la totalité des candidatures reçues. Ces deux vecteurs de transmission ont donc des origines différenciées et n'impactent pas de la même manière tous les immigrants légaux.

Le premier vecteur est essentiellement lié à l'importance numérique d'un petit nombre de pays de provenance parmi les candidats à l'immigration aux Etats-Unis –en particulier le Mexique, suivi de la Chine, de l'Inde et des Philippines. Cette augmentation de la demande de titres de séjour LPR bute sur la rigidité du volume annuellement disponible de ces visas, fixés par des quotas de préférence d'immigration, de pays d'origine et par la règle du « premier arrivé-premier servi ». Les délais d'admission apparaissent au fur et à mesure que le nombre de demandeurs d'un titre de séjour atteint puis dépasse les quotas d'immigration. Ils affectent aussi différemment les demandeurs de visa selon leur catégorie d'immigration. Il est particulièrement prévalent pour l'immigration de regroupement familial : pour ces derniers, les délais d'attente légaux en janvier 2001 varient de deux à douze années [*Cf.* tableau 1]. Sans être aussi importants, les délais d'admission de l'immigration de travail augmentent également. Il faut ainsi plusieurs années d'attente aux immigrants peu qualifiés ou de provenance chinoise, indienne, mexicaine ou philippine pour pouvoir obtenir un titre de résident légal permanent [*Cf.* Tableau 35].

Tableau 35. Dates de priorité pour éligibilité à un visa de résident légal permanent, janvier 2001

catégorie	**Chine**	**Inde**	**Mexique**	**Philippines**	**Autres pays d'origine**
familiale					
1	Mars 1999	Mars 1999	Avril 1994	Mai 1988	Mars 1999
2A	Août 1996	Août 1996	Octobre 1994	Août 1996	Août 1996
2B	Juin 1993	Juin 1993	Octobre 1991	Juin 1993	Juin 1993
3	Mai 1996	Mai 1996	Juillet 1995	Nov. 1997	Mai 1996
4	Sept. 1989	Février 1988	Sept. 1989	Août 1979	Sept. 1989
Emploi					
1	C	C	C	C	C
2	Août 1999	Janvier 2000	C	C	C
3A	Juin 1998	Mars 1997	C	C	C
3B	Août 1996	Août 1996	Août 1996	Août 1996	Août 1996
4	C	C	C	C	C
5	C	C	C	C	C

Source : d'après (Bureau of Consular Affairs, 2001).

Note : les temps d'attente sont calculés à partir des dates de priorité (arrondies) déterminées par le *State Department*. La lettre C indique que la seconde préférence de travail n'a pas été déclarée en situation de sur-inscription. Elle signifie que le *Department of State* n'assigne pas de date de priorité au-delà de laquelle les demandes d'obtention d'un visa EB-2 ne peut pas se voir attribuer une unité du quota disponible de l'année en cours. Elle ne signifie cependant pas l'inexistence de délais d'attentes causés par d'autres facteurs comme l'incapacité des services de l'immigration de traiter les demandes de visas ou les procédures de certification par le DOL.

Le second vecteur de délais d'admission, -les délais de traitement des dossiers d'immigration -est lui d'origine administrative. A partir de la seconde moitié des années 1990,

les services de l'immigration sont confrontés à une augmentation significative du nombre de dossiers[131] (d'accès à la résidence permanente, mais aussi d'ajustement de statut ou encore de naturalisation). Cette intensification de la charge de travail des différentes agences impliquées dans les procédures d'immigration n'est que très partiellement compensée par l'augmentation des moyens qui leur sont budgétés. A partir de 1995/96, elle dépasse significativement leurs capacités. De fait, le nombre de dossiers en attente passe ainsi d'un million en 1994 à près de quatre million six années plus tard, selon une estimation du *Government Accountability Office* [*Cf.* Tableau 36]. Selon un audit interne des services de l'immigration, une moyenne de vingt et un mois leur est alors nécessaire pour traiter un dossier (US Citizenship and Naturalization Services, 2004).

Tableau 36. La croissance des dossiers en attente de traitement par les services de l'immigration, 1994-2000

	Année fiscale						
Type de demande (milliers)	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Naturalisation	314	705	684	1440	1803	1356	817
Ajustement de statut	121	321	435	699	809	951	1001
Remplacement carte verte	200	174	44	48	168	170	239
travailleur temporaire	12	21	16	24	49	43	77
regroupement familial	182	231	242	407	554	593	797
entrée/sortie territoire	28	28	34	78	42	43	102
Travailleur immigrant	7	6	7	8	20	43	48
Changement/extension statut non immigrant	17	31	17	32	75	176	178
Conditions résidence	23	28	27	35	68	76	99
Autorisation de travail	44	70	77	135	115	186	256
Autres	40	52	69	144	189	305	276
Total	**987**	**1668**	**1652**	**3051**	**3891**	**3973**	**3892**

Source : d'après (General Accounting Office, 2001, p. 13.).

L'aggravation des dysfonctionnements du système d'immigration américain est en grande partie attribuable au dynamisme même de l'économie américaine. Celle-ci entretient tout d'abord l'attraction du territoire américain pour les migrations en situation irrégulière de provenance régionale. Elle alimente également la demande de titres de résidence légale, laquelle se heurte au système de règles régulant leur émission, rigides et déconnectées des fluctuations économiques. Les limites des capacités du régime d'immigration américain à réguler un afflux massif de population sont donc particulièrement visibles dans la fin des années 1990.

[131] Cet allongement de la durée d'attente s'explique essentiellement par une augmentation continue des demandes de regroupement familial au cours des années 1990, cumulée à celle du nombre de demandes de naturalisation à partir de 1996 que l'on peut expliquer par la conjonction d'une augmentation du taux de naturalisation des populations étrangères (en particulier hispaniques) après le passage de l'IIRIRA en 1996, de l'autorisation de la double nationalité par le Mexique en 1998, et de l'éligibilité à la procédure de naturalisation des bénéficiaires des programmes de régularisation de l'IRCA à partir de 1996 (C. Bergeron et J. Banks, 2008).

On peut tracer ici un parallèle entre le projet de CIR et les deux autres études de cas réalisées dans cette thèse (IIRIRA et programme H-1B). Dans ces trois cas, la conjoncture économique joue un rôle indirect de déclencheur des réformes, en aggravant les dysfonctionnements réels et perçus du régime d'immigration. Néanmoins, les conditions d'émergence de la CIR sont, initialement du moins, plus proches du cas des réformes H-1B que de l'IIRIRA. Au contraire de cette dernière, le projet ici étudié ne dérive pas de difficultés macroéconomiques connues par les Etats-Unis sur le plan national ou régional. La proposition de réforme impulsée par G. W. Bush est au contraire une résultante d'externalités issues d'une croissance américaine élevée, et négatives pour la régulation de l'immigration.

1.1.2. La CIR de W. Bush : un projet partiellement en discontinuité avec les préférences usuelles de réforme du parti Républicain

La fin de la décennie 1990 se caractérise par une aggravation de deux dysfonctionnements du système d'immigration américain : d'une part son « contournement » par une part croissante d'étrangers résidant illégalement aux Etats-Unis ; d'autre part son « essoufflement » en raison de son incapacité à permettre l'admission d'une immigration légale de regroupement familial et de travail dans des délais temporels jugés satisfaisants. Ces deux thématiques deviennent l'un des enjeux[132] de la campagne présidentielle de 2000, opposant le gouverneur du Texas G. W. Bush au vice-président Démocrate Al Gore. Cette élection marque le point de départ d'une rupture des Républicains avec leur programme traditionnellement restrictionniste en matière d'immigration.

Au contraire des campagnes de 1996 et de 1998, le programme Républicain ne fait pas mention de propositions de réduction du nombre ou des droits de l'immigration légale aux Etats-Unis. De fait, le contenu exact d'une réforme de l'immigration est peu détaillé à l'issue de la convention Républicaine de Philadelphie de l'été 2000 (Republican National Committee, 2000). A coté des références désormais obligées à l'accroissement des contrôles frontaliers, le texte adopté se borne à mentionner une augmentation de l'immigration de travail, principalement par une extension des programmes d'admission temporaire de travailleurs étrangers peu qualifiés (H-1B et H-2A). Ces préférences sont d'autant plus imprécises que le candidat Bush se réfère parfois à la création d'un nouveau programme de travail temporaire lors de ses interventions. Ce contenu des préférences de l'exécutif se précise en deux phases.

[132] Certes secondaire lors des élections de 2000, en particulier comparé à ceux portant sur à l'avenir de la sécurité sociale et du niveau d'imposition.

La première phase de définition de la nouvelle doctrine Républicaine en matière d'immigration intervient très rapidement après l'entrée en fonction de la nouvelle administration, qui plus est dans une configuration inhabituelle. Alors que le facteur déclencheur d'une réforme est traditionnellement d'ordre domestique aux Etats-Unis, le projet de CIR apparaît dans le cadre de discussions sur la poursuite de l'intégration régionale dans les Amériques (N. Phillips, 2006). En effet, l'administration W. Bush amorce dès ses premiers mois de mandature des négociations bilatérales avec le gouvernement mexicain, incluant notamment l'éventualité d'une facilitation de la mobilité transfrontalière du travail dans le cadre du projet d'intégration économique entre les deux Etats (ALENA et ses suites). Conformément à sa stratégie de développement des liens économiques et politiques entre sa diaspora[133], le gouvernement mexicain formule sa demande -selon la fameuse formule de son ministre des affaires étrangères J. Castaneda -d'une « *enchilada complète* » : un accord de régularisation de la population mexicaine en situation irrégulière (M. Cooper, 2004).

Cette demande du gouvernement mexicain rencontre l'assentiment de l'exécutif américain. Moins d'une semaine avant le 11 septembre 2001, la visite du chef d'Etat Mexicain V. Fox à son homologue américain est l'occasion de l'annonce d'un accord de principe entre les deux pays. En échange d'un renforcement de la coopération du Mexique dans le contrôle de ses frontières, la Maison Blanche accepte les principes d'une régularisation de la population mexicaine résidant et travaillant illégalement aux Etats-Unis et la facilitation de la mobilité transfrontalière du travail entre les deux pays. La présidence annonce aussi son soutien à la rédaction d'un projet de loi conforme à ces lignes directrices par le Sénat. Néanmoins, les événements du 11 septembre 2001 mettent un terme à cette première phase de définition du projet d'une réforme du système d'immigration.

La seconde phase de définition d'une réforme de l'immigration débute avec la campagne de réélection de G. W. Bush en 2004. Ses préférences en termes de principes directifs d'une réforme générale de l'immigration sont signalées lors du discours sur l'Etat de l'Union. G. W. Bush demande à cette occasion au Congrès de « *réformer* [la] *législation sur l'immigration pour qu'elles reflètent les valeurs* [de l'Amérique] *et bénéficie à* [son] *économie* ». A cette occasion, le président s'oppose à la possibilité d'une « *amnistie, qui*

[133] Contrairement à sa traditionnelle opposition à l'émigration de ses ressortissants, le Mexique adopte à partir de la seconde moitié des années 1990 des mesures destinées à la conservation d'un lien entre mexicains aux Etats-Unis et leur pays d'origine (L. Laglagaron, 2010). Le Mexique permet ainsi à partir de 1996 la nationalité duale et a fortement publicisé à partir de 2001/02 l'émission par ses consulats de carte d'identité consulaires (les *matriculas*), destinées notamment à faciliter les démarches administratives des ressortissants mexicains en situation irrégulière aux Etats-Unis (par exemple, l'ouverture d'un compte en banque) (K. O'Neil, 2003).

encouragerait l'immigration illégale, et récompense de façon injuste les individus commettant des infractions aux lois [américaines] » mais affirme son soutien à un programme de travail temporaire, qui serait « *positif pour notre économie* » et « *préserverait le chemin vers la citoyenneté pour les individus respectant la loi tout en permettant à des millions d'hommes et de femmes travaillant dur de sortir de la pénombre* » (G. W. Bush, 2004).

Le projet de réforme voulu par la présidence est précisé à plusieurs occasions : il doit contenir non seulement un programme de travail temporaire, un plan de renforcement des contrôles à la frontière mais aussi -mesure conjointement réclamée par les associations ethniques et d'employeurs –une réforme des quotas annuels préférentiels pour remédier au problème de l'allongement des délais d'obtention des visas LPR (G. W. Bush, 2005c) (G. W. Bush, 2005a). La question de la régularisation de l'immigration en situation irrégulière est aussi abordée par les propos présidentiels. La solution privilégiée consiste à permettre à la population en situation irrégulière d'accéder aux titres de séjour prévus par le nouveau programme de travail temporaire. Les modalités de cette régularisation par ajustement vers le statut de travailleur temporaire sont laissées à l'initiative du pouvoir législatif.

La CIR présente donc un certain nombre de continuités et de discontinuités par rapport aux projets Républicains précédents de réforme des principes du régime d'immigration. Au rang des premières, les préférences de l'administration Bush se caractérisent par une primauté donnée aux critères de sélectivité par l'employabilité de l'immigrant et aux dispositifs d'admission temporaire. Ces deux éléments ne sont pas en soi différents de l'approche privilégiée par l'aile expansionniste du parti Républicain proche des lobbys industriels, à laquelle est souvent assimilé le président. En particulier, la proposition d'un programme de travail temporaire de grande dimension[134] est similaire aux positions défendues par les élus Républicains californiens en 1986, 1990 et 1996[135]. C'est cependant la première fois que cette proposition est soutenue par un acteur clé du gouvernement fédéral, et non par un petit groupe de législateurs unis sur une base régionale et/ou idéologique.

Parmi les discontinuités, la première est d'ordre institutionnel. En effet, le projet de réforme générale du système d'immigration examiné par le Congrès de 2006 à 2007 contraste

[134] Les chiffres de 200 000 à 300 000 admissions annuelles sont fréquemment évoqués comme ordre de grandeur.

[135] P. Wilson (Sénateur de Californie au Congrès fédéral de 1983 à 1991 puis gouverneur de cet Etat jusqu'en 1999) avait été très favorable à l'inclusion d'un programme d'admission temporaire de travailleurs étrangers lors des discussions sur l'IMMACT en 1990. De même, R. Pombo et d'autres Représentants californiens avaient essayé, sans succès, de faire adopter un programme de même type pendant les négociations sur l'IIRIRA (P. Martin, 1998).

fortement avec les tentatives qui avaient prévalu depuis 1965. En effet, ce projet de réforme trouve son origine dans une initiative de l'Exécutif, en l'occurrence les deux administrations successives présidées par G. W. Bush de 2000 à 2008. Ce degré d'implication de la présidence des Etats-Unis est -sinon unique dans l'Histoire américaine -du moins exceptionnel. Il contraste notamment avec les exemples précédemment étudiés des réformes IIRIRA [*Cf.* chapitre I] et H-1B [*Cf.* chapitre II], dans lesquels l'administration Clinton avait joué un rôle en retrait, se contentant d'affirmer ses préférences dans les phases ultimes d'élaboration du texte de loi. Cette origine de la CIR explique que son échec soi souvent porté au passif de l'administration W. Bush, et puisse être partiellement interprété comme la résultante de la dégradation de ses relations avec le Congrès fédéral, comme nous le verrons plus loin.

De plus, le projet de l'exécutif fédéral se distingue des préférences Républicaines exprimées au cours des années 1990 par son contenu expansionniste En particulier, les préférences présidentielles rendent les projets de régularisation et de création d'un nouveau programme de travail temporaire étroitement interconnectés. En effet, les initiatives précédentes (hormis l'IIRIRA) avaient évité de mêler les thématiques de l'immigration en situation irrégulière avec celles de l'immigration légale[136]. En 2004, le contenu de la réforme voulue par l'administration W. Bush ne sépare pas l'application des deux mesures. La mise en place d'un nouveau programme de travail temporaire permet -et dépend de -la régularisation de l'immigration en situation irrégulière.

Résumé section 1.1.

La nécessité d'une réforme de la politique d'immigration est renforcée par la forte aggravation de la double crise du régime d'immigration américain. La forte croissance économique contribue à une augmentation importante de l'immigration en situation irrégulière aux Etats-Unis et des délais d'admission des immigrés légaux. Deux axes de réforme sont proposés par l'administration W. Bush : le renforcement des contrôles à la frontière et sur le territoire est en continuité avec les tentatives précédentes de réforme de l'immigration. En revanche, le programme de régularisation assorti d'un programme majeur d'admission temporaire de travailleurs étrangers est en forte discontinuité avec les préférences Républicaines traditionnelles. Nous analysons les raisons de cette originalité de la CIR dans la prochaine sous-section.

[136] Les recommandations du rapport Hesburgh de 1981 avaient donné lieu à la rédaction de deux textes spécialisés, l'IRCA de 1986 et l'IMMACT de 1990. Le projet initial de l'IIRIRA contenant simultanément restrictions de l'immigration légale et renforcements des contrôles et sanctions contre l'immigration illégale était lui aussi plus motivé par des raisons tactiques que par une réelle interdépendance de ces mesures.

Section 1.2. Les raisons de la préférence d'une administration Républicaine pour une régularisation : personnalité de l'exécutif, conjoncture économique ou tactique électorale ?

La proposition de régulariser la population étrangère illégale par le biais d'un programme de travail temporaire est à l'origine d'une large part des dissensions internes que connaît le GOP à propos de la CIR. Elle est fréquemment pointée du doigt comme le principal facteur d'échec du projet. Comment expliquer donc le fait que l'administration G. W. Bush ait favorisé un tel programme, non seulement traditionnellement impopulaire parmi les Républicains mais qui présente aussi le désavantage tactique de réduire la probabilité du vote des autres mesures proposées ? Pour expliquer ce fait, une première hypothèse explicative plausible peut être donnée : une sensibilité réduite de l'exécutif aux préférences nativistes expliquée par son idéologie et une conjoncture économique favorable (*1.2.1.*). Sans minorer le poids de cette première explication, il est aussi à noter que les préférences de l'exécutif peuvent également être interprétées comme une stratégie électorale visant à capter l'électorat américain modéré (*1.2.2.*).

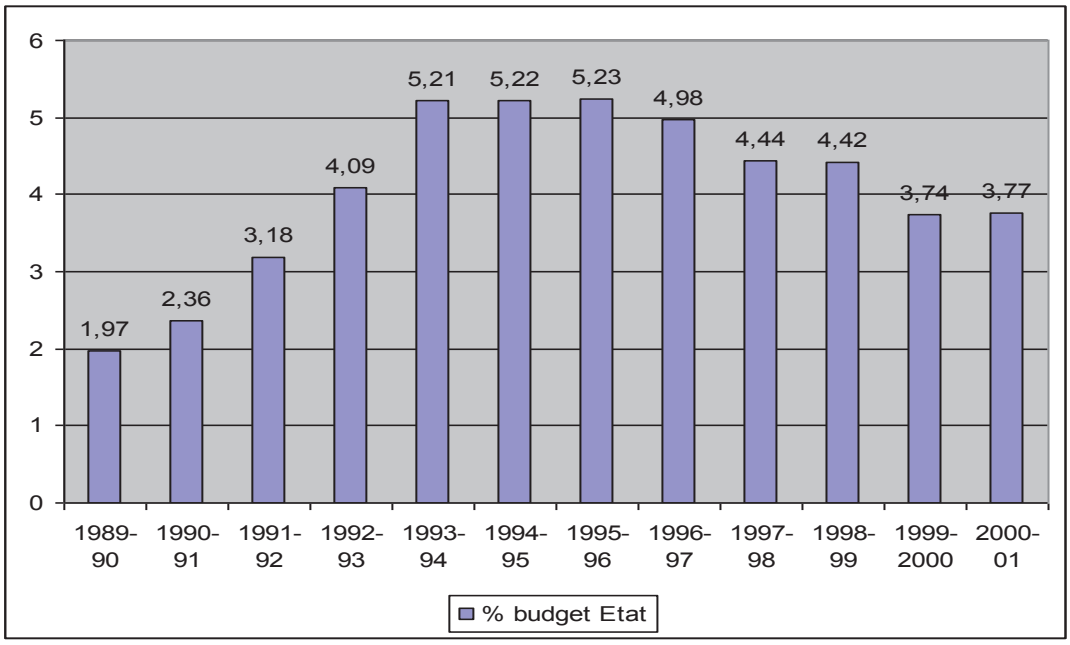
1.2.1. Une présidence plus encline à satisfaire les demandes de la coalition famille & business

La première explication de la programmation de la réforme CIR fait l'hypothèse d'un degré élevé de réceptivité de l'Exécutif Républicain aux préférences de réforme de la coalition famille et business. Deux facteurs sont susceptibles de l'expliquer. Le premier est transitoire : la conjoncture économique favorable que connaissent les Etats-Unis à partir de la seconde moitié des années 1990 jusqu'aux premiers mois de la mandature W. Bush contribue à une diminution des sentiments nativistes, et donc à un apaisement des tensions générées par le débat sur l'immigration. Le second facteur porte sur l'idéologie de l'administration Républicaine, la rendant structurellement sensible aux demandes de la coalition famille et business.

La nouvelle doctrine W. Bush en matière de réforme de la politique d'immigration peut tout d'abord s'expliquer par la conjoncture économique favorable du début de sa mandature. Les Etats-Unis traversent une période de forte croissance, dont le taux avoisine les 4,3% de moyenne annuelle de 1996 à 2000. Celle-ci facilite une forte réduction du taux de chômage : le nombre de demandeurs d'emploi décroit régulièrement après son pic de juin 1992 (7,8%) et devient inférieur à 5% de mai 1997 à août 2001 (Bureau of Labor Statistics, 2011b). Ces années de forte croissance permettent également une amélioration de la situation

fiscale américaine. Les déficits publics fédéraux diminuent de 4,5% du PIB en 1992 à une situation d'équilibre à partir de 1997. Un surplus budgétaire est même signalé en 1998. Cette amélioration de la situation fiscale est également vérifiée au sein des Etats. Par exemple, le déficit public californien diminue dans les années 1990, permettant une stabilisation de la dette publique de cet Etat entre 1998 et 2001. Cette bonne situation fiscale peut être illustrée par le passage à partir de 1997 du ratio service de la dette publique/budget de l'Etat en deçà de 5% [*Cf.* Graphique 14].

Graphique 14. Le ratio service de la dette publique Californienne/budget de l'Etat, années fiscales 1992-2008



Source : d'après (California State Treasurer, 2001).

Plein emploi et bonne situation fiscale participent du sentiment de sécurité économique que connaît la population américaine lors de la fin des années 1990. Comme nous l'observions en chapitre introductif, la seconde moitié des années 1990 se caractérise par une évolution des perceptions subjectives de la situation économique générale du pays à la hausse. Moins de deux américains sur 10 déclarent avoir une « mauvaise » ou « très mauvaise » opinion de la situation économique générale future de leur pays jusque début 2001 (L. Morales, 2009). Dans le même temps, la proportion d'américains favorables à une réduction de l'immigration atteint son minimum historique sur la même période. Pour la première fois, les sondages d'opinion *Gallup Poll* mesurent à trois reprises (février 1999, septembre 2000 et mars 2001) une proportion de déclarations en faveur d'une réduction de l'immigration inférieure à la proportion cumulée d'américains souhaitant un *statu quo* ou son augmentation (J. Jones, 2008) (L. Morales, 2009).

En conséquence, l'hypothèse d'une préférence de l'électeur médian en faveur d'une fermeture du régime d'immigration est beaucoup moins justifiée lors de l'accession de G. W. Bush à la présidence qu'elle ne l'était quelques années auparavant. Cette faible conflictualité du dossier de l'immigration a probablement une influence sur les changements observés de l'offre de réforme du régime d'immigration par les politiques américains, en particulier pour ceux appartenant au parti Républicain. Ainsi, de nombreux responsables locaux et nationaux de ce parti reviennent sur leur engagement en faveur de la *proposition 187* quelques années plus tôt (F. Dickey, 2004). On peut donc dire que, du fait de la bonne situation macro-économique, le débat sur l'immigration est plus apaisé aux Etats-Unis à la fin des années 1990 qu'il ne l'était au début de la décennie.

Cette hypothèse d'une diminution des préférences de l'électorat pour une fermeture du régime d'immigration ne permet cependant pas d'expliquer à elle seule les préférences expansionnistes de la Maison Blanche. Elle échoue en particulier à rendre compte de leur persistance lors d'un nouvel épisode d'exacerbation des préférences nativistes à partir de 2001/02, sur lequel nous reviendrons dans la prochaine section de ce chapitre. Les facteurs explicatifs des préférences de l'administration W. Bush en matière d'immigration ont donc également une composante structurelle, que l'on peut relier à son positionnement dans les courants internes au parti Républicain.

De fait, la personnalité et les origines de G. W. Bush et des principaux membres de son administration rendent cette dernière structurellement réceptive aux préférences expansionnistes de réforme de la coalition famille et business. Pour justifier cette affirmation, on peut tout d'abord observer que le président nouvellement élu est l'ancien gouverneur du Texas. Cet Etat se distingue d'autres bastions du parti Républicain par la présence d'une forte minorité mexicaine-américaine, conservant des liens politiques, économiques et historiques avec son pays d'origine mais aussi très politiquement intégrée à son Etat d'accueil. En raison du faible développement de l'Etat-Providence au Texas, la problématique du coût fiscal de l'immigration en situation irrégulière est également moins importante dans cet Etat que dans les autres régions traditionnellement réceptrices d'immigrants (M. Smith et B. Tarallo, 1995). Enfin, l'expérience professionnelle de G. W. Bush au sein d'un secteur pétrolier texan particulièrement intensif en main-d'œuvre immigrée et sa proximité avec ce lobby peuvent aussi expliquer ses préférences en faveur d'une réforme expansionniste.

En d'autres termes, G. W. Bush peut être donc considéré comme appartenant simultanément à deux sous-groupes internes au parti Républicain, traditionnellement plus

« pro-immigration » que le reste de leurs pairs. En premier lieu, G. W. Bush, ancien élu d'un Etat ou la minorité Hispanique joue traditionnellement un rôle politique important, est donc plus réceptif aux demandes de cette communauté. En second lieu, sa proximité et celle d'autres membres de son administration avec les milieux d'affaires explique que G. W. Bush puisse être idéologiquement classé comme réceptif aux demandes de libéralisation de la politique d'immigration des associations d'employeurs et de leurs *think tanks*. En somme, on peut partiellement expliquer les positions expansionnistes de la Maison Blanche en matière de réforme de l'immigration par son affiliation idéologique.

1.2.2. La CIR, un signal de recentrage du programme Républicain adressé à l'électorat indépendant

La proposition d'une réforme expansionniste de l'immigration est très certainement liée à l'élection en 2000 d'un candidat idéologiquement en faveur de cette proposition, dans un contexte de faible conflictualité du débat sur l'immigration. Néanmoins, la CIR doit être aussi resituée dans une stratégie de recentrage adoptée par le parti Républicain dans la fin des années 1990 pour renforcer sa compétitivité à l'égard de l'électorat modéré. Cette stratégie n'est pas directement conçue pour capturer l'électorat immigré, ni même hispanique. Elle a pourtant des conséquences, majeures mais incomplètes, en termes de reformulation de la doctrine Républicaine en matière d'immigration.

Pour démontrer cette affirmation, il faut tout d'abord se remémorer que le parti américain conservateur et son candidat aux élections présidentielles de 2000 adoptent une ligne de « conservatisme de compassion » (*compassionate conservatism*). Aussi surprenant que cela puisse paraître rétrospectivement, G. W. Bush se présente en 2000 comme un candidat modéré, soucieux de remédier à la forte période de forte tension politique suscité par les épisodes de tensions[137] entre la présidence B. Clinton et le Congrès Républicain depuis 1994. Cette stratégie utilise une rhétorique permettant de concilier les préférences de son cœur électoral (conservateurs blancs, sudistes et évangélistes) avec celles d'électeurs modérés, traditionnellement moins affiliés au parti Républicain mais néanmoins conservateurs en matière de mœurs.

Pour cela, un nombre croissant de candidats Républicains mettent en avant les problématiques sociales (avortement, prière dans les écoles publiques, homosexualité) ayant pour propriété de mobiliser l'électorat traditionnel Républicain, mais aussi certains groupes

[137] La « fermeture » du gouvernement de 1995/96 en raison des désaccords sur le budget puis la procédure d'impeachment lancée par le Congrès contre le président américain suite à l'affaire M. Lewinsky en 1998 avaient été deux exemples particulièrement illustratif de cette polarisation.

considérés comme indépendants voire affiliés Démocrates ; catholiques mais aussi minorités hispaniques. Les efforts du candidat Bush pour présenter le parti Républicain comme « *le parti de la moralité et des valeurs* » en 2000 puis 2004 vont clairement dans ce sens (J. Knuckey, 2002).

En revanche, les candidats Républicains évitent de recourir aux thématiques traditionnellement utilisées par ce parti pour polariser l'électorat, notamment racialement : *Affirmative action*, certains programmes sociaux mais aussi certains sujets ayant trait à l'immigration comme la *proposition 187* ou au statut de l'anglais comme langue officielle des Etats-Unis. (T. Edsall, 2007) (J. Lowndes, 2009). Le programme Républicain de 2000 est particulièrement révélateur d'une tendance à l'abandon de cette tactique à l'échelle nationale[138] : faisant référence à la nécessité de préserver les particularismes culturels des minorités immigrées, il insiste néanmoins sur la nécessité de faire de l'anglais, non plus la langue officielle, mais « *le langage commun des Etats-Unis* » (Republican National Committee, 2000).

Au sein de cette stratégie électorale, la proposition d'une réforme de la politique d'immigration remplit deux rôles distincts. Elle correspond tout d'abord à une volonté de « séduction » des minorités hispaniques. Cet objectif est notamment perceptible lors des nombreuses interventions (parfois données en espagnol) du candidat en campagne ciblant l'électorat Hispanique et ses organisations. G. W. Bush exprime ainsi à plusieurs reprises la compatibilité entre l'idéologie *compassionate conservatism* et la procédure de régularisation soutenue par son administration, en affirmant que « *les valeurs familiales ne s'arrêtent pas au Rio Grande* » (G. W. Bush, 2005b). Comme l'observent R. deSipio et L. de la Garza, « *ces changements dans la capacité du parti Républicain à atteindre* [l'électorat latino…], *expliquent que la campagne présidentielle de 2000 ait été la plus amicale à l'égard des Latinos dans l'Histoire* [des Etats-Unis] » (R. DeSipio et L. de la Garza, 2005, p. 14.).

Ce ciblage spécifique de la stratégie électorale Républicaine vers les minorités hispaniques s'explique en premier lieu par sa forte croissance. En 2004, environ 6% des votants s'identifient comme hispaniques, alors qu'ils n'étaient que respectivement 5,5% et

[138] Cette stratégie politique avait toujours existé dans les Etats à forte proportion d'immigrés (Exemple : la Floride et les cubains-américains). Elle est adoptée à partir de la seconde moitié des années 1990 lors d'élections locales dans des Etats traditionnellement considérés comme conservateurs mais dont une part importante de la population appartient aux minorités ethniques (principalement afro-américains et hispaniques). Parmi les campagnes symbolisant l'émergence de cette stratégie, citons celle de G. W. Bush pour l'Etat du Texas en 1998.

3,8% lors des élections de 2000 et 1998[139] (R. Suro, R. Fry et J. Passel, 2005). En second lieu, bien que la plupart des minorités hispaniques votent Démocrate, elles sont cependant considérées comme non fidèlement affiliées à ce parti et donc potentiellement captables par les Républicains. Cette explication donnée à la stratégie de ralliement de l'électorat hispanique a été confirmée par certains stratégistes électoraux Républicains eux-mêmes, parmi lesquels K. Rove ou encore M. McKinnon (R. Marbut, 2005). De fait, G. W. Bush réalise à plusieurs reprises des scores honorables pour un Républicain parmi cet électorat : 49% des électeurs hispaniques lors de sa réélection comme gouverneur du Texas en 1998, 35% lors de l'élection présidentielle en 2000 et environ 39% en 2004 (D. Leal, M. Barreto, J. Lee et R. de la Garza, 2005). Ces scores de G W. Bush montrent la capacité de ce candidat à susciter l'adhésion d'une part importante de l'électorat hispanique.

Le second objectif poursuivi par les Républicains en s'adressant aux minorités hispaniques est déconnecté de son poids électoral (dont la valeur stratégique est souvent surestimée[140]). L'utilisation d'une rhétorique prétendant rapprocher le parti Républicain de ce groupe ethnique permet alors de véhiculer une autre image que celui d'un parti représentant les intérêts de la majorité blanche contre ceux des autres groupes ethniques. Cette stratégie, qualifiée de « *symbolic mainstreaming* » par (L. Fraga et D. Leal, 2004) ou plus péjorativement de « *flatterie par ricochet* » par (M. Cottle, 2007) à l'occasion des campagnes électorales de 2000 et 2004, ne vise pas que les destinataires directs de cette rhétorique. « *Parler espagnol, parler de ses relations avec les « Hispaniques » dans son Etat d'origine ont pu servir à modérer son conservatisme social* [qui lui est] *destiné à l'électorat Sudiste* » (L. Fraga et R. Ramirez, 2004, p. 81.). Les nominations de hauts responsables appartenant à des minorités ethniques –C. Powell puis C. Rice au *State Department* ou encore E. Chao (originaire de Taiwan) au DOL –peuvent aussi être analysées comme relevant en partie de la même stratégie.

En d'autres termes, la réforme CIR ne peut pas être dissociée des choix de stratégie électorale effectués par l'administration W. Bush. Elle participe tout d'abord d'une volonté d'adapter l'offre politique Républicaine à la nouvelle composition démographique de l'électorat américain, marquée notamment par l'essor des minorités hispaniques. Elle

[139] Cette proportion de votants reste néanmoins très inférieure à la proportion d'hispaniques dans la population totale américaine, d'environ 14% en 2004. Cette différence s'explique essentiellement par le fait qu'une forte proportion de cette population (environ 60%) n'a pas le droit de vote, en raison de son âge ou de sa citoyenneté.
[140] L'électorat hispanique est concentré dans des Etats et circonscriptions électorales solidement attachées à l'un des deux partis. Il n'a donc pas d'intérêt stratégique dans les Etats et circonscriptions pivots, hormis peut-être en Floride et au Nouveau Mexique.

correspond aussi à la prise de conscience par une fraction des élus Républicains des externalités négatives que peut causer un discours trop ouvertement « anti-immigrés » pour la captation de l'électorat modéré. L'accent donné à une solution non exclusivement répressive de la problématique de l'immigration en situation irrégulière a donc un rôle rhétorique, indépendant de la mise en application de cette préférence. Comme le note R. Morris, le caractère vague des préférences de réforme de l'administration G. W. Bush « *permet d'atteindre l'électorat latino sans vraiment leur promettre quoi que ce soit, et sans causer beaucoup d'agacement parmi la frange restrictionniste* » du parti Républicain. « *Jusqu'à* [la réforme de l'immigration de 2005, cette stratégie] *n'avait pas été confrontée à quelque chose qui confronte ces éléments disparates de la coalition électorale Républicaine vers une collision* » (R. Morris, 2006).

Elle n'exclut pas non plus l'existence de divergences profondes avec le Congrès quant au contenu du projet, ou même sa désirabilité : parler en bon termes des hispaniques peut-être une stratégie opportune pour satisfaire les préférences de l'électeur médian dans une élection présidentielle, sans l'être à l'échelle d'une circonscription législative. La prochaine section démontre l'importance de cette dissociation lors de l'examen de la CIR par la Chambre des Représentants.

Résumé section 1.2.

Deux hypothèses peuvent expliquer plausiblement les préférences expansionnistes de l'administration W. Bush en matière d'immigration. En premier lieu, la proposition d'une réforme expansionniste du régime d'immigration trouve en partie sa cause dans un facteur conjoncturel : la forte croissance économique du début de la mandature W. Bush augmente les demandes des employeurs et des communautés immigrées en faveur d'une ouverture, tout en diminuant l'hostilité de l'électorat à cette mesure. Néanmoins, ces facteurs ne permettent pas d'expliquer la persistance des efforts de l'administration pour un succès de la CIR après 2001. Les préférences de l'administration W. Bush renvoient donc aussi à sa stratégie électorale « d'appel au centre » lors des élections présidentielles de 2000 et 2004.

Conclusion de section

La préférence de l'administration W. Bush pour une réforme du système d'immigration expansionniste s'explique en partie par la conjoncture économique favorable, améliorant les perceptions de l'immigration de la population américaine tout au augmentant les pressions des communautés ethniques et des employeurs pour une régularisation/expansion des admissions. Dans le même temps, le projet de réforme de l'immigration s'intègre aussi dans une stratégie –personnalisée par G. W. Bush -de rapprochement du parti Républicain en direction des minorités ethniques Hispaniques.

Néanmoins, ce rapprochement est très incomplet et essentiellement de nature rhétorique. On peut donc douter de la capacité de l'administration Républicaine à transposer législativement son expression de solidarité avec « les familles au Sud du Rio Grande » et les employeurs au nord de celui-ci. De fait, cette réorientation partielle et conjoncturelle des préférences Républicaines d'immigration rencontre une opposition interne particulièrement vivace et ne résiste pas à la procédure d'examen par le Congrès, comme nous le montrons dans les deux prochaines sections.

Section 2. La trajectoire de la réforme au Congrès : HR 4437 et les raisons électoralistes du refus d'une « amnistie » de la majorité Républicaine

Cette section propose une analyse des raisons de l'hostilité de la majorité Républicaine à la Chambre des Représentants à un projet de réforme proposé par un exécutif pourtant du même bord politique. Pour cela, nous présentons tout d'abord le contenu de HR 4437, le projet de loi alternatif adopté par cette Chambre. Cette réforme, exclusivement axée sur le renforcement des sanctions et des contrôles à l'égard de l'immigration illégale, suscite des clivages entre élus relevant de leur affiliation de parti (**2.1.**). Nous expliquons ensuite les motivations de cette opposition : HR 4437 a souvent été interprété comme provoqué par les conséquences sociétales du 11 septembre 2001. Tout en reconnaissant la pertinence de cette analyse, nous mettons en évidence que HR 4437 correspond aussi à un positionnement en vue des élections législatives de 2006 non conforme à celui de la Maison Blanche (**2.2.**).

Section 2.1. HR 4437, un texte de loi ultra répressif exclusivement focalisé sur le contrôle de l'immigration en situation irrégulière

Les divisions du parti Républicain en matière de réforme de la politique d'immigration américaine ont été particulièrement visibles à l'occasion de l'examen de la CIR par la Chambre des Représentants. En effet, celle-ci choisit une direction de réforme contraire à celle de la présidence W. Bush. Nous montrons tout d'abord le caractère restrictionniste des préférences de cette branche du pouvoir législatif en étudiant le contenu de HR 4437, le projet de loi qu'elle adopte en décembre 2005 (*2.1.1.*). Nous affirmons ensuite que HR 4437 se distingue des autres projets de réforme de la politique d'immigration américaine par le clivage quasi-exclusivement partisan que révèle l'analyse de son vote (*2.2.2.*).

2.1.1. La réponse de la Chambre des Représentants à la Maison Blanche : un projet de loi focalisé sur la répression des étrangers en situation irrégulière

Les préférences exprimées par l'exécutif Républicain en 2000 puis en 2004 pourraient laisser penser qu'il existe un espace pour la formation d'un consensus bipartisan sur le contenu de la CIR. En particulier, les journaux américains évoquent la possibilité d'un compromis entre la Maison Blanche et la Chambre des Représentants sur les modalités de la procédure de régularisation. En février 2005, le *New York Times* fait ainsi état d'un accord entre G. W. Bush et le président du groupe Républicain à la Chambre des Représentants T. de Lay sur le principe d'une « légalisation méritée » (*earned regularization*) (D. Kirkpatrick, 2005). Celle-ci permettrait l'ajustement des étrangers en situation irrégulière sur un visa non immigrant à partir du programme de travail temporaire voulu par l'administration, après le paiement d'une amende et le contrôle du casier judiciaire des bénéficiaires potentiels.

Cependant, cette « légalisation méritée » est très vivement critiquée par l'aile conservatrice de la majorité. L'un de ses principaux représentants, le Sénateur du Mississippi T. Lott, déclare ainsi dès son annonce que « *le programme d'admission de travailleurs temporaires du président n'ira pas plus loin, point final.* [G. W. Bush] *doit accepter cela et passer à autre chose. Nous n'allons pas accepter quelque chose dont l'apparence, l'odeur, ou quoi que cela d'autre, ressemble à une amnistie, point final.* » (T. Lott *in* (D. Kirkpatrick, 2005)). Cette opposition se cristallise avec la rédaction de deux projets de loi se concurrençant : alors que le Sénat adopte un projet de loi reprenant approximativement les préférences de l'exécutif, la Chambre des Représentants suit une direction tout à fait opposée à ces dernières. Le *Border Protection, Antiterrorism and Illegal Immigration Act* (HR 4437) est adopté en décembre 2005.

Le contenu de HR 4437 répond à la problématique de l'immigration en situation irrégulière par un accroissement exclusif des moyens de dissuasion et des sanctions. A l'exception de la suppression du programme de diversité (adoptée par amendement lors de l'examen du texte en assemblée plénière), rien dans HR 4437 ne modifie la régulation des admissions légales aux Etats-Unis, au moins directement[141]. En revanche, les modifications

[141] Le contenu du texte a cependant des implications indirectes pour les admissions légales qui, bien qu'impossibles à déterminer en l'absence de son application, auraient pu être majeures. Par exemple, la criminalisation de la présence en situation irrégulière sur le territoire américain aurait probablement nécessité des modifications dans la législation en matière du droit d'asile : de nombreux demandeurs d'asile effectuent leur demande après une entrée sans inspection sur le territoire américain. Le passage du texte aurait permis leur expulsion en leur déniant la possibilité d'appel à une cour de justice. Même en cas d'acceptation de leur demande, l'entrée sans autorisation aurait constitué une raison suffisante pour interdire leur ajustement vers le statut de résident légal permanent.

apportées par le texte en matière de régulation de l'immigration en situation irrégulière sont majeures. Elles peuvent être résumées par trois axes.

- **Renforcement des contrôles aux frontières.** A l'instar des autres projets de réforme du système d'immigration adoptés depuis 1986, HR 4437 requiert et finance 700 miles de barrière sécurisée à la frontière mexicaine. Il augmente parallèlement les budgets affectés à la police aux frontières et aux infrastructures fédérales et Etatiques de détention des étrangers en situation irrégulière.
- **Renforcement des sanctions contre les employeurs.** HR 4437 prévoit la mise en place de vérifications obligatoires du statut légal des embauches. Pour cela, il prévoit la généralisation d'un système de vérification électronique des embauches (EEVS selon l'acronyme américain ou *E-Verify*), déjà existant dans certains Etats sur la base du volontariat. Selon le projet de loi, tout salarié doit faire l'objet d'une vérification annuelle de son statut légal sous un délai de deux à six années. Passé ce délai, les employeurs convaincus d'employer illégalement des étrangers encourent une amende pouvant s'élever à 25 000 dollars.
- **Criminalisation des séjours en situation irrégulière.** HR 4437 prévoit le renforcement des sanctions financières et pénales contre les étrangers en situation irrégulière. En particulier, la présence non autorisée sur le territoire américain devient un crime avec circonstances aggravantes (*aggravated felony*) passible d'emprisonnement. Cette évolution de la législation permet non seulement l'arrestation, la détention et l'expulsion sans recours juridique des étrangers en situation irrégulière, mais interdit aussi leur réadmission ultérieure. Parallèlement, le texte élargit la définition du crime de « contrebande d'êtres humains » à virtuellement toute aide apportée à un étranger en situation irrégulière. Selon les critiques de HR 4437, cette disposition du texte rend par exemple l'aide apportée par des membres d'associations caritatives potentiellement passible de sanctions financières et pénales.

HR 4437 est donc un texte de loi dont l'approche est particulièrement répressive. Son contenu révèle une préférence de ses partisans en faveur d'une fermeture de la porte de derrière du régime d'immigration, par l'emploi de procédés déjà proposés lors de la réforme de l'IIRIRA : un déplacement des contrôles de la frontière des Etats-Unis à son territoire. En revanche, ce texte ne révèle pas directement les préférences de ses partisans en matière de régulation de la porte de devant du régime, au-delà d'une opposition aux préférences

expansionnistes de l'administration W. Bush. Le vote de HR 4437 est conciliable avec une préférence tant pour une diminution de l'admission des immigrants légaux que pour un *statu quo*. On peut même supposer que certains élus ayant voté pour le texte soient favorables à une expansion de l'immigration légale après application des mesures de restriction de l'immigration illégale.

2.1.2. Le rôle déterminant de l'appartenance de parti dans les clivages observés à l'occasion du vote de HR 4437

Le vote de HR 4437 se distingue des autres votes étudiés dans ce travail de recherche par l'existence d'un clivage résumable presque totalement par l'affiliation de parti des Représentants. En effet, 203 Républicains votent en faveur du texte, rejoint par 36 Démocrates. 165 Démocrates votent en défaveur, rejoints par uniquement 12 Républicains [*Cf.* Tableau 37]. La carte des votes sur HR 4437 correspond donc presque totalement à la répartition géographique Républicaine-Démocrate des circonscriptions électorales américaines [*Cf.* Annexe 11 p. 290.]. Les quelques exceptions Démocrates se prononçant en faveur du texte de loi se trouvent pour la plupart dans le groupe des *Blue Dogs Democrats*[142], constitués d'élus se revendiquant conservateurs en matière fiscale et/ou sociale et représentant des circonscriptions Républicaines (C. Suddath, 2009), souvent rurales et/ou situées dans le sud des Etats-Unis[143]. L'origine des Républicains votant contre la majorité des membres de leur parti est un peu plus disparate. Elle regroupe néanmoins deux élus cubains-américains de Floride (I. Ros-Lehtinen et L. Diaz Balart), et quelques autres élus de circonscriptions à forte minorité hispanique.

Tableau 37. Le vote de HR 4437, 16 décembre 2005

	Oui	Non
Démocrates et indépendants	36	165
Dont *Southern Democrats*	14	35
Dont *Blue Dogs Democrats*	20	12
Républicains	203	17
Total	239	182

Source : d'après (Congressional Record, 2005a)
Note : les catégories d'élus *Southern Democrats* et *Blue Dogs Democrats* ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

[142] Les *Blue Dogs Democrats* sont un caucus formé en 1995. Les noms de ces représentants lors du 109 ème Congrès ne sont pas explicitement indiqué par cette organisation. Nous avons donc utilisé le financement ($5000 ou $10000) par le *Political Action Committee* de la *Blue Dog Coalition* comme indicateur de l'appartenance d'un élu Démocrate (Center for Responsive Politics, 2007). Cette méthode indique que le groupe est composé de 32 membres siégeant lors du 109ème Congrès, dont les noms correspondent pour la plupart aux connaissances informelles de l'auteur sur ce *caucus*. Remarquons que, sur les 12 *Blue Dogs Democrats* votant contre le projet HR 4437, huit proviennent d'Etats traditionnellement récepteurs d'immigration (la totalité des élus *Blue Dogs* de Californie, un de Floride et un de New York).

[143] La localisation des circonscriptions d'origine des élus *blue dogs* est disponible en Annexe 12, p. 284.

La proportion d'élus votant contre leur camp est donc non seulement très faible (<15%) mais aussi non stratégique. L'absence quasi-totale de divisions internes au parti Républicain et l'importance de son nombre d'élus en 2005/2006 lui permettent de faire adopter HR 4437, même sans l'apport des voix Démocrates dissidentes à leur parti. Le caractère partisan du vote sur HR 4437 peut être démontré par l'utilisation d'un modèle très simple de détermination des votes des représentants [Cf. Tableau 38, modèle PARTI]. De fait, la prise en compte des seules variables explicatives portant sur l'affiliation partisane des Représentants, leur appartenance au caucus Démocrate conservateur des *Blue Dogs* et leur premier mandat suffit pour prédire correctement les préférences des élus de la Chambre des représentants. Ces trois variables explicatives, dont les coefficients de régression logistiques sont retranscrits dans la colonne PARTI du tableau 38, permettent de prédire à elles-seules plus de 90% des votes des élus.

Le rajout de variables liées à la composition de la circonscription confirme les hypothèses traditionnellement attendues sur les préférences de vote des représentants[144]. La provenance Sudiste des élus tend à être associée à un vote pour HR 4437 [*Cf.* Tableau 38, modèle DISTRICTS]. Une forte proportion d'étrangers et de minorités ethniques afro-américaines et hispaniques-américaines tend à être associées à un vote négatif[145]. La provenance d'un Etat frontière (Californie, Arizona, Nouveau Mexique et Texas) est associée à un coefficient positif mais non significatif. Ces résultats, peu surprenants, confirment les déductions qui peuvent être faites à partir de la répartition géographique des votes. Les élus (Démocrates) s'opposant au passage de HR 4437 sont issus des circonscriptions des régions de l'ouest et du nord-est des Etats-Unis, des grandes agglomérations, plus certaines régions rurales à forte concentration de minorités ethniques hispaniques (ex. le sud-ouest du Texas) ou afro-américaines (la *Black Belt* du sud-est des Etats-Unis).

Nos résultats appuient donc les conclusions de J. Fetzer à propos de HR 4437, selon lesquelles ni le contenu de ce texte ni les coalitions qu'il mobilise ne correspondent à une tentative de compromis. Comme l'observe cet auteur, « *H.R. 4437 est presque totalement dénué de toute mesure pro-immigrante qui pourrait « atténuer l'aiguillon » de ses sévères obligations de contrôle* ». Toujours selon cet auteur, « *les principaux projets de loi relatifs à*

[144] Il élève également le problème de colinéarité de nos variables explicatives dont la moyenne reste modérée (2.42) mais avec des pics pour les variables *latino* et *foreign born* (respectivement 5,64 et 4,57). Ces indicateurs restent cependant largement inférieurs au seuil de 10, considéré comme sujet à caution.

[145] Sans qu'il ne soit bien sûr possible de distinguer dans ce vote le rôle direct (sur les préférences individuelles du Représentant) ou indirect (via leur rôle sur l'affiliation politique Démocrate ou Républicaine du représentant élu) de ces variables.

l'immigration présentés lors de l'époque moderne ont rarement fourni une telle idéale opportunité d'étudier pourquoi des membres individuels du Congrès peuvent voter pour une législation anti-immigration » (J. Fetzer, 2006, p. 698.). HR 447 constitue donc un archétype d'une approche purement répressive de l'immigration en situation irrégulière, privilégiée par les Républicains.

Tableau 38. Coefficients de régression logistique, HR 4437 vote final

Variables explicatives	**Modèle PARTI**	**Modèle DISTRICTS**
Republican	**4,82*** (0,38)**	**4,64*** (0,48)**
Blue Dog Democrat	**2,68*** (0,46)**	**2,40*** (0,60)**
Freshman	**1,63*** (0,57)**	**2,13*** (0,73)**
Border States		0,51 (0,68)
Southern States		**2,54*** (0,65)**
Foreign Born		**-6,39* (3,47)**
African American		**-9,29*** (2,55)**
Hispanic American		-4,74 (3,09)
Unskilled		-0,44 (3,09)
Constante	**-2,44*** (0,28)**	-0,65 (0,76)
Propriétés		
N	421	421
X^2	316,56***	386,21***
R^2 (Nagelerke)	0,709	0,806
% prédictions justes (modèle Null)	89% (57%)	92% (56,8%)
% prédictions positives justes	88%	92%
% prédictions négatives justes	91%	92%

Note : coefficients de régression logistique obtenus sous STATA version 10.1. *, ** et *** correspondent des valeurs de sigma respectivement inférieures à 10%, 5% et 1%. Pour un compte rendu des effets marginaux des variables explicatives étudiées, consulter l'Annexe 13 p. 292.

L'absence d'influence du processus législatif sur le contenu HR 4437 est particulièrement inhabituelle. On peut l'expliquer « techniquement » par la confortable majorité dont dispose le parti Républicain à la Chambre des Représentants, et le soutien du texte par des législateurs Républicains parmi les plus expérimentés et influents de leur parti. Le texte est ainsi sponsorisé par J. Sensenbrenner, président de la commission législative à la Justice qui n'autorise la soumission d'aucun amendement modérant son texte lors de son examen par la commission parlementaire à la Justice qu'il préside. Les leaders de la majorité Républicaine ont également accepté l'adoption de règles encadrant les négociations législatives permettant de limiter fortement les capacités de la minorité Démocrate à modifier le projet.

Ce soutien de HR 4437 par des acteurs stratégiques explique l'absence d'influence des négociations législatives, mais est néanmoins porteuse d'interrogations sur les objectifs poursuivis par les acteurs soutenant ce texte de loi. En effet, le vote de HR 4437 par la quasi-totalité des élus Républicains est premièrement en forte contradiction avec l'observation des divergences de préférences existantes dans ce parti. Deuxièmement, il interroge sur les

motivations des Républicains à adopter une réforme en contradiction avec les préférences manifestées par l'exécutif[146] et (*a posteriori*) l'autre branche du pouvoir législatif. L'analyse quantitative du vote HR 4437 ne nous fournit pas de réponse satisfaisante à ces deux questions. Nous en proposons donc une explication, à partir de l'examen de la situation spécifique de la majorité Républicaine à la date du vote.

Résumé section 2.1.

Le projet de loi adopté fin 2005 par la Chambre des Représentants révèle des préférences fortement contradictoires avec celles de l'administration W. Bush. HR 4437 est une réforme de la seule porte de derrière du régime d'immigration, constituée d'un renforcement conséquent des contrôles et sanctions des étrangers en résidence irrégulière. En particulier, l'option de régularisation des travailleurs étrangers défendue par la Maison Blanche est clairement refusée. L'analyse des déterminants des votes des élus sur HR 4437 reflète une structure des préférences très spécifique, car quasiment résumable à une opposition entre majorité et minorité parlementaire. Celle-ci interroge cependant sur la viabilité politique du projet, et donc sur les finalités recherchées par les partisans du projet de loi.

Section 2.2. HR 4437. Tentative de réforme de l'immigration ou expression symbolique d'un « outrage » destinée aux électeurs ?

Cette sous-section propose une évaluation de deux hypothèses permettant de comprendre les raisons du vote de HR 4437, un texte manifestement incompatible avec les préférences de l'exécutif et du Sénat. Premièrement, ce vote peut être interprété comme la résultante d'une demande de l'opinion publique après le 11 septembre 2001 (*2.2.1.*). Il peut être aussi compris comme une offre politique de la majorité Républicaine, destinée à mobiliser sa base conservatrice et à orienter la thématique de cette campagne sur des enjeux d'ordre symbolique, transcendant en partie la question migratoire (*2.2.2.*).

2.2.1. HR 4437 : le symptôme d'une Amérique rendue nativiste par le 11 septembre ?

La première explication du vote de HR 4437 s'appuie sur son contexte : la période post-11 septembre 2001. En effet, les mois et années suivant les attentats terroristes de cette journée se caractérisent par un degré élevé de préoccupations de la société américaine pour sa sécurité intérieure. Ce phénomène s'accompagne d'une exacerbation de mouvements nativistes, adressés en particulier contre les populations de provenance arabe et de religion musulmane. Néanmoins, ces populations ne sont pas les seules visées : la perception de

[146] De fait, G. W. Bush apporta un soutien très ambigu au texte, déclarant qu'il « *soutenait fortement le passage du texte* » mais « *rechercherait la coopération du Congrès pour apporter certaines améliorations nécessaires* » tandis que le secrétaire d'Etat au DHS déclarait qu'une approche exclusivement focalisée sur le contrôle des frontières « *rendrait extrêmement difficile de demander aux agents* [de la police aux frontières] *d'arrêter une vague conduite par les efforts des employeurs pour trouver des gens qui feront le travail que les américains ne font pas* » (Migration News, 2006)

l'immigration en situation irrégulière comme potentiellement criminogène et terroriste (qui existait avant le 11 septembre) est aussi fortement renforcée.

Cette affirmation peut-être attestée par la multiplication de groupements anti-immigrants après le 11 septembre 2001. Ainsi, le *Southern Poverty Law Center*[147] conclut à une forte croissance des groupes classés comme à caractère « nativistes extrémistes » depuis les années 2000 « *dans des dimensions non observées aux Etats-Unis depuis les années 1920* » (H. Beirich, 2009). Symptomatique de cette tendance est la création de plusieurs milices paramilitaires patrouillant à la frontière pour lutter contre l'immigration illégale, comme *Ranch Rescue*, les *Barnett Boys* ou le plus important d'entre eux, les *Minutemen* formés en octobre 2004. Ce dernier groupe revendique plusieurs centaines de membres patrouillant pour appréhender les immigrants illégaux, considérés comme non seulement comme un coût fiscal, économique et social mais aussi comme une menace à terme pour l'intégrité territoriale des Etats-Unis. Ces groupes considèrent « l'invasion d'étrangers Mexicains » comme le prélude à une guerre civile et à une possible annexion du sud-ouest des Etats-Unis par le Mexique (J. Gilchrist et J. Corsi, 2006).

Ces thèses, tout autant extrémistes qu'elles soient, bénéficient d'une importante médiatisation dans la première moitié des années 2000. De fait, l'initiative des *Minutemen* est ouvertement soutenue par une part des représentants Républicains[148], en particulier par ceux regroupés dans l'*Immigration Reform Caucus* qui revendique 90 membres lors de l'examen de HR 4437 (Building Democracy Initiative, 2007). Son président, l'élu du Colorado T. Tancredo, a publié un livre en 2006 (*In Mortal Danger: the Battle for America's Border and Security*) justifiant le refus d'une « *amnistie* » des étrangers en situation irrégulière par ses risques pour l'unité nationale américaine (T. Tancredo, 2006). La thèse d'une scission des Etats-Unis suite à l'augmentation de l'ethnie hispanique est aussi sérieusement débattue dans les cercles conservateurs américains et bénéficie d'une caution intellectuelle majeure avec la publication en 2005 de l'ouvrage de S. Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity* (S. Huntington, 2005).

La période faisant suite au 11 septembre est dons marquée par la montée d'un nationalisme nativiste aux Etats-Unis préoccupé par le « péril intérieur » hispanique. Ce nativisme se distingue néanmoins du néo-nativisme fiscal étudié en chapitres introductif et 1,

[147] Organisation spécialisée dans le recensement des groupes et organisations à caractère xénophobe et raciste.
[148] Notons néanmoins que G. W. Bush et d'autres politiques Républicains ont publiquement condamné cette initiative (S. Dinan, 2005).

au sens ou ses origines et sa forme sont beaucoup plus traditionnelles. On peut ici établir un parallèle historique : les conséquences du 11 septembre 2001 en matière de montée du nativisme rappellent fortement celles de l'entrée des Etats-Unis dans la première guerre mondiale après 1917. De même que la première guerre mondiale avait exacerbé un nationalisme dirigé contre de nouveaux immigrés jugés inassimilables, le 11 septembre et la guerre contre le terrorisme génèrent une atmosphère de méfiance à l'égard des immigrés moyen-orientaux, mais aussi hispaniques. La demande de fermeture à l'égard de l'immigration accompagne une volonté de retrouver une unité nationale devenue aussi impérative que fantasmée.

Comme d'autres politiques publiques, la politique d'immigration américaine a été donc été influencée par le 11 septembre 2001. Les conséquences de cet événement sont perceptibles notamment par le vote du *PATRIOT Act* en 2001 puis par la réorganisation des services de l'immigration autour du *Department of Homeland Security* début 2002. Cet impact de la problématique sécuritaire dans la redéfinition des objectifs poursuivis par une réforme du système d'immigration est particulièrement perceptible lors de la publication de la commission d'enquête sur les attentats. Ce rapport ne dresse directement ni bilan ni prescriptions de politique d'immigration. Ses conclusions appellent cependant une redéfinition des enjeux d'une réforme du système d'immigration afin d'inclure un objectif de sécurité du territoire jugé auparavant négligé[149].

Deux arguments sont en faveur de l'interprétation de HR 4437 comme une offre politique adressée à une société préoccupée par sa sécurité intérieure. Premièrement, ce projet de loi est présenté comme tel par ses partisans. Le statut légal dont bénéficiaient certains des étrangers à l'origine des attentats du 11 septembre est ainsi utilisé pour légitimer les objectifs du texte. Parmi ses partisans les plus actifs, le représentant Républicain de la 3ème circonscription de New York S. King s'exprime clairement en ce sens sur la chaîne de télévision *Fox News* : « *le 11 septembre, quand les gens se sont aperçu que des étrangers en situation irrégulière ont reçu des permis de conduire et pu ainsi piloter des avions et tuer 3000 américains, l'immigration en situation irrégulière est passée du statut d'offense à celui de menace* » (P. King *in* (Fox News, 2005)). Le titre de HR 4437, *Border Protection,*

[149] Le rapport infirme ainsi que « *la sécurité à la frontière –comprenant la gestion des déplacements, de l'entrée et de l'immigration –n'était pas vu comme un enjeu pour la sécurité nationale* [des Etats-Unis] […]. *Deux failles systémiques expliquent conjointement l'incapacité de notre système de contrôle des frontières à contribuer à la défense effective contre les attaques du 11 septembre : un manque de mesures antiterroristes dans la sécurité à la frontière et un système d'immigration incapable de répondre à ses objectifs les plus simples, sans même parler de celui de* [lutter] *contre le terrorisme* » (National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, 2004, p. 384.).

Antiterrorism and Illegal Immigration Act, lie d'ailleurs explicitement terrorisme et immigration en situation irrégulière.

Deuxièmement, les très nombreux sondages d'opinion réalisés de fin 2005 à mi-2006 pour connaître les préférences de l'opinion publique en matière d'immigration démontrent que les effets du 11 septembre 2001 subsistent. Selon les mesures effectuées par *Gallup Poll*, 46% des américains se déclarent favorables à une réduction de l'immigration en juin 2005. Cette proportion reste dans une fourchette haute des scores constatés depuis le début des années 1990. Elle est stable par rapport à l'année précédente (49% en 2004)[150] (D. Moore, 2005). De même, une majorité d'américains se déclarent à une très forte majorité (70%) en opposition à un accès de la citoyenneté américaine pour les immigrés en situation irrégulière en décembre 2005 (D. Carlson, 2005). Cette préférence se rencontre dans tous les groupes sociaux et ethniques, exception faite des hispaniques à 70% favorables à cette proposition. Ces résultats confirment l'argument des partisans de HR 4437 que la population américaine rejette de toute « amnistie » non assortie de sanctions de la population en situation irrégulière.

Cependant, la proposition que l'adoption de HR 4437 est une réponse de Représentants Républicains aux préférences nativistes manifestées par une majorité du pays est contredite par plusieurs faits. Tout d'abord, les réactions d'importants segments de la population américaine et de ses groupes socio-économiques attestent que HR 4437 a fortement polarisé la société américaine. HR 4437 a suscité l'opposition de la quasi-totalité des organisations traditionnellement affiliées à la gauche américaine : organisations syndicales, organisations de protection des droits civiques ou représentatives des communautés ethniques, Eglise catholique[151]. Cette opposition émane également de lobbys traditionnellement proches du parti Républicain : L'*United States Chamber of Commerce* a ainsi menacé de comptabiliser négativement le vote sur le projet de loi dans les décisions de financement des élus politiques américains (R. Swarns, 2005). A l'instar de l'IIRIRA, la polarisation de la société américaine entre partisans et opposants de HR 4437 ne peut donc se réduire à un simple clivage droite-gauche.

L'absence d'un consensus sur HR 4437 est aussi révélée par un examen approfondi des opinions de la population américaine. Celles-ci se révèlent beaucoup plus nuancées quand

[150] Mais déjà en fort retrait par rapport aux niveaux atteints (58%) un mois après le 11 septembre 2001. En d'autres termes, le cas du 11 septembre 2001 ne déroge pas au caractère épisodique des manifestations des préférences nativistes aux Etats-Unis.

[151] Le clergé catholique prit également des positions très tranchées, avec par exemple l'appel à la désobéissance formulé par R. Mahony, archevêque du diocèse de Los Angeles, en cas d'adoption de la loi.

leur est proposé un choix allant au-delà de l'opposition binaire (et simpliste) entre une régularisation totale de la population étrangère en situation irrégulière ou son expulsion pure et simple. Une étude de *Gallup Poll* (F. Newport, 2006) recensant les nombreux sondages réalisés nationalement sur les préférences de réforme de la population américaine démontre cette affirmation. Treize sondages réalisés de fin 2005 à mi 2006 obtiennent des résultats apparemment incohérents. Selon la formulation de la question, de 28% à 79% de la population peut favoriser une régularisation des étrangers illégaux [*Cf.* Annexe 14 p. 293.]. Cet écart ne peut pas être expliqué par la méthode d'échantillonnage et il dépasse de très loin l'intervalle de confiance des résultats (95% fiables à environ trois points). La temporalité des mesures d'opinion ne peut pas non plus expliquer ce résultat *a priori* paradoxal.

L'interprétation proposée par les analystes de Gallup Poll procède en deux temps. Tout d'abord, ces résultats montrent que l'opinion d'une large majorité d'américains n'est pas définitivement formée et est susceptible d'évoluer en fonction de la teneur des débats. Plus fondamentalement, ces résultats suggèrent aussi que les préférences exprimées par les américains varient en fonction des modalités de régularisation. Selon les conclusions de cette étude, « *ce passage en revue* [des sondages] *nous suggère que l'opinion publique américaine, bien qu'inquiète à propos de l'immigration en situation irrégulière, -est dans sa majorité prête à accepter certaines formules de programmes d'admission de travailleurs temporaires à partir du moment où ceux-ci intègrent explicitement des limites et des conditions* » (F. Newport, 2006).

De fait, les quatre sondages indiquant le soutien maximal à une procédure de légalisation indiquent la nature de ces modalités et conditions : « *une période de temps fixée* » ; la conservation d'une trace de l'identité des individus légalisés par le gouvernement ; « *la possession d'un travail* » ; « *le paiement de taxes* » et ; « *l'absence de casier judiciaire* ». Les programmes acceptés sont clairement identifiés comme des « *visas de travail temporaire* » ou « *des programmes saisonniers et temporaires* ». Ce portrait, pour impressionniste qu'il soit, est cependant difficilement compatible avec l'hypothèse que l'électorat médian américain soit hostile à toute possibilité de régularisation. Au contraire, il démontrerait plutôt que la solution alternative proposée par le Sénat (S 2611 étudiée plus loin) rencontre l'assentiment d'une majorité de la population américaine.

2.2.2. HR 4437 : un vote symbolique des Représentants destiné à l'électorat conservateur à l'approche des élections de mi-mandat ?

Les arguments que nous venons de présenter limitent donc fortement la pertinence de l'interprétation de HR 4437 comme offre politique d'élus destinées à satisfaire un électeur médian rendu nativiste par les conséquences sociétales du 11 septembre 2001. Néanmoins, nous pouvons considérer que HR 4437 est une mesure adoptée par les Représentants pour satisfaire leur base électorale.

La vérification de cette hypothèse dépend étroitement de la signification prêtée au vote de HR 4437. Si l'on conçoit ce vote comme un signal destiné à satisfaire les préférences de réforme de l'électorat conservateur, cette hypothèse cadre imparfaitement avec les données dont nous disposons sur les préférences de ce dernier. Pour illustrer ce fait, nous pouvons recourir à un sondage *Gallup Poll* de mars 2006 [*Cf.* Tableau 39]. Celui-ci montre que la population américaine est divisée en trois groupes de préférences de dimensions équivalentes et respectivement favorables à l'ajustement des étrangers en situation irrégulière vers le statut de résident légal permanent, leur ajustement vers le statut de travailleur temporaire, ou le refus de tout ajustement.

Ce sondage confirme l'opposition d'une majorité d'américains à une régularisation des étrangers en situation irrégulière via le statut LPR et suggère que leurs préférences sont en partie structurées par affiliation idéologique (libéraux, modérés, conservateurs) et de parti (Républicains, Indépendants, Démocrates)[152]. De fait, le seul groupe favorable à près de 50% à l'admission permanente des étrangers en situation irrégulière est celui constitué par les Démocrates se déclarant idéologiquement libéraux (aile gauche du parti). Toutes les composantes internes de l'électorat sont majoritairement réticentes à envisager cette option. Enfin, chaque groupe, à l'exception des Démocrates libéraux, est néanmoins composé d'environ 1/3 d'individus hostiles à toute régularisation des étrangers.

Néanmoins, cette enquête d'opinion ne démontre pas non plus une adhésion majoritaire des électorats ciblés par le parti Républicain à l'option de réforme proposée par HR 4437. Au contraire, les Républicains, -en particulier conservateurs, sont favorables à un ajustement vers un programme de travail temporaire. L'électorat indépendant n'exprime pas de préférence majoritaire en faveur de l'une des trois solutions proposées. Ces deux faits (que l'on retrouve dans les autres enquêtes d'opinion de la source citée plus haut) expliquent que

[152] Ce résultat est confirmé par plusieurs autres enquêtes d'opinion. Le Pew Hispanic Center concluait après leur revue que « la part d'américains voyant l'immigration comme un problème majeur a augmenté particulièrement, et cette préoccupation est particulièrement existante chez les Républicains » (Pew Hispanic Center, 2006b, p. 1.).

nous restions quelque peu partagés sur la pertinence de l'explication du vote de HR 4437 comme instrument de satisfaction des préférences de l'électorat conservateur, du moins dans sa globalité. L'explication donnée par J. Fetzer au vote de *HR 4437*, selon laquelle le vote des Représentants aurait été principalement motivé par « *leur volonté de plaire à leur électorat blanc et anglo-saxon* » (J. Fetzer, 2006, p. 701.), opposé à la régularisation de l'immigration en situation irrégulière, n'est pas totalement satisfaisante.

Tableau 39. Les préférences de régularisation, par affiliation partisane et idéologique, mars 2006

	Autorisés à rester de façon permanente	Autorisés comme travailleurs temporaires	Retour dans leur pays d'origine	Sans opinion/réponse
Total	32%	32%	27%	9%
Républicains	22%	42%	29%	7%
Conservateurs	19%	46%	28%	7%
Modérés/libéraux	28%	35%	30%	7%
Démocrates	37%	27%	25%	7%
Conservateurs	34%	27%	28%	7%
Modérés/libéraux	49%	27%	14%	7%
Indépendants	31%	31%	30%	8%

Source : d'après (D. Moore, 2006).

Nous suggérons donc que le vote de HR 4437 a des finalités, certes électoralistes, mais ne passant pas seulement par la satisfaction des préférences de l'électorat conservateur en matière d'immigration. Selon cette hypothèse (que nous ne faisons qu'esquisser dans ce travail de recherche), le niveau pertinent d'analyse pour comprendre le vote de ce texte de loi ne se situe pas *stricto censu* dans le champ de la politique d'immigration. En votant pour ce texte, les élus américains ne se prononcent pas en faveur d'un contenu applicable de réforme, qu'ils savent par ailleurs incapable de traverser la suite du parcours législatif. Ils affirment plutôt en direction de leurs électeurs leur volonté de « *prendre* [leur] *responsabilité dans le combat contre l'immigration illégale* » (C. Miller *in* (Congressional Record, 2005b)), de « *proclamer aux américains que nous ne donnerons jamais d'amnistie aux étrangers illégaux* » (G. Brown-Waite *in* (Congressional Record, 2006a)) et de « *refuser une amnistie qui récompense les personnes qui ont contrevenu à la loi et tournent en dérision* [le] *système d'immigration et les immigrants* […] *venus légalement* » (T. Tancredo, *in* (the Washington Post (The), 2006)).

Comme le montre cet échantillon des justifications des partisans de HR 4437, nous retrouvons ici un discours politique s'opposant à la régularisation proposée par la Maison Blanche. Cette opposition se réfère essentiellement à des valeurs et principes moraux : la primauté donnée à l'Etat de droit comme principe organisateur de la société américaine. En d'autres termes, les conséquences de HR 4437, en termes de régulation de l'immigration aux

Etats-Unis, sont évaluées à l'aune de principes du registre de la justice et du respect dû aux lois. Le vote de ce texte de loi est donc présenté comme un acte de protection de ces valeurs, devant s'appliquer indistinctement à toute personne de la société américaine. Cette application d'une « loi égale pour tous » est par ailleurs postulée comme menacée par des contrevenants demandant un accès favorisé.

Ce discours peut être assimilé à l'idéologie connue sous le terme de *color blind conservatism*. Ce terme renvoie tout d'abord à la reformulation à partir des années 1970 du « *grand dilemme américain* » (G. Myrdal, 1944), c'est-à-dire de la contradiction entre les principes individualistes égalitaristes sur lesquels la nation américaine s'est idéologiquement bâtie et la nature des relations de race, profondément inégalitaires, qui structurent la réalité de cette dernière. Historiquement, le *color blind conservatism* correspond au renouvellement du discours légitimant l'opposition de la droite conservatrice américaine à la politique de déségrégation, construite aux Etats-Unis sur des critères d'appartenance ethnique. En effet, l'opposition à cette dernière n'est plus justifiée à partir des années 1970 au nom d'une inégalité inhérente des races, mais en raison du principe de traitement indifférencié par l'Etat[153]. En admettant que le vote sur HR 4437 correspond aux pratiques associées au *color blind conservatism*, celui-ci a alors deux fonctions distinctes, l'une rattachée à son contenu et l'autre à son contenant.

Le contenu de HR 4437 vise à mobiliser la « droite de la droite » américaine. Il a également pour externalité de susciter, en contrecoup, la forte opposition des minorités hispaniques mais aussi afro-américaines se sentant directement visées par le texte. Dans le même temps, la légitimation du vote est effectuée en référence à la primauté donnée à « l'Etat de droit », c'est-à-dire à partir de principes éthiques ignorant « la couleur de la peau » des immigrés visés par HR 4437. Ce second objectif explique le soin particulier de la plupart des élus Républicains à se distancier d'attitudes ouvertement xénophobes ou racistes à l'encontre

[153] Cette idéologie est construite dans la critique formulée par les conservateurs de la politique de déségrégation. Dans un premier temps, cette opposition est essentiellement interne au parti Démocrate, notamment via la candidature *States' Rights* de R. Wallace en 1964 et 1968. L'argumentaire *color blind conservatism* est ensuite réutilisé avec succès par R. Nixon dans le cadre de la stratégie de contestation du monopole Démocrate dans le Sud des Etats-Unis, puis par R. Reagan en 1980 et 1984. Elle permet aussi de justifier idéologiquement les positions du parti Républicain lors du vote de la *proposition 187* en 1994. Lors de cet épisode, le principe d'un traitement indifférencié de l'Etat en fonction des caractéristiques individuelles (citoyenneté) permet de formuler la double critique formulée : d'une part à l'encontre d'étrangers en situation irrégulière perçus comme demandant un traitement différencié (c'est-à-dire la non application de la législation en matière d'immigration) en fonction de leur ethnicité ; d'autre part à l'encontre d'un Etat perçu comme tolérant cette entorse aux principes constitutifs de la nation américaine, en raison du statut de minorité ethnique de la population contrevenante (K. Calavita, 1996) (R. Jacobson, 2008).

de la totalité de la population étrangère. HR 4437 est ainsi présenté comme une expression de soutien des immigrants légaux injustement concurrencés par l'immigration illégale. Il permet aussi de simultanément se distancier de l'administration G. W. Bush, déconsidérée à partir de 2005 (R. Lizza, 2007) et de s'opposer aux Démocrates. L'opposition de ces derniers à HR 4437 est alors utilisée comme une « preuve » de leur laxisme supposé en matière d'application des lois américaines et de leur dépendance aux lobbys ethniques.

Deux observations peuvent être formulées en conclusion de cette étude de HR 4437. Tout d'abord, loin d'être un épiphénomène, ce vote du parti Républicain semble avoir des conséquences de long terme sur l'avenir de ce parti du parti depuis 2005/2006 (R. Morris, 2006). Il clôt la période de modération de ce parti en termes de préférences de politique d'immigration, initiée à partir de la fin des années 1990. Comme le note un stratégiste politique Démocrate, « *la stratégie Bush –éclairée sur la race, intelligente sur l'immigration, développée au Texas et en Floride avec Jeb Bush* [NDLA : frère du président et gouverneur de Floride] *–a été remplacée par la stratégie Tancredo-Romney, qui diabolise et utilise les immigrants comme boucs émissaires, et c'est un événement catastrophique pour le parti Républicain* » (S. Rosenberg *in* (R. Lizza, 2007)). Le vote de HR 4437 marque très clairement une perte d'influence de l'aile expansionniste du parti, symbolisée par la difficile fin de mandature du président Bush, au profit de son aile nativiste. En d'autres termes, le vote de HR 4437 consacre en quelque sorte un retour des préférences dominantes au sein de la droite américaine vers sa composante conservatrice, qui s'étaient déjà exprimées en 1995/96 à l'occasion du débat sur l'IIRIRA.

La seconde observation que nous pouvons effectuer à propos de HR 4437 est le faible poids de l'économique dans les raisons explicatives du vote de cette réforme. De fait, le vote du texte ne vise pas à satisfaire des lobbys ayant un intérêt de nature économique à une réforme de l'immigration. Le texte de loi n'est pas non plus motivé par des objectifs économiques réels, qui auraient nécessité de réfléchir à comment remplacer la main-d'œuvre en situation irrégulière. En conclusion, notre exposé confirme que « *HR 4437 n'est pas un projet de loi économique, il s'agît de l'expression d'une indignation devant la porosité des frontières américaines* » (R. Lowenstein, 2006). En ce sens, HR 4437 est aussi illustratif des limites que rencontre toute tentative d'expliquer la construction d'une politique publique à partir des externalités objectives que son application est censée générer. Un texte de loi est aussi un outil utilisé par un acteur politique pour influencer les perceptions de son électorat en

vue d'accroître sa probabilité de réélection. Le vote de HR 4437 paraît avant tout relever de cette seconde finalité.

Résumé section 2.2.

Deux facteurs rendent compte de l'adoption de HR 4437 par la Chambre des Représentants. Tout d'abord, la conjoncture politique particulière des Etats-Unis post-11 septembre ne peut être ignorée dans l'explication. La forte exacerbation du nationalisme a des externalités en matière de perception de l'immigration, en particulier illégale : celle-ci est considérée par l'électorat comme une problématique de premier ordre pour la sécurité des Etats-Unis demandant à être résolue. Cependant, la production de HR 4437 n'est pas exclusivement dépendante de la recrudescence de préférences nativistes. L'offre de réforme est la résultante d'une stratégie électorale des élus Républicains à l'approche des élections de mi-mandat de 2006. HR 4437 constitue aussi un signal politique de refus d'une « amnistie » conçu par la majorité Républicaine pour cliver le scrutin et se démarquer d'une administration électoralement handicapante.

Conclusion de section

Le vote de HR 4437 en décembre 2005 démontre l'existence d'un conflit au sein des Républicains quant au contenu d'une réforme de l'immigration. Contrairement aux préférences de l'administration W. Bush, la chambre basse du Congrès se prononce en faveur d'un texte renonçant à toute réforme du système d'immigration légal. La majorité Républicaine défend un texte de loi focalisé sur la question de l'immigration en situation irrégulière, et proposant une réponse exclusivement répressive. Nous avons envisagé deux hypothèses pour expliquer cette observation. HR 4437 peut s'expliquer en partie par la persistance de sentiments nativistes parmi la population américaine consécutivement aux événements du 11 septembre. Néanmoins, ce texte constitue très certainement aussi un signal émanant d'une majorité Républicaine en perte de vitesse, et désireuse de remobiliser son électorat à l'approche des législatives de mi-mandat.

Section 3. Le devenir de la réforme au Congrès : la formation d'un compromis bipartisan clivant régionalement les Sénateurs américains

Dans les mois qui suivent la déclaration de G. W. Bush en faveur d'une réforme générale de l'immigration, les négociations législatives entamées au Sénat produisent une offre de réforme différant fortement de celle de la Chambre des Représentants. Le *Comprehensive Immigration Reform Act* (S 2611) est une réforme très expansionniste, contenant les trois axes demandés par la Maison Blanche : le renforcement des contrôles aux frontières, un système de contrôle des employeurs et un programme d'admission temporaire de travailleurs ouvert aux étrangers en situation irrégulière. La présente section a donc pour

objectif d'identifier les variables de ce succès. Nous montrons tout d'abord que l'adoption de cette réforme résulte d'un processus d'agrégation des préférences de réforme de deux groupes bipartisans (**3.1.**) Nous identifions ensuite la structuration des clivages internes aux deux partis concernant la procédure de régularisation et du programme de travail temporaire (**3.2.**).

Section 3.1. un projet de loi constitué par l'agrégation des préférences de la minorité Démocrate et de l'aile modérée du parti Républicain

L'objectif de cette première sous-section est de montrer par quel processus se forme une coalition majoritaire pour passer une réforme conforme aux préférences de l'exécutif. Nous présentons tout d'abord le contenu de S 2611, une réforme articulant une ouverture de la porte de devant du régime d'immigration à la fermeture de sa porte de derrière (*3.1.1.*). Nous mettons ensuite en évidence que la difficulté d'adoption de la réforme au Sénat s'explique par la forte hétérogénéité de ses préférences en matière d'accès des étrangers régularisés au statut LPR et des procédures du nouveau programme de travail temporaire (*3.1.2.*). Nous montrons enfin que l'offre de réforme parvient à dépasser cette hétérogénéité des préférences par la formulation d'un compromis entre deux groupes bipartisans (*3.1.3.*).

3.1.1. Une réforme expansionniste modifiant en profondeur la régulation des admissions d'immigrants aux Etats-Unis

Adopté en mai 2006 par le Sénat, le *Comprehensive Immigration Reform Act* (S 2611), propose une réforme particulièrement complexe du régime d'immigration des Etats-Unis[154]. On peut résumer son contenu (totalisant plus de 600 pages) en cinq axes : un renforcement des contrôles aux frontières, la mise en place de contrôles électroniques du statut légal des embauches, une procédure de régularisation, une expansion de l'immigration légale permanente et un nouveau programme d'admission temporaire. Chacun de ces axes interagissent pour donner lieu à une réforme des principes du régime d'immigration de 1965. Comme HR 4437, celle-ci vise en priorité à réduire l'immigration en situation irrégulière. Elle accroit aussi l'ouverture des Etats-Unis à l'immigration légale, tout en renforçant la sélectivité économique du régime.

Les deux premiers axes de S 2611 correspondent à une version atténuée de HR 4437. Le premier axe, énoncé dans les titres I, II et III du projet de loi, organise un renforcement des contrôles aux frontières et accroissent les sanctions contre les étrangers en situation

[154] Les documents utilisés pour la construction de cette section sont le texte de loi (US Senate, 2006d), son résumé par les services de recherche du Congrès (Congressional Research Services, 2006d) et un rapport des mêmes services sur la législation de l'immigration proposée pendant le 109ème Congrès (A. Bruno *et alii*, 2006).

irrégulière. Le texte prévoit la poursuite de la construction d'un mur à la frontière mexicaine, double le nombre d'agents de la police aux frontières et généralise le système de suivi des entrées et sorties d'étrangers initié depuis 2003 par le système informatique US VISIT. Le second axe, contenu dans le titre IV du texte, prévoit 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. Ces deux premiers axes sont donc conçus pour provoquer la fermeture du régime à l'immigration en situation irrégulière, en renchérissant le coût des admissions clandestines et de l'emploi de cette population.

Le troisième axe du projet de loi régularise une partie du stock des étrangers en situation irrégulière. Cette procédure a pour spécificité de sélectionner les bénéficiaires en fonction de leur durée de résidence sur le territoire américain. Une première catégorie peut accéder sans délai au statut LPR par la démonstration d'une présence continue aux Etats-Unis d'au moins cinq années, et le paiement d'une amende. Une seconde catégorie, présente depuis au moins deux années, est soumise à une procédure de *Mandatory Departure and Reentry* (MDR) : ces étrangers doivent retourner dans leur pays d'origine, d'où ils peuvent ensuite effectuer une demande pour obtenir un permis de séjour sur le territoire américain. Enfin, les étrangers en situation irrégulière ne pouvant prouver leur présence depuis au moins deux ans continuent d'être expulsables.

Les deux derniers axes du texte de loi proposent une ouverture importante du régime aux admissions légales. Le quatrième axe concerne les admissions permanentes. L'immigration de travail est fortement facilitée par une augmentation de ses quotas préférentiels : l'immigration très qualifiée[155] est exemptée de toute limitation numérique tandis que ceux des autres préférences de travail passent temporairement de 140 000 à 450 000 entre 2007 et 2016, puis fixés à 290 000. S.2611 augmente aussi significativement l'immigration de regroupement familial. Le texte élargit la définition donnée par l'INA à famille immédiate de citoyens américains pour permettre désormais la sponsorisation des parents et enfants sans distinction d'âge ou de statut marital. Enfin, la réallocation des visas LPR non émis les années précédentes est autorisée, et le seuil des quotas nationaux augmenté.

Le cinquième et dernier axe du projet de loi S 2611 correspond à la mise en place de plusieurs nouveaux programmes d'admission temporaire de travailleurs étrangers. Certains correspondent à des versions libéralisés des programmes H-2A et H-1B déjà existants. Le plus

[155] Diplômés du supérieur exerçant un emploi STEM et individus possédant des capacités scientifiques, artistiques et d'affaire exceptionnelles.

important d'entre eux baptisé H-2C : il permet l'admission d'individus étrangers employés sur le territoire américain pour une durée de trois ans, renouvelable. Le texte fixe un quota annuel d'émission de visas H-2C de 350 000 et prévoit une extension automatique de 20% lorsque ce seuil est atteint. Le programme est aussi constitutif de la procédure de régularisation différenciée : les étrangers en situation irrégulière sont éligibles au programme. Après quatre années de résidence temporaire, ils peuvent aussi candidater pour un visa permanent de travail sans sponsorisation de leur employeur.

Ces modifications apportées à la porte de derrière du régime sont étroitement interdépendantes avec celles de la porte de devant. Selon la logique de la réforme, l'augmentation des admissions légales (permanentes et temporaires) d'étrangers doit venir se substituer aux séjours en situation irrégulière. En d'autres termes, le projet de réforme reconnait que l'essoufflement du système d'immigration légale provoque son contournement par les étrangers ayant une incitation économique ou familiale à venir sur le territoire américain, et par les employeurs embauchant cette main-d'œuvre. La libéralisation de l'accès à un titre de séjour doit donc prévenir ces flux entrants d'étrangers en situation irrégulière en agissant sur leurs facteurs causaux.

L'ouverture à l'immigration légale est aussi pensée comme une solution de la problématique de l'immigration en situation irrégulière. Elle permet notamment l'incorporation d'une partie de cette dernière à la société américaine. En particulier, l'obtention d'un permis de séjour aux étrangers MDR est fortement facilitée par l'accroissement du quota annuel de préférences de travail et la mise en place du nouveau programme de travail temporaire H-2C.

Au final, le caractère fortement expansionniste de S. 2611 inscrit ce projet dans la prolongation de l'ouverture du régime d'immigration de 1965. Ce projet de loi n'est pas sans rappeler plusieurs initiatives antérieures de réformes incrémentales du régime : il se rapproche de l'IRCA de 1986 par le choix d'une importante régularisation du stock d'étrangers en situation irrégulière. De même, l'expansion cumulée de l'immigration permanente de regroupement familial et de travail est similaire à celle réalisée par l'IMMACT de 1990.

Néanmoins, S 2611 rompt aussi partiellement avec un principe du régime d'immigration de 1965. La réforme dissocie fortement l'admission géographique de l'admission civile de l'immigration légale[156], en multipliant les catégories d'admission de

[156] [*Cf.* note de bas de page 19].

travailleurs étrangers pour lesquelles l'accès au statut LPR est autorisé mais pas automatique. Pour y accéder, l'étranger doit démontrer son utilité économique par la continuité de son emploi. En particulier, les travailleurs étrangers régularisés MDR constituent une classe séparée de l'immigration légale traditionnelle et dotée de droits économiques et politiques réduits. La « normalisation » de leurs conditions de résidence dépend de leur capacité à être employés pendant environ quatre ans, au-delà desquels ils obtiennent le statut LPR. Cette transition constitue donc un instrument de sélection des étrangers en capacité de prouver leur utilité économique.

3.1.2. Des négociations législatives marquées par une forte polarisation à propos de la régularisation et du programme de travail temporaire

L'adoption de S 2611 a été particulièrement difficile, mais ce fait n'est pas perceptible par une analyse du vote final du Sénat : le texte final que nous venons de présenter est adopté par une majorité de 62 Sénateurs, composée de 39 Démocrates et 23 Républicains. Seuls 36 Sénateurs –dont 32 Républicains –s'y opposent. Pourtant, la totalité des observateurs ont remarqué le caractère particulièrement difficile de l'adoption du projet de loi : par exemple, C. Sauviat qualifie les négociations Sénatoriales de « *laborieuses* » dont « *les débats ont* [été] *paralysés pendant plusieurs semaines* » (C. Sauviat, 2006, p. 6.).

Pour comprendre les divisions du Sénat à propos de S 2611, il est donc tout d'abord nécessaire d'identifier les axes les plus conflictuels lors des négociations législatives. Pour réaliser cet objectif, nous avons conceptualisé une méthode basée sur l'observation des conditions de vote des 43 amendements proposés entre le 16 mai et le 25 mai 2006 (Congressional Record, 2006b). Nous avons tout d'abord classé ces derniers dans un ou plusieurs des cinq axes différenciés du projet de loi. Notre avons ensuite recensé l'origine géographique et le parti de leurs porteurs, le type de procédure utilisée pour leur examen, le nombre de votes recueillis[157] et réalisé un rapide descriptif de leur contenu [*Cf.* Annexe 15 p. 295.]. Enfin, nous avons mesuré le degré de conflictualité des cinq axes à partir de trois indicateurs potentiels : le nombre d'amendements déposés, l'utilisation ou non de la procédure demandant l'enregistrement des votes[158] et la différence entre total de votes positifs et négatifs.

[157] Pour simplifier l'analyse et la lecture de nos résultats, nous avons assimilé les votes en faveur de l'abandon de l'examen d'un amendement à un vote en défaveur du texte de cet amendement.
[158] Les votes « par voix » non enregistrés indiquent un amendement faisant suffisamment l'unanimité pour ne susciter que tristesse et résignation parmi les quelques Sénateurs y étant opposés.

Notre analyse confirme tout d'abord que deux axes du projet sont fortement consensuels. En premier lieu, les préférences de la quasi-totalité des élus américains sont favorables à un renforcement des contrôles et sanctions contre l'immigration illégale. De fait, l'analyse du débat parlementaire révèle que les Sénateurs Démocrates et Républicains se relaient pour proposer des amendements augmentant les moyens à disposition de la police aux frontières. Tous sont votés à une très forte majorité[159]. En second lieu, la mise en place d'un système de vérification de la légalité des embauches bénéficie d'un degré similaire de consensus[160]. Ce constat est surprenant : les associations d'employeurs, communautés ethniques et les syndicats avaient exprimé leurs craintes sur les risques de ces vérifications. Il laisse donc à penser que les législateurs sont persuadés du caractère incontournable de cette mesure pour réduire durablement les flux d'immigration illégaux.

L'augmentation particulièrement marquée de l'immigration permanente constitue un enjeu intermédiaire des négociations législatives. Les votes portant sur cet axe sont généralement enregistrés et sont souvent caractérisés par une faible marge entre partisans et opposants. Ces deux indicateurs sont donc révélateurs d'une plus grande hétérogénéité des préférences des Sénateurs. Néanmoins, le faible nombre d'amendements déposés suggère que cet enjeu n'a pas été considéré comme prioritaire dans les négociations sur le projet. Nous ne l'avons donc pas considéré dans la suite de notre analyse.

L'essentiel du conflit entre groupes de préférences représentées au Sénat porte sur la procédure de régularisation de la population en situation irrégulière et le programme de travail temporaire. Chacune suscite des clivages non réductibles aux lignes de parti. La première est très certainement le principal point de dissension parmi les Républicains : le nombre d'amendements déposés pour abolir ou restreindre la portée de cette procédure de légalisation démontre l'hostilité d'une partie de la majorité parlementaire, comme le montre le vote des amendements 3961 et 3963 proposant son abolition. Ces derniers sont soutenus par une fourchette de 33 à 40 Sénateurs, presque tous Républicains. En revanche, le groupe partisan regroupe une coalition majoritaire de Sénateurs des deux partis [Cf. Tableau 40].

[159] Par exemple, l'amendement 3379 du Sénateur Républicain de l'Alabama J. Sessions, proposant la construction de 370 miles de barrières à la frontière avec le Mexique, est adoptée à une très large majorité (>80%). Seuls seize Sénateurs démocrates s'y opposèrent et critiquèrent son coût financier et humain, responsable selon le Sénateur E. Kennedy (Massachusetts) d'un triplement du nombre de migrants trouvés décédés dans le désert.

[160] Le seul amendement voté le concernant permet une compensation financière aux individus licenciés à la suite d'une erreur du programme.

Les critiques Républicaines portent également sur le coût fiscal que pourrait générer l'éligibilité des immigrés nouvellement régularisés aux prestations sociales. Les Sénateurs Sessions et Ensign déposent ainsi respectivement les amendements 4108 et 4136, restreignant respectivement les prestations sociales aux individus régularisés pendant cinq années et leur capacité à réclamer l'*Earned Income Tax Credit* (tranche négative de l'impôt sur le revenu existant aux Etats-Unis). Seule cette dernière proposition permet de rassembler les élus Républicains, dont plus de 80% votent en sa faveur. Ce résultat confirme l'importance de la problématique fiscal dans le clivage idéologique entre les différents groupes de préférences de réforme du régime d'immigration.

Tableau 40. Amendements proposés au programme de régularisation et division par parti

	3961		**3963**		**4108**		**4136**	
	oui	non	oui	non	Oui	non	oui	non
républicains	33	18	31	24	33	21	43	11
démocrates	7	37	2	42	4	39	7	36
total	**40**	**55**	**33**	**66**	**37**	**60**	**50**	**47**

Source : d'après (Congressional Record, 2006b).

La création d'un programme d'admission temporaire de travailleurs étrangers H-2C suscite également des clivages intrapartisans, mais généralisés aux deux partis [*Cf.* Tableau 41]. Parmi les élus Démocrates, les opposants au programme critiquent le risque de dégradation d'accès à l'emploi et des rémunérations des travailleurs résidents du fait de l'usage du programme par les employeurs. Cette crainte explique, par exemple, le passage consensuel de l'amendement 3971, interdisant l'usage du programme dans les marchés du travail caractérisés par un taux de chômage supérieur à 9%. Elle explique certainement les divisions des élus de ce parti à ouvrir le programme au-delà des étrangers en situation non irrégulière. Cette hétérogénéité des préférences de la minorité peut être illustrée par la forte division des Sénateurs Démocrates (45%-55%) lors de l'examen des amendements 4017 et 4065, proposant respectivement de restreindre l'usage du programme aux seuls travailleurs en situation irrégulière et de limiter la durée de vie du programme à cinq années.

Les divisions de la majorité Républicaine au Sénat concernent les possibilités d'ajustement des travailleurs H-2C vers le statut LPR. J. Cornyn et J. Kyl sont particulièrement actifs dans cette opposition. Ces deux Sénateurs parviennent ainsi à rassembler une majorité des élus Républicains pour faire voter un amendement (3965) supprimant de facto le statut légal spécifique du visa, en rendant la procédure d'ajustement vers le statut de LPR analogue à celle des préférences de travail, c'est-à-dire conditionnée à la sponsorisation d'un employeur. La survie du fragile compromis antérieur tient de l'insistance des Sénateurs E. Kennedy et J. McCain pour l'inclusion d'une procédure d'ajustement comme

pré-requis pour le passage du texte. De fait, l'amendement 4066 présenté par ces deux Sénateurs pour supprimer les effets de l'amendement Cornyn-Kyl est voté par quasi-totalité des Sénateurs Démocrates, ainsi qu'une minorité (20%) de Sénateurs Républicains faisant ainsi défection au bloc conservateur[161].

Tableau 41. Amendements proposés au programme de régularisation et division par parti

	4017*		**3965**		**4066**		**3969***		**4095 Sunset 5 ans H-2C**	
	oui	non	oui	non	oui	non	oui	non	oui	non
républicains	7	36	47	8	14	41	32	18	25	18
démocrates	21	23	3	40	42	2	3	40	23	21
total	**28**	**69**	**50**	**48**	**56**	**43**	**35**	**58**	**48**	**49**

Source : d'après (Congressional Record, 2006b).
Note : les votes notés * correspondent au rejet de la soumission d'un amendement, nous les avons donc interprétés comme des votes portant sur l'amendement pour faciliter leur lecture).

Les négociations législatives au Sénat lors de la CIR se distinguent donc de celles de la Chambre des Représentants par l'existence de clivages de préférences dépassant les frontières de partis. Les deux propositions les plus conflictuelles de la mesure –la régularisation et le programme de travail temporaire –sont toutes deux soutenues par des coalitions bipartisanes. Le prochain point de notre analyse étudie donc les conditions de leur formation.

3.1.3. Un sénat divisé en trois groupes de préférences difficilement compatibles en matière de régularisation et d'accès au statut de résident permanent.

S 2611 a bien résisté au pouvoir déstructurant de l'hétérogénéité des préférences des Sénateurs. En particulier, nous n'observons pas de démembrement de ce projet similaire à celui qu'avait connu la réforme Smith-Simpson en 1995/96. Pour comprendre les raisons de cette résilience de la réforme au processus législatif, notre étude remonte en amont du processus législatif, c'est à dire à la phase de rédaction du projet de loi en commission législative. Notre analyse révèle deux facteurs clés du succès de S 2611 au Sénat : la composition de la commission législative et une structure en trois groupes de préférences sont toutes deux incitatives à l'adoption d'une stratégie de coopération.

Le premier facteur clé de l'adoption au Sénat d'un projet de loi proche des préférences de l'exécutif est sans conteste la composition de sa commission à la Justice. Au contraire de la

[161] L'adhésion des Sénateurs Républicains hostiles à la procédure d'ajustement LPR mais la considérant comme une nécessité pour le passage de S 2611 semble par la suite acquise. Cela est démontré par la décision du Sénat de ne pas procéder à l'examen d'un ultime amendement déposé par les Sénateurs Cornyn et Kyl, déposé peu avant la clôture des débats pour supprimer toute possibilité d'ajustement des travailleurs H-2C vers le statut de résident permanent. Seuls 32 Sénateurs Républicains, soit un nombre équivalent à la frange irréductiblement opposée à la procédure de légalisation contenue dans S 2611, ont émis un vote défavorable au vote conduisant à ce non-examen.

Chambre des Représentants, dans laquelle J. Sensenbrenner monopolise étroitement le processus de réforme, son homologue au Sénat A. Specter recherche l'émergence d'un compromis. Pour cela, cet élu Républicain modéré de Pennsylvanie laisse l'initiative de rédaction du texte à ses collègues de la sous-commission à l'immigration. L'existence de fortes divisions au sein du Sénat, qui ne sont cependant pas réductibles aux lignes de parti, est attestée par la rédaction de trois textes de loi[162]. Comme le montrent les prochains paragraphes, ce facteur favorable rend à son tour possible un passage du texte de loi par addition des préférences de réforme correspondant à chacun de ces textes.

Un premier groupe de Sénateurs soutient le *Securing America's Borders Act* (S 2454). Pour l'essentiel, ce texte reprend les dispositions de HR 4437, c'est-à-dire la criminalisation de l'immigration en situation irrégulière, les renforcements des contrôles aux frontières et la mise en place d'un système de vérification du statut légal des embauches. Comme le texte voté par la Chambre des Représentants, S 2454 ne prévoit aucune possibilité de régularisation pour l'immigration en situation irrégulière. Il ne procède pas non plus à la mise en place d'un nouveau programme d'admission de travail temporaire. Les partisans de ce texte refusent donc le projet de réforme générale de l'immigration de l'administration W. Bush.

Néanmoins, ce premier groupe est peu en mesure d'imposer ses préférences pour deux raisons. En premier lieu, il est externe à la commission parlementaire. Sans l'appui significatif du leader de la majorité Républicaine B. Frist, il n'aurait pas été en situation de proposer son texte au Sénat. Ce groupe est aussi et surtout numériquement très réduit. Cette affirmation est attestée par son incapacité à s'opposer à la décision d'ajourner l'examen du projet de loi S. 2454 le 7 avril 2006. Seuls 36 Sénateurs s'opposent à cette décision, un nombre insuffisant pour rendre une menace de *filibuster* crédible. Ce vote indique donc que ce groupe opposé aux préférences de l'administration W. Bush est bien moins influent au Sénat qu'il ne l'est à la Chambre des Représentants.

Les deux autres groupes de Sénateurs acceptent le principe d'une réforme générale de l'immigration, mais ont des préférences divergentes quant à ses modalités. Deux projets

[162] Le contenu et l'historique des trois textes de lois initiaux ici discutés de la réforme peuvent être accédés à partir du moteur de recherche de la bibliothèque du Congrès Thomas à partir des entrées *Securing America's Borders Act* (S 2454), *Secure America and Orderly Immigration Act* (S 1033) et *Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act* (S 1438). Sauf exceptions précisées, le contenu de cette section est construit de ces textes de loi (respectivement (US Senate, 2006a) (US Senate, 2006b) et (US Senate, 2006c), des présentations faites par les services du recherche du Congrès (Congressional Research Services, 2006a), (Congressional Research Services, 2006b) et (Congressional Research Services, 2006c). Ces documents sont disponibles sur le site du Congrès (moteur de recherche Thomas). Nous avons également utilisé le comparatif des trois textes proposé par la *National Conference of State Legislatures* (National Conference of State Legislatures, 2006) et le *Migration Policy Institute* (J. Gelatt, 2005).

coexistent donc : le *Secure America and Orderly Immigration Act* (S 1033, aussi connu sous le nom de projet Kennedy-McCain) est soutenu par l'opposition Démocrate rejointe par trois Républicains ; les Sénateurs J. Mc Cain, S. Brownback et L. Graham. La majorité des Républicains de la commission soutiennent le *Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act* (S 1438), présentés par les Sénateurs de l'Arizona et du Texas J. Kyl et J. Cornyn.

Ces deux groupes de préférences ont pour point commun d'être fortement expansionnistes en matière d'immigration. En effet, les deux projets de loi incluent les deux dispositions voulues par l'administration W. Bush, à savoir une procédure de régularisation, de nouveaux dispositifs d'admission temporaires de travailleurs étrangers. Ils incluent aussi une augmentation de l'immigration légale permanente, particulièrement importante dans le cas du projet Kennedy-McCain. Néanmoins, l'analyse des deux textes de loi révèle que les préférences de ces deux groupes comportent des différences majeures en termes d'accès au titre de résident légal permanent pour les étrangers régularisés et travailleurs temporaires. Ces différences peuvent être résumées en deux points.

Premièrement, les deux projets ne réalisent pas la même jonction entre nouvelles admissions temporaires et immigration permanente. Tous deux prévoient une extension massive de la population étrangère sur le territoire américain par le bais d'un programme de travail temporaire. De fait, le projet Kennedy-McCain prévoit annuellement jusqu'à 400 000 admissions temporaires de travailleurs étrangers H-5A, tandis que ce quota est initialement non défini par le projet Cornyn-Kyl. Dans le premier projet, il existe une passerelle entre ce programme et l'immigration permanente : les travailleurs H-5A peuvent accéder au titre de résident légal permanent après quatre années[163]. Dans le second, cette possibilité n'existe pas : ces travailleurs temporaires ne sont donc pas considérés comme immigrants et susceptibles d'être intégrés au sein de la société américaine.

Deuxièmement, seul le projet Kennedy-McCain permet aux étrangers en situation irrégulière d'accéder au nouveau programme de travail temporaire : ces travailleurs H-5B légalisés peuvent ensuite accéder au statut de résident légal permanent au terme de six années d'emploi sur le territoire américain, sous conditions du paiement d'une amende de $1000, de la démonstration d'un bon niveau d'anglais et de l'absence de casier judiciaire. Cette

[163] Le projet de loi Kennedy Mac-Cain régularise et permet l'ajustement LPR de deux autres sous-catégories d'étrangers en situation irrégulière : les étrangers en formation ou diplômés d'une université américaine et ceux employés comme travailleurs agricoles. Ces deux dispositions correspondent à l'inclusion des *DREAM Act* et *AgJOBS Act*. Ce dernier prévoit de fait une extension du programme H-2A, devenant un titre de séjour temporaire (*blue card*) ouvrant droit à éligibilité vers le statut de résident légal permanent.

possibilité d'accès des étrangers régularisés au statut de résident légal permanent est totalement exclue[164] par le projet Cornyn-Kyl. Selon les dispositions de ce dernier, les étrangers en situation irrégulière ne sont techniquement pas légalisés mais bénéficient d'une procédure de suspension d'expulsion, leur permettant de résider et de travailler sur le sol américain pendant cinq années.

En résumé, les trois groupes de préférences au Sénat ont en commun l'objectif de fermer la porte de derrière du régime d'immigration de 1965 mais s'opposent en matière de réforme de la porte de devant [*Cf.* Tableau 42]. Le premier groupe, partisan de S 2454, s'oppose à une réforme allant au-delà de la fermeture de la porte de derrière du régime, et notamment à toute régularisation des étrangers en situation illégale. La résolution de la problématique de l'immigration en situation irrégulière proposée par les deux autres groupes suppose une réforme de la porte de devant, dont les modalités diffèrent néanmoins fortement.

Les partisans du projet Kennedy-McCain proposent un accès relativement facilité pour les étrangers régularisés H-5B et les nouveaux travailleurs temporaires H-5A au statut de LPR. On peut donc considérer que ce projet s'inscrit dans la continuation du régime d'immigration américain de 1965, au sens ou la résidence permanente continue d'être le statut référentiel de l'immigration aux Etats-Unis. En revanche, le projet Cornyn-Kyl rompt avec cette tradition de la politique d'immigration américaine : il crée des catégories d'étrangers *de facto* immigrantes légales sur le territoire américain, mais non habilitées à accéder au statut de citoyen et aux droits associés.

Tableau 42. Les conséquences des trois propositions de réforme pour le régime d'immigration

	S 2454 (Frist Bill)	S 1033 (Kennedy- McCain	S 1438 (Cornyn Kyl)
Porte de derrière			
Contrôles frontière	Renforcés	Renforcés	Renforcés
Contrôles territoire	Renforcés	Renforcés	Renforcés
Autonomie Etats	Renforcée	Non	Renforcée
Régularisation illégaux	Non	Oui	Oui (MDR)
Porte de devant			
Programme travail temporaire	Non	Oui	Oui
Augmentation immigration permanente	Non	Oui	Oui mais limitée (*backlogs*)
Ajustement LPR prévu pour étrangers régularisés/ temporaires	Non	Oui	Non

Source : construction de l'auteur. Une version détaillée de ce tableau est disponible en Annexe 16, p. 298.

[164] Ce texte n'interdit pas explicitement l'ajustement de la population en situation irrégulière vers le statut LPR au moyen des préférences « normales » du système d'immigration. Il rend néanmoins cette possibilité improbable en criminalisant plusieurs actes associés à l'immigration en situation irrégulière (utilisation frauduleuse de documents etc.).

Cette hétérogénéité des préférences est dépassée par la forme spécifique que prend la procédure de régularisation dans le projet de loi final. Comme nous l'avons vu, S 2611 associe étroitement le programme de travail temporaire H-2C et la procédure de régularisation. Le « jumelage » de ces deux préférences (connu sous le terme de compromis Hagel-Martinez) explique donc le caractère hybride du visa H-2C. Il se situe à mi-chemin entre un programme de travail temporaire américain traditionnel et une antichambre à l'immigration permanente destinée aux étrangers en situation irrégulière.

Ce compromis permet donc la mise en compatibilité des préférences des Républicains modérés et de la minorité Démocrate : chacun de ces deux groupes voit dans cette mesure une concession effectuée par le camp adverse. Le programme de travail temporaire est, pour les Démocrates, une procédure de régularisation : elle correspond à une solution politiquement viable et permettant de « sortir de l'ombre » l'importante population en situation irrégulière aux Etats-Unis. Pour les Républicains, la procédure de légalisation est aussi un programme d'admission temporaire : il permet à une minorité de Sénateurs Républicains de justifier leur soutien à une mesure qui est, -pour reprendre les termes fréquemment usités, -une « légalisation méritée » par l'intermédiaire d'un programme de travail temporaire, et non « une amnistie ».

Cette interdépendance de la procédure de légalisation et du programme d'admission temporaire de travailleurs H-2C a donc un rôle majeur dans le passage du texte. Elle permet le dépassement d'un clivage à l'origine partisan vers la formation d'une coalition bipartisane. En même temps, le compromis agit comme révélateur des divisions intra-partisanes en matière de réforme de l'immigration : elle met en évidence des tensions tant dans le camp Républicain à propos de la procédure de régularisation que dans le camp Démocrate au sujet du programme H-2C. Nous étudions leur structure dans la prochaine sous-section.

Résumé section 3.1.

Au cours de cette sous-section, nous avons tout d'abord analysé le contenu de S. 2611 pour démontrer le caractère majeur des modifications proposées du régime d'immigration de 1965, notamment à travers l'accroissement de sa sélectivité économique. Nous avons ensuite identifié une structure hétérogène des préférences des Sénateurs à propos de la procédure de régularisation et du programme d'admission de travailleurs temporaires. Cette structure a pour spécificité de ne pas être réductible aux affiliations de partis. Enfin, nous avons analysé le processus d'élaboration de S 2611 pour démontrer que ce texte est l'alliage composite de trois préférences de réforme, structurées en fonction du degré d'ouverture de la porte de devant considéré optimal pour accompagner la fermeture de la porte de derrière. Le succès du projet de loi est obtenu au moyen de concessions mutuelles entre partisans de l'ouverture, en matière des droits économiques et politiques conférés aux « nouveaux » immigrants.

3.2. Une analyse de la structuration des divisions intrapartisanes sur la procédure de régularisation des étrangers en situation irrégulière

Le travail présenté dans cette sous-section vise à identifier la nature des lignes de clivages internes concernant la procédure de régularisation parmi les Républicains, et le programme d'admission temporaire de travailleurs étrangers parmi les Démocrates. Pour cela, nous analysons les déterminants de vote des Sénateurs sur plusieurs amendements que constituant des indicateurs de leurs préférences. Notre analyse révèle en premier lieu une ligne de clivage régionale parmi les Républicains, et suggère que leurs préférences sont structurées par des facteurs idéologiques (*3.2.1.*) Pour expliquer les divergences des Démocrates sur la question du programme H-2C, nous proposons une hypothèse centrée sur les différences régionales en matière de poids relatif des organisations syndicales par rapport aux celles représentatives des minorités immigrées (*3.2.2*).

3.2.1. Une division régionale du parti Républicain explicable par un clivage idéologique

L'analyse des négociations législatives précédant l'adoption de S 2611 au Sénat met clairement en évidence des divergences au sein du camp Républicain à propos de l'inclusion d'une procédure de régularisation. Pour caractériser la structure de cette ligne de fracture, nous avons procédé à une étude comparative des déterminants de trois de leurs votes : le projet de loi lui-même (S 2611) et deux amendements respectivement numérotés 3963 et 3969. Le premier de ces amendements propose la suppression de la procédure de légalisation du texte tandis que le second interdit l'ajustement LPR des étrangers admis en tant que travailleurs H-2C. Chacun de ces votes a divisé les Sénateurs Républicains : une majorité leur est favorable mais une minorité non négligeable (environ 40%) leur est opposée.

Selon l'analyse menée dans ce chapitre, l'hétérogénéité des préférences en matière de régularisation de l'immigration en situation irrégulière renvoie à l'existence de deux groupes au sein de la majorité parlementaire : un premier groupe de Sénateurs Républicains est proches des préférences expansionnistes de l'administration W. Bush. Ce groupe a une préférence de second rang pour une régularisation des étrangers avec possibilité d'ajustement LPR, car il est conscient de la nécessité de concilier la minorité Démocrate pour s'assurer son soutien lors du passage final de S 2611. Un second groupe de Sénateurs Républicains est proches des préférences exprimées par la Chambre des Représentants à l'occasion du passage de HR 4437, c'est-à-dire opposé au principe même d'une régularisation. Il n'a donc aucun impératif de coopération avec les Démocrates.

Les préférences de ces deux groupes en matière de régularisation peuvent s'expliquer par trois hypothèses. La première est l'existence de sous-cultures régionales internes au parti Républicain. Trois régions devraient être particulièrement opposées à la procédure de régularisation. Cela devrait être en premier lieu le cas du sud des Etats-Unis, qui forme le cœur du soutien à HR 4437. La provenance de cette région est donc capturée par la variable *Southern State* [*Cf.* Tableau 43 pour un récapitulatif des variables]. En outre, il existe deux autres pôles du conservatisme au sein du Sénat[165]. En l'absence d'une définition politique satisfaisante dans la littérature, nous les avons délimitées au moyen de leur définition géographique proposée par le bureau du recensement. La deuxième région conservatrice est donc constituée par les Etats s'étendant sur une diagonale allant de l'Idaho au Nouveau Mexique, capturée par la variable *Mountain State*. La troisième correspond aux Etats du situés du Kansas au Minnesota. Cette provenance est capturée par la variable *North West Central State* [*Cf.* Annexe 17 p. 300. pour la liste des Etats inclus dans ces zones].

On peut aussi expliquer l'hétérogénéité des préférences des Sénateurs par la composition de leur population. Nous avons en particulier porté notre attention sur la proportion de population hispanique et celle d'étrangers en situation irrégulier. Le choix de la variable *Hispanic Constituents* s'explique par le fait qu'une forte communauté hispanique est susceptible de « modérer » les préférences des élus Républicains en matière d'immigration, notamment pour des raisons de stratégie électorale. A l'inverse, une forte proportion de population en situation irrégulière (*Illegal Population*) est non seulement présentée par le parti Républicain comme un coût fiscal et une cause majeure d'insécurité sociale et économique, mais aussi considérée négativement par une frange importante de son électorat. Elle est donc susceptible d'augmenter l'hostilité de ses élus Républicains à l'égard de toute procédure de régularisation et d'ajustement de cette population. Pour mesurer cet effet, nous avons utilisé comme source de donnée une estimation produite par le *Pew Hispanic Center* (J. Passel, 2006).

Pour finir, les préférences des Sénateurs en matière de régularisation peuvent s'expliquer par le renouvellement ou non de leur mandat aux élections législatives de 2006. Comme étudié précédemment, ces dernières s'annonçaient comme particulièrement difficiles pour la majorité en place et le refus d'une « amnistie » par certains Sénateurs peut s'expliquer

[165] En effet, les Etats des régions peu peuplées aux Etats-Unis sont nettement plus représentés aux Sénat qu'à la Chambre des Représentants, du fait des différences existantes dans les modalités de représentation de chacune des branches du pouvoir législatif (deux élus par Etat au Sénat tandis que le nombre d'élus par Etat à la Chambre des Représentants est fonction de leur population résidente).

par le recours à une stratégie électorale analogue à celle utilisée par la majorité Républicaine en Chambre des Représentants. L'hypothèse ici formulée est que les Sénateurs en fin de mandature[166] (*Class 2006* = 1) sont plus susceptibles que les autres de voter en faveur d'une réduction des possibilités d'ajustement du statut de la population en situation irrégulière, conformément aux préférences de l'électorat conservateur.

Tableau 43. Définition, source et interprétation des variables utilisées dans l'analyse des clivages Républicains

Nom variable	définition	source	Clivage mesuré
Amendment 3963	1=vote pour l'amendement 0= vote contre l'amendement	Bibliothèque du Congrès	Non applicable (variable expliquée)
Amendment 3969	1=vote pour l'amendement 0= vote contre l'amendement		Non applicable (variable expliquée)
S 2611	1=vote pour le projet de loi 0= vote contre le projet de loi		Non applicable (variable expliquée)
Southern State	1=provenance d'un Etat du sud 0=autres provenances		Régionale
Mountain State	1=provenance d'un Etat des Rocheuses 0=autres provenances		Régionale
North West Central State	1=provenance d'un Etat des Grandes Plaines 0=autres provenances		Régionale
Illegal population	% population en situation irrégulière dans la population totale de l'Etat	*Pew Hispanic Center*	Importance de la problématique de l'immigration illégale
Hispanic constituents	% population d'ethnies hispaniques dans la population totale de la circonscription	*Census Bureau*	pôle ethnique de la coalition
2006 Class	1 = mandat renouvelé en novembre 2006 0 = mandat renouvelé en novembre 2008 ou 2010	Bibliothèque du Congrès	opinion publique
ACU Ratings	indicateur de 0 à 100 du conservatisme du Sénateur	ACU	Conservatisme

L'analyse des déterminants des votes des Sénateurs Républicains à partir des variables qui viennent d'être présentées conforte très fortement notre première hypothèse sur la structuration régionale du vote [*Cf.* Tableau 44]. En effet, les variables explicatives *Southern State* et *Mountain State* sont systématiquement associées à un vote opposé à la régularisation par un coefficient positif et fortement significatif. Ce cœur de l'opposition à la procédure de régularisation est complété par les Etats du centre nord-ouest, en particulier lors du vote final sur S 2611. Les Sénateurs les plus opposés à la légalisation, sous une forme ou une autre, du statut de la population en situation irrégulière sont ceux représentant les régions les plus conservatrices et les plus rurales des Etats-Unis.

[166] Les règles de fonctionnement du Sénat prévoient le renouvellement d'un tiers des sièges tous les deux ans. En conséquence, un Sénateur sur trois était confronté en mai 2006 à la perspective proche d'une campagne de réélection, les autres disposant au minimum de deux années restantes de mandature.

Ce premier résultat confirme également que l'opposition des élus de trois régions indiquées au programme de légalisation est le principal facteur expliquant le refus d'une majorité de Sénateurs Républicains (33 sur 55) de voter en faveur du projet de loi S 2611. En effet, le vote des Sénateurs lors de l'examen des amendements 3963 et 3969 prédit à plus de 85% correctement leur vote final S 2611. Ce résultat est également suggéré par la similarité des variables explicatives des votes des Républicains sur les amendements portant sur le programme de régularisation et sur le projet de loi dans son ensemble.

En revanche, nos résultats ne permettent pas de confirmer d'effet joué par les variables *Hispanic Constituents*, *Illegal Population* et *Class 2006*. La proportion d'hispaniques dans la population de l'Etat du législateur n'a pas d'effet significatif et univoque sur ses votes. De même, une forte proportion d'étrangers en situation irrégulière et la proximité des élections semble accroître la préférence de l'élu pour une restriction des conditions de légalisation et d'ajustement, sans que l'effet mesuré soit significatif. Il est donc difficile de tirer une conclusion claire quant aux conséquences de ces trois variables pour les préférences des Sénateurs Républicains. Notre analyse suggère néanmoins que cet effet est marginal comparé à celui du clivage entre conservateurs et modérés interne au parti Républicain.

Pour compléter cette analyse, nous avons intégré dans notre équation un indicateur du degré de conservatisme du Sénateur sa notation globale par l'*American Conservative Union* (ACU) pour l'année 2006. Cet ajout de variable a deux objectifs : il permet tout d'abord de confirmer la validité de notre modèle dont la significativité globale est sujette à caution : le test du chi2 ne permet pas de rejeter l'hypothèse de nullité des coefficients au seuil de 10% pour le cas de l'amendement 3963 (ce que nous interprétons comme lié au faible nombre d'observations par rapport au degré de liberté de notre équation). Il permet également de vérifier que la structuration régionale des préférences des élus Républicains en matière de régularisation renvoie bien à une opposition de nature idéologique.

L'inclusion de cette variable (*ACU Ratings*) conforte non seulement la fiabilité de nos résultats mais aussi l'interprétation que nous en donnons. De fait, son inclusion améliore d'une part fortement la significativité générale de notre modèle (X^2) explicatif des déterminants des votes des Sénateurs Républicains sur les amendements 3963 et 3963 que le vote sur S 2611. Dans le même temps, cette inclusion fait perdre toute significativité aux variables mesurant l'origine géographique de l'élu. Ce résultat, loin d'être surprenant, confirme que les lignes de clivage entre Républicains modérés et conservateurs se confondent en grande partie avec la culture politique de leur région d'élection.

Tableau 44. La régularisation et les votes des Sénateurs Républicains, amendements 3963, 3969 et S 2611

	Amendment 3963		Amendment 3969		S 2611	
Mountain State	**2,06** (0,99)**	1,72 (1,36)	**2,08* (1,17)**	0,92 (2,15)	**-1,75** (0,99)**	-1,27 (1,55)
North West Central State	1,46 (0,92)	0,90 (1,15)	1,29 (0,96)	-0,32 (1,43)	**-1,65** (0,95)**	-1,22 (1,30)
Southern State	**1,54* (0,80)**	0,67 (1,02)	**2,27** (0,99)**	0,39 (1,45)	**-2,43*** (0,88)**	-1,85 (1,21)
Illegal population	0,16 (0,23)	0,40 (0,32)	-0,25 (0,30)	-0,04 (0,37)	-0,01 (0,23)	-0,33 (0,50)
Hispanic constituents	-0,05 (0,05)	-0,08 (0,08)	0,06 (0,08)	0,05 (0,09)	0,04 (0,06)	0,11 (0,13)
2006 Class	0,45 (0,68)	0,48 (0,92)	0,83 (0,76)	1,83 (1,29)	-1,00 (0,73)	-1,63 (1,20)
ACU Ratings		**0,13*** (0,04)**		**0,20*** (0,63)**		**-0,17*** (0,05)**
Constante	**-1,05* (0,62)**	**-11,82*** (3,34)**	0,68 (0,63)	**-15,73*** (5,03)**	**1,11* (0,64)**	**15,38*** (4,49)**
N	55	55	50	50	55	55
X^2	10,00	31,57***	10,48*	38,30***	13,10**	40,58***
R^2 (Nagelkerke)	0,223	0,585	0,259	0,734	0,285	0,702
Prédictions correctes (modèle Null)	69% (56%)	84% (56%)	68% (64%)	88% (64%)	75% (59%)	82% (59%)
% prédictions positives justes	69%	84%	71%	91%	74%	78%
% prédictions négatives justes	68%	83%	58%	83%	75%	84%

Note : coefficients de régression logistique obtenus sous STATA version 10.1. *, ** et *** correspondent des valeurs de sigma respectivement inférieures à 10%, 5% et 1%. Pour un compte rendu des effets marginaux des variables explicatives étudiées, consulter l'Annexe 18 p. 301.

Ces résultats suggèrent une conclusion particulièrement intéressante concernant les causes de l'opposition des Républicains au programme de régularisation. Le phénomène de l'immigration illégale étant le plus souvent inexistant dans les Etats des Rocheuses et du sud, nos résultats indiquent que les préférences de leurs Sénateurs en matière de gestion de la population en situation irrégulière ne peuvent se résumer à un simple calcul fondé sur les coûts et bénéfices économiques anticipés du programme pour la population de leur Etat.

Comme nous le suggérions pour la Chambre des Représentants, les préférences des Sénateurs Républicains en matière de légalisation sont probablement motivées par des perspectives de gain d'un autre ordre, analysables en termes de conformité avec les principes, normes et valeurs dont se réclament ces élus et leur électorat. En particulier, la capacité d'un indicateur général du degré de conservatisme de l'élu montre que la préférence pour ou contre la régularisation ne se détermine pas nécessairement en fonction des préférences de l'élu en matière d'immigration. Elle est très certainement articulée dans une vision beaucoup plus générale des normes et règles de fonctionnements jugées désirables pour la société américaine.

3.2.2. Un nouveau programme de travail temporaire suscitant une controverse au sein de chaque parti

Pour comprendre les divisions du parti Démocrate au sujet du programme de travail temporaire H-2C, nous avons appliqué notre analyse de la structure des clivages intra-partisans au vote de deux amendements, numérotés 4017 et 4095. Le premier propose de restreindre le programme aux seuls étrangers DMV tandis que le second le soumet à une clause de renouvelabilité après cinq années d'existence. Ces deux amendements témoignent donc bien des réticences des élus Démocrates[167] à inclure dans la réforme un nouveau programme d'admission temporaire. On peut penser que cette hostilité s'explique notamment par le caractère *employer-driven* des procédures du programme H-2C et la faiblesse des dispositifs de protection des travailleurs. Il reste néanmoins à déterminer quels Sénateurs sont susceptibles de privilégier ces préférences à celles d'une régularisation des étrangers en situation irrégulière. Pour procéder à cette analyse, nous avons testé quatre hypothèses explicatives de la structuration des votes Démocrates.

La première hypothèse part de l'observation que les préférences syndicales sont susceptibles d'être négativement impactées par la création d'un nouveau programme

[167] Néanmoins, ces divergences ont été subordonnées à la préférence des élus pour le passage de la réforme : à quatre exceptions près, les Sénateurs démocrates ont tous voté en faveur de S 2611. En conséquence, nous n'étudions pas, dans le cas Démocrate, les déterminants de ce dernier vote.

d'admission temporaire de travailleurs étrangers. Son opposition à l'extension des programmes d'admission temporaire de travailleurs étrangers devrait donc se refléter dans les préférences des Sénateurs Démocrates, en fonction de leur proximité avec ce groupe d'intérêt. Pour mesurer cette dernière, nous avons utilisé comme indicateur la part de financement PAC des élus provenant d'organisations représentatives de travailleurs aux Etats-Unis[168]. Nous prédisons donc que cette variable *Labor PAC* est associée avec le vote des deux amendements par un coefficient de régression négatif [*Cf.* Tableau 45 pour un récapitulatif de la description des variables].

De même que chez les Républicains, l'existence de sous-cultures politiques régionales sont susceptibles d'expliquer les clivages intra-partisans observés au sein des élus Démocrates. La première variable *New England State* regroupe les Etats de la région du même nom (dans laquelle nous avons inclus les Etats de New York et du New Jersey). La littérature a amplement montré le rôle prépondérant lors du passage de réformes expansionnistes de l'immigration joué par les représentants de cette région du Nord Est des Etats-Unis, dans laquelle la population immigrée ou descendante d'immigrés joue un rôle économique et politique important. Dans le même temps, les responsables politiques de cette région ont historiquement témoigné de préférences en faveur d'une immigration de type permanente, dotée des mêmes droits civiques et économiques que les citoyens. Il est donc intéressant de mesurer leur réaction face à un programme de travail temporaire.

La seconde variable régionale, *Midwest State*, est constituée par un ensemble d'Etats formant une catégorie régionale connue sous le nom de *Midwest*. Nous avons utilisé la définition propose par le bureau américain du recensement. Cette variable est intégrée dans cette étude suite au travail d'analyse exploratoire effectué pour ce chapitre. Certains travaux sur l'économie politique ont identifié cette région comme demandeuse de protectionnisme commercial aux Etats-Unis. Elle n'a néanmoins pas fait l'objet, à notre connaissance, d'analyses dans le domaine de l'économie politique des migrations. Il est difficile de dire si les résultats obtenus dans cet article à son sujet sont propres au projet de loi S 2611 ou s'ils peuvent faire l'objet d'une proposition généralisable.

La troisième hypothèse part de la composition démographique des Etats d'origine des Sénateurs. Deux variables, *Hispanic Constituents* et *Illegal Population*, rendent

[168] Herb Kolh (Wisconsin) n'a quasiment pas obtenu de financement de la part de PAC (total inférieur à $2500), dont 0% provenant d'organisations de travailleurs. Nous lui avons arbitrairement affecté une valeur correspondant à la part moyenne des financements reçus par l'ensemble des Sénateurs démocrates.

respectivement compte de la proportion de populations hispanique et illégale de chaque Etat. Ces deux populations forment le principal « électorat » Démocrate bénéficiant de la procédure de régularisation. Il est donc susceptible d'augmenter la préférence de leurs élus pour la préservation d'un programme de travail temporaire. Ces élus doivent en effet coopérer avec une majorité Républicaine et un exécutif ayant signalé leur préférence pour l'existence de cette mesure, *condition sine qua non* pour leur soutien au texte final. Ces élus Démocrates ont donc un intérêt pour éviter toute modification du projet l'éloignant du compromis produit en commission parlementaire.

Enfin, la quatrième hypothèse prend en compte la proximité des élections de 2006. Pour ce faire, la variable *2006 Class* rend compte des Sénateurs dont le siège est soumis à réélection en novembre 2006. Il est cependant difficile de déduire a priori l'impact de cette variable sur les préférences des Sénateurs Démocrates. Les élections peuvent inciter les Sénateurs à soutenir les amendements pour satisfaire une partie de leur base électorale et de leurs sources de financements, en particulier électeurs syndiqués. Dans le même temps, d'autres segments électoraux constitutifs de la coalition Démocrate (employeurs de certains secteurs, organisations hispaniques) ont exprimé leur soutien au passage de S 2611 et/ou à la création de nouveaux programmes d'admission de travailleurs temporaires.

Tableau 45. Définition, source et interprétation des variables utilisées dans l'analyse des clivages Démocrates

Nom variable	définition	source	Clivage mesuré
Amendment 4017	1=vote pour l'amendement 0= vote contre l'amendement	Bibliothèque du Congrès	Non applicable (variable expliquée)
Amendment 4095	1=vote pour l'amendement 0= vote contre l'amendement		Non applicable (variable expliquée)
New England State	1=provenance d'un Etat de Nouvelle Angleterre 0=autres provenances		Régionale
Midwest State	1=provenance d'un Etat des Midwest 0=autres provenances		Régionale
Illegal population	% population en situation irrégulière dans la population totale de l'Etat	*Pew Hispanic Center*	Importance de la problématique de l'immigration illégale
Hispanic constituents	% population d'ethnies hispaniques dans la population totale de la circonscription	*Census Bureau*	pôle ethnique de la coalition
2006 Class	1 = mandat renouvelé en novembre 2006 0 = mandat renouvelé en novembre 2008 ou 2010	Bibliothèque du Congrès	opinion publique
ADA Ratings	indicateur de 0 à 100 du libéralisme (au sens américain du terme) du Sénateur	ADU	Conservatisme
Labor PAC	% de financements PAC du Sénateur provenant de PAC syndicaux	*Center for Responsive Politics*	syndical

Pour débuter le commentaire de nos résultats, commençons par remarquer que l'équation de régression ici utilisée explique nettement moins bien les divisions du parti

Démocrate sur le programme H-2C que celles du parti Républicain sur la procédure de régularisation [*Cf.* Tableau 46]. Ce point négatif est illustré par la faible significativité globale de notre modèle, en particulier pour expliquer l'amendement 4095. Cette faiblesse explicative de notre équation est néanmoins à tempérer : comme le montre du taux de prédictions correctes avec et sans inclusion de nos variables, l'amélioration de la prédiction des votes apportée par nos variables explicatives aux votes Démocrates est équivalente -voire meilleure -que dans la détermination des votes Républicains. En conséquence, les difficultés d'interprétation de nos résultats semblent plus liées au faible nombre d'observations qu'à des faiblesses inhérentes aux hypothèses testées.

Le principal enseignement obtenu par notre analyse à propos de l'hétérogénéité des préférences Démocrates en matière du programme H-2C est l'importance de l'opposition des élus des *Midwest*. Ce résultat est clairement indiqué par l'importance et la significativité du coefficient associé à cette variable régionale tant lors du vote de 4017 que de 4095. De fait, tous les représentants de ces Etats ont voté au moins pour l'un des deux amendements analysés. Il est cependant compliqué d'interpréter ce résultat : les Etats regroupés dans cette catégorie sont hétérogènes, certains fortement agricoles et peu peuplés tandis que d'autres font partie de la « ceinture de rouille » (*Rust Belt*) des Etats-Unis, région spécialisée dans certaines industries (automobile, sidérurgie) et en difficulté économique depuis la fin des années 1970.

Notre analyse ne permet en revanche pas de confirmer les autres hypothèses formulées sur les déterminants de vote des élus Démocrates. Nos résultats suggèrent que le financement par un syndicat est très faiblement associé à une préférence pour une extension de l'éligibilité du programme H-2C au-delà des seuls étrangers en situation irrégulière. De même, il est difficile de déterminer les préférences d'un Sénateur à partir de la composition légale ou ethnique de sa population : la proportion d'étrangers en situation irrégulière et d'hispaniques jouent respectivement un rôle défavorable et favorable dans la préférence du législateur pour une limitation de la durée du programme H-2C dans le temps. Enfin, le lien entre proximité des élections législatives et votes des Sénateurs Démocrates est ambigu et non significatif : ce déterminant est probablement marginal.

Enfin, nous avons inclus dans notre équation la variable *ADA Rating*, construite d'après la note idéologique proposée par l'*American for Democratic Action* (ADA). Cette mesure de l'idéologie du Sénateur sur un continuum libéral-conservateur (de 0 à 100) ne modifie pas nos résultats. Elle suggère donc deux conclusions. En premier lieu, l'opposition

des élus des Midwest au programme de régularisation ne s'explique pas par un positionnement plus libéral ou conservateur que le reste de leur parti. En second lieu, les préférences des Sénateurs Démocrates ne sont pas structurées par les clivages internes entre aile gauche et aile droite du parti Démocrate. Notre analyse démontre l'existence d'une structuration régionale des préférences, mais ne met pas en évidence la (ou les) variable(s) sous-jacente(s) qui structure(nt) cette opposition.

Tableau 46. Le programme H-2C et les votes des Sénateurs démocrates, amendements 4017 et 4095

	Amendment 4017		**Amendment 4095**	
New England State	0,00 (0,82)	-0,17 (0,91)	0,35 (0,95)	0,46 (1,21)
Midwest State	**1,85* (0,96)**	**1,75* (0,99)**	**3,73*** (1,44)**	**3,81** (1,57)**
Illegal population	-0,05 (0,25)	0,03 (0,06)	-0,58 (0,43)	-0,56 (0,44)
Hispanic Constituents	0,05 (0,06)	-0,04 (0,25)	**0,24* (0,13)**	**0,24* (0,12)**
Labor Pac	-0,02 (0,02)	-0,02 (0,2)	**-0,06** (0,03)**	**-0,06* (0,03**)
2006 Class	-0,56 (0,75)	-0,42 (0,82)	0,50 (1,00)	0,43 (1,14)
ADA Rating		0,13 (0,30)		-0,01 (0,05)
constante	-0,21 (1,04)	-1,17 (2,58)	0,33 (1,19)	0,83 (4,01)
Propriétés du modèle				
N	43	43	43	43
X^2 (sig)	7,94	8,10	25,18***	25,20***
R^2 (Nagelkerke)	0,304	0,334	0,598	0,600
Prédictions correctes (modèle Null)	67% (52%)	67% (52%)	81% (54%)	81% (54%)
% prédictions positives justes	71%	71%	86%	86%
% prédictions négatives justes	66%	66%	77%	77%

Note : coefficients de régression logistique obtenus sous STATA version 10.1. *, ** et *** correspondent des valeurs de sigma respectivement inférieures à 10%, 5% et 1%. Pour un compte rendu des effets marginaux des variables explicatives étudiées, consulter l'Annexe 19 p. 302.

Une explication plausible, mais qui demanderait vérification, consiste dans la nature des rapports de force institutionnels sur lesquels repose le pouvoir politique des représentants Démocrates dans les *Midwest*. Alors que ces élus Démocrates tendent dans d'autres régions (Nouvelle Angleterre et Etats de la côte Pacifique) à s'appuyer simultanément sur une alliance entre minorités ethniques et immigrées et travailleurs syndiqués, la faiblesse démographique de la population immigrée dans les *Midwest* (hormis l'Illinois) peut laisser penser que les Démocrates de cette région sont peu soumis à des demandes contradictoires des groupes ethniques et des employeurs et peuvent favoriser les demandes de restriction du travail étranger temporaire émises par les syndicats, traditionnellement plus influents dans cette région. Cette proposition est cependant une simple conjecture qui demanderait à être vérifiée par des recherches allant au-delà des objectifs de cette thèse de doctorat.

Résumé section 3.2.

Notre analyse des déterminants des divisions intra-partisanes qu'elles sont avant tout d'ordre régionales tant dans le parti Républicain que le parti Démocrate. Les clivages du premier à propos de la procédure de légalisation séparent les Etats conservateurs et ruraux du sud et du centre des Etats-Unis aux autres régions d'élections de Sénateurs Républicains. Ce résultat suggère que, comme à la Chambre des Représentants, partisans et opposants à la procédure de régularisation sont idéologiquement motivés. Nos résultats à propos des préférences des Sénateurs Démocrates en matière de création d'un nouveau programme de travail temporaire démontrent également une structuration de type régionale. Ce résultat suggère qu'elles sont liées au poids relatif des groupes d'intérêts immigrés et syndicaux dans chacune des trois principales régions d'implantation (côte ouest, nord-est et Grands Lacs) de ce parti.

Conclusion de chapitre

Au cours de ce chapitre, nous nous sommes intéressés aux déterminants des préférences du gouvernement lors des discussions sur la CIR. Nous avons tout d'abord mis en évidence que la résurgence du débat sur l'immigration aux Etats-Unis dans la première moitié des années 2000 s'explique par une aggravation des deux dimensions de la crise du régime d'immigration de 1965, c'est-à-dire l'important stock de population irrégulière résidant dans ce pays et la sous-disponibilité des titres de résidence permanente par rapport à leur demande. Comme lors des autres épisodes de débat sur le contenu de la politique d'immigration américaine, le gouvernement américain a donc pour objectif de s'accorder sur la manière la plus appropriée pour réduire le contournement de la régulation des admissions et réformer le système d'immigration américain pour une meilleure adéquation des nouveaux entrants avec les besoins économiques du pays.

Pour comprendre l'échec de cette réforme, nous avons tout d'abord montré l'existence de profondes divisions au sein des Républicains, concernant le contenu souhaité d'une réforme. L'aile modérée de ses élus est favorable à une réforme expansionniste du régime : l'administration W. Bush et le Sénat privilégient ainsi une solution visant à augmenter la sélectivité économique des admissions réalisées et propose d'abandonner le titre de résidence permanente comme statut de référence de l'immigration, au profit de conditions de séjour temporellement limitées. Cette « nouvelle doctrine » Républicaine rompt avec les préférences Républicaines dominantes au cours des années 1990 par sa volonté d'augmenter l'ouverture du territoire américain aux migrations et son acceptation du principe d'une régularisation de la population en situation irrégulière.

Ces préférences expansionnistes contrastent fortement avec celles de l'aile conservatrice du parti Républicain. Celle-ci privilégie une solution alternative à la crise du régime d'immigration américain, illustrée par l'adoption de HR 4437. Ce projet de loi,

focalisé sur le renforcement des contrôles et des sanctions à l'égard de l'immigration en situation irrégulière, met en évidence le refus de la majorité Républicaine dans cette Chambre à toute réforme augmentant l'immigration légale ou proposant une régularisation de l'immigration en situation irrégulière. Elle confirme donc l'absence de consensus au sein de la société américaine quant à la désirabilité d'incorporer politiquement la forte minorité de population vivant irrégulièrement sur son territoire.

Cette opposition irréductible entre Républicains conservateurs et modérés en matière d'immigration est la principale explication de l'échec du projet d'une réforme majeure du système d'immigration de l'administration W. Bush. L'analyse des négociations législatives révèle un faible de degré de coopération entre ces deux groupes dans la formulation de leur offre de réforme. Cette incompatibilité de leurs préférences -cumulée à un pouvoir de veto mutuel -explique en définitive l'échec de la CIR. Le *statu quo* en matière de réforme de l'immigration est la solution de second rang choisie par deux groupes aux *optimums* de premier rang antagonistes.

De plus, nous avons proposé une explication à cette forte hétérogénéité des préférences au sein du parti Républicain. Nos résultats montrent que l'ascendant pris en 2005 par le courant conservateur du parti Républicain est lié à une conjonction de facteurs d'ordre conjoncturels : la récession et surtout les attentats terroristes du 11 septembre 2001 changent profondément la perception de la problématique migratoire aux Etats-Unis en consacrant un retour (momentané) au retour des représentations nativistes de l'immigré comme risque sécuritaire. Cette perception, cumulée aux fortes difficultés de la majorité Républicaine à l'approche des élections législatives de 2006, explique la rationalité particulière du vote de HR 4437. Ce vote est un signal des élus Républicains de leur attachement symbolique aux valeurs de sécurité et d'état de droit en direction du cœur conservateur de leur électorat.

Cette lecture de l'épisode de la réforme CIR est cohérente avec la structure des lignes de clivage existantes au sein de chaque parti au sujet du programme de régularisation et du nouveau visa de travail temporaire H-2C. Nous avons montré que l'opposition du parti Républicain à la réforme émane disproportionnellement des Etats du Sud et du Centre Ouest des Etats-Unis. Ce facteur régional démontre que l'opposition Républicaine à la réforme est d'ordre idéologique : elle s'explique par la contradiction idéologie conservatrice et les représentations de minorités immigrées comme « déméritantes », plutôt qu'elle ne dérive des externalités économiques ou sociales de cette population en situation irrégulière, dont le stock dans est souvent marginal dans les régions opposées à sa régularisation.

CONCLUSION GENERALE. UNE INTERPRETATION INSTITUTIONNALISTE DU DEBAT AMERICAIN SUR L'IMMIGRATION

« *And then sweeping up the jokers*
That he left behind
You find he did not leave you very much
Not even laughter
Like any dealer he was watching for the card
That is so high and wild
He'll never need to deal another
He was just some Joseph looking for a manger
He was just some Joseph looking for a manger
And leaning on your windowsill
He'll say one day you caused his will
To weaken with your love and warmth and shelter
And then taking from his wallet an old schedule of trains
He'll say I told you when I came I was a stranger
I told you when I came I was a stranger »
(L. Cohen, 1967)

Le principal objectif de ce travail de recherche était de produire une explication aux échecs de réforme de la politique d'immigration américaine. Pour ce faire, nous avons mobilisé le concept de régime, entendu selon la définition de D. Tichenor comme un set de principes et de règles invariant dans le temps, et conçu pour gouverner l'admission des étrangers sur le territoire et au sein de la société de leur pays d'accueil. Le régime d'immigration de 1965, actuellement en vigueur, se caractérise par une forte ouverture aux flux migratoires : les Etats-Unis admettent non seulement un large nombre d'étrangers à immigrer puis à adopter la citoyenneté américaine mais ils tolèrent également la résidence d'un stock important d'étrangers en situation irrégulière, aujourd'hui incorporés économiquement à leur société d'accueil. Les propriétés de ce régime contribuent à la constitution spécifique de la population immigrée, dissemblable de la population native par son statut politique et ses caractéristiques économiques et ethniques.

Nous avons ensuite montré que les effets de ce régime d'immigration ouvert ne font pas l'objet d'un consensus au sein de la société américaine. Loin du lieu commun faisant de cette dernière une terre culturellement hospitalière pour les immigrants, nous avons mis en évidence l'existence en son sein d'une contestation structurelle du régime de 1965. Cette contestation s'intensifie périodiquement pour se transmuer alors en épisodes de crises du régime. Cette demande de fermeture du régime est similaire à celles observées antérieurement, tout au long de l'Histoire de la politique d'immigration américaine. Ses principaux déterminants résident dans une conjoncture économique dégradée et d'autres événements traumatiques pour cette société. Cette similarité se retrouve aussi dans l'idéologie nativiste animant les partisans d'une fermeture : la venue d'immigrants est contestée plus en raison de dissonances entre représentations de l'immigration et conception normative de l'identité américaine, que par un souci de protection de conditions économiques objectives. L'économie politique de l'immigration aux Etats-Unis renvoie donc à un rapport conflictuel entre américains pour l'imposition des règles et normes dominantes dans leur société.

L'analyse de chacun des épisodes de crise du régime d'immigration permet d'identifier une ligne de clivage récurrente aux Etats-Unis. Cette structure de l'économie politique de l'immigration peut alors être interprétée comme révélatrice de la coexistence de deux pays en un. Le premier est constitué des régions du nord-est et de l'ouest, les plus urbanisées et cosmopolites et fortement intégrés dans la Mondialisation. L'immigration y est un phénomène ancien et canalisé : celle-ci y joue non seulement un rôle économique vital mais est aussi politiquement bien intégrée. Le second pays est constitué des régions du sud et du centre, rurales et périurbaines, 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.

Avec le réalignement électoral opéré par les deux partis américains de gouvernement, les lignes de clivages séparant partisans et opposants au régime d'immigration de 1965 sont devenues remarquablement similaires à celles séparant les territoires traditionnellement Républicains de ceux traditionnellement Démocrates. De fait, le parti Républicain représente disproportionnellement les régions conservatrices, majoritairement blanches, du sud et des régions rurales des Etats-Unis, et les Démocrates celles composées des agglomérations du nord-est et de la côte ouest américaine, les plus ethniquement diverses. Cette coïncidence entre clivages partisans et préférences d'immigration explique que le parti Républicain soit le

véhicule privilégié pour la transposition des demandes nativistes en offre de réforme des principes du régime de 1965.

Pour autant, l'émergence d'un débat sur l'immigration est allée de pair avec une incapacité entre et au sein des partis à s'entendre pour lui apporter une solution. En particulier, le régime d'immigration s'est avéré résilient aux tentatives de réforme impulsées par les majorités Républicaines tout au long de notre période d'étude. 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. 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 Etats-Unis. Les seules réformes en capacité d'être adoptées augmentent les admissions temporaires des travailleurs étrangers, comme l'illustre le cas du programme H-1B. Ces modifications vers un accroissement de la sélectivité économique du régime, mais prenant une forme incrémentale et expansionniste, constituent la seule évolution faisant l'objet d'un relatif consensus.

Nous expliquons cette stabilité du régime d'immigration (et par conséquent, de sa crise) par la conjonction de deux facteurs. Le premier est le rôle stabilisateur d'une coalition de groupes d'intérêts : communautés ethniques et immigrées, employeurs et syndicats. La capacité de cette coalition à faire valoir ses préférences s'explique en particulier par sa composition éclectique en termes d'idéologie et d'affiliation politique. Les acteurs impliqués dans cette coalition disposent chacun d'un accès aux législateurs de chacun des deux partis de gouvernement : le parti Démocrate représente traditionnellement les salariés syndiqués et les minorités ethniques, dont il est particulièrement dépendant dans les Etats du nord-est et de l'ouest. Les préférences des élus Républicains sont quant à elles polarisées en deux fractions : l'une, conservatrice, est réceptive aux demandes nativistes. L'autre, modérée, est plus proche des positions des employeurs, et/ou généralement issue du Texas, de Floride et d'autres Etats et circonscriptions conservateurs à forte population immigrée.

Comme le montrent nos études de cas, la prise en compte des préférences des groupes d'intérêts mentionnés ne s'explique pas par leur capacité à mobiliser pour une préservation du régime d'immigration existant, mais par leur aptitude à s'appuyer sur l'hostilité de groupes d'élus contre un contenu de réforme proposé. Ici intervient donc le second facteur de stabilité du régime d'immigration de 1965 : le blocage des réformes est facilité par les propriétés

institutionnelles du gouvernement américain, c'est à dire un degré élevé de séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et une multiplication des acteurs ayant un pouvoir de veto tout au long du parcours législatif. Un nombre numériquement réduit d'élus, ou le contrôle d'un organe détenant un pouvoir de veto, suffit donc bien souvent à bloquer toute initiative de réforme.

Le rôle conjugué des institutions politiques comme filtres de l'opinion publique et des groupes d'intérêts organisés comme garants d'un système d'immigration ouvert explique le *statu quo* de la politique d'immigration américaine au cours des dernières décennies. Ce résultat s'inscrit dans une confirmation de travaux théoriques de G. Freeman, interprétant la politique d'immigration comme un cas d'*interest group politics*. Cette caractérisation explique pourquoi la théorie économique standard, déterminant le contenu de la politique d'immigration à partir de préférences de l'électeur médian construites à partir de variables économiques, échoue à rendre compte de la stabilité des principes d'admission des étrangers qui prévaut aux Etats-Unis.

Nos résultats soulignent également que l'analyse des institutions politiques est incontournable pour comprendre pourquoi le jeu des acteurs se conclue par un échec systématique des réformes du régime, et ce malgré le consensus existant sur ses dysfonctionnements. Certes, le *statu quo* n'est privilégié ni par la coalition famille et business et les autres groupes aux préférences expansionnistes, ni par ceux aux préférences restrictionnistes. Il constitue cependant une solution de second rang institutionnellement construite en cas d'absence de coopération entre groupes aux préférences de premier rang antagonistes. En d'autres termes, le *statu quo* actuel est certes inconfortable, mais il représente néanmoins un compromis limitant les pertes d'acteurs dont les intérêts diffèrent.

En définitive, nos résultats indiquent que la société américaine sera durablement confrontée à la problématique de la crise de sa politique d'immigration. En matière de migrations, l'action de l'Etat est doublement limitée : en externe, par le caractère peu contrôlable du phénomène qu'elle prétend réguler, mais aussi en interne, par la nécessité de formuler des compromis entre groupes sociaux inhérente à un mode de gouvernement démocratique. Sans être optimal, le compromis actuel aux Etats-Unis est en conséquence stable : il repose sur un rapport de force entre groupes de préférences dont l'état actuel peut être supposé comme structurel. Une modification majeure de la régulation de l'immigration aux Etats-Unis est donc dépendante des évolutions futures de la société américaine.

Cette analyse de la formulation de la politique d'immigration américaine est une grille de lecture cohérente avec les derniers développements du débat sur l'immigration aux Etats-Unis. En effet, le bilan de l'administration Obama en matière d'immigration est, à l'instar de l'administration W. Bush, extrêmement limité. Les mesures adoptées par l'exécutif depuis 2008 consistent essentiellement à augmenter les moyens financiers et humains pour, d'une part, renforcer les contrôles aux frontières et accroître le rythme des expulsions des étrangers en situation irrégulière et, d'autre part, diminuer les facteurs techniques des temps d'attente de l'immigration légale. N'étant pas en possession de la capacité politique d'imposer ses préférences pour une réforme qui adresserait les causes de la crise du régime d'immigration, l'administration actuelle ne peut donc en gérer que les symptômes.

A terme, notre interprétation du débat sur l'immigration comme tension entre deux conceptions de l'identité américaine suggère (au moins) deux possibilités pour sa résolution. La première est une sortie de la crise du régime d'immigration, sans rupture avec l'ouverture de ce dernier. 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 conséquences des bouleversements démographiques que connait la société américaine sont appelées à s'amplifier. Au cours des prochaines décennies, elles renforceront le poids des minorités ethniques et autres groupes partisans des solutions expansionnistes en matière de réforme du régime. En second lieu, les distinctions entre la société américaine et ses nouveaux immigrants devraient aussi s'effacer, en raison du processus d'intégration de ces derniers. Au contraire des prédictions de S. Huntington, ce scénario laisse donc peu de place à l'aggravation de la problématique de l'immigration en une « guerre des civilisations » interne à la société américaine.

Il existe néanmoins une deuxième solution de sortie de la crise du régime d'immigration, passant par une sortie de l'un des principaux traits du régime : son caractère fédéral. Suite à l'échec de la réforme générale proposée par l'administration W. Bush, les projets de loi, décrets et référendums, visant à réglementer les conditions de résidence de l'immigration, se sont multipliés dans les Etats. L'adoption en avril 2010 de SB 1070 en Arizona a été l'illustration la plus médiatisée de cette tendance : plus de 1400 projets de loi ont été ainsi proposés par des Etats en 2010 (dont 208 adoptés), contre 300 (dont 39 adoptés) en 2005 (National Conference of State Legislatures, 2011a). Ce phénomène n'est pas nouveau, comme le montre par exemple la *proposition 187* étudiée dans cette thèse. En raison

de l'anti-constitutionnalité de ces mesures, leurs conséquences en termes de falsification de l'hypothèse d'une formulation fédérale de la politique d'immigration étaient marginales.

Ce constat pourrait cependant changer. Nous avons interprété ces initiatives locales comme des signaux de segments de l'électorat pour fixer l'agenda de l'Etat fédéral et faire prendre en compte leurs préférences par cet acteur. A l'avenir, elles pourraient aussi progressivement substituer un régime d'immigration défini à l'échelle fédérale en de multiples sous-régimes définis à l'échelle locale. Cette « *balkanisation* » de la politique d'immigration des Etats-Unis (N. Michaud, 2010) est désormais une possibilité légale : la décision de la cour suprême fédérale *U.S. Chamber of Commerce vs. Whiting* abolit depuis le 26 mai 2011 l'interdiction faite aux Etats de réglementer les conditions d'embauche des étrangers en situation irrégulière (National Conference of State Legislatures, 2011b). La décision, prise par dix sept Etats depuis 2006, de rendre obligatoire l'utilisation de *E-Verify* à toute ou partie des embauches de salariés est donc susceptible d'être désormais appliquée.

En conclusion, la thèse proposée au terme de ce travail de recherche propose une interprétation de la stabilité de l'ouverture des Etats-Unis à l'immigration. Nous espérons que le lecteur aura trouvé convaincante cette contribution à un champ d'étude, dans lequel demeure de nombreuses opportunités de recherche. En particulier, la production d'une analyse des futures évolutions de la politique d'immigration américaine ne pourra probablement pas se passer d'une reformulation des hypothèses méthodologiques ici utilisées. Selon notre intuition, la piste de recherche la plus pertinente pour de futurs travaux serait de reconsidérer l'échelle appropriée d'analyse de la politique d'immigration des Etats-Unis. Relâcher l'hypothèse sur le caractère strictement fédéral de sa formulation permettrait de mieux prendre en compte la croissance probable des interactions mutuelles avec des niveaux plus locaux de gouvernement au cours des prochaines années.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1. LES PRINCIPALES CATEGORIES DE STATUT DE PRESENCE AUX ETATS-UNIS 279

ANNEXE 2. LES ABREVIATIONS DES CINQUANTE ETATS DES ETATS-UNIS ET DE WASHINGTON DC 280

ANNEXE 3. LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'IMMACT A AUX DEFINITIONS ET QUOTAS APPLICABLES AUX PREFERENCES D'IMMIGRATION 281

ANNEXE 4. LES ESTIMATIONS DE LA POPULATION IMMIGREE ILLEGALE PAR ANALYSES RESIDUELLES DU RECENSEMENT 282

ANNEXE 5. LA DELIMITATION DES ETATS DU SUD DES ETATS-UNIS..... 283

ANNEXE 6. LES AMENDEMENTS PROPOSES EN CHAMBRE DES REPRESENTANTS, REFORME IIRIRA..... 284

ANNEXE 7. LES VOTES SUR L'AMENDEMENT ABRAHAM EN COMMISSION PARLEMENTAIRE SENATORIALE 286

ANNEXE 8. LES EFFETS MARGINAUX DES VARIABLES EXPLICATIVES TESTEES SUR LES PREFERENCES DES ELUS A LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS, REFORME IIRIRA..... 287

ANNEXE 9. LES 10 PREMIERS EMPLOYEURS A L'ORIGINE DE PETITIONS H-1B, 2001-2007 288

ANNEXE 10. LES EFFETS MARGINAUX DES VARIABLES EXPLICATIVES TESTEES SUR LES PREFERENCES DES ELUS A LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS, REFORME ACWIA..... 289

ANNEXE 11. LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES VOTES SUR HR 4437..... 290

ANNEXE 12. LES CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES DES BLUE DOGS DEMOCRATS, 109EME CONGRES..... 291

ANNEXE 13. LES EFFETS MARGINAUX DES VARIABLES EXPLICATIVES TESTEES SUR LES PREFERENCES DES ELUS A LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS, REFORME HR 4437 292

ANNEXE 14. LES MESURES DES PREFERENCES DE LA POPULATION AMERICAINE EN MATIERE DE PROCEDURE DE REGULARISATION DES ETRANGERS EN SITUATION IRREGULIERE, 2005-2006..... 293

ANNEXE 15. LES RESULTATS DE L'ANALYSE DE LA CONFLICTUALITE DES CINQ AXES DU PROJET DE REFORME GENERALE DE L'IMMIGRATION AU SENAT, 2005-2006 295

ANNEXE 16. UNE ANALYSE COMPAREE DES PROJETS DE LOI S 1033, S 1438 ET 2454..... 298

ANNEXE 17. UNE CARTE DE LA DEFINITION DU BUREAU DU RECENSEMENT DES REGIONS, DIVISIONS ET ETATS DES ETATS-UNIS 300

ANNEXE 18. LES EFFETS MARGINAUX DES VARIABLES EXPLICATIVES TESTEES SUR LES PREFERENCES DES ELUS REPUBLICAINS AU SENAT, REFORME CIR 301

ANNEXE 19. LES EFFETS MARGINAUX DES VARIABLES EXPLICATIVES TESTEES SUR LES PREFERENCES DES ELUS DEMOCRATES AU SENAT, REFORME CIR 302

Annexe 1. Les principales catégories de statut de présence aux Etats-Unis

Encadré 7. Les principales catégories de statut de présence aux Etats-Unis

La population présente sur le territoire américain peut être différenciée tout d'abord en fonction de son lieu de naissance. Dans le premier cas, on différencie une **population native**, c'est-à-dire née sur le territoire américain de la **population née à l'étranger**. La population native américaine bénéficie à la naissance de la nationalité et de la citoyenneté américaine. La population née à l'étranger peut être décomposée en quatre sous catégories différenciées en fonction de son statut légal de présence sur le territoire américain :

(i) La **population étrangère en séjour temporaire** représente l'immense majorité (>90%) des admissions réalisées dans les ports d'entrée sur le territoire américain. Elle regroupe les étrangers présents légalement aux Etats-Unis mais dont le séjour est limité dans sa durée et soumis à l'accomplissement d'un motif précis : tourisme, voyage d'affaires, études, activité diplomatique ou travail temporaire en sont quelques uns. Ces séjours sont pour leur immense majorité de courte durée (de quelques heures à trois mois). Sans être légalement considérés comme immigrés, quelques centaines de milliers d'étudiants, de diplomates et de travailleurs temporaires vivent continuellement aux Etats-Unis pendant des durées pouvant atteindre plusieurs années.

(ii) la **population naturalisée** a bénéficié d'un accès à la citoyenneté après sa naissance. Ces citoyens par naturalisation possèdent essentiellement les mêmes droits et devoirs que les citoyens américains de naissance. Cette catégorie ne fait donc pas partie de la **population étrangère**.

(iii) La **population étrangère immigrante** est admise à résider légalement de façon permanente aux Etats-Unis. Cette population est aussi identifiée sous le terme de **population résidente permanente légale** (LPR selon l'acronyme américain). Comme leur appellation l'indique, cette catégorie d'étrangers a obtenu le droit de résider en permanence aux Etats-Unis et dispose pour en attester d'un titre de séjour de résident légal permanent, plus connu sous le nom de « carte verte » (*green card*, nous utilisons l'acronyme américain LPR pour désigner ce groupe). Ils peuvent aussi travailler sur le territoire américain et bénéficient de droits civiques et politiques étendus. L'obtention de ce titre de séjour permet aussi d'effectuer une demande de naturalisation après environ cinq années de résidence continue aux Etats-Unis.

(iv) **La population étrangère en situation irrégulière :** population étrangère résidant illégalement sur le territoire américain après y être entrée clandestinement ou en raison de l'expiration de son titre de séjour.

Le terme de **population immigrée** peut se référer à deux définitions. Celle utilisée par les services de l'immigration est la plus restreinte : elle ne comprend que les « *individus admis en tant que résidents permanents légaux aux Etats-Unis* », c'est-à-dire les résidents légaux permanents et la population citoyenne par naturalisation. L'INA donne une acception plus large au terme d'immigré, comprenant toute personne « *présente sur le territoire américain non admise explicitement comme étranger en séjour temporaire* ». Sauf précision contraire, nous avons retenu cette seconde définition, incluant également les étrangers en situation irrégulière. Nous avons cependant opéré une distinction entre **étrangers en situation irrégulière** et **immigrés en situation irrégulière**. Le premier de ce terme nous permet de nous référer la population présente illégalement sur le territoire américain dans son ensemble. Le second est utilisé pour décrire une part plus restreinte de celle-ci, que nous considérons comme engagée dans un processus de sédentarisation sur le territoire américain.

Source : d'après (Congressional Budget Office, 2006).

Annexe 2. Les abréviations des cinquante Etats des Etats-Unis et de Washington DC

Tableau 47. Les abréviations des cinquante Etats des Etats-Unis et de Washington DC

Abréviation	Etat	Abréviation	Etat
AK	Alaska	**MT**	Montana
AL	Alabama	**NC**	Caroline du Nord
AR	Arkansas	**ND**	Dakota du Nord
AZ	Arizona	**NE**	Nebraska
CA	Californie	**NH**	New Hampshire
CO	Colorado	**NJ**	New Jersey
CT	Connecticut	**NM**	Nouveau Mexique
DC	District de Columbia*	**NV**	Nevada
DE	Delaware	**NY**	New York
FL	Floride	**OH**	Ohio
GA	Géorgie	**OK**	Oklahoma
HI	Hawaii	**OR**	Oregon
IA	Iowa	**PA**	Pennsylvanie
ID	Idaho	**RI**	Rhode Island
IL	Illinois	**SC**	Caroline du Sud
IN	Indiana	**SD**	Dakota du Sud
KS	Kansas	**TN**	Tennessee
KY	Kentucky	**TX**	Texas
LA	Louisiane	**UT**	Utah
MA	Massachusetts	**VA**	Virginie
MD	Maryland	**VT**	Vermont
ME	Maine	**WA**	Washington
MI	Michigan	**WI**	Wisconsin
MN	Minnesota	**WV**	Virginie Occidentale
MO	Missouri	**WY**	Wyoming
MS	Mississippi		

Note : *Washington DC n'est pas un Etat mais un district directement sous l'autorité du Congrès fédéral

Annexe 3. Les modifications apportées par l'IMMACT à aux définitions et quotas applicables aux préférences d'immigration

Tableau 48. Les nouveaux quotas préférentiels de regroupement familial, de travail et de diversité, 1990

Catégorie d'admission	**Transition 1992-1994**	**A partir de 1995**
Immigration de regroupement familial	520 000 (74%)	480 000 (71%)
Conjoints et enfants mineurs de citoyens américains	Illimitée. 239 000 admissions décomptées du quota (34%)	Illimitée. 254 000 admissions décomptées du quota (38%)
1. enfants majeurs non mariés de citoyens américains	23 400 (3%) + visas préférences supérieures non utilisés	23 400 (4%) + visas préférences supérieures non utilisés
2. conjoints et enfants non mariés de résidents légaux permanents	114 200 (16%) + visas préférences supérieures non utilisés	114 200 (17%) + visas préférences supérieures non utilisés
3. enfants mariés de citoyens américains	23 400 (3%) + visas préférences supérieures non utilisés	23 400 (4%) + visas préférences supérieures non utilisés
4. fratrie de citoyens américains	65 000 (9%) + visas préférences supérieures non utilisés	65 000 (10%) + visas préférences supérieures non utilisés
Enfants et conjoints des bénéficiaires de la régularisation IRCA	55 000 (8%)	0 (0%)
Immigration de travail	140 000 (20%)	140 000 (21%)
1. Travailleurs prioritaires capacités artistiques, sportives, d'affaires, éducatives ou scientifiques exceptionnelles.	40 040 (6%) + visas préférences supérieures non utilisés	40 040 (6%) + visas préférences supérieures non utilisés
2. Travailleurs embauchés pour un emploi demandant des qualifications ou des compétences avancées (au moins équivalentes au diplôme de *Bachelor*)	40 040 (6%) + visas préférences supérieures non utilisés	40 040 (6%) + visas préférences supérieures non utilisés
3A. Travailleurs qualifiés (diplôme de baccalauréat) ou disposant d'au moins deux années d'expériences) pour des emplois déclarés en pénurie de main-d'œuvre	30 040 (5%) + visas préférences supérieures et 3B non utilisés	30 040 (4,5%) + visas préférences supérieures et 3B non utilisés
3B. Travailleurs peu qualifiés pour des emplois en pénurie de main-d'œuvre (limités à 10 000)	10 000 (1%) + visas préférences supérieures non utilisés	10 000 (1,5%) + visas préférences supérieures non utilisés
4. ministres des cultes ou salariés par le gouvernement américain	9 940 (1%) + visas préférences supérieures non utilisés	9 940 (1,5%) + visas préférences supérieures non utilisés
5. Investisseurs internationaux (> million de dollars et 10 emplois)	9 940 (1%) + visas préférences supérieures non utilisés	9 940 (1,5%) + visas préférences supérieures non utilisés
Immigration de diversité	*40 000 (6%)*	*55 000 (8%)*
Total trois catégories	**700 000**	**675 000**

Source : (US Immigration and Naturalization Services, 1992 p. 20.).

Annexe 4. Les estimations de la population immigrée illégale par analyses résiduelles du recensement

Encadré 8. Les estimations de la population immigrée illégale par analyses résiduelles du recensement

La méthode d'estimation par analyse résiduelle permet de répondre à l'absence de données primaires sur le statut légal de la population étrangère interrogée lors des recensements décennaux et des autres enquêtes démographiques réalisées auprès de la population résidant sur le territoire américain. Pour cela, elle soustrait au total de la population étrangère l'ensemble des admissions d'étrangers LPR enregistrés par les services de l'immigration, le résidu de ce calcul étant, en principe, constitué d'immigrés en situation irrégulière. Sous cette apparence simple, l'analyse résiduelle cache de nombreux biais. Citons les trois principaux d'entre eux.

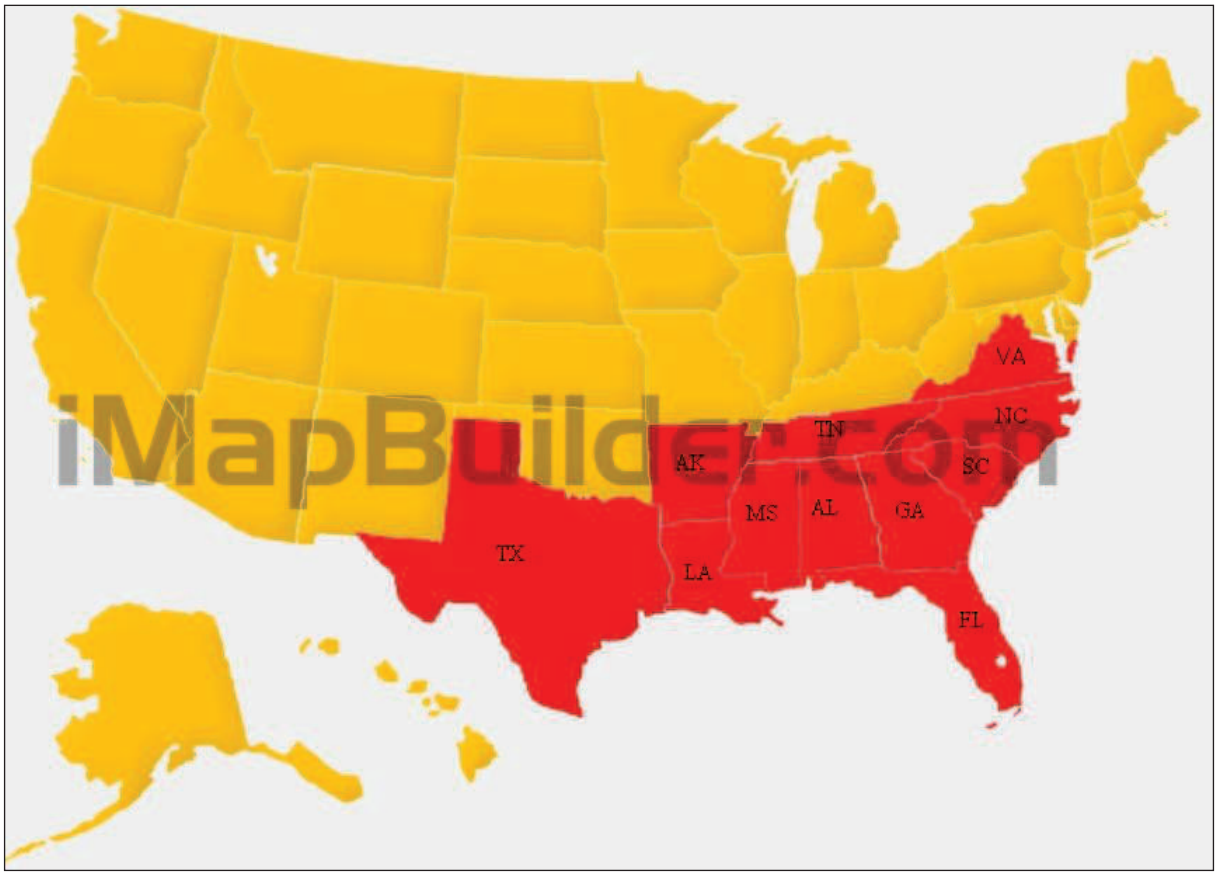
- Le recensement tend à sous comptabiliser les populations susceptibles d'être présente illégalement sur le territoire américain. Celle-ci tend à vivre dans des domiciles non intégrés (hébergements collectifs), à ne pas ou mal renseigner les informations sur son statut de citoyenneté.
- Les statistiques des services de l'immigration ne permettent pas de connaître le stock de population étrangère LPR *net* du nombre d'étrangers LPR résidant hors du territoire américain, ni *a fortiori* du nombre d'étrangers LPR décédés.
- Une part de la population étrangère présente sur le territoire américain se situe dans une zone grise, ou le statut légal ou illégal est difficile à définir. Certains étrangers en situation illégale sont en attente de régularisation ou inversement, une part des étrangers en séjour temporaire reste sur le territoire américain après expiration du titre de séjour et bascule statutairement dans l'illégalité.

L'existence de ces biais a conduit à l'inclusion de pondérateurs pour les intégrer dans le calcul du résidu et leur choix peut fortement influer sur le résultat obtenu. En conséquence, la méthode d'estimation résiduelle est soumise à une forte marge d'erreur, bien qu'elle soit probablement la méthode la plus pertinente pour mesurer le stock d'immigration en situation irrégulière.

Source : d'après (J. Passel, 2007).

Annexe 5. La délimitation des Etats du sud des Etats-Unis

Carte 3. La délimitation des Etats du sud des Etats-Unis



Source : construction de l'auteur.

Annexe 6. Les amendements proposés en Chambre des Représentants, réforme IIRIRA

Tableau 49. Les amendements proposés en Chambre des Représentants, réforme IIRIRA

Amendement	Sponsors	Etats	Parti	Contenu	Vote	Voice Vote	votes favorables	votes défavorables
961	Smith	TX	Républicain	Programme pilote pour utilisation des bases militaires comme centres de détention des immigrés en situation irrégulière. Remboursements des dépenses par l'Etat fédéral des dépenses liées aux détentions par les gouvernements locaux	Oui	Oui		
962	Smith	TX	Républicain	Précise les missions de contrôle et détention par l'INS	Oui	Oui		
963	Beilenson	CA	Démocrate	Accroît l'autonomie de l'INS dans l'affectation d'une partie des attributions budgétaires proposées par le projet de loi	Non	Non	120	291
964	McCollum	FL	Républicain	Demande et finance un accroissement de la sécurité contre la contrefaçon des cartes de Sécurité Sociale	Non	Non	191	220
967	Bryant	TN	Républicain	Rend obligatoire la fourniture de renseignements par les hôpitaux sur l'identité des demandeurs en situation irrégulière de soin urgents pour obtenir le remboursement de ses prestations	Non	Non	170	250
968	Velasquez	NY	Démocrate	Supprime l'interdiction d'accès à l'assistance publique par les immigrés en situation irrégulière	Non	Non	151	269
969	Gallegly	CA	Républicain	Supprime l'accès aux infrastructures publiques éducatives pour les enfants d'étrangers en situation irrégulière	Oui	Non	257	163

970	Chabot	OH	Républicain	Rend obligatoire le programme de vérification de l'identité des embauches et le met en place dans les sept principaux Etats à stock de population en situation irrégulière	Non	Non	159	260
971	Gallegly	CA	Républicain	Rend obligatoire le programme de vérification de l'identité des embauches et le met en place dans les sept principaux Etats à stock de population en situation irrégulière	Non	Non	86	331
972	Gutierrez	IL	Démocrate	Modifie la règle de révision des quotas numériques d'immigration de regroupement familial tous les cinq ans	Oui	Oui		
973	Kim	CA	Républicain	Permet la réaffectation des visas LPR non utilisés aux files d'attentes constituées avant mars 1996	Oui	Oui		
975	Smith	NJ	Républicain	Supprime le quota annuel pour réfugiés	Oui	Oui		
974	Canady	FL	Républicain	Test d'anglais pour le programme de diversité et les préférences de travail	Oui	Non	210	207
976	Dreier	CA	Démocrate	Homogénéise les règles d'attribution d'assistance aux réfugiés par comté	Oui	Non	359	59
977	Chrysler	MI	Républicain	Transfère les modifications apportées aux quotas préférentiels dans un autre projet de loi	Oui	Non	238	183
978	Rohrabacher	CA	Républicain	Supprime la possibilité pour certains étrangers de rester sur le territoire américain pendant la procédure d'examen de leur demande de statut LPR	Oui	Oui		
980	Condit	CA	Démocrate	Supprime le programme H-2A si l'amendement 979 est adopté	Oui	Oui		
979	Pombo	CA	Républicain	Crée 250 000 visas d'admission H-2B réservés à la main-d'œuvre agricole	Non	Non	180	242
981	Goodlatte	VA	Républicain	Crée 100 000 visas d'admission H-2B réservés à la main-d'œuvre agricole	Non	Non	59	357
982	Burr	NC	Républicain	Extension du programme H-1A	Non	Non	154	262

Source : d'après (Congressional Record, 1996).

Annexe 7. Les votes sur l'amendement Abraham en commission parlementaire Sénatoriale

Tableau 50. Les votes sur l'amendement Abraham en commission parlementaire Sénatoriale

Prénom et Nom	Parti	Etat	Réélection 96
Votes positifs			
Orrin Hatch	Républicain	Utah	Non
Strom Thurmond	Républicain	Caroline du Sud	Oui
Arlen Specter	Républicain	Pennsylvanie	Non
Fred Thompson	Républicain	Tennessee	Non
Mike deWine	Républicain	Ohio	Non
Spencer Abraham	Républicain	Michigan	Non
Joe Biden	Démocrate	Delaware	Oui
Edward Kennedy	Démocrate	Massachusetts	non
Patrick Leahy	Démocrate	Vermont	Non
Paul Simon	Démocrate	Illinois	Oui
Herb Kohl	Démocrate	Wisconsin	Non
Russ Feingold	Démocrate	Wisconsin	Non
Votes négatifs			
Alan Simpson	Républicain	Wyoming	Oui
Charles Grassley	Républicain	Iowa	Non
Hank Brown	Républicain	Colorado	Oui
Jon Kyl	Républicain	Arizona	Non
Howell Heflin	Démocrate	Alabama	Oui
Dianne Feinstein	Démocrate	Californie	non
Total 12 oui (6 Républicains, 6 Démocrates), 6 non (4 Républicains, 2 Démocrates)			

Source : (US Senate – Committee on the Judiciary, 1996).

Annexe 8. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus à la Chambre des Représentants, réforme IIRIRA

Tableau 51. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus à la Chambre des Représentants, réforme IIRIRA

Variables explicatives	Amendement Chrysler	Amendement Gallegly	Amendement Velasquez	HR 2202
Republican*	**-42%**	**+68%**	**-48%**	**+20%**
Southern States districts*	**-28%**	**+16%**	-3%	+3%
New England districts*	**+16%**	**-34%**	**+32%**	-3%
Border States districts*	0%	-12%	+6%	1%
African American representative*	+15%	**-60%**	**+60%**	**-50%**
Foreign born constituents	2%	-3%	+4%	+2%
African American constituents	**+7%**	-1%	+13%	-1%
Asian American constituents	-2%	-8%	+9%	-2%
Hispanic constituents	**6%**	**-11%**	**+9%**	**-5%**
Bachelor constituents	**+10%**	**-7%**	+1%	**-3%**
Labor PAC	**+5%**	-3%	**+7%**	-1%
Corporate PAC	**-3%**	0%	+1%	+1%

Note : les mesures correspondent à la variation de la probabilité du vote en faveur des textes de lois indiqués suite à une augmentation de 1% de la variable explicative indiquée (* variation de 0 à 1 pour les variables dichotomiques notées *), les autres variables prenant leur valeur moyenne. Les coefficients en gras indiquent les valeurs significatives au seuil de 10%.

Annexe 9. Les 10 premiers employeurs à l'origine de pétitions H-1B, 2001-2007

Tableau 52. Les 10 premiers employeurs à l'origine de pétitions H-1B, 2001-2007

2007		2006		2005		2004	
Wipro	35 385	Infosys Technologies	22 135	Infosys Technologies	160 091	HPS America	12 012
Infosys Technologies	33 827	Wipro	19 450	Syntel Consulting	24 600	Syntel Consulting	7 073
Cisco Systems	14 564	Cognizant Technologies	10 435	Wipro	17 587	IBM	6 964
Patni Computer Systems	14 149	MphasiS Corporation	9 908	Tata Consultancy	12 016	Oracle Corporation	6 632
Syntel Consulting	9 800	Patni Computer Systems	9 771	Cognizant Technologies	6 164	Ernst & Young	4 721
MphasiS Corporation	9 564	HCL Technologies	7 580	HCL Technologies	6 117	PricewaterhouseCoopers	4 412
Hexaware Technologies	7 871	Tata Consultancy	7 528	MphasiS Corporation	5 434	Tata Consultancy	4 290
Tech Mahindra	7 650	Accenture	7 070	PricewaterhouseCoopers	5 231	MphasiS Corporation	3 974
PricewaterhouseCoopers	6 664	Satyam Computer Services	7 188	Patni Computer Systems	4 134	Eckerd Corporation	3 722
Cognizant Technologies	6 099	JSMN	4 790	Satyam Computer Services	4 693	Patni Computer Systems	3 508
2003		**2002**		**2001**			
HPS America	17 100	Syntel Consulting	32 275	Syntel Consulting	32 275		
Infosys Technologies	7 375	PricewaterhouseCoopers	30 695	PricewaterhouseCoopers	30 695		
Satyam Computer Services	6 139	Ernst & Young	28 246	Ernst & Young	28 246		
Syntel Consulting	5 830	Rapidigm	27 926	Rapidigm	27 926		
Patni Computer Systems	5 555	Ubics Incorporation	21 369	Ubics Incorporation	21 369		
Cognizant Technologies	4 891	Oracle Corporation	18 647	Oracle Corporation	18 647		
Ernst & Young	4 377	Cisco Systems	15 582	Cisco Systems	15 582		
Deloitte & Touche	4 138	Cognizant Technologies	14 730	Cognizant Technologies	14 730		
Accenture	4 017	Deloitte & Touche	16 409	Deloitte & Touche	16 409		
Wipro	3 967	Data Conversion Incorporation	11 905	Data Conversion Incorporation	11 905		

Source : calculs de l'auteur d'après (Office of Foreign Labor Certification, 1999-2008).

Annexe 10. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus à la Chambre des Représentants, réforme ACWIA

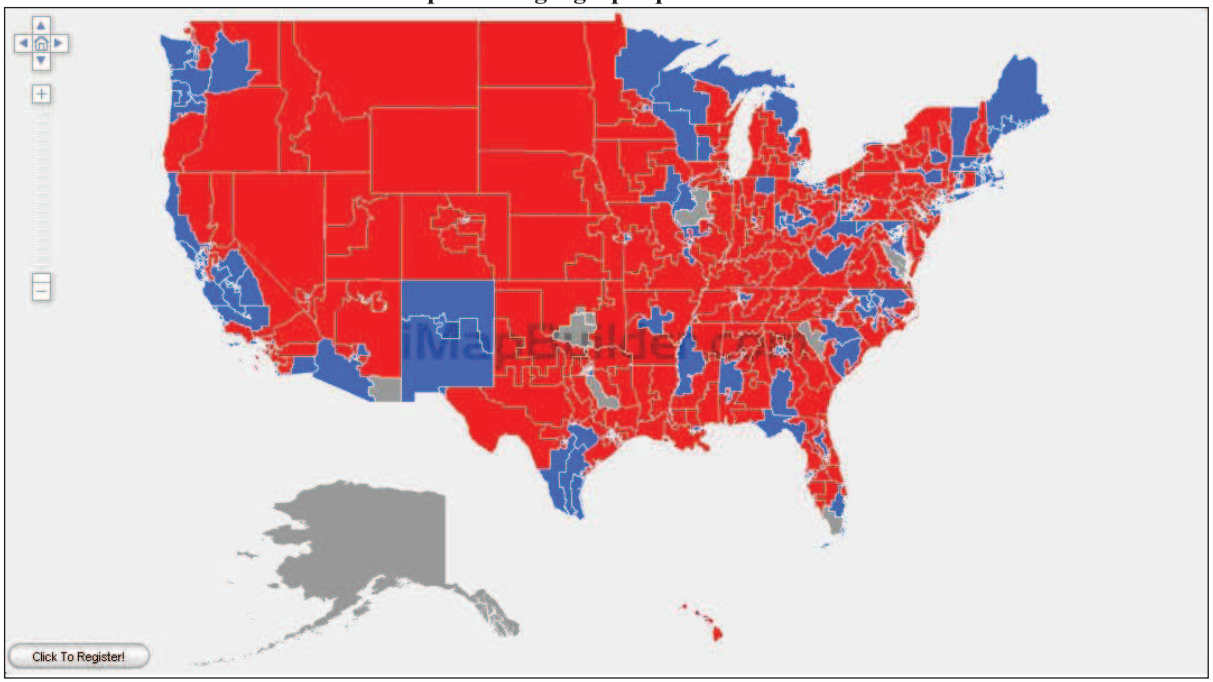
Tableau 53. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus à la Chambre des Représentants, reforme ACWIA

Variables explicatives	Modèle complet	Modèle individu	Modèle circonscription
Republican	+4%	4%	**+31%**
Southern State districts	+8%	4%	
New England districts	+4%	**+10%**	
African American Representative	-15%	**-30%**	
Foreign-Born constituents	+3%		0%
African American constituents	-2,5%		**-3%**
Asian American constituents	-1%		-8%
Hispanic constituents	+3%		+2%
Bachelor constituents	**-7%**		**9%**
H-1B districts	-13%		-1%
Labor PAC	**-7%**	**-8%**	
High-tech PAC	**+12%**	**+13%**	

Note : les mesures correspondent à la variation de la probabilité du vote en faveur des textes de lois indiqués suite à une augmentation de 1% de la variable explicative indiquée (* variation de 0 à 1 pour les variables dichotomiques notées *), les autres variables prenant leur valeur moyenne. Les coefficients en gras indiquent les valeurs significatives au seuil de 10%.

Annexe 11. La répartition géographique des votes sur HR 4437

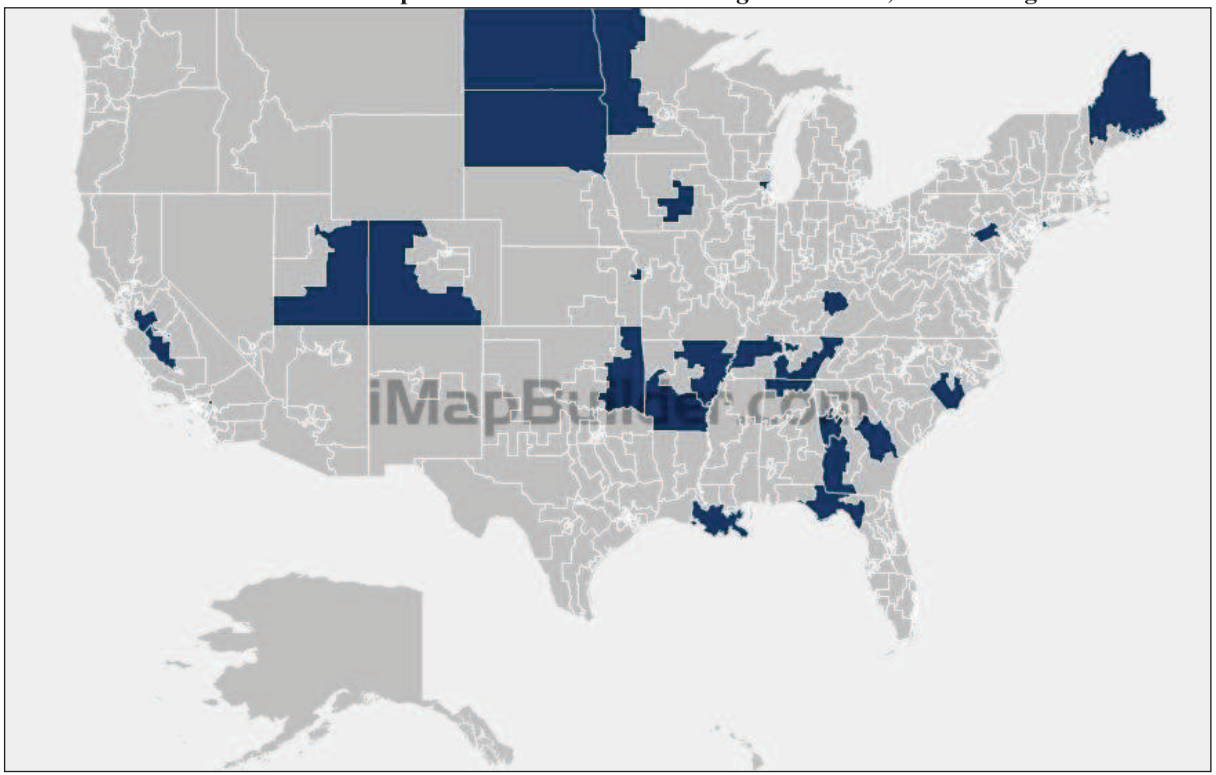
Carte 4. La répartition géographique des votes sur HR 4437



Source : d'après (Congressional Record, 2005a)
Note : les couleurs rouge et bleu représentent les votes respectivement en faveur et en défaveur de HR 4437. La couleur grise signale l'absence de vote.

Annexe 12. Les circonscriptions électorales des Blue Dogs Democrats, 109ème Congrès

Carte 5. Les circonscriptions électorales des *Blue Dogs Democrats*, 109ème Congrès



Source : construction de l'auteur d'après (Center for Responsive Politics, 2007).

Annexe 13. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus à la Chambre des Représentants, réforme HR 4437

Tableau 54. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus à la Chambre des Représentants, réforme HR 4437

Variables explicatives	Modèle PARTI	Modèle DISTRICTS
Republican	**+82%**	**+81%**
Blue Dog Democrat	**+40%**	**+40%**
Freshman	**+38%**	**+38%**
Border States	-12%	-12%
Southern States	**+50%**	**+50%**
Foreign Born	-15%	
African American	-23%	
Hispanic American	-11%	
Unskilled	**-1%**	

Note : les mesures correspondent à la variation de la probabilité du vote en faveur des textes de lois indiqués suite à une augmentation de 1% de la variable explicative indiquée (* variation de 0 à 1 pour les variables dichotomiques notées *), les autres variables prenant leur valeur moyenne. Les coefficients en gras indiquent les valeurs significatives au seuil de 10%.

Annexe 14. Les mesures des préférences de la population américaine en matière de procédure de régularisation des étrangers en situation irrégulière, 2005-2006

Tableau 55. Les mesures des préférences de la population américaine en matière de procédure de régularisation des étrangers en situation irrégulière, 2005-2006

Question	% faveur	% opposition	Source	Date
Autoriser les immigrés illégaux travaillant déjà aux Etats-Unis de s'inscrire comme travailleurs temporaires pour une période de temps fixée, pour que le gouvernement puisse suivre leur trace	79%	18%	Times SRBI	Mars 2006
Permettre aux immigrés illégaux aujourd'hui dans ce pays d'accéder à la citoyenneté américaine s'ils apprennent à parler anglais, ont un travail et paient des taxes	78%	21%	Times SRBI	Mars 2006
Deux approches différentes ont été suggérées pour résoudre le problème de l'immigration illégale. Veuillez me Dire laquelle se rapproche le plus de votre opinion :			Times SRBI	Mars 2006
Permettre aux immigrés en situation irrégulière d'obtenir des visas de travail temporaire pour que le gouvernement puisse les suivre et les autoriser à devenir résidents permanents s'ils apprennent l'anglais, paient une amende, paient tout arriéré d'impôts et n'ai pas de casier criminel	72%			
Faire de l'immigration illégale un crime et ne pas permettre à quelqu'un entré sur le territoire américain illégalement de travailler ou de rester aux Etats-Unis quelles que soient les circonstances	25%			
Donner un visa temporaire aux immigrants non présents aux Etats-Unis pour qu'ils puissent faire des travaux saisonniers ou temporaires et retournent ensuite dans leur pays d'origine	72%	26%	Times SRBI	Mars 2006
Êtes-vous en faveur ou en opposition à la possibilité d'autoriser les immigrés illégaux ou sans documents qui ont un emploi aux Etats-Unis de candidater pour un statut légal de travailleur temporaire ?	62%	31%	Fox News/Opinion Dynamics	Avril 2005
Êtes-vous en faveur ou en opposition à la possibilité de permettre aux immigrants avec un emploi qui sont aux Etats-Unis illégalement de candidater à un statut légal de travailleur temporaire ?	56%	41%	AP/Ipsos	Mars 2006
Êtes-vous en faveur ou en opposition à une politique qui permettrait aux immigrants d'entrer aux Etats-Unis légalement et de travailler ici pour une période de temps limitée, après laquelle il devrait retourner dans leur pays d'origine ?	47%	46%	Pew	Janvier
Êtes-vous en faveur ou en opposition à la possibilité de simplifier l'accès des immigrés illégaux au statut de travailleur légal ?	41%	54%	Quinnipiac	Février 2006
En plus du renforcement de la sécurité à nos frontières, le Congrès examine une proposition			NBC/WSJ	Mars 2006

qui imposerait une sanction monétaire aux étrangers qui sont aujourd'hui aux Etats-Unis illégalement et leur donnerait un statut de travailleur temporaire légal. Avez laquelle de ces affirmations êtes vous le plus d'accord ?				
Nous DEVONS donner un statut de travailleur temporaire légal aux étrangers en situation irrégulière. La majorité d'entre eux vont rester aux Etats-Unis quoi qu'il en soit, et ce projet permettrait au gouvernement de conserver une trace d'eux et de leur activité et de les faire payer des taxes pendant leur présence	39%			
Nous ne DEVONS PAS donner le statut de travailleur temporaire à des étrangers en situation irrégulière, car cela permettra à leur famille d'être éligible aux services fournis par le gouvernement pendant leur présence. Nous ne devons pas récompenser les gens qui ont enfreint la loi, et cela encouragera encore plus de personnes à venir aux Etats-Unis illégalement.	56%			
Comme vous le savez peut-être, le président George W. Bush a proposé de permettre aux étrangers qui ont des emplois mais qui vivent illégalement aux Etats-Unis de candidater à un statut de travailleur temporaire légal. Êtes-vous très ou plutôt en faveur, ou très ou plutôt en opposition à ce projet ?	37%	59%	NBC/WSJ	Mars 2010
Êtes-vous en faveur ou en opposition à la possibilité de rendre plus facile l'accès à la citoyenneté aux immigrants illégaux ?	32%	62%	Quinnipiac	Février 2006
Les immigrés en situation irrégulière devraient ils être autorisés à demander des permis de travail, qui leur permettrait de vivre et travailler aux Etats-Unis, ou ne devraient ils pas être autorisés à faire cela ?	32%	63%	CBS News	Juillet 2005
Pensez vous que les Etats-Unis devraient ou ne devraient pas rendre plus facile l'accès à la citoyenneté aux immigrés illégaux ?	28%	70%	Gallup	Juin 2005

Source : (F. Newport, 2006).

Annexe 15. Les résultats de l'analyse de la conflictualité des cinq axes du projet de réforme générale de l'immigration au Sénat, 2005-2006

Tableau 56. Les amendements proposés lors de la procédure d'examen de S.2611

N°	*sponsors*	*Etats*	*type*	*Voice vote ?*	*votes pour*	*votes contre*	*écart*	*remarques*
3961	Républicains	GA, TX, TN, NM, PA, CO, SD	Légalisation	Non	40	55	15	Annule le programme de régularisation
3994	Bipartisan	CO, FL	Légalisation/programmes de travail temporaire	Non	79	16	63	Engage exécutif dans l'application du programme de régularisation
4027	Bipartisan	AZ, TX, SC, VA, TN, KS, FL, NE, LA, SD	Légalisation/ajustement	Non	99	0	99	Interdit la régularisation pour les étrangers disposant d'un casier criminel
3963	Républicains	LA, GA, IA, PA, OK	Légalisation	Non	33	66	33	Annule le programme de régularisation
3985	Républicains	PA, OK, LA, WY	Légalisation	Non	50	49	1	Questions relatées à la Social Security
3964	Républicains	LA, IA, OK	Légalisation	Oui			na	Restreint le type de documents permettant de justifier l'éligibilité au programme
4038	Républicains	TX	Légalisation	Non	64	32	32	paiement d'un droit allant au financement des services publics fournis par les Etats et collectivités locales
4087	Démocrate	CA, IA, MA, RI, IL	Légalisation	Non	37	61	24	Propose le remplacement du compromis Hagel Martinez par une régularisation vers le statut LPR pour tous
4108	Républicains	AL, CO	Légalisation	Non	37	60	23	Restreint le droit des étrangers régularisés à bénéficier des prestations sociales pendant cinq ans
4136	Républicains	NV	Légalisation	Non	50	47	3	Restreint le droit des étrangers régularisés à bénéficier du earned income credit (plus ou moins un impôt négatif fédéral)
		MOYENNE		**1/10**			**32,55**	
3999	Démocrate	MA, NM	Contrôle aux frontières	Oui			na	Augmentation des moyens financiers et/ou technologiques (tous amendements de la
3979	Bipartisan	AL, PA, NE, LA,	Contrôle aux frontières	Non	86	16	70	

		KY, SC, OK, AZ, MO, GE						catégorie)
3998	Démocrate	FL	Contrôle aux frontières	Oui				
4076	Républicains	NV, SC, ID, MN	Contrôle aux frontières	Non	83	10	73	
4127	Bipartisan	WV, NH, WY	Contrôle aux frontières	Non	73	25	48	
		MOYENNE		**2/5**			**63,66667**	
3994	Bipartisan	CO, FL	Programme H-2C	Non	79	16	63	Engage exécutif dans l'application du programme H-2C
4017	Démocrate	ND	Programme H-2C	Non	28	69	41	Restreint participation au programme aux seuls illégaux
3981	Bipartisan	ND, CA, TN	Programme H-2C	Oui				Diminue le quota d'admission annuelle de travailleurs H-2C de 350 000 à 200 000
3971	Démocrate	IL, CA, NM, LA, CT, MA	Programme H-2C	Oui				Non usage du programme dans les zones ayant plus de 9% de chômage
3965	Républicains	TX, AZ	Programme H-2C	Non	50	48	2	Restreint les possibilités d'ajustement par préférences de travail
4066	Bipartisan	MA, AZ, SC	Programme H-2C	Non	56	43	13	Rétablit les possibilités d'ajustement par préférences de travail
3969	Républicains	AZ, TX, SC, VA, TN, KS, FL, NE, LA, SD	Programme H-2C	Non	35	58	23	Supprime la possibilité d'ajustement vers le statut LPR
4095	Démocrate	ND	Programme H-2C	Non	48	49	1	Etablit la durée du programme à 5 années
4009	Républicains	GA	H-2A/blue card	Non	43	50	7	Augmente le niveau du *prevailing wage* pour utilisation H-2A/blue card
4084	Républicains	GA	H-2A/blue card	Non	62	35	27	Augmente les frais d'émission de la *blue card*
		MOYENNE		**2/10**			**22,13**	
4018	bipartisan	AK, VT, MN, VT, MI, TX, ME, WA	Divers	Oui				Changement mineur BCC
4000	Bipartisan	PA, TN, MD	Divers	Oui				Changement mineur programme d'exemption de visa
4029	Bipartisan	HI, WA, VA	Divers	Oui				Changement mineur des modalités d'accès au statut LPR pour les vétérans philippins
4064	Républicains	OK, WV, KY, MT, GA, OK, WY, AL, SC, TN, AZ, TN	Divers	Non	62	35	27	Anglais langue officielle

4073	Démocrate	CO, IL, MA, NM, NV	Divers	Non	58	35	24	Anglais langue commune
4072	Démocrate	NY, IL, CA, CO, NY, CT	Divers	Non	43	52	9	Aide financière fédérale aux Etats pour coûts des prestations de santé/éducation aux immigrants
4117	Bipartisan	VT, MN, CT, MA, RI, IA, NM, NH	Divers	Non	19	79	60	Changement mineur définition du statut de réfugié
4142	Démocrate	IL	Divers	Non	34	63	29	Modification des procédures de déportation
4114	bipartisan	NH, WA, TN, MO, TN, AL	Divers	Non	56	42	14	Diminue préférences de diversité au profit de l'immigration qualifiée
4025	Bipartisan	LA, SC, SD, KS	Divers	Oui				Modification des procédures d'adoption
4101	Républicain	TX, MS	Divers	Non	31	67	36	Facilite l'immigration de travail de pays provenance ALENA et CAFTA
4124	Républicains	MT, AK, OK	Divers	Nui				Commande un rapport du Congrès sur le rôle de l'immigration dans la définition des circonscriptions électorales par les recensements décennaux
4097	Républicains	TX	Divers	Non	49	49	0	Supprime certaines règles de confidentialité lors des procédures d'ajustement
4131	Démocrate	NM	Divers	Non	51	47	4	Limite le quota d'immigration LPR à 650 000 admissions annuelles
4083	Bipartisan	WI, KS	Divers	Non	52	45	7	Modification des procédures de déportation (limitation des possibilités d'appel)
4188	Bipartisan	PA, MA	Divers	Non	56	41	15	Réécriture avant le vote final de certains Passages du texte de loi, notamment sur les modalités de coopération avec le Mexique
		MOYENNE		**5 sur 15**			**20,45455**	
4177	Bipartisan	IA, IL, MT, MA	Sanctions employeurs	Non	59	39	20	Rend le gouvernement fédéral responsable en cas d'erreurs du système de vérifications
4106	Démocrate	MA, CT	Sanctions employeurs	Non	40	56	16	Accroît les pénalités financières
		MOYENNE		**0 sur 2**			**18**	

Source : (Congressional Record, 2006b).

Annexe 16. Une analyse comparée des projets de loi S 1033, S 1438 et 2454

Tableau 57. Une analyse comparée des projets de loi S 1033, S 1438 et S 2454

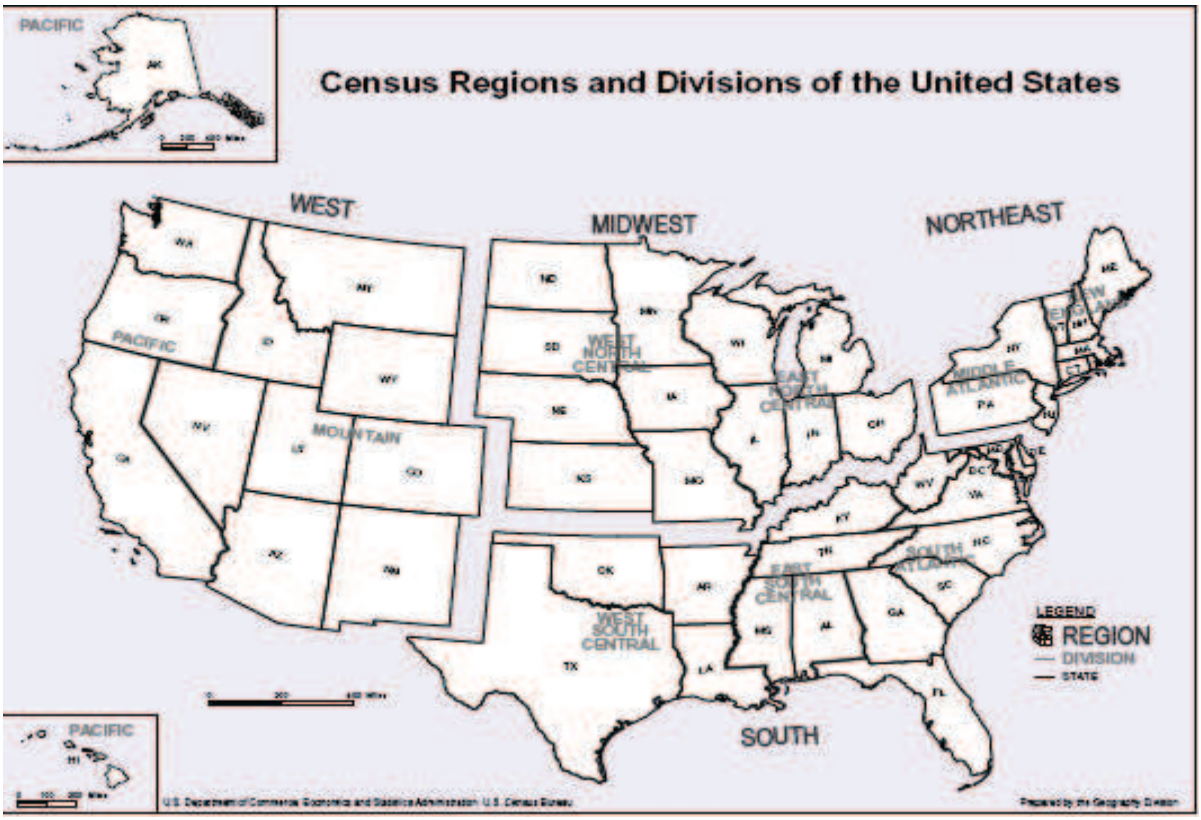
	Kennedy Mac-Cain Bill S 1033	**Cornyn-Kyl Bill S 1438**	**Frist Bill S 2454**
Programme d'admission temporaire de travailleurs étrangers			
dénomination	H-5A	W (substitué au visa H-2B)	non
Durée du titre de séjour	3 années	2 années	/
Renouvelabilité	une fois	deux fois, séparées d'une année de résidence hors Etats-Unis	/
Secteurs d'emploi	tous	Tous sauf H-2A	/
Quotas annuels	400 000 la première année, ajustable jusqu'à 20% à la hausse chaque année suivante si la limite de l'année en cours est atteinte	Pas de limitations initiales, mise en place d'une commission pour recommandation de limite annuelle auprès du DOL	/
Ajustement LPR	Oui, après quatre années ou via préférences de travail	Non	/
régularisation			
Existence d'une procédure	Oui, visa H-5B	Oui, suspension d'expulsion statut *Deferred Mandatory Departure* (DMD)	non
Critères	Emploi continu (sauf étudiants inclus *Dream Act*) Absence de casier judiciaire	Une année de résidence sur le territoire américain $2000 à $5000 d'amende Absence de casier judiciaire	/
Ajustement LPR	Six années de statut H-5B Paiement d'une amende de $1000	non	/
Immigration légale			
Regroupement familial	480 000 + émission des quotas non distribués 2001-2005 Elargissement définition famille immédiate citoyens	/	480 000 + émission des quotas non distribués 2001-2005 Elargissement définition famille immédiate citoyens
Immigration de travail	Quota annuel augmenté à 290 000+ émissions des visas non distribués 2001-2005	140 000 + émission des visas non distribués 2001-2005	Quota annuel augmenté à 290 000+ émission des visas non distribués 2001-2005 Exempte diplômés STEM du quota
Programme de diversité	/	supprimé	/
Quotas nationaux	Augmentés à 10%	Augmenté à 10%	Augmenté à 10%
Contrôle immigration irrégulière			
Contrôle aux frontières	Met en place un plan de	Etend l'autorité des Etats et	Construction d'une

	coordination gouvernement fédéral/régionaux/Etatique	gouvernements locaux dans l'application du contrôle aux frontières Facilite les procédures d'expulsion	barrière à la frontière, recrutement d'inspecteurs et financement de technologies Etend l'autorité des Etats et gouvernements locaux dans l'application du contrôle aux frontières Facilite les procédures d'expulsion
Système de vérification des embauches	oui	oui	oui
Sanctions contre les employeurs	Double les sanctions imposées par l'INA	Double les sanctions imposées par l'INA	Double les sanctions imposées par l'INA
Sanctions immigration irrégulière	Non augmentées sauf cas spécifiques (terrorisme)	Restreint fortement les capacités d'admission légale ultérieure	Crime avec circonstances aggravantes (Cf. HR 4437) Délit de complicité étendu

Sources : (US Senate, 2006a), (US Senate, 2006b) et (US Senate, 2006c), (Congressional Research Services, 2006a), (Congressional Research Services, 2006b), (Congressional Research Services, 2006c), (National Conference of State Legislatures, 2006) et (J. Gelatt, 2005).

Annexe 17. Une carte de la définition du bureau du recensement des régions, divisions et Etats des Etats-Unis

Carte 6. La carte de la définition du bureau du recensement des régions, divisions et Etats des Etats Unis



Source : (US Census Bureau, 2008).

Annexe 18. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus Républicains au Sénat, réforme CIR

Tableau 58. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus Républicains au Sénat, réforme CIR

Variables explicatives	Amendment 3963		Amendment 3969		S 2611	
Mountain State	**+41%**	**+38%**	**+35%**	**+15%**	**-40%**	**-28%**
North West Central State	+30%	+21%	+23%	-6%	**-32%**	**-26%**
Southern State	**+35%**	**+16%**	**+40%**	**+6%**	**-49%**	**-40%**
Illegal population	+4%	+8%	-6%	00%	00%	-8%
Hispanic constituents	-1%	-1%	+1%	+1%	+1%	+3%
2006 Class	+11%	+12%	+17%	+4%	-23%	-36%
ACU ratings		**+3%**		**+3%**		**-4%**

Note : les mesures correspondent à la variation de la probabilité du vote en faveur des textes de lois indiqués suite à une augmentation de 1% de la variable explicative indiquée (* variation de 0 à 1 pour les variables dichotomiques notées *), les autres variables prenant leur valeur moyenne.

Annexe 19. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus Démocrates au Sénat, réforme CIR

Tableau 59. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus Démocrates au Sénat, réforme CIR

Variables explicatives	Amendment 4017		Amendment 4095	
New England State	00%	-4%	+8%	+11%
Midwest State	**+43%**	**+41%**	**+60%**	**+61%**
Illegal population	-1%	-1%	-14%	-13%
Hispanic constituents	-1%	-1%	-14%	-13%
Labor PAC	00%	+1%	**-2%**	**-1%**
2006 Class	-13%	-10%	+11%	+10%
ADA ratings		00%		00%

Note : les mesures correspondent à la variation de la probabilité du vote en faveur des textes de lois indiqués suite à une augmentation de 1% de la variable explicative indiquée (* variation de 0 à 1 pour les variables dichotomiques notées *), les autres variables prenant leur valeur moyenne.

BIBLIOGRAPHIE

AGENZIA FIDES (2009), *The Question of Immigration in the United States of America*. Information Service of the Pontifical Mission Societies, disponible sur http://www.fides.org/aree/news/newsdet.php?idnews=20589&lan=eng (consulté le 8 juin 2011).

ALDRICH John H. et ROHDE David W. (1997), « The Transition to Republican Rule in the House: Implications for Theories of Congressional Politics ». *Political Science Quarterly*, volume 112, n°4, pp. 541-567.

ALLPORT, Gordon W (1979), *The Nature of Prejudice*, Perseus Books, Cambridge, édition de 1979, 537p.

ALVAREZ Michael R. et BEDOLLA Lisa G. (2004), « The Revolution against Affirmative Action in California: Racism, Economics, and Proposition 209 ». *State Politics & Policy Quarterly*, volume 4, n°1, pp. 1 -17.

ALVAREZ Michael R. et BUTTERFIELD Tara L. (2000), « The Resurgence of Nativism in California? The Case of Proposition 187 and Illegal Immigration ». *Social Science Quarterly*, volume 81, n°1, pp. 167-179.

ALVAREZ Michael R. et NAGLER Jonathan (1995), « Economics, Issues and the Perot Candidacy: Voter Choice in the 1992 Presidential Election », *American Journal of Political Science*, volume 39, n°3, pp. 714-744.

AMEGASHIE J. Atsu (2004), « A political economy model of immigration quotas », *Economics of Governance*, volume 5, n°3, pp. 255-267.

ANDREAS Peter (2009), *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, Cornell University Press, New York, mai 2009, 180p.

ANDREAS Peter (1998), « The Escalation of U.S. Immigration Control in the Post-NAFTA Era », *Political Science Quarterly*, volume 113, n°4, pp. 591-615.

ARCHIBOLD Randal C. (2010), « Arizona Enacts Stringent law on Immigration », *The New York Times*, 23 avril, http://www.nytimes.com/2010/04/24/us/politics/24immig.html (consulté le 14 juin 2011).

BALDERRAMA Francisco E. et RODRIGUEZ Raymond (2006), *Decade of Betrayal: Mexican Repatriation in the 1930s*, University of New Mexico Press, Albuquerque, mai, 437p.

BALKO Radley (2005), « Big Shrimp: A Protectionism Mess », *Individual Liberty, Free Markets, and Peace*, Cato Institute, disponible sur http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=2933 (consulté le 8 juin 2011)

BARKAN Elliott R. (2003), « Return of the Nativists? California Public Opinion and Immigration in the 1980s and 1990s », *Social Science History*, volume 27, n°2, pp. 229-283.

BATALOVA Jeanne et LOWELL B. Lindsay (2007), « Immigrant Professionals in the United States », *Society*, volume 44, n°2, pp. 26-31.

BATALOVA Jeanne et LOWELL B. Lindsay (2006), « "The Best and the Brightest": Immigrant Professional in the U.S. » *in* SMITH Michael Peter et FAVELL Adrian (2006), *The Human Face of Global Mobility. International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific*, Transaction Publishers, New Jersey, avril, pp. 81-102.

BEAN Frank D., TELLES Edward E. et LOWELL B. Lindsay Lowell (1987), « Undocumented Migration to the United States: Perceptions and Evidence », *Population and Development Review*, volume 13, n°4, pp. 671-690.

BECKER Gary (2010), *The Challenge of Immigration: A Radical Solution*, Annual Hayek Memorial Lecture 2010, Londres, disponible sur http://www.iea.org.uk/events/annual-iea-hayek-memorial-lecture (consulté le 8 juin 2011).

BECKER Gary (1992), « An Open Door for Immigrants—The Auction ». *Wall Street Journal*, 14 octobre, p. A14.

BEIRICH Heidi (2009), *Essay: The Anti-Immigrant Movement*, Southern Poverty Law Center Report, Montgomery, n.d., disponible sur http://www.splcenter.org/get-informed/intelligence-files/ideology/anti-immigrant/the-anti-immigrant-movement (consulté le 9 juin 2011)

BENHABIB Jess (1996), « On the Political Economy of Immigration », *European Economic Review*, volume 40, n°9, pp. 1737-1743.

BENNETT Marion T. (1966), « The Immigration and Nationality (McCarran-Walter) Act of 1952, as Amended to 1965 », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, volume 367, n°1, pp. 127 -136.

BERGERON Claire et BANKS Jeremy (2008), *Behind the Naturalization Backlog: Causes, Context, and Concerns*, Migration Policy Institute, Washington D.C., février, 8p.

BHAGWATI Jagdish et RODRIGUEZ Carlos (1975), « Welfare-Theoretical Analyses of the Brain Drain », *Journal of Development Economics*, volume 2, n°3, pp. 195-221.

BOERI Tito, HANSON Gordon H. et MCCORMICK Barry (2002), *Immigration Policy and the Welfare System: a Report for the Fondazione Rodolfo Debenedetti*, Oxford University Press, Oxford, août, 356p.

BOOZ, ALLEN AND HAMILTON INCORPORATION (1988), *Characteristics and Labor Market Impact of Persons Admitted Under the H-1 Program*, Rapport non publié, Bethesda, juin, 107p.

BORJAS George J., FREEMAN Richard B., KATZ Lawrence F., DINARDO John et ABOWD John M. (1997), « How Much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes? », *Brookings Papers on Economic Activity*, volume, 1997, n°1, pp. 1-90.

BORJAS George J., GROGGER Jeffrey et HANSON Gordon H. (2008), *Imperfect Substitution between Immigrants and Natives: A Reappraisal*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, n°13887, Cambridge, mars, 41p.

BORJAS George J. (2003), « The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market », *Quarterly Journal of Economics* volume 118, n°4, pp.1335-1374.

BORJAS George J. (2001), *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*, Princeton University Press, Princeton, mars, 288p.

BORJAS George J. (1994), « The Economics of Immigration », *Journal of Economic Literature*, volume 32, n°4, pp. 1667-1717.

BORJAS George J. (1989), « Economic Theory and International Migration ». *International Migration Review,* volume 23, n°3, pp. 457-485.

BOYLE T. Coraghessan (1996), *The Tortilla Curtain*, Penguin Books, édition 2008, New York, juillet, 355p.

BRADER Ted, VALENTINO Nicholas A. et JARDINA Ashley E. (2009), « Immigration Opinion in a Time of Economic Crisis: Material Interests Versus Group Attitudes ». *Unpublished Working Paper*, disponible sur http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1449415 (consulté le 8 juin 2011).

BRIGGS Vernon M. (2003), « The Economic Well-Being of Black Americans: The Overarching Influence of U.S. Immigration Policies », *The Review of Black Political Economy*, volume 31, n°1-2, pp. 15-42.

BROWNELL Peter B. (2005), « Sanctions for Whom? The Immigration Reform and Control Act's "Employer Sanctions" Provisions and the Wages of Mexican Immigrants », *papier présenté lors du SSCR/UCI Summer Migration Institute*, juin, 31p.

BRUNO Andorra, WASEM Ruth Ellen, SISKIN Alison, NUNEZ-NETO Blas, GARCIA Michael J., VINA Stephen R., LEE Margaret M. et ESTER Karma (2006), *Immigration Legislation and Issues in the 109th Congress*, Congressional Research Services Report for Congress, Washington D.C., 7 décembre, 41p.

BUCK Beverly, HOBBS Melanie, KAISER Anne, LANG Susan, MONTERO Daniel, ROMINES Kathy et SCOTT Tony (2004), « Immigration and Immigrants -- Trends in American Public Opinion, 1964-1999 », *Journal of Ethnic And Cultural Diversity in Social Work*, volume 12, n°3, pp. 73-90.

BUILDING DEMOCRACY INITIATIVE (2007), *Nativism in the House: A Report on the House Immigration Reform Caucus*, Building Democracy Initiative, Washington D.C., n.d., 13p.

BUREAU OF CONSULARS AFFAIRS (1965-2011), *Report of the Visa Office*, U.S. Department of State, Washington D.C, janvier, disponible sur http://www.travel.state.gov/visa/statistics/statistics_5240.html (consulté le 11 juin 2011).

BUREAU OF CONSULARS AFFAIRS (1992-2010), *Visa Bulletin. Immigrant Numbers for January*, U.S. Department of State, Washington D.C., janvier, disponible sur http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/visa_bulletin/2001-01bulletin.html (consulté le 11 juin 2011).

BUREAU OF CONSULAR AFFAIRS (1991), *Report of the Visa Office: 1990*. Washington D.C., U.S. Department of State, Washington D.C., n.d., disponible sur http://travel.state.gov/visa/statistics/statistics_1476.html (consulté le 11 juin 2011).

BUREAU OF LABOR STATISTICS (2011a), *Local Area Unemployment Statistics: Unemployment Rates, Seasonally Adjusted*, Department of Labor, Washington D.C., disponible sur http://www.bls.gov/lau/ (consulté le 11 juin 2011).

BUREAU OF LABOR STATISTICS (2011b), *Unemployment Rate, Seasonally Adjusted*, Department of Labor, Washington D.C., disponible sur http://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000 (consulté le 6 juillet 2001).

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS (2010), *Gross Domestic Product (GDP) By State and Metropolitan Area*, Bureau of Economic Analysis, Washington D.C., disponible sur http://www.bea.gov/regional/index.htm#gsp (consulté le 11 juin 2011).

BURNS Peter et GIMPEL James G. (2000), « Economic Insecurity, Prejudicial Stereotypes, and Public Opinion on Immigration Policy », *Political Science Quarterly*, volume 115, n°2, pp. 201-225.

BUSH George (1990), *Statement on Signing the Immigration Act of 1990*, Washington D.C., 29 novembre, disponible sur : http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=19117#axzz1NXilgDay (consulté le 11 juin 2011).

BUSH George W. (2005a), *President Discusses Border Security and Immigration Reform in Arizona*, Tucson, 28 novembre, disponible sur http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/11/20051128-7.html (consulté le 11 juin 2011).

BUSH George W. (2005b), *President's Radio Address: Homeland Security*, Washington D.C., 22 octobre disponible sur http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/10/20051022.html (consulté le 11 juin 2011) .

BUSH George W. (2005c), *President Signs Homeland Security Appropriations Act for 2006. White House*, 18 octobre, disponible sur http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/10/20051018-2.html (consulté le 11 juin 2011).

BUSH, George W. (2004), *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, Washington D.C., 20 janvier, disponible sur http://frwebgate.access.gpo.gov/cgibin/getdoc.cgi?dbname=2004_presidential_documents&docid=pd26ja04_txt-10.pdf (consulté le 11 juin).

CALAVITA Kitty (2000), « The Paradoxes of Race, Class, Identity, and "Passing": Enforcing the Chinese Exclusion Acts, 1882-1910 », *Law & Social Inquiry*, volume 25, n°1, pp. 1-40.

CALAVITA Kitty (1996), « The New Politics of Immigration: Balanced-Budget Conservatism and the Symbolism of Proposition 187 », *Social Problems*, volume 43, n°3, pp. 284-305.

CALAVITA Kitty (1995), « Mexican immigration to the USA: the contradictions of border control » *in* COHEN Robert (1995), *The Cambridge survey of world migration*, Cambridge University Press, Cambridge, juillet, pp. 236-245.

CALAVITA Kitty (1994), « U.S. Immigration Policy: Contradictions and Projections for the Future ». *Indiana Journal of Global Legal Studies*, volume 2, n°1, pp. 143-152.

CALAVITA Kitty (1983), « California's "Employer Sanctions" Legislation: Now You See It, Now You Don't », *Politics & Society*, volume 12, n°2, pp. 205 -230.

CALIFORNIA SECRETARY OF STATE, (1994), *November 8, 1994 - General Elections Results*, California Secretary of State, Sacramento, novembre, 132p.

CALIFORNIA STATE TREASURER (2011), *The State of California's Debt Affordability Report*, State of California, Sacramento, 1er octobre, disponible sur http://www.treasurer.ca.gov/publications/2001dar.pdf (consulté le 11 juillet 2011).

CAMAROTA Steven A. (2004), *The High Cost of Cheap Labor. Illegal Immigration and the Federal Budget*, Center for Immigration Studies, Washington D.C., n.d., 48p.

CAMAROTA Steve A. (1997), « The Effect of Immigrants on the Earnings of Low-Skilled Native Workers: Evidence from the June 1991 Current Population Survey », *Social Science Quarterly*, volume 78, n°2, pp. 416-431.

CAMPBELL James E. (2006), « Party Systems and Realignments in the United States, 1868-2004 », *Social Science History*, volume 30, n°3, pp. 359-386.

CAMPBELL James E. (1997), « The Presidential Pulse and the 1994 Midterm Congressional Election », *The Journal of Politics*, volume 59, n°3, pp. 830-857.

CARD David (2005), « Is the New Immigration Really so Bad? », *The Economic Journal* volume 115, n°507, pp. 300-323.

CARD David (1990), « Immigrant Inflows, Native Outflows, and the Local Labor Market Impacts of Higher Immigration », *Journal of Labor Economics*, volume 19, n°1, pp. 22-64.

CARLSON Darren K. (2005), *Americans Approve of Immigration -- In Principle*, Gallup Poll, Washington D.C., 6 décembre, disponible sur http://www.gallup.com/poll/20317/americans-approve-immigration-principle.aspx (consulté le 11 juin 2011).

CASTLES Stephen (2004), « Why Migration Policies Fail ». *Ethnic and Racial Studies*, volume 27, n°2, pp. 205-227.

CATANZARITE Lisa (2000), « Brown-Collar Jobs: Occupational Segregation and Earnings of Recent-Immigrant Latinos », *Sociological Perspectives*, volume 43, n°1, pp. 45-75.

CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS (2007), *Blue Dog PAC Contributions to Federal Candidate - 2006 Cycle*, Center for Responsive Politics, 7 février, disponible sur http://opensecrets.org/pacs/pacgot.php?cmte=C00305318&cycle=2006 (consulté le 27 juillet 2011).

CHANDLER Charles R. et TSAI Yung-mei (2001), « Social factors influencing immigration attitudes: an analysis of data from the General Social Survey », *The Social Science Journal*, volume 38, n°2, pp. 177-188.

CHAKRAVATTY Paula (2006), « Symbolic Analysts or Indentured Servants? Indian High-Tech Migrants in America's Information Technology » *in* SMITH Michael Peter et FAVELL Adrian (2006), *The Human Face of Global Mobility. International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific*, Transaction Publishers, New Jersey, avril, pp. 159-180.

CHAKRAVATTY Paula (2005), « Weak Winners of Globalization: Indian H-1B Workers in the American Information Economy », *AAPI Nexus: Asian Americans & Pacific Islanders Policy, Practice and Community*, volume 3, n°2, pp. 59-84.

CHALOFF Jonathan et LEMAITRE Georges (2009), *Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries*. Organisation pour la Coopération et le Développement Economique, Paris, n.d., 55p.

CHIN Gabriel J. (1996), « The Civil Rights Revolution Comes to Immigration Law: A New Look at the Immigration and Nationality Act of 1965 ». *North Carolina Law Review*, volume 75, pp. 273-345.

CITRIN, Jack, GREEN Donald P., MUSTE Christopher et WONG Cara (1997), « Public Opinion Toward Immigration Reform: The Role of Economic Motivations », *The Journal of Politics,* volume 59, n°3, pp. 858-881.

CITRIN Jack, REINGOLD Beth et GREEN Donald P. (1990), « American Identity and the Politics of Ethnic Change », *The Journal of Politics*, volume 52, n°4, pp. 1124-1154.

CITRIN Jack, REINGOLD Beth WALTERS Evelyn et GREEN Donald P. (1990), « The "Official English" Movement and the Symbolic Politics of Language in the United States ». *The Western Political Quarterly*, volume 43, n°3, pp. 535-559.

CLAUSING, Jeri. (1998a), « Bill to Increase Work Visas for Foreigners Get New Lease on Life », *the New York Times*, 14 octobre, disponible sur http://www.nytimes.com/1998/10/14/business/bill-to-increase-work-visas-for-foreigners-gets-new-lease-on-life.html (consulté le 21 juillet 2011).

CLAUSING Jeri (1998b), « Technology Bill Languish as Congress Races for Exit », *the New York Times* 12 octobre, disponible sur http://www.nytimes.com/1998/10/12/business/technology-bills-languish-as-congress-races-for-exit.html?pagewanted=all&src=pm (consulté le 21 juillet 2011).

COHEN Leonard (1967), *The Stranger Song*, The Songs of Leonard Cohen, Sony ATV/Music Publishing Canada Company.

COIFFARD Marie (2010), « L'impact de la crise financière internationale sur les transferts des migrants : le cas des travailleurs tadjiks », *communication présentée aux XXVIèmes journées du développement de l'Association Tiers-Mondes Crises et soutenabilité du développement*, disponible sur http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00504218/ (Consulté le 11 juin 2011).

COLEMAN Matthew (2007), « Immigration Geopolitics Beyond the Mexico–US Border », *Antipode*, volume 39, n°1, pp. 54-76.

COLLOMP Catherine (1999), « Immigrants, Labor Markets, and the State, a Comparative Approach: France and the United States, 1880-1930 », *The Journal of American History*, volume 86, n°1, pp. 41-66.

COLLOMP Catherine (1988), « Unions, Civics, and National identity: Organized Labor's Reaction to Immigration, 1881–1897 ». *Labor History*, volume 29, n°4, pp. 450-474.

COMMITTEE ON THE JUDICIARY - HOUSE OF REPRESENTATIVES (1995), *Immigration in the National Interest Act of 1995. Report of the Committee on the Judiciary, House of the Representatives on H.R. 2202 together with Additional and Dissenting Views*, rapport 104-469, U.S. House of Representatives, Washington D.C. 4 mars, 550p.

COMMITTEE ON THE JUDICIARY - SENATE (1996), *Report together with Additional and Minority Views to Accompany S. 1664*, U.S. Senate, Washington D.C., 10 avril, 146p.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (2006), *Immigration Policy in the United States*, Congress of the United States, Congressional Budget Office, Washington D.C., février, 36p.

CONGRESSIONAL RECORD (2006a), *No Amnesty for Illegal Aliens*, Washington D.C., 7 septembre, disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?r109:29:./temp/~r109UAKBuA:: (consulté le 11 juin 2011).

CONGRESSIONAL RECORD (2006b), *S. 2611. All Congressional Actions with Amendements*, U.S. Senate, Washington D.C., disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN02611:@@@S (consulté le 11 juillet 2011).

CONGRESSIONAL RECORD (2005a), H.R. 4437. *All Congressional Actions with Amendments*, House of Representatives, Washington D.C., disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:HR04437:@@@S (consulté le 11 juillet 2011).

CONGRESSIONAL RECORD (2005b), *Providing for Consideration of H.R. 4437, Border Protection, Antiterrorism and Illegal Immigration Control Act of 2005*, Washington D.C., 15 décembre, disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?r109:40:./temp/~r109UAKBuA:: (consulté le 11 juin 2011).

CONGRESSIONAL RECORD (1998a), *S. 1723. All Congressional Actions with Amendements*, U.S. Senate, Washington D.C., disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d105:SN01723:@@@S (consulté le 11 juin 2011).

CONGRESSIONAL RECORD (1998b), *H.R. 3736. All Congressional Actions with Amendements*, House of Representatives, Washington D.C. disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d105:HR03736:@@@S (consulté le 11 juin 2011).

CONGRESSIONAL RECORD (1996), *H.R. 2202. All Actions and Amendements*, House of Representatives, Washington D.C., disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d104:HR02202:@@@S (consulté le 11 juin 2011).

CONGRESSIONAL RECORD (1995), *Statements on Introduced Bills and Joint Resolutions, Senate*, Washington D.C., 3 novembre, disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/r?r104:@<OR+(+@1(S.=269)+++) (consulté le 11 juillet 2011).

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICES (2006a), *Summary of S. 2454*, Congressional Research Services, Washington D.C., disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN02454:@@@D&summ2=m& (consulté le 11 juillet 2011).

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICES (2006b), *Summary of S. 1033*, Congressional Research Services, Washington D.C., disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN01033:@@@D&summ2=m& (consulté le 11 juillet 2011).

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICES (2006c), *Summary of S. 1438*, Congressional Research Services, Washington D.C., disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN01438:@@@D&summ2=m& (consulté le 11 juillet 2011).

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICES (2006d), *Summary of S. 2611*, Congressional Research Services, Washington D.C., disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN02611:@@@D&summ2=m& (consulté le 11 juillet 2011).

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICES (1995a), *Summary of H.R. 2202*, Congressional Research Services, Washington D.C., disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d104:HR02202:@@@D&summ2=m& (consulté le 11 juin 2011).

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICES (1995b), *Summary of S. 1664*, Congressional Research Services, Washington D.C., disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d104:SN01664:@@@D&summ2=m& (consulté le 11 juin 2011).

CONLEY Richard S. (2001), « President Clinton and the Republican Congress, 1995-2000: Vetoes, Vetos Threats, and Legislative Strategy », communication présentée à l'Annuel Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, n.d., 50p.

COOPER Marc (2004), « A First Step, but Not the "Whole Enchilada" », *the Los Angeles Times*, 4 janvier, disponible sur http://articles.latimes.com/2004/jan/04/opinion/op-cooper4 (consulté le 6 juillet 2001).

COTTLE Michelle (2007), « It's the Swing Voters, Stupid », *The New Republic*, Washington D.C., n.d., disponible sur http://www.tnr.com/blog/the-plank/its-the-swing-voters-stupid (consulté le 11 juin 2011).

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, (2009), *U.S. Immigration Policy*, Independent Task Force Report, n°64, n.d., Washington D.C., 164p.

DAILY SHOW (The) (2010), *Ted Kaufman says America's founders designed the Senate to be the place where everything stopped,* the Daily Show with Jon Steward, 26 octobre, disponible sur http://www.thedailyshow.com/watch/tue-october-26-2010/ted-kaufman (consulté le 11 juin 2011).

DAY Christine L. (1990), « Ethnocentrism, Economic Competition, and Attitudes toward US Immigration Policy », communication présentée à l'*Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, n.d., 23p.

DEFOORT Cécily (2007), « Migrations qualifiés et capital humain : nouveaux enseignements tirés d'une base de données en panel », thèse de doctorat en sciences économiques, Université Lille 2, Lille, novembre, 257p.

DE LA GARZA Rodolfo O. (1998), « Interests Not Passions: Mexican-American Attitudes toward Mexico, Immigration from Mexico, and Other Issues Shaping U.S.-Mexico Relations », *International Migration Review*, volume 32, n°2, pp. 401-422.

DESIPIO Louis et DE LA GARZA Rodolfo O. (2005), « Between Symbolism and Influence. Latinos and the 2000 Elections » *in* DESIPIO Louis et DE LA GARZA Rodolfo O. (2005), *Muted Voices. Latinos and the 2000 Elections*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, septembre, pp. 13-61.

DICKEY Fred (2004), « Pete's Second Coming; The GOP Dumped Ex-Gov. Wilson After Prop. 187 Cost the Party Latino Votes. Then Arnold Flexed His Muscles », *the Los Angeles Times Magazine*, 9 mai, pp. I10-11.

DICKSON Elizabeth C. (2003), *Examining the Importance of the H-1 Visa to the American Economy*, discours prononcé devant la commission du Sénat à la Justice, Washington D.C., 16 septembre, disponible sur http://www.aila.org/content/default.aspx?docid=9384 (consulté le 11 juin 2011).

DINAN Stephan (2005), « Bush Decries Border Project », *the Washington Times*, 24 mars, disponible sur : http://www.washingtontimes.com/news/2005/mar/24/20050324-122200-6209r/?page=all#pagebreak (consulté le 11 juin 2011).

DOLMAS Jim et HUFFMAN Gregory W. (2004), « On the Political Economy of Immigration and Income Redistribution ». *International Economic Review*, volume 45, n°4, pp. 1129-1168.

DOLMAS Jim et HUFFMAN Gregory W. (2000), *The Dynamics of Immigration Policy with Wealth-Heterogeneous Immigrants*, Working Paper n°6, Federal Reserve Bank of Dallas, Dallas, n.d., 27p.

DONATO Katharine M., DURAND Jorge et MASSEY Douglas S. (1992), « Stemming The Tide? Assessing the Deterrent Effects of the Immigration Reform and Control Act ». *Demography*, volume 29, n°2, pp. 139-157.

DOS PASSOS John (1938), *U.S.A. (The 42nd Parallel/1919/The Big Money)*, Library of America, édition de 1996, août, 1312p.

DOS SANTOS Manon Domingues (1998), « Intégration économique, migrations et chômage », *Revue économique*, volume 49, n°5, pp. 1269-1292.

DURAND Jorge, MASSEY Douglas S. et PARRADO Emilio A. (1999), « The New Era of Mexican Migration to the United States », *The Journal of American History*, volume 86, n°2, pp. 518-536.

DURAND Jorge, MASSEY Douglas S. et ZENTENO Rene M. (2001), « Mexican Immigration to the United States: Continuities and Changes », *Latin American Research Review*, volume 36, n°1, pp. 107-127.

DURAND Jorge et MASSEY Douglas S. (1992), « Mexican Migration to the United States: A Critical Review », *Latin American Research Review*, volume 27, n°2, pp. 3-42.

ECONOMIST (The) (1994), « The Big One (November 1994 election results) », *the Economist*, 12 novembre, p. 7.

EDSALL Thomas B. (2007), *Building Red America: The New Conservative Coalition and the Drive for Permanent Power*, Basic Books, New York City, août, 336p.

EDSALL Thomas Byrne et EDSALL Mary D. (1992), *Chain Reaction: The Impact of Race, Rights, and Taxes on American Politics*, W. W. Norton & Company, New York City, août, 356p.

ESPENSHADE, Thomas J., BARAKA Jessica L. et HUBER Gregory A. (1997), « Implications of the 1996 Welfare and Immigration Reform Acts for US Immigration », *Population and Development Review*, volume 23, n°4, pp. 769-801.

ESPENSHADE Thomas J. et BELANGER Maryann (1997), « U.S. Public Perceptions and Reactions to Mexican Migration ». in BEAN Frank D., DE LA GARZA Rodolfo O., ROBERTS Bryan R., WEINTRAUB Sidney (1997), *At the Crossroads. Mexico and U.S. Immigration Policy*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, n.d., pp. 227-262.

ESPENSHADE Thomas J. et CALHOUN Charles A. (1993), « An Analysis of Public Opinion toward Undocumented Immigration », *Population Research and Policy Review*, volume 12, n°3, pp. 189-224.

ESPENSHADE Thomas J., et HEMPSTEAD Katherine (1996), « Contemporary American Attitudes Toward U.S. Immigration », *International Migration Review*, volume 30, n°2, pp. 535-570.

ESPENSHADE Thomas J. (1995), « Unauthorized Immigration to the United States ». *Annual Review of Sociology*, volume 21, pp. 195-216.

ESSES Victoria M, DOVIDIO John F., JACKSON Lynne M., et ARMSTRONG Tamara L. (2001), « The Immigration Dilemma: The Role of Perceived Group Competition, Ethnic Prejudice, and National Identity », *Journal of Social Issues*, volume 57, n°3, pp. 389-412.

ETHIER Wilfred J. (1985), « International Trade and Labor Migration », *The American Economic Review*, volume 75, n°4, pp. 691-707.

FACCHINI Giovanni, MAYDA Anna Maria et MISHRA Prachi (2008), « Do Interest Groups Affect Us Immigration Policy? », *Unpublished Working Paper*, 60p.

FACCHINI Giovanni et MAYDA Anna Maria (2008), « From Individual Attitudes Towards Migrants to Migration Policy Outcomes: Theory and Evidence », *Economic Policy*, volume 23, n°5/6, pp. 651-713.

FACCHINI Giovanni et STEINHARDT Max Friedrich (2011), « What Drives U.S. Immigration Policy? Evidence from Congressional Roll Call Votes », *Journal of Public Economics*, volume 95, n°7/8, pp. 734-743.

FETZER Joel S. (2006), « Why Did House Members Vote for H.R. 4437? », *International Migration Review*, volume 40, n°3, pp. 698-706.

FETZER Joel S. (2000), *Public attitudes toward immigration in the United States, France, and Germany*. Cambridge University Press, Cambridge, septembre, 272p.

FITZGERALD Keith (1996), *The Face of the Nation: Immigration, the State, and the National Identity*, Stanford University Press, Stanford, avril, 300p.

FIX Michael E., PASSEL Jeffrey S. et SUCHER Kenneth (2003), *Trends in Naturalization*, the Urban Institute, Washington D.C., septembre, disponible sur http://www.urban.org/publications/310847.html (consulté le 12 juin 2011).

FIX Michael E. et PASSEL Jeffrey S. (2002), *The Scope and Impact of Welfare Reform's Immigrant Provisions*, Urban Institute, New York City, 15 janvier, 49p.

FIX Michael E. et TUMLIN Karen (1997), *Welfare Reform and the Devolution of Immigrant Policy*, The Urban Institute, Washington D.C., octobre, 8p.

FIX Michael E. (2006), *Immigrants' Costs and Contributions: The Effects of Reform*, audition au Committee on Ways and Means, US House of Representatives, 26 juillet, 10p.

FOX NEWS (2010), *Federal Judge Blocks Key Portions of Arizona Illegal Immigration Laws*, 28 juillet, disponible à http://www.foxnews.com/politics/2010/07/28/federal-judge-rules-arizona-immigration-law-dispute (consulté le 15 juin 2011).

FOX NEWS (2005), *the O'Reilly Factor*, 19 octobre, disponible sur http://www.foxnews.com/on-air/oreilly/index.html (consulté le 11 juin 2011).

FRAGA Luis Ricardo, et LEAL David L. (2004) « Playing the Latino Card: Race, Ethnicity, and National Party Politics », *Du Bois Review: Social Science Research on Race*, volume 1, n°2, pp. 297-317.

FRAGA Luis Ricardo, et RAMIREZ Ricardo (2004), « Demography and Political Influence: Disentangling the Latino Vote », *Harvard Journal of Hispanic Policy*, volume 16, pp. 69-96.

FRAGOMEN Austin T. (1997), « The Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996: An Overview », *International Migration Review*, volume 31, n°2, pp. 438-460.

FRANK Thomas (2005), *What's the Matter with Kansas? How Conservatives Won the Heart of America*, Metropolitan Books, Tomball, mai, 320p.

FREEMAN Gary P. et BIRRELL Bob (2001), « Divergent Paths of Immigration Politics in the United States and Australia », *Population and Development Review*, volume 27, n°3, pp. 525-551.

FREEMAN Gary P. et HILL David K. (2006), « Disaggregating Immigration Policy: The Politics of Skilled Labor Recruitment in the U.S. », *Knowledge, Technology & Policy*, volume 19, n°3, pp. 7-26.

FREEMAN Gary P. (1995), « Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States ». *International Migration Review*, volume 29, n°4, pp. 881-902.

FREEMAN Gary P (1992), « Migration Policy and Politics in the Receiving States ». *International Migration Review*, volume 26, n°4, pp. 1144-1167.

FREEMAN Gary P. (1986), « Migration and the Political Economy of the Welfare State », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, volume 485, pp. 51-63.

FRIEDBERG Rachel M. et HUNT Jennifer (1995), « The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth », *The Journal of Economic Perspectives*, volume 9, n°2, pp. 23-44.

FRIEDLAND Joan et GUIZAR Monica (2006), « Senate Judiciary Committee Approves Sweeping Immigration Bill », *Immigration Law & Policy*, National Law Immigration Center, disponible sur http://www.nilc.org/immlawpolicy/CIR/cir010.htm (consulté le 11 juin 2011).

FUCHS Lawrence H. (1990), « The Corpse that Would not Die : the Immigration Reform and Control Act of 1986 », *Revue européenne des migrations internationales* volume, 6, n°1, pp. 111-127.

FUCHS Lawrence H. (1983), « Immigration Reform in 1911 and 1981: The Role of Select Commissions », *Journal of American Ethnic History*, volume 3, n°1, pp. 58-89.

GANG Iran et RIVERA-BATIZ Francisco L. (1994), « Labor Market Effects of Immigration in the United States and Europe », *Journal of Population Economics*, volume 7, n°2, pp. 157-175.

GELATT Julia (2005), *Immigration Reform Bill and DHS Restructuring Focus on Enforcement and Facilitation*, Migration Policy Institute Policy Beat, Washington D.C., 1 août, disponible sur http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=323 (consulté le 11 juillet 2011).

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (2001), *Immigration Benefits. Several Factors Impede Timeliness of Application Processing*, General Accounting Office Report to Congressional Requesters, Washington D.C., mai, 120p.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1999), *Illegal Aliens: Fraudulent Documents Undermining the Effectiveness of the Employment Verification System*, Washington D.C., juillet, 11p.

GERVAIS Laurence (2010) « L'échec de la réforme de la politique d'immigration de l'administration Bush », *Revue LISA/LISA e-journal*, volume 8, n°1, pp. 138-158.

GIPSON Campbell T. et LENNON Emily (1999), *Historical Census Statistics on the Foreign-Born Population of the United States: 1850-1990*, Population Division, Census Bureau, Washington D.C., février, disponible sur http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0029/twps0029.html (consulté le 11 juin 2011).

GILCHRIST Jim et CORSI Jerome R. (2006), *Minutemen: The Battle to Secure America's Borders*, World Ahead Publishing, n.l., juillet, 375 p.

GINGRICH Newt (1995), *The Contract with America*, adresse télévisée au peuple des Etats-Unis, Washington D.C., 7 avril, disponible sur http://web.utk.edu/~glenn/GingrichContract.pdf (consulté le 11 juin 2011).

GIMPEL James G., et EDWARDS James R. Jr. (1998), *The Congressional Politics of Immigration Reform*, éditions Longman, Londres, juin, 342p.

GOLDIN Claudia (1994), « The Political Economy of Immigration Restriction in the United States, 1890 to 1921 » *in* GOLDIN Claudia et LIBECAP Gary D. (1994), *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*, University of Chicago Press, Chicago, septembre, pp. 223-258.

GONZALEZ Jorge G. et KAMDAR Nipoli (2000), « Do Not Give Me Your Tired, Your Poor! Determinants of Legislator Voting on Immigration Issues », *Eastern Economic Journal*, volume 26, n°2, pp. 127-143.

GREENWOOD Michael J. et ZIEL Fred A. (1997), *The Impact of the Immigration Act of 1990 on U.S. Immigration*, U.S. Commission on Immigration Reform Research Paper, n.l., n.d., 43p.

GROSSMAN Jean Baldwin (1982), « The Substitutability of Natives and Immigrants in Production », *The Review of Economics and Statistics*, volume 64, n°4, pp. 596-603.

HAHM Jung S. (1999), « American Competitiveness and Workforce Improvement Act of 1998: Balancing Economic and Labor Interests under the New H-1B Visa Program », *Cornell Law Review*, volume85, pp. 1673-1679.

HANSON Gordon H., SCHEVE Kenneth F., SLAUGHTER Matthew J. et SPILIMBERGO Antonio (2002), « Immigration and the US Economy: Labour-Market Impacts, Illegal Entry and Policy Choices » *in* BOERI Tito, HANSON Gordon H. Hanson et MCCORMICK Barry (2002), *Immigration Policy and the Welfare System: a Report for the Fondazione Rodolfo Debenedetti*, Oxford University Press, Oxford, août pp. 169-302.

HANSON Gordon R. (2005), *Why Does Imigration Divide America?: Public Finance And Political Opposition To Open Borders*. Institute for International Economics, Washington D.C., août, 104p.

HAMES Tim (1995), « The US Mid-term Election of 1994 », *Electoral Studies*, volume 13, n°3, pp. 222-226.

HARWOOD Edward (1986), *In Liberty's Shadow - Illegal Aliens and Immigration L Enforcement*, Hoover Press, octobre, 224p.

HARWOOD Edwin (1986), « American Public Opinion and U. S. Immigration Policy », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, volume 487, pp. 201-212.

HATTON Timothy J. et WILLIAMSON Jeffrey G. (2008), *Global Migration and the World Economy. Two Centuries of Policy and Performance*, MIT Press, Cambridge, février, 483p.

HAUS Leah (1995), « Openings in the Wall: Transnational Migrants, Labor Unions, and U.S. Immigration Policy », *International Organization*, volume 49, n°2, pp. 285-313.

HERTZBERG Hendrik (2010) « Oh, Shut Up ». *the New Yorker*, disponible sur: http://www.newyorker.com/talk/comment/2011/01/10/110110taco_talk_hertzberg?currentPage=all (consulté le 11 juin 2011).

HIGHAM John (1955), *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*., Rutgers University Press, New Brunswick, édition de 2002, 431p.

HIGHAM John (1952), « Origins of Immigration Restriction, 1882-1897: A Social Analysis », *The Mississippi Valley Historical Review*, volume 39, n°1, pp. 77-88.

HILLMAN Arye L. et WEISS Avi (1999), « A theory of permissible illegal immigration ». *European Journal of Political Economy*, volume 15, n°4, pp. 585-604.

HING Bill Ong, et JOHNSON Kevin R. (2007), « The Immigrant Rights Marches of 2006 and the Prospects for a new Civil Rights Movement ». *Harvard Civil Rights - Civil Liberties Law Review*, volume 42, pp. 99-139.

HIRA Ron (2004), « U.S. Immigration Regulations and India's Information Technology Industry », *Technological Forecasting and Social Change*, volume 71, n°8, pp. 837-854.

HIRSCHMAN Charles (1983), « America's Melting Pot Reconsidered ». *Annual Review of Sociology*, volume 9, pp. 397-423.

HOEFER Michael, RYTINA Nancy et BAKER Bryan C. (2010), *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2009*. Department of Homeland Security, 8p.

HOLLIFIELD James F, HUNT Valerie F. et TICHENOR Daniel J. (2008), « The Liberal Paradox: Immigrants, Markets and Rights in the United States ». *SMU Law Review*, volume 61, pp. 67-105.

HOLLIFIELD James F. et ZUK Gary (1998), « Immigrants, Markets, and Rights » in KURTHEN Hermann, FIJALKOWSKI Jurgen and WAGNER Gert (1998), *Immigration, Citizenship, and the Welfare State in Germany and the United States: Welfare policies and immigrants' citizenship*, JAI Press, n.l., octobre, pp. 67-90.

HOLMES Steven A. (1996), « Anti-Immigrant Mood Moves Asians to Organize ». *the New York Times*, ??? disponible sur http://www.nytimes.com/1996/01/03/us/anti-immigrant-mood-moves-asians-to-organize.html?scp=5&sq=&st=nyt&pagewanted=all (consulté le 11 juin 2011).

HOOD M. V., et MORRIS Irwin L. (1998), « Give Us Your Tired, Your Poor,... But Make Sure They Have a Green Card: The Effects of Documented and Undocumented Migrant Context on Anglo Opinion toward Immigration », *Political Behavior*, volume 20, n°1, pp. 1-15.

HOPKINS Daniel J. (2010), « Politicized Places: Explaining Where and When Immigrants Provoke Local Opposition », *American Political Science Review*, volume 104, n°1, pp. 40-60.

HOUSE COMMITTE ON SCIENCE, SPACE, TECHNOLOGY - SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS (1992), *Projecting Science and Engineering Personnel Requirements of the 1990s: How Good Are the Numbers?*, U.S. Congress, Washington D.C., n.d., 1132p.

HOUSE OF REPRESENTATIVES (1995) *Immigration in the National Interest Act of 1995*, disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c104:6:./temp/~c104seNrzK:e468536 (consulté le 11 juin 2011).

HOUSE REPUBLICAN CONFERENCE (2010), *A Pledge to America*, Washington D.C., disponible sur http://www.gop.gov/pledge (consulté le 11 juin 2011).

HOUSE REPUBLICAN CONFERENCE (1995), *Republican Contract with America*, Washington D.C., disponible sur http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html (consulté le 11 juin 2011).

HUBER Gregory A. et ESPENSHADE Thomas J. (1997), « Neo-Isolationism, Balanced-Budget Conservatism, and the Fiscal Impacts of Immigrants ». *International Migration Review*, volume 31, n°4, pp. 1031-1054.

HUNTINGTON Samuel P. (2005), *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, New York, novembre, 448p.

INFORMATION TECHNOLOGY OF AMERICA (2002), *Bouncing Back: Jobs, Skills and the Continuing Demand for IT Workers*, n.d., Washington D.C., 207p.

IMMIGRATION REFORM CAUCUS (2010), *Membership*, disponible sur http://irc.bilbray.house.gov/membership/ (consulté le 11 juin 2011).

JACOBSON Gary C. (1996), « The 1994 House Elections in Perspective », *Political Science Quarterly*, volume 111, n°2, pp. 203-223.

JACOBSON Robin Dale (2008), *The New Nativism: Proposition 187 and the Debate over Immigration*, University of Minnesota Press, Minnéapolis, juin, 224p.

JASSO Guillermina, WADHWA Vivek, GEREFFI Gary, RISSING Ben et FREEMAN Richard (2010), « How Many Highly Skilled Foreign-Born are Waiting in Line for U.S. Legal Permanent Residence? », *International Migration Review*, volume 44, n°2, pp. 477-498.

JEAN PAUL II. (1995), *Apostolic Journey to the United States of America. Eucharistic Celebration for the Faithful of the Archdiocese of Newark*. Newark, New Jersey, 13 octobre, disponible sur http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/homilies/1995/documents/hf_jp-ii_hom_19951005_arc-newark_en.html (consulté le 11 juin 2011).

JOHNSON James H., FARRELL Walter C. et GUINN Chandra (1997), « Immigration Reform and the Browning of America: Tensions, Conflicts and Community Instability in Metropolitan Los Angeles », *International Migration Review*, volume 31, n°4, pp. 1055-1095.

JONES Jeffrey M. (2011), *Americans' Views on Immigration Holding Steady*, Gallup Poll, Washington D.C., 22 juin, disponible sur http://www.gallup.com/poll/148154/American-Views-On-Immigration-Holding-Steady.aspx (consulté le 27 juillet 2011).

JONES Jeffrey M. (2008), *Fewer Americans Favor Cutting Back Immigration*, Gallup Poll, Washington D.C., 10 juillet, disponible sur http://www.gallup.com/poll/108748/Fewer-Americans-Favor-Cutting-Back-Immigration.aspx (consulté le 16 juin 2011).

JONES Jeffrey M. (2006), Americans' Views of Immigration Growing More Positive, Gallup Poll, Washington D.C., 10 juillet, disponible sur

http://www.gallup.com/poll/23623/Americans-Views-On-Immigration-Growing-More-Positive.aspx (consulté le 27 juillet 2011).

JOPPKE Christian (1998), « Why Liberal States Accept Unwanted Immigration », *World Politics*, volume 50, n°2, pp. 266-293.

KELLY Charles B. (1977), « Counting the Uncountable: Estimates of Undocumented Aliens in the United States ». *Population and Development Review*, volume 3, n°4, pp. 473-481.

KING Desmond (2006), *The Liberty of Strangers: Making the American Nation*. Oxford University Press, Oxford, décembre, 240p.

KIRKPATRICK David R. (2005), « House Passes Tightening of Laws on Immigration ». The New York Times, 11 février, disponible sur http://www.nytimes.com/2005/02/11/politics/11immig.html (consulté le 22 juillet 2011).

KNUCKEY Jonathan (2002), « American Political Marketing. George W. Bush and the Republican Party », *communication présentée à l'Annual Meeting of the Political Studies Association*, Aberdeen, Scotland, p. 37p.

KRASNER Stephen D. (1983), « Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables » *in* KRASNER Stephen D. (1983), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 372p.

KRUGMAN Paul (2003), « The Tax-Cut Con », *The New York Times Magazine*, 14 septembre, disponible sur http://www.nytimes.com/2003/09/14/magazine/the-tax-cut-con.html (consulté le 11 juin 2011).

KU Leighton (2006), « Why Immigrants Lack Adequate Access to Health Care and Health Insurance », *Migration Policy Institute Report*, Washington D.C., septembre, disponible sur http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=417 (consulté le 16 août 2011).

LAVENEX Sandra (2006), « The Competition State and Multilateral Liberalization of Highly Skilled Migration » *in* SMITH Michael Peter et FAVELL Adrian (2006), *The Human Face of Global Mobility. International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific*, Transaction Publishers, New Jersey, avril, pp. 29-52.

LEAL David L., BARRETO Matt A., LEE Jongho et DE LA GARZA Rodolfo O. (2005), « The Latino Vote in the 2004 Election », Political Science & Politics, volume 38, n°1, pp. 41-49.

LEIBOVICH M. 2006. « "Pit Bull"of the House Latches on to Immigration ». *New York Times*, 11 juillet, disponible sur http://www.nytimes.com/2006/07/11/washington/11sensenbrenner.html?_r=1&ref=f_james _sensenbrenner (consulté le 21 juillet 2011).

LAGLARARON Laureen (2010), *Protection through Integration: The Mexican Governement's Efforts to Aid Migrants in the United States*, Migration Policy Institute, Washington D.C., janvier, 42p.

LALONDE Robert J. et TOPEL Robert H. (1991), « Immigrants in the American Labor Market: Quality, Assimilation, and Distributional Effects », *The American Economic Review*, volume 81, n°2, pp. 297-302.

LEITNER Helga (1995), «International Migration and the Politics of Admission and Exclusion in Postwar Europe », *Political Geography*, volume 14, n°3, pp. 259-278.

LISS David (2006) « Determining the Costs of Undocumented Immigrants to the U.S. », Latino Leaders. *The National Magazine of the Successful American Latino*, disponible sur http://findarticles.com/p/articles/mi_m0PCH/is_5_7/ai_n16838078/?tag=content;col1 (consulté le 11 juin 2011).

LIZZA Ryan (2007), « Return of the Nativist. Behind the Republicans' Anti-Immigration Frenzy », *The New Yorker*, 17 décembre, disponible sur http://www.newyorker.com/reporting/2007/12/17/071217fa_fact_lizza (consulté le 11 juin 2011).

LOESCHER Gil et SCANLAN John A. (1986), *Calculated Kindness: Refugees and America's Half Open Door, 1945 to the Present*, Free Press, édition d'octobre 1998, 368p.

LOS ANGELES TIMES (The) (1994), « The Times Poll: Why they Voted ». *The Los Angeles Times*, 9 novembre, p. A22.

LOWELL B. Lindsay, BEAN Francisco D. et DE LA GARZA Robert O. (1986), « Undocumented Immigration: An Analysis of the 1984 Simpson-Mazzoli Vote », *Social Science Quarterly*, volume 67, n°1, pp. 118–127.

LOWELL Lindsay B. (2006), *Projected numbers of foreign computer and engineering workers under the Senate's Comprehensive Immigration Reform Act (S. 2611)*, Institute of Electrical and Electronic Engineers, Washington, DC &Georgetown University, Institute for the Study of International Migration, 24p.

LOWELL B. Lindsay (2001), « Skilled Temporary and Permanent Immigrants in the United States », *Population Research and Policy Review*, volume 20, n°1/2, pp. 33-58.

LOWELL B. Lindsay (2000), *H-1B Temporary Workers: Estimating the Population*, The Center for Comparative Immigration Studies Unpublished Paper, San Diego, n.d., 19p.

LOWELL B. Lindsay (1999), *Skilled Temporary and Permanent Immigrants in the United States*, Research on Immigration and Integration in the Metropolis, Working Paper Series n°99-S2, Vancouver, mars, 37p.

LOWENSTEIN Roger (2006), « The Immigration Equation », *The New York Times Magazine*, 6 juillet, disponible sur http://www.nytimes.com/2006/07/09/magazine/09IMM.html?emc=eta1> (consulté le 11 juin 2011).

LOWNDES Joseph E. (2009), *From the New Deal to the New Right: Race and the Southern Origins of Modern Conservatism*, Yale University Press, Yale, juin 224p.

MAILER Norman (1948), *The Naked and the Dead*, Owl Books, édition de 1998, New York City, 736p.

MARBUT Robert G. (2005), « Un Nuevo Dia? Republican Outreach to the Latino Community in the 2000 Campaign » in DESIPIO Louis et DE LA GARZA Rodolfo O. (2005), *Muted Voices. Latinos and the 2000 Elections*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, septembre, pp. 61-84.

MARINUCCI Carla et WILDERMUTH John (1998), « Silicon Valley CEO's Flex Political Muscle », *the San Francisco Chronicle*, 3 octobre, p. A17.

MARKOWITZ Arthur A. (1973), « Humanitarianism versus Restrictionism: The United States and the Hungarian Refugees », *International Migration Review*, volume 7, n°1, pp. 46-59.

MARTIN Philip et MIDGLEY Elizabeth (2003), « Immigration: Shaping and Reshaping America », *Population Bulletin* volume 58, n°2, pp. 1–46.

MARTIN Philip et MILLER Mark (1999), *Employer Sanctions: French, German and US Experiences*, International Labor Office, Genève, n.d., 80p.

MARTIN Philip L. et TEITELBAUM Michael S. (2001), « The Mirage of Mexican Guest Workers », *Foreign Affairs*, novembre/décembre, pp. 80-117.

MARTIN Philip (2007), « The H-1B Program and PERM: Implications for Science and Engineering Workers », *SEWP Digest. Science & Engineering Workforce Project News*, novembre, disponible sur http://www.nber.org/~sewp/SEWPdigestNov/h1b.html (consulté le 11 juin 2011).

MARTIN Philip (1998), « Guest Workers Programs: Past and Present » *in* MEXICO-UNITED STATES BINATIONAL STUDY GROUP (1998), *Migration Between Mexico and the United States*, pp. 877-897.

MARTIN Philip (1995), « Proposition 187 in California », *International Migration Review*, volume 29, n°1, pp. 255-263.

MARTIN Philip L. (1982), « Select Commission Suggests Changes in Immigration Policy - A Review Essay », *Monthly Labor Review*, février, pp. 105-131.

MASCARO Lisa et MUSKAL Michael (2010), « Dream Act fails to advance in Senate », *the Los Angeles Times*, 18 décembre, disponible sur http://articles.latimes.com/2010/dec/18/news/la-pn-senate-dream-20101219 (consulté le 11 janvier).

MASSEY Douglas S. ARANGO Joaquin, HUGO Graeme, KOUAOUCI Ali, PELLEGRINO Adela and TAYLOR J. Edward Taylor (1994), « An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case », *Population and Development Review*, volume 20, n°4, pp. 699-751.

MASSEY Douglas S. ARANGO Joaquin, HUGO Graeme, KOUAOUCI Ali, PELLEGRINO Adela and TAYLOR J. Edward Taylor (1993), « Theories of International Migration: A Review and Appraisal », *Population and Development Review* volume 19, n°3, pp. 431-466.

MASSEY Douglas, DURAND Jorge et MALONE Nolan J. (2003), *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Russell Sage Foundation, New York City, septembre, 216p.

MASSEY Douglas et ESPANA Felipe G. (1987) « The Social Process of International Migration », *Science*, volume 237, n°4816, pp. 733 -738.

MASSEY Douglas S. et ESPINOSA Kristin E. (1997) « What's Driving Mexico-U.S. Migration? A Theoretical, Empirical, and Policy Analysis », *American Journal of Sociology*, volume 102, n°4, pp. 939-999.

MASSEY Douglas S., et ZENTENO Rene (2000), « A Validation of the Ethnosurvey: The Case of Mexico-U.S. Migration », *International Migration Review*, volume 34, n°3, pp. 766-793.

MATLOFF Norman (2006), « On the Adverse Impact of Work Visa Programs on Older US Engineers and Programmers », *California Labor and Employment Law Review*, volume 20, n°4, pp. 5–6.

MATLOFF Norman (2002), « On the Need for Reform of the H-1B Non-Immigrant Work Visa in Computer-Related Occupations », *University of Michigan Journal of Law Reform*, volume 36, n°4, pp. 815-914.

MAYDA Anna Maria (2009), « International Migration: a Panel Data Analysis of the Determinants of Bilateral Flows », *Journal of Population Economics*, volume 23, n°4, pp. 1249-1274.

MAYER Lindsay Renick (2007) *Immigration and Business*, Center for Responsive Politics, Washington D.C., n.d., disponible sur http://www.opensecrets.org/news/2007/06/border-patrol-series-immigrati-3.html (consulté le 11 juin 2011).

MENARD Scott (2002), *Applied Logistic Regression Analysis*, Sage Publications, 2nde édition, New York City, 128p.

MEYERS Eytan (2000), « Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis », *International Migration Review*, volume 34, n°4, pp. 1245-1282.

MICHAUD Nicholas D. (2010), « From 287(g) to SB 1070: the Decline of the Federal Immigration Partnership and the Rise of State-Level of Immigration Enforcement », *Arizona Law Review*, volume 52, hiver, pp. 1083-1095.

MIGRATION NEWS (2006), « Bush and Congress: Action? » Migration News, Davis, n.d., disponible sur http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3155_0_2_0 (consulté le 11 juin 2011).

MILLER John J. et MOORE Stephen (1995), *A National ID System: Big Brother's Solution to Illegal Immigration*, Cato Policy Analysis, Cato Institute, Washington D.C., septembre, disponible sur http://www.cato.org/pubs/pas/pa237.html (consulté le 11 juin 2011).

MOHOPATRA Sanket, RATHA Dilip et SILWAL Ani (2010), *Migration and Remittances Factbook 2011: Second Edition*, World Bank, New York City, novembre, 256p.

MONEY Jeannette, et FALSTROM Dana Zartner (2006), « Interests and institutions in skilled migration: Comparing flows in the IT and nursing sectors in the U.S. », *Knowledge, Technology & Policy*, volume 19, n°3, pp.: 44-63.

MONEY Jeannette (1999), *Fences and Neighbors: The Political Geography of Immigration Control*, Cornell University Press, New York City, avril, 264p.

MONEY Jeannette (1997), « No Vacancy: The Political Geography of Immigration Control in Advanced Industrial Countries », *International Organization*, volume 51, n°4, pp. 685-720.

MOORE David W. (2006), Majority of Americans Prefer Path to Citizenship for Illegal Immigrants but Would Impose Strict Conditions. Gallup Poll, Washington D.C., 11 avril, disponible sur http://www.gallup.com/poll/22327/Majority-Americans-Prefer-Path-Citizenship-Illegal-Immigrants.aspx (cconsulté le 11 juin 2011).

MOORE David W. (2005), P*ublic Ambivalent About New Immigrants*, Gallup Poll, Washington D.C., 7 juillet, disponible sur http://www.gallup.com/poll/17206/public-ambivalent-about-new-immigrants.aspx (consulté le 11 juin 2011)

MOORE Kathleen M. (2002) « 'United We Stand': American Attitudes toward (Muslim) Immigration Post-September 11th », *The Muslim World*, volume 92, n°1/2, pp. 39-57.

MOORE Stephen et HARRIS Aaron (1996), *Still the Pro-Immigration Party?*, Cato Institute Publications, Washington D.C., 26 août, disponible sur http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=6308 (consulté le 11 juin 2011).

MORALES Lymari (2009), *Americans Return to Tougher Immigration Stance. More Want Immigration Decreased than Kept the Same or Increased*, Gallup Poll, Washington D.C., 5 août, disponible sur http://iwusa.lazd.net/uploaded/file/Americans%20Return%20to%20Tougher%20Immigration%20Stance.pdf (consulté le 11 juin 2011)

MORONE James A. (1995), « Nativism, Hollow Corporations, and Managed Competition: Why the Clinton Health Care Reform Failed », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, volume 20, n°2, pp. 391-398.

MORRIS Rachel (2006), « Borderline Catastrophe », *The Washington Monthly*, juin, disponible sur http://www.washingtonmonthly.com/features/2006/0610.morris.html, consulté le 11 juin 2011).

MOUHOUD El Mouhoub, et OUDINET Joël (2004), « Les déterminants des migrations dans l'Union Européenne : une prime aux effets de réseaux », *Revue française des Affaires sociales*, volume 2004, n°2, disponible sur http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RFAS_042_0088 (consulté le 11 juin 2011).

MYRDAL Gunnar (1944), An American dilemma: the Negro Problem and Modern Democracy, 3ème édition de 1999, Transaction Publishers, New Brunswick et Londres, 1999, 1756p.

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES (2011a), *2010 Immigration - Related Laws and Resolutions in the States*, Immigrant Policy Project, Denver et Washington, 5 janvier,, disponible sur http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=21857 (consulté le 11 juillet 2011).

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES (2011b), *E-Verify - States Actions in 2011*, Immigrant Policy Project, Denver et Washington, 8 janvier, disponible sur http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=13127 (consulté le 11 juillet 2011).

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES (2006), *Federal Immigration Reform Bills in the U.S. Senate*, Immigration Policy Institute, Denver, 2 février, disponible sur http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=13117 (consulté le 11 juillet 2011).

NATIONAL COMMISSION FOR EXCELLENCE IN EDUCATION (1983), *A Nation at Risk: the Imperative for Education Reform*, Washington D.C, avril, 48p.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (2000), *Building a Workforce for the Information Economy*. National Academy Press, Washington D.C., 398p.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (1997), *The Immigration Debate. Studies on the Economic, Demographic and Fiscal Effects of Immigration*, National Academy Press, Washington D.C., 449p.

NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS ON THE UNITED STATES (the) (2004), *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Government Printing Office, 21 juillet, 585p.

NEWPORT Frank (2006), *Americans Support Guest Worker Proposals that Include Restrictions*, Gallup Poll, Washington D.C., 5 avril, disponible sur http://www.gallup.com/poll/22261/Americans-Support-Guest-Worker-Proposals-Include-Restrictions.aspx (consulté le 11 juin 2011).

NEW YORK TIMES (The) et CBS NEWS (2010), *The New York Times and CBS News Poll*, disponible sur http://www.cbsnews.com/sections/opinion/polls/main500160.shtml (consulté le 11 juin 2011).

NEW YORK TIMES (The) (1994), « The G.O.P's Deceptive Contract », *the New York Times*, 28 septembre, p. A2.

NGAI Mae M. (2003), « The Strange Career of the Illegal Alien: Immigration Restriction and Deportation Policy in the United States, 1921-1965 », *Law and History Review*, volume 21, n°1, pp. 69-107.

NGAI Mae M. (1999), « The Architecture of Race in American Immigration Law: A Reexamination of the Immigration Act of 1924 », *The Journal of American History*, volume 86, n°1, pp. 67-92.

NOIRIEL Gérard (2001), *Etat, nation et immigration*, éditions Belin, édition de 2005, Paris, 590p.

NORTH David S. (1996), « Some Thoughts on Nonimmigrant Student and Workers Programs » *in* LOWELL B. Lindsay (1996), *Temporary Migrants in the United States*, , U.S. Commission for Immigration Reform Research Paper, n.l., n.d., pp. 61-100.

OBAMA Barack (2010), *«President Obama on Obstruction of the DREAM Act:« Maybe My Biggest Disappointment » of Last Weeks»*, White House, Office of Public Engagement, Washington D.C., 23 décembre, http://www.whitehouse.gov/blog/2010/12/23/president-obama-obstruction-dream-act-maybe-my-biggest-disappointment-last-weeks (consulté le 11 juin 2011).

OBAMA Barack (2009), *Remarks by the President after Meeting with Members of Congress to Discuss Immigration*, White House, Office of the Press Secretary, Washington D.C., 25 juin, disponible sur http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-after-meeting-with-members-of-Congress-to-discuss-immigration (consulté le 11 juin 2011).

ORGANISATION POUR LA COOPERATION ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (2010), *International Migration Outlook 2010*, Directorate of Employment, Labour and Social Affairs, Paris, n.d., 358p.

OFFICE OF FOREIGN LABOR CERTIFICATION (1999-2008), *Foreign Labor Certification Data Center Online Wage Library*, Department of Labor, disponible sur http://www.flcdatacenter.com/caseH1B.aspx (consulté le 22 juillet 2011).

OFFICE OF IMMIGRATION STATISTICS (2010a), *The Yearbook of Immigration Statistics*, Department of Homeland Security, Washington D.C., disponible sur http://www.dhs.gov/files/statistics/publications/yearbook.shtm (consulté le 11 juin 2011).

OFFICE OF IMMIGRATION STATISTICS (2010b), *Immigration Enforcement Actions: 2009*, Department of Homeland Security, Washington D.C., 4p.

OFFICE OF THE CLERK (2011), *Party Divisions of the House of Representatives (1789 to Present)*, U.S. House of Representatives, Washington D.C., disponible sur http://artandhistory.house.gov/house_history/partyDiv.aspx (consulté le 11 juin 2011).

OKKERSE Liesbet (2008), « How to Measure Labour Market Effects of Immigration: a Review », *Journal of Economic Surveys*, volume 22, n°1, pp. 1-30.

OLZAK Susan (1989), « Labor Unrest, Immigration, and Ethnic Conflict in Urban America, 1880-1914 », *American Journal of Sociology*, volume 94, n°6, pp. 1303-1333.

O'NEIL, Kevin (2003), *Consular ID Cards: Mexico and Beyond*, Migration Policy Institute, Washington D.C., avril, disponible sur http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=115 (consulté le 11 juin 2011).

ORTEGA Francesco (2005), « Immigration quotas and skill upgrading », *Journal of Public Economics*, volume 89, n°9-10, pp. 1841-1863.

ORNSTEIN Norman J. et SCHENKENBERG Amy L. (1995), « The 1995 Congress: The First Hundred Days and Beyond », *Political Science Quarterly*, volume 110, n°2, pp. 183-206.

OTTAVIANO Gianmarco I.P. et PERI Giovanni (2008), Immigration and National Wages: Clarifying the Theory and the Empirics, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, n°14188, disponible sur http://www.nber.org/papers/w14188 - (consulté le 11 juin 2011).

OTTAVIANO Gianmarco I.P. et PERI Giovanni (2005), *Rethinking the Gains from Immigration: Theory and Evidence from the U.S*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, n°11672, disponible sur http://www.nber.org/papers/w11672 (consulté le 11 juin 2011).

PAPADEMETRIOU Demetrios G. et YALE-LOEHR Stephen (1996), *Balancing Interests: Rethinking U.S. Selection of Skilled Immigrants*, édition de février 1998, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., , 214 p.

PAPARELLI Angelo A. et PATEL Mona D. (1991), « The Immigration Act of 1990: Death Knell for the H-1B? », *International Lawyer*, volume 25, pp. 995-1026.

PASSEL Jeffrey S. et WOODROW Karen A. (1987), « Change in the Undocumented Alien Population in the United States, 1979-1983 », *International Migration Review*, volume 21, n°4, pp. 1304-1334.

PASSEL Jeffrey S. (2007), *Unauthorized Migrants in the United States: Estimates, Methods, and Characteristics*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n°57, paris, septembre, 36p.

PASSEL Jeffrey S. (2005), *Unauthorized Migrants: Numbers and Characteristics*, Background Briefing Prepared for Task Force on Immigration and America's Future, Pew Hispanic Center, Washington D.C., juin, 44p.

PASSEL Jeffrey (1986), « Undocumented Immigration », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, volume 487, n°1, pp. 181 -200.

PEAR Robert, (2007) « High-Tech Titans Strike out on Immigration Bill ». *The New York Times,* 25 juin, disponible sur

http://www.nytimes.com/2007/06/25/technology/25tech.html (consulté le 22 juillet 2011).

PEAR Robert (1995), « House G.O.P Moves to Cut Immigration », *The New York Times*, 22 juin, disponible sur http://www.nytimes.com/1995/06/22/us/house-gop-moves-to-cut-immigration.html?pagewanted=all&src=pm (consulté le 22 juillet 2011).

PETTIGREW Thomas F. (2006), « A Two-Level Approach to Anti-Immigrant Prejudice and Discrimination » in MAHALINGAM Ramaswani (2006), *Cultural Psychology of Immigrants*, Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey, avril, p. pp. 95-112.

PETTIGREW Thomas F. WAGNER Ulrich et CHRIST Oliver (2007), « Who Opposes Immigration? », *Du Bois Review: Social Science Research on Race*, volume 4, n°1, pp. 19-39.

PEW HISPANIC CENTER (2010), *Statistical Portrait of the Foreign-Born Population in the United States, 2008*, Pew Hispanic Center, Washington D.C., janvier, disponible sur http://pewhispanic.org/factsheets/factsheet.php?FactsheetID=59 (consulté le 11 juin 2011).

PEW HISPANIC CENTER (2006a), *Modes of Entry for the Unauthorized Migrant Population*, Pew Hispanic Center Fact Sheet, Washington D.C., mai, 5p.

PEW HISPANIC CENTER (2006b), *The State of American Public Opinion on Immigration in Spring 2006, a Review of Major Surveys*, Pew Hispanic Center Fact Sheet, Washington D.C., 17 mai, 14p.

PHILLIPS Nicola (2006), « Migrations et nouvelle économie politique des inégalités dans les Amériques » in DEBLOCK Christian et REGNAULT Henri (2006), Nord-Sud: la reconnexion périphérique, Athéna éditions, Montréal, 27p.

PRESTON Julia (2010), « Justice dept. Sues Arizona over Its Immigration Law », The New York Times, 6 juillet, p. A3.

PURDY Matthew (1995), « Unlikely Allies Battle Congress over Anti-Immigration Plans ». *the New York Times*, 11 octobre, pp. A45-46.

RAE Nicol C. (2001), « The Conscience of the Revolution: Southern Influence in the House Republican "Class of 1994" » in KUZENSKI John C., MORELAND Laurence W. et STEED Robert P. (2001), *Eye of the Storm. The South and Congress in an Era of Change*, Praeger Publishers, Westport, pp. 135-152.

RAE Nicol C. (1992), « Class and Culture: American Political Cleavages in the Twentieth Century », *The Western Political Quarterly*, volume 45, n°3, pp. 629-650.

REICHL Renee (2005), High Skilled Temporary Immigrants in a Segmented Labor Market: a Study of H-1Bs, *Unpublished Working Paper*, Los Angeles, 15 avril, 64p.

REPUBLICAN NATIONAL COMMITTEE (2008), *2008 Republican Platform*, n.l., n.d., disponible sur http://www.gop.com/2008Platform/ (consulté le 11 juin 2011).

REPUBLICAN NATIONAL COMMITTEE (2000), *Republican Platform of 2000*, Philadelphia, n.d., disponible sur http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25849#axzz1Nvk1hCQ2 (consulté le 11 juin 2011).

RILEY Russell L. (1995), « Party Government and the Contract with America », *Political Science and Politics*, volume 28, n°4, pp. 703-707.

ROGOWSKI Ronald (1987), « Political Cleavages and Changing Exposure to Trade », *The American Political Science Review*, volume 81, n°4, pp. 1121-1137.

ROSENBLUM Marc R. (2002), « Congress, the President, and the INS: Who's in Charge of US Immigration Policy? », communication présentée à l'Annual Conference of the International Studies Association, Boston, août, 47p.

RUMBAUT Rubén G. (1994), « Origins and Destinies: Immigration to the United States Since World War II », *Sociological Forum*, volume 9, n°4, pp. 583-621.

SAAD Lydia (2010), Americans Closely Divided Over Immigration Reform Priority, Gallup Poll, Washington D.C., 6 juillet, disponible à http://www.gallup.com/poll/141113/Americans-Closely-Divided-Immigration-Reform-Priority.aspx (consulté le 15 juin 2011).

SASSEN Saskia (1996), *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, New York City, septembre, 128p.

SAUVIAT Catherine (2007), « L'échec d'une réforme majeure du système d'immigration» », *Chronique Internationale de l'IRES*, volume 108, pp. 61–69.

SAUVIAT Catherine (2006), « la réforme de la loi sur l'immigration : un compromis politique ardu », *Chronique Internationale de l'IRES*, volume 100, pp. 57-67.

SAUVIAT CAtherine (2003), « Une politique sélective de l'immigration, dominée par les enjeux économiques », Chronique Internationale de l'IRES, volume 84, septembre, pp. 1-15.

SAXTON Alexander (1975), *The Indispensable Enemy: Labor and the Anti-Chinese Movement in California*, University of California Press, Berkeley, juin, 304p.

SAYAD Abdelmalek (1986), « " Coûts" et" profits" de l'immigration », *Actes de la recherche en sciences sociales* volume 61, n°1, pp. 79–82.

SCHEVE Kenneth F. et SLAUGHTER Matthew J. (2011), « Labor Market Competition and Individual Preferences Over Immigration Policy », *Review of Economics and Statistics*, volume 83, n°1, pp. 133-145.

SCHIFF Maurice (2004), *When Migrants Overstay Their Legal Welcome: A Proposed Solution to the Guest-Worker Program*, IZA Discussion paper, n°1401, Bonn, novembre, 34p.

SCHMIDLEY Dianne A., et U.S. CENSUS BUREAU (2001), *Profile of the Foreign-Born Population in the United States: 2000*, U.S. Census Bureau, Washington D.C., décembre, 77p.

SECRETARY OF THE SENATE (2011), *Party Division in the Senate, 1789-Present*, U.S. Senate, Washington D.C., n.d., disponible sur http://www.senate.gov/pagelayout/history/one_item_and_teasers/partydiv.htm.

SELECT COMMISSION ON IMMIGRATION AND REFUGEE POLICY (1981), *U.S. Immigration Policy and the National Interest. The Final Report and Recommendations*, Washington D.C., mars, disponible sur http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED211612 (consulté le 11 juin 2011).

SHACHAR Ayelet (2006), « The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes », *New York University Law Review*, pp. 101-158.

SHANAHAN Suzanne et OLZAK Susan (1999), « The Effects of Immigrant Diversity and Ethnic Competition on Collective Conflict in Urban America: An Assessment of Two Moments of Mass Migration, 1869-1924 and 1965-1993 », *Journal of American Ethnic History*, volume 18, n°3, pp. 40-64.

SHEFFRIN Steven M. (2004), « State Budget Deficit Dynamics and the California Debacle », *The Journal of Economic Perspectives*, volume 18, pp. 205-226.

SIMON Rita J. et ALEXANDER Susan H. (1993), *The Ambivalent Welcome: Print Media, Public Opinion and Immigration*, Greenwood Press, Santa Barbara, n.d., 288p.

SIMON Rita J. (1993), « Old Minorities, New Immigrants: Aspirations, Hopes, and Fears », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, volume 530, pp. 61-73.

SIMONS John (1998), « Impasse on Bill to Boost Visas Persists Between Firms ». *Wall Street Journal*, 6 août, disponible sur http://online.wsj.com/search/term.html?KEYWORDS=Impasse%20on%20Bill%20to%20Boost%20Visas%20Persists%20Between%20Firms&mod=DNH_S (consulté le 11 juin 2011).

SMITH James P. et EDMONSTON Barry (1997), *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, National Research Council Panel on the Demographic and Economic Impacts of Immigration, Washington D.C., n.d., 415p.

SMITH Marian L. (1998), « Overview of INS History to 1998 » in KURIAN George T. (1998) *A Historical Guide to the U.S. Government*, Oxford University Press, New York, juin, 768p.

SMITH Michael Peter et TARALLO Bernadette (1995), « Proposition 187: Global Trend or Local Narrative? Explaining Anti-Immigrant Politics in California, Arizona and Texas », *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 19, n°4, pp. 664-676.

SMITH Michael P. (1996), « The New High-Tech braceros: Who is the Employer? What is the Problem? » in LOWELL B. Lindsay (1996), *Temporary Migrants in the United States*, U.S. Commission for Immigration Reform Research Paper, n.l., n.d., pp. 125-158.

SOLLNER Fritz (1999), « A Note on the Political Economy of Immigration », *Public Choice*, volume 100, n°3-4, pp. 245-51.

SOUTHERN POVERTY LAW CENTER (2009), *The Nativist Lobby. Three Faces of Intolerance*, Southern Poverty Law Center Report, Montgomery, n.d., 21p.

SOYSAL Yasemin Nuhoglu (1994), *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago, novembre, 251p.

STANFORD UNIVERSITY AND UNIVERSITY OF MICHIGAN (2011), *American National Elections Studies Data Center*, disponible sur http://www.electionstudies.org/studypages/download/datacenter_all.htm (consulté le 11 juin 2011).

STARK Oded et BLOOM David E. (1985), « The New Economics of Labor Migration », *The American Economic Review*, volume 75, n°2, pp. 173-178.

SUDDATH Claire (2009), « A Brief History of Blue Dog Democrats », *Time*, 28 juillet, disponible sur http://www.time.com/time/politics/article/0,8599,1913057,00.html (consulté le 17 juin 2011).

SURO Roberto, FRY Richard et PASSEL Jeffrey (2005), *Hispanics and the 2004 Election: Population, Electorate and Voters*, Pew Hispanic Center Report, Washington D.C., juin, 35p.

SWARNS Rachel L. (2005), « House Votes for 698 Miles of Fences on Mexico Border ». *The New York* Times, 16 juin, disponible sur http://www.nytimes.com/2005/12/16/politics/16border.html?pagewanted=print (consulté le 11 juillet 2011).

TAGUIEFF Pierre-André (1998), « Populismes et antipopulismes : le choc des argumentations », *Mots*, volume 55, pp. 5-26.

TAGUIEFF Pierre-André (1997), « Le Populisme et la Science Politique. D'un mirage conceptuel aux vrais problèmes », *Vingtième Siècle*, volume 56, pp. 4-33.

TANCREDO Tom (2006), *In Mortal Danger: The Battle for America's Border and Security*, WND Books, Nashville, juin, 224p.

TAVIANI Paolo et TAVIANI Vittoria, *Good Morning Babylon*, MK2 et RAI, 118mn.

TAYLOR Edward J. (1999), « The New Economics of Labour Migration and the Role of Remittances in the Migration Process ». *International Migration*, volume 37, n°1, pp. 63-88.

TERRAZAS Aaron et BATALOVA Jeanne (2009), *Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States*, Migration Policy Institute, Washington D.C., décembre, disponible sur http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=818 (consulté le 11 juin 2011).

TICHENOR Daniel J. (2008), « Strange Bedfellows: The Politics and Pathologies of Immigration Reform », *Labor* volume 5, n°2, pp. 39-60.

TICHENOR Daniel J. (2002), *Dividing lines: the politics of immigration control in America*. Princeton University Press, New Jersey, mai, 392p.

TICHENOR Daniel J. (1994), « The Politics of Immigration Reform in the United States, 1981-1990 », *Polity*, volume 26, n°3, pp. 333-362.

TIMMER Ashley S. et WILLIAMSON Jeffrey G (1998), « Immigration Policy Prior to the 1930s: Labor Markets, Policy Interactions, and Globalization Backlash », *Population and Development Review*, volume 24, n°4, pp. 739-771.

TOLBERT Caroline J. et HERO Rodney E. (1996), « Race/Ethnicity and Direct Democracy: An Analysis of California's Illegal Immigration Initiative », *The Journal of Politics*, volume 58, n°3, pp. 806-818.

TYNER James A. (1999), « The Global Context of Gendered Labor Migration from the Philippines to the United States », *the American Behavioral Scientist*, volume 42, n°4, pp. 671-680.

UNITED STATES BORDER PATROL (1994), *Border Patrol Strategic Plan 1994 and Beyond*, U.S. Border Patrol, n.l., n.d., 19p.

UNITED STATES CENSUS BUREAU (2011), *The 2011 Statistical Abstract*, U.S. Census Bureau, Washington D.C., n.d., disponible sur http://www.census.gov/compendia/statab/cats/population/native_and_foreign-born_populations.html (consulté le 11 juin 2011).

UNITED STATES CENSUS BUREAU (2009), *American Community Survey 2009: Selected Social Characteristics*, U.S. Census Bureau, Washington D.C., n.d., disponible sur http://www.census.gov/acs/www/ (consulté le 11 juin 2011).

UNITED STATES CENSUS BUREAU (2008), *Census Bureau and Divisions of the United States*, n.l., n.d., disponible sur http://www.census.gov/geo/www.us_regdiv.pdf (consulté le 27 juillet 2011).

UNITED STATES CENSUS BUREAU (2004), *U.S. Interim Projection by Age, Sex, Race and Hispanic Origin*, U.S. Census Bureau, Washington D.C., n.d., disponible sur http://www.census.gov/population/www/projections/usinterimproj/natprojtab01a.pdf (consulté le 11 juin 2011).

UNITED STATES CENSUS BUREAU (2002), *United States: 2000. Summary Population and Housing Characteristics*, U.S. Census Bureau, Washington D.C., n.d., disponible sur http://www.census.gov/prod/cen2000/phc-1-1-pt1.pdf (consulté le 11 juin 2011).

UNITED STATES CENSUS BUREAU (1997), *1990 Summary Tape File 1D/3D: Congressional Districts of the United States. 104th Congress*, U.S. Census Bureau, Washington D.C., n.d.

UNITED STATES CENSUS BUREAU (1992), *Census of Population and Housing. 1990 Census*, U.S. Census Bureau, Washington D.C., n.d., disponible sur http://www.census.gov/prod/www/abs/decennial/1990.html.

UNITED STATES CITIZENSHIP AND NATURALIZATION SERVICES (2011), Employment Based Immigration: Second Preferences EB-2, Department of Homeland Security, n.l., n.d., disponible sur http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/ (consulté le 29 juin 2011).

UNITED STATES CITIZENSHIP AND NATURALIZATION SERVICES (2009), *Public Charge*, U.S. Department of Homeland Security, Washington D.C.:, n.d., 3p.

UNITED STATES CITIZENSHIP AND NATURALIZATION SERVICES (2004), Backlog Elimination Plan, U.S. Department of Homeland Security, Washington D.C.:, n.d., 15p.

UNITED STATES COMMISSION ON IMMIGRATION REFORM (1997), *Becoming an American: Immigration and Immigrant Policy*, Washington D.C., n.d., 232 p.

UNITED STATES COMMISSION ON IMMIGRATION REFORM (1995), *Legal Immigration: Setting Priorities*, Washington D.C., n.d., 245p.

UNITED STATES COMMISSION ON IMMIGRATION REFORM (1994), *U.S. Immigration Policy: Restoring Credibility*, Washington D.C., n.d., 252p.

UNITED STATES DEPARTMENT OF LABOR (2009), *Permanent Labor Certification*, n.l., 15 janvier, disponible sur http://foreignlaborcert.doleta.gov/perm.cfm (consulté le 27 juillet 2011).

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES (2009), *H.R.4321 - CIR ASAP Act of 2009*, disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d111:h.r.04321: (consulté le 11 juin 2011).

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES (1995), *H.R.2202 - Immigration Control and Financial Responsibility Act of 1996*, disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d104:h.r.02202: (consulté le 11 juin 2011).

UNITED STATES IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICES (2002), *Report on Characteristics of Specialty Occupation Workers (H-1B): Fiscal Year 2001*, United States Immigration and Naturalization services report mandated by public law 105-277, juillet, 17p.

UNITED STATES IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICES (1992), *The Triennial Comprehensive Report on Immigration*, Justice Department, février, 258p.

UNITED STATES SENATE (2006a), *S. 2454 - Securing America's Borders Act of 2005*, disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c109:1:./temp/~c109Id0rxQ:: (consulté le 11 juillet 2011).

UNITED STATES SENATE (2006b), *S. 1033 - Secure America and Orderly Immigration Act of 2005*, disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c109:1:./temp/~c109t93J0K:: (consulté le 11 juillet 2011).

UNITED STATES SENATE (2006c), *S. 1438 - Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act of 2005*, disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c109:1:./temp/~c109fOrFuv:: (consulté le 11 juillet 2011).

UNITED STATES SENATE (2006d), *S. 2611 - Comprehensive Immigration Reform Act of 2006*, disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:s.02611: (consulté le 11 juillet 2011).

UNITED STATES SENATE (1996), *Immigration Control and Financial Act of 1996*, disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d104:SN01664: (consulté le 11 juin 2011).

UNITED STATES SENATE - COMMITTEE ON THE JUDICIARY (1998), *The American Competitiveness Act. Report together with Additional Views*, U.S. Senate, Washington D.C., 56p.

UNITED STATES SENATE - COMMITTEE ON THE JUDICIARY (1996), *Immigration Control and Responsability Act of 1996. Report together with Additional Views*, US Senate, Washington D.C., 10 avril, 146p.)

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES (2005), *H.R. 4437 - Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005*, disponible sur http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:H.R.4437: (consulté le 11 juillet 2011).

VIALET Joyce et WASEM Ruth Ellen (1998), *Side-by-Side Comparison of H-1B Immigration Legislation: S. 1723, H.R. 3736 and Current Law*, Congressional Research Services Distribution Memorandum, Washington D.C., n.d., 9p.

WARREN Robert et PASSEL Jeffrey S. (1987), « A Count of the Uncountable: Estimates of Undocumented Aliens Counted in the 1980 United States Census », *Demography*, volume 24, n°3, pp. 375-393.

WARREN Robert (2003), *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: 1990 to 2000*, Office of Policy and Planning, U.S. Immigration and Naturalization Services, Washington D.C., n.d., 19p.

WASEM Ruth Ellen (2010a), *U.S. Immigration Policy on Permanent Admissions*, Congressional Research Services Report to Congress, n°RL32235, Washington D.C., avril, 41p.

WASEM Ruth Ellen (2010b), *Immigration of Foreign Workers: labor Market Tests and Protections*, Congressional Research Services Report to Congress, n°RL33977, Washington D.C., mars, 35p.

WASEM Ruth Ellen (2007), *Immigration: Legislative Issues on NonImmigrant Professional Specialty (H-1B) Workers*, Congressional Research Services Report to Congress, n°RL30498, Washington D.C., 30p.

WASEM Ruth Ellen (1998), *Immigration: Nonimmigrant H-1B Specialty Workers Issues and Legislation*, Congressional Research Services Report to Congress, n° 98-531EPW, Washington D.C, mars, 15p.

WASHINGTON POST (The) (2006), « Tancredo Discusses Immigration Reform Bills », *The Washington Post*, 30 mars, disponible sur http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/discussion/2006/03/29/DI2006032901468.html (consulté le 11 juin 2011).

WEIL Patrick (2003), « Races at the Gate: The Rise and Fall of Racial Distinctions in the American Immigration Policy, 1898-1952 » in FARHMEIR Andreas, FARON Olivier et WEIL Patrick (2003), *From Europe to North America, Migration Control in the Nineteenth Century. The Evolution of States Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, Berghahn Books, New York & London, pp. 368-402.

WEIL Patrick (2000), « Races at the Gate: A Century of Racial Distinctions in American Immigration Policy (1865-1965) ». *Georgetown Immigration Law Journal* volume 1, pp. 625-667.

WEIL Patrick (1996), « Immigration et démagogie aux Etats-Unis. Mauvais augures pour les étrangers ». *Le Monde Diplomatique*, juin 1996, disponible sur http://www.monde-diplomatique.fr/1996/06/WEIL/3772 (consulté le 11 juin 2011).

WILSON Thomas C. (2001), « Americans' Views on Immigration Policy: Testing the Role of Threatened Group Interests », *Sociological Perspectives* volume 44, n°4, pp. 485-501.

WOODROW-LAFIELD Karen A. (1995), *Potential Sponsorship by IRCA-Legalized Immigrants*, U.S. Commission for Immigration Reform Research Paper, Washington D.C., n.d., 44p.

ZIMMERMANN Wendy et TUMLIN Karen C. (1999), *Patchwork Policies: State Assistance for Immigrants under Welfare Reform*, Occasional Paper, n°24, the Urban Institute, Washington D.C., n.d., 120p.

ZOLBERG Aristide R. (2006), *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*, Harvard University Press, Cambridge, avril, 672p.

ZOLBERG Aristide R. (2000), « The Politics of Immigration Policy: an Externalist Perspective » *in* FONER Nancy, RUMBAUT Ruben G. et GOLD Steven (eds.) (2000), *Immigration Research for a New Century. Multidisciplinary Perspectives*, Russel Sage Foundation, New York City, pp. 60-68.

TABLES DES ILLUSTRATIONS

1. Tables des cartes

Carte 1. Anciens et nouveaux Etats d'immigration, 1990-2008 35
Carte 2. Le vote en faveur de la proposition 187 par comtés californiens, novembre 1994 .. 117
Carte 3. La délimitation des Etats du sud des Etats-Unis..... 283
Carte 4. La répartition géographique des votes sur HR 4437 290
Carte 5. Les circonscriptions électorales des *Blue Dogs Democrats*, 109ème Congrès 291
Carte 6. La carte de la définition du bureau du recensement des régions, divisions et Etats des Etats Unis 300

2. Tables des encadrés

Encadré 1. Un descriptif de la procédure de Labor Certification..... 51
Encadré 2. Les trois types de migrants différenciés par la temporalité et les objectifs de leur mobilité..... 59
Encadré 3. Le *Contract with America* de 1994 : cent jours pour faire voter dix projets de loi 126
Encadré 4. Le préambule de la section modifiant les droits des étrangers à prestations sociales, HR 2202 128
Encadré 5. Les cinq étapes du parcours de la réforme Smith-Simpson au Congrès 144
Encadré 6. Les deux axes de divergences des préférences du Sénat et de la Chambre des Représentants 198
Encadré 7. Les principales catégories de statut de présence aux Etats-Unis 279
Encadré 8. Les estimations de la population immigrée illégale par analyses résiduelles du recensement..... 282

3. Table des graphiques

Graphique 1. La relation entre le taux de chômage et la proportion de préférences pour la réduction de l'immigration aux Etats-Unis, 1981-2010..... 22
Graphique 2. Les admissions annuelles de résidents légaux permanents, 1820-2009 55
Graphique 3. Le budget de maintien de l'ordre des services de l'immigration, 1960-2000 (millions de dollars 1998) 64
Graphique 4. Les estimations résiduelles du nombre d'étrangers présents en situation irrégulière sur le territoire américain, 1980-2009 66
Graphique 5. Les estimations des Etats de destination des étrangers en situation irrégulière, 1980-2009..... 67
Graphique 6. La composition des ménages comptant au moins un étranger en situation irrégulière, 2008 68
Graphique 7. Les préférences pour une réduction de l'immigration et taux de chômage..... 88
Graphique 8. La proportion d'élus au Congrès d'affiliation Républicaine, 1944-2008 122
Graphique 9. La croissance de la représentation des Etats du Sud totale et républicaine à la Chambre des Représentants, 1952-2008 123

Graphique 10. L'évolution du nombre de visas H émis de 1962 à 2010 178
Graphique 11. L'évolution du nombre de sous catégories de visas H et L émises de 1984 à 2008 180
Graphique 12. Des flux de travailleurs qualifiés de provenance Asiatique, 1997-2010 182
Graphique 13. Admissions H-1B et nombre d'individus employés dans le secteur informatique 184
Graphique 14. Le ratio service de la dette publique Californienne/budget de l'Etat, années fiscales 1992-2008 226

4. Table des tableaux

Tableau 1. Un lien avéré entre les préférences individuelles de niveau d'immigration et le niveau d'études 21
Tableau 2. Les votes pour et contre l'adoption des *Civil Rights Act* et *Immigration and Nationality Act* 50
Tableau 3. Le système de quotas préférentiels établis par la réforme de 1965 51
Tableau 4. Les modifications incrémentales apportées au système d'immigration légale, post-1965 54
Tableau 5. Les admissions de résidents légaux permanents par classe d'admission, 1986 et 1993-2009 56
Tableau 6. L'évolution de la provenance des flux d'admission LPR, décennies 1950-2007 .. 57
Tableau 7. La notation par « thermomètre » des perceptions de la population américaine à l'égard des immigrés en situation irrégulière et d'autres groupes socio-économiques, 1992 et 2004 72
Tableau 8. Les mesures de l'opinion publique en termes de préférences de niveau d'immigration légale 77
Tableau 9. Les mesures de l'opinion publique en termes de préférences de niveau d'immigration 81
Tableau 10. Les mesures de l'opinion publique en termes de préférences d'immigration pré-1965 82
Tableau 11. Les préférences en faveur d'une réduction de l'immigration en fonction du niveau d''études 91
Tableau 12. Les catégories d'immigrants éligibles aux prestations de sécurité sociale aux Etats-Unis 99
Tableau 13. Le degré de disponibilité des prestations sociales aux immigrants par Etat depuis 1996 101
Tableau 14. Les perceptions d'un coût fiscal trop élevé de l'immigration en situation irrégulière 101
Tableau 15. L'impact fiscal net d'un immigré aux Etats-Unis selon le NRC, par niveau de gouvernement et par génération (en dollars 1996) 104
Tableau 16. L'estimation par le NRC de la valeur actualisée nette d'un immigrant et de sa descendance par qualification 105
Tableau 17. Les modifications proposées par la CIR aux préférences de regroupement familial 132
Tableau 18. Les révisions proposées au système de quotas préférentiels, aspects numériques 137
Tableau 19. Résumé du contenu du texte de loi final IIRIRA 141
Tableau 20. Les votes des amendements Abraham et Chrysler, 14 et 21 mars 1996 151
Tableau 21. Définition, source et interprétation des variables utilisées dans l'analyse du vote Chrysler 154

Tableau 22. Les déterminants des préférences des législateurs en matière de réduction des quotas d'immigration légale 157
Tableau 23. Les votes des amendements Gallegly et de l'IIRIRA, 20 et 21 mars 1996 159
Tableau 24. Les déterminants des préférences des législateurs en matière de réduction des droits des étrangers aux prestations sociales 161
Tableau 25. Le vote de HR 2202, post conférence 162
Tableau 26. Coefficients de régression logistique, H.R. 2202 vote final pré et post-conférence 163
Tableau 27. Les principales catégories de visas permanents et temporaires de travail de 1990 à nos jours 171
Tableau 28. Un comparatif des procédures LC et LCA après l'IMMACT de 1990 175
Tableau 29. Répartition occupationnelle des pétitions approuvées par le DOL, 1999-2007 . 183
Tableau 30. Le temps d'attente pour les ressortissants Indiens demandeurs d'un visa EB-2, 1992-2009 188
Tableau 31. Vote de la Chambre des représentants sur le projet de loi ACWIA, 24 septembre 1998 203
Tableau 32. Vote de la Chambre des représentants sur l'amendement Watt, 23 septembre 1998 204
Tableau 33. Définition, source et interprétation des variables utilisées dans l'analyse du vote ACWIA 208
Tableau 34. Une analyse par régression logistique du vote de la Chambre des représentants sur le projet de loi ACWIA, 23 septembre 1998 211
Tableau 35. Dates de priorité pour éligibilité à un visa de résident légal permanent, janvier 2001 219
Tableau 36. La croissance des dossiers en attente de traitement par les services de l'immigration, 1994-2000 220
Tableau 37. Le vote de HR 4437, 16 décembre 2005 235
Tableau 38. Coefficients de régression logistique, HR 4437 vote final 237
Tableau 39. Les préférences de régularisation, par affiliation partisane et idéologique, mars 2006 244
Tableau 40. Amendements proposés au programme de régularisation et division par parti . 253
Tableau 41. Amendements proposés au programme de régularisation et division par parti . 254
Tableau 42. Les conséquences des trois propositions de réforme pour le régime d'immigration 257
Tableau 43. Définition, source et interprétation des variables utilisées dans l'analyse des clivages Républicains 261
Tableau 44. La régularisation et les votes des Sénateurs Républicains, amendements 3963, 3969 et S 2611 263
Tableau 45. Définition, source et interprétation des variables utilisées dans l'analyse des clivages Démocrates 266
Tableau 46. Le programme H-2C et les votes des Sénateurs démocrates, amendements 4017 et 4095 268
Tableau 47. Les abréviations des cinquante Etats des Etats-Unis et de Washington DC 280
Tableau 48. les nouveaux quotas préférentiels de regroupement familial, de travail et de diversité, 1990 281
Tableau 49. Les amendements proposés en Chambre des Représentants, réforme IIRIRA .. 284
Tableau 50. Les votes sur l'amendement Abraham en commission parlementaire Sénatoriale 286
Tableau 51. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus à la Chambre des Représentants, réforme IIRIRA 287

Tableau 52. Les 10 premiers employeurs à l'origine de pétiions H-1B, 2001-2007 288
Tableau 53. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus à la Chambre des Représentants, reforme ACWIA 289
Tableau 54. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus à la Chambre des Représentants, réforme HR 4437 292
Tableau 55. Les mesures des préférences de la population américaine en matière de procédure de régularisation des étrangers en situation irrégulière, 2005-2006..... 293
Tableau 56. Les amendements proposés lors de la procédure d'examen de S.2611..... 295
Tableau 57. Une analyse comparée des projets de loi S 1033, S 1438 et S 2454 298
Tableau 58. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus Républicains au Sénat, réforme CIR..... 301
Tableau 59. Les effets marginaux des variables explicatives testées sur les préférences des élus Démocrates au Sénat, réforme CIR 302

TABLES DES MATIERES

REMERCIEMENTS 5

SOMMAIRE 7

LISTE DES ABBREVIATIONS 9

INTRODUCTION GENERALE. LA PORTEE ET LES LIMITES DE L'INTERPRETATION ECONOMIQUE DU DEBAT AMERICAIN SUR L'IMMIGRATION 13

INTRODUCTION 13

SECTION 1. LA THEORIE STANDARD DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION : DES PREFERENCES DE POLITIQUE D'IMMIGRATION LIEES AUX TRANSFERTS DE REVENUS 17

SECTION 2. LA THEORIE DES REGIMES D'IMMIGRATION : GROUPES D'INTERETS, COALITIONS ET INSTITUTIONS. 24

CHAPITRE I. LES DETERMINANTS STRUCTURELS ET CONJONCTURELS DE LA DESTABILISATION DU REGIME D'IMMIGRATION DES ETATS-UNIS 33

INTRODUCTION 33

SECTION 1. UNE IMMIGRATION SOUS INFLUENCE. LE ROLE DES INSTITUTIONS DANS LE NOMBRE ET LA COMPOSITION DE LA POPULATION IMMIGREE AUX ETATS-UNIS 42

Section 1.1 Les permanences des régimes d'immigration aux Etats-Unis 43

1.1.1. La politique d'immigration américaine comme outil de sélection des populations assimilables dans la nation. 43
1.1.2. L'institutionnalisation de « portails » d'immigration aux finalités différenciées 45

Section 1.2. Le régime d'immigration américain depuis 1965 : libéralisation et accroissement de l'immigration légale permanente 48

1.2.1. Des changements majeurs dans les principes d'organisation de la société américaine favorisant la mise en place d'un nouveau régime d'immigration ouvert 49
1.2.2. Une population immigrée légale de provenance latino-américaine et asiatique majoritairement admise au titre du regroupement familial 52

Section 1.3. Les modifications de la régulation de la frontière Etats-Unis-Mexique et l'émergence d'une population immigrée en situation illégale 58

1.3.1. Une porte désormais impossible à fermer ? La perception d'une perte de contrôle des frontières et l'IRCA de 1986 58
1.3.2. Le lien entre renforcement des contrôles aux frontières et croissance d'une population immigrée en situation irrégulière 65

Conclusion de section 69

SECTION 2. UN DEBAT SUR L'IMMIGRATION SYMPTOMATIQUE DE PREFERENCES STRUCTURELLES POUR UNE REFORME DU REGIME INTENSIFIEES PAR LA CONJONCTURE ECONOMIQUE 70

Section 2.1. Accords et désaccords sur l'immigration. L'économie politique des coalitions de préférences de réforme des portes du régime de 1965. 70

2.1.1. Comment réduire le stock de population étrangère résidant illégalement aux Etats-Unis ? 71
2.1.2. Comment réformer le système d'admission légale d'immigrés aux Etats-Unis ? 75

Section 2.2. La conjoncture économique, un facteur majeur mais ponctuel de déstabilisation du régime de 1965 79

2.2.1. Un débat en « épisodes » d'intensification de l'opposition de l'opinion publique à des niveaux élevés d'immigration 79
2.2.2. Une économie politique de l'immigration cyclique et déterminée par la conjoncture économique 85

Section 2.3. Concurrence économique ou ethnocentrisme ? Les déterminants de la demande de réforme lors des épisodes du débat sur l'immigration 89

2.3.1. Une économie politique de l'immigration davantage structurée par les représentations de l'immigration comme minorité ethnique que comme main-d'œuvre concurrente 90
2.3.2. Un axe majeur de structuration de l'économie politique de l'immigration : les perceptions du coût fiscal de la population immigrée 98

CONCLUSION DU CHAPITRE 108

CHAPITRE II. LE REGIME FACE A LA MONTEE DU NEONATIVISME FISCAL : L'EXEMPLE DE L'IIRIRA 111

INTRODUCTION 111

SECTION 1. LES TROIS FACTEURS FAVORABLES A UNE RUPTURE AVEC LES PRINCIPES DU REGIME D'IMMIGRATION. 113

1.1. La *proposition 187* : une demande de réforme en faveur d'une réduction du coût fiscal de l'immigration illégale 114

1.2. L'arrivée au pouvoir en 1994 d'une nouvelle majorité aux préférences fiscalement conservatrices 120

1.2.1. La « révolution conservatrice » de 1994, la résultante de trois décennies de réalignement politique 120
1.2.2. Une nouvelle majorité conservatrice aux préférences en faveur d'une réduction des fonctions de l'Etat-Providence fédéral 124

1.3. Un consensus fragilement bipartisan sur les propositions de réforme de la politique d'immigration légale 130

Conclusion de section 133

SECTION 2. LE ROLE DE LA COALITION FAMILLE ET BUSINESS DANS L'ECHEC DE LA TENTATIVE DE FERMER LE REGIME D'IMMIGRATION AMERICAIN 133

Section 2.1. La coalition famille et business, un facteur majeur de la résilience du régime d'immigration des Etats-Unis 134

2.1.1. L'IIRIRA de 1996 : une tentative manquée de réforme des principes du régime d'immigration 134
2.1.2. Le rôle de la coalition famille et business dans le démembrement de la réforme Smith-Simpson 142

2.2. Le rôle des groupes d'intérêts dans la formation d'une coalition bipartisane opposée à la fermeture des portes de devant et de derrière du régime d'immigration 150

2.2.1. Les déterminants de la formation d'une coalition bipartisane d'élus opposés à la réduction des quotas d'immigration légale 150
2.2.2. La suppression de l'éligibilité des étrangers aux prestations sociales : une préférence majoritaire parmi le Congrès et explicative des clivages sur le vote final de l'IIRIRA 158

CONCLUSION DU CHAPITRE 165

CHAPITRE III. LE REGIME D'IMMIGRATION FACE AU LOBBYING DES EMPLOYEURS : L'EXEMPLE DU PROGRAMME H-1B 167

INTRODUCTION 167

SECTION 1. LES FINALITES LEGALES ET ENJEUX ECONOMIQUES DE LA REGULATION DES ADMISSIONS TEMPORAIRES. LE CAS DES TRAVAILLEURS ETRANGERS H-1B 169

1.1 Un visa d'admission temporaire ? Un programme H-1B faiblement régulé et conçu pour attirer les migrations internationales de travailleurs qualifiés 170

1.1.1. L'IMMACT de 1990, un tournant dans la mise en place d'une stratégie d'attraction des migrations internationales de travailleurs aux Etats-Unis 170
1.1.2. La nouvelle fonctionnalité du programme H1B en 1990 : un outil d'attraction des migrations de travailleurs qualifiés sur le territoire américain 173

Section 1.2. Des admissions tirées par la croissance de la demande de main-d'œuvre étrangère par le secteur informatique américain 177

1.2.1. Une intensification de l'usage du programme H-1B en trois phases 178
1.2.2. Une croissance de l'usage de travailleurs indiens sous visas H-1B, localisée dans le secteur informatique 181
1.2.3. Les trois finalités de l'usage du programme H-1B et leur conséquences en termes de distribution des coûts et des bénéfices du programme 184

Conclusion de section 190

SECTION 2. UNE ECONOMIE POLITIQUE DES ADMISSIONS TEMPORAIRES DE TRAVAILLEURS H-1B STRUCTURELLEMENT EXPANSIONNISTE 191

Section 2.1. De la demande de réforme à son offre : les débats de 1998 et 2000 sur l'extension des admissions de travailleurs H-1B 191

2.1.1. La fixation de l'agenda des réformes du programme H-1B par les employeurs du secteur informatique 191

Section 2.2. Les déterminants du contenu et de la hiérarchisation des préférences des législateurs américains 201

2.2.1. Le biais en faveur des préférences pro-business : un résultat de la majorité républicaine ou d'une hiérarchisation des préférences des élus Démocrates ? 201
2.2.2. Les variables potentiellement explicatives des préférences de réforme H-1B des représentants du 105ème Congrès 205

CONCLUSION DU CHAPITRE 212

CHAPITRE IV. LE REGIME D'IMMIGRATION FACE AU 11 SEPTEMBRE 2001 : L'EXEMPLE DE LA COMPREHENSIVE IMMIGRATION REFORM 215

INTRODUCTION 215

SECTION 1. UN EXECUTIF REPUBLICAIN EN FAVEUR D'UNE EXPANSION DE L'IMMIGRATION ? LES ENJEUX DE LA REFORME CIR POUR LA MAISON BLANCHE 217

Section 1.1. La CIR : un projet expansionniste initié par la Maison Blanche pour répondre aux dysfonctionnements du régime d'immigration américain 217

1.1.1. L'aggravation des deux dysfonctionnements du régime d'immigration américain 218
1.1.2. La CIR de W. Bush : un projet partiellement en discontinuité avec les préférences usuelles de réforme du parti Républicain 221

Section 1.2. Les raisons de la préférence d'une administration Républicaine pour une régularisation : personnalité de l'exécutif, conjoncture économique ou tactique électorale ? 225

1.2.1. Une présidence plus encline à satisfaire les demandes de la coalition famille & business 225
1.2.2. La CIR, un signal de recentrage du programme Républicain adressé à l'électorat indépendant 228

Conclusion de section 231

SECTION 2. LA TRAJECTOIRE DE LA REFORME AU CONGRES : HR 4437 ET LES RAISONS ELECTORALISTES DU REFUS D'UNE « AMNISTIE » DE LA MAJORITE REPUBLICAINE 232

Section 2.1. HR 4437, un texte de loi ultra répressif exclusivement focalisé sur le contrôle de l'immigration en situation irrégulière 232

2.1.1. La réponse de la Chambre des Représentants à la Maison Blanche : un projet de loi focalisé sur la répression des étrangers en situation irrégulière 233
2.1.2. Le rôle déterminant de l'appartenance de parti dans les clivages observés à l'occasion du vote de HR 4437 235

Section 2.2. HR 4437. Tentative de réforme de l'immigration ou expression symbolique d'un « outrage » destinée aux électeurs ? 238

2.2.1. HR 4437 : le symptôme d'une Amérique rendue nativiste par le 11 septembre ? 238
2.2.2. HR 4437 : un vote symbolique des Représentants destiné à l'électorat conservateur à l'approche des élections de mi-mandat ? 243

Conclusion de section 247

SECTION 3. LE DEVENIR DE LA REFORME AU CONGRES : LA FORMATION D'UN COMPROMIS BIPARTISAN CLIVANT REGIONALEMENT LES SENATEURS AMERICAINS 247

Section 3.1. un projet de loi constitué par l'agrégation des préférences de la minorité Démocrate et de l'aile modérée du parti Républicain 248

3.1.1. Une réforme expansionniste modifiant en profondeur la régulation des admissions d'immigrants aux Etats-Unis 248
3.1.2. Des négociations législatives marquées par une forte polarisation à propos de la régularisation et du programme de travail temporaire 251
3.1.3. Un sénat divisé en trois groupes de préférences difficilement compatibles en matière de régularisation et d'accès au statut de résident permanent. 254

3.2. Une analyse de la structuration des divisions intrapartisanes sur la procédure de régularisation des étrangers en situation irrégulière 259

3.2.1. Une division régionale du parti Républicain explicable par un clivage idéologique 259
3.2.2. Un nouveau programme de travail temporaire suscitant une controverse au sein de chaque parti 264

CONCLUSION DE CHAPITRE 269

CONCLUSION GENERALE. UNE INTERPRETATION INSTITUTIONNALISTE DU DEBAT AMERICAIN SUR L'IMMIGRATION 271

LISTE DES ANNEXES 277

ANNEXE 1. LES PRINCIPALES CATEGORIES DE STATUT DE PRESENCE AUX ETATS-UNIS 279

ANNEXE 2. LES ABREVIATIONS DES CINQUANTE ETATS DES ETATS-UNIS ET DE WASHINGTON DC 280

ANNEXE 3. LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'IMMACT A AUX DEFINITIONS ET QUOTAS APPLICABLES AUX PREFERENCES D'IMMIGRATION 281

ANNEXE 4. LES ESTIMATIONS DE LA POPULATION IMMIGREE ILLEGALE PAR ANALYSES RESIDUELLES DU RECENSEMENT 282

ANNEXE 5. LA DELIMITATION DES ETATS DU SUD DES ETATS-UNIS 283

ANNEXE 6. LES AMENDEMENTS PROPOSES EN CHAMBRE DES REPRESENTANTS, REFORME IIRIRA 284

ANNEXE 7. LES VOTES SUR L'AMENDEMENT ABRAHAM EN COMMISSION PARLEMENTAIRE SENATORIALE 286

ANNEXE 8. LES EFFETS MARGINAUX DES VARIABLES EXPLICATIVES TESTEES SUR LES PREFERENCES DES ELUS A LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS, REFORME IIRIRA 287

ANNEXE 9. LES 10 PREMIERS EMPLOYEURS A L'ORIGINE DE PETITIONS H-1B, 2001-2007 288

ANNEXE 10. LES EFFETS MARGINAUX DES VARIABLES EXPLICATIVES TESTEES SUR LES PREFERENCES DES ELUS A LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS, REFORME ACWIA 289

ANNEXE 11. LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES VOTES SUR HR 4437 290

ANNEXE 12. LES CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES DES BLUE DOGS DEMOCRATS, 109EME CONGRES 291

ANNEXE 13. LES EFFETS MARGINAUX DES VARIABLES EXPLICATIVES TESTEES SUR LES PREFERENCES DES ELUS A LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS, REFORME HR 4437 292

ANNEXE 14. LES MESURES DES PREFERENCES DE LA POPULATION AMERICAINE EN MATIERE DE PROCEDURE DE REGULARISATION DES ETRANGERS EN SITUATION IRREGULIERE, 2005-2006 293

ANNEXE 15. LES RESULTATS DE L'ANALYSE DE LA CONFLICTUALITE DES CINQ AXES DU PROJET DE REFORME GENERALE DE L'IMMIGRATION AU SENAT, 2005-2006 295

ANNEXE 16. UNE ANALYSE COMPAREE DES PROJETS DE LOI S 1033, S 1438 ET 2454 298

ANNEXE 17. UNE CARTE DE LA DEFINITION DU BUREAU DU RECENSEMENT DES REGIONS, DIVISIONS ET ETATS DES ETATS-UNIS 300

ANNEXE 18. LES EFFETS MARGINAUX DES VARIABLES EXPLICATIVES TESTEES SUR LES PREFERENCES DES ELUS REPUBLICAINS AU SENAT, REFORME CIR 301

ANNEXE 19. LES EFFETS MARGINAUX DES VARIABLES EXPLICATIVES TESTEES SUR LES PREFERENCES DES ELUS DEMOCRATES AU SENAT, REFORME CIR 302

BIBLIOGRAPHIE 303

TABLES DES ILLUSTRATIONS 331

1. TABLES DES CARTES 331

2. TABLES DES ENCADRES 331

3. TABLE DES GRAPHIQUES 331

4. TABLE DES TABLEAUX 332

TABLES DES MATIERES 335

Résumé

Cette thèse propose une analyse de l'incapacité du gouvernement des Etats-Unis à modifier en profondeur sa politique d'immigration. Elle montre que son principal facteur explicatif est institutionnel : la résilience du régime d'immigration, entendu comme mode de régulation de l'admission d'immigrants, s'explique par sa capacité à s'appuyer sur une structuration de l'économie politique de l'immigration favorable au blocage des réformes. Pour démontrer cette proposition, notre étude est donc articulée en deux blocs : les facteurs engendrant une crise du régime, et ceux permettant son *statu quo*.

Dans un premier temps, les facteurs structurels et conjoncturels de la crise du régime sont étudiés. Une analyse empirique de la régulation de l'immigration met en évidence ses deux dysfonctionnements structurels : d'une part un déséquilibre croissant entre le nombre de candidats à l'immigration et l'offre de visas et, d'autre part, la formation d'un stock de résidents en situation irrégulière. Néanmoins, l'analyse des représentations de la population américaine concernant cette régulation démontre que la volonté de réformer les conditions d'admission de l'immigration relève aussi de facteurs subjectifs. Une conjoncture économique dégradée intensifie la perception d'une crise du régime, et la préférence pour sa fermeture.

Dans un second temps, les facteurs explicatifs de l'absence de fermeture du régime sont analysés. La validité de deux hypothèses explicatives de sa résilience est démontrée par une analyse des épisodes de réforme de 1994 à 2010. En premier lieu, la mise en œuvre politique d'une réforme donne la primauté aux préférences des groupes d'intérêts organisés (communautés immigrées, employeurs, syndicats, nativistes) par rapport à celles de l'opinion publique. En second lieu, les préférences antagonistes de ces groupes d'intérêts les rendent incapables de coopérer : malgré sa non-optimalité, le régime d'immigration correspond donc à une issue stable des négociations législatives, car il limite les pertes de l'ensemble des acteurs en présence.

Mots clés

Migrations internationales, économie politique, politique d'immigration, analyse de votes, Etats-Unis

Abstract

This PhD dissertation deals with the inability of the United States' government to adopt an overhaul of its immigration policy. We show that the main factor accounting for this situation is institutional: the structure of the political economy of immigration explains why reforms attempts fail, and therefore helps to stabilize the regulation of immigrants' admissions in the United States. To demonstrate this proposal, we first review the roots of the immigration crisis and then analyze why it has never been overcome.

The immigration crisis in the United States is produced by a set of trends. Some of them are structural. Indeed, the immigration system in the United States is deeply dysfunctional for two reasons. It is firstly very inefficient at properly organizing legal immigration by balancing an increasing demand for immigration visas with their offer, set up through quotas. Secondly, it is unable to dissuade the settlement of a growing undocumented immigrant population. Still, the perception of this immigration crisis and the demand for reform are linked to cyclical factors. Nativists' demands for a tightening of immigration legislation are notably greater during times of economic recession.

We then explain the absence of immigration restriction in the United States through the demonstration of two complementary factors. Firstly, the political process through which immigration reform is defined gives more influence to organized interest groups (such as immigrant communities, employers, unions and nativists) than to public opinion. Secondly, these groups are unable to cooperate for an immigration reform compromise, due to their competing preferences. In other words, the current *status quo* prevailing in immigration reform may be suboptimal in terms of regulation of immigrant admissions. It is nevertheless stable, because it prevents losses which would inevitably result from a successful immigration reform.

Keywords

International Migration, Political Economy, Immigration Policy, Roll Call Votes Analysis, United States