

Origines et devenir de la notion d’“exception cubaine” dans la politique migratoire américaine

Cuba, cheval de troie communiste planté dans le talon du continent américain.

En tentant d’éradiquer cette exception géopolitique, Washington a fait naître une seconde exception dans ses frontières : celle de sa gestion de l’immigration cubaine.

Un temps attirés pour vider l’île de ses cerveaux et fomenter la contre-révolution.

les Cubains gardent le bénéfice d’un régime de faveur. Mais depuis la fin de la guerre froide, leur image positive de “réfugiés politiques” s’est peu à peu ternie.

L’“exception cubaine”, dans la politique migratoire des États-Unis, est fréquemment citée par les partisans d’une approche plus souple ou au contraire plus rigide des flux migratoires. Les premiers s’en inspirent pour exiger que d’autres nationalités puissent bénéficier des mêmes avantages, tandis que les seconds n’en finissent pas de demander qu’il soit mis un terme à ce régime dérogatoire.

Partie intégrante de la législation américaine, le traitement préférentiel réservé aux ressortissants cubains ne peut se comprendre que dans une perspective historique que nous présenterons plus loin. Retenons ici que le *Cuban Adjustment of Status Act* de 1966 accorde automatiquement le statut de résident permanent aux exilés cubains, un an après qu’ils aient été *inspected and admitted* ou *paroled* (admis sur parole) aux États-Unis. On pourrait penser que ce filtre de l’admission sur le territoire viserait précisément à restreindre le nombre de titres de séjour finalement délivrés dans le cadre de cette loi. Mais l’exception cubaine en matière migratoire commence dès l’entrée sur le sol américain, et la presque totalité des nationaux cubains échappe encore – par le biais de cette “parole”, sorte de liberté conditionnelle – aux procédures draconiennes de renvoi mises en place à la fin de l’année 1996 contre les illégaux. Une situation dont on ne s’étonnera pas à la lecture des propos de Doris Meissner, commissaire des services d’immigration (INS) : “*Les difficultés manifestes à procéder au renvoi effectif d’étrangers vers Cuba et la possibilité de régularisation offerte par le Cuban Adjustment Act doivent dans la plupart des cas influencer favorablement l’octroi d’une ‘parole’.*”⁽¹⁾

par **Michel Forteaux**,
responsable
du Centre d’accueil
pour demandeurs d’asile
de Villepinte
(Seine-Saint-Denis)

1)- *INS Policy on Cuban Adjustment*, mémorandum, avril 1999.

2)- *Cuban Refugees Processing*, ITA Immigration Software, www.wave.net/upg/immigration/cuban_refugee.html

Les exilés cubains ne sont donc pas, pour la majorité d'entre eux, des "réfugiés", au sens juridique du terme et en accord avec la procédure mise en place lors du passage du *Refugee Act* de 1980. Les États-Unis octroient en effet ce statut spécifique de deux façons bien distinctes : soit depuis le pays d'origine du requérant, lorsque celui-ci se présente à la délégation consulaire américaine pour y faire valoir ses craintes de persécutions (il s'agit du *In Country Refugee Program*), soit à l'issue de l'examen approfondi d'une demande d'asile lorsque celle-ci est déposée à la frontière ou après que l'étranger ait pénétré sur le territoire. On relèvera avec intérêt que le *In Country Refugee Program* n'a concerné que 2 018 Cubains en 1999 et qu'ils représentaient cette même année moins de 2 % des demandeurs d'asile. Les critères d'éligibilité au statut de réfugié pour les ressortissants cubains ont pourtant été élargis en 1996, et concernent aujourd'hui "*les prisonniers politiques, les membres de minorités religieuses persécutées, les militants des droits de l'homme, les victimes du travail obligatoire entre 1965 et 1988, les personnes forcées de quitter leur emploi ou devant faire face à une sévère discrimination du fait d'opinions politiques réelles ou supposées, et toutes les autres manifestant une crainte crédible de persécution aux termes de la Convention des Nations unies pour les réfugiés*"⁽²⁾. Dans ce contexte, la revendication d'une identité de "réfugiés" par la communauté cubaine des États-Unis marque donc essentiellement la volonté du groupe de mettre en avant les circonstances dramatiques ayant conduit ses membres à la fuite.

L'immigration cubaine aux États-Unis, un enjeu idéologique et stratégique

L'accueil favorable réservé à partir de 1960 aux exilés cubains n'est en rien surprenant et est loin de constituer une première : Harry Truman en 1948, avec le *Displaced Persons Act*, et plus encore Dwight Eisenhower, avec le *Refugee Relief Act* de 1953, consacraient déjà l'intérêt idéologique des réfugiés d'Europe de l'Est pour la propagande américaine. Ce qui est nouveau, en revanche, c'est le qualificatif de "combattants de la liberté" octroyé à des migrants venus du sous-continent américain. Une démarche plutôt originale pour une région jusque-là encline à fournir de la main-d'œuvre bon marché au grand frère du Nord. À cette époque, le consensus est total entre l'exécutif, le Congrès et l'opinion publique au sujet de l'exil cubain aux États-Unis, peut-être parce que la menace d'un Cuba communiste est géographiquement très concrète, mais certainement aussi en raison de la relative conformité sociale des nouveaux arrivants avec la moyenne bourgeoisie américaine, et de leur parfaite adéquation avec les valeurs du pays d'accueil. Comme l'indique à l'époque Frank Chelf, député démocrate à la Chambre des représentants : "*They come from a good stock.*"⁽³⁾

3)- Cité par Jorge Dominguez, "Cooperating with the Enemy ? US Immigration Policies toward Cuba", in Christopher Mitchell (ed.), *Western Hemisphere Immigration and United States Policy*, The Pennsylvania State University, University Park, 1992, p. 70.

Entre 1960 et 1962, environ 150 000 Cubains arrivent aux États-Unis et bénéficient automatiquement des avantages spécifiques offerts par le Centre de refuge cubain. Puis le flux migratoire, interrompu en 1962 par un Fidel Castro qui s'inquiétait de voir partir des ingénieurs et professionnels qualifiés, reprend en 1965. À cette époque, le chef de l'État cubain craint de voir le mécontentement populaire déboucher sur une révolte, et décide d'ouvrir le port de Camarioca à toutes les personnes désirant fuir le pays. Devant le volume impressionnant de candidats à l'exil, les deux pays conviennent alors de mettre en place un pont aérien entre l'île et le continent. Soucieuse d'ordonner cet exil massif et d'ouvrir largement la porte à ces "victimes du communisme", l'administration américaine aide au regroupement des familles séparées depuis la première vague d'immigration. Environ 250 000 personnes rejoindront ainsi le territoire américain entre 1965 et 1973, en empruntant ce que l'on nommait les "vols de la liberté".

Dès 1961, un programme spécifique (*Cuban Refugee Program*) facilite l'intégration sociale et économique des ressortissants cubains aux États-Unis. Il prévoit notamment des aides sociales multiples, à l'hébergement, à l'accès aux soins, des stages d'enseignement professionnel et de langue, une aide à la recherche d'emploi, l'attribution de bourses scolaires... Autant de prestations "largement supérieures à ce qui était alors proposé aux citoyens et résidents américains"⁽⁴⁾.

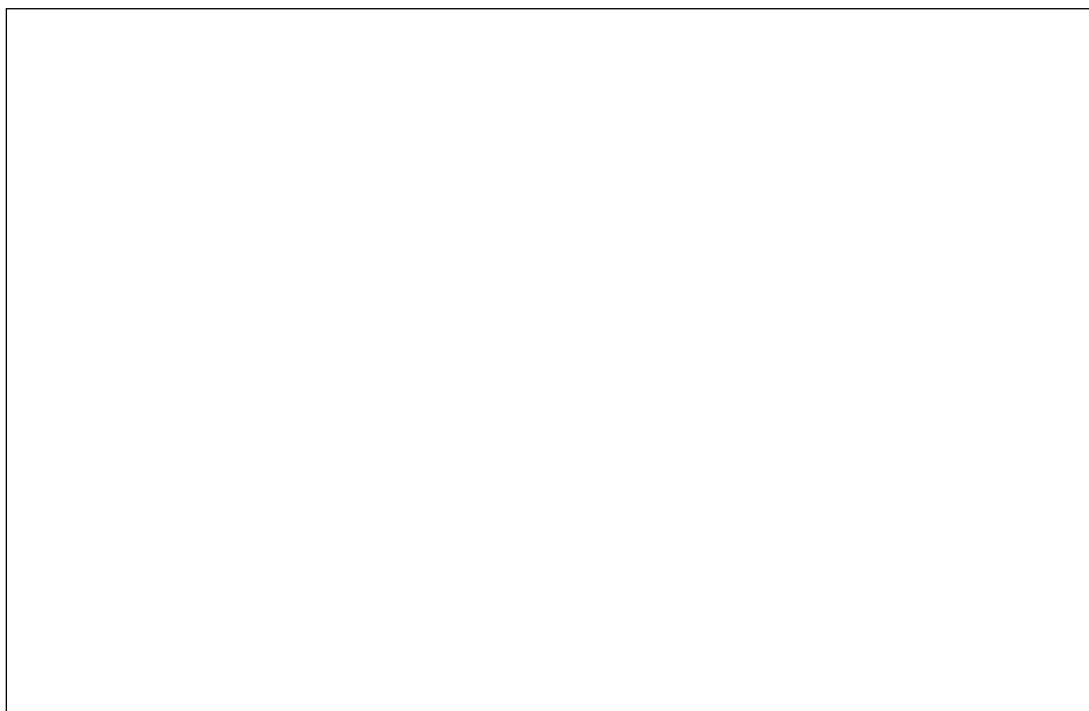
4)- *Ibid*, p. 39.

L'administration américaine empêtrée dans sa propagande anticomuniste

Tout au long des années soixante-dix, les critiques vont se faire de plus en plus vives à l'encontre de la politique migratoire des États-Unis envers Cuba, et c'est alors plus généralement l'immobilisme de la politique étrangère américaine envers l'île qui est dénoncé – preuve que déjà les deux questions étaient intimement liées et ne pouvaient se concevoir séparément. La notion de "deux poids – deux mesures" est alors fréquemment utilisée pour comparer le traitement de faveur accordé aux migrants cubains, automatiquement accueillis sur le sol américain, avec le sort beaucoup moins enviable réservé aux populations fuyant la répression au Brésil ou en Haïti. Aveuglée par ses objectifs idéologiques, et prisonnière de sa propagande anticomuniste, l'administration américaine verra donc avec soulagement le gouvernement cubain mettre un terme aux "vols de la liberté" en 1973, épilogue dont les deux ennemis sauront se satisfaire chacun de leur côté. Fidel Castro craignait à nouveau de voir fuir les forces vives du pays nécessaires à la survie du régime, dans un contexte économique en très légère amélioration et par conséquent moins favorable à un soulèvement populaire, tandis que les États-Unis voyaient avec soulagement se tarir le flot continu d'exilés et avec lui la charge financière croissante

imposée aux autorités fédérales. Le *Cuban Refugee Program* sera lui aussi peu à peu remis en cause, et ses crédits révisés à la baisse à partir de 1973, avant d'être finalement supprimés en 1979. Il avait coûté à l'État fédéral plus d'un milliard de dollars depuis sa création.

Ce sont une nouvelle fois des préoccupations d'ordre idéologique qui vont influencer le traitement par l'administration américaine de la fuite massive depuis le port de Mariel, d'où partiront – entre avril et septembre 1980 – 125 000 nouveaux émigrants cubains vers le sol américain. Comme en 1965, c'est à Fidel Castro que revient la décision unilatérale de déclencher cet épisode dramatique. Ce sérieux défi migra-



© Célia Aubourg.

**Famille cubaine
à Trinidad.**

toire à la politique de Washington apparaît alors intempestif : dans un effort commun, le pouvoir exécutif et le Congrès américains viennent en effet de réussir à extraire de son contexte de guerre froide la définition du réfugié. Désireux d'harmoniser leur politique avec la définition de la Convention de Genève sur les réfugiés, les États-Unis mettent en avant la notion de "peur bien fondée de persécution", dénuée de toute référence idéologique, lors de l'adoption du *Refugee Act* en mars 1980. Dorénavant, la nouvelle législation exige qu'il soit procédé à une étude au cas par cas, afin de stopper les mouvements migratoires massifs générés par l'admission automatique de groupes de nationaux, sans distinction entre les individus, une situation rappelant bien évidemment l'"exception cubaine" en vigueur à cette époque.

Pourtant, dès le mois de mai 1980, cette politique en théorie applicable au 1^{er} avril de la même année va être totalement remise en cause par le président James Carter. Sa célèbre formule – il désire accueillir les réfugiés cubains “à cœur et à bras ouverts” – replonge inévitablement la politique migratoire cubaine des États-Unis dans des considérations idéologiques. Pour faire bonne mesure face aux critiques, l’administration Carter décidera d’accueillir les nouveaux venus en créant un statut spécifique, celui de “*special entrant*”, les privant ainsi de certains des bénéfices accordés aux personnes admises sous le régime de la “parole”. Leur situation sera toutefois régularisée définitivement par l’*Immigration Reform and Control Act* de 1986.

*Des marielitos aux balseros,
vers la fin de l’“exception cubaine”*

Comment définir les objectifs stratégiques du gouvernement des États-Unis à l’égard de Cuba depuis l’installation au pouvoir de Fidel Castro en 1959 ? Ils se résument principalement à la volonté de précipiter la chute d’un régime communiste dont la proximité géographique faisait planer une menace de conflit sur la société américaine, comme lors de la crise des missiles d’octobre 1962. Mais les gouvernements américains qui se sont succédés depuis 1960 avaient aussi pour objectif de vaincre le dernier obstacle à leur domination économique de l’ensemble du sous-continent. Volonté d’expansion qui passait par le renversement du pouvoir en place à La Havane.

Les États-Unis pensent pouvoir accélérer le processus de déstabilisation en facilitant la fuite des opposants et en leur permettant d’organiser depuis l’extérieur la contre-révolution menant à la reconquête du pouvoir. Le gouvernement américain, et plus encore la CIA, ont voulu dès 1960 jouer un rôle dans l’organisation de cette contre-révolution, et en garder le contrôle. Car même si l’hostilité envers Fidel Castro demeurait l’élément commun, les conditions de l’exil et les expériences spécifiques de chacun – ajoutées à la vive passion suscitée par l’analyse du processus révolutionnaire – soulignaient la nécessité d’une médiation extérieure afin de fédérer le mouvement d’opposition. La suite est bien connue : tandis que la brigade 2506 lançait un assaut contre le régime cubain au mois d’avril 1961, l’appui américain promis lui fit cruellement défaut, brisant à jamais la relation de confiance difficilement établie entre la communauté cubaine exilée et l’administration Kennedy.

L’année 1980 a sans conteste marqué un tournant dans le traitement des flux migratoires cubains par les États-Unis. Certes, et comme nous l’avons indiqué plus haut, l’administration américaine n’a pas voulu prendre le risque de barrer la route à ce mouvement de fuite sans précédent. Mais l’exode depuis le port de Mariel a durablement fragilisé l’image positive dont jouissaient jusqu’alors les exilés cubains auprès de l’opinion

publique américaine. Le contexte anarchique dans lequel se déroula cet événement a permis à beaucoup de Cubains de tenter leur chance en embarquant pour la Floride, sans qu'aucun critère familial, social ou professionnel ni aucune procédure de "filtrage" n'entre en ligne de compte. De ce fait, les exilés de Mariel sont socialement, professionnellement et racialement à l'image de la société cubaine de l'époque, c'est-à-dire très éloignés du profil stéréotypé du "réfugié" derrière lequel s'abritait la communauté cubaine de Floride. Les exilés cubains déjà installés aux États-Unis depuis dix ou vingt ans ne sont d'ailleurs pas les derniers à s'étonner de la sombre couleur de peau et du comportement "déviant" des nouveaux arrivants : une conséquence, selon eux, du processus révolutionnaire imposé par le régime castriste. Les médias américains mettent en outre l'accent sur la présence, parmi les *marielitos*, de délinquants libérés pour l'occasion des prisons cubaines et expulsés vers la Floride.

En tout état de cause, et que cette crainte soit ou non véritablement fondée, les États-Unis vivent après 1980 dans la peur d'un nouveau Mariel. À partir de 1984, le gouvernement fédéral décide d'accorder 20 000 visas par an aux candidats cubains à l'immigration, dans l'espoir de réguler le flux migratoire, et d'éviter une nouvelle explosion. Toutefois, par manque de volonté politique et en l'absence de moyens suffisants sur place, ces quotas ne seront jamais atteints entre 1984 et 1994 (7 250 visas délivrés en 1988, 6 000 entre 1989 et 1990, 2 700 en 1993), tandis que dans le même temps le nombre de Cubains recueillis en mer sur des embarcations de fortune – les désormais célèbres *balseros* – ne cessera d'augmenter : 2 203 en 1991, 2 537 en 1992, 3 656 un an plus tard.

Nouvelle stratégie de déstabilisation, et nouvelle politique migratoire

La pression migratoire se fait de nouveau sentir durant l'été 1994, lorsque près de 30 000 personnes prennent la mer sur des radeaux improvisés dans l'espoir que les courants se montreront favorables et les conduiront vers les côtes de Floride. Le gouvernement fédéral réagit pour une fois très vite, décidant de les intercepter en mer avant de les conduire dans des camps provisoires en dehors du territoire des États-Unis, notamment au Panama, puis de regrouper finalement tout le monde – comble de l'ironie – sur la base navale américaine de Guantanamo... à l'extrême Est de Cuba. Le président Clinton semble ainsi manifester sa volonté d'en finir avec l'exception cubaine en matière migratoire, et conclut même dans la foulée un accord avec les autorités cubaines visant à assurer la délivrance effective des 20 000 visas annuels promis depuis 1984.

Quelques mois plus tard, en mai 1995, le gouvernement américain franchit une nouvelle étape en négociant avec le gouvernement de Fidel Castro le renvoi systématique vers l'île communiste des *balseros*

interceptés en mer par les gardes-côtes américains. Cet accord est à l'époque habilement balancé par la décision d'admettre sur le territoire américain la plupart des quelques 20 000 ressortissants cubains toujours détenus à Guantanamo.

On notera que, pour la première fois, l'administration américaine s'impose en leader dans les discussions de 1994-1995. Par le passé, l'exécutif américain s'était davantage contenté de gérer au mieux des événements plus ou moins téléguidés par le régime castriste, et s'était retrouvé pris au piège de sa propre politique d'ouverture des frontières aux "combattants de la liberté". Si Bill Clinton mène le jeu en 1994, c'est qu'il s'estime débarrassé de toute contrainte idéologique et en mesure de tenir tête aux représentants cubains à la table des négociations, lorsque ces derniers exigent pas moins de 100 000 visas par an pour leurs ressortissants. Faisant sien l'argumentaire de certains Républicains au milieu des années soixante, l'administration démocrate est convaincue, pour reprendre les termes de Richard Nuccio en 1995, que *"le prochain président cubain se trouve à Cuba"*. Il s'agit donc d'encourager une révolte depuis l'intérieur de l'île plutôt que de vider Cuba de ses forces vives.

Les USA ont tenté de gérer au mieux des événements plus ou moins téléguidés par le régime castriste et se sont trouvés pris au piège de leur politique d'ouverture des frontières.

Il serait bien entendu naïf de considérer cette nouvelle politique migratoire envers Cuba d'un seul point de vue de politique étrangère. Des éléments de politique intérieure entrent en ligne de compte, au moment où les partisans d'une plus grande fermeté vis-à-vis des entrées illégales se font entendre, et alors que beaucoup s'inquiètent d'une "hispanisation" de la société américaine dans les décennies à venir. Les contribuables et électeurs américains sont d'ailleurs de moins en moins nombreux à faire la différence entre immigrants et réfugiés, entre légaux et illégaux, et encore moins entre les Cubains et les autres Latino-Américains. Au sein même du fief de la communauté cubaine de Floride, dans le comté de Dade, la décision de 1995 est loin de choquer les esprits. Certes, les Cubano-Américains vont appeler à la grève et manifester dans la rue, mais leur mobilisation apparaît plus de principe que déterminée à faire revenir Bill Clinton sur sa décision : c'est la forme – le fait d'avoir discuté directement avec les autorités cubaines –, plutôt que le fond, qui est alors dénoncée par les manifestants. Un sondage, diligenté par le *Miami Herald* au mois de mai 1995, révèle que seulement 44 % des Cubano-Américains interrogés estiment que les États-Unis ont tort de renvoyer vers l'île les Cubains interceptés en mer, même si plus de 75 % d'entre eux jugent avoir été trahis par le président en exercice. Bien entendu, la décision de renvoyer ces personnes vers Cuba n'aurait jamais été prise en période de campagne pour les présidentielles, le vote cubano-américain étant essentielle-



© Anibal J. Pella.

Manifestants cubains lors du sommet interaméricain de Miami en 1994. Sur la question migratoire, le lobby cubano-américain de Floride menace tous les quatre ans d'influencer fortement l'issue du scrutin présidentiel.

ment concentré en Floride, un État crucial dans la course à la Maison blanche⁵⁾. L'administration américaine sut cependant profiter des hésitations d'une majorité de Cubano-Américains, pour tenter de satisfaire les nombreux adversaires de la politique du "deux poids – deux mesures" en faveur de l'immigration cubaine – adversaires qui vont des communautés afro-américaine et haïtienne de Miami jusqu'aux activistes de la FAIR (*Federation for American Immigration Reform*).

Quand la "tradition" de l'affrontement prend le pas sur la volonté politique

La tendance générale en matière migratoire, qui est à la restriction, se confirme par la promulgation au mois de septembre 1996 de l'*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (Public Law 104-208). Parmi les principales mesures de cette loi, on relèvera la détention systématique des étrangers entrés sans documents légaux aux États-Unis (législation s'appliquant également aux demandeurs d'asile dans l'attente d'une réponse des services de l'immigration), et l'accélération des procédures d'expulsion. Mais, là encore, les fonctionnaires de l'INS peuvent en toute discrétion décider de l'octroi d'une libération conditionnelle pour des "*raisons humanitaires d'urgence*" ou dans "*l'intérêt public général*". Ce cas de figure reste majoritaire s'agissant des ressortissants cubains. En dépit des actions entreprises en 1995, une "exception cubaine" perdue bien dans la politique migratoire américaine, même si elle paraît davantage résulter aujourd'hui d'une "tradition historique" que procéder d'une réelle volonté politique.

Il suffit pour s'en convaincre d'observer les efforts déployés par le Sénat pour amender la loi de 1996, qui prévoyait à l'origine l'abrogation du *Cuban Adjustment Act* de 1966 afin d'aligner la situation des Cubains

5)- Si Bill Clinton avait réussi à recueillir près de 40 % des votes cubano-américains en 1996, Al Gore n'aurait convaincu, selon des estimations publiées par le *Miami Herald* le 9 novembre 2000, que moins de 20 % de la communauté, conséquence probable du traitement de l'affaire du petit Elian Gonzales par les autorités fédérales un an plus tôt.

sur le droit commun. Les sénateurs Graham, Dole, Mack et Abraham vont à cette occasion convaincre leurs collègues de conditionner la suppression de la législation de 1966 à l'avènement d'un gouvernement démocratiquement élu à Cuba. L'amendement sera approuvé par soixante-deux voix contre trente-sept, et il figure aujourd'hui en bonne place à la section 606 de l'*Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act* de 1996. Dans leur argumentaire, les sénateurs favorables à cette mesure expliquaient notamment que "les Cubano-Américains mènent une existence prospère et sont très patriotes", et que "la politique des États-Unis visant depuis trente ans à accueillir ces Cubains consciencieux et amoureux de la liberté a été une bonne chose pour la Floride et pour l'Amérique".

À l'évidence, une majorité d'hommes politiques américains reste soucieuse de poursuivre une politique de confrontation avec l'île de Cuba. Une autre majorité, peut-être un peu moins importante, considère l'accueil automatique des exilés cubains sur le territoire américain comme faisant partie intégrante de cette politique. Si l'intérêt idéologique, et plus encore stratégique, de cette politique d'exception est de plus en plus discutable, on conviendra que dans ce domaine les États-Unis sont prisonniers d'une tradition historique d'affrontement qu'ils ont eux-mêmes élevées par le passé au rang de dogme. Sur la question migratoire, comme d'ailleurs sur celle de l'embargo économique imposé à Cuba, Washington est dans l'incapacité de mener une réflexion à long terme, le *lobby* cubano-américain de Floride menaçant tous les quatre ans d'influencer fortement l'issue du scrutin présidentiel.

Pour autant, la situation ne peut évoluer que vers une normalisation du processus migratoire, comme en témoignent les décisions prises en 1994-1995. Tandis que la part de la population cubaine ne cesse de diminuer en Floride au profit des immigrés d'Amérique centrale et du Sud, et qu'une nouvelle génération d'Américano-Cubains devient de plus en plus visible dans le Sud de l'État, il est probable que la question migratoire devienne de moins en moins polémique au sein même de la communauté, encourageant ainsi les discours politiques à s'intéresser davantage aux questions posées par l'intégration sociale, économique et culturelle de l'ensemble des Hispaniques vivant en Floride. ◀

Bibliographie complémentaire

- ▶ Robert M. Levine and Moises Asis, *Cuban Miami*, Rutgers University Press, 2000.
- ▶ James S. Olson and Judith E. Olson, *Cuban-Americans: from Trauma to Triumph*, Twayne Publishers, New York, 1995.
- ▶ David Reiff, *The Exile. Cuba in the Heart of Miami*, Simon and Schuster, New York, 1993.
- ▶ Alejandro Portes and Alex Stepick, *City on the Edge: The Transformation of Miami*, University of California Press, Berkeley, 1993.

