

Des millions de sans-papiers mexicains aux États-Unis : vers une régularisation ?

L'immigration illégale, en majorité d'origine mexicaine, est devenue enjeu de divisions profondes aux États-Unis. L'opinion publique et les élus des États receveurs des plus grands flux d'immigration clandestine exigent du gouvernement fédéral un renforcement des contrôles. Toutefois, l'approche des présidentielles de 2004 et la lutte contre le terrorisme pourraient - paradoxalement - favoriser un règlement rapide de cette situation.

par **Emmanuelle Le Texier**,
doctorante à l'Institut
d'études politiques
de Paris*

1)- Douglas Massey, Luin Goldring (et al.), "Continuities in transnational migration: an analysis of nineteen Mexican communities", *American journal of sociology*, vol. 99, n° 6, mai 1994, pp. 1492-1533.

2)- Consejo nacional de población, *La migración en México y el Mundo*, Conapo, México, août 2003.

3)- Joseph Nevins, *Operation gatekeeper. The Rise of the "illegal alien" and the making of the US-Mexico boundary*, Routledge, New York, 2002.

4)- Douglas Massey, Audrey Singer (et al.), "The social process of undocumented border crossing among Mexican migrants", *International migration review*, vol. 32, n° 3, fall 1998, pp. 561-592.

(*) Rattachée au Ceri, l'auteur est actuellement associée au Center for comparative immigration studies, de l'université de Californie, à San Diego. Elle a récemment publié "Latino Power. L'accès au politique des Latinos aux États-Unis", in *Les études du Ceri*, n° 94, mai 2003.

Il est difficile de quantifier de manière précise l'immigration illégale mexicaine aux États-Unis. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, la perméabilité de la frontière a participé à l'augmentation de la population des "indocumentados" (sans-papiers) aux États-Unis. La loi "d'amnistie" massive votée en 1986 ou IRCA - *Immigration reform and control act* -, a permis la régularisation de 2,67 millions de sans-papiers, en majorité des travailleurs agricoles d'origine mexicaine, mais aussi des Cubains et des Haïtiens. Cette régularisation avait pour objectif de répondre à l'explosion numérique de l'immigration illégale en provenance du Mexique, due en partie à la fin du programme de travailleurs temporaires mis en place entre les deux pays de 1952 à 1964. Le non-renouvellement du "programme *bracero*" a alors transformé les réseaux d'immigration légale en réseaux d'immigration illégale.

L'immigration des sans-papiers s'est donc accélérée à partir des années soixante-dix, selon un double processus. D'abord, elle a été déterminée par l'accumulation de ressources matérielles et sociales, tant quantitatives que qualitatives⁽¹⁾, par les migrants. Des 2 350 *municipios* du Mexique (entités territoriales), 96 % ont établi des liens migratoires avec les États-Unis que ce soit par le biais d'aller et retour ou de transferts monétaires. 36 % de ces liens se caractérisent par une densité moyenne à forte entre la communauté de départ et celle du pays d'accueil⁽²⁾. Ensuite, l'immigration clandestine a été plus particulièrement influencée par l'intensité et la nature des efforts de contrôle aux frontières du gouvernement américain. En dépit de la militarisation de la frontière impulsée depuis 1994 dans le but de freiner les traversées clandestines, chaque année de 400 000 à 500 000 Mexicains passent "vers le Nord" au péril de leur vie⁽³⁾. Dans leur étude des flux d'immigration illégale d'individus issus de trente-quatre communautés mexicaines, Massey et Singer⁽⁴⁾ concluent que la multiplication des patrouilles frontalières et du nombre d'arrestations renforcent en réalité la socialisation des immigrants et leur apprentissage des règles de la clandestinité. Aujourd'hui, le bureau du recensement américain estime de 4,5 à 6,5 millions (hypothèses mini-

males et maximales) le nombre de Mexicains en situation irrégulière aux États-Unis, depuis la dernière grande loi de régularisation de 1986⁽⁵⁾.

5)- US Census Bureau 2002, <http://www.census.org>.

Les attentats du 11 Septembre et l'enjeu migratoire

C'est depuis l'an 2000 que les administrations Fox et Bush ont entrepris des négociations non seulement sur un accord de régularisation des immigrés illégaux mais aussi sur un programme de travailleurs saisonniers et sur le cadre général des procédures migratoires. Mais les attentats du 11 Septembre ont provoqué le report des négociations sur un accord migratoire compréhensif. La stagnation des discussions a entraîné la démission du ministre mexicain des Affaires étrangères, Jorge Castañeda, qui avait géré le dossier avec force et promis l'aboutissement rapide d'une régularisation attendue depuis près de quinze ans. En outre, le contexte international a mis le Mexique en difficulté. Le Mexique s'est opposé à la guerre en Irak, alors qu'il était membre non permanent du Conseil de sécurité des Nations unies au moment de la décision relative à l'intervention armée en Irak. Ce choix a approfondi la rupture du dialogue entre les deux pays. De plus, d'autres thèmes émaillent les relations bilatérales. L'existence de la peine de mort aux États-Unis vient continuellement aiguïser les tensions. Cinquante et un Mexicains se trouvent dans les couloirs de la mort et la majorité d'entre eux n'ont pas été notifiés de leur droit à être conseillés par un représentant consulaire comme le prévoit la Convention de Vienne. En avril 2003, le Mexique, abolitionniste, s'est tourné vers la Cour internationale de justice, pour non-respect du droit international. En mai 2003, dix-huit sans-papiers ont péri dans un camion à Victoria (Texas) et plusieurs courses-poursuites de véhicules transportant des clandestins à la frontière entre Tijuana et San Ysidro ont entraîné la mort accidentelle d'une dizaine de personnes depuis un an. Par ailleurs, la proposition du député républicain Cass Ballenger de lier tout accord migratoire à une ouverture aux capitaux étrangers de la compagnie pétrolière nationale Pemex (Petróleos Mexicanos) a ravivé les tensions entre les deux pays. Toutefois, la reprise des discussions en juin 2003, lors du sommet du G-8 tenu à Évian, a mis en évidence l'importance de l'enjeu de l'immigration, et des sans-papiers mexicains pour le gouvernement de George W. Bush.

En effet, ce sont trois députés républicains, John McCain, Jim Kolbe et Jeff Flake qui ont relancé le débat sur l'immigration illégale aux États-Unis. En juillet 2003, ils ont introduit une proposition de loi, le *Land border security and immigration improvement act*, dans le but de procéder à une réguli-

Pays de naissance de la population d'origine étrangère aux États-Unis en 1990 et 2000 (en milliers)

Pays	1990	2000
Mexique	4 298	7 841
Chine	921	1 391
Philippines	913	1 222
Inde	450	1 007
Cuba	737	952
Vietnam	543	863
Salvador	465	765
Corée du Sud	568	701
République Dominicaine	348	692
Canada	745	678

sation des sans-papiers et de créer un programme de travailleurs temporaires. Le premier volet de cette loi permettrait aux travailleurs temporaires de rester sous contrat aux États-Unis pendant trois ans (visa H-4A) et

de faire une demande de résidence permanente à terme. Le second volet relatif aux sans-papiers leur octroie, après versement de 1 500 dollars, un visa H-4B pour une période de trois ans, puis un visa de travail de trois ans, avant d'aboutir éventuellement à la résidence légale.

Cette proposition répond à une nécessité économique, mais aussi à celle de régler une question qui occupe une place grandissante dans l'agenda politique. Les sans-papiers mexicains ont effectivement acquis une visibilité inédite dans la sphère publique américaine.

Mobilisations des sans-papiers mexicains

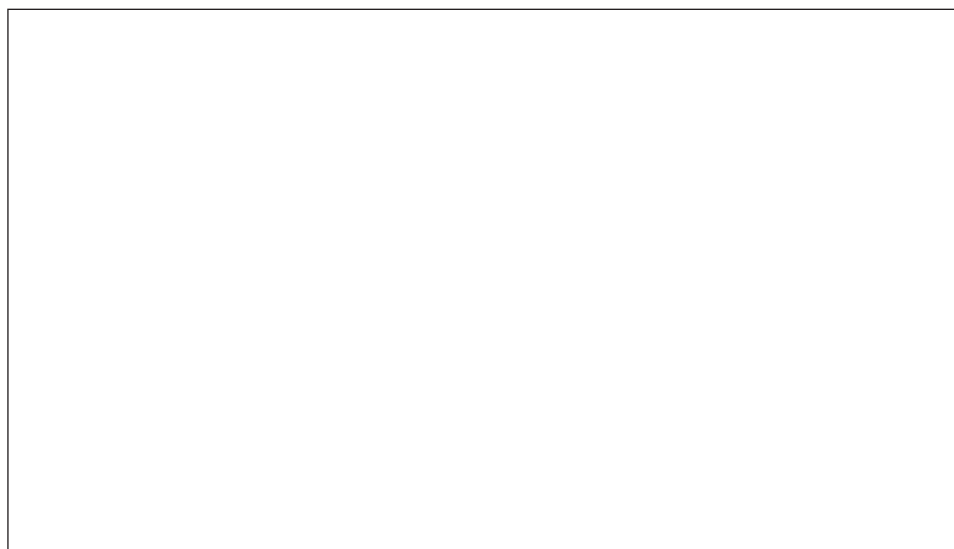
La visibilité des sans-papiers mexicains sur la scène politique américaine reste évidemment limitée par la peur des contrôles et des expulsions, le manque de ressources matérielles, sociales et symboliques pour agir collectivement, l'attente et l'espoir d'une régularisation. Pourtant, l'après 11 Septembre et l'approche des présidentielles de 2004 ont revivifié différentes mobilisations, qui mettent en lumière l'exclusion sociale dont font l'objet les sans-papiers aux États-Unis. Trois enjeux spécifiques démontrent l'approfondissement d'une "frontière institutionnelle"⁽⁶⁾ entre citoyens et sans-papiers : l'obtention du permis de conduire, le paiement des droits universitaires, la protection consulaire. Les sans-papiers mexicains ont organisé des campagnes pour la ratification d'une loi qui permette l'obtention du permis de conduire par tout individu sans justification de sa situation migratoire. Pour les tenants de la revendication, l'obtention du permis de conduire relève du respect des droits de l'homme : liberté de circulation, droit au travail pour des personnes qui contribuent à l'économie de deux pays, droit à la sécurité (en passant le test routier et en ayant ainsi la possibilité d'assurer les véhicules), le droit à ne pas être discriminé à l'embauche pour absence de permis. Les employeurs des secteurs industriels et de l'"agrobusiness" soutiennent en majorité cette revendication qui favorise la mobilité de la main-d'œuvre. Pour ses détracteurs, une préoccupation majeure s'affiche : la sécurité intérieure. En période de lutte contre le terrorisme, les élus réfractaires à ces changements législatifs rappellent que certains des terroristes à l'origine des attentats du 11 Septembre étaient détenteurs de permis de conduire en Virginie et en Floride. Véritable pièce d'identité requise à l'entrée des édifices officiels et administratifs, le permis de conduire doit permettre d'identifier les individus, en particulier la légalité de leur séjour aux États-Unis. Ainsi, le gouverneur de Virginie, Mark Warner a approuvé en mars 2003 une nouvelle loi qui requiert les preuves du statut migratoire du demandeur et donne pouvoir au DMV

L'après 11 Septembre et l'approche des présidentielles de 2004 ont revivifié différentes mobilisations, qui mettent en lumière l'exclusion dont font l'objet les sans-papiers aux États-Unis.

6)- Terme emprunté à Marco Martiniello, Andrea Rea, "Les sans-papiers en Belgique", *Hommes & Migrations*, n° 1238, juillet-août 2002, p. 89-99.

(department of Motor vehicles) de recourir à une base de données d'immigration pour authentifier les documents. Le gouverneur Pawlenty, du Minnesota, a entrepris une démarche similaire. Pourtant, l'argument pourrait être réversible. Faciliter l'accès au permis de conduire d'immigrés en situation illégale permettrait au département de la sécurité de la patrie (Homeland security department) d'intégrer les informations d'une population invisible et faciliterait son travail de recherche d'individus à risque.

Provoquant de multiples débats, la mobilisation des sans-papiers pour le droit à la circulation, au sein de syndicats (American federation of labor, Justice for janitors, United farm workers) ; d'organisations latinos (League of united Latino American citizens et Mexican American legal defense and educational fund) ; et de collectifs de sans-papiers (Hispanos unidos en los Estados unidos) s'est exprimée sur des registres variés. Ainsi à Phoenix (Arizona), Los Angeles (Californie) et Houston (Texas), les sans-papiers, en majorité des Mexicains, ont organisé marches, grèves de la faim et collecte de milliers de pétitions pour



© D.R.

aboutir à des référendum. En Californie, le gouverneur Gray Davis a d'abord posé son *veto* à la loi SB60 en 2002, mais l'approche des élections du 7 octobre 2003 a ravivé les revendications des sans-papiers. Gray Davis a finalement ratifié la mesure le 6 septembre dernier, à l'instar de vingt-deux autres États, notamment le New Jersey, le Maryland et le Nouveau Mexique. Cette victoire fait sortir de la clandestinité les sans-papiers mexicains.

En dépit de la militarisation de la frontière impulsée depuis 1994, chaque année de 400 000 à 500 000 Mexicains passent "vers le Nord."

Le paiement de droits universitaires équitables

Les élèves et étudiants sans-papiers aux États-Unis se trouvent confrontés à des fortunes diverses lorsqu'ils tentent d'avoir accès à l'éducation supérieure. En Californie, au Texas, en Utah et dans l'État de New York, les étudiants sans-

papiers, établis et scolarisés depuis plus de cinq ans dans les établissements publics locaux, doivent acquitter des droits équivalents à ceux des étudiants "locaux". Pourtant, les attaques sur cet acquis qui favorise l'accès à l'éducation d'une population marginalisée se sont multipliées depuis deux ans. Ainsi, en mai 2003 en Virginie, le gouverneur Warner a dû poser son veto à la mesure HB 2339 qui visait à imposer aux élèves sans-papiers le paiement de droits équiva-

lent aux étudiants étrangers ou résidents d'autres États américains. Mais ce choix de la protection du droit à l'éducation n'a pas été celui des députés du Colorado ou du Kansas qui se sont opposés à la mesure. Aujourd'hui, 14 États débattent de lois similaires car aucune législation fédérale n'est pour l'instant en vigueur.

C'est pourquoi les députés Howard Berman, Lucile Roybal-Allard (tous deux démocrates de Californie) et Chris Cannon (républicain d'Utah) ont introduit à la chambre des représentants une proposition de loi intitulée l'acte d'ajustement étudiant (*Student adjustment act*). Sa version au Sénat, baptisée *Dream act* (Development, Relief and Education for Alien minors⁽⁷⁾), rejetée par les républicains en 2002, cherche à garantir le statut de résident aux immigrants "entre douze et vingt et un ans, qui ont vécu aux États-Unis au moins pendant cinq ans et aux diplômés du secondaire de moins de vingt-cinq ans

qui sont inscrits dans l'enseignement supérieur ou à l'université". En bref, cette législation permettrait aux étudiants sans-papiers d'être éligibles au statut de résident et de s'acquitter des droits d'inscription identiques à ceux des étudiants de leur État de résidence.

Le recul des droits sociaux des sans-papiers et des enfants de sans-papiers nés à l'étranger fait partie d'une mise en cause progressive dirigée contre une population devenue la cible d'organisations qui défendent l'Amérique avant tout (*America first*). Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, ces *lobbies* restrictionnistes, inspirés de l'idéologie nativiste, alimentent de véritables campagnes médiatiques pour la préservation de la culture, de la sécurité et de l'intégrité de la nation américaine. Des "think tanks" tels que le Center for immigration studies (CIS), basé à Washington, la Federation for American immigration reform (Fair) ou encore des organisations telles que Oregonians for immigration reform ont ainsi dénoncé cette mesure qui autorise les sans-papiers à payer des droits universitaires identiques à ceux des citoyens américains. Cela constitue pour eux "une récompense aux briseurs de lois [...] et incite à une invasion démographique [...] qui menace la sécurité de la nation". Pourtant, le passage de la législation au plan fédéral ne concernerait qu'un nombre marginal d'étudiants sans-papiers, entre 50 000 et 65 000 au total, qui rempliraient les critères déterminés par la loi. En outre, cette loi aurait pour but de ne pas pénaliser des enfants qui ne sont pas responsables de leur entrée illégale aux États-Unis. Ces enfants font

© D.R.

Le recul des droits des sans-papiers correspond à une volonté de certains lobbies défenseurs de "l'Amérique avant tout" (*America first*).

7)- Développement, aide et éducation pour les mineurs étrangers.

désormais partie intégrante de la société américaine dont ils ont adopté la langue et la culture lors de leur scolarisation. Déjà en 1982, la Cour suprême avait légiféré à l'encontre de l'État du Texas dont une législation visait à interdire l'accès à l'enseignement primaire aux enfants sans-papiers en indiquant : *“Les États doivent fournir une éducation gratuite jusqu'au secondaire aux enfants sans-papiers de ce pays”*. Les États-Unis ne peuvent créer une *“caste permanente d'étrangers en situation irrégulière”*⁽⁸⁾ et ainsi menacer le principe d'égalité au fondement de la démocratie américaine.

8)- US Supreme Court: *Plyler vs. Doe*, 457 US 202 (1982).

La carte consulaire mexicaine : sortir de la clandestinité ?

La normalisation et la diffusion de la carte consulaire pour les sans-papiers représente la reconnaissance par les autorités américaines de leur existence, en leur donnant un droit de vie dans la société américaine. La carte consulaire, ou *“matrícula”*, permet d'accéder à des bâtiments publics, d'ouvrir un compte dans certaines banques, d'être identifié sans risque d'expulsion directe par un agent de police. Si la carte consulaire existe depuis 1870 (Convention de Vienne sur les relations consulaires), rien n'impose aux autorités du pays d'accueil de l'accepter comme pièce suffisante pour justifier de son identité. Les attaques menées contre la seule pièce d'identité disponible aux sans-papiers mexicains sont dues à son succès. En 2001, plus de 670 000 cartes ont été distribuées. En 2002, ce nombre est monté à plus

La matrícula (carte consulaire) ne fait que rendre visible l'invisible : les travailleurs mexicains sans-papiers, tout comme leurs enfants nés au Mexique, sont enracinés dans la vie économique et sociale des États-Unis.

de 808 000. Depuis 1995, ce sont 2,5 millions de *matrícula* qui ont redonné une identité aux sans-papiers et leur ont permis de sortir de la clandestinité. Les organisations opposées à l'immigration illégale accusent le gouvernement mexicain de forcer les autorités américaines à reconnaître la carte consulaire et de promouvoir la régularisation des sans-papiers. Le Center for immigration studies de Washington a publié un réquisitoire qui souligne *“le danger que représente la carte consulaire pour la sécurité des citoyens américains en temps d'actes terroristes [et] la tentative du gouvernement mexicain de forcer la signature d'un accord d'amnistie pour les travailleurs sans-papiers”*. En accord avec les discours du Nixon Center, de la Federation for American immigration reform ou du Immigration reform caucus présidé par Tom Tancredo, ce groupe avance que *“le Mexique viole la souveraineté des États-Unis, en donnant une existence officielle à ceux qui ne devraient pas en avoir”*⁽⁹⁾. La campagne orchestrée contre la carte consulaire a d'ailleurs porté ses fruits. Au plan national d'abord, en Arizona, est discutée la mesure HB-2316 pour interdire toute forme d'identification non délivrée par le gouvernement national ou fédéral. En Illinois, le député Don Lee prêche pour la proposition 1224 et Tom Tancredo au Colorado pour une

9)- Marti Dinerstein, “Ids for illegals. The ‘matricula consular’ advances Mexico’s immigration agenda”, Center for immigration studies, Background, janvier 2003, www.cis.org.

mesure similaire, la HR-502, afin de limiter la reconnaissance de la carte consulaire mexicaine. Au plan fédéral ensuite, le 11 février 2003 Elton Gallagly, député républicain de Californie, a introduit la proposition HR-687 – *Identification integrity act* – pour interdire aux employés fédéraux d'accepter tout document étranger autre qu'un passeport. Tom Tancredo toujours, a proposé la mesure HR-502 pour interdire aux entités fédérales d'accepter tout document non délivré par une autorité fédérale ou étatique, ou encore sujet à vérification, afin d'obtenir des bénéfices ou services sociaux. Toutefois, si les sans-papiers recouvrent au minimum une identité mexicaine grâce à la carte consulaire, en aucun cas ce document ne facilitera une régularisation identique à celle de 1986. Les critères de régularisation alors imposés par l'IRCA étaient ceux de la résidence et du travail effectué aux États-Unis, et non une preuve de nationalité ou d'origine. Par ailleurs, la reconnaissance de la *matricula* fait partie d'une stratégie de long terme des États-Unis pour réduire l'immigration mexicaine, sous le programme *Partnership for prosperity*. Cette approche ne peut satisfaire la rhétorique alarmiste qui rappelle que cette pièce d'identité a été jugée par le FBI comme "n'étant pas une pièce d'identité suffisamment fiable", propre à être falsifiée et utilisée par les terroristes⁽¹⁰⁾. Là encore, le reflux nativiste profite du contexte de l'après 11 Septembre et de la menace terroriste agitée par le gouvernement américain. Par leurs attaques successives sur des droits sociaux et des atteintes à la protection consulaire, ces organisations parviennent à rogner progressivement les quelques droits acquis par les sans-papiers mexicains aux États-Unis par l'établissement de législations restrictives. Pourtant, la carte consulaire a déjà fait du chemin. Dans treize États, elle est acceptée pour obtenir le permis de conduire. Elle est aussi reconnue par plus de huit cents départements de police comme preuve d'identité et permet ainsi un meilleur report des crimes par les victimes sans-papiers, mais aussi de leurs témoignages. La *matricula* ne fait que rendre visible l'invisible : les travailleurs mexicains sans-papiers, tout comme leurs enfants nés au Mexique, sont enracinés dans la vie économique et sociale des États-Unis. Les différents enjeux évoqués ont en tout cas le mérite de faire sortir les sans-papiers de la clandestinité dans laquelle certains sont tenus depuis près de quinze ans. Paradoxalement, c'est le reflux nativiste et l'obsession sécuritaire qui favorisent les mobilisations des sans-papiers d'une part, et l'urgence de la reprise des négociations bilatérales d'autre part. À l'approche des élections présidentielles de 2004, l'administration Bush, en quête de sécurité mais aussi du vote des Latinos aux États-Unis, pourrait bien presser le règlement de la question des sans-papiers mexicains, afin de rediriger les moyens sur les populations présentant plus de risque pour le pays. ◀

10)- John Kyl, "Mexican consulate ID card poses security threat", Republican policy committee, US Senate, 15 juillet 2003.



Emmanuelle Le Texier, "Le poids politique de la 'communauté mexicaine' aux États-Unis"
 ▶ Hors-dossier, n° 1236, mars-avril 2002

Marta Tienda, "L'intégration des Hispaniques"
 ▶ Dossier *Fragments d'Amérique. Migrants et minorités aux USA*, n° 1162-1163, février-mars 1993