

sont néanmoins fortement réglementées, avec des systèmes de préférence favorisant le regroupement familial, les qualifications professionnelles et les réfugiés politiques. L'analyse des flux d'immigration est inséparable d'une réflexion approfondie sur les droits des immigrés, qu'ils soient ou non en situation régulière, les possibilités d'accès à la citoyenneté, et les tensions suscitées par une double allégeance à la nation américaine et à la communauté d'origine.

Jusqu'aux années 1960, les deux-tiers des immigrés venaient d'Europe. Aujourd'hui, la majorité d'entre eux viennent d'Amérique latine et d'Asie. Ces nouveaux immigrés ont, dans l'ensemble, réussi leur intégration. Mais les succès ne sont pas les mêmes pour tous les groupes, et l'ascension sociale des enfants d'immigrés mexicains, par exemple, reste des plus limitées. Les Asiatiques réussissent-ils mieux que les Latinos ? Constituent-ils une « minorité modèle » ? On l'a souvent affirmé, mais il convient de se garder du sophisme de généralisation. Ni les Latinos ni les Asiatiques ne constituent des blocs homogènes. Certains groupes réussissent mieux que d'autres – les Cubains mieux que les Mexicains, les Chinois mieux que les Vietnamiens – pour des raisons complexes que seule une analyse fouillée des flux migratoires, des générations ou des origines sociales peut pleinement expliquer. L'important est de constater que les migrants, même sans papiers, ne sont pas des individus passifs qui subissent sans broncher les formes les plus dégradantes d'exploitation économique. Ils ont souvent su s'organiser pour faire face aux politiques étatiques les plus xénophobes, et leur influence politique est aujourd'hui décisive, même si leur taux de participation électorale reste encore faible. Comprendre les politiques d'immigration, c'est aussi anticiper l'avenir et tenter d'imaginer ce que sera ce pays dans vingt, trente ou cinquante ans.

Deus la come (dir.)

Le Etats-Unis, Fayard / Ueli, 2006

CHAPITRE V

Politiques d'immigration et citoyenneté

Du xvii^e siècle à nos jours, l'immigration aura été une source constante de l'accroissement démographique américain. À l'exception notoire de ce qu'on appelle la période des quotas (1921-1965), le phénomène s'est amplifié au cours des siècles avec une régularité quasi constante jusqu'à nos jours. Dans la dernière décennie du xx^e siècle, les autorités américaines ont admis officiellement plus de 9 millions d'immigrants, soit environ un million par an, plus que dans la période 1901-1910, historiquement décrite comme le sommet de la courbe migratoire (8,7 millions d'immigrants). Certes, le taux d'immigration est aujourd'hui plus faible (3,4 ‰) qu'au début du siècle (10,4 ‰ en 1900-1910)¹. Mais si l'on tient compte de la présence de millions de sans-papiers, le chiffre global de l'immigration aux États-Unis atteint en réalité aujourd'hui un volume près de deux fois plus élevé que celui indiqué par les statistiques officielles.

La longue durée du phénomène migratoire, son caractère massif ainsi que la diversité des origines des immigrants ont-ils résulté d'un choix politique explicite ? Depuis 1965, l'immigration légalement admise résulte certes d'une politique clairement définie. Mais le constant réajustement des objectifs législatifs pour correspondre à la réalité des flux comme le caractère persistant de l'immigration clandestine condamnent la politique officielle américaine à une efficacité seulement relative. Il serait donc plus exact de décrire l'immigration vers les États-Unis comme un

1. *Statistical Abstract of the United States*, U.S. Census Bureau, Washington D.C., 2000, tableau 5.

<http://www.census.gov/prod/www/statistical-abstract-us.html>. Ces chiffres sont différents de la proportion de la population « née à l'étranger », selon le recensement américain : 14,7 % en 1910 et 7,9 % en 1990.

phénomène spontané, peu contrôlé jusqu'au régime des quotas, puis devenu difficile à maîtriser à la fin du *xx*^e siècle. Peut-être faut-il voir le fait de manière positive, l'échec des formes de réglementation étant une sorte de politique d'immigration non avouée tentant de satisfaire à la fois les « restrictionnistes » et ceux qui préconisent plus de souplesse dans les critères d'admission.

Les législateurs, de nos jours comme par le passé, appartiennent à deux camps, et ces divisions, sans recouper nécessairement la ligne de partage entre républicains et démocrates, représentent de réels enjeux politiques. Les uns tentent de maîtriser le phénomène et de rassurer leurs électeurs par de nouveaux textes de loi, tandis que les autres, exprimant leur propre libéralisme en la matière, ou les intérêts de groupes particuliers (chefs d'entreprise recruteurs de travailleurs, ou encore porte-parole des groupes ethniques eux-mêmes), sont réticents à renforcer les contrôles ou à établir de nouvelles distinctions entre le droit des citoyens et celui des étrangers. Dans ces débats s'affrontent aussi deux conceptions de la citoyenneté américaine.

UNE POLITIQUE PAR DÉFAUT.

Compensant le déficit démographique initial (que l'esclavage n'avait pas suffi à combler), l'immigration de peuplement et de travail s'accrut à mesure que la nation développait, ou plutôt découvrait, son potentiel agricole et industriel. À mesure aussi que les événements européens contraignaient des populations de plus en plus nombreuses au départ. Cinq millions d'Européens, en majorité venus des îles Britanniques – surtout d'Irlande – et des provinces allemandes, traversèrent ainsi l'Atlantique entre la fin des guerres napoléoniennes et 1860. Le même nombre fut enregistré dans les vingt années suivantes. L'essor industriel du tournant du siècle, qui fit passer les États-Unis au premier rang mondial des producteurs de biens manufacturés, engendra une nouvelle multiplication des flux. De 1880 à 1924, quelque 26 millions d'immigrants parvinrent aux États-Unis. Provenant maintenant de régions plus reculées – l'Empire russe et l'Empire austro-hongrois, l'Italie du Sud, le pourtour oriental du Bassin méditerranéen, les Balkans, la Chine ou le Japon –, ces immigrants aux origines diverses formèrent la

majorité de la classe ouvrière américaine, en constant renouvellement au cours de ces décennies.

Les autorités américaines n'eurent pas à stimuler ces mouvements. La seule exception eut lieu en 1864, lorsque le gouvernement autorisa les employeurs à recruter directement en Europe des ouvriers sous contrat qui devaient pallier le manque de main-d'œuvre qualifiée pendant la guerre de Sécession. Mais, répondant à une dynamique interne résultant de la croissance économique aux États-Unis et de ses répercussions en Europe, le mouvement migratoire se passait de telles incitations formelles. L'information passait par les migrants eux-mêmes, qui transmettaient à leurs parents, voisins, frères ou sœurs demeurés dans le Vieux Monde les nouvelles à propos de l'offre de travail en Amérique, provoquant ainsi des migrations en chaîne. Les périodes d'expansion et de récession économique du côté américain se traduisaient par l'accroissement ou le recul du nombre d'immigrants. Le libéralisme de l'État sur le plan économique et social faisait les flux migratoires s'organiser d'eux-mêmes. On peut donc parler d'une politique par défaut, en ce sens que le gouvernement fédéral n'eut pas à stimuler ces mouvements pour développer la croissance, ni même à suspendre l'immigration en période de crise économique. Les immigrants retournaient d'eux-mêmes dans leur pays d'origine en période de vaches maigres, ou s'abstenaient de venir. Ils n'envisageaient d'ailleurs pas toujours leur venue comme une installation définitive. Il a en effet été montré qu'un tiers des migrants transatlantiques, surtout les plus récents, venus entre 1908 et 1923 retournèrent vers leur pays d'origine ou ne s'installèrent définitivement aux États-Unis que par étapes ou « campagnes » successives¹.

CRITÈRES ETHNIQUES ET SOCIAUX

En 1875, le gouvernement fédéral prit sur les États l'autorité du contrôle des mouvements migratoires. Il faisait ainsi de l'immigration une politique nationale et l'une des rares questions de politique sociale qui fussent de son ressort. Fort de cette

¹ Voir notamment Mark Wyman, *Round Trip to America. Immigrants Return to Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

prérogative, le Congrès vota en 1882 les deux premières lois qui allaient initier le début de l'ère de réglementation sélective. La première excluait les personnes jugées « indésirables » sur le sol américain pour des raisons morales ou sanitaires : criminels, prostituées, infirmes, malades mentaux ou indigents. Formulée de manière aussi négative, la loi en réalité ne privait pas les États-Unis de main-d'œuvre prête à l'emploi, l'immigration étant naturellement composée d'une majorité d'hommes et de femmes jeunes en âge de travailler et de leurs enfants. La seconde loi, votée la même année, suspendait pour dix ans l'immigration chinoise. Là encore, sur le plan des chiffres, cette décision ne modifiait guère – du moins dans l'immédiat – le volume migratoire général, puisque les Chinois alors aux États-Unis ne représentaient en 1880 pas même 1 % de la population étrangère. Mais cette interdiction ouvrait la porte à la sélection ethnique de l'immigration, matrice de la politique adoptée ultérieurement. Non seulement le Chinese Exclusion Act fut renouvelé tous les dix ans, mais il fut incorporé dans les lois suivantes (1917, 1921 et 1924). L'exclusion raciale exprimée à l'égard des Chinois s'étendit à d'autres Asiatiques dorénavant exclus de l'immigration de masse qui caractérisait la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e.

Les lois suivantes n'eurent également qu'un effet marginal. En 1885, on abolissait le système de recrutement direct des travailleurs à l'étranger dont s'étaient prévalus certains employeurs depuis 1864. Mal formulée, cette loi espérait endiguer la venue des « nouveaux immigrants » polonais, hongrois, italiens du Sud. Répondant à la demande syndicale, elle interdisait dans les faits d'accorder formellement l'immigration à l'offre d'emploi, et préconisait une immigration totalement libre, non « assistée » (par les employeurs) afin, disait-on, d'empêcher la concurrence déloyale des bas salaires. Le test d'alphabétisation, enfin, imposé aux immigrants par la loi de 1917 ne cherchait pas tant à valoriser la venue d'immigrants alphabétisés qu'à écarter du flux migratoire les peuples provenant de régions rurales aux systèmes éducatifs peu développés d'Europe centrale ou méridionale. C'est-à-dire, précisait-on, les moins semblables à la souche anglo-saxonne originelle.

Le régime des quotas reprenait ces présupposés en les systématisant. En 1921, une première loi limitait annuellement la venue d'immigrants de chaque pays à un nombre équivalent à 3 % de la présence de ce groupe national dans le recensement américain de 1910. Trois ans plus tard, en 1924, la loi Johnson Reed

abaissait encore cette limite : elle restreignait la proportion à 2 % et prenait pour référence l'année 1890, c'est-à-dire une période où la nouvelle immigration slave, juive ou méditerranéenne n'était pas encore très nombreuse. Au total, la nouvelle loi prévoyait un maximum de 150 000 immigrants par an. L'effet sur la composition ethnique de l'immigration se doublait d'une restriction quantitative abaissant les nombres absolus à un étiaje inconnu depuis un siècle. La préférence donnée par ce calcul à l'Europe du Nord-Ouest, britannique, germanique ou scandinave, était claire. Toutes les dispositions sélectives antérieures étaient intégrées dans cette loi. Autrement dit, le régime des quotas complétait la sélection ethnique de l'immigration amorcée en 1882. Contrairement à ce qui fut mis en place en France dans les années 1920, elle ne liait pas le flux migratoire autorisé aux besoins du marché du travail, et ne résultait d'aucune planification ou entente contractuelle avec les employeurs¹.

Il faut dire que ceux-ci avaient encore de la ressource en main-d'œuvre disponible puisque aucun pays des Amériques – ni le Canada ni le Mexique, notamment – ne faisait l'objet de quotas restrictifs. Toutes origines confondues, quelque 4 millions d'immigrants parvinrent aux États-Unis au cours des années 1920. Cette conception hémisphérique du monde (dans le sens Ouest/Est, l'Amérique représentant l'hémisphère Ouest) allait continuer de prévaloir longtemps dans la réglementation de l'immigration. Elle découlait en quelque sorte de la vision diplomatique des relations américaines avec le reste du monde, suite logique de la doctrine isolationniste qui prévalait encore.

Une intention sociale moins perceptible que la sélection ethnique accompagnait le régime des quotas. En réalité, en restreignant l'immigration venue d'Asie ou d'Europe centrale et méridionale, c'étaient les ouvriers venus de ces contrées que l'on écartait. Mais la frange supérieure des professions intellectuelles ou artistiques, les étudiants, les commerçants, les ministres du culte bénéficiaient de l'avantage d'être admis « hors quotas ». Cette disposition fut importante dans les années 1930 pour certains réfugiés fuyant le nazisme.

1. Catherine Collomb développe cette comparaison in « Regards sur les politiques de l'immigration : le marché du travail en France et aux États-Unis, 1880-1930 », *Annales, Histoire, Sciences sociales*, n° 51, sept.-oct. 1996, p. 1107-1135.

LE CREUX DE LA VAGUE AU PIRE MOMENT

Les années 1930-1965 furent la seule période malthusienne dans l'histoire de l'immigration américaine. Cela ne résultait pas seulement de l'instauration du régime des quotas, mais aussi de la dépression économique qui avait débuté en octobre 1929. Pour la première fois, le gouvernement fédéral décidait de restreindre l'immigration pour raison économique. Le décret pris par le président Hoover en 1930 abaissait automatiquement les quotas à 10 % de leur valeur afin de ne pas augmenter le chômage qui affectait déjà un tiers de la population active. La décision précisait que les personnes qui risquaient de tomber à la charge des pouvoirs publics (*likely to become a public charge*, LPC) ne pouvaient être admises aux États-Unis. Bien que, en réalité, ce soit l'économie américaine qui ait produit des chômeurs, et non quelque incapacité de travailler inhérente aux immigrants eux-mêmes, la mesure réduisit systématiquement l'immigration, déjà fortement contingentée, à un niveau encore plus bas. Pour l'ensemble de la décennie 1930, un demi-million d'immigrants furent admis aux États-Unis, soit presque dix fois moins que dans les années 1920.

Le problème ne fut pas qu'économique. Il survenait au moment où l'Allemagne hitlérienne sombrait dans le nazisme, forçant les opposants politiques et toute la population juive à l'exil, avant de les entraîner vers la mort. « Aux États-Unis, nous avons les quotas », fut la réponse quasi invariable des autorités américaines à ceux qui demandaient l'accueil de réfugiés européens. En réalité les quotas de 1924 ne furent utilisés qu'à 16,8 % de leur capacité pendant toute la période 1933-1945. Le président F.D. Roosevelt n'estima politiquement possible de revenir sur la clause LPC instaurée par son prédécesseur qu'après l'annexion de l'Autriche par le III^e Reich (1938), et jusqu'à fin 1940. Il recommanda alors que les quotas allemand et autrichien soient utilisés en totalité. La majorité au Congrès s'opposait à toute proposition de modification des lois destinée à accueillir plus de réfugiés que ne l'autorisaient les quotas. Isolés de l'Europe depuis la fin de la Première Guerre mondiale, ne faisant pas partie de la Société des Nations et donc non ouverts aux passeports Nansen, les États-Unis ne jouèrent pas le rôle de refuge qu'ils avaient tenu précédemment. Le débat américain sur cette question est vif : nombre d'historiens concluent en effet que, si les États-Unis s'étaient moins rigide-ment repliés sur eux-mêmes, ils auraient pu accueillir une

partie importante de la population juive européenne que le III^e Reich refoulaient avant d'envisager la solution finale¹.

La réalité est un peu plus complexe. Les États-Unis ont accueilli sans doute quelque 250 000 réfugiés « dans » ou « au-dessus » des quotas. La clause de 1924 exemptant les intellectuels, artistes et ministres des cultes du contingentement fut en effet souvent utilisée. Les universités ou institutions culturelles offrant des postes temporaires réussirent à « inviter » des artistes et professeurs en danger. Cette émigration intellectuelle, non prévue, contribua grandement à faire passer les États-Unis au premier rang de la modernité et de l'avant-garde sur le plan des arts, des sciences et des lettres. Albert Einstein, Enrico Fermi, Theodor Adorno, Max Horkheimer, Walter Gropius, Arnold Schoenberg, Thomas Mann, André Breton, Claude Lévi-Strauss, parmi les plus illustres de ces réfugiés, juifs ou non, durent leur survie à l'accueil américain. En revanche, ceux qui n'avaient pas le privilège de la notoriété durent attendre, souvent en vain, qu'une place se libère dans le mécanisme malthusien des quotas annuels par nationalité. On peut imaginer qu'en d'autres temps ces personnes auraient trouvé refuge aux États-Unis.

Non résolu pendant la guerre, le problème des réfugiés fut abordé après le conflit mondial à propos des « personnes déplacées » par celui-ci. En 1948, après des mois de discussion, le gouvernement Truman obtint du Congrès la loi (Displaced Persons Act) qui permettait l'accueil de 400 000 de ces personnes, dont beaucoup étaient des orphelins, ou dorénavant des apatrides, juifs ou non. Les dévastations de la guerre firent prendre conscience aux autorités américaines de l'urgence du problème des réfugiés. Leur accueil administratif aux États-Unis fut cependant réalisé en préemptant des quotas non utilisés ou à venir. Le temps n'était pas encore venu, dans le langage juridique américain, de distinguer immigrants et réfugiés, signe que dans la mentalité, d'une certaine manière, tous les immigrants étaient des réfugiés qui avaient choisi l'Amérique pour la liberté qu'elle offrait.

1. David Wyman, *The Abandonment of the Jews : America and the Holocaust*, New York, Pantheon Books, 1984, est l'auteur le plus médiatisé sur ce sujet. Voir aussi Arthur Morse, *While Six Million Died : A Chronicle of American Apathy*, New York, Random House, 1968 ; Henry Feingold, *Bearing Witness : How America and its Jews Responded to the Holocaust*, Syracuse, Syracuse University Press, 1995 ; Richard Breitman et Alan M. Kraut, *American Refugee Policy and European Jewry, 1933-1945*, Bloomington, Indiana University Press, 1987.

UN ÉPISODE DE RELATIONS CONTRACTUELLES

Le recrutement d'ouvriers temporaires ou saisonniers, mis en œuvre à partir de 1943 par le programme Bracero, fut un des rares exemples de convention bilatérale faisant appel à une main-d'œuvre immigrée pour combler les manques de la population active nationale. Ce n'est pas par hasard que ce programme vit le jour pendant la guerre. L'appel sous les drapeaux de 12 millions de citoyens américains, le recrutement de tous les hommes et de toutes les femmes valides pour les industries de guerre, laissaient l'agriculture en manque de bras et de travailleurs saisonniers. Un premier programme, peu formalisé, avec le Mexique avait déjà été mis en place pendant la Première Guerre mondiale. Exemptés des quotas, les Mexicains étaient prompts de toute façon à effectuer des migrations saisonnières ou plus longues selon les offres de travail. En 1943, un accord fut signé avec le Mexique qui stipulait que ces Mexicains étaient des « travailleurs étrangers » autorisés à travailler dans l'agriculture le temps d'une saison. Des garanties de salaire, de logement, de transport, de protection médicale étaient prévues. Le programme devait permettre aux exploitants agricoles du Sud-Ouest d'opérer ces recrutements jusqu'à la fin de la guerre. En réalité le programme fut reconduit jusqu'à 1964, date à laquelle il fut unilatéralement supprimé du côté américain. Un accord similaire avait été signé avec les Antilles anglaises, mais, terminé plus tôt (1951), il ne prit jamais autant d'ampleur.

L'aspect contractuel de cette migration, qui attira en vagues successives jusqu'à un demi-million de travailleurs par an, fit l'objet d'intenses controverses. Lesdits contrats ne fournissaient pas les garanties minimales promises, ils ne protégeaient pas non plus les travailleurs d'une exploitation inhumaine. La centrale syndicale AFL-CIO, qui pourtant n'était guère présente dans le secteur agricole, n'eut de cesse que ne fût supprimé ce programme qu'elle jugeait source de concurrence déloyale pour les ouvriers américains ou de dégradation des salaires. En 1964, lorsque le programme fut interrompu, les habitudes étaient prises, pourtant, par les employeurs d'une part de se procurer une main-d'œuvre étrangère et saisonnière à bas prix, et pour les Mexicains d'autre part de traverser la frontière pour trouver du travail. Du jour au lendemain ces mouvements, encouragés depuis vingt ans, devenaient illégaux. Et une nouvelle législation allait se trouver impuissante à les endiguer.

LE REGROUPEMENT FAMILIAL ET SES CONSÉQUENCES IMPRÉVUES

La loi de 1965 (Immigration and Nationality Act), qui abolit le régime des quotas, n'avait pas pour objectif d'augmenter le nombre d'immigrants ni de modifier la composition ethnique de la population. Elle prévoyait d'abandonner le mode de sélection établi en 1924, devenu moralement indéfendable en raison de la hiérarchie ethnique et raciale qu'il instituait. Critiqué depuis les années 1930 et 1940, le *quota system* ne correspondait pas non plus à la réalité des flux. Les quotas les plus élevés, britannique ou allemand, n'étaient pas remplis dans les années 1950 alors que les demandes d'admission émanant d'autres pays n'étaient pas reconnues. Il fut donc décidé de régler plusieurs problèmes simultanément : comptabiliser l'immigration de l'hémisphère Ouest (les Amériques) en lui imposant un plafond total de 120 000 immigrants par an ; augmenter légèrement l'immigration de l'hémisphère Est (Europe et Asie) avec un plafond de 170 000 immigrants par an, répartis en un maximum de 20 000 visas par pays d'émigration¹. Se substituant à toutes celles qui l'avaient précédée, cette loi établissait des catégories hiérarchisées de réunification familiale, mais aussi professionnelles ou politiques. Ces multiples dispositions reconnaissaient donc à l'État fédéral plus de pouvoir que précédemment pour sélectionner l'immigration en fonction de critères non pas ethniques, cette fois-ci, mais humains et accessoirement économiques.

Les 20 000 visas par pays étaient alloués selon un système complexe de sept préférences ordonnées. Quatre d'entre elles, représentant 74 % des visas, favorisaient le regroupement familial. Deux autres avaient une visée professionnelle (10 % pour les artistes et chercheurs scientifiques et 10 % pour les travailleurs, selon les besoins nationaux). La septième préférence accordait 6 % des visas aux réfugiés politiques.

À partir de 1980, la septième préférence fut régie séparément par le Refugee Act. À partir de 1990, le système de regroupement familial fut maintenu et augmenté et les catégories professionnelles firent l'objet d'une filière d'admission distincte (140 000 visas).

¹ En 1978, le plafond sera uniformisé et mondialisé à 290 000 immigrants par an.

Tableau 2
Le système de préférences créé par la loi sur l'immigration de 1965 (1965-1990)

Préférences	Catégories	Pourcentage maximal du total des admis
Première	Enfants adultes célibataires de citoyens américains	20 %
Deuxième	Conjoints et enfants célibataires adultes d'étrangers résidents permanents en situation régulière	20 %, plus reliquat non utilisé de la première catégorie préférentielle
Troisième	Membres des professions libérales, scientifiques et artistiques dotés de talents exceptionnels	10 %
Quatrième	Enfants adultes, mariés, de citoyens américains, leurs conjoints, leurs enfants	10 %, plus reliquat non utilisé des 1 ^{re} et 3 ^e catégories préférentielles
Cinquième	Frères et sœurs de citoyens américains, leurs conjoints, leurs enfants	24 %, plus reliquat non utilisé des 4 premières catégories
Sixième	Travailleurs qualifiés et non qualifiés dans des secteurs en demande de main-d'œuvre, conjoints et enfants	10 %
Septième	Réfugiés politiques	6 %
Pas de préférence	Tous candidats	Reliquat non utilisé des autres catégories préférentielles

Sources : Vernon Briggs, *Mass Immigration and the National Interest*, New York, M.E. Sharpe, 1996 ; Dominique Daniel, *Immigration aux États-Unis, 1965-1995. Le poids de la réunification familiale*, Paris, L'Harmattan, 1996.

Initialement, les auteurs de la loi avaient prévu que le regroupement familial maintiendrait la composition ethnique de la population et ne susciterait pas de reprise de l'immigration de masse. Sur les deux plans ce fut le contraire qui se produisit. Dans les années 1970, 4,5 millions d'immigrants furent admis aux États-Unis, 7,4 millions dans les années 1980, et 9 millions pour les années 1990. Non seulement les nombres changèrent, mais aussi l'origine des immigrants. L'Europe ne fournissait plus qu'une minorité des immigrants, loin derrière le Mexique, les Caraïbes et l'Asie.

Certes les nouveaux pays émergents sont tous plus fournisseurs d'immigrants que la Vieille Europe. Mais ce furent les mécanismes de la réunification familiale qui, petit à petit, favorisèrent ces arrivées massives. Une progression arithmétique des arrivées s'est produite. Parfois appelée « la loi des frères et sœurs » en référence à la cinquième préférence du regroupement familial, la loi de 1965 permettait une croissance exponentielle du nombre d'immigrants. Non seulement la parenté de la famille nucléaire était prise en compte, mais aussi celle des collatéraux, ouvrant ainsi la porte à d'innombrables enchaînements migratoires dès qu'un frère, une sœur, un conjoint, les frères et sœurs de celui-ci, etc., étaient admis puis avaient opté pour la nationalité américaine. On a compté qu'en moins de douze ans un seul immigrant peut susciter vingt-cinq visas pour ses collatéraux, leurs ascendants et descendants, et ainsi de suite. La dynamique interne de ce phénomène échappe à toute réduction, à moins d'abandonner le critère de réunification familiale, ce que les États-Unis ne souhaitent pas faire. La loi de 1965 reste la base de la politique d'immigration, même si beaucoup d'analystes trouvent ce système insuffisamment sélectif, notamment sur le plan professionnel¹.

1980-2000 : DES AJUSTEMENTS PARTIELS

La reprise graduelle de l'immigration de masse ne fut pas sans causer de multiples problèmes, d'autant qu'avec les chocs pétroliers de 1973 et 1979 les États-Unis entraient en récession économique. Contrairement à ce qui s'était passé durant la période classique d'immigration, le volume de l'immigration ne baissait pas parallèlement à la courbe économique. Depuis les années 1980, les lois qui se sont succédé n'ont résolu à chaque fois qu'une partie des problèmes ou en ont suscité d'autres.

La première réforme nécessaire concernait l'admission de réfugiés. Que ce soit à propos des émigrés cubains depuis la révolution castriste, des réfugiés vietnamiens et cambodgiens après 1975, des demandeurs d'asile politique des pays d'Amérique centrale ou des Juifs d'Union soviétique à la fin des années 1970,

1. Cf. Dominique Daniel, *L'Immigration aux États-Unis, 1965-1995. Le poids de la réunification familiale*, Paris, L'Harmattan, 1996.

Tableau 3
Immigrants par pays d'origine, 1981-2001
En milliers (7 338,1 correspond à 7 338 100). Années fiscales se terminant le 30 septembre.

Pays de naissance	1981-1990 total	1991-2000 total	2001	Pays de naissance	1981-1990 total	1991-2000 total	2001
Ensemble des pays	7 338,1	9 095	849,8	Taiwan	4	106,4	12,2
Europe ¹	705,6	1 311	132,5	Thaïlande	64,4	48,4	3,8
Arménie ²	(X)	26,6	1,3	Turquie	20,9	26,3	3,2
Allemagne	70,1	67,7	7,6	Vietnam	401,4	421,1	26,7
Bielorusie ²	(X)	29	2,2	Afrique ¹	192,3	383	53,9
Bosnie-Herzégovine ²	(X)	39,1	11,8	Afrique du Sud	15,7	22,6	4,1
France	23,1	27,5	3,5	Égypte	31,4	46,7	4,5
Grèce	29,1	13,6	1	Éthiopie	27,2	49,3	4,1
Irlande	32,8	59	1,3	Ghana	14,9	35,6	4,3
Italie	32,9	22,6	2,5	Nigeria	35,3	67,3	8,3
Pologne	97,4	169,6	10,1	Océanie	(ND)	48	5,1
Portugal	40	22,8	1,4	Amérique du Nord ¹	3 125	3917	408
Roumanie	38,9	57,5	6,9	Canada	119,2	137,6	16,2
Royaume-Uni	142,1	135,8	13,4	Mexique	1 653,3	2 251,4	173,9
Russie ²	(X)	128	17,1	Carabbes ³	892,7	996,1	88,2
Union soviétique ³	84	109,9	3,3	Cuba	159,2	180,9	20,8
Ukraine ²	(X)	141,3	15,8	Haiti	140,2	181,8	22,4
Yougoslavie ³	19,2	25,9	2,8	Jamaïque	213,8	173,5	16
Asie ¹	2817,4	2 892	265,4	République dominicaine	251,8	340,9	17,5
			349,8				21,3

Pays de naissance	1981-1990 total	1991-2000 total	2001	Pays de naissance	1981-1990 total	1991-2000 total	2001
Alghanistan	26,6	17,4	1	Trinitad et Tobago	39,5	63,3	6,7
Bangladesh	15,2	66	7,2	Amérique centrale ¹	458,7	531,8	66,4
Cambodge	116,6	18,5	2,1	Guatemala	87,9	103,1	10
Chine ⁴	388,80	424,6	45,7	Honduras	49,5	66,8	5,9
Corée	338,8	171,3	15,8	Nicaragua	44,1	97,7	24
Hong Kong	63	74	5,4	Panama	29	24	1,8
Inde	261,9	383,3	42	Salvador	214,6	217,4	22,6
Iran	154,8	112,6	8,5	Amérique du Sud ¹	455,9	539,9	68,9
Irak	19,6	40,7	5,1	Argentine	25,7	24,3	2,3
Israël	36,3	32	2,8	Brazil	23,7	52,3	7
Japon	43,2	61,5	7,1	Chili	23,4	16,9	1,7
Jordanie	32,6	39,7	3,9	Colombie	124,4	131	14,5
Laos	145,6	43,6	1,4	Équateur	56	76,4	7,7
Liban	41,6	43,5	3,7	Guyana	95,4	73,9	5,7
Pakistan	61,3	124,6	14,5	Pérou	64,4	105,7	9,6
Philippines	495,3	505,6	42,5	Vénézuéla	17,9	29,9	4,7
Syrie	20,6	26,1	2,4				5,2

ND : non disponible ; X : données non pertinentes pour la période en raison de la situation politique du pays.

¹ Comprend des pays dont les données ne sont pas fournies séparément.

² Période 1992-2000.

³ Avant 1992, les données comprennent les républiques indépendantes ; après 1992, les données concernent les personnes dont on ne connaît pas la république de provenance.

⁴ Les données pour Taiwan sont comprises dans celles de la Chine.

Source : U.S. Bureau of Citizenship and Immigration Services, Statistical Yearbook, publication annuelle. Voir également le site <http://www.immigration.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/ypage.htm>.

les cas dépassèrent de beaucoup les 17 400 visas alloués par la loi de 1965. Les départements d'État et de la Justice utilisèrent leur pouvoir discrétionnaire pour accorder le statut de réfugiés à ceux qui correspondaient à la définition américaine de cette notion, et aidèrent souvent leur insertion par des mesures tout à fait spécifiques. En 1980, à la fin de son mandat, le président Carter fit voter le Refugee Act, qui mettait enfin les États-Unis en accord avec les dispositions de la convention de Genève de 1951. Cette loi séparait le traitement des réfugiés de celui des candidats à l'immigration. Elle allouait une provision de 50 000 visas de réfugiés par an, plafond vite dépassé puisque le nombre aura été plus souvent proche de 100 000 admissions annuelles. Elle dissociait aussi plus nettement l'accueil des réfugiés des choix de la politique étrangère américaine. En d'autres termes, l'accueil des réfugiés, qui jusqu'alors avait été un instrument de la guerre froide, privilégiant l'accueil de ressortissants de pays communistes, devint plus conforme à une politique des droits de l'homme, préconisée par le Haut Commissariat des Nations unies¹.

Depuis les années 1970, la question de l'immigration illégale revient de manière lancinante dans les débats au Congrès comme dans la société civile, en particulier dans les États frontaliers, Californie, Texas ou Floride, qui ont une forte population étrangère. Une loi d'amnistie fut votée en 1986, l'Immigration Reform and Control Act. Elle permit la régularisation de la situation de quelque 2,7 millions d'immigrants illégaux qui purent prouver qu'ils résidaient et travaillaient aux États-Unis depuis 1982. Les régularisés obtinrent le statut de résidents étrangers et une carte de travail selon qu'ils étaient travailleurs saisonniers ou permanents. Sur le plan de la réglementation de l'immigration clandestine, une mesure importante consista en l'imposition d'amendes aux employeurs qui embauchaient sciemment des illégaux. Ce volet de la législation, cependant, ne fut guère fructueux, car aucune preuve de la recevabilité des papiers prouvant la régularité du séjour n'était demandée au-delà de la bonne foi de l'employeur. Le marché du travail dans le secteur agricole ne perdit pas vraiment de son opacité. Les interpellations à la frontière

1. Sur ces points, voir la synthèse de Mario Menéndez, « Réfugiés politiques et demandeurs d'asile dans la législation américaine de Truman à Clinton », in Catherine Collomp et M. Menéndez (dir.), *Exilés et réfugiés politiques aux États-Unis, 1789-2000*, Paris, CNRS, 2003, p. 178-197.

mexicaine – devenue quasiment militarisée – ou sur les lieux de travail sont très fréquentes (11 millions dans les années 1980), mais la population étrangère en situation d'irrégularité continue d'augmenter. Elle était estimée à 7 millions lors du recensement de l'année 2000. Aux travailleurs clandestins s'ajoutent les demandeurs d'asile (en attente du statut de réfugié) dont la présence sur le territoire est tolérée, mais dont la régularisation est lente ou improbable. Et du point de vue de l'identité communautaire des groupes ethniques, la distinction est mince entre immigrant légal et immigrant illégal. En raison de la continuité de l'immigration en chaîne, les illégaux sont souvent les frères ou sœurs d'immigrants légalement admis. S'ils n'ont pas de contrat de travail, ils ne peuvent prétendre à la régularisation de leur situation ; en revanche, leurs enfants nés sur le territoire américain sont citoyens des États-Unis.

Une nouvelle loi-cadre fut votée en 1990. Elle corrigeait l'inadéquation entre les objectifs de 1965 et la réalité des flux. Le plafond fut relevé de façon significative pour admettre annuellement 675 000 immigrants. Dans ces limites, la préférence numérique était toujours donnée à la réunification familiale – 465 000 visas –, mais le nombre de visas au titre de l'immigration économique tripla (140 000). Ce dernier volet devenait plus diversifié, encourageant la venue de 40 000 travailleurs « prioritaires » dotés de talents « extraordinaires » dans le domaine des arts, des sciences, de l'éducation, des affaires ou du sport ; puis de 40 000 membres des professions libérales aux capacités « exceptionnelles » ; de 40 000 travailleurs qualifiés et, enfin, de 10 000 personnes qui investiraient une somme d'un minimum de un million de dollars pour la création d'au moins dix emplois américains.

LA CITOYENNETÉ EN QUESTION

Sans avoir jusqu'à présent modifié le processus d'acquisition de la citoyenneté – *jus soli* ou cinq ans de résidence pour la naturalisation –, les autorités fédérales ou des États locaux en viennent à faire des distinctions entre citoyens, immigrants, résidents étrangers et clandestins qui n'avaient pas lieu jusqu'à récemment. Le débat résulte du partage des rôles entre l'État fédéral et les États fédérés. Si le fédéral a la charge de la régulation nationale

de l'immigration, ce sont les États locaux qui mettent en œuvre les politiques d'insertion professionnelle, de scolarisation, de santé ou de sécurité sur leur territoire. Les États à forte population immigrée supportent en ce sens une charge plus lourde que d'autres. Ils se plaignent aussi d'avoir à subir les conséquences d'une politique nationale jugée trop laxiste. La Californie mena la fronde sur le sujet. Cet État abrite une population étrangère (*foreign born*) qui représente plus du quart de l'ensemble de ses habitants (8,8 millions de personnes en 2000, sans compter les illégaux). La « proposition 187 », qui y fut adoptée par référendum en 1994, stipulait que les immigrants illégaux ne pourraient bénéficier des services sociaux : hôpitaux, écoles et prestations sociales. La décision suscita un tollé parmi les groupes ethniques et leurs défenseurs, et ne put réellement être appliquée puisque les enfants d'immigrants étaient citoyens américains s'ils étaient nés aux États-Unis, ou sinon devaient bénéficier de l'égalité de traitement énoncée en 1982 dans le jugement *Phyller v. Doe* par lequel la Cour suprême interdisait de priver d'éducation publique les enfants d'immigrants en situation irrégulière.

En 1996, retenant le principe de cette distinction, une loi fédérale allait nettement plus loin. Sous couvert d'une réforme du système de prestations sociales (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act), le gouvernement, pour la première fois dans l'histoire du Welfare State, dissociait le droit des citoyens de celui des immigrants, que ceux-ci fussent légalement admis ou non. Dans le même temps, une autre loi (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act) renforçait les contrôles de légalité parmi les immigrants. Ces deux lois se combinaient pour éliminer du régime des prestations sociales les immigrants qui auraient pu y prétendre en raison de leurs faibles revenus. La constitutionnalité de l'application de cette loi sur le Welfare est à l'examen, certains États à tradition progressiste (New York par exemple) refusant de l'appliquer. Toujours est-il que le message explicite renforce le contenu de la citoyenneté américaine et, en contrepartie, affaiblit les droits des résidents étrangers, fussent-ils légalement admis. De telles mesures ne sont pas que budgétaires, elles vont à l'encontre de ce que certains ont appelé une « société postnationale », c'est-à-dire une société où les droits historiquement fondés sur la base de la nation prennent une dimension universelle sous l'effet de l'existence de communautés

diasporiques¹. Par ailleurs, le développement des transports aériens et la facilité des communications électroniques favorisent l'émergence de modes de vie « trans-nationaux » pour des personnes qui vivent effectivement et affectivement dans deux communautés. Les Dominicains qui vivent à New York et investissent à Saint-Domingue, ou les Indiens qui travaillent aux États-Unis mais se marient à New Delhi, en sont des exemples fréquents. Si les liens avec la communauté d'origine ont toujours été forts dans le contexte des migrations internationales, il est vrai que les moyens de communication actuels accroissent leur longévité et créent des communautés supra-nationales.

Après des années où le multiculturalisme effritait le sens de la nationalité et de la citoyenneté américaine, on assiste actuellement à un renversement de cette tendance. Les deux lois de 1996 ont cherché à renforcer l'autorité nationale sur les immigrants. Elles y parviennent en partie. Un nombre record de naturalisations a été enregistré en 1996 (1 044 869) alors que la moyenne annuelle se situait autour de 300 000 depuis 1908. Mais cette politique s'est aussi vue considérablement aidée par les événements internationaux : les naturalisations ont été plus nombreuses, en effet, dans les deux années qui ont suivi les attaques terroristes du 11 septembre 2001. Cet événement a naturellement entraîné un sursaut de sentiment patriotique chez les Américains et résidents étrangers. Ils y furent d'ailleurs vivement encouragés par les pouvoirs publics. Un peu plus d'un mois après l'attaque terroriste, le Congrès votait le USA Patriot Act, qui, entre autres missions, renforçait le pouvoir du FBI sur les demandes d'admission d'immigrants et surtout de réfugiés ou demandeurs d'asile. L'administration fédérale chargée de l'immigration, l'Immigration and Naturalization Service, qui existait depuis 1933, est devenue l'U.S. Citizenship and Immigration Service (USCIS) depuis mars 2003, le changement de nom soulignant le fait que l'immigrant est appelé à être citoyen. Les services de l'USCIS sont dorénavant placés sous l'autorité du département de la Sécurité intérieure (*Homeland Security*).

1. C'est à propos de l'Europe que Yasemine Soysal met en évidence cette notion de postnationalité qui s'applique aussi fort bien aux États-Unis : *Limits of Citizenship : Migrants and Post National Membership in Europe*, Chicago, Chicago University Press, 1994.

Denis Lacorne a présenté les États-Unis comme une nation « ethnocivique », c'est-à-dire où l'attachement à un groupe ethnique (ou racial selon les catégories du recensement) crée une médiation dans la relation de l'individu à l'État¹. Cette description saisit bien la double allégeance des Américains d'origine étrangère, ou non européenne, qui affirment fortement leur patriotisme et leur caractère américain tout en requérant des pouvoirs publics la reconnaissance de leur culture d'origine, et dont l'assimilation à la nation passe d'abord par l'identification au groupe formé par leurs compatriotes d'origine ou à un groupe supra-national (africain, hispanique ou asiatique par exemple). La relation entre l'identité américaine et l'identité ethnique est pourtant inégale et instable. Elle varie en fonction des événements internationaux – le ralliement patriotique post 11 septembre 2001 en est un exemple clair – et des politiques culturelles américaines. Il est important de garder à l'esprit que la reconnaissance officielle de l'ethnicité comme catégorie d'appartenance des citoyens américains n'est historiquement que très récente, même si elle a aujourd'hui une valeur juridique du point de vue des pouvoirs publics. Elle date en réalité de l'adoption, depuis 1965, des politiques d'*affirmative action* pour le redressement des injustices passées ou des inégalités présentes dont les minorités souffrent dans l'éducation et l'emploi. Les immigrants du XIX^e ou du début du XX^e siècle, pour « ethniques » qu'ils fussent (c'est-à-dire parlant des langues et pratiquant des religions différentes du vieux stock anglo-saxon et protestant), ne pouvaient faire valoir de tels particularismes sans encourir la répression des autorités patronales ou politiques. L'autoritarisme avec lequel les personnes d'origine allemande pendant la Première Guerre mondiale furent obligées d'abandonner leur affinité avec la culture allemande, ou encore la violence avec laquelle les Japonais-Américains pendant la Seconde Guerre mondiale (qu'ils fussent citoyens américains ou non) furent internés et dépossédés de leurs biens, parce que soupçonnés d'intelligence avec l'ennemi, témoignent de la fragilité ou du caractère récent de la reconnaissance juridique de l'égalité des citoyens dans la diversité des

1. Cf. Denis Lacorne, *La Crise de l'identité américaine. Du melting-pot au multiculturalisme*, Paris, Fayard, 1997, p. 335 ; David Hollinger, *PostEthnic America. Beyond Multiculturalism*, New York, Basic Books, 1995. Hollinger décrit les cinq grandes catégories du recensement pour le classement de la population comme un « pentagone » ethnoracial : noir, blanc, hispanique, asiatique, amérindien.

origines. Et de nos jours, depuis les années 1990, le principe de l'*affirmative action* est soumis à une révision juridique de la part de la Cour suprême, signe que la valeur symbolique de l'appartenance ethnique ou raciale n'est pas perçue par tous comme fondée en droit.