

Etats-Unis

La réforme de la loi sur l'immigration : un compromis politique ardu

Catherine SAUVLAT

En 2003, les immigrants avaient pour la première fois dans l'histoire des Etats-Unis fait entendre massivement leur voix en organisant à travers tout le pays une campagne en faveur de la régularisation des sans papiers, dénommée *Freedom Ride*. A cette occasion, ils avaient reçu l'aide de certains syndicats comme celui des travailleurs de l'hôtellerie-restauration (HERE) et le soutien de l'AFL-CIO. En mars et avril 2006, ils ont réitéré l'expérience en organisant des défilés et rassemblements dans toutes les grandes villes du pays. Le point culminant en a été la journée du 1^{er} mai où de nombreuses organisations avaient appelé au boycott du travail, des écoles et des commerces. Ce mouvement de protestation réunissant des centaines de milliers de manifestants dans les plus grandes villes du pays est directement lié à la volonté de peser sur le débat parlementaire en cours, après le vote d'une proposition de loi très répressive issue de la Chambre des représentants en fin d'année 2005 et les discussions en cours au Sénat.

Ce débat intervient alors que le constat d'une crise du système d'immigration américain est à peu près unanime, le nombre de sans papiers ayant plus que

doublé en l'espace de deux décennies. Il aurait atteint près de 12 millions aujourd'hui, parmi lesquels 7 millions occuperaient effectivement un emploi. Mais là s'arrête le consensus. Les propositions de réforme qui s'affrontent au travers des deux chambres du Congrès laissent en effet voir des lignes de clivage majeures qui reflètent celles de la population américaine et qui dépassent largement les affrontements politiques et idéologiques traditionnels entre le camp des Républicains et celui des Démocrates. Un sondage récent organisé par un organisme de recherche non partisan, le Pew Hispanic Center, indiquait que 53 % des répondants souhaitaient que les sans papiers soient renvoyés dans leur pays tandis que 40 % pensaient au contraire qu'ils devraient être régularisés afin de pouvoir rester aux Etats-Unis.

Pour les uns, la solution réside dans la poursuite de la tradition d'ouverture des Etats-Unis autorisant des flux permanents d'immigrants, ce qui sert évidemment les intérêts des employeurs à la recherche d'une main-d'oeuvre disponible et peu coûteuse. Cette position trouve davantage de défenseurs au Sénat qu'à la très conservatrice Chambre des représentants.

ETATS-UNIS

Pour les autres, la présence massive de travailleurs sans papiers évincerait de certains emplois les Américains faiblement qualifiés et les plus vulnérables au risque de chômage (notamment les Noirs). Cette situation poserait également un problème d'insécurité et exposerait la nation au risque de remise en cause de « l'identité américaine », sentiment qui a été ravivé après le 11 septembre 2001 et l'adoption du *Patriot Act*. Dès lors, pour les tenants de la ligne dure, un renforcement des contrôles aux frontières est nécessaire, l'incapacité à faire respecter la loi affaiblissant celle-ci. On retrouve ces divisions à l'intérieur même du Parti républicain où l'aile la plus conservatrice (souvent issue des Etats du Sud-Ouest, frontaliers du Mexique) s'oppose à l'aile la plus libérale et *pro business*, au côté de laquelle se range sur cette question le président G.W. Bush¹. Les Démocrates sont également partagés tandis que l'AFL-CIO fait entendre sa propre voix, qui s'oppose fermement à l'extension des programmes de « travailleurs invités » au travers de la délivrance de visas temporaires de travail. Si la centrale syndicale a soutenu les récentes manifestations d'immigrants, elle n'a en revanche pas apporté son soutien à l'appel au boycott de la journée du 1^{er} mai, contrairement à certains syndicats locaux et nationaux qui se sont davantage impliqués comme le syndicat des services (SEIU) et celui des électriciens (UEW).

Les failles du système d'immigration américain

Depuis les années 1990, les Etats-Unis connaissent des flux migratoires d'une ampleur sans précédent dans l'histoire américaine. Aujourd'hui, 12 % de la population y est d'origine étrangère, de même que 15 % des travailleurs². Les étrangers peuvent être admis légalement sous plusieurs statuts : en tant qu'immigrants (pourvus d'un titre de séjour permanent, connu sous le nom de *green card*), en tant que non-immigrants (bénéficiaires d'un visa temporaire) et en tant que réfugiés ou demandeurs d'asile. Les premiers peuvent y séjourner en permanence, les seconds seulement pour des périodes temporaires liées à la durée de leur contrat de travail et n'ont pas accès à la citoyenneté au travers de la naturalisation. Le passage du statut de résident temporaire à celui de résident permanent est possible, sous diverses conditions.

Les admissions au statut de résident permanent pour des raisons soit familiales, soit professionnelles, soit humanitaires ont atteint le nombre de 946 000 en 2004 (dont 362 000 nouvelles entrées sur le territoire et 584 000 transformations de statut) tandis que les attributions de visas temporaires pour raisons touristiques, professionnelles ou d'études sont cinq fois plus nombreuses. Elles s'élevaient à 5 millions en 2004, auxquelles il convient d'ajouter 15,8 millions de personnes admises pour des raisons touristiques ou

1. La trajectoire de l'actuel président explique largement ce positionnement médian. En tant qu'ex-gouverneur du Texas, un Etat qui entretient de longue date des relations avec le Mexique, il a été sensibilisé à la question de l'immigration. En tant qu'ex-dirigeant d'une petite compagnie pétrolière dans ce même Etat, il a lui-même eu abondamment recours à la main-d'œuvre mexicaine.

2. C'est-à-dire n'étant pas née aux Etats-Unis ou de parents américains selon la définition du *Census Bureau*, cf. « The role of Immigrants in the US Labor Market », *A CBO paper*, November 2005.

professionnelles mais ne séjournant que 90 jours ou moins ¹. D'où un premier constat important : les admissions temporaires aux Etats-Unis dépassent très largement les admissions permanentes dans le cadre de l'immigration de travail. Or si l'admission temporaire agit souvent comme un sas vers l'obtention du statut de résident permanent ², elle nourrit tout autant, sinon plus, la croissance d'une population de travailleurs qui, au terme de l'expiration de leur visa, choisissent de rester aux Etats-Unis et viennent grossir de fait les rangs des sans papiers. Cette dernière population représentait ainsi selon une estimation 41 % des sans papiers en 2001. La logique sous-jacente à ce comportement a été analysée par de nombreux travaux sociologiques sur l'immigration : le phénomène migratoire a beau être conçu comme provisoire (à l'exception des immigrations de peuplement), dans la tête des décideurs politiques comme dans celle de la plupart des migrants, il se transforme le plus souvent dans les faits en migration définitive.

A côté de la population migrante dotée d'un statut légal réside donc aux Etats-Unis une population de sans papiers estimée aujourd'hui entre 11 et 12 millions. Une fraction élevée de cette population trouve une forme ou une autre d'emploi. Selon le Pew Hispanic Center, près de 500 000 migrants, en général faiblement qualifiés, arriveraient chaque année sur le marché du travail alors que seuls 5 000 visas par an sont accordés pour cette catégorie de travailleurs.

De fait, des pans entiers de l'économie américaine reposent sur l'embauche de travailleurs sans papiers, à l'instar du grand magasin Wal Mart qui a été pris en flagrant délit de recours à ce type de main-d'oeuvre en 2005 pour assurer le nettoyage de ses magasins ³.

Cette catégorie particulièrement vulnérable de travailleurs se trouve majoritairement dans certains secteurs : agriculture, pêche et forêts (36 %), gardiennage d'immeubles (35 %), construction (24 %), ou encore santé (17 %). Ces migrants proviennent en très grande majorité du Mexique (57 %) et d'autres pays d'Amérique latine (24 %), ce qui fait qu'aujourd'hui, la population d'origine hispanique est sur le point de dépasser la population noire pour devenir la minorité la plus importante aux Etats-Unis selon le Pew Hispanic Center.

Les programmes de visas temporaires : enjeu du débat actuel

Jusqu'à la deuxième guerre mondiale, les migrants qui arrivaient aux Etats-Unis par Ellis Island, pouvaient légalement y travailler et y résider sans contrainte temporelle. Les premières initiatives visant à faire venir des travailleurs pour une période temporaire sont apparues dans les années 1940 : le premier programme officiel, connu sous le nom de programme *Bracero*, a été mis en place en 1942 ; il ciblait les travailleurs Mexicains et était destiné à pallier la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur agricole. Il

1. Cf. « Immigration Policy in The United States », *A CBO Paper*, February 2006.

2. Cf. D. Waller Meyers : « Temporary Worker programs : a Patchwork Policy Response », *Migration Policy Institute, Insight*, January 2006.

3. Une enquête fédérale devait prouver en novembre 2005 que Wal Mart avait recours à des entreprises sous-traitantes employant des sans papiers, lesquels travaillaient de longues heures sans que leur soient payées les heures supplémentaires ainsi que la loi l'impose.

ETATS-UNIS

a pris fin en 1964¹. La seconde initiative du même genre est apparue entre 1943 et 1947, et avait pour but de faciliter l'entrée de travailleurs venant des Antilles britanniques (aujourd'hui les Caraïbes), toujours dans le secteur agricole (cueillette des fruits et légumes et de la canne à sucre)

Ce type de visa s'est étendu progressivement à d'autres secteurs de l'économie américaine au gré des besoins révélés par les employeurs, et il en existe aujourd'hui une douzaine. Parmi eux, les visas de type H sont les plus nombreux. Ils concernent en général des catégories de travailleurs déterminées : les visas H-1A, créés en 1989, sont réservés aux infirmières diplômées ; les visas H-1B, apparus en tant que tels en 1989 également, sont destinés plus particulièrement aux professionnels qualifiés, notamment ceux des secteurs des NTIC ; les H-1C, créés en 2001, ciblent les infirmières dans certaines zones géographiques où l'offre de travail est déficitaire. Les visas H-2A sont quant à eux réservés aux travailleurs saisonniers dans l'agriculture, les H-2B aux travailleurs non qualifiés des autres secteurs. Enfin, les visas H-3 sont attribués aux personnes étrangères désireuses de venir se former aux États-Unis et les H-4 aux épouses et aux enfants des travailleurs sous visa temporaire.

Ce sont les visas H-1B qui sont émis en plus grand nombre parmi les visas de travail temporaires. Le ministère de la Sécurité du territoire (*Homeland Security*)

créé en 2002 à la suite de l'attentat du 11 septembre 2001 administre le programme. Celui-ci est plafonné à 65 000 visas par an depuis son origine à l'exception des années 1999 à 2003 où le plafond avait été élevé à 115 000 en 1999-2000 puis à 195 000 en 2001-2003, sous la pression des employeurs des secteurs *high tech* comme Microsoft². Les visas de type L sont une autre catégorie de visas temporaires de travail, non soumise à plafond contrairement aux visas H-1B. Ils ont été créés en 1970 et sont destinés aux cadres étrangers des entreprises multinationales envoyés provisoirement dans leurs filiales américaines. La plupart des bénéficiaires proviennent des pays industrialisés (Royaume-Uni, Allemagne et Japon).

Ces visas temporaires, s'ils ne restreignent pas totalement la mobilité des travailleurs étrangers, jouent pour eux comme un frein important dans la mesure où leur capacité d'obtenir un visa permanent dépend de leur employeur et les place dans une position subordonnée qui autorise de nombreux abus. Aujourd'hui, les débats parlementaires qui font rage au Sénat concernent tout particulièrement l'extension du programme existant de ces visas temporaires.

Une radicalisation législative vis-à-vis des sans papiers

Jusqu'au milieu des années 1980, l'Amérique avait su préserver une tradi-

1. Cf. C. Sauviat, « Une politique sélective de l'immigration, dominée par les enjeux économiques », *Chronique internationale de l'IRES*, 84, septembre 2003.

2. Depuis 2005, 20 000 visas additionnels sont disponibles annuellement pour les étrangers dotés d'une maîtrise ou plus. En outre, les salariés employés dans l'enseignement supérieur et ceux travaillant dans les organismes publics de recherche ou ceux appartenant au secteur privé non marchand ne sont pas soumis à ce plafond, cf. *Economic Report of the President*, US GPO, Washington, February 2006.

LA REFORME DE LA LOI SUR L'IMMIGRATION

tion d'ouverture étendue à toutes les catégories de travailleurs migrants. A partir de là, la promulgation de lois restrictives, visant principalement les travailleurs sans papiers, s'est développée. C'est en 1986 qu'a été voté l'*Immigration Reform and Control Act*, destiné pour la première fois à contrôler les travailleurs sans papiers, entrés (ou restés) illégalement sur le territoire américain. Cette loi a offert l'amnistie à 3 millions d'entre eux, principalement des Mexicains. En contrepartie, la sécurité aux frontières a été renforcée¹ et les employeurs ont été pour la première fois également tenus de vérifier l'identité et la situation des travailleurs embauchés, devenant passibles de sanctions s'ils contrevenaient à cette loi. En dépit d'efforts législatifs ultérieurs pour renforcer la loi de 1986 (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* en 1996) et rendre les employeurs comptables de la loi, le nombre de travailleurs sans papiers n'a fait qu'augmenter. De 4 millions en 1986, ils sont passés à près de 12 millions aujourd'hui, traduisant le fait que cette main-d'œuvre, qu'elle soit faiblement ou hautement qualifiée, est vitale pour l'économie américaine.

Les employeurs sont théoriquement tenus de vérifier que les travailleurs qu'ils embauchent sont en règle, par un contrôle de la carte de sécurité sociale ou du permis de conduire. Mais les mesures jusque

là existantes pour les sanctionner sont peu dissuasives (275 \$ par travailleur clandestin) et donc inefficaces. Elles sont d'ailleurs faiblement appliquées et les sanctions ont décliné sévèrement au cours des années 2000. En 1999, le service d'immigration et de naturalisation avait ainsi classé le contrôle des lieux de travail comme la dernière de ses priorités. Aujourd'hui, le bureau de l'immigration et des douanes, qui a remplacé le service d'immigration et de naturalisation et qui est une filiale du ministère de la Sécurité intérieure, n'alloue que 4 % de son budget à de telles tâches, contre 9 % en 1999.

Peu après sa réélection pour un deuxième mandat, le président G.W. Bush a fait de la réforme du système d'immigration, son nouveau cheval de bataille après avoir échoué à réformer la sécurité sociale lors de son premier mandat². Il a annoncé dans le traditionnel discours présidentiel sur l'état de l'Union en 2004, une réforme portant création d'un nouveau programme d'admission de travailleurs sous visa temporaire. Cette réforme, si elle cherche à mettre fin à la situation précaire des sans papiers, sans leur offrir d'amnistie pour autant, permet aux employeurs de continuer à bénéficier d'un réservoir de main-d'œuvre bon marché et vulnérable. Pour donner crédit à sa réforme, G.W. Bush s'est vu contraint de demander à ce que des contrôles réguliers soient opérés par l'administra-

1. Depuis 1993, le gouvernement fédéral a plus que triplé le nombre d'agents chargés du contrôle à la frontière avec le Mexique. Malgré cela, plusieurs études universitaires estiment que le nombre de passages clandestins n'a pas été réduit ; il est évalué à 500 000 par an, soit exactement le même nombre qu'en 1993. En revanche, le durcissement des conditions de franchissement de la frontière augmente le nombre de sans papiers aux Etats-Unis car il rend très risqué (et de plus en plus coûteux) un éventuel retour au Mexique de ces derniers et les incite en conséquence à faire venir leur famille.

2. Cf. C. Sauviat, « Le New Deal de G.W. Bush : jouer la sécurité sociale en Bourse », *Chronique internationale de l'IRES*, 94, mai 2005.

ETATS-UNIS

tion fédérale auprès des employeurs pour vérifier que ces derniers emploient bien des travailleurs dotés d'un visa de travail.

Ce programme a pour cible les 11 à 12 millions de sans papiers, travaillant actuellement aux Etats-Unis et comprend les principales mesures suivantes :

1. la protection du territoire et la surveillance accrue des frontières au travers d'accords avec les pays frontaliers comme le Mexique ;
2. le soutien à l'économie par l'ajustement de l'offre à la demande d'emplois.
3. la régularisation des sans papiers ;
4. l'incitation au retour, à l'expiration du permis de travail temporaire ;
6. des mesures de rétorsion à l'encontre des employeurs ne respectant pas la loi.

Les employeurs et leurs représentants (Chambre de commerce, etc.) sont parmi les plus vigoureux supporters de cette refonte de la politique nationale d'immigration car les plafonds actuellement existants pour les demandes de visas temporaires de travail sont rapidement atteints¹.

En novembre 2005, le président a eu l'occasion de préciser sa proposition, lors d'un discours sur « l'immigration illégale ». Ce projet, qui agite à la fois la carotte et le bâton, vise à ne pas heurter de front les ultra-conservateurs du *Grand Old Party*, tout en conciliant également les intérêts des employeurs américains et

en flattant l'électorat d'origine hispanique. Il a en effet pour objectif d'accroître les contrôles de sécurité aux frontières et d'autoriser en même temps les sans papiers à travailler légalement pour une durée déterminée, avec l'obligation de rentrer dans leur pays au terme de cette période.

A la suite de ce discours, la Chambre des représentants a voté le 16 décembre 2005 une proposition de loi (*Border protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act*, H.R. 4437) ne retenant que le volet répressif du projet de réforme du président. Cette initiative législative, adoptée par 239 voix contre 182, 26 Démocrates ayant joint leurs voix aux Républicains pour l'approuver, durcit les conditions de contrôle non seulement aux frontières mais aussi dans les hôpitaux et sur les lieux de travail, faisant des sans papiers des délinquants passibles de condamnations pénales et de reconduites aux frontières. Elle élève également au rang de crime le fait d'assister les sans papiers, ce qui a provoqué la protestation de la conférence des évêques catholiques. Elle oblige notamment les employeurs à vérifier l'authenticité du numéro de carte de sécurité sociale à partir d'une base de données nationale et impose des amendes de 25 000 \$ en cas de fraude². Elle prévoit en outre l'érection d'un mur de plus de 1 000 km sur un tiers de la frontière

-
1. Ainsi, le plafond de 65 000 visas H1-B a été atteint dès août 2005 pour l'année fiscale 2006, soit 14 mois avant que ces visas puissent être effectivement délivrés et les acteurs pro-immigration font valoir que 52 % des natifs étrangers, scientifiques et ingénieurs, ont été impliqués dans la création de *start up* dans la *Silicon Valley*.
 2. Actuellement, les travailleurs en situation irrégulière peuvent acheter une fausse carte de sécurité sociale ou une fausse carte verte de résident permanent pour moins de 50\$ afin d'obtenir un emploi. Ces faux papiers fournissent à l'employeur la protection souhaitée au regard de la loi, sans que ce dernier ait à se soucier de vérifier leur authenticité. Depuis 1997, les autorités d'immigration en lien avec l'administration de la sécurité sociale ont mis en place un programme volontaire (*Basic Pilot*) qui permet théoriquement aux employeurs de vérifier la situation de leurs salariés mais seuls 5 479 sur les 8,5 millions d'employeurs y participent.

avec le Mexique et une augmentation du nombre d'inspecteurs aux points de passage des frontières. En revanche, elle n'a pas repris les mesures du programme présidentiel visant à accroître le nombre de visas temporaires de travail. Parmi les opposants à cette initiative législative exclusivement répressive figurent pêle-mêle des groupes défendant les intérêts des travailleurs migrants, les syndicats mais également les représentants des employeurs comme la Chambre de commerce américaine, qui sont d'ailleurs parmi les critiques les plus véhéments.

Un débat sénatorial laborieux

Au Sénat, les débats font rage depuis le début de l'année 2006. Ils ont vu s'affronter plusieurs propositions concurrentes destinées à sortir du « tout répressif », aboutissant dans un premier temps à une impasse ayant paralysé les débats pendant plusieurs semaines. La confrontation tourne autour du fonctionnement actuel du système de visas temporaires et des réponses à donner à la présence d'une population croissante de travailleurs sans papiers. Les lignes de clivage ne sont pas toujours idéologiques mais tiennent compte de la situation spécifique des différents Etats représentés. Ainsi, les représentants des Etats frontaliers méridionaux (l'Arizona¹, le nouveau Mexique, la Californie et le Texas) sont particulièrement sensibles à la question. Certains de ces

Etats comme l'Arizona et la Géorgie ont d'ores et déjà voté des lois visant à restreindre l'immigration illégale, en privant les sans papiers de l'accès à certaines prestations sociales et à certains services publics, devant les difficultés du Congrès à légiférer sur la question².

Parmi les propositions avancées figure la mise en œuvre d'un nouveau programme de « travailleurs invités » destiné à répondre à la demande des employeurs, proche du projet de réforme de G.W. Bush. Quelles que soient les variantes de ce programme et les populations de travailleurs ciblées, il ne prévoit pas d'accès à la résidence permanente, ou à la citoyenneté américaine. L'autre grand volet de ces propositions concerne le sort à réserver aux 12 millions actuels de sans papiers. Selon les cas, le dispositif prévu est plus ou moins répressif. Certains proposent de doter cette population d'un statut de résident temporaire, pouvant éventuellement aboutir au statut de résident permanent (*green card*), voire à la citoyenneté ; d'autres envisagent d'accorder à ces personnes le statut de résident permanent sous certaines conditions (pénalités financières proportionnelles à la durée du séjour irrégulier sur le sol américain pour avoir enfreint la loi, acquittement des impôts dus, maîtrise de la langue anglaise, absence de casier judiciaire, etc.), en les traitant de façon différenciée selon leur nombre d'années de

-
1. En Arizona, on estime à 250 000 le nombre de travailleurs sans papiers, soit 12 % de la population active de l'Etat. Durant les cinq dernières années, cet Etat est devenu leur principal point d'entrée, qui compte pour 1/3 des 1,5 million de clandestins capturés l'an passé, et près de la moitié de ceux retrouvés morts à cette occasion.
 2. Pas moins de 461 propositions de lois relatives à l'immigration ont été déposées dans 43 Etats de l'Union mais peu d'entre elles ont jusqu'à présent effectivement abouti.

ETATS-UNIS

présence sur le sol américain¹. Les employeurs seraient en outre tenus de participer à un système de vérification électronique du statut des travailleurs embauchés. L'impact de cette proposition a été évalué par le *Congressional Budget Office* (CBO) : elle provoquerait un afflux de 8 millions d'immigrants, accroissant sur la période 2007-2016 les dépenses fédérales directes pour un montant de 54 milliards de \$ mais engendrant des recettes fiscales nouvelles pour 66 milliards de \$.

L'AFL-CIO, contre l'extension des visas de travail temporaire

Durant les années 1990, l'AFL-CIO a amorcé un tournant radical sur la question de l'immigration. A une longue tradition de méfiance, sinon d'hostilité vis-à-vis des nouvelles générations d'immigrants, s'est substituée une vision beaucoup plus positive de leur apport au devenir de la nation². La mise en pratique de cette nouvelle rhétorique n'a cependant pas toujours été à la hauteur de ce revirement historique, que ce soit au niveau de la centrale ou des syndicats affiliés.

Dans le cadre du débat parlementaire actuel, le président de l'AFL-CIO, J. Sweeney, a notamment mis en garde son

« allié » démocrate sur l'opportunité de créer un nouveau régime de « travailleurs invités », comme le propose le président Bush, arguant qu'il répond davantage aux besoins des employeurs qu'à ceux des travailleurs migrants et de leurs familles. Pour les dirigeants de la centrale, ce type de dispositif maintient les travailleurs dans un statut de seconde classe car il permet, sinon en théorie du moins en pratique, de les rémunérer à des taux inférieurs aux normes en vigueur ainsi qu'à leur dénier une couverture sociale³. Mais le principal reproche adressé par la centrale à un tel système est qu'une fois recrutés, ces travailleurs sont liés légalement à leur employeur et sont extrêmement vulnérables à toute forme de pression ou d'exploitation. En conséquence, ce dispositif n'aboutirait qu'à éroder les standards et les conditions de travail de l'ensemble du salariat américain. La critique vise tout particulièrement les programmes de visas temporaires H-1B et L, qui permettent aux employeurs de transformer des emplois permanents et bien payés en emplois temporaires, la menace de délocalisation des emplois jouant à la baisse sur les salaires réels.

1. Les sans papiers présents depuis moins de deux ans, soit 1,5 million de personnes concernées, devraient quitter le pays ; ceux présents depuis plus de deux ans mais moins de cinq ans, soit environ 2,5 millions de personnes, se verraient accorder un délai de 3 ans, aux termes desquels ils devraient quitter le pays et refaire éventuellement une nouvelle demande de visa temporaire (dont le nombre serait augmenté et passerait de 140 000 actuellement à 450 000). Enfin, les sans papiers présents depuis 5 ans au moins, qui sont les plus nombreux (environ 8 millions de personnes) se verraient régularisés sous certaines conditions, avec la possibilité ultérieurement d'accéder à la citoyenneté américaine.

2. Cf. C. Sauviat (2003), *op. cit.*

3. En matière de couverture santé, les travailleurs migrants, qu'ils disposent d'un visa légal ou non, sont surreprésentés parmi la population des non-assurés (24 %) selon l'EBRI. En outre, cette part a connu une forte croissance ces dernières années. L'une des causes de cette accélération pourrait être liée au fait que la loi de 1996 exige d'avoir été résident au moins 5 ans pour accéder aux programmes publics pour les personnes indigentes comme *Medicaid*.

LA REFORME DE LA LOI SUR L'IMMIGRATION

La question de l'impact des travailleurs migrants sur la situation des travailleurs américains reste cependant très controversée. Le principal obstacle aux recherches sur la question provient de la difficulté à isoler statistiquement l'immigration des autres facteurs pouvant affecter les conditions d'emploi et de salaire des autochtones. Ces études offrent donc des résultats divergents et les effets sont en tout état de cause relativement faibles¹.

Quoiqu'il en soit, l'AFL-CIO appelle à une réforme d'ensemble des lois sur l'immigration, en insistant plus particulièrement sur quatre points :

- un renforcement de l'applicabilité des lois du travail et des contrôles sur les lieux de travail ;

- une possibilité d'obtenir la condition de résident permanent, qui protégera les travailleurs ainsi régularisés de leur exploitation éventuelle par des employeurs peu scrupuleux ;

- un arrêt des programmes de « travailleurs invités » via l'émission de visas temporaires. L'AFL-CIO dénonce ce type de dispositif qui fixe un horizon de court terme aux intéressés, les empêchant éventuellement d'investir dans leur communauté, dans l'avenir de leurs enfants, etc. A cette fin, la centrale soutient l'arrangement trouvé pour le programme H2-A entre le FLOC (Farm Labor Organizing Committee), le syndicat des travailleurs migrants agricoles affilié à la centrale et l'association des planteurs de Caroline du Nord, qui procure des protec-

tions par la voie d'un accord collectif aux travailleurs mexicains impliqués dans ce programme.

- une augmentation des quotas de visas permanents (*green card*). Ces derniers sont sujets à certaines procédures de certification, l'employeur devant en particulier montrer qu'il n'y a pas assez de travailleurs américains disponibles et compétents pour répondre à sa demande de travail. Or ces visas sont limités à 140 000 par an. Il conviendrait selon la centrale qu'ils soient évalués en fonction de la relation effective entre l'offre et la demande sur les segments du marché du travail considérés.

Quant aux différents syndicats, leur sensibilité à la question de l'immigration et leurs positions diffèrent ici et là, selon la composition de leur base. Le SEIU, qui compte beaucoup de travailleurs migrants dans ses rangs, avait été leader dans le changement de position de l'AFL-CIO sur l'immigration². En 1985, le syndicat présidé alors par J. Sweeney, avait lancé une campagne pour organiser les travailleurs d'origine hispanique, d'abord auprès du personnel de nettoyage et d'entretien des immeubles à Denver (Colorado) puis de façon élargie par la suite en promouvant une campagne intitulée *Justice for Janitors*, avec comme résultat le doublement de ses membres actifs entre 1995 et 2004³. D'autre part, plusieurs syndicats (United Food and Commercial Workers, Union of Needletrades, Textiles and Industrial Employees, Laborers International Union, Hotel and Res-

1. Cf. « The role of Immigrants in the US Labor Market », A CBO paper, November 2005 et *Economic Report of the President*, US GPO, Washington, February 2005.

2. Cf. Catherine Sauviat (2003), *op. cit.*

3. Cf. R. Fantasia et K. Voss : *Des syndicats domestiqués – Répression patronale et résistance syndicale aux Etats-Unis*, Editions Raisons d'agir, Paris, janvier 2003.

ETATS-UNIS

restaurant Workers Union) ont pris l'initiative de collaborer avec les *worker centers*, des institutions d'aide aux communautés de travailleurs faiblement rémunérés, apparues à la fin des années 1970 et dont certains sont spécialisés dans l'aide aux migrants¹.

Aujourd'hui, il est admis de plus en plus largement que le déclin syndical est en partie dû à la difficulté de syndiquer les travailleurs migrants, notamment les sans papiers, qui craignent de perdre leur emploi et d'être reconduits aux frontières s'ils expriment des plaintes auprès de leur employeur ou cherchent à s'organiser syndicalement, parfois de manière indépendante². Ainsi, le leader du syndicat des menuisiers charpentiers (membre de la coalition dissidente de l'AFL-CIO, *Change to Win*), a exhorté ses membres à accepter ces travailleurs dans les rangs syndicaux, dont l'apport est essentiel dans un secteur comme la construction où les 2/3 des travailleurs sont des migrants, la moitié étant des sans papiers.

Une issue encore incertaine

Le président G.W. Bush, dans un discours le 15 mai 2006, s'est employé à accélérer l'aboutissement d'un futur compromis entre les deux chambres. Pour ce faire, il a durci le ton en vue de donner des gages aux ultras de son propre parti et proposé un renforcement des moyens de contrôle à la frontière de plus 3 000 kilomètres avec le Mexique (envoi de 6 000 nouveaux gardes-frontières et construc-

tion d'un mur avec surveillance électronique), tout en écartant l'hypothèse d'une amnistie qui reste taboue pour un grand nombre de Républicains. En revanche, il a réitéré sa proposition de mise en place d'un programme de « travailleurs invités », dont le droit au séjour temporaire serait lié à la durée du contrat de travail et qui se verraient soumis à une stricte identification (carte d'identité biométrique).

La difficulté à trouver un accord bipartite parmi les sénateurs reflète l'enjeu paradoxal des débats en cours sur l'immigration aux Etats-Unis : enrayer les flux d'immigrants qui viennent grossir les rangs des sans papiers tout en répondant à la demande des employeurs, avides d'une main-d'œuvre bon marché qui leur permet de contenir les coûts et les prix dans un certain nombre d'activités.

Le compromis qui paraît se dessiner entre les leaders des deux partis au Sénat comprend deux volets : il prévoit sans surprise d'étendre les programmes existants de « travailleurs invités » avec l'octroi de 200 000 nouveaux visas temporaires (la moitié des 400 000 initialement prévus) destinés aux travailleurs faiblement qualifiés et s'achemine, sous certaines conditions, vers une régularisation des millions de personnes actuellement sans papiers sur le sol américain. Quel que soit son aboutissement final compte tenu des nombreux amendements qui ne manqueront pas de survenir, cela ne signifie pas pour autant qu'il débouchera immédiatement sur une proposition de loi consensuelle. Pour qu'une telle si-

1. Cf. J. Fine : *Worker Centers – Organizing Communities at the Edge of the Dream*, Economic Publicity Institute, Cornell University Press, Ithaca, 2006.

2. De fait, de nombreux employeurs n'hésitent pas à dénoncer aux autorités de l'immigration les travailleurs sans papiers qu'ils emploient dès lors que ces derniers montrent la moindre résistance ou la moindre velléité de s'organiser syndicalement, cf. I. Ness : *Immigrants, Unions and the New US Labor Market*, Temple University Press, Philadelphia, 2005.

LA REFORME DE LA LOI SUR L'IMMIGRATION

tuation se produise, la nouvelle proposition devra réconcilier de toute façon les points de vue opposés des deux Chambres, ce qui prend toujours un certain temps. Et il est probable que l'immigration soit un thème central des prochaines élections législatives en novembre 2006.

Cela étant, la réforme telle qu'envisagée dans ses grandes lignes laisse de nombreux problèmes en suspens. Notamment le fait que l'immigration de travail repose de façon privilégiée aujourd'hui sur l'obtention de visas temporaires. Or les initiatives de réforme actuelles se proposent encore d'augmenter ce type de visas, lesquels alimentent une part importante (environ 40 %) du stock de travailleurs actuellement sans papiers aux Etats-Unis.

Choisir de privilégier le contrôle et la sécurité aux frontières tout en promouvant un nouveau programme de « travailleurs invités » présente néanmoins un double avantage pour le président G.W. Bush et ceux qui soutiennent une telle réforme : il permet de répondre aux pressions politiques exercées par les représentants les plus conservateurs du Parti républicain, sachant que les effets réels de telles mesures sont au demeurant négligeables, tout en donnant satisfaction aux employeurs de travailleurs sans papiers ou de travailleurs qualifiés des NTIC dotés d'un visa temporaire.

Sources :

Wall Street Journal, Washington Post, New York Times, Labor Notes.