

## Etats-Unis

### Une politique sélective de l'immigration, dominée par les enjeux économiques

Catherine SAUVIAT

**E**n tant que colonie de peuplement, les Etats-Unis ont été un pays d'immigration dès l'origine. Les autorités américaines ont donc été amenées à légiférer très tôt sur cette question. Elles ont d'abord cherché à encourager l'apport étranger, pour tenter par la suite d'en contenir les flux, le plus souvent en sélectionnant les immigrants à partir d'un système de préférences, lui-même changeant au cours du 20<sup>ème</sup> siècle. Après avoir pendant plus de quarante ans privilégié un système de quotas sur des bases ethniques afin de favoriser une immigration d'origine ouest-européenne (marquée par des compétences déterminées), le législateur américain a opéré un tournant radical de cette politique en 1965, avec la mise en place d'un système basé prioritairement sur le regroupement familial. Mais l'histoire des politiques et des dynamiques d'immigration aux Etats-Unis ne peut se comprendre si on ne la met en relation avec les fluctuations du marché du travail américain et la recherche constante d'une position dominante au sein de l'espace économique mondial. L'immigration a

souvent pallié une situation de pénurie de main-d'œuvre tant agricole qu'industrielle. Et malgré le tournant de 1965, l'immigration liée à l'emploi a constamment été justifiée et mise en avant comme un des moyens pour l'économie américaine de rester forte dans la compétition mondiale. La dernière décennie 90 ne fait pas exception à ces principes directeurs de la politique d'immigration. L'attentat du 11 septembre 2001 et le renforcement de la politique sécuritaire n'auront pas remis en cause non plus cette logique dominante.

Au cours des années 90, l'économie américaine a connu une période d'expansion exceptionnelle (connue sous l'expression de « nouvelle économie »), marquée par de nombreuses créations d'emplois (plus de 20 millions d'emplois), l'absence de tensions inflationnistes et une baisse historique du taux de chômage<sup>1</sup>. Cette expansion économique est allée de pair avec une croissance de la population immigrée sans précédent dans l'histoire américaine : plus de 13 millions d'immigrants sont entrés légalement aux Etats-Unis entre 1990 et 2000 tandis que

---

1. Voir l'article de Y. Fondeur : « Nouvelle économie et Emploi », *Chronique internationale de l'IRES*, 78, septembre 2002.

la population immigrée en situation irrégulière a doublé au cours de la même période, passant de 3,5 à 7 millions . La « nouvelle économie » a également accéléré le recours à des formes d'immigration temporaire en réponse à la demande accrue de travail qualifié des entreprises de certains secteurs, favorisée par un contexte de déréglementation du marché du travail. Bien que ces travailleurs temporaires ne soient pas considérés comme des immigrants au sens strict, les visas accordés dans ce cadre sont très souvent utilisés par leurs titulaires comme une étape pour accéder au statut de résident permanent. Le débat sur l'immigration a donc resurgi avec force au cours de cette dernière décennie, opposant ses partisans et ses adversaires traditionnels.

De ce point de vue, les employeurs ont toujours été globalement favorables à l'immigration et à l'apport d'une main-d'œuvre étrangère, plus malléable et moins coûteuse que la main-d'œuvre locale alors que les syndicats y ont été traditionnellement hostiles, y voyant avant tout une menace pour les salaires et les conditions de travail des salariés américains et pour le développement de la syndicalisation en général. Mais les années 90 ont été le théâtre d'un revirement historique de l'AFL-CIO sur cette question : la centrale syndicale a infléchi ses pratiques et modifié radicalement sa position vers la fin de cette décennie, en encourageant un travail de syndicalisation auprès de groupes spécifiques d'immigrants (hispaniques et asiatiques), en établissant des alliances avec des groupes d'intérêt en faveur de l'immigration et en se prononçant pour l'amnistie en faveur de plusieurs millions de travailleurs illégaux.

---

### **Les grandes étapes de la politique d'immigration : le revirement des années 60**

Les Etats-Unis ont connu quatre grandes vagues d'immigration massive au cours de leur histoire (Briggs, 2001). La première vague démarre dans les années 1830. La plupart des immigrants viennent d'Europe de l'Ouest (Allemagne, Irlande) et du Canada francophone. Ils s'installent dans le Nord-Est du pays en pleine industrialisation, où des pénuries de main-d'œuvre commencent à apparaître du fait de l'expansion vers l'Ouest américain. Ils sont dans l'ensemble non qualifiés à l'exception de quelques artisans venus d'Angleterre. On les trouve principalement dans les secteurs de la construction, des mines, des services et dans l'industrie textile et du matériel agricole. Un nouveau groupe d'immigrants venus de Chine s'établit à la fin des années 1840 sur la Côte ouest (principalement en Californie tout juste conquise aux Mexicains). Ils viennent travailler dans les mines et les chemins de fer, mais occupent aussi des emplois de services ou de domestiques. Ils sont embauchés sur contrat de travail depuis la Chine.

Une seconde vague d'immigration de masse, de même provenance que la première, démarre avec le déclenchement de la guerre civile (1861) et dure une trentaine d'années. Au cours de cette période (1861-1890), la taille de la population active des Etats-Unis double sous la pression de l'industrialisation. C'est également le moment où les premières lois fédérales sur l'immigration voient le jour. En 1864, une loi est votée au Congrès visant à encourager l'immigration à cause de la pénurie relative de main-d'œuvre dans le Nord des Etats-Unis. Cette loi autorise les employeurs à aller

recruter de la main-d'œuvre sur contrat dans le pays d'origine, à l'instar de ce qui se passe en Californie avec la main-d'œuvre chinoise. La population étrangère atteint 13,3 % de la population totale en 1880, ce qui alimente des réactions xénophobes des populations locales autant que du syndicalisme naissant. A partir de là apparaissent les premières législations restrictives sur l'immigration, et avec elles, le début de l'immigration illégale : en 1882, une loi d'exclusion des Chinois est votée au Congrès, qui suspend pour quelques années cette immigration. Suit en 1885 une loi visant à restreindre aussi l'immigration européenne, qui interdit tout recrutement de travailleurs étrangers par les entreprises américaines.

La troisième vague d'immigration de masse couvre la période 1891-1920 au cours de laquelle le nombre d'immigrants venus d'Europe de l'Est et du Sud augmente considérablement. La loi de 1891 représente la première loi d'envergure nationale visant à contenir l'immigration : elle aboutit à la création d'un bureau de l'immigration sous tutelle du ministère du Trésor de même que du centre d'accueil d'Ellis Island dans le port de New York. En 1903, ce bureau est transféré au ministère du Travail, reconnaissance implicite que l'immigration est d'abord un enjeu lié à l'emploi et à l'état du marché du travail. La loi de 1921, censée être temporaire, impose pour la première fois dans l'histoire de la politique d'immigration américaine un plafond global de 350 000 personnes par an. Mais sa grande nouveauté consiste à introduire des quotas annuels par nationalité (3 % du nombre d'immigrants originaires d'un pays dénombrés par le recensement de 1910, abaissé à 2 % en 1924, sauf pour les Mexicains et pour les Canadiens). Cette

législation restrictive produit les effets attendus : de 1921 à 1965, l'immigration de masse cesse. Une nouvelle loi est votée en 1952 visant à perpétuer la politique restrictive et les quotas par pays mais elle élimine les mesures d'exclusion à l'égard des Asiatiques. Un système de préférences est néanmoins établi autour de quatre catégories d'immigrants, qui favorise une immigration de travailleurs éduqués et formés, répondant aux besoins du marché du travail américain. Cette loi autorise en outre l'admission de travailleurs temporaires durant les périodes de pénurie de main-d'œuvre.

La quatrième vague d'immigration massive démarre à partir de 1965, date qui marque un tournant dans la politique d'immigration américaine. Avec l'élection de J.F. Kennedy, la question de l'immigration revient à l'ordre du jour. Le nouveau président est partisan d'une élimination des lois ethniques discriminantes sur l'immigration. Une loi est finalement votée en 1965, qui vise à sélectionner les migrants sur la base de leurs qualifications en fonction des besoins de l'économie américaine et selon un principe de regroupement des familles. Ainsi est mis fin au système de quotas par pays qui aura perduré près d'un demi-siècle. Cette loi fixe le cadre général dans lequel s'inscrit la politique d'immigration américaine depuis lors. A partir des années 70, la question de l'immigration refait surface et se focalise sur l'immigration illégale. En 1986, une nouvelle loi est votée, établissant pour la première fois un système de sanctions à l'encontre des employeurs pour usage de main-d'œuvre en situation irrégulière. Cette loi amnistie en même temps près de 3 millions de travailleurs en situation irrégulière.

---

**La population d'origine étrangère  
aux Etats-Unis**

L'Immigration and Naturalization Service (INS) a coutume de classer la population d'origine étrangère présente sur le sol américain selon quatre grandes catégories : les immigrants (réguliers et irréguliers), les réfugiés, les demandeurs d'asile, et les non-immigrants. Seuls les immigrants réguliers ont un statut de résident permanent (*green card*). Les réfugiés et demandeurs d'asile peuvent y accéder au bout d'une année de présence continue sur le sol américain. Quant aux non-immigrants (touristes, étudiants, travailleurs temporaires), ils ne sont admis aux Etats-Unis que dans un but spécifique et pour une période temporaire.

D'après le dernier recensement portant sur l'année 2000, la population d'étrangers vivant actuellement aux Etats-Unis est estimée à 31,1 millions, soit 11,1 % de la population totale. Parmi eux, les étrangers en situation irrégulière atteindraient 7 millions, ce qui représente 2,5 % de la population totale. La croissance de la population étrangère durant la décennie 90 n'a jamais été aussi forte (+57 %). Au total, 13,2 millions d'immigrants seraient entrés aux Etats-Unis entre 1990 et 2000 (de façon régulière ou irrégulière), soit plus de 1 million en moyenne annuelle. Ces flux sont sans précédent dans l'histoire américaine.

Plus des deux tiers des immigrants sont concentrés dans six Etats : la Californie (28 %), New York (12 %), le Texas (9 %), la Floride (9 %), le New Jersey (5 %) et l'Illinois (5 %). Cette concentration s'explique pour deux raisons principales : d'une part, les migrations se produisent en général dans les régions qui offrent les meilleures opportunités écono-

miques ; d'autre part, les migrants préfèrent s'installer là où des personnes de même origine se sont déjà installées, pouvant ainsi bénéficier de réseaux de solidarité pour trouver du travail, etc. Ces six Etats représentent également les principales portes d'entrée des étrangers arrivés sur le territoire américain entre 1995 et 2000, comme le montrent les résultats du dernier recensement. Parmi eux, la Californie et l'Etat de New York jouent un véritable rôle de plaque tournante de l'immigration : destinations prioritaires des migrants venus de l'étranger, ces deux Etats ont redistribué ou « réexporté » une partie de ces migrants vers les autres Etats de la fédération (notamment vers le Nevada, la Caroline du Nord, la Géorgie et l'Arkansas ainsi que certains Etats du Midwest).

La loi de 1965 a contribué à accélérer les changements dans la composition ethnique de l'immigration américaine en diversifiant les pays sources de cette immigration. Durant la deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, la part des immigrants d'origine européenne a considérablement chuté globalement, au profit des immigrants d'origine asiatique et des immigrants mexicains. Mais la part des immigrants venus d'Europe de l'Est a plus que doublé entre la décennie 80 et la décennie 90, comme le montre le tableau 1.

L'arrivée massive de ces nouveaux migrants, aux profils d'éducation contrastés (faiblement éduqués pour ceux venant d'Europe de l'Est, du Mexique ou d'Amérique latine contrairement aux migrants venus d'Asie plus éduqués), explique leur distribution en termes d'emplois : d'un côté, les immigrants occupent les emplois au bas de l'échelle du marché du travail, et à ces postes concurrencent parfois les catégories les moins

UNE POLITIQUE SELECTIVE DE L'IMMIGRATION

Tableau 1. Les principaux pays et régions sources de l'immigration américaine, 1950-2000 (en % et en milliers)					
Zone d'origine	1951-60	1961-70	1971-80	1981-90	1991-00
Europe	52,7	33,8	17,8	10,3	14,9
- de l'Ouest	47,1	30,2	14,5	7,2	5,5
- de l'Est	5,6	3,6	3,3	3,1	8,8
Asie	6,1	12,9	35,3	37,3	30,7
Amérique du Nord	26,9	26,1	18,0	24,7	26,8
- Canada	15,0	12,4	3,8	2,1	2,1
- Mexique	11,9	13,7	14,2	22,6	24,7
Caraïbes	4,9	14,2	16,5	11,9	10,8
Amérique centrale	1,8	3,1	3,0	6,4	5,8
Amérique du Sud	3,6	7,8	6,6	6,3	5,9
Afrique	0,6	0,9	1,8	2,4	3,9
Océanie	0,5	0,8	0,9	0,6	0,6

diplômées des travailleurs américains (notamment les Noirs) ; de l'autre, les immigrants occupent des emplois très qualifiés dans les secteurs des technologies de l'information et de la communication (TIC), en réponse à une demande massive des employeurs dans les années 90. Les effets du recours à cette main-d'œuvre sur le marché du travail américain ont été l'un des enjeux les plus débattus et les plus controversés de la politique d'immigration au cours de cette période.

Entre 1996 et 2000, les étrangers ont contribué pour près de moitié à l'augmentation nette de la main-d'œuvre sur le marché du travail américain. Plus de 30 % d'entre eux ne possèdent pas de diplôme secondaire contre seulement 13 % dans le cas des autochtones. Ils sont en conséquence sur-représentés dans les emplois de service et les emplois d'ouvriers et sous-représentés dans les catégories supérieures (cf. tableau 2), ce qui explique que leur salaire hebdomadaire mé-

di  
an  
re-  
p r  
é-  
s e  
n t  
e  
s e  
u-  
le-  
m  
e n  
t  
7 6  
%  
de  
cel

diplômés des autochtones <sup>1</sup>.

Parce que l'immigration accroît l'offre de travail, il est souvent postulé qu'elle exerce une pression à la baisse sur les salaires et sur les conditions de travail des salariés américains, notamment ceux situés au bas de l'échelle des salaires. Les recherches académiques qui ont cherché à tester cette hypothèse offrent des réponses contrastées et n'ont pu aboutir à des conclusions définitives. Des études réalisées dans les années 80 et 90 comparant des agglomérations urbaines dotées d'une population immigrée de taille différenciée ont généralement conclu à un faible impact des immigrants sur ces marchés locaux du travail. Ces études ont cependant été contestées parce que fondées sur l'hypothèse que cet impact était exclusivement local, alors que d'autres études ont montré que les travailleurs américains avaient tendance à migrer hors des zones de forte immigration.

1. Soit 447\$ contre 591\$, cf. *Report on the American Workforce*, US DOL, 2001.

**Tableau 2. Distribution par grande catégorie d'emploi  
entre étrangers et natifs (en %)**

<b>Emplois</b>	<b>Etrangers</b>	<b>Autochtones</b>
Dirigeants, administrateurs et gestionnaires	9,9	15,3
Professionnels spécialisés	13,5	15,9
Techniciens	2,9	3,3
Emplois de vente	9,8	12,4
Employés administratifs	8,9	14,5
Emplois de service	18,9	12,7
Artisans, emplois de précision et réparation	12,8	10,8
Ouvriers	18,9	12,8
Emplois fermiers, forestiers et de la pêche	4,4	2,2

Des études ultérieures ont donc cherché à éviter ce biais et montrent que si l'impact global est relativement faible, il est probable que certaines catégories particulières de travailleurs autochtones enregistrent des pertes d'emploi et de salaire mesurables. Ainsi, une étude conduite par le National Research Council en 1997 conclut à un impact négatif de l'immigration de 5 % sur les salaires des catégories de travailleurs les moins éduqués (*i.e.* ne possédant pas de diplôme secondaire). Camarota (1998), un chercheur du Center for Immigration Studies (organisme qui milite pour la réduction de l'immigration), a mis en évidence le fait que les immigrants ont un impact négatif sur les salaires des Américains d'environ 5 % en général, mais de 12 % pour ceux travaillant dans des emplois faiblement qualifiés ; alors que selon lui, cette relation est inverse dans le cas des emplois qualifiés. Plus récemment, Borjas (2001) a montré au contraire que les nouveaux immigrants se concentrent dans les Etats qui offrent les salaires les plus élevés par rapport à leur type de qualifications et contribuent ainsi à la convergence des salaires entre régions

géographiques différentes. Enfin, dans un travail récent, un économiste du travail de l'université Northeastern fait état de l'existence d'une concurrence effective entre immigrants et autochtones parmi les jeunes âgés de 16 à 24 ans sans diplôme secondaire. Selon lui, cette concurrence ne s'exerce pas seulement dans les emplois de services mais s'étend également aux emplois ouvriers de l'industrie manufacturière .

#### **Les années 90 et le recours aux travailleurs étrangers qualifiés**

En 1990, le président Bush (senior) introduit d'importants changements législatifs : le niveau de l'immigration est relevé de 35 % avec l'institution d'un quota annuel global de 700 000 immigrants entre 1991 et 1995, ramené à 675 000 par la suite. Si la réunification familiale est toujours favorisée, les critères liés à l'emploi sont à nouveau renforcés : le plafond annuel pour cette catégorie est relevé de 54 000 à 140 000 et de nouveaux visas temporaires en direction des catégories professionnelles qualifiées sont créés ; enfin, pour la première fois depuis 1965 des critères ethniques sont réintroduits dans les conditions de l'ad-

mission. Cette loi, qui aboutit à l'entrée de 1,8 million d'immigrants en 1991, chiffre encore jamais atteint dans l'histoire américaine, prend effet au moment où l'économie entre en récession et où le taux de chômage s'accroît (6,8 % en 1991, 7,5 % en 1992). Elle aura pour principal effet de stimuler l'immigration liée à l'emploi, ce qui constituait l'un de ses objectifs majeurs.

Cette loi de 1990 a en outre créé une commission chargée de mesurer les effets de la politique d'immigration en matière démographique, économique et fiscale. Un premier rapport intermédiaire remis en 1995 préconise une réduction de l'immigration régulière et l'institution de redevances pour les employeurs désireux d'embaucher certains travailleurs qualifiés étrangers. La loi qui suit l'année d'après (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act de 1996) n'est pas une réponse immédiate aux travaux de cette commission. Elle vise principalement la lutte contre l'immigration illégale mais impose aussi des restrictions d'accès aux prestations sociales pour les nouveaux immigrants en situation régulière. Le rapport final de la Commission, sorti en 1997, identifie l'immigration illégale comme l'enjeu le plus immédiat de la politique d'immigration. Il préconise aussi une réduction de 35 % de l'immigration régulière et l'élimination d'un certain nombre de préférences dans les critères d'admission de l'INS, en particulier ceux relatifs au regroupement familial qui ont conduit, selon les auteurs, au constant déclin du niveau d'éducation de la population immigrée après 1965. Mais ce rapport sort dans l'indifférence des médias et de la classe politique, alors que plusieurs groupes d'intérêt en faveur de l'immigration

ont su faire entendre leur voix (organisations religieuses, groupes ethniques, économistes « libertariens », ainsi que la puissante American Immigration Lawyers Association qui défend les intérêts des employeurs du textile-habillement, de l'agro-business, de la santé et de l'informatique, etc.) (Briggs, 2001).

C'est particulièrement le cas des employeurs du secteur des TIC qui, dans le contexte de croissance économique exceptionnelle des années 90, exercent une pression forte sur le Congrès et l'incitent à relever par deux fois le plafond de visas temporaires. Ces derniers ont été mis en place en 1990 dans le cadre du programme H1-B, pour favoriser la venue de travailleurs étrangers qualifiés. Ce programme autorise la délivrance de visas accordés par le ministère du Travail sur demande des employeurs. Il permet à ceux-ci d'embaucher temporairement des travailleurs titulaires d'un diplôme universitaire équivalant au minimum au niveau de la licence et ce, à des conditions de salaire et de travail fixées lors de la demande et telles que prévalant dans la catégorie professionnelle spécifique. Ces visas sont valables six ans au maximum, renouvelables une seule fois après une première période de trois ans. Initialement limité à 65 000 par an, le programme H1-B atteint son plafond dès septembre 1997, interdisant de fait l'admission de nouveaux travailleurs dans ce cadre jusqu'à la fin de l'année fiscale. Il va alors être relevé deux fois de suite, sous la pression des employeurs des secteurs *HighTech* : une première loi votée en 1998 (The American Competitiveness and Workforce Improvement Act) porte ce plafond à 115 000 pour les années 1999 et 2000 ; une nouvelle loi votée à la hâte le 17 octobre 2000 (The American Compe-

## ETATS-UNIS

titiveness in the Twenty First Century Act), à la toute fin de la présidence Clinton, fixe le nouveau plafond à 195 000, lequel doit être ramené à 65 000 en 2004. Et de fait, alors que 179 000 étrangers sont accueillis aux Etats-Unis sur la base de critères professionnels sur un total d'un million d'étrangers légalement admis en 2001, le nombre de travailleurs qualifiés accueillis temporairement dans le cadre du programme H1-B s'élève à 384 000, soit deux fois plus.

Une étude commandée par le Congrès a estimé qu'environ 255 000 travailleurs du secteur des TIC doivent leur présence aux Etats-Unis à ce fameux programme H-1B, ce qui représente 10 % de la main-d'œuvre du secteur informatique. Cette main-d'œuvre étrangère à compétences spécifiques tend à être concentrée à la fois dans des zones géographiques déterminées ainsi que dans certains secteurs : elle est en effet sur-représentée dans quelques Etats comme la Californie ou New York par exemple ; d'autre part, 38 % des bénéficiaires de visas H1-B occupent des emplois d'analystes de système et de programmeurs informatiques. L'informatique est donc nettement en tête des secteurs utilisateurs de ces travailleurs temporaires, notamment ceux originaires d'Inde dont 73 % occupent ce type d'emplois. De manière générale, près des deux tiers des travailleurs temporaires titulaires de visas H1-B sont de fait originaires du continent asiatique (65 %) : l'Inde et la Chine en sont d'ailleurs les deux premiers pays pourvoyeurs, représentant respectivement 33 % et 9 % de ces bénéficiaires en 2002.

En une décennie, le nombre maximum de visas H-1B autorisés aura donc été multiplié par plus de trois ainsi que le

nombre d'admissions effectives, passé de 100 400 en 1991 à 370 500 en 2002, en réponse aux demandes des entreprises des TIC dont les responsables se plaignent constamment de pénuries de main-d'œuvre. Du fait de la crise du secteur à partir de 2000, qui a provoqué la mise en chômage de milliers de travailleurs informatiques, le plafond de 195 000 n'a pas été atteint et le nombre de visas H1-B émis est en nette décroissance : il a été divisé par deux entre 2001 et 2002, passant de 163 600 à 79 100. L'expansion de ce programme est aujourd'hui encore très controversée et a fait l'objet de différentes propositions de loi en 2003. Il est problématique à plusieurs égards : pour les pays source de cette immigration, ce programme contribue à une accélération de la fuite des cerveaux (Inde, Philippines, etc.). En ce qui concerne l'économie et la société américaine, ce programme a plusieurs impacts : d'une part, l'étude du National Research Council déjà mentionnée fait état d'une diminution relative de la main-d'œuvre féminine dans le secteur des technologies de l'information (de 40 % en 1986 à 29 % en 2000) et d'une contribution qui reste très faible de la main-d'œuvre noire (4 %) ou d'origine hispanique (3 %), suggérant que le programme H-1B a des effets négatifs sur certains segments du marché du travail et sur l'effort de formation fourni par les entreprises ; d'autre part, en l'absence d'une réforme de la loi sur l'immigration permanente, ce programme crée des goulots d'étranglement pour les étrangers désireux de transformer ces visas temporaires en visas permanents, ce qui est le cas d'un grand nombre de titulaires de visas H1-B. Cette situation alimente de ce fait un volant permanent d'immigration illégale



## UNE POLITIQUE SELECTIVE DE L'IMMIGRATION

(Appelbaum & Rouse, 2001), l'INS estimant en effet que 40 % des travailleurs en situation irrégulière sont entrés aux Etats-Unis avec un visa temporaire. Enfin, de nombreux abus dans l'usage fait par les employeurs de ce type de visas ont pu être mis en évidence, sans que l'administration soit en mesure de les sanctionner, faute de disposer des moyens de contrôle appropriés. Un audit réalisé notamment par le ministère du Travail en 1996 avait ainsi établi le fait qu'au moins 19 % des titulaires de visas H1-B n'étaient pas payés conformément aux engagements des employeurs inscrits dans la procédure de demande de visa. De même le rapport du NRC (2001) indiquait que ces travailleurs recevaient des salaires inférieurs aux normes en vigueur et étaient *de facto* en position d'infériorité : étant liés contractuellement à l'employeur, ils ne peuvent changer d'emploi car ils sont le plus souvent dans l'attente d'un statut de résident permanent, dont la demande dépend précisément de ce même employeur.

Si l'AFL-CIO n'est pas opposée dans son principe à l'admission de travailleurs temporaires, tout en s'étant prononcée pour un arrêt de l'extension de tels programmes et/ou une meilleure réglementation, les syndicats directement concernés ont des positions plus radicales. Ainsi, le syndicat affilié des travailleurs de la communication (Communications Workers of America) demande aujourd'hui l'abrogation immédiate du programme H1-B. Et les travailleurs américains du secteur n'ont de cesse de dénoncer la mise en concurrence salariale opérée par les employeurs dans un contexte de chômage élevé pour cette catégorie de professionnels, de même qu'ils récusent l'affirmation selon laquelle il y aurait eu une

pénurie de main-d'œuvre généralisée au cours des années 90 dans le secteur des TIC. Mais ils dénoncent surtout la tendance croissante des firmes américaines du secteur à délocaliser leur production dans les pays à bas coût de main-d'œuvre (Inde, Chine, Russie ou Philippines) ou à l'externaliser sous forme de sous-traitance locale à des firmes étrangères. De ce point de vue, le programme H1-B n'est pas seul en cause. Les employeurs américains utilisent de façon croissante un programme alternatif de visas temporaires, créé en 1970 et connu sous le nom de visas L1. Si ce programme est aujourd'hui le plus controversé, c'est qu'il est devenu de fait un moyen de « délocaliser sur place » la main-d'œuvre étrangère, à un coût nettement inférieur au coût du travail américain. Les visas L1, dont l'Inde est là encore le premier pays bénéficiaire, permettent en effet aux firmes multinationales, américaines ou étrangères, de transférer aux Etats-Unis, beaucoup plus rapidement (procédure moins lourde) et plus durablement (7 ans) que le programme H1-B, les salariés de leurs filiales locales ou maisons mères implantées dans les pays en développement et ce, sans être soumis à un quelconque plafond ou à une quelconque norme salariale. Ces travailleurs, à condition qu'ils aient été salariés du groupe pendant un an au moins durant les trois années précédant leur demande, peuvent être embauchés par des entreprises aux Etats-Unis, à un tarif entièrement à la discrétion des employeurs, à la différence des visas H1-B. C'est précisément leur absence de régulation qui rend ce type de visas si attractif pour les employeurs et qui explique que leur nombre ait doublé entre 1995 et 2001, talonnant ainsi le nombre d'entrées de travailleurs pourvus de visas H1-B.

---

**Le changement de cap historique  
de l'AFL-CIO**

L'immigration a été traditionnellement perçue par la plupart des organisations syndicales américaines comme une menace au développement du syndicalisme, même si ces immigrés sont venus grossir par vagues la classe ouvrière américaine et ont largement contribué à sa formation (Collomp, 1998). C'est vis-à-vis de la première vague d'immigration chinoise au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle (liée à la découverte de l'or en Californie) que les organisations syndicales manifestent la position la plus radicalement hostile et xénophobe. L'AFL comme les Chevaliers du Travail poussent le gouvernement à interdire cette immigration, puis ultérieurement à la restreindre et à la sélectionner sur des bases ethniques. Dans ce contexte apparaît d'ailleurs pour la première fois l'usage du label syndical, visant à signifier aux consommateurs que les produits ont été fabriqués par des travailleurs syndiqués, à savoir des ouvriers blancs. En 1907 est créée une commission législative sur l'immigration avec le soutien de l'AFL. Celle-ci produira un rapport sur la présence des travailleurs immigrés dans l'économie américaine et les effets économiques négatifs de la troisième vague d'immigration sur le marché du travail. Elle recommande une politique d'immigration restrictive à laquelle s'opposent alors les employeurs organisés au sein de la National Association of Manufacturers.

Cette attitude initiale de mépris et de rejet laissera des traces indélébiles au sein du mouvement syndical américain. Après la Première guerre mondiale, l'AFL soutient activement le système des quotas ethniques. De la même manière, la centrale syndicale s'oppose durant la guerre

au programme Bracero autorisant l'entrée temporaire de travailleurs saisonniers mexicains dans l'agriculture (*cf.* encadré). Endiguer l'immigration légale et illégale afin de protéger le marché du travail sera le leitmotiv de l'AFL puis de l'AFL-CIO. L'idée sous-jacente à cette position est qu'en restreignant ainsi l'accès du marché du travail aux immigrants peu qualifiés, le syndicat évite la mise en concurrence de cette main-d'œuvre bon marché avec la main-d'œuvre autochtone et l'abaissement en conséquence des salaires et du niveau de vie des travailleurs américains. L'AFL-CIO est en cela favorable à une politique d'immigration fondée sur les besoins du marché du travail américain. Dans les années 70, la fédération choisit de se focaliser sur l'immigration illégale. En 1985, une résolution de la convention se prononce en faveur d'un système de sanctions pour les employeurs utilisant des travailleurs en situation irrégulière, pour l'arrêt du programme Bracero et pour une restriction des programmes visant à faire entrer des travailleurs temporaires d'origine étrangère aux seuls emplois non disputés à des citoyens américains.

L'amorce du tournant dans la politique de l'AFL-CIO sur la question de l'immigration se produit au cours de la décennie 90, en même temps que les effets de la mondialisation jouent à plein avec les délocalisations massives en direction du Mexique. Certaines minorités ethniques commencent à s'organiser au sein de la fédération au cours de cette période. En 1992, des syndiqués activistes d'origine asiatique créent une structure nationale, l'APALA (Asian Pacific American Labor Alliance), chargée d'encourager une plus grande participation des travailleurs asiatiques au mouvement

syndical et de renforcer les liens de cette communauté avec les syndicats. La résolution prise à la convention de 1993 de l'AFL-CIO met pour la première fois l'accent sur le rôle positif joué par l'immigration dans la construction de la nation et de l'idéal démocratique. Elle encourage un travail de syndicalisation auprès de ces groupes spécifiques, et des alliances avec des groupes d'intérêt en faveur de l'immigration. Elle rejette désormais clairement l'allégation selon laquelle les immigrants contribuent à détériorer le niveau de vie des travailleurs américains.

L'arrivée de J. Sweeney à la tête de la fédération syndicale américaine et le renouvellement de son conseil exécutif dans le sens d'une plus grande diversité ethnique<sup>1</sup> sont sans doute décisifs dans ce changement de cap, de même que dans les stratégies d'alliance et d'organisation de la centrale avec les travailleurs immigrés. L'organisation syndicale va désormais concentrer ses efforts sur la syndicalisation d'un grand nombre d'immigrants hispaniques et asiatiques dans les secteurs des services en pleine croissance, espérant ainsi revitaliser le mouvement syndical en déclin. Plusieurs actions sont révélatrices de tels changements : il en va ainsi de la campagne menée au milieu des années 90 par le syndicat HERE (Hotel Employees and Restaurant Employees) et l'APALA avec le soutien de l'AFL-CIO, pour venir en aide aux travailleurs, pour la plupart d'origine latino-américaine, d'un hôtel japonais à Los Angeles ; de même la bataille engagée par le syndicat du textile Unite (Union of Needletrades, Industrial and Textile Employees) à New York dans les années 90 pour organiser les travailleurs asiatiques des ateliers de Brooklyn (Chen &

Wong, 1998), et tout récemment l'effort que ce syndicat a consacré à la syndicalisation de milliers de travailleurs d'Europe de l'Est, d'Amérique latine et des Caraïbes employés dans une blanchisserie industrielle de l'Ohio (Cintas Corp.), dotée de plus de 300 sites. Plusieurs campagnes de syndicalisation victorieuses vers la fin de la décennie 90 contribuent à ébranler la culture traditionnellement dominante d'hostilité du mouvement syndical vis-à-vis de l'immigration. En 1999, la victoire du SEIU (Service Employees International Union) dans l'organisation de 75 000 travailleurs domestiques dans le comté de Los Angeles, dont un grand nombre de travailleurs immigrés qui deviennent syndiqués, marque un tournant. Elle offre un cinglant démenti aux préjugés négatifs – encore vivaces au sein de l'appareil syndical chez certains permanents – vis-à-vis des immigrants. Elle ouvre aussi des perspectives nouvelles en matière de syndicalisation, les immigrants s'affirmant comme une composante montante du syndicalisme américain<sup>2</sup>. Ainsi, les Hispaniques comptent désormais pour 11,4 % des syndiqués (contre 17,1 % pour les Noirs américains). Et les syndicats les plus actifs dans les campagnes de syndicalisation (SEIU, HERE, the Carpenters, FLOC) ciblent très nettement cette population. En même temps, ces différentes victoires peuvent apparaître comme les prémices d'un renouveau du syndicalisme américain, sur des bases plus contestataires et plus combattives que celles héritées de la longue tradition gestionnaire de l'AFL-CIO (Fantasia & Voss, 2003).

Lors de la convention de la centrale à Los Angeles en 1999, les « pro-immigration » ont l'occasion d'affirmer clairement leur position à l'intérieur de

## ETATS-UNIS

l'organisation, à savoir que syndiquer des travailleurs d'origine étrangère est vital pour l'avenir du mouvement syndical américain. A cette occasion, une résolution appelant à une réforme majeure de la

année-là, le conseil exécutif de l'AFL-CIO modifie sa position historique en se déclarant en faveur de l'immigration et d'une nouvelle amnistie pour plus de six millions de travailleurs en situation

p o  
l i-  
t i q  
u e  
d ' i  
m-  
m i  
g r  
a-  
t i o  
n  
e s t  
v o  
t é e  
.  
E n  
2 0  
0 0  
,  
c e  
c h  
a n  
g e  
m  
e n  
t  
d e  
c a  
P  
e s t  
e n  
t é-  
r i-  
n é  
:  
c e t  
t e

### Encadré 1

#### L'immigration mexicaine

Le Mexique est aujourd'hui le premier pays source d'immigration aux Etats-Unis, qu'il s'agisse d'immigration légale ou illégale. Il occupe cette position depuis les années 60. L'immigration mexicaine vers les Etats-Unis est néanmoins plus ancienne : une première vague a commencé en 1909, alimentée dans la décennie suivante par la guerre civile mexicaine. Une nouvelle vague s'est développée pendant la Deuxième guerre mondiale du fait de la mise en place en 1942 d'un programme spécifique pour les travailleurs agricoles (programme Bracero), qui autorisait l'entrée temporaire de saisonniers dans le Sud-Ouest du pays. Environ 4,6 millions de contrats furent accordés dans ce cadre aux travailleurs mexicains, créant ainsi de vastes réseaux d'immigration entre le Mexique et les Etats-Unis. L'arrêt de ce programme en 1965 signe le début de l'entrée de nombreux travailleurs mexicains en situation irrégulière. En 1986, l'amnistie qui accorde un statut à 3 millions de travailleurs en situation irrégulière concerne au moins pour les deux tiers des Mexicains.

Mais l'immigration massive est un phénomène récent. En 1970, la population d'origine mexicaine présente aux Etats-Unis n'atteignait pas 800 000 personnes. Aujourd'hui, elle est estimée à 8 millions dont près de la moitié sont arrivés dans les années 90. Parmi eux, 4,8 millions sont sans papiers et le nombre d'immigrants d'origine mexicaine en situation irrégulière a presque doublé entre 1996 et 2000. L'accord de libre échange nord-américain (ALENA), devenu effectif en 1994, est en partie responsable de cet état de fait : il a provoqué la ruine de nombreux fermiers mexicains, incapables de soutenir la concurrence des produits américains importés, et les a poussés à aller tenter leur chance aux Etats-Unis. La crise économique et financière qu'a connu le Mexique en 1994-1995 a également constitué un facteur accélérateur de l'immigration illégale, 70 % des salariés mexicains n'ayant pas recouvré leur pouvoir d'achat d'avant la crise selon la Chambre de commerce américaine à Mexico. En 2002, les présidents Bush et Fox se sont rencontrés à nouveau pour décider de l'éventuelle mise en place d'un nouveau programme de travailleurs invités, comme moyen d'accorder l'amnistie à 3,4 millions de travailleurs mexicains en situation irrégulière aux Etats-Unis.

Les immigrants d'origine mexicaine légalement admis selon des critères liés au travail occupent pour moitié des emplois d'ouvriers et pour une autre part non négligeable (18 %) des emplois de services : il s'agit majoritairement d'une immigration non qualifiée.

irrégulière ; il se prononce également pour l'abandon des sanctions vis-à-vis des employeurs, introduites en 1986, système jugé trop peu efficace, voire pervers quand les employeurs l'utilisent comme une arme pour résister aux tentatives d'organisation syndicale. En revanche, l'AFL-CIO souhaite une réforme du programme de visas temporaires (notamment les visas L1) et/ou un arrêt de leur expansion (notamment les visas H1-B). Les responsables de la centrale considèrent que ce type de visas, dont les bénéficiaires seraient actuellement au nombre de 700 000, concurrencent de façon déloyale les travailleurs américains qualifiés mais aussi des immigrants de plus longue date et que la pénurie d'emplois dans les secteurs des TIC est toute relative .

---

**Entre contrôle sécuritaire et utilitarisme économique : l'immigration après le 11 septembre 2001**

Le *Homeland Security Act* a été signé le 25 novembre 2002 par le président Bush Jr., à la suite de l'attentat terroriste du 11 septembre 2001. Cette loi a entraîné la plus importante restructuration du gouvernement fédéral depuis celle impulsée par H. Truman avec le vote du National Security Act en 1947. Un nouveau ministère de la Sécurité du territoire (*Homeland Security Department*) a été créé, qui fusionne les fonctions de l'ancien INS, jugé inopérant, et celles des douanes américaines. Il a pour mission cen-

trale de prévenir les attentats terroristes. Il est évident que le choix politique d'intégrer désormais les services liés à l'immigration au sein d'un ministère dont la priorité est de lutter contre le terrorisme fragilise énormément le statut d'immigrant, d'emblée suspect aux yeux de l'administration américaine. Car il s'est traduit par un renforcement des procédures de contrôle aux frontières et une rigueur accrue dans la délivrance des visas, ainsi que dans l'instruction des demandes pour obtenir le droit d'asile et le statut de réfugié ou même celui de résident permanent. La politique d'immigration, dans son principe comme dans son application, se fait désormais à l'aune des objectifs de sécurité nationale. On peut se demander si les effets de cette dernière loi ne remettront pas en cause le principe de tolérance et d'ouverture qui a fait des Etats-Unis une terre d'accueil des immigrants, en dépit de ses aspects sélectifs, voire de rejet à certaines périodes de l'histoire (Lacorne, 1997).

En même temps, le principe d'utilitarisme économique qui guide depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle la politique d'immigration américaine, largement admis par l'ensemble de la classe politique, entrepreneuriale et même syndicale, reste l'un des piliers directeurs de cette politique. Ainsi, en 2003, plusieurs propositions de loi ont été déposées, visant soit à une extension permanente des plafonds des visas existants (programme H1-B par exemple), soit à la création de nouveaux program-

- 
1. Le nouveau conseil comprend 9 Noirs américains, 2 membres d'origine latino-américaine, et le premier Américain d'origine asiatique sur une cinquantaine de membres au total.
  2. Le vice-président du SEIU estime que 30 % des 1,4 million de membres affiliés à son syndicat sont des immigrants, cf. *Business Week*, November 20, 2000, *op. cit.* Une économiste du travail, K. Bronfenbrenner, estime que 15 % des travailleurs qui votent dans les élections syndicales supervisées par le National Labor Relations Board sont des immigrants, cf. « Labor urges amnesty for undocumented workers », by D.E. Lewis, *Boston Globe*, 9/11/03.

## ETATS-UNIS

mes de travailleurs invités alors que les Etats-Unis possèdent déjà 19 programmes de visas pour non-immigrants, qui permettent à des étrangers de travailler temporairement aux Etats-Unis dans des catégories spécifiques d'emploi.

### Sources :

Appelbaum E., Rouse C. (2001), « Easing Restrictions on Visas Doesn't Help Any High-tech Workers », *Viewpoints, EPI*, Washington D.C., April 10.

Borjas G.J. (2001), « Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market ? », *Brookings papers on Economic Activity*, W. C. Brainard & G. L. Perry, editors, Brookings Institution, Washington D.C.

Briggs V.M. (2001), *Immigration and Unionism*, Cornell University Press, Ithaca/New York.

Camarota S.A. (1998), « The Wages of Immigration – The Effect on the Low-Skilled Labor Market », *Center for Immigration Studies*, January.

Chen M., Wong K. (1998), « The Challenge of Diversity and Inclusion in the AFL-CIO », in *A New Labor Movement for the New Century*, ed. by G. Mantsios, Monthly Labor Review Press, New York.

Collomp C. (1998), *Entre classe et nation – Mouvement ouvrier et immigration aux Etats-Unis – 1880-1920*, Editions Berlin, 1998.

Fantasia R., K. Voss (2003), *Des syndicats domestiqués – Répression patronale et résistance syndicale aux Etats-Unis*, éditions Raisons d'agir, Paris, janvier.

Lacorne D. (1997) : *La crise de l'identité américaine – Du melting pot au multiculturalisme*, Tel Gallimard, Paris.

OCDE (1997), *Etats-Unis – Etudes économiques de l'OCDE*, Paris.

*UNE POLITIQUE SELECTIVE DE L'IMMIGRATION*