

Etats-Unis

L'échec d'une réforme majeure du système d'immigration

Catherine SAUVIAT

Un an après le débat législatif sur l'immigration qui avait fait rage au sein des deux chambres du Congrès sans trouver d'issue¹, une nouvelle proposition de loi est apparue au printemps 2007 à l'initiative d'une coalition bipartisane du Sénat (*Secure Borders, Economic Opportunity and Immigration Reform Act of 2007*). Celle-ci visait principalement quatre objectifs : un renforcement des contrôles aux frontières et des sanctions contre les employeurs ayant recours aux travailleurs sans papiers ; la régularisation des 12 millions de sans papiers vivant actuellement aux Etats-Unis ; un renouvellement du programme de visas de travail temporaire, offrant à leurs bénéficiaires des perspectives d'obtention d'un visa permanent ; enfin, l'élaboration d'un système de sélection au mérite, à l'instar des systèmes par points existant dans d'autres pays comme le Canada ou l'Australie.

Une question qui divise profondément et durablement

Cette proposition législative visait clairement et pour la première fois dans

l'histoire états-unienne à favoriser l'immigration de travail au détriment de l'immigration familiale, afin de répondre de façon prioritaire aux besoins de l'économie. En cela, elle opérait un tournant radical dans la politique d'immigration en place depuis 1965, date à laquelle le système des quotas par race et par pays d'origine avait été remplacé par un système favorisant le regroupement familial. Avec le nouveau système par points, il revenait à l'Etat d'opérer une sélection de migrants très qualifiés, correspondant aux besoins estimés de l'économie et aux contraintes supposées de compétitivité, en leur attribuant un classement en fonction du type d'emplois recherchés, des diplômes possédés, des aptitudes professionnelles et du degré de maîtrise de la langue anglaise. Seuls ceux admis par ce système auraient pu faire venir leur conjoint(e) et leurs enfants, tandis que ce droit aurait été dénié aux autres migrants.

Le président G. W. Bush n'aura pas ménagé ses efforts pour profiter de l'ultime opportunité qui lui était offerte d'une réforme législative d'envergure à l'occasion de son deuxième et dernier mandat.

1. Cf. C. Sauviat, « La réforme de la loi sur l'immigration – un compromis politique ardu », *Chronique internationale de l'IRES*, 100, mai 2006.

ETATS-UNIS

Sa tâche n'était pas aisée, face à un nouveau Congrès à majorité démocrate et aux divisions persistantes au sein de son propre camp. L'aile dure du parti républicain s'oppose en effet à la régularisation des sans papiers et revendique un renforcement des frontières tandis que son aile *pro business* est favorable à une augmentation des visas de travail temporaire et que cette question divise également le camp démocrate et celui des syndicats¹. Il n'y sera finalement pas parvenu, les sénateurs ayant, au cours d'une bataille d'amendements, eu recours une fois de plus à la procédure d'obstruction parlementaire pour empêcher le débat d'aboutir, repoussant son réexamen probable après les élections de 2008².

L'immigration de travail, privilégiée dans la proposition de réforme

Les services d'immigration américains classent les migrants selon les motifs d'obtention de leur titre de séjour : il y a ceux qui viennent aux Etats-Unis pour des raisons familiales ou politiques et ceux qui viennent pour y travailler, même si cette césure est un peu artificielle dans la mesure où les personnes entrant au titre de la migration familiale travaillent pour la plupart. Le fondement du système depuis plus de quatre décennies a été de privilégier le regroupement familial. Chaque année, les services d'immigration délivrent environ 1 million de visas permanents (*green cards*) contre seulement

320 000 visas de travail temporaire et opèrent 700 000 naturalisations³. Parmi ces visas, 16 % sont octroyés aux migrants parrainés par un employeur tandis que 63 % sont réservés aux migrants qui viennent pour des raisons de regroupement familial (*cf.* tableau), dont l'essentiel aux épouses et/ou enfants mineurs étrangers de citoyens américains (44 %). Le reste (21 %) est attribué aux réfugiés, demandeurs d'asile et bénéficiaires de la loterie⁴, etc.

Cependant, un migrant entré légalement aux Etats-Unis et souhaitant y faire venir son conjoint(e) et/ou ses enfants mineurs *via* l'obtention d'un visa de séjour permanent doit aujourd'hui attendre plusieurs années pour réaliser son vœu, même si aucun plafond ne limite ce type d'immigration. Actuellement, 1,5 million d'immigrants en situation régulière attendraient depuis sept ans en moyenne de pouvoir faire venir leur famille, à cause de l'engorgement des demandes aux services de l'immigration et des restrictions opérées depuis le 11 septembre 2001.

D'autre part, ceux qui sont venus avec des visas temporaires qu'ils souhaitent voir transformer en visas permanents sont également confrontés à d'importants délais d'attente. De fait, les admissions au titre des visas temporaires dépassent largement celles au titre de résident permanent dans le cadre de l'immigration de travail, à cause notamment de l'institution d'un plafond par pays d'origine. Ainsi,

1. Cf. C. Sauviat (2006), *op. cit.*

2. Alors que 60 voix sont nécessaires pour que la proposition de loi fasse son chemin parlementaire, celle-ci n'a obtenu que 53 voix. Ce vote a ainsi mis fin (provisoirement) au débat sur la question.

3. Après 5 ans, un migrant titulaire d'un visa permanent devient éligible à la citoyenneté américaine. Depuis juillet 2007, le coût pour un candidat à la naturalisation est passé de 400 à 675 \$.

4. Depuis 1995, les Etats-Unis procèdent chaque année à un tirage au sort qui accorde 50 000 visas à des ressortissants de pays qui sont peu représentés parmi les migrants.

Tableau - Estimation des flux migratoires annuels sur la période 2002-2006

Statut	Nombre moyen de migrants
Nombre de résidents permanents	1 021 884
Parrainés par un employeur	163 366
Parrainés par la famille	648 944
Autres	209 573
Travailleurs temporaires et personnes à charge *	320 686
Travailleurs qualifiés (H-1B)	74 884
Travailleurs non qualifiés hors secteur agricole (H-2B)	45 227
Travailleurs dotés de capacités exceptionnelles (O-1)	3 871
Personnes à charge des titulaires de visas H-1B, H-2B, O.	123 983
Personnes à charge des titulaires d'autres visas	72 721
Sans papiers	500 000
Total	1 842 570

* Estimation du nombre de travailleurs entrés chaque année aux Etats-Unis sur la base de visas temporaires et décidés à y rester.

Source : Migration Policy Institute, May 2007.

65 000 visas de type H1-B sont accordés chaque année (*cf.* encadré) mais sur les 140 000 visas permanents délivrés annuellement dans le cadre de l'immigration de travail, il ne peut en être attribué que 9 800 maximum aux ressortissants d'un pays donné (soit 7 % d'entre eux). Ce décalage pénalise particulièrement les migrants chinois ou indiens qui représentent l'essentiel des demandeurs de ce type de visas¹. Au total, il y aurait 4 millions de demandes de visas permanents en souffrance, accumulées depuis une vingtaine d'années.

L'innovation majeure de cette proposition de réforme résidait donc dans l'établissement d'un système devant fonctionner sur la base de points acquis en fonction du niveau d'éducation, de la qualification et des compétences en emploi, de la maîtrise de l'anglais etc. Il

s'agissait aussi d'accorder plus de poids à la formation et aux aptitudes professionnelles des migrants au détriment des liens familiaux. Ce nouveau système, qui devait permettre d'allouer 380 000 visas par an, attribuait des points sur une échelle de 1 à 100 selon un certain nombre de critères dont le poids devait être fixé par le Congrès et rester inchangé pendant 14 ans. Sur cette échelle, 75 points maximum devaient être attribués en fonction des aptitudes professionnelles et du niveau d'études (47 points pour les compétences et l'expérience professionnelle et 28 points pour le niveau d'éducation). Les 25 points restant devaient se distribuer comme suit : jusqu'à 15 points pour la connaissance de l'anglais et jusqu'à 10 points pour les attaches familiales. Selon ce nouveau système, un migrant n'aurait pu être admis qu'après avoir obtenu au

1. Actuellement, 300 000 demandes de visas permanents faites par des travailleurs qualifiés venus avec des visas de type H1-B seraient en souffrance.

ETATS-UNIS

moins 55 points sur la base des seuls critères de compétences, de niveau d'éducation et de maîtrise de la langue.

Il est évident que ce nouveau système aurait favorisé certains migrants plutôt que d'autres, notamment les Asiatiques qui sont plus nombreux à posséder ces prérequis que les Latino-américains. De surcroît, il devait rendre plus difficile l'attribution de visas pour le regroupement familial, en exigeant que les enfants et conjoint(e)s titulaires de visas permanents (*green cards*) soient eux aussi soumis à ce système par points ¹.

L'extension des programmes de visas temporaires de travail, une concession aux employeurs

L'augmentation du nombre de visas temporaires de travail était, pour la plupart des Démocrates et des syndicats, la partie de la proposition de loi la plus critiquable, considérant que ce genre de visas tire les salaires vers le bas et crée une sous-classe de travailleurs faiblement payés, sans possibilité d'accès à la citoyenneté américaine ². Ces visas devaient concerner deux populations distinctes, selon leur degré de qualification.

Les travailleurs peu qualifiés

Ce nouveau programme prévoyait initialement l'émission annuelle de 400 000 visas d'une durée de deux ans pour les nouveaux candidats à l'immigration de travail temporaire dans les emplois essentiellement peu qualifiés

(travailleurs agricoles, de la construction, etc.), nombre réduit ultérieurement de moitié (200 000) par amendement contre l'avis de la Maison Blanche. Ces visas devaient être renouvelables trois fois au maximum (soit 6 ans), à condition que leurs bénéficiaires quittent les Etats-Unis pendant un an entre chaque demande de visa. En présence d'une forte demande d'ouvriers agricoles, le plafond aurait pu être augmenté jusqu'à 600 000.

Les travailleurs qualifiés

Le nouveau système devait porter le plafond des visas H1-B de 65 000 actuellement à 115 000 par an d'ici 2008 et jusqu'à 180 000 en cas de besoin (*cf.* encadré). Les critiques de ce programme font valoir que les employeurs qui parraient les demandeurs de ce type de visas peuvent facilement contourner la réglementation en vigueur, laquelle les oblige à payer un salaire équivalent à celui prévalant dans le secteur et dans cette catégorie d'emploi. Cette exigence est en fait toute théorique et le salaire de réservation pour la plupart des travailleurs étrangers est nettement en deçà de celui des travailleurs américains ³. En outre, ces migrants sont placés dans une position de dépendance vis-à-vis de l'employeur qui leur a obtenu le visa et l'emploi, les deux étant liés. C'est un argument que l'on retrouve souvent mobilisé par les syndicats qui voient dans l'existence même de ce type de programme un facteur de dégradation des normes de travail et de salaire pour l'ensemble du salariat.

1. A partir de ce score, le migrant pourra se voir attribuer des points supplémentaires pour des raisons familiales : 8 points pour un enfant de citoyen américain, 6 points pour un enfant de résident permanent, 4 points pour un frère ou une sœur quel que soit le statut (citoyen ou résident permanent).

2. *Cf.* C. Sauviat (2006), *op. cit.*

3. Autrement dit, un étranger qui trouve un emploi accepte un salaire plus faible qu'un chômeur américain ne le ferait.

Encadré

Les visas temporaires H1-B

Les visas de type H1-B existent formellement sous cette appellation depuis 1990. Ce sont des titres de travail temporaire, émis pour une période de trois ans renouvelables une fois et destinés aux travailleurs qualifiés. Les entreprises les plus utilisatrices de ce type de visas sont typiquement celles des secteurs des technologies de l'information et de la communication (TIC). Le nombre de ces visas a été plafonné à 65 000 par an, à l'exception de la période 1999-2003 où ce plafond a été augmenté, et de certains types d'emplois. Le problème est que ce quota annuel est très vite atteint et que la demande des entreprises est loin d'être satisfaite. Par ailleurs, il est estimé qu'environ 60 % des titulaires de ces visas temporaires parviennent à obtenir un visa de résident permanent.

Jusqu'à récemment, il était difficile de savoir précisément quelles entreprises obtenaient ce type de visas et quels usages elles en faisaient de même que de connaître le profil des travailleurs ainsi recrutés. Sous la pression du débat public, deux sénateurs (l'un républicain et l'autre démocrate) ont demandé à obtenir cette information en s'adressant directement aux firmes ayant recours aux travailleurs dotés de visas H1-B, notamment les entreprises indiennes de services informatiques implantées aux Etats-Unis dont sept d'entre elles sont parmi les dix premiers utilisateurs selon la liste établie par l'hebdomadaire *Business Week**. Ces dernières, qui reçoivent en gros 20 % des visas H1-B qu'elles demandent mais 30 % du quota autorisé annuellement (65 000), ont été notamment accusées de favoriser la délocalisation des emplois à l'étranger en recourant à des travailleurs indiens qui viennent ainsi se former aux Etats-Unis puis sont renvoyés ultérieurement dans leur pays. Sur les 4 000 salariés employés par la firme indienne Wipro aux Etats-Unis, environ 2 500 le seraient sous ce type de visas (soit plus de 60 % de sa main-d'oeuvre). Mais il ressort également de cette liste que des firmes américaines de conseil en informatique comme Accenture, Deloitte & Touche ou Cognizant technology Solutions (CTSH), qui ont délocalisé une partie de leur activité en Inde, en font le même usage.

* L'hebdomadaire a récemment obtenu la liste des 200 principaux bénéficiaires de visas H1-B pour l'année 2006 et a croisé ces informations avec les demandes de visas faites auprès du ministère du Travail par les entreprises. Parmi les entreprises principalement bénéficiaires figurent des entreprises des TIC comme Microsoft, Cisco, Oracle, Intel, Motorola ou encore Accenture ainsi que les principales entreprises indiennes de services informatiques implantées aux Etats-Unis comme Infosys, Wipro, Tata Consultancy Services, etc. Cf. « Work Visas May Work Against the US », *Business Week*, February 8, 2007.

Une étude récente vient conforter ces positions, mettant en évidence deux faits : d'une part, très peu de travailleurs dotés de visas H1-B peuvent être réellement considérés comme hautement qualifiés, percevant des salaires moyens inférieurs à ceux de leurs collègues américains ; d'autre part, le salaire en vigueur pour ces travailleurs serait aujourd'hui significativement plus bas que ce qu'il a été¹. D'autres travaux font également état des effets dépressifs de l'immigration sur les salai-

1. Cf. « Low Salaries for Low Skills – Wages and Skills Level for H1-B Computer Workers, J. Miano, *Center for Immigration Studies*, 2005.

ETATS-UNIS

res moyens des natifs (4 % de baisse sur la période 1980-2000), notamment ceux qui sont dépourvus de diplôme secondaire (7,4 % de baisse)¹, parmi lesquels la population noire est surreprésentée.

Les employeurs des entreprises « *high tech* », pourtant très favorables à l'extension des programmes de visas temporaires, ont montré également leur insatisfaction à l'égard de la proposition de réforme. D'une part, le plafond fixé était loin de répondre à leur demande alors qu'ils ont désormais besoin de puiser dans un réservoir mondial de main-d'œuvre qualifiée², lequel est considéré comme essentiel à la compétitivité de l'économie américaine et à sa capacité d'innovation. D'autre part, les nouvelles règles du système par points leur ôtaient la faculté de sélectionner les candidats à l'embauche. Géré par le ministère du Travail, ce système revenait de fait à créer un réservoir de travailleurs migrants qualifiés plutôt que de donner aux employeurs la possibilité de recruter tel profil de travailleur spécifique, conformément aux règles actuelles qui exigent que le demandeur d'un visa permanent soit parrainé par un employeur. C'est pourquoi certains employeurs ont pu prétendre que la proposition était pire que le *statu quo*, quand bien même ils considéraient ce *statu quo* largement insuffisant.

La régularisation des sans papiers contre des contrôles renforcés

La proposition de loi prévoyait également une régularisation massive de la population de sans papiers, actuellement estimée à 12 millions dont la moitié sont mexicains. C'est cette mesure qui a été la plus sévèrement critiquée par les Républicains, arguant que la dernière loi de régularisation de 1986 n'avait pas empêché le nombre de sans papiers de s'accroître³.

Dans cette proposition législative, les sans papiers étaient invités à venir se faire enregistrer dans un délai d'une année, à la suite de quoi ils auraient obtenu un nouveau visa d'une validité de quatre ans leur permettant de travailler et de voyager légalement à travers le pays (visa Z). En contrepartie, ils auraient dû s'acquitter d'amendes et de frais divers d'environ 4 500 \$. Cette dernière mesure était un gage donné à l'aile la plus conservatrice du parti républicain qui considérait la proposition de loi comme une amnistie de fait. Après une période probatoire de huit ans, les titulaires de visas Z auraient pu postuler à l'obtention d'un visa permanent, sous réserve qu'ils sachent l'anglais et qu'ils se soient acquittés d'une nouvelle amende de 4 000 \$. Des syndicats, comme Unite Here, qui représentent les travailleurs de l'habillement et des services d'hôtellerie-restauration, étaient favorables au passage de cette mesure.

-
1. Cf. les travaux de G. Borjas, professeur d'économie à Harvard, *New York Times*, June 20, 2007.
 2. Ils font valoir notamment que 115 000 demandes de visas H1-B avaient été déposées dès le premier jour d'ouverture des dossiers en 2006, dépassant de 50 000 le plafond autorisé.
 3. Au total, ils sont passés de 5 à 12 millions au cours de la dernière décennie. La plupart d'entre eux arrivent aux Etats-Unis en franchissant la frontière mexicaine, les autres viennent avec des visas temporaires et y restent au-delà de la durée de validité de leurs visas. Initialement, la main-d'œuvre sans papiers était concentrée dans l'agriculture (encore 70 % aujourd'hui) mais on la trouve de plus en plus dans des secteurs comme la construction, les services de nettoyage ou la préparation alimentaire.

En contrepartie de cette régularisation massive, la proposition de loi prévoyait un renforcement des contrôles. Les employeurs devaient disposer de trois ans pour vérifier l'identité de leurs salariés à partir d'une base de données électronique et seraient tenus responsables de leur certification¹. Par ailleurs, ils encourraient des sanctions accrues en cas de recours à un travailleur sans papiers, l'amende devant passer de 250 à 5 000\$ à la première transgression et davantage par la suite. Enfin, la frontière avec le Mexique devait encore être renforcée : après avoir voté en 2006 une loi prévoyant 1,2 milliard de \$ pour construire une barrière de 700 miles le long de la frontière mexicaine, 4,4 milliards de \$ supplémentaires étaient accordés à cette fin dans la proposition de réforme. Le nombre de patrouilleurs des frontières devait, quant à lui, être augmenté et passer de 12 000 à 20 000.

Des positions syndicales contrastées

Tandis que l'AFL-CIO s'opposait fermement à la conception utilitariste au fondement de la présente réforme, notamment à l'augmentation du quota de visas temporaires pour les travailleurs qualifiés, des syndicats de poids comme ceux des services (SEIU), des travailleurs agricoles (United Farm Workers) ou encore de l'habillement et des services d'hôtellerie-restauration (Unite Here) l'avaient au contraire fortement soutenue, privilégiant une stratégie de long terme.

Cette division puise ses racines dans les conceptions mêmes qui, aujourd'hui, s'affrontent au sein du monde syndical américain quant à son avenir et qui ont donné lieu, en 2006, au départ de plusieurs syndicats de l'AFL-CIO et à la création d'une centrale concurrente, *Change to Win*². Elle reflète de fait les différences dans la base sociale des syndicats affiliés à ces deux centrales. L'AFL-CIO, dont les membres sont représentés typiquement par des ouvriers blancs, travaillant dans les grandes entreprises des secteurs traditionnels de l'industrie manufacturière, y occupant des emplois relativement bien payés dotés d'une solide protection sociale d'entreprise, se veut le porte-parole et le défenseur de la classe moyenne américaine. Elle a longtemps été hostile aux travailleurs immigrés, perçus comme une menace au développement même du syndicalisme et comme un facteur de dégradation des normes de salaire et d'emploi. Ce n'est qu'au milieu des années 1990 que la centrale a changé d'analyse sur l'immigration et ses effets sur l'économie et la société américaines et qu'elle a officiellement modifié sa position sur cette question³.

Inversement, les syndicats ayant provoqué la scission pour créer *Change to Win* comptent une forte proportion de travailleurs immigrés dans leurs rangs. Ces derniers occupent souvent des emplois de services faiblement qualifiés et peu rémunérés (travailleurs du gardiennage et net-

1. Depuis une loi de 1986 qui avait accordé l'amnistie à près de 3 millions de sans papiers, les employeurs étaient seulement incités à vérifier le statut des immigrants qu'ils emploient.

2. Cf. C. Sauviat, « Syndicalisme américain : un cinquantième anniversaire de crise », *Chronique internationale de l'IRES*, 96, septembre 2005.

3. Cf. C. Sauviat, « Une politique sélective de l'immigration, dominée par les enjeux économiques » dans « Mouvements et politiques migratoires – les enjeux sociaux », *Chronique internationale de l'IRES*, 84, septembre 2003 et C. Sauviat (2006), *op. cit.*

ETATS-UNIS

toyage des immeubles, travailleurs de la restauration-hôtellerie, de la préparation alimentaire, etc.) mais représentent aujourd'hui la force montante des effectifs syndicaux tandis que le nombre de citoyens américains membres d'un syndicat accuse au contraire un déclin. Ces syndicats, notamment le SEIU, ont défendu la proposition de réforme précisément parce que cette dernière offrait la voie à la régularisation des 12 millions de sans papiers, qu'il est plus aisé de syndiquer une fois sortis de la clandestinité car moins vulnérables aux pressions des employeurs. C'est donc sur la conception même du syndicalisme, de ses combats et de son avenir que la division s'est jouée entre les deux centrales rivales.

Un nouvel échec pour G.W. Bush

L'incapacité du Congrès à trouver un consensus sur une réforme globale de l'immigration ces dernières années n'a pas été sans conséquence. Tout d'abord, elle a poussé les Etats à légiférer plus que de coutume en la matière. Au total, une grande majorité d'entre eux ont promulgué de nouvelles lois depuis le début de l'année 2007 (41 au total). La plupart ont voté en faveur de dispositifs répressifs, en renforçant les difficultés d'accès à l'emploi et à la protection sociale des travailleurs sans papiers, imposant notamment des contrôles plus stricts aux employeurs. Une centaine de villes ont également agi dans ce sens, promouvant à leur tour leur propre arsenal législatif répressif.

De son côté, l'administration Bush n'est pas restée inactive. Elle a cherché,

après cet échec, à donner des gages aux conservateurs et à répondre à leurs critiques en multipliant les mesures punitives. Elle vient à cet égard d'ériger de nouvelles règles en matière de contrôle des employeurs, notamment dans les secteurs agricoles, de la santé et de la construction où travaillent de nombreux sans papiers, s'attirant les critiques tant des employeurs que des syndicats des secteurs les plus exposés¹. Ces règles devraient prendre effet à partir de septembre 2007. Elles stipulent notamment que les employeurs, après vérification dans un délai de trois mois, devront licencier les travailleurs utilisant de fausses cartes de sécurité sociale (il est estimé que 75 % des sans papiers sont dans ce cas) et que leurs pénalités seront accrues de 25 % en cas de fraude avérée (jusqu'à 10 000\$ d'amende).

Enfin, l'échec de cette réforme a réaffirmé la volonté des travailleurs immigrés de sortir de l'ombre, des plus qualifiés aux moins qualifiés. Des titulaires de visas H1-B travaillant dans des entreprises « *high tech* » telles que Cisco, Oracle ou Sun Microsystems ont tout récemment manifesté dans la Silicon Valley pour protester contre les délais d'obtention des visas permanents, après que des centaines de demandeurs de visas permanents eurent envoyé quelque temps plus tôt des fleurs au directeur des services d'immigration en signe de protestation². Des travailleurs new-yorkais d'une chaîne de restauration se sont quant à eux mobilisés publiquement pour revendiquer leurs droits, aidés par certains syndicats et des groupes activistes locaux militant dans

1. Le syndicat des services (SEIU) serait actuellement en discussion avec les employeurs des secteurs concernés pour s'opposer à l'application de ces règles.

2. Cf. « The Gandhi Protest Pay Off », *Business Week*, July 17, 2007.

L'ÉCHEC D'UNE REFORME DE L'IMMIGRATION

les *Worker Centers*¹. Ces différentes manifestations témoignent de l'urgence de la question et de la nécessité d'y apporter une réponse d'ensemble. Elle devrait certainement être l'un des thèmes majeurs de la prochaine campagne électorale avec la réforme du système de santé.

Sources :

Wall Street Journal, New York Times, Washington Post, Business Week.

1. Cf. C. Sauviat (2006), *op. cit.*