

## LA RELATION ETATS-UNIS–MEXIQUE AU MIROIR DE LA QUESTION MIGRATOIRE

PAR

Emmanuelle LE TEXIER\*

Le Mexique et les Etats-Unis connaissent historiquement une relation privilégiée et ambivalente. Sur le plan économique, le Mexique est le deuxième marché pour les exportations américaines, après le Canada, et le troisième pays d'importation, après le Canada et la Chine. A l'inverse, les Etats-Unis sont le marché principal du Mexique, qui y exporte 80 % de ses produits (pétrole, automobiles, parties d'automobiles, fruits et légumes) et y achète près de 50 % de ses importations. Les Etats-Unis ont investi 85 milliards de dollars au Mexique en 2006. L'économie mexicaine est donc largement dépendante des cycles de prospérité ou de récession de son voisin du Nord. Politiquement, aujourd'hui comme par le passé, les liens bilatéraux se caractérisent par des cycles de rapprochement et d'éloignement, d'avancées et de tensions, de réciprocité et d'unilatéralisme. Ces relations sont dominées par quatre enjeux essentiels : le commerce, le trafic de drogue, l'immigration et la sécurité à la frontière. Ainsi, parmi les derniers événements symboliques qui illustrent les liens spécifiques entre les deux pays, on peut citer : le vote de la législation du *Secure Fence Act* en 2006, en vue d'étendre la construction d'un mur à la frontière entre le Mexique et les Etats-Unis et de renforcer la frontière « virtuelle »<sup>1</sup>, autrement dit l'utilisation des technologies de pointe pour détecter les tentatives de passage clandestin ; la mobilisation massive des Latinos en mars et mai 2006 pour une régularisation des sans-papiers et une réforme de la politique d'immigration ; le passage, en 2008, de l'initiative de Mérida, signée entre les deux pays pour combattre le trafic de drogues ; les promesses de renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) – signé en 1994 entre le Mexique, les Etats-Unis et le Canada –, faites par les Démocrates durant la campagne présidentielle de 2008.

Cela étant, c'est la réforme de la politique d'immigration qui a été au centre de nombreux débats, en particulier pour le 109<sup>e</sup> et 110<sup>e</sup> Congrès américain et pour les organisations opposées ou favorables à celle-là. En 2006, la Chambre des Représentants avait abouti à une forme de compromis bipartisan, qui mêlait aspects libéraux et sécuritaires de la politique d'immigration, cristallisant diverses critiques, tant des groupes réclamant une régularisation massive que des lobbies restrictionnistes. Au printemps 2007, le Sénat considérait plusieurs réformes qui combinaient sécurité aux frontières et mesures d'application des règles concernant le séjour des immigrés, en particulier les travailleurs temporaires, les visas permanents et l'immigration clandestine. En juin 2007, le Sénat tentait de voter la loi S.1 639, qui aurait pu se conclure par une nouvelle législation. L'échec de la coalition a définitivement repoussé la réforme de la politique d'immigration à la prochaine législature et à la future administration. Cette difficulté à aboutir, bien compréhensible à

---

\* Maître de conférences en Civilisation américaine à l'Université Charles-de-Gaulle (Lille III, France).

<sup>1</sup> Cf. Douglas MASSEY, *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Russel Sage, New York, 2003 ; Douglas MONROY, *The Borders Within : Encounters Between Mexico and the US*, University of Arizona Press, Tucson, 2008.

quelques mois de la fin de l'ère George W. Bush et en pleine campagne présidentielle aux Etats-Unis, est toutefois révélatrice des paradoxes de la politique des Etats-Unis à l'égard du Mexique.

C'est que les facteurs « *push* » et « *pull* » à l'origine du processus migratoire, autrement dit, d'une part, l'attractivité du marché américain et sa recherche de main-d'œuvre peu qualifiée et bon marché et, d'autre part, la situation économique mexicaine contribuent à faire de l'immigration un enjeu tendu entre les deux pays. Aux Etats-Unis, les Mexicains représentent plus de 22 millions de personnes et composent près de 64 % des Latinos. On évalue également à environ 6,2 millions le nombre de Mexicain sans-papiers, soit 52 % du total de la population en situation irrégulière sur le territoire<sup>2</sup>. En outre, les transferts financiers des immigrés et de leurs descendants se montaient à 24 milliards de dollars en 2007, soit environ 3 % du produit intérieur brut du Mexique<sup>3</sup>. Il est donc indéniable que l'enjeu migratoire constitue, des deux côtés de la frontière, un paramètre essentiel de la politique étrangère. En quoi les relations Mexique–Etats-Unis ont-elles évolué et se modifient-elles en fonction de l'immigration ? Pour répondre à cette question, il convient d'appréhender l'évolution de l'immigration comme enjeu de co-responsabilité entre les deux pays, avant de se pencher sur les conséquences, en terme de politique étrangère, d'une forme de « défédéralisation » de la politique d'immigration dans les deux Etats, à des degrés divers.

## L'IMMIGRATION, UNE « CO-RESPONSABILITÉ »

### *L'immigration mexicaine aux Etats-Unis*

L'immigration mexicaine aux Etats-Unis résulte d'un processus historique d'appel successif de main d'œuvre, mais aussi de vagues de retour vers le pays d'origine en fonction des aléas de l'histoire et des crises économiques. Deux renvois massifs ont lieu dans la première moitié du siècle. Le rapatriement forcé suite à la crise économique de 1929 a conduit à l'expulsion de près d'un million d'immigrés et de leurs descendants nés aux Etats-Unis entre 1929 et 1937. Connue sous le nom de Mexican Repatriation<sup>4</sup>, l'opération a été initiée par Herbert Hoover. Cette mesure drastique s'inscrivait également dans la logique de la mise en place de la politique des quotas d'immigration par les gouvernements des Etats-Unis en 1921 et 1924, censés limiter l'arrivée de migrants moins désirables – originaires d'Asie en particulier – et sélectionner les plus intégrables (Européens du Nord). Si Franklin Roosevelt mit fin au financement fédéral du « rapatriement » des Mexicains, malgré tout, plusieurs Etats continuèrent les expulsions de leur propre initiative, en particulier ceux du Sud-Ouest. Avec la Seconde Guerre mondiale, la demande de main d'œuvre se fait pressante et est alors négocié et renégocié de façon régulière le programme Bracero, programme d'immigration par quotas entre le Mexique et les Etats-Unis, entre 1942 et 1964<sup>5</sup>. Pourtant, en 1954 sous la présidence de Dwight Eisenhower, l'opération Wetback est mise en place

<sup>2</sup> Jeffrey S. PASSEL, *The Size and Characteristics of the Unauthorized Immigrant Population in the US*, Pew Hispanic Center, Washington, mars 2006.

<sup>3</sup> Ernesto LOPEZ CORDOVA, *Globalization, Migration and Development. The Role of Mexican Migrant Remittances*, InterAmerican Development Bank, Washington, 2006, disponible sur le site Internet [www.remittances.eu](http://www.remittances.eu)

<sup>4</sup> Les historiens débattent encore des chiffres, entre expulsion forcée et retours « volontaires » des familles par peur d'expulsion. Cf. Francisco BALDERRAMA / Raymond RODRIGUEZ, *Decade of Betrayal : Mexican Repatriation in the 1930s*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1995.

<sup>5</sup> Kitty CALAVITA, *The Bracero Program. Immigration and the INS*, Routledge, New York, 1992.

pour expulser un demi-million d'immigrés mexicains en situation irrégulière et leurs descendants nés aux Etats-Unis<sup>6</sup>. Cette deuxième campagne de retour forcé montre que les migrations saisonnières et permanentes ne restent pas à l'abri des ambivalences politiques américaines.

En 1965, à la suite du passage d'une législation plus libérale de l'immigration aux Etats-Unis, qui met fin à la politique des quotas, l'immigration mexicaine devient plus nombreuse, permanente et se stabilise. Après les années 1980, elle devient plus importante, de plus en plus irrégulière et permanente. La crise économique touchant de plein fouet le Mexique, la population de sans-papiers croît de façon considérable, tout comme l'immigration régulière, qui bénéficie de la réunification familiale. C'est à cette époque que plusieurs mouvements et associations restrictionnistes commencent à réclamer la construction d'un mur à la frontière et une limitation de l'entrée des migrants mexicains.

Les dernières réformes de la politique d'immigration passées par le Congrès datent de 1986 et 1996. L'Immigration Reform and Control Act (IRCA) de 1986 et l'Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) de 1996 ont tous deux permis la régularisation de plus de trois millions et demi d'immigrés – en majorité d'origine mexicaine – pour le premier, tout en renforçant les mesures de contrôle, de sécurité à la frontière et de sanction à l'égard des employeurs pour les deux lois. Dans les années 1990, les propositions hostiles aux immigrés mexicains, en Californie notamment, et la construction d'un mur à différents points de la frontière (opérations Gatekeeper en Californie, Hold the Line au Texas et Safe Guard en Arizona entre autres<sup>7</sup>) ont rendu plus difficiles les relations entre les deux voisins. Le « reflux nativiste »<sup>8</sup>, renforcé par les attentats du 11 septembre 2001, a contribué à alimenter un fort sentiment anti-immigré, en particulier anti-mexicain, soutenu par certains groupes d'intérêts et quelques universitaires<sup>9</sup>. Le passage du Patriot Act<sup>10</sup> a également renforcé la création de coalitions opposées à toute réforme de l'immigration non sécuritaire ou autre que sécuritaire.

### ***Le tandem Bush-Fox et la réforme de la politique migratoire***

Au début de son mandat, le président mexicain Vicente Fox, du Parti d'action nationale (PAN), s'était lancé dans le « *grand bargain* » ou « *whole enchilada* »<sup>11</sup>, consistant dans la régularisation des sans-papiers et une plus grande assistance au sein de l'ALENA en échange d'efforts importants contre les trafics de drogue, de personnes et de biens vers les Etats-Unis. V. Fox déclarait ainsi *New York Times*, le 4 septembre 2001, durant sa visite aux Etats-Unis : « *le président Bush et moi-même nous sommes engagés à aboutir à un accord juste et humain – et réaliste. Tous deux considérons que l'immigration n'est pas un problème à gérer, mais une opportunité saisir.*

<sup>6</sup> Là encore, les débats sur les chiffres restent polémiques. Cf. Juan RAMON GARCÍA, *Operation Wetback : the Mass Deportation of Mexican Undocumented Workers in 1954*, Greenwood, 1980.

<sup>7</sup> Joseph NEVINS, *Operation Gatekeeper : the Rise of the « Illegal Alien » and the Remaking of the US-Mexico Boundary*, Routledge, New York, 2002.

<sup>8</sup> Emmanuelle LE TEXIER, « Immigration et obsession sécuritaire aux Etats-Unis », *Questions internationales*, n° 5, janv.- fév. 2004, pp. 88-96. Cf. également l'analyse politique et historique du nativisme par Denis LACORNE, *La Crise de l'identité américaine. Du melting-pot au multiculturalisme*, Gallimard, Paris, 2003.

<sup>9</sup> Des groupes comme la Federation for American Immigration Reform (FAIR) ou encore les Minutemen, mais aussi des écrits, comme celui de Samuel Huntington (*Who are We : the Challenges to America's National Identity*, Simon and Schuster, New York, 2004).

<sup>10</sup> Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act : Unifier et Renforcer l'Amérique en fournissant des instruments adéquats dans le but de stopper et de faire obstacle au terrorisme. Public Law N°107-56, 26 octobre 2001.

<sup>11</sup> L'enchilada est un plat mexicain mixte à base de tortilla.

*Les travailleurs migrants contribuent à l'économie américaine tout en envoyant des transferts financiers qui alimentent l'économie mexicaine* »<sup>12</sup>. Configuration inédite, les deux Présidents avaient inauguré leur mandat la même année en 2000, mais l'effort vers un accord sur l'immigration a été stoppé net par les attentats du 11 septembre 2001, quelques jours seulement après cette déclaration. G. W. Bush avait pourtant développé une relation étroite avec V. Fox, dans la période suivant la signature de l'ALENA. Par rapport aux précédents tandems présidentiels constitués par Ronald Reagan et Miguel de la Madrid, George Bush et Carlos Salinas ou encore Bill Clinton et Ernesto Zedillo, cette proximité était liée en partie au fait que George W. Bush, en tant qu'ancien gouverneur du Texas, un Etat frontalier, avait une proximité « naturelle » avec le Mexique et avec Vicente Fox, plusieurs fois invité au ranch de Crawford. Cela étant, dans ses mémoires, publiés en 2007 et intitulés *A Revolution of Hope*<sup>13</sup>, V. Fox, tout en revendiquant cette relation spéciale, désigne son homologue comme « *the cockiest guy I've never met* » (« *le type bien trop sûr de lui-même que j'ai jamais connu* »).

En réalité, les aléas de la réforme de l'immigration et une certaine forme d'unilatéralisme des Etats-Unis sur la scène internationale – en particulier la lutte contre le terrorisme et la guerre en Iraq – ont mis à mal la relation spéciale entre V. Fox et G. W. Bush. La dégradation des relations bilatérales s'est notée par le refus du Mexique de soutenir la première version de la résolution onusienne sur l'Iraq prônant l'attaque préemptive de l'Etat partie de l'Axe du Mal, puis par la démission du ministre mexicain des Affaires étrangères, Jorge Castañeda en janvier 2003. Celui-là avait établi une position extrêmement critique à l'égard des Etats-Unis sur la réforme migratoire : « *les politiques migratoires américaines ont échoué à bloquer l'immigration illégale en provenance du Mexique et, à l'inverse, ont favorisé le marché dangereux et parfois mortel de la traite des êtres humains* »<sup>14</sup>. Dans ses mémoires intitulés *Ex Mex*, également publiés en anglais à destination du lectorat américain, J. Castañeda fustige l'inconstance de l'administration Bush : « *si plus d'un siècle d'expérience signifie quelque chose, alors les Mexicains continueront à aller vers le Nord, légalement ou non, en sécurité ou non, en migration circulaire ou non, pratiquement sans tenir compte de ce que font les Etats-Unis* »<sup>15</sup>. Luis Ernesto Derbez, qui lui succèdera dans la fonction de ministre des Affaires étrangères, tentera jusqu'à la fin du mandat de V. Fox, en décembre 2006, de « réparer » les relations bilatérales en jetant les bases du Security and Prosperity Partnership<sup>16</sup> pour promouvoir la coopération en matière sécuritaire et commerciale. L'enjeu migratoire n'est pas au cœur de cette action et cette période est plutôt marquée par un ré-engagement auprès des partenaires latino-américains – le Mexique obtient un statut d'associé auprès du Mercosur et du Groupe andin et établit un partenariat privilégié avec le Chili. Une fois encore, le pendule balance entre interdépendance et souveraineté, alors que George W. Bush est réélu pour un second mandat.

### ***La transition Calderón-Bush et l'enterrement de la réforme***

Entre la fin de la présidence de Vicente Fox et le début de celle de Felipe Calderón (PAN), les tensions sur le dossier de la réforme de l'immigration « globale », incluant les aspects sécuritaires et une régularisation des sans-papiers, reviennent sur le devant de la scène. Le gouvernement mexicain fait alors de l'immigration un enjeu de coresponsabilité. En février 2006, la conférence parlementaire frontalière – regroupant les Etats de Californie,

<sup>12</sup> Vicente FOX, entretien au *New York Times*, 4 sept. 2001.

<sup>13</sup> Vicente FOX / Rob ALLYN, *Revolution of Hope : the Life, Faith and Dreams of a Mexican President*, Penguin, New York, 2007, 400 p.

<sup>14</sup> Carol WILLIAMS, « Castañeda hands in his resignation », *Los Angeles Times*, 9 janv. 2003.

<sup>15</sup> Jorge CASTAÑEDA, *Ex-Mex : from Migrants to Immigrants*, New Press, New York, 2007, 240 p.

<sup>16</sup> Cf. le site Internet [www.spp.gov](http://www.spp.gov).

du Nouveau Mexique, de Basse Californie, de Sonora, de Chihuahua, de Coahuila, du Nouveau Léon et de Tamaulipas – vote une résolution indiquant qu'elle mettra tout en œuvre pour « *une législation migratoire juste et globale, qui équilibre les préoccupations pour la sécurité à la frontière avec la reconnaissance des demandes de main d'œuvre des Etats-Unis. Cette réforme doit inclure un programme de travailleurs invités et une voie vers la régularisation* »<sup>17</sup>.

En mars 2006, la réforme de l'immigration a passé son premier examen au Congrès, provoquant les premières manifestations de masse des immigrés aux Etats-Unis. Le 25 mars puis le 1er mai 2006, un million de personnes ont défilé dans les rues des grandes villes californiennes en particulier, mais aussi à Washington DC, Chicago ou Atlanta, pour exiger une légalisation progressive des sans-papiers. Les mobilisations du premier semestre 2006 sont en effet la résultante du rejet, en décembre 2005, par la Chambre des représentants, d'un programme de travailleurs invités au profit d'une législation, la HR 4 437, présentée par les députés républicains James Sensenbrenner (Wisconsin) et Peter King (New York)<sup>18</sup>. Cette législation se centre sur les sanctions pénales envers les sans-papiers et les employeurs, ainsi que sur la militarisation de la frontière, sans envisager aucun programme de régularisation ni d'accord de travailleurs invités. En réaction, la proposition de loi S 1 033 présentée par les sénateurs John McCain (Arizona, Républicain) et Edward Kennedy (Massachusetts, Démocrate) offrait une possibilité de régularisation progressive aux sans-papiers, moyennant certaines obligations (paiement d'une amende pour la vérification du casier judiciaire, apprentissage de l'anglais), tout en développant la « frontière virtuelle ». D'autres alternatives verront le jour, autour de ces deux pôles. Selon une conseillère politique du sénateur Edward Kennedy, co-auteur de la proposition de loi bipartisane avec J. McCain, la méthode s'était voulue « *incrémentaliste* »<sup>19</sup> : il s'agissait de favoriser d'abord la régularisation et d'ajouter graduellement les volets sécuritaires. Cependant, comme le rappelle un conseiller de la démocrate Linda Sánchez, députée fédérale de Californie élue à la Chambre des représentants, le passage de la loi d'immigration au Sénat était devenu une impossibilité dès le début 2007 : « *la législation a été progressivement vidée de sens par des amendements favorisant le volet sécuritaire sans contrepartie ni compromis possible* »<sup>20</sup>. Les principaux facteurs qui expliquent cet échec, en dépit des mobilisations massives des Latinos en 2006 et de la mobilisation du gouvernement mexicain, sont, selon une conseillère politique du sénateur démocrate Ken Salazar (Colorado), « *l'impossible compromis entre Démocrates et Républicains, ces derniers poussés par des groupes d'intérêts anti-immigration très puissants et agressifs, alimentant les stéréotypes sur l'immigration mexicaine et jouant de la peur du terrorisme* »<sup>21</sup>.

C'est dans ce contexte que le président Felipe Calderón prend ses fonctions le 1<sup>er</sup> décembre 2006, après de nombreux mois de contestation des résultats des élections par le Parti de la révolution démocratique (PRD). F. Calderón a critiqué fortement les conséquences du Secure Fence Act, cela, devant George W. Bush lors de sa visite au Yucatan, soutenu dans sa position par 27 autres pays latino-américains à l'Organisation des Etats américains (OEA). Il a aussi indiqué que la création d'emploi et l'investissement au Mexique constituaient des facteurs cruciaux pour contrôler le volume de l'immigration. Lors

<sup>17</sup> « La CLF apoya legislación de inmigración justa e integral que balance las preocupaciones de seguridad fronteriza con el reconocimiento de las demandas laborales de los EE.UU. Esta reforma debe de incluir un programa de trabajadores huéspedes y un camino a la legalización », *Declaración 2006-01*, Conferencia legislativa fronteriza, Reforma Migratoria, 13 mai 2006.

<sup>18</sup> Pour une analyse des différentes propositions, cf. Emmanuelle LE TEXIER, « Hispanic is panic ? La Californie et les Latinos », *Politique américaine*, n° 9, 2008, pp. 81-102.

<sup>19</sup> Entretien anonyme, Washington DC, 16 sept. 2008.

<sup>20</sup> Entretien anonyme, Washington DC, 23 sept. 2008.

<sup>21</sup> Entretien anonyme, Washington DC, 22 sept. 2008.

de la visite de Bush à Mexico en mars 2007, le Président mexicain avait déjà rappelé que l'immigration faisait partie de la relation bilatérale, au même titre que le commerce et le développement économique : « *nous avons parlé de la nécessité d'aborder le phénomène de l'immigration comme un facteur de prospérité pour les deux nations, mais une immigration ordonnée. Nous avons pris acte de l'effort du président Bush et de son administration pour promouvoir au Congrès une réforme globale de l'immigration qui prenne en compte les droits des migrants et des travailleurs et qui autoriserait des programmes organisés et légaux d'emplois temporaires, ainsi que la réunification familiale* »<sup>22</sup>.

En parallèle, F. Calderón a rendu visite à des gouverneurs d'Etats frontaliers aux Etats-Unis et à des maires de ville, particulièrement à Antonio Villaraigosa le maire d'origine mexicaine de Los Angeles, ainsi qu'aux leaders syndicaux et aux représentants des entrepreneurs, pour promouvoir une réforme de la législation sur l'immigration. V. Fox avait fait de même avec ses homologues. Tout comme la résolution de la conférence parlementaire frontalière, ces démarches constituent une forme de « défédéralisation » de la politique d'immigration, voire de la politique étrangère des Etats-Unis. En démultipliant les interlocuteurs et en jouant des différents niveaux de pouvoir existant dans la structure fédérale américaine, les partisans d'une réforme libérale de la politique d'immigration placent l'Etat fédéral en position de concurrence sur cet enjeu.

#### LA « DÉFÉDÉRALISATION » DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE

Au-delà du repositionnement du Mexique sur la scène internationale, par la diversification des partenariats, il faut également noter que l'enjeu migratoire a eu des répercussions sur la politique fédérale des Etats-Unis en matière d'immigration. En effet, on assiste à une forme de « de-fédéralisation » de la politique d'immigration, liée tant à l'intérêt croissant porté par le Mexique envers ses citoyens établis aux Etats-Unis qu'au pragmatisme des différents Etats du pays d'accueil.

Le Mexique a mis en place une politique proactive envers sa « diaspora », en particulier des 1988, lorsque le président C. Salinas créait le Programme pour les Communautés mexicaines de l'extérieur (PCME), qui marque une véritable rupture de la politique étrangère mexicaine. A partir de 1991, les migrants vont bénéficier d'une série de programmes d'aide dans le cadre du PRONASOLI, Programme national de solidarité internationale. Avec E. Zedillo est lancé le Programme de développement national, qui stipule que « *la nation mexicaine s'étend au-delà du territoire délimité par ses frontières* ». Enfin, en 2000, la constitution de l'Institut des Mexicains de l'extérieur (IME) par V. Fox marque une institutionnalisation de ces relations : au service d'un gouvernement en quête d'une régularisation des sans-papiers aux Etats-Unis et de nouveaux accords migratoires, l'IME incarne l'édification d'un Etat-nation transterritorial. Ce processus marque aussi de nouvelles normes et pratiques de référence dans la politique migratoire. Ainsi, les ministres mexicains des Affaires étrangères J. Castañeda et L. E. Derbez, après avoir essuyé plusieurs échecs dans les négociations d'une loi de régularisation des sans-papiers et d'un accord-cadre sur l'immigration, ont entrepris de négocier directement avec les gouverneurs des Etats frontaliers (le Texas, le Nouveau Mexique et la Californie), auxquels, en outre, le président V. Fox leur a rendu une visite officielle en novembre 2003, puis tous les deux ans, entérinant une forme de régionalisation

---

22 Joint Press Statement, George W. Bush/Felipe Calderón, 14 mars 2007, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/03/20070314-2.html>

de la politique étrangère. Côté américain, ce n'est donc pas un hasard si les introducteurs d'une proposition de réforme Land Border Security and Immigration Improvement Act étaient entre autres des sénateurs et députés d'Arizona et du Nouveau Mexique.

C'est que, aux Etats-Unis, depuis 2005 environ, plusieurs Etats et comtés ont pallié l'impasse fédérale en passant des législations de mise en œuvre des lois fédérales ou des législations qui les sur-interprètent. Le système principal par lequel se révèle ce « *quasi-transfert de pouvoir* » est celui de l'activation du Employment Eligibility Verification and Antidiscrimination Protections. Cette mesure, prise dans le cadre de l'IRCA de 1986, rend illégal l'emploi de sans-papiers et impose aux employeurs de remplir le formulaire I-9 préalablement à l'emploi. Toutefois, afin d'éviter les discriminations, le nombre de documents exigés est limité. Suivi par le programme Basic Pilot (IIRIRA de 1996), le gouvernement a incité à intégrer les données dans des bases de données électroniques, sur une base volontaire. Rebaptisé en 2007 E-Verify/Basic Pilot, le système connaît des applications variées et prend fin le 30 novembre 2008<sup>23</sup>.

Une vingtaine d'Etats ont tenté de rendre le système obligatoire pour tout ou partie des employeurs depuis 2007. Toutefois, seuls dix Etats (Arizona, Oklahoma, Colorado, Géorgie, Rhode Island, Utah, Caroline du Nord, Minnesota, Idaho et Mississippi) ont réussi à voter ces lois. Ils ont modifié leur législation de façon différente, en appliquant le E-Verify soit uniquement aux agences publiques, soit également aux sous-traitants et entreprises. D'autres ont créé des conditions qui rendent impossible l'emploi de sans-papiers sans passer par le système Basic Pilot, tels l'Arkansas (HB 1 024), la Louisiane (SB 7 53) ou la Virginie de l'Ouest (SB 70), qui interdisent « *les agences étatiques à initier ou renouveler un contrat public à un mandataire qui sait qu'il emploie ou que ses sous-traitants emploient de personnes en situation irrégulière* ». Seul l'Etat de l'Illinois, dirigé par le gouverneur Rod Blagojevich, a voté, en août 2007, les lois HB 1 743 et HB 1 744 pour renforcer la protection et les mesures antidiscriminatoires et ne pas rendre obligatoire la saisie des informations jusqu'à ce que la fiabilité du système soit démontrée. Le 24 septembre 2007, le gouvernement fédéral a entamé un procès afin de dénoncer ces mesures.

Certaines villes et certains comtés ont également statué sur des législations allant au-delà des mesures prônées par le fédéral, dans des villes aussi variées que Hazleton (Pennsylvanie), qui a lancé le mouvement en 2006, Mission Viejo (Californie), Riverside (New Jersey), Valley Park (Missouri) et des centaines d'autres. L'ensemble de ces mesures fait l'objet de procès de la part des syndicats et des groupes de défense des droits civiques. Parmi les mesures prises par des villes ou des comtés à l'encontre des sans-papiers, on trouve l'interdiction de l'accès au permis de conduire, de la location d'appartements appartenant à la ville et des marchés publics aux entreprises employant des sans-papiers l'instauration de l'anglais comme langue officielle, des contrôles par la police locale – autorisés partiellement, avec des limites depuis les attentats du 11 septembre, mais renforcés par le Clear Law Enforcement for Criminal Alien Removal Act ou Clear Act de 2003 et ses dispositions subséquentes<sup>24</sup>. Ainsi, les lois passées par les Etats en matière d'immigration ont augmenté de façon considérable<sup>25</sup> : en 2005, 300 lois ont été introduites et 38 ratifiées ; en 2006, 570 lois introduites et 84 ratifiées ; en 2007, 1 562 lois introduites et 240 ratifiées. Depuis le début 2008, 1 404 ont été proposées et 182 ratifiées.

23 Voir U.S. Citizenship and Immigration Services, [www.uscis.gov/e-verify](http://www.uscis.gov/e-verify)

24 To provide for enhanced Federal, State, and local enforcement of the immigration laws of the United States.

25 National Conference of State Legislatures: State Laws Related to Immigrants and Immigration, June 2008. <http://www.ncsl.org/programs/immig/immigreportjuly2008.htm>

Face à cette défédéralisation de la politique migratoire des Etats-Unis et à l'échec de la réforme, la relation bilatérale s'est réorientée vers un partenariat sur les trois autres thèmes : sécurité, trafic de drogue et commerce.

## FUTUR DE LA RELATION DANS L'APRÈS-BUSH

F. Calderón a tenté de gagner en indépendance en restaurant les liens en septembre 2007 avec le Venezuela et avec Cuba, après des relations tendues sous l'administration Fox. Il a poursuivi également la diversification des partenariats économiques, en se tournant à la fois vers un renforcement des accords latino-américains (Groupe G3 : Colombie, Venezuela, Mexico), le Plan Puebla-Panama pour promouvoir les liens avec l'Amérique centrale, en renforçant l'accord de libre-échange avec l'Union européenne ou encore le Japon. Le Mexique a toujours joué un rôle de *leadership* en Amérique latine, au sein de l'OECA en particulier, où il a défendu les principes d'autodétermination. Enfin, le Mexique a soutenu le désarmement progressif en Iraq au Conseil des Nations Unies. Toutefois, les liens de dépendance restent étroits. G. W. Bush, F. Calderón et le premier ministre canadien Stephen Harper ont ainsi relancé, en avril 2008, le Security and Prosperity Partnership for North America (SPP).

La nouvelle ministre des Affaires étrangères mexicaine, Patricia Espinosa Cantellano, a adopté la même orientation que son prédécesseur, privilégiant les relations latino-américaines après l'échec de la dernière possibilité d'un vote au Congrès sur une réforme migratoire fin 2007. Symbole de cette mise à l'écart de l'immigration, la visite de Condoleeza Rice, du 22 et 23 octobre 2008 à Puerto Vallarta au Mexique, s'est concentrée sur les questions de la coopération en matière criminelle et de lutte contre les trafics de drogue – Initiative de Mérida<sup>26</sup>, au budget de 400 millions de dollars, votée en juin 2008 mais dont les fonds restent bloqués – et sur l'amélioration des relations commerciales dans le cadre de l'ALENA et du SPP. Dernière visite officielle de l'administration Bush, Condoleeza Rice confirme la relation bilatérale forte entre les deux pays, une semaine après l'octroi au Mexique d'un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour 2009 et 2010.

Le débat sur l'immigration sera sans aucun doute une des priorités de la nouvelle administration américaine. Tant pour McCain, co-auteur de la loi avec E. Kennedy, que pour Obama, qui avait soutenu la première mouture de la réforme, la prise en compte de la demande des employeurs, des travailleurs et de l'électorat hispanique qui aura représenté près de 10 % de l'électorat total aux présidentielles 2008 est incontournable. La réforme de l'immigration n'a pas fait l'objet de multiples débats pendant la campagne<sup>27</sup>, suite à un accord tacite entre les deux candidats qui avaient plus à y perdre qu'à y gagner. Après son élection le 5 novembre 2008, B. Obama a clairement affiché sa volonté de remettre au goût du jour la question migratoire, 67 % des Latinos ayant soutenu sa candidature, la pression est de taille.

Le jour suivant l'élection du nouveau Président américain, une plateforme d'associations de défense des droits des sans-papiers et immigrés, la Coalition pour les droits humains du migrant, dirigé par Angélica Salas, a annoncé l'organisation d'une manifestation à Washington DC, au lendemain de l'investiture d'Obama, le 21 janvier 2009. En réponse, le

<sup>26</sup> *Joint Statement on the Mérida Initiative : a New Paradigm for Security Cooperation*, 22 oct. 2007, disponible sur le site Internet [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93817.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93817.htm).

<sup>27</sup> Entretien avec Roger Hickey, co-directeur de la Campaign for America's future, Washington DC, 22 sept. 2008.

22 novembre, Barack Obama a nommé Tino Cuellar, professeur de Droit à l'Université de Stanford, comme président du groupe de travail de transition sur l'immigration. Né dans la ville frontière de Calexico, T. Cuellar a été conseiller spécial de Bill Clinton au département du Trésor. Il co-dirige ce groupe avec Alexander Aleinikoff, professeur de Droit de renom à Georgetown, bras droit de Bill Clinton au Service d'immigration et de naturalisation. Cette double nomination a reçu le soutien du Mexican American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF), l'un des plus importants groupes d'intérêts sur cet enjeu. Il semble donc que le nouveau Président veuille classer dans ses dix principales priorités, la réforme de l'immigration. Reste à voir comment évoluera la relation bilatérale dans ce nouveau contexte.