

La politique américaine d'immigration

La fabrique d'une crise



Matthieu TARDIS

Mars 2020

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Cette note est publiée dans le cadre de l'Observatoire de l'immigration et de l'asile du Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0125-3

© Tous droits réservés, Ifri, 2020

Couverture : © Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Matthieu Tardis, « La politique américaine d'immigration : la fabrique d'une crise », *Notes de l'Ifri*, Ifri, mars 2020.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

L'Observatoire de l'immigration et de l'asile

Le Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri a créé l'Observatoire de l'immigration et de l'asile en août 2018. Ce programme, conçu pour une durée de trois ans, offre un espace de débat et de réflexion aux divers acteurs de l'asile et de l'immigration en France et en Europe. En analysant les diverses actions des acteurs publics et privés et des organisations de la société civile, l'Observatoire a pour but de renforcer la coordination et la complémentarité des actions répondant aux besoins des réfugiés et des migrants, de promouvoir des solutions innovantes et d'être un espace de production et de diffusion de la recherche sur l'immigration et l'asile. Pour plus d'information : www.ifri.org.



Auteur

Matthieu Tardis est chercheur au Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri. Diplômé de l'Institut des hautes études européennes de Strasbourg, il a travaillé dans une organisation française d'aide aux réfugiés avant de rejoindre l'Ifri en 2015. Ses recherches portent sur les politiques européennes d'asile et d'immigration. Il a notamment publié sur le droit d'asile en Europe et sur les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les questions migratoires.

Depuis septembre 2018, il coordonne l'Observatoire de l'immigration et de l'asile au sein de l'Ifri qui vise à proposer un lieu d'échange et d'expertise aux acteurs français de l'immigration.

Résumé

L'élection de Donald Trump à la Maison Blanche est apparue comme le point de départ d'un changement profond de la politique migratoire des États-Unis. Il est revenu sur le consensus bipartisan qui reconnaissait « l'apport positif » de l'immigration pour le pays. Il s'en est suivi une multiplication de mesures qui ont concerné tous les aspects de l'immigration. Mais la plus emblématique des ambitions de D. Trump demeure la construction du mur entre les États-Unis et le Mexique, qui a provoqué le plus long arrêt des activités gouvernementales (*shutdown*) de l'histoire américaine.

Cependant, si Donald Trump a fait de la question migratoire un marqueur central de son projet politique, les débats sur l'immigration occupent de façon continue la vie politique américaine depuis plusieurs décennies. Deux thématiques dominent ces débats depuis les années 1980. La première concerne le renforcement des contrôles, principalement à la frontière avec le Mexique. La seconde a trait à la régularisation des étrangers en situation irrégulière sur le territoire des États-Unis. Depuis la loi IRCA (*Immigration Reform and Control Act*) adoptée en 1986 pendant la présidence de Ronald Reagan, les présidents successifs ont échoué à trouver un compromis avec le Congrès sur une réforme globale du système américain d'immigration. Le curseur a alors eu tendance à être placé sur les aspects les plus coercitifs de la politique migratoire, sans que Barack Obama n'ait réussi à la rééquilibrer avec un programme de régularisation. Davantage qu'une rupture, la politique de Donald Trump est en même temps l'héritière et le symptôme des blocages institutionnels résultant de la polarisation de la vie politique américaine.

Pourtant, la situation migratoire entre les États-Unis et le Mexique est loin d'être exceptionnelle d'un point de vue quantitatif. Elle se situe bien en deçà de ce que les États-Unis ont connu au tournant des années 2000. En revanche, les profils des personnes migrantes qui se présentent à la frontière ont fortement évolué. Depuis le début des années 2010, les hommes seuls mexicains qui franchissaient la frontière pour des raisons professionnelles ont laissé la place aux familles et mineurs non accompagnés du Salvador, du Honduras et du Guatemala qui viennent chercher refuge aux États-Unis. Or, le système américain d'asile a été délaissé au profit du renforcement des contrôles frontaliers

et n'est pas en mesure de répondre efficacement et dignement à la situation de ces personnes.

En dépit de cette situation, l'administration fédérale s'est lancée dans une course effrénée visant à empêcher les migrants de franchir la frontière sud-ouest. S'il n'a pu commencer la construction du mur à ce jour, Donald Trump a mis en place un arsenal juridique et opérationnel permettant de repousser les migrants toujours plus loin du territoire américain. Le droit d'asile a été progressivement démantelé en limitant le nombre d'entrées aux points de passage frontaliers et en mettant en place une politique d'externalisation de la gestion des flux migratoires. La puissance américaine lui a permis d'imposer au Mexique et aux pays dits du « Triangle nord » des accords leur imposant la prise en charge de ces demandeurs d'asile, au prix d'une crise humanitaire qui ne cesse de s'aggraver.

Cette politique a pu se dérouler sans rencontrer d'obstacles au niveau du Congrès soulignant à nouveau les failles du système politique américain. Pourtant, l'administration doit faire face à d'autres contre-pouvoirs au niveau des juges, des villes et de la société civile pour lesquels la question migratoire est devenue le symbole de l'opposition, voire de la résistance, à Donald Trump.

Sommaire

INTRODUCTION	7
UN SYSTÈME AMÉRICAIN INADAPTÉ AUX NOUVEAUX ENJEUX MIGRATOIRES	10
Le moteur grippé de la politique migratoire des États-Unis.....	10
La frontière avec le Mexique et les défaillances du système d'immigration et d'asile	15
AU-DELÀ DU MUR : UNE FRONTIÈRE DE PLUS EN PLUS INFRANCHISSABLE	21
De la dissuasion à l'ineffectivité du droit d'asile à la frontière	21
L'externalisation de la frontière des États-Unis	24
L'émergence de contre-pouvoirs : les juges et les villes.....	27
CONCLUSION	31

Introduction

En janvier 2019, les États-Unis ont connu le plus long arrêt (*shutdown*) des activités gouvernementales de leur histoire. Certes, le pays est coutumier de ces *shutdowns* liés à un blocage entre l'exécutif et le Congrès. En l'occurrence, il s'agissait du 26^e *shutdown* depuis 1976. Mais celui-ci avait quelque chose de remarquable. Il battait d'abord tous les records de durée en se prolongeant pendant un mois et trois jours. Ensuite, que ce blocage porte pour la première fois sur des questions migratoires est loin d'être anodin. Depuis l'élection de Donald Trump en 2016, l'immigration n'a semble-t-il jamais autant divisé Démocrates et Républicains et polarisé la société américaine.

Vu d'Europe, l'élection de Donald Trump est apparue comme le point de départ d'un changement profond de la tradition politique américaine à l'égard de l'immigration. Les États-Unis se sont en effet construits comme une nation d'immigrants et leur histoire est aussi une histoire d'immigration. Cette caractéristique est d'autant plus frappante lorsqu'on la compare à l'histoire des pays européens où, en dépit d'une histoire migratoire parfois longue, l'immigration n'est jamais devenue un élément constitutif de la société et de l'identité des Européens. Il peut donc paraître surprenant pour des observateurs européens qu'une vision « identitaire » de l'immigration, résumée par exemple par le slogan « *America first* », ait pu contribuer à la victoire de D. Trump. Comment l'expliquer ?

Plusieurs éléments s'imposent. Après son élection, D. Trump est revenu sur le consensus bipartisan qui reconnaissait depuis plusieurs décennies « l'apport positif » de l'immigration régulière pour le pays. On trouve une illustration de cette évolution dans la reformulation des missions de l'*U. S. Citizenship and Immigration Service* (l'USCIS, l'administration fédérale en charge du contrôle de l'immigration) où l'expression de « nation d'immigrants » pour décrire les États-Unis a été supprimée et où l'objectif de protéger les citoyens américains a été ajouté. Mais le président Trump ne s'en est pas tenu à des déclarations de principe. La multiplication des mesures sur l'immigration depuis son

investiture est sans équivalent. Aucun aspect n'y échappe¹, de l'immigration légale, y compris des travailleurs hautement qualifiés et des membres de la famille de citoyens américains, jusqu'au programme de réinstallation des réfugiés².

Bien sûr, la plus emblématique des ambitions de D. Trump dans le domaine migratoire demeure la construction du mur entre les États-Unis et le Mexique. Ce « mur impénétrable » a profondément cristallisé les tensions américaines sur la question migratoire. Il a permis d'imposer dans le débat un lien entre les termes de « crise » et de « migration », à l'image de ce que les Européens ont connu depuis 2015 avec les conséquences que l'on sait sur la solidarité entre États membres³. Comme en Europe, cette « crise migratoire » américaine a été présentée comme la conséquence d'arrivées incontrôlées aux frontières, en l'occurrence à la frontière sud-ouest des États-Unis. D'où l'idée d'une relation de cause à conséquence entre « crise migratoire », crise politique et le *shutdown* record de janvier 2019.

Cela suffirait à expliquer à la fois l'évolution de la politique migratoire (au sens d'action publique ou *policy*) et les débats qui l'ont entourée (ou *politics*). Si cette relation entre *policy* et *politics* sur la question migratoire est centrale dans l'évolution que l'on vient de décrire, il faut pourtant élargir la focale pour en saisir précisément les facteurs qui ont abouti à la situation actuelle. Ce faisant, l'élection présidentielle de 2016 n'apparaît plus comme un point de départ mais elle s'inscrit dans une séquence qui démarre bien plus tôt, vers le milieu des années 1980. Autrement dit, la « crise migratoire » et ses manifestations politiques sont davantage le résultat d'une lente dégradation des mécanismes institutionnels de prise de décision que d'une évolution de la situation migratoire à la frontière. La politique migratoire de D. Trump n'est donc

1. Pour une description exhaustive des mesures migratoires adoptées depuis l'élection de D. Trump, voir S. Pierce, « Immigration-Related Policy Changes in the First Two Years of the Trump Administration », Migration Policy Institute, mai 2019, disponible sur : www.migrationpolicy.org.

2. La réinstallation est un programme permettant de transférer légalement des réfugiés d'un premier pays d'asile vers un nouveau pays d'asile où ils bénéficieront d'une protection et d'un permis de séjour. Le programme américain de réinstallation est passé de 85 000 réfugiés lors de la dernière année du mandat de Barack Obama à 30 000 pour l'année fiscale 2019 en privilégiant les réfugiés chrétiens au détriment des musulmans. Les États-Unis prévoient d'accueillir 18 000 réfugiés pour l'année fiscale 2020, soit un objectif inférieur à la période qui a suivi le 11 septembre 2001. Voir M. Greenberg, J. Gelatt et A. Holovnia, « As the United States Resettles Fewer Refugees, Some Countries and Religions Face Bigger Hits than Others », Migration Policy Institute, septembre 2019, disponible sur : www.migrationpolicy.org.

3. Voir M. Tardis, « Le droit d'asile : histoire d'un échec européen », *Études de l'Ifri*, Ifri, 2015, disponible sur : www.ifri.org, et M. Tardis, « La politique européenne d'immigration », in T. de Montbrial et D. David (dir.), *RAMSES 2019. Un monde sans boussole ?*, Paris, Ifri/Dunod, 2019.

pas une rupture mais elle s'inscrit dans une continuité de trois décennies de la politique américaine sur le sujet. De Ronald Reagan à Barack Obama, les présidents américains ont tenté (le plus souvent sans y parvenir) de trouver le consensus bipartisan nécessaire pour faire évoluer le système américain d'asile et d'immigration. Ces blocages institutionnels n'ont cessé de s'intensifier avec la polarisation croissante de la vie politique américaine. La politique de Donald Trump est donc en même temps l'héritière et le symptôme de ces blocages structurels. Elle se caractérise aussi par ses excès qui exacerbent les défaillances du système migratoire américain et en intensifient les effets sur les populations migrantes.

En cela, Donald Trump a particulièrement accéléré des phénomènes à l'œuvre depuis des années, notamment l'impact des contrôles frontaliers sur les pays d'Amérique centrale mais aussi le glissement du débat migratoire sur le terrain judiciaire et sur le terrain local, à défaut d'un consensus au niveau fédéral. Pour expliquer cette situation, nous allons nous concentrer sur les enjeux de la frontière sud-ouest des États-Unis avec le Mexique, et montrer dans quelle mesure les mécanismes et les défaillances du processus de décision politique ont abouti à la création d'une crise humanitaire à la frontière avec le Mexique. Pour le dire autrement, nous allons voir que la crise politique a précédé et aggravé la « crise migratoire ».

Nous allons procéder en deux temps. Nous allons d'abord revenir sur les débats et les paradigmes des politiques d'immigration depuis les années 1980 et nous verrons les freins qui en ont résulté pour faire évoluer le système américain. Il est par exemple frappant de voir combien le système d'asile n'est pas adapté aux défis des années 2010. Dans une seconde partie, nous décrirons l'évolution de la politique conduite par l'administration Trump depuis 2018. Nous verrons qu'à défaut de réussir à construire un mur physique à la frontière, tout un arsenal juridique et opérationnel permet aujourd'hui aux États-Unis de repousser les migrants toujours plus loin de leur territoire.

Un système américain inadapté aux nouveaux enjeux migratoires

Si Donald Trump a fait de la question migratoire un marqueur principal de son projet politique, les débats sur l'immigration occupent de façon tout à fait continue la vie politique américaine depuis plusieurs décennies. La tension entre la reconnaissance des droits des migrants et la maîtrise des flux organise, comme dans la plupart des pays occidentaux, l'essentiel des politiques d'immigration. Comme ailleurs, le curseur a eu tendance à être placé sur les aspects les plus coercitifs de la politique migratoire américaine, particulièrement dans un contexte de préoccupations sécuritaires croissantes. On sait que, dans le contexte européen, la priorité accordée au contrôle plutôt qu'à la reconnaissance des droits des migrants s'ancre dans l'impossible consensus entre États membres de l'UE autour d'une réforme globale répondant à la situation de millions d'étrangers en situation irrégulière. D'une certaine façon, ce constat s'applique aussi à la politique migratoire états-unienne. En 2017, Donald Trump hérite donc d'une situation de trente années de blocage politique qu'il va exacerber.

Le moteur grippé de la politique migratoire des États-Unis

Deux thématiques dominent les débats américains sur l'immigration depuis les années 1980. La première concerne le renforcement des contrôles, principalement à la frontière avec le Mexique. La seconde a trait à la situation des étrangers en situation irrégulière sur le territoire des États-Unis. Depuis R. Reagan, l'exécutif a régulièrement échoué à trouver un compromis sur une réforme globale du système d'immigration américain. À ce jour, D. Trump n'a pas eu davantage de succès, même si, tout comme ses prédécesseurs, il utilise la régularisation comme un levier pour faire adhérer l'opposition au renforcement des mesures de contrôle et de réduction des flux migratoires.

Le tournant de 1986

1986 est une date importante car c'est l'année où est votée l'IRCA, la loi sur la réforme et le contrôle de l'immigration (*Immigration Reform and Control Act*), c'est-à-dire le dernier programme de régularisation des étrangers en situation irrégulière – ce qu'aux États-Unis, on appelle habituellement la « légalisation » ou « l'amnistie ». Cette loi a permis à près de trois millions de personnes d'obtenir un titre de séjour. Au départ, la réforme n'avait pas pour seule ambition de répondre à la situation des étrangers en situation irrégulière. Elle visait d'abord à renforcer les contrôles aux frontières et à créer de nouvelles sanctions pour les employeurs embauchant des étrangers en situation irrégulière⁴. L'IRCA a été le fruit d'un compromis à l'issue de cinq années de bataille législative jusqu'à ce qu'elle soit finalement signée par le président Reagan le 6 novembre 1986.

En alliant des mesures de régularisation à des objectifs de contrôle migratoire, l'IRCA a fait des premières une monnaie d'échange pour faire accepter les seconds, et vice versa, permettant ainsi d'établir un compromis bipartisan sur le sujet. C'est sur ce paradigme que repose depuis lors le débat sur la politique migratoire aux États-Unis. C'est également ce paradigme qui explique, au moins en partie, l'incapacité à faire évoluer substantiellement la politique migratoire dans le contexte d'une vie politique de plus en plus polarisée, en ne laissant qu'une faible marge de manœuvre pour une refonte importante de l'approche de la question migratoire.

Or, très rapidement, le centre de gravité des politiques migratoires s'est déplacé vers le renforcement des contrôles migratoires, la question des droits des migrants ne devenant que secondaire. Suite à IRCA, l'inefficacité des sanctions contre les employeurs ainsi que l'augmentation du nombre d'étrangers en situation irrégulière au cours des années 1990 a eu un impact négatif dans l'opinion publique. En effet, le législateur n'avait pas anticipé la forte demande pour de la main-d'œuvre peu qualifiée et bon marché de l'économie américaine. Cela a eu pour conséquence d'attirer des travailleurs étrangers sans la possibilité de régulariser leur situation administrative au fil de l'eau⁵.

4. M. Chishti, D. Meissner, et C. Bergeron, « At Its 25th Anniversary, IRCA's Legacy Lives On », Migration Policy Institute, novembre 2011, disponible sur : www.migrationpolicy.org.

5. T. Huddelston, « Paving the Way for Integration: The Pathways to Citizenship in France and the United States », Migrant Integration Policy Index, France Terre d'Asile-Immigration Policy Center-Migration Policy Group, février 2011, disponible sur : www.france-terre-asile.org.

Un sentiment anti-immigration a commencé à émerger au niveau des États, particulièrement en Californie où il est devenu un argument électoral, avant d'atteindre rapidement le niveau fédéral. Deux lois très restrictives ont ainsi été adoptées en 1996 sous la présidence de B. Clinton. L'une a fait évoluer le système de protection sociale en supprimant pratiquement toute aide sociale aux étrangers en situation irrégulière tout en réduisant fortement les droits sociaux des titulaires d'un titre de séjour (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*). L'autre a établi des mesures pour régler de manière accélérée les procédures de refus d'entrer et d'éloignement du territoire américain (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*⁶).

Au cours des premiers mois de sa présidence, G. W. Bush a quant à lui tenté de lancer une nouvelle phase de régularisation, répondant aux demandes des milieux économiques et du secteur agricole mais également des défenseurs des migrants et de son homologue mexicain. Le 11 septembre 2001 a eu un impact sur la politique migratoire, en ouvrant la voie à des mesures visant les populations musulmanes et au renforcement drastique des contrôles migratoires par une réorganisation de l'appareil coercitif américain⁷. Ce tournant sécuritaire a fait l'objet d'une mobilisation importante de la part d'une partie de la population immigrante, principalement originaire d'Amérique latine. De février à mai 2006, des manifestations sans précédent ont réuni entre 3,7 et 5 millions de personnes dans plus de 160 villes contre un projet de loi sur la protection des frontières, la lutte contre le terrorisme et l'immigration irrégulière⁸. Ces manifestations restent, à ce jour, un des plus importants mouvements populaires de l'histoire américaine. Le projet de loi contesté fut retiré, laissant place à un *statu quo*, aucune législation n'étant plus soumise par la suite au Congrès américain. Pour autant, ce *statu quo* au niveau fédéral contraste avec une intense activité législative dans plusieurs États⁹. Les manifestations avaient montré que l'immigration ne concernait plus simplement les quelques grandes villes cosmopolites des États-Unis. Or, ces législations locales se

6. W. A. Ewing, « Opportunity and Exclusion: A Brief History of U.S. Immigration Policy », Immigration Policy Center, janvier 2012, disponible sur : www.americanimmigrationcouncil.org.

7. Le Congrès a créé le Département de la sécurité intérieure (*Department of Home Security – DHS*) en 2003 au sein duquel se trouvent les agences en charge du contrôle de l'immigration : le service des douanes et de la protection des frontières (*Customs and Border Protection – CBP*) et l'agence de police douanière et de contrôle de l'immigration (*Immigration and Customs Enforcement – ICE*). Ces deux agences ont connu une forte augmentation de leur nombre d'agents au cours de la présidence de George W. Bush.

8. I. Bloemraad, K. Voss et T. Lee, « The Protests of 2006: What Were They, How Do We Understand Them, Where Do We Go ? », in K. Voss et I. Bloemraad (dir.), *Rallying for Immigrant Rights: The Fight for Inclusion in 21st Century America*, Berkeley, University of California Press, 2011.

9. 1 059 propositions législatives ont été déposées dans les parlements des États en 2017. *Ibid.*

sont caractérisées par une approche très restrictive de l'immigration et des droits des immigrés. D'où une division profonde de la société américaine sur la question migratoire, au moment où se constituait aussi un large mouvement de défense des droits des migrants.

La présidence Obama et l'immigration

En 2010, les États-Unis comptaient 11,2 millions de personnes en situation irrégulière, soit près de 30 % de la population immigrée du pays. Au mieux, des dispositifs visant des groupes limités provenant de pays spécifiques ont permis à certains immigrés d'être tolérés sur le territoire ou d'être provisoirement protégés contre des mesures d'éloignement, grâce notamment à une loi de 1990 créant le statut de protection temporaire (*Temporary Protected Status – TPS*¹⁰).

Les propositions de lois pour réformer la politique migratoire des États-Unis n'ont pourtant pas manqué depuis le début des années 2000. En matière de régularisation, ces propositions se sont intéressées à la situation des jeunes sans titre de séjour et arrivés mineurs aux États-Unis – les DREAMers¹¹. Une première proposition a d'abord échoué en 2001. Des versions modifiées ont suivi en 2006 et 2007 puis, sous la présidence de B. Obama, en 2010. Aucune n'a réussi à être votée par les deux chambres¹². Ces échecs ont poussé en 2012 le président Obama à utiliser ses pouvoirs exécutifs pour mettre en place une protection contre l'éloignement et une autorisation de travail à des jeunes en situation irrégulière. Ce programme intitulé DACA (*Deferred Action for Childhood Arrivals*) bénéficie aujourd'hui à environ 790 000 personnes. Il ne permet toutefois pas l'accès à un droit au séjour permanent ou à la citoyenneté américaine. Il crée donc un statut soumis au seul pouvoir discrétionnaire de l'exécutif américain. Plus tard, en 2014, la tentative de B. Obama d'étendre cette protection aux parents d'enfants titulaires d'un droit au séjour permanent fut annulée par des cours fédérales puis par la Cour suprême saisies par 26 États républicains.

10. Ce statut est accordé pour une période de six à dix-huit mois renouvelables par le ministre de la Justice pour des raisons humanitaires liées à des guerres ou à des catastrophes naturelles. S'il n'ouvre pas un accès à un droit au séjour permanent ou à la nationalité américaine, ce statut peut être renouvelé pendant des décennies comme c'est le cas pour plus de 260 000 Salvadoriens protégés depuis le tremblement de terre de 2001. Voir M. Chishti, J. Bolter et S. Pierce, « Tens of Thousands in United States Face Uncertain Future, as Temporary Protected Status Deadlines Loom », Migration Policy Institute, décembre 2017, disponible sur : www.migrationpolicy.org.

11. Ce terme DREAMers provient de l'acronyme de cette proposition de loi : *Development, Relief and Education for Alien Minors Act*.

12. M. Chishti et J. Bolter, « Trump Administration Rescinds DACA, Fueling Renewed Push in Congress and the Courts to Protection DREAMers », Migration Policy Institute, septembre 2017, disponible sur : www.migrationpolicy.org.

Autrement dit, et malgré les garanties qu'il avait présentées en matière de contrôle de l'immigration – qui lui valurent d'ailleurs le surnom de « *deporter in chief* » de la part de défenseurs des droits des migrants¹³ – le président Obama n'aura pas réussi à réactiver le compromis bipartisan pour faire évoluer la politique migratoire états-unienne. Cet échec est donc celui de la méthode IRCA, faisant du renforcement des contrôles un argument pour faire adopter des mesures de régularisation. L'année 2014 a démontré les limites de cette approche. Non seulement l'extension du programme DACA a été annulée par la justice mais des mesures adoptées pour faire face à l'augmentation des arrivées de familles et de mineurs non accompagnés à la frontière avec le Mexique durant l'été 2014 ont également permis de mettre des familles en rétention, de limiter les possibilités de demander l'asile à la frontière et de diminuer le périmètre de la protection accordée aux mineurs non accompagnés¹⁴.

Or, ce sont ces mesures qui ont ouvert la voie à la politique mise en œuvre à la frontière américano-mexicaine par le président Trump, tandis que son administration s'attachait à minutieusement déconstruire l'héritage de Barack Obama. Ainsi, le ministre de la Justice a tenté de remettre en cause les statuts de protection temporaire de sept nationalités¹⁵ et, surtout, en septembre 2017, de revenir sur l'emblématique programme DACA¹⁶.

À défaut de pouvoir faire financer le mur par le Mexique, promesse du candidat Trump, le président a engagé un rapport de force, d'abord avec sa majorité républicaine puis, après les élections de mi-mandat de 2018, avec la majorité démocrate de la Chambre des représentants, afin d'obtenir le budget nécessaire à sa construction. Comme ses prédécesseurs à la Maison Blanche, D. Trump a mis sur la table des négociations des mesures de régularisation. En l'espèce, il a proposé de prolonger le statut des bénéficiaires du programme

13. A. Sakuma, « Obama Leaves Behind a Mixed Legacy on Immigration », *NBC News*, 15 janvier 2017, disponible sur : www.nbcnews.com. Trois millions de personnes ont été éloignées durant sa présidence, soit davantage que tous ses prédécesseurs à la Maison Blanche. Mais ce surnom n'est pas parfaitement mérité. En fait, l'administration Obama a concentré ses efforts d'éloignement sur les étrangers condamnés pénalement ou ceux qui sont entrés récemment sur le territoire américain. En revanche, le nombre de non admission à la frontière a drastiquement baissé entre 2009 et 2016. Au total, deux fois moins d'immigrants ont dû quitter le territoire américain sous la présidence Obama que sous les présidences Bush et Clinton. M. Chishti, S. Pierce, et J. Bolter, « The Obama Record on Deportations: Deporter in Chief or Not? », Migration Policy Institute, janvier 2017, disponible sur : www.migrationpolicy.org.

14. M. Zug, « The Mirage of Immigration Reform: The Devastating Consequences of Obama's Immigration Policy », *Kansas Law Review*, vol. 63, n° 4, 2015, p. 953, disponible sur : kuscholarworks.ku.edu.

15. R. Murray, « Temporary Protected Status for Salvadorans Extended, While Liberians Face Looming Deadline for Departure », American Immigration Council, octobre 2019, disponible sur : immigrationimpact.com.

16. Début 2020, ces mesures étaient toujours bloquées par des juges fédéraux et trois cas de DACA ont été déférés devant la Cour suprême. Voir J. Loweree, « The Supreme Court Heard a Major Case on DACA. Here's What You Need to Know », American Immigration Council, novembre 2019, disponible sur : immigrationimpact.com.

DACA en échange des 5,7 milliards de dollars nécessaires pour la construction du mur¹⁷. On sait que l'initiative a échoué. Après cet échec, le président a fini par déclarer le 15 février 2019 « l'urgence nationale » à la frontière, une tactique lui permettant d'utiliser pour le mur des fonds destinés au budget de la Défense. Ce faisant, par cette décision, le président des États-Unis a institutionnalisé une situation de crise à la frontière avec le Mexique qui, pourtant, ne connaissait pas une augmentation exceptionnelle des flux.

La frontière avec le Mexique et les défaillances du système d'immigration et d'asile

La situation migratoire à la frontière américano-mexicaine est au centre des *politics* sur l'immigration aux États-Unis. Là encore, il ne s'agit pas d'une situation nouvelle. La relation migratoire entre les États-Unis et le Mexique est ancienne et intense. Ce qui est remarquable, en revanche, c'est que la réalité des flux est aujourd'hui loin d'être exceptionnelle d'un point de vue quantitatif. Elle se situe bien en deçà de ce que les États-Unis ont connu au tournant des années 2000, sans que cela n'ait produit à l'époque de *shutdown* ou d'instauration d'un état d'urgence nationale. Derrière l'aspect le plus visible des débats des dernières années, il est en revanche une réalité qui est restée peu remarquée et qui concerne l'évolution des profils des personnes migrantes qui se présentent à la frontière. Construit pour contrer l'immigration irrégulière d'hommes mexicains, le système américain doit aujourd'hui faire face à l'affluence nouvelle de familles et de mineurs en quête d'asile. Ce décalage crée de nombreux dysfonctionnements.

L'évolution des migrations à la frontière avec le Mexique

Le traitement politique et médiatique des « caravanes de migrants » en route vers les États-Unis a fourni les images nécessaires pour appuyer un discours sur la « crise migratoire » et justifier la décision du président Trump de déclarer l'urgence à la frontière. Or, les chiffres racontent une histoire assez différente.

17. A. Karni et S.G. Stolberg, « Trump Offers Temporary Protections for “Dreamers” in Exchange for Wall Funding », *New York Times*, 19 janvier 2019, disponible sur : www.nytimes.com.

Un pic d'interpellations de 133 000 personnes à la frontière sud-ouest a été enregistré au cours du seul mois de mai 2019, soit un nombre que le pays n'avait pas connu depuis 2006¹⁸. Cependant, dès le mois suivant, ce chiffre a baissé de manière très importante pour atteindre, à la fin de l'année 2019, des niveaux comparables à ceux de 2018, soit autour de 35 000 interpellations par mois¹⁹, c'est-à-dire avant les mesures prises par l'administration Trump. Ce retour aux chiffres d'avant le début de 2019 montre combien le pic lui-même s'explique par l'intensité de la crise politique à Washington et par ses conséquences, c'est-à-dire par la crainte pour de nombreux migrants d'une fermeture totale et imminente de la frontière entre le Mexique et les États-Unis²⁰.

De plus, si le nombre d'interpellations à la frontière en 2019 a doublé par rapport à 2018, il reste deux fois moins important que le pic observé en 2000. Cette année-là, environ 1,6 million de migrants avaient été interpellés à la frontière américaine. Cette année 2000 clôt d'ailleurs une décennie au cours de laquelle le niveau d'interpellations n'était jamais descendu en dessous du million de personnes. Ce niveau a ensuite entamé une lente baisse pour se stabiliser à partir de 2010 autour de 400 000 personnes²¹. En 2017, l'année de l'arrivée au pouvoir de D. Trump, on enregistre donc un chiffre historiquement bas, avec 300 000 interpellations.

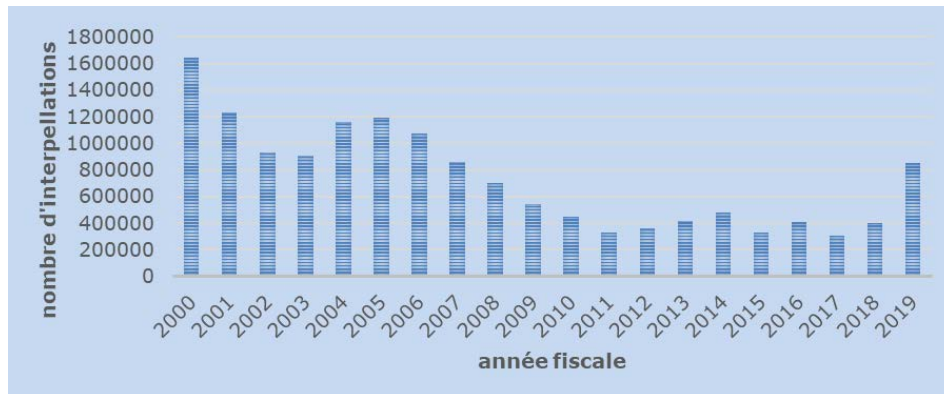
18. « Southwest Border Migration FY 2019 », U.S. Customs and Border Protection, disponible sur : www.cbp.gov.

19. « Southwest Border Migration FY 2020 », U.S. Customs and Border Protection, disponible sur : www.cbp.gov.

20. Une légère augmentation des interpellations à la frontière a été observée entre l'élection de Donald Trump et son investiture.

21. M. Chishti, S. Pierce, et J. Bolter, « The Obama Record on Deportations: Deporter in Chief or Not? », *op. cit.*

Interpellations à la frontière sud-ouest

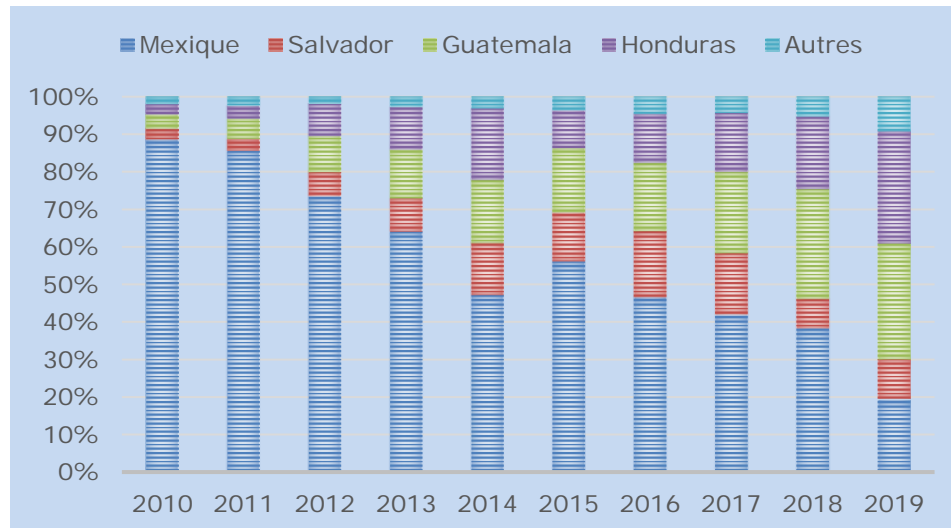


Source : U.S. Customs and Border Protection.

Comment comprendre cette évolution ? Elle s'explique par la transformation de la relation migratoire entre les États-Unis et le Mexique en une décennie. En 2008, les Mexicains représentaient 90 % des interpellations à la frontière, principalement des hommes seuls à la recherche d'un travail. Les arrivées irrégulières de Mexicains ont aujourd'hui baissé, notamment grâce à l'amélioration de la situation économique. Depuis 2013, d'ailleurs, l'Inde et la Chine ont dépassé le Mexique dans la liste des principaux pays d'origine des nouveaux immigrants aux États-Unis. Le nombre de Mexicains vivant sur le territoire américain a même légèrement baissé, passant de 11,7 millions en 2007 à 11,3 millions en 2017. Une part croissante d'entre eux est titulaire d'un titre de séjour ou a été naturalisée²². Parallèlement, les années 2010 ont connu un phénomène d'augmentation du nombre de ressortissants du Salvador, du Honduras et du Guatemala. Depuis 2014, ils sont même plus nombreux que les Mexicains à arriver à la frontière des États-Unis. Ils représentaient 70 % des interpellations en 2019.

22. A. Selee, S. E. Gioguli-Saucedo, A. G. Ruiz Soto (*et al.*), « Investing in the Neighborhood: Changing Mexico-U.S. Migration Patterns and Opportunities for Sustainable Cooperation », Migration Policy Institute-El Colegio de Mexico, septembre 2019, disponible sur : www.immigrationresearch.org.

Nationalités des migrants interpellés à la frontière sud-ouest



Source : U.S. Customs and Border Protection²³.

Que les ressortissants des pays dits du « Triangle nord » (Honduras, Salvador, Guatemala) aient dépassé en nombre les Mexicains n'est pas un facteur qui, pris séparément, déstabilise le dispositif réglementaire et opérationnel mis en place à la frontière par les États-Unis. À l'exception de 2019, les arrivées sont restées relativement limitées tout au long des années 2010. Mais cette évolution dans les nationalités s'est accompagnée d'une transformation du profil des migrants. Ce sont désormais majoritairement des familles et des mineurs non accompagnés qui se présentent à la frontière américaine²⁴. Ce phénomène a commencé en 2014 et n'a cessé de progresser depuis : 55 % des personnes arrivées en 2019 étaient des unités familiales et 9 % des mineurs non accompagnés²⁵.

Or, le cadre juridique, construit depuis la loi sur l'immigration irrégulière de 1996, repose sur un examen accéléré des demandes d'entrée sur le territoire américain, qui implique des garanties procédurales très restreintes accompagnées de mesures de privation de liberté. Ce système n'est pas adapté aux familles et aux mineurs non accompagnés dont l'enfermement est strictement encadré par la réglementation²⁶. Les

23. Voir www.cbp.gov.

24. D. Meissner, « Rethinking U.S. Immigration Policy: New Realities Call for New Answers », Migration Policy Institute, août 2019, disponible sur : www.migrationpolicy.org.

25. « Southwest Border Migration FY 2019 », U.S. Customs and Border Protection, *op. cit.*

26. L'accord Flores (*Flores Settlement*) résulte d'une action contentieuse collective de 1985. En 1997, les parties au contentieux s'accordent sur un règlement qui détermine les standards s'appliquant à l'enfermement des enfants migrants. Révisés en 2014, ces standards disposent que les enfants, en famille ou non accompagnés, ne peuvent être maintenus en centre de rétention plus de 20 jours.

vulnérabilités de ces populations migrantes – liées à l'âge, au genre, à des parcours migratoires plus périlleux et, comme nous le verrons un peu plus loin, aux motifs du départ de leurs pays – ont été aggravées par une politique d'enfermement quasi-systématique. De là une contradiction : à la différence des hommes seuls ressortissants du Mexique, les familles et les enfants n'entendent pas échapper aux autorités américaines. Ils arrivent par les points de passage officiels à la frontière et entrent dans un système d'immigration qui n'a pas été pensé pour répondre à leurs situations spécifiques.

Un système d'asile au bord de la faillite

On l'a dit, le dispositif de contrôle à la frontière sud-ouest est le résultat d'un large consensus bipartisan élaboré au cours des années 1990 et 2000. Les Républicains comme les Démocrates n'ont eu de cesse de renforcer l'arsenal juridique et les moyens des agences en charge du contrôle de l'immigration. Aujourd'hui, les États-Unis dépensent 34 % de plus pour les agences de contrôle de l'immigration que pour l'ensemble des agences fédérales d'application de la loi et de la répression de la criminalité, FBI inclus. Pour la seule année 2018, le Congrès a alloué 24 milliards de dollars aux principales agences de l'immigration, dont les deux tiers pour le service des douanes et de la protection des frontières (*U.S. Customs and Border Protection* – CBP²⁷).

Le système américain d'asile n'a pas fait l'objet du même intérêt des institutions américaines. Il connaît une crise structurelle depuis le début des années 2010²⁸. Les demandes d'asile déposées sur le territoire américain auprès du service de l'immigration et de la citoyenneté (USCIS) sont passées de 28 000 en 2010 à 143 000 en 2017. Les agents de ce même service doivent également entendre les demandes d'admission sur le territoire à la frontière au titre des craintes crédibles dans le pays d'origine. Ces demandes ont elles-mêmes explosé entre 2010 et 2017. Par conséquent, un demandeur d'asile peut attendre entre deux et cinq ans avant d'être reçu pour son entretien. De même, les juges de l'immigration sont surchargés par les dossiers d'asile déposés lors des procédures d'éloignement qui représentent près de 30 % des dossiers en souffrance devant ces juridictions. Les délais d'audition sont eux aussi disproportionnés et peuvent atteindre cinq années. Or, l'USCIS et

27. D. Meissner et J. Gelatt, « Eight Key U.S. Immigration Policy Issues: State of Play and Unanswered Questions », Migration Policy Institute, mai 2019, disponible sur : www.immigrationresearch.org.

28. D. Meissner, F. Hipsman et T. Alexander Aleinikoff, « The U.S. Asylum System in Crisis: Charting a Way Forward », Migration Policy Institute, septembre 2018, disponible sur : www.migrationpolicy.org.

les tribunaux de l'immigration sont sous-dotés en personnels. Seuls 760 agents de USCIS étaient affectés à l'instruction des demandes d'asile en 2019 pour l'ensemble des États-Unis, qui ne compte, par ailleurs, que 430 juges de l'immigration pour étudier 1,3 million de dossiers. Enfin, aucun système d'aide juridictionnelle ne permet de guider les demandeurs d'asile dans ces procédures, y compris pour les mineurs.

Autrement dit, la situation à la frontière sud-ouest illustre et aggrave les défaillances du système américain en matière de protection internationale. Les populations migrantes qui arrivent sont majoritairement en besoin de protection soit en raison de leur âge (ils sont mineurs²⁹) soit au titre de l'asile. Les ressortissants des pays du « Triangle nord » fuient généralement les violences endémiques et les persécutions de gangs et de cartels. Le Salvador détient le record mondial d'homicides par habitant. Le Honduras est quatrième et le Guatemala est quinzième³⁰. L'inadéquation entre les besoins de protection des migrants et les ressources des institutions en charge de l'asile explique l'ampleur des tensions et la dégradation de la situation humanitaire à la frontière américaine, en dépit de flux migratoires qui n'ont rien d'exceptionnels quantitativement. Les mesures prises au cours des dernières années ont eu pour conséquence d'aggraver la situation sur le terrain et de transférer la responsabilité de la prise en charge des migrants à ses voisins du Sud.

29. Les mineurs non accompagnés peuvent demander une protection dans le cadre du *Special Immigrant Juvenile Status*. L'administration Trump a limité ce statut aux jeunes de moins de 18 ans même lorsque la majorité, déterminée au niveau des États, est fixée à 21 ans. Cette décision a fait l'objet d'un recours devant les juges californiens et new-yorkais. Voir S. Pierce, « Immigration-Related Policy Changes in the First Two Years of the Trump Administration », *op. cit.*

30. A. Reichlin-Melnick, « What the Safe Third Country Deals Mean for The Future of Asylum in the United States », American Immigration Council, octobre 2019, disponible sur : immigrationimpact.com.

Au-delà du mur : une frontière de plus en plus infranchissable

Le mur est emblématique du discours sur l'immigration porté par l'administration Trump. Début 2020, soit une année après la déclaration de l'urgence nationale à la frontière, pas un seul kilomètre du mur n'a été construit. Parmi les huit recours portés devant la justice fédérale, un juge texan a bloqué l'utilisation des fonds du ministère de la défense que D. Trump entendait pouvoir mobiliser de cette manière. Là pourtant n'est pas l'essentiel de l'intervention de l'administration Trump sur la frontière avec le Mexique. Depuis 2018, un autre « mur », beaucoup moins visible, a été érigé au fil de mesures et de politiques appliquées à un rythme effréné, dont le seul objectif est de dissuader les migrations vers les États-Unis et d'empêcher les migrants d'entrer sur le territoire américain.

De la dissuasion à l'ineffectivité du droit d'asile à la frontière

Deux mesures particulièrement lourdes de sens ont été prises en avril 2018. La première a été le déploiement de la Garde nationale à la frontière³¹ illustrant une militarisation de la question migratoire. Quant à la seconde, elle a suscité une forte indignation de l'opinion publique américaine et a concerné les familles. Jeff Sessions, le ministre de la Justice, promouvant sa politique de « tolérance zéro³² » visant à dissuader les familles de venir aux États-Unis, a permis que le service des douanes et des contrôles frontaliers (*Customs and Border Protection*, CBP) réfère systématiquement au procureur les adultes se présentant à la frontière, en vue d'ouvrir des poursuites pour entrée irrégulière. On l'a dit, plus de la moitié des personnes migrantes à la frontière appartiennent à des unités familiales. Dans la mesure où la réglementation ne permet pas de maintenir en détention des mineurs plus de 20 jours, l'administration a donc décidé de séparer les enfants de leur famille. Les enfants concernés ont été qualifiés de « mineurs

31. 9 000 militaires ont été ensuite envoyés à la frontière en octobre 2018 et février 2019. Voir S. Pierce, « Immigration-Related Policy Changes in the First Two Years of the Trump Administration », *op. cit.*

32. Un projet pilote avait été lancé à El Paso à l'été et l'automne 2017.

non accompagnés » et placés seuls dans des foyers, sous la responsabilité du bureau de la réinstallation des réfugiés (*Office of Refugee Resettlement – ORR*), le temps d'identifier un parent, un proche ou une famille d'accueil (*sponsor*) susceptible de les prendre en charge.

Dans la semaine qui suivit l'annonce du ministre de la Justice, 2 654 enfants ont été séparés de leurs parents³³. Des milliers d'autres pourraient avoir été séparés sans que l'administration ait été en mesure de fournir des données précises. Ces enfants, parfois en bas âge, ont été envoyés dans des foyers sur l'ensemble du territoire américain alors que les parents étaient maintenus dans des centres pour migrants ou des établissements pénitentiaires principalement au Texas et en Arizona. Face à la réaction de l'opinion publique, D. Trump a mis fin à cette politique de séparation des familles en juin 2018³⁴.

Les dommages paraissent considérables et sont sans doute, en partie, irréparables. Le CBP n'a en effet pas tenu de registres systématiques sur les séparations familiales. Les parents n'ont pas toujours été informés du lieu où étaient envoyés leurs enfants. Certains enfants, trop jeunes, traumatisés ou ne parlant qu'un dialecte, n'ont pas pu fournir des informations à l'ORR. Enfin, plusieurs centaines de parents avaient déjà été renvoyés dans leur pays. Au même moment, l'ORR avait commencé à enregistrer les empreintes des personnes pour les transmettre à l'agence de police douanière et de contrôle de l'immigration (*United States Immigration and Customs Enforcement – ICE*). Cette décision a dissuadé de nombreux membres de la famille ou des proches de venir chercher les enfants dans les foyers, par crainte que l'irrégularité de leur séjour soit découverte par l'agence en charge de l'éloignement³⁵.

33. L. Danan, E. Venditto, R. Wilson (*et al.*), « On the Frontlines of the Family Separation Crisis: City Response and Best Practice for Assisting Families », Cities for Action-Lumos, 2018, disponible sur : lumos.contentfiles.net.

34. Ordre exécutif du 20 juin 2018. Par ailleurs, le 26 juin, un juge fédéral a sommé l'administration de réunir les familles d'ici le 10 juillet 2018 pour les enfants de moins de cinq ans et d'ici le 26 juillet 2018 pour ceux de moins de 18 ans. Voir L. Danan, E. Venditto, R. Wilson (*et al.*), « On the Frontlines of the Family Separation Crisis », *op. cit.* Le revirement politique du 20 juin 2018 n'a pas dissuadé l'administration de revoir l'accord Flores (*Flores Settlement*) en septembre 2018 afin de permettre l'enfermement des familles pour une période indéterminée. Cette mesure a été immédiatement bloquée par un juge fédéral. Voir K. Rane, « Federal Judge Says DHS Must Keep Its Promise to Protect Children in Immigration Detention », American Immigration Council, octobre 2019, disponible sur : immigrationimpact.com.

35. 170 potentiels *sponsors* ont d'ailleurs été arrêtés entre juillet et novembre 2018. Voir R. Capps, D. Meissner, A. G. Ruiz Soto (*et al.*), « From Control to Crisis: Changing Trends and Policies Reshaping U.S.-Mexico Border Enforcement », Migration Policy Institute, août 2019, disponible sur : www.migrationpolicy.org. En juillet 2019, plus de 4 000 enfants sans *sponsors* identifiés se trouvaient encore sous la responsabilité du bureau de la réinstallation des réfugiés. Voir « Shattered Refuge: A U.S. Senate Investigation into the Trump Administration's Gutting of Asylum », Office of U.S. Senator Jeff Merkley, novembre 2019, disponible sur : www.merkley.senate.gov.

Face à l'échec de cette politique de « tolérance zéro », l'administration Trump a activé d'autres leviers visant à limiter la possibilité pour les migrants de demander l'asile ou d'accéder au territoire américain³⁶. L'administration a ainsi décidé de réduire le nombre de personnes autorisées à entrer sur le territoire américain aux points de passage officiels de la frontière sud-ouest pour y déposer une demande d'asile. Le CBP laisse ainsi entrer entre zéro et 69 demandeurs par jour depuis 2018 au point de passage de Tijuana³⁷. Intitulée *metering*, cette politique a eu pour conséquence de créer un phénomène de queue de l'autre côté de la frontière. Des listes d'ordre de passage ont été constituées par les migrants eux-mêmes ou par d'autres types de groupes privés. Les agents du CBP utilisent chaque jour ces listes pour appeler les personnes autorisées à entrer sur le territoire des États-Unis. Les migrants doivent attendre des jours, des semaines, voire dans certains cas des mois, sur le territoire mexicain avant de pouvoir déposer une demande d'asile aux États-Unis. En novembre 2019, 21 000 personnes étaient encore inscrites sur les listes d'attente sur l'ensemble des points de passage de la frontière sud-ouest³⁸. Pour éviter que les migrants contournent cette politique en tentant de franchir la frontière en dehors des points de passage officiels, l'administration a décidé en novembre 2018 que, dans ce cas de figure, leurs demandes d'asile ne seraient pas examinées.

Plus récemment en octobre 2019, une expérimentation pour ceux ayant utilisé le dispositif de *metering* a été mise en œuvre à El-Paso dans le but d'examiner les demandes d'asile des personnes dans un délai rapide de 10 jours (*Prompt Asylum Claim Review*³⁹). Les demandeurs d'asile sont placés dans un centre de rétention du CBP. Ils ont une heure pour appeler un avocat – sans accès à l'aide juridictionnelle – ou préparer seuls leur entretien avec

36. À noter également que dès le mois d'août 2017, les autorités américaines ont mis fin au programme créé par Barack Obama qui permettait à des mineurs d'Amérique centrale de venir légalement aux États-Unis pour y rejoindre des parents et y demander l'asile ou une autre forme de protection. De même, en juin 2018, le ministre J. Sessions a fait usage de la possibilité ouverte par le système d'asile de statuer lui-même sur un dossier individuel. Il est revenu sur un acquis jurisprudentiel important qui ouvrait l'éligibilité au statut de réfugiés aux personnes fuyant les persécutions non étatiques et les violences de groupes privés, tels que les gangs et les cartels. Cette décision cible particulièrement les ressortissants du Salvador, du Guatemala et du Honduras. Voir S. Pierce, « Immigration-Related Policy Changes in the First Two Years of the Trump Administration », *op. cit.*

37. « Shattered Refuge: A U.S. Senate Investigation into the Trump Administration's Gutting of Asylum », *op. cit.*

38. « Policies Affecting Asylum Seekers at the Border », American Immigration Council, janvier 2020, disponible sur : www.americanimmigrationcouncil.org.

39. Les ressortissants mexicains ne sont pas soumis à la politique de *metering* et au *Prompt Asylum Claim Review*. Cependant, un autre programme pilote, intitulé *Humanitarian Asylum Review Process*, prévoit également un examen sous 10 jours des demandes d'asile de Mexicains déposées à El Paso.

un agent de l'asile⁴⁰. L'appel devant le juge de l'immigration s'effectue par téléphone. Le CBP a interdit aux avocats d'accéder au centre et l'usage du téléphone est drastiquement limité⁴¹. Ce programme pilote a été étendu au secteur de la vallée du Rio Grande le 31 décembre 2019 et devrait être généralisé à toute la frontière en février 2020⁴².

On mesure la limite de cette évolution de la politique du contrôle de la frontière : la loi américaine et le droit international ne permettent pas à l'administration de supprimer le droit d'asile aux États-Unis. De fait, la politique de *metering* et les mesures procédurales à la frontière rendent ce droit illusoire et non effectif.

L'externalisation de la frontière des États-Unis

Une autre conséquence est que la politique de *metering* fait *de facto* reposer sur le Mexique la responsabilité de l'accueil des migrants cherchant à entrer aux États-Unis. Cette charge n'a cessé de s'accroître avec l'adoption du protocole de protection des migrants (*Migrant Protection Protocol* – MPP) en janvier 2019. Ce protocole prévoit que les migrants doivent se maintenir sur le territoire mexicain le temps de l'instruction de leur demande d'asile par les États-Unis. Ils sont uniquement autorisés à entrer aux États-Unis lors de leur convocation devant les autorités de l'asile⁴³. Les migrants sont ainsi contraints d'attendre de nombreux mois au Mexique, y compris pour leur audience au tribunal. Entre 57 000 et 62 000 personnes auraient été renvoyées au Mexique dans le cadre de cette procédure au cours de l'année 2019⁴⁴. Quelques centres d'accueil ont été

40. Les personnes interpellées à la frontière peuvent demander l'asile dans le cadre d'une procédure défensive. Ils doivent passer un entretien de recevabilité sur la crédibilité de leurs craintes de persécution devant un agent de l'USCIS. S'ils franchissent cette étape, leurs dossiers sont transmis à un juge de l'immigration pour un examen au fond.

41. K. Sheperd, « New Process in El Paso Seeks to Deport Asylum Seekers in Less Than 10 Days », American Immigration Council, 28 octobre 2019, disponible sur : immigrationimpact.com.

42. *Ibid.*

43. Plusieurs dérogations sont prévues au MPP. En premier lieu, ce protocole ne peut s'appliquer aux ressortissants mexicains. Il prévoit également que les personnes qui craignent des persécutions ou des tortures au Mexique sont autorisées à poursuivre leur procédure sur le territoire américain. Enfin, une dérogation est possible au cas par cas pour les personnes vulnérables (femmes enceintes, cas médicaux sérieux, personnes LGBTQ+...). Voir H. Bonilla, « The Perils of the Migrant Protection Protocols », American Immigration Council, octobre 2019, disponible sur : immigrationimpact.com. Dans les faits, de nombreux observateurs constatent que ces dérogations sont illusoire du fait d'entretiens expéditifs et l'absence d'aide juridique. Seul 1 % des requérants serait représenté par un avocat. Voir A. Reichlin-Melnick, « Chaos and Dysfunction at the Border: The Remain in Mexico Program Firsthand », American Immigration Council, septembre 2019, disponible sur : immigrationimpact.com et K. Murdza, « I Was Denied Access to the Tent Courts Where Asylum Seekers Are Rushed Through a Sham Process », American Immigration Council, novembre 2019, disponible sur : immigrationimpact.com.

44. « Policies Affecting Asylum Seekers at the Border », *op. cit.*

ouverts par les autorités mexicaines mais, le plus souvent, les migrants se retrouvent dans des foyers privés ou associatifs et dans des hôtels. Les migrants sont particulièrement ciblés par les gangs et les cartels, y compris par ceux qu'ils ont fui dans leur pays d'origine. Des associations font état de plusieurs centaines d'enlèvements, de viols, de tortures et d'autres types d'attaques contre les migrants. Les trajets à la frontière pour se rendre aux convocations des autorités américaines sont eux-mêmes particulièrement dangereux. Les autorités mexicaines ne sont pas en capacité de protéger ces migrants, et cela même dans les centres qu'ils gèrent ou dans les commissariats de police. Bien que documentée par des associations et des travaux universitaires, la situation sécuritaire des migrants au Mexique est minimisée par les autorités états-uniennes qui les qualifient « d'anecdotiques⁴⁵ ».

Pour autant, les États-Unis ont maintenu une pression sur le Mexique tout au long de l'année 2019 pour qu'il contrôle plus efficacement les flux migratoires. En mai 2019, D. Trump a menacé d'augmenter les tarifs douaniers des importations mexicaines si le gouvernement mexicain ne prenait pas des mesures pour réduire le nombre de migrants en transit sur son territoire. Les deux pays ont signé un accord, le 7 juin 2019, selon lequel le Mexique s'engage à renforcer ses contrôles à sa frontière avec le Guatemala et à l'intérieur du pays⁴⁶. Le nombre d'éloignements du territoire mexicain a mécaniquement augmenté de 34 % tandis que le nombre d'interpellations à la frontière américaine a diminué de 29 %⁴⁷. Une nouvelle étape a été franchie en juillet 2019, avec l'annonce que l'administration américaine n'accepterait désormais plus les demandes d'asile de personnes ayant transité par un pays tiers. Cela équivaut à une interdiction de demander l'asile à la frontière sud-ouest des États-Unis et à transférer au Mexique la responsabilité d'examiner les demandes d'asile des ressortissants d'Amérique centrale qui arrivent par la voie terrestre⁴⁸. Or, le Mexique ne dispose de la capacité ni de faire face à toutes ces demandes d'asile ni de garantir la sécurité des migrants face aux gangs et cartels actifs sur son territoire⁴⁹.

45. « A Year of Horrors: The Trump Administration's Illegal Returns of Asylum Seekers to Danger in Mexico », Human Rights First, janvier 2020, disponible sur : www.humanrightsfirst.org.

46. Le Mexique s'est également engagé à accepter davantage de migrants renvoyés dans le cadre du protocole de protection des migrants. Les États-Unis et le Mexique ont enfin promis d'accroître leur aide au développement aux trois pays du « Triangle nord » pour « combattre les causes profondes » des mouvements migratoires.

47. A. Reichlin-Melnick, « Chaos and Dysfunction at the Border: The Remain in Mexico Program Firsthand », *op. cit.*

48. Les ressortissants mexicains sont naturellement exclus de cette mesure. Les autres peuvent toujours demander une suspension d'éloignement ou une protection au titre de la Convention internationale contre la torture dont les standards d'éligibilité sont beaucoup plus élevés que ceux du statut de réfugié.

49. R. Murray, « Why It's Bad to Force Asylum Seekers to Seek Protection Elsewhere », American Immigration Council, septembre 2019, disponible sur : immigrationimpact.com.

Pour compléter cette architecture, après avoir annoncé en mars 2019 qu'elle couperait des aides aux pays du « Triangle nord », l'administration Trump a négocié des accords dits « de pays tiers sûr » avec le Salvador, le Honduras et le Guatemala⁵⁰. Ces accords de coopération sur l'asile (*Asylum Cooperative Agreements*) autorisent les États-Unis à renvoyer vers ces trois pays des demandeurs d'asile à condition qu'ils n'en soient pas les ressortissants. L'administration américaine doit néanmoins démontrer que ces personnes ne seront pas persécutées et qu'elles pourront avoir accès à une procédure d'asile complète et équitable – ce que ces pays ne sont pas en mesure de fournir du fait de la violence généralisée qu'ils connaissent et des capacités d'asile inexistantes. À titre d'exemple, l'agence guatémaltèque de l'asile compte huit agents et celle du Salvador un seul⁵¹.

C'est dans le cadre de ces accords qu'ont été renvoyés au Guatemala 97 demandeurs d'asile originaires du Honduras et du Salvador en novembre 2019⁵². Seuls six d'entre eux auraient déposé une demande d'asile. Et parmi eux, cinq auraient déjà quitté le pays début janvier 2020⁵³. Néanmoins, l'administration prévoit d'appliquer ces accords de coopération en envoyant également des demandeurs d'asile mexicains au Guatemala⁵⁴.

En moins de deux années, l'administration de Donald Trump a donc réussi à faire de la frontière terrestre avec le Mexique une zone infranchissable pour les migrants. Cela est passé par une remise en cause des principes fondamentaux du droit d'asile et par une pression diplomatique inédite sur le Mexique et ses voisins d'Amérique centrale. Pour cela, D. Trump a certes bénéficié du cadre juridique et opérationnel laissé par ses prédécesseurs à la Maison Blanche et a su les utiliser à l'extrême. Le plus frappant est que cette réorientation massive de la politique américaine d'asile et d'immigration n'a nécessité aucun vote du Congrès. Ce sont désormais davantage aux niveaux judiciaire et local plutôt qu'à Washington que les principales oppositions à cette politique se manifestent.

50. 450 millions de dollars d'aide pour les pays du Triangle nord ont été gelés en 2019. L'administration a restauré 143 millions de dollars d'aide après que ces pays ont accepté d'adopter des accords de pays tiers sûr. Voir « Shattered Refuge: A U.S. Senate Investigation into the Trump Administration's Gutting of Asylum », *op. cit.*

51. A. Reichlin-Melnick, « What the Safe Third Country Deals Mean for The Future of Asylum in the United States », *op. cit.*

52. A. Reichlin-Melnick, « Trump Administration Begins Sending Asylum Seekers to Guatemala », American Immigration Council, novembre 2019, disponible sur : immigrationimpact.com.

53. P. J. McDonnell et M. O'Toole, « Mexico Balks at U.S. Plan to Send Mexican Asylum Seekers to Guatemala », *Los Angeles Times*, 7 janvier 2020, disponible sur : www.latimes.com.

54. *Ibid.*

L'émergence de contre-pouvoirs : les juges et les villes

L'absence de loi majeure sur la politique d'immigration depuis les années 1990 a renforcé les pouvoirs du président américain. C'est en raison de l'impossibilité d'adopter une réforme générale du régime d'immigration que B. Obama a dû faire usage de ses compétences exécutives pour imposer le programme DACA. Alors qu'il avait critiqué virulemment la décision de son prédécesseur, D. Trump en a fait de même, sans doute à un niveau inédit dans l'histoire récente des États-Unis. Il n'est donc pas surprenant que l'autre contre-pouvoir prévu par la Constitution américaine, le pouvoir judiciaire, ait occupé la place laissée vacante par le Congrès.

De fait, le débat se déroule aujourd'hui autant sur le terrain politique que sur le terrain judiciaire⁵⁵. La judiciarisation de la politique d'immigration ne date pas de 2017 mais elle a atteint des niveaux inédits. La raison est d'abord arithmétique, du fait de la multiplication des mesures en matière d'immigration. Il s'agit également de la conséquence d'une politique coercitive, polarisante qui impacte les droits humains et les conditions de vie de millions de personnes, c'est-à-dire qui met à l'épreuve le cadre constitutionnel et les engagements internationaux sur le respect des droits fondamentaux des personnes. Du « *travel ban* » adopté cinq jours après son investiture à la construction du mur, en passant par la remise en cause du programme de régularisation des jeunes immigrés (*Deferred Action for Childhood Arrivals*, DACA), la plupart des mesures prises par D. Trump sur l'immigration ont été freinées ou bloquées par des juges fédéraux. Le passage par la case judiciaire a même été intégré par l'administration Trump. Preuve en est d'ailleurs la déclaration de l'urgence nationale en janvier 2019, au cours de laquelle D. Trump a lui-même prédit l'échec des recours contentieux qui n'ont pas manqué d'être lancés.

Cette politique migratoire a également accéléré l'émergence des villes et des États fédérés comme acteurs politiques de premier plan des questions migratoires. Depuis les années 2000, certaines grandes villes et des États cosmopolites ont commencé à investir l'espace laissé vacant par l'absence d'une politique d'intégration fédérale⁵⁶ en proposant des

55. À noter que nous parlons ici des juridictions ordinaires. Les juridictions de l'immigration aux États-Unis ne bénéficient pas de l'autonomie et de la souveraineté à l'égard du pouvoir exécutif.

56. Les seuls soutiens fédéraux aux populations migrantes concernent les réfugiés réinstallés et les mineurs non accompagnés. Un programme peu doté financièrement a également été mis en place par George W. Bush pour accompagner les immigrants dans la procédure de naturalisation.

programmes de soutien aux populations migrantes et aux associations d'aide aux migrants, afin de garantir la cohésion sociale sur leur territoire. En 2016, 41 villes et cinq États disposaient d'un service spécifique chargé des questions migratoires. La ville de New York a été précurseur avec la création, dès 1986, du bureau du maire pour les immigrants (*Mayor's Office for Immigrant Affairs*) qui compte aujourd'hui une cinquantaine d'agents⁵⁷.

Si ces pouvoirs locaux et fédérés ont principalement eu pour objectif de promouvoir l'intégration, la cohésion sociale et l'apport positif de l'immigration sur leurs territoires, leurs actions ont pris une tournure plus politique après l'élection de D. Trump. Ils se sont positionnés comme les opposants principaux à la politique fédérale d'immigration, inquiets des conséquences de cette politique sur la cohésion sociale. Cette polarisation entre le niveau fédéral et les niveaux fédérés et locaux s'est aussi illustrée par la décision du président Trump, aussitôt élu, de supprimer les subventions fédérales aux villes dites « sanctuaires » qui refusent que les polices municipales coopèrent avec l'Agence de police douanière et de contrôle de l'immigration (*Immigration and Customs Enforcement - ICE*) pour identifier et interpellier les étrangers en situation irrégulière⁵⁸.

C'est surtout la politique de « tolérance zéro » et la séparation des familles qui ont suscité la réaction la plus importante de nombreuses villes et États. Des villes à la longue histoire d'immigration, comme New York et Los Angeles, mais également des villes du sud, comme Houston, Albuquerque ou Tucson, ont été au premier plan d'une réponse à cette politique. Elles ont exprimé publiquement leur opposition⁵⁹, interpellant directement l'administration fédérale et lui demandant des informations fiables sur les mineurs et les parents. Elles ont également assisté les migrants en leur fournissant des informations juridiques, ou coordonné et financé les acteurs de la société civile, particulièrement en vue de proposer une aide juridique gratuite aux migrants⁶⁰.

57. E. de Graauw et I. Bloemraad, « Working Together: Building Successful Policy and Program Partnerships for Immigrant Integration », *Journal on Migration and Human Security*, vol. 5, n° 1, 2017, disponible sur : journals.sagepub.com.

58. Cette décision a été en partie bloquée par les juges. Voir S. Pierce, « Immigration-Related Policy Changes in the First Two Years of the Trump Administration », *op. cit.*

59. Une résolution contre la politique de tolérance zéro a été adoptée le 11 juin 2018 par la conférence américaine des maires (*US Conference of Mayors*) qui réunit les maires des villes de plus de 30 000 habitants.

60. L. Danan, E. Venditto, R. Wilson (*et al.*), « On the Frontlines of the Family Separation Crisis », *op. cit.*

Cela a débouché sur la constitution d'alliances, portées par la forte vitalité de la société civile depuis le début de la présidence Trump. L'ampleur des protestations contre la première version du « *travel ban* » a montré qu'elle était en capacité de s'organiser rapidement et efficacement. Des réseaux d'associations d'aide aux immigrants, souvent elles-mêmes issues des communautés immigrées, s'étaient constitués depuis les années 1980, particulièrement à la suite de la régularisation de 1986⁶¹. Ces associations sont aujourd'hui toujours actives et soutenues par l'important secteur philanthropique américain, essentiel pour structurer et renforcer ce secteur associatif, notamment pour répondre aux besoins des populations migrantes après le 11 septembre et lors du lancement du programme DACA⁶². Dès 2017, les fondations philanthropiques ont su être réactives et se coordonner. Plusieurs fondations ont ainsi créé un fonds collaboratif pour soutenir les ONG qui fournissent une aide juridique aux migrants (*Immigrant Litigation Fund*). De même, des organisations de défense des droits humains aussi puissantes que l'*American Civil Liberties Union* (ACLU) et le *Center for Constitutional Rights* (CRR), qui ont marqué la lutte pour les droits civiques des populations africaines-américaines, ont aujourd'hui fait de la défense des droits des immigrants leur principale cause. À l'inverse, les ONG de plaidoyer localisées à Washington ont perdu tout accès à la Maison Blanche.

Cette mobilisation de la société civile dépasse le cercle des traditionnels défenseurs des droits humains et des droits des migrants pour toucher des Américains sans lien avec l'immigration et la justice sociale. Donald Trump a fait de l'immigration le cœur de son action politique. Il en a également fait le symbole de ceux qui entendent lui résister. Mais l'ampleur de la contestation contre la politique migratoire de Donald Trump interroge sa capacité à durer. La fatigue, la lassitude et le *burn out* constituent les principaux risques pour ces acteurs alors que les défenseurs des droits des migrants risquent de pouvoir moins s'appuyer sur le système judiciaire. L'administration fédérale a déjà nommé près de 190 juges fédéraux plus en phase avec sa ligne politique. De plus, les contentieux déjà initiés vont progressivement remonter jusqu'à la Cour suprême qui est aujourd'hui majoritairement

61. Lors de l'adoption de l'IRCA en 1986, une aide de quatre milliards de dollars a été accordée aux acteurs locaux de la société civile pour aider les étrangers en situation irrégulière à constituer leurs demandes de régularisation. Une partie de cette aide a également été allouée aux autorités locales pour défrayer les dépenses supplémentaires de santé, d'éducation, de cours d'anglais et d'aides sociales. Voir M. Chishti, D. Meissner et C. Bergeron, « At Its 25th Anniversary, IRCA's Legacy Lives On », *op. cit.*

62. E. de Graauw et S. Gleeson, « Philanthropic Investments in Immigrant Rights During Turbulent Times », *Politics of Color*, 14 février 2018, disponible sur : politicsofcolor.com.

républicaine⁶³. Ainsi, si la démocratie américaine a démontré qu'elle pouvait engendrer des forces d'opposition en dehors des institutions politiques fédérales, ces contre-pouvoirs « de circonstance » vont-ils résister à un éventuel second mandat de Donald Trump ?

63. J. Blitzer, « Are the Courts Beginning to Move in Favor of Trump's Immigration Policies? », *The New Yorker*, 6 février 2020, disponible sur : www.newyorker.com.

Conclusion

Au-delà de l'atteinte portée aux principes fondamentaux de l'État de droit par cette évolution récente de la politique migratoire des États-Unis, il est un coût géopolitique important à considérer.

La politique migratoire états-unienne est aujourd'hui une politique de la puissance. Elle repose sur des asymétries qu'elles renforcent. Ainsi, Andrés Manuel López Obrador, élu à la présidence mexicaine en décembre 2018, n'a pas pu tenir longtemps ses positions face aux pressions et aux menaces de son homologue américain. Le Mexique est devenu l'antichambre de la politique américaine d'immigration. Plus de 60 000 demandes d'asile ont été déposées dans ce pays en 2019, sans compter les dizaines de milliers de migrants qui attendent sur le territoire mexicain dans le cadre du protocole de protection des migrants dont nous avons vu les conséquences.

Il a été impossible pour les pays d'Amérique centrale de résister à leur grand voisin du nord et ces pays n'ont trouvé que peu de soutien de la part de la communauté internationale. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a été très réservé face aux décisions américaines qui sont pourtant, à de nombreux égards, en contradiction avec les principes de base de la protection des réfugiés. Le HCR a proposé ses services aux États-Unis pour garantir les droits des réfugiés⁶⁴ et s'est dit « troublé » par la réduction du programme de réinstallation des réfugiés⁶⁵.

Il est cependant encore trop tôt pour conclure au succès durable de la vision de D. Trump sur l'immigration. D'autant plus que le sujet reste l'un de ses sujets de prédilection, notamment dans la perspective de l'élection de 2020. Il est également difficile d'évaluer l'impact à moyen et long termes de la politique américaine sur les pays d'Amérique centrale et, au-delà, en Amérique du Sud⁶⁶. Or, cette partie du continent américain est en ébullition avec son lot de déplacements de population. L'Amérique centrale est aujourd'hui l'une des situations d'urgence prioritaire du HCR, avec un

64. « UNHCR Statement on New US Regulation on Asylum », UNHCR, 9 novembre 2018, disponible sur : www.unhcr.org.

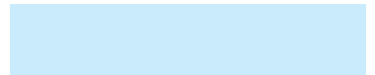
65. « UNHCR Troubled by Latest US Refugee Resettlement Cut », UNHCR, 2 novembre 2019, disponible sur : www.unhcr.org.

66. La politique de Donald Trump a également eu un impact sur le Canada. En effet, le pays a vu le nombre de demandeurs d'asile augmenter mais a maintenu son programme de réinstallation à un niveau élevé.

nombre de réfugiés qui approche 400 000 depuis la répression des manifestations au Nicaragua en 2018⁶⁷. 4,5 millions de personnes ont fui le Venezuela ces dernières années, ce qui en fait le plus important mouvement de population dans le monde depuis la guerre en Syrie⁶⁸. La fermeture de la frontière du sud des États-Unis ne risque-t-elle pas de déstabiliser encore davantage ces pays qui, jusqu'à présent, ont fait plutôt preuve d'ouverture et de solidarité à l'égard des personnes déplacées ?

67. Voir la page Internet du HCR sur les déplacements en Amérique centrale : www.unhcr.org.

68. Voir la page Internet du HCR sur la situation vénézuélienne : www.unhcr.org.



Institut français
des relations
internationales