

# *L'immigration aux États-Unis : la défaite des nativistes ?*

DENIS LACORNE

Directeur de recherche au CERI  
Fondation Nationale des Sciences Politiques

## LE "NATIVISME" AMÉRICAIN

Il n'y a pas d'exception américaine en matière de "nativisme", même si ce concept, proprement américain, fut inventé dans la première moitié du XIXe siècle par ceux qui se prétendaient des "natifs" ou des "Américains de souche" (*nativists* en anglais) et qui acceptaient difficilement l'arrivée massive d'immigrants irlandais, fuyant une effroyable *potatoe famine*. Les "nativistes" n'étaient pas les Amérindiens déjà, hélas, réduits à la périphérie de l'histoire américaine, mais de "vieux immigrés" d'origine anglaise, hollandaise ou écossaise. Ces vieux immigrés étaient, pour la plupart, des patriotes protestants, qui s'imaginaient que les nouveaux arrivants allaient, littéralement, altérer l'identité d'une nation construite sur un vieux fonds d'idées républicaines et protestantes. Le bouc émissaire était l'Irlandais, accusé de tous les maux de l'Amérique moderne : alcoolisme, pauvreté, illégitimité, délinquance urbaine. Les nativistes eurent de nombreux émules à la fin du XIXe siècle et au XXe siècle. La xénophobie était la même, mais le bouc émissaire changeait de nom : il était, tour à tour, l'Italien (ou le méditerranéen), le Juif, l'Asiatique, l'Hispanique, l'Haitien, etc.<sup>1</sup>

Aux États-Unis, comme en France, le nativiste n'est jamais tout à fait xénophobe, ni opposé à toute immigration. Il veut une immigration de "proches" (géographiquement et culturellement) pour maintenir une identité qu'il s' imagine immuable. Son melting pot est un "petit melting pot" de bons Européens, les fameux "Nordiques" dont rêvaient au tournant du siècle les partisans de l'*Immigration Restriction League*. Le raisonnement du nativiste est simple : plus l'écart est grand entre l'Américain (ou le Français) de "souche" et l'"allo-gène", plus l'assimilation des nouveaux venus

sera difficile, voire impossible. Et si, par chance ou par mégarde elle avait lieu, elle porterait atteinte à la définition même de la nation. Il faut donc, dans cette perspective, décourager l'afflux d'immigrés "trop différents".

Bien sûr l'appréciation de cet écart est subjective, et le simple fait d'utiliser des catégories ethniques ou encore d'introduire une différenciation entre "natif" et "allogène" ne peut qu'exagérer l'étrangeté de ceux qu'on juge inassimilable. C'est un procédé rhétorique classique qu'a bien analysé Hervé Le Bras dans son dernier livre, (*Le démon des origines*, Paris, L'Aube, 1998).

Aux États-Unis, le nativisme recouvre des idéologies différentes qui vont d'un extrême à l'autre : de la xénophobie la plus complète (ce sera par exemple l'attitude du Ku Klux Klan vis-à-vis des immigrants juifs ou catholiques), au restrictionnisme le plus modéré de la Commission sur la Réforme de l'Immigration<sup>2</sup>, en passant par les positions "dures" d'un Pat Buchanan, partisan de la fermeture des frontières, et celle plus typiquement restrictionniste de l'ancien gouverneur de Californie, Pete Wilson, qui souhaitait mettre fin à l'immigration illégale.

## **LES NOUVEAUX NATIVISTES DES ANNÉES 1990**

Aux États-Unis, dans les années 1990, les nativistes dénoncent le statu quo, trop favorable, à leurs yeux, à l'immigrant. Ce statu quo repose sur un ensemble de textes législatifs que je ne ferai ici qu'évoquer : les lois d'immigration de 1965, 1976, 1978, 1986, 1990. Il se concrétise par des flux d'immigration relativement stables, inférieurs à un million par an : 720 000 en 1995, 915 000 en 1996, 850 000 en 1997, légèrement supérieurs au million si l'on considère l'immigration illégale (entre 150 000 et 200 000 par an).

Parmi les lois citées, la plus importante, dans l'histoire des États-Unis, est celle de 1965. Votée un an après la loi sur les droits civiques, elle est souvent décrite comme "révolutionnaire", car elle efface les effets du système des quotas d'origine nationale, établi par le législateur au cours des années 1920. Ce dernier système mettait fin à l'immigration asiatique et privilégiait systématiquement l'immigration en provenance de l'Europe du Nord, au détriment de l'Europe centrale et de l'Europe méditerranéenne. Or la loi de 1965 refuse, pour la première fois depuis 44 ans, toute différenciation fondée sur l'ethnicité. Elle donne une place importante à l'Asie, tout en limitant la part hémisphérique réservée à l'Europe<sup>3</sup>. Les effets de la loi de 1965 sont spectaculaires : dans les années 1950, les deux-tiers des nouveaux immigrants venaient d'Europe ; à partir des années 1980, 14% seulement des nouveaux immigrants arrivent d'Europe, 40% d'Amérique latine et 44% d'Asie<sup>4</sup>. Or c'est bien cette transformation radicale des flux d'immigration qui inquiète les nouveaux nativistes. D'où la triple offensive nativiste des années 1990 : 1) en Californie ; 2) lors de l'élection présidentielle de 1996 ; 3) au Congrès des États-Unis.

### 1) En Californie

Votée en 1994 par une majorité de 59% des voix exprimées, la loi référendaire d'initiative populaire, dite "SOS" ou *Save Our State*, se voulait particulièrement dissuasive à l'égard des sans-papiers. Elle leur interdisait, en effet, l'accès aux hôpitaux et aux services sociaux de l'État de Californie, et elle privait leurs enfants de l'accès gratuit à l'école publique. Cette loi punitive ne fut pas, finalement, mis en œuvre grâce à l'intervention des tribunaux fédéraux. Elle fut invalidée au nom d'un fédéralisme bien compris : "le pouvoir de régler l'immigration

gration appartient exclusivement au pouvoir fédéral. Aucun organisme étatique ne dispose du droit d'exercer ce pouvoir", concluait le juge d'un tribunal fédéral de Californie. Cette décision évitait ainsi une catastrophe : la transformation des sans-papiers et de leurs enfants en une caste permanente d'étrangers en situation irrégulière, privés des droits sociaux les plus élémentaires.

## 2) Les élections présidentielles de 1996

Le débat sur l'immigration se "nationalise" à l'occasion des primaires présidentielles de 1995-1996. Les nativistes étaient représentés par le plus conservateur des candidats républicains, Pat Buchanan, et par le Gouverneur de Californie, Pete Wilson, l'un des initiateurs du referendum *Save Our State* (projet de loi référendaire 187). Partisan véhément d'une *America First*, Pat Buchanan défendait des positions "dures" et ouvertement xénophobes. Il voulait : bloquer l'"invasion" mexicaine en construisant une barrière infranchissable entre les États-Unis et le Mexique ; interdire toute immigration pendant cinq ans ; interdire aux sans-papiers tout accès au système fédéral de protection sociale ; et imposer l'anglais comme langue officielle. Quant à Pete Wilson, il n'avait qu'un objectif : transposer au plan national ce qui semblait avoir si bien réussi à la Californie. Il voulait maintenir l'immigration légale, tout en sanctionnant de façon punitive les clandestins.

La nomination de Bob Dole à la Convention Nationale du parti républicain de San Diego (août 1996) marqua le triomphe de l'aile modérée du parti et la défaite de la faction nativiste. À San Diego, Pat Buchanan, privé du droit de s'exprimer publiquement, dut assister silencieux et impuissant à une vibrante défense de l'immigration, prononcée par l'invité d'honneur, le général Powell. Le parti républicain,

selon Powell, devait être le parti des nouveaux citoyens hispaniques qu'il n'hésitait pas à comparer aux "descendants du Mayflower". Le signe le plus sûr de la défaite des nativistes au sein du parti républicain fut la nomination de Jack Kemp au poste de candidat à la vice-présidence. Jack Kemp, en effet, n'avait cessé de lutter contre l'image d'un "parti forteresse", hostile à l'immigration, au nom des principes du libre échange et du libéralisme économique. Les électeurs mexicains, prétendit Jack Kemp, dans le *Wall Street Journal* sont des "républicains naturels", dont les valeurs révèlent d'authentiques vertus républicaines : l'esprit d'entreprise, l'esprit de famille, un goût prononcé pour la religion et la tradition. Adopter les thèses des nativistes du parti républicain ne pouvait, selon Jack Kemp, que servir le parti démocrate, en lui livrant, sans combat, un bloc électoral en pleine expansion<sup>8</sup>.

## 3) Au Congrès

Le débat législatif des années 1990 est marqué par la victoire des Républicains en novembre 1994. Au Sénat, Kennedy, l'un des architectes des réformes libérales des années 80-90, est remplacé par Alan Simpson à la tête de la Sous-Commission de l'immigration. Simpson, le sénateur du Wyoming, est favorable à la diminution de l'immigration légale, comme son collègue de la Chambre des représentants, un autre républicain, Lamar Smith (représentant du Texas), qui prend la direction de la Sous-Commission du droit International et de l'Immigration. L'un et l'autre souhaitent réduire les quotas d'immigration, à une époque où l'arrivée des *boat peoples* en provenance de Cuba et de Haïti inquiète l'opinion et les médias. Le climat général est défavorable à l'immigration et le succès local du référendum *Save Our State* semble confirmer le bien-fondé des thèses restrictionnistes.

Certains Républicains envisagent même de remettre en cause la vieille tradition de la *common law* en matière d'acquisition de la nationalité : la tradition du *jus soli* (tout individu né sur le sol des États-Unis est automatiquement citoyen, quel que soit le statut légal de ses parents). Lamar Smith organise des auditions à ce sujet, à la Chambre des Représentants. À la surprise des observateurs, tous les projets de loi restrictionnistes échouent devant le Congrès, qui maintient sa politique d'ouverture des frontières en votant, en 1996, une loi essentielle, l'*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (dorénavant IIRIRA)<sup>9</sup>.

Contrairement à ce qui avait été envisagé, cette loi ne prévoit aucune diminution du nombre des immigrants légaux et elle maintient les conditions généreuses de la réunification familiale. Par ailleurs, les tentatives de remise en cause du droit du sol n'aboutissent pas. Les restrictionnistes reculent devant les difficultés constitutionnelles soulevées par cette idée qui aurait sans doute nécessité une révision du 14<sup>e</sup> amendement de la Constitution des États-Unis. En vérité, comme l'écrit l'un des meilleurs spécialistes de l'immigration américaine, "la politique d'immigration américaine est [aujourd'hui] plus généreuse, moins raciste, et plus durable, politiquement, qu'elle ne l'a jamais été dans son histoire"<sup>10</sup>.

La loi d'immigration de 1996 amplifiait les effets des lois de 1965 et de 1990 ; elle facilitait l'arrivée du groupe d'immigrants le plus "ethniquement diversifié" depuis 1914, un groupe composé, en majorité, de Latinos et d'Asiatiques, qui ne parlent pas l'anglais et qui ne constituent pas une main d'œuvre qualifiée, puisque les deux-tiers d'entre eux viennent au titre de la réunification familiale<sup>11</sup>.

## LA SITUATION DES SANS-PAPIERS

Incapable de contrôler les flux d'immigration avec le Mexique (et une frontière commune de 3000 km), et ne souhaitant pas sanctionner sévèrement les entreprises qui employaient des clandestins, le Congrès choisissait de tirer un trait sur le passé en légalisant 2,7 millions de sans-papiers, en 1986 (*Immigration Reform and Control Act* ou IRCA). En contrepartie, le législateur prévoyait le renforcement des contrôles à la frontière et des sanctions plus "dures" contre les employeurs de sans-papiers. On assistait donc à une sorte de marchandage : "je passe l'éponge, mais je n'hésiterai pas, à l'avenir, à sanctionner durement les sans-papiers". En réalité, on sait depuis, qu'il s'agissait d'une "amnistie généreuse, sans véritable durcissement des sanctions"<sup>12</sup>. Le Congrès répétait l'opération en 1997 en légalisant à nouveau 400 000 clandestins. On l'a compris : aux États-Unis, un sans-papier reste toujours un citoyen en puissance et c'est bien ainsi que l'ont interprété les juges de la Cour suprême qui insistent sur la nécessité d'ouvrir les écoles publiques à tous les enfants d' "illégaux", car l'école reste, à leurs yeux, le meilleur instrument de préparation à l'acquisition d'une future citoyenneté<sup>13</sup>.

## L'ÉCHEC DES NATIVISTES

Pourquoi l'offensive des nativistes a-t-elle, en définitive, échoué ? Cinq raisons distinctes peuvent être ici évoquées :

1. La force des *lobbies* favorables à l'immigration. Ces *lobbies*, fort différents, regroupent des associations de défense des immigrés comme le MALDEF (*Mexican American Legal Defense and Educational Fund*), le *National Council of La Raza*, la *Asian-American Asso-*

ciation, ainsi que des associations, d'entreprises de haute-technologie, des lobbies agricoles du Texas et de Californie, des O.N.G., enfin, travaillant sur les questions humanitaires.

2. Une conjoncture économique favorable à l'immigration. Une période de croissance durable, accompagnée d'un taux exceptionnellement faible de chômage (moins de 5%).

3. De profondes divisions politiques à l'intérieur d'un parti républicain dominé, en fin de compte, par une faction "libérale", favorable à l'ouverture tous azimuts des frontières. Newt Gingrich, l'ancien chef de la majorité républicaine à la Chambre des représentants (de 1994 à 1998) n'hésitait pas, ainsi, à se proclamer "très favorable à l'immigration". Il ajoutait, "je crois que l'immigration a donné à l'Amérique ses citoyens les plus créatifs et les plus dynamiques, et rien ne serait plus destructeur pour le pays que de critiquer notre politique d'immigration légale<sup>17</sup>".

4. La faiblesse du poids politique des États les plus susceptibles d'accueillir les immigrés. Les deux-tiers des immigrés ne s'installent, en effet, que dans six États seulement (la Californie, le New York, la Floride, le Texas, le New Jersey et l'Illinois), alors que chacun des États de l'Union dispose de deux voix au Sénat des États-Unis, puisqu'il n'y a que deux sénateurs élus par État. Ces six États ne peuvent donc, en aucun cas, dicter la loi du Congrès.

5. L'intervention active des tribunaux fédéraux. C'est un tribunal de ce type qui invalida la loi référendaire de Californie, *Save Our State* (voir ci-dessus).

## LES ASPECTS RESTRICTIFS DE LA LOI DE 1996 (HIRIRA)

Sans entrer dans le détail : la loi de 1996 prévoit des procédures d'arrestation et de

déportation des sans-papiers, qui portent atteinte aux garanties généralement accordées aux étrangers. Ainsi, un sans-papier condamné répétitivement à des peines mineures (pour avoir, par exemple, pris le métro sans ticket), perd toute possibilité d'appel devant un tribunal fédéral et risque une expulsion immédiate. Ou encore, un clandestin arrêté à la frontière peut être immédiatement renvoyé dans son pays d'origine, sans être auditionné par un juge chargé des questions d'immigration (pour savoir, par exemple, s'il n'est pas, au départ, un authentique réfugié politique ou un demandeur du droit d'asile). Ces différentes mesures sont aujourd'hui contestées devant les tribunaux fédéraux. Mais la procédure est lente, et il faudra attendre une dizaine d'années pour savoir si les étrangers bénéficient toujours, aux États-Unis, des garanties constitutionnelles de l'*babeas corpus*<sup>15</sup>.

Enfin, la nouvelle loi sur le *welfare* de 1996, signée par le Président Clinton, remet en cause un certain nombre de droits sociaux, traditionnellement acquis par les étrangers légalement installés aux États-Unis et disposant d'une *green card*. Il y a là, à l'évidence, une régression<sup>16</sup>.

## CONCLUSION

Pour conclure, la défaite des nativistes n'est pas complète. Mais les "injustices" concernant les sans-papiers ne doivent pas faire oublier l'effet global du système législatif mis en place entre 1990 et 1996. Ce système reste, fondamentalement, favorable aux immigrants et ses conséquences seront durables, puisqu'il est le fruit d'un compromis bi-partisan. Il pérennise les effets de la loi "révolutionnaire" de 1965.

La progression des flux d'immigration, et surtout leur inversion par rapport aux années

1950<sup>7</sup>, constituent bien une “défaite” pour les nativistes, c’est-à-dire, de leur point de vue, l’entrée dans un “monde à l’envers” dominé par des peuples et des cultures qui ne doivent plus rien à l’Europe ni au protestantisme, ni aux survivances de l’“anglo-conformisme”. Cette défaite annonce l’émergence d’une nouvelle Amérique baroque et bigarrée — une Amérique multiculturelle dont les symboles ne seraient plus le *Star Spangled Banner*, *Uncle Sam* ou la Statue de la Liberté, mais bien plutôt Arlequin revêtu de son costume multicolore<sup>18</sup>.

## NOTES

<sup>1</sup> Denis Lacorne, *La Crise de l’identité américaine. Du melting-pot au multiculturalisme*, Paris, Fayard, 1997, p. 93-134.

<sup>2</sup> Voir, U.S. Commission on Immigration Reform, Report to the Congress, 1997, *Becoming an American : Immigration and Immigrant Policy*.

<sup>3</sup> David M. Reimers, *Unwelcome Strangers. American Identity and the Turn against Immigration*, New York, Columbia University Press, 1998, p. 140.

<sup>4</sup> Nicolaus Mills, “Introduction”, in N. Mills (dir.), *Arguing Immigration*, New York, Touchstone, 1994, p. 16.

<sup>5</sup> La loi d’immigration de 1965 (*Immigration and Nationality Act Amendments of 1965*) limite, pour la première fois depuis 1921, l’immigration en provenance de l’hémisphère occidental à 120 000 par an ; elle permet 170 000 immigrants par an en provenance de l’hémisphère oriental, et donc un total annuel de 290 000 immigrants. Aucune restriction n’est, alors, prévue pour le Mexique. À noter que les parents, époux, enfants mineurs, frères et sœurs d’un nouveau citoyen américain ont le droit de venir *en dehors et en sus* des plafonds hémisphériques. Résultat : 74% des visas accordés le sont au titre de la réunification familiale, contre 20% des visas pour ceux qui viennent au titre des “qualifications professionnelles” et 6%, environ, pour les réfugiés politiques. Pour plus de détails, voir, D. Reimers, *Unwelcome Strangers*, *op. cit.*, p. 26, 67-70 et Leonard Dinnerstein et D. Reimers, *Ethnic Americans*, New York, Harper Collins, 1988, 3<sup>e</sup> éd., p. 85-106. En français on lira l’excellent livre de Nancy Green, *Et ils peuplèrent l’Amérique*, Gallimard, coll. Découvertes, 1994.

<sup>6</sup> *La Crise de l’identité américaine*, *op. cit.*, p. 168-176.

<sup>7</sup> *League of United Latin American Citizens v. Pete Wilson*, US Court, Central District of California, 20, nov. 1995.

<sup>8</sup> *La Crise de l’identité américaine*, *op. cit.*, p. 169-192.

<sup>9</sup> Peter H. Schuck, *Citizens, Strangers and In-Betweens. Essays on Immigration and Citizenship*. Boulder, Westview Press, 1998, p. 138-148.

<sup>10</sup> Peter H. Schuck, “The Open Society”, *The New Republic*, 13 avril 1998.

<sup>11</sup> Le système mis en place par les lois de 1990 et 1996 prévoit un quota mondial de 675 000 admis par an. Ce quota comprend trois catégories d’immigrants : ceux qui viennent au titre de la réunification familiale (480 000), ceux qui viennent pour un emploi précis (140 000), et ceux qui viennent au titre de la “diversité” (55 000), c’est-à-dire de pays jusque-là peu représentés et choisis pour des raisons politiques : l’Irlande, la Pologne, la Russie, le Vietnam... Le nouveau système est rigoureusement égalitaire : aucun pays ne peut dépasser le plafond de 25 620 immigrants. Les “proches” (époux, enfants mineurs et parents directs) sont admis hors quota.

Au bilan, sur une immigration totale de 915 000 en 1996, 64% des nouveaux arrivants venaient au titre de la réunification familiale (302 000 étaient des “proches”), 13% pour leur qualification professionnelle, 14% comme réfugiés et le reste en fonction d’un système de loterie (6%). Voir, Peter Schuck, *Citizens, Strangers and In-Betweens*, *op. cit.*, p. 13-14 ; *CQ Researcher* (n° spécial sur “The New Immigrants”), vol. 7, n° 3, 24 janvier 1997, p. 49-72 ; *Congressional Quarterly*, 17 janvier 1998, p. 131-133.

<sup>12</sup> David Reimers, *Unwelcome Strangers*, *op. cit.*, p. 27, 135.

<sup>13</sup> *Phyller v. Doe*, 457, U.S. 202 (1982). Sur les effets pervers de la légalisation des sans-papiers, voir, Douglas S. Massey, “March of Folly. U.S. Immigration after NAFTA”, *The American Prospect*, mars-avril 1998, n° 37, p. 22-33.

<sup>14</sup> D. Reimers, *op. cit.*, p. 133.

<sup>15</sup> P. Schuck, *op. cit.*, p. 15, 145.

<sup>16</sup> Voir Susan Martin, “Social Rights and Naturalization : The US Experience”, texte présenté à la Conférence du CEPIC-FNSP, Paris, 25-27 juin 1998. Sur l’acquisition de la citoyenneté aux États-Unis, on lira avec profit Noah M. J. Pickus (dir.), *Immigration and Citizenship in the 21<sup>st</sup> Century*, Lanham, Rowman and Littlefield, 1998.

<sup>17</sup> Par inversion, je veux dire la place croissante de l’immigration d’origine asiatique et hispanique, au détriment de l’immigration d’origine européenne. Voir *La Crise de l’identité américaine*, *op. cit.*, p. 170-176.

<sup>18</sup> Denis Lacorne, “États-Unis : la nation aux 63 ethnies”, *L’Histoire*, n° 229, février 1999 (n° spécial sur l’immigration), p. 54-57.