

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA PRÉDOMINANCE DE LA DISSUASION : LE CONTRÔLE DE
L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE PAR LA BORDER PATROL AMÉRICAINE À LA
FRONTIÈRE SUD-OUEST (1986-2016)

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR

PHILIPPE MCCREADY

JUIN 2018

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.10-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

La rédaction de ce mémoire s'est avérée être tout un périple. Fort heureusement j'ai pu compter sur le soutien de nombreuses personnes. J'aimerais en premier lieu remercier mon directeur, Frédérick Gagnon, pour ses encouragements ainsi que ses corrections rigoureuses et détaillées particulièrement lors des derniers miles de ce marathon universitaire.

Je tiens également à remercier le professeur Greg Robinson pour son écoute, ses conseils et son amitié. J'aimerais aussi remercier la professeure Geneviève Dorais pour ses commentaires détaillés et des plus pertinents dans l'évaluation de ce mémoire.

J'aimerais également remercier mes amis et collègues de l'UQAM pour leur support et nos nombreux échanges : Jean-Philippe Veilleux, Carl Thériault, ainsi que mes amis en histoire Frédéric Côté Garand, Mélissa Benjamin, Amélie Roy-Bergeron, Anne-Frédérique Morin, Antoine Brousseau Desaulniers et mes autres collègues d'*Histoire de Passer le Temps*.

À un niveau plus personnel, j'aimerais exprimer ma reconnaissance envers ma famille pour leur appui. Je tiens à souligner l'aide, la générosité et le soutien de ma grande sœur Geneviève McCready. Finalement, j'aimerais remercier mes amis Rachelle Clémence, Alexandre Lavallée et Louis-David Bénard pour leur support au cours des dernières années ainsi que ma conjointe Sophie Chen pour sa patience et son empathie.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	II
LISTE DES FIGURES.....	V
LISTE DES TABLEAUX.....	V
RÉSUMÉ.....	VI
NOTE SUR LA TERMINOLOGIE.....	VII
INTRODUCTION	1
1. Revue de la littérature	2
2. Problématique	8
3. Thèse	9
CHAPITRE 1	13
CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE	13
1. Cadre théorique.....	13
2. Corpus documentaire et sources	24
3. Méthodologie	26
CHAPITRE 2	28
ÉVOLUTION DE LA BORDER PATROL 1986-2001.....	28
1. La Border Patrol remise dans son contexte.....	28
1.1. L'Évolution globale de l'immigration à la frontière jusqu'en 1965	28
1.2. Les différents acteurs intervenant sur l'enjeu migratoire	29
1.3. La création d'une crise de l'immigration illégale.....	32
2. L'évolution de la Border Patrol sous Reagan et Bush.....	34
2.1. La mise en place de l'IRCA.....	34
2.2. Le développement de la Border Patrol à partir de 1986	36
2.3. L'immigration irrégulière après l'IRCA.....	38
2.4. Le développement de la Border Patrol sous Bush père	39
2.5. Le début du processus de dépendance au sentier.....	42

3. Le moment clé de 1993-1994	48
3.1. Le développement d'une nouvelle stratégie	48
3.2. L'opération <i>Hold the Line</i>	51
3.3 Le plan stratégique de 1994	53
3.4. L'opération Gatekeeper et la dépendance au sentier	56
4. 1995-2001 : La période de reproduction.....	60
 CHAPITRE 3	 69
ÉVOLUTION DE LA BORDER PATROL 2001-2016.....	69
1. La sécurisation de l'immigration	69
1. L'effet immédiat du 11 septembre.....	69
2. La création du DHS et la refonte de l'INS	71
2. L'évolution de la Border Patrol dans le nouveau contexte sécuritaire	73
2.1. La stratégie du CBP	73
2.2. Augmentation des ressources.....	79
2.3. Augmentation des infrastructures et des technologies.....	82
2.4. Opération Streamline et la fin du «catch and release».....	87
2.5. Du contrôle opérationnel à la gestion de risque.....	89
3. La Border Patrol et la dépendance au sentier au 21 ^e siècle.....	93
 CONCLUSION.....	 100
 LISTE DES RÉFÉRENCES	 108

LISTE DES FIGURES

Figure	Page
<i>Figure 1</i> : Fonctions relatives à l'immigration regroupées sous l'INS avant 2002.....	72
<i>Figure 2</i> : Fonctions de l'INS réparties sous le nouveau DHS après 2002.....	72

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
<i>Tableau 1</i> : Budget annuel de l'INS de 1994 à 2006 (en million de USD).....	79
<i>Tableau 2</i> : Nombre d'agents de la Border Patrol par région de 1980 à 2011.....	81

RÉSUMÉ

Ce mémoire s'intéresse à l'évolution de la US Border Patrol, l'agence fédérale en charge de surveiller et contrôler les frontières américaines. Plus précisément notre recherche analyse les changements relatifs au contrôle de l'immigration irrégulière par la Border Patrol le long de la frontière américano-mexicaine entre 1986 et 2016.

En examinant les rapports annuels de la Border Patrol, les publications des services d'immigration et plusieurs autres sources gouvernementales, nous dressons un portrait du fonctionnement et des pratiques de la Border Patrol en matière de contrôle de l'immigration «illégale». D'une part, ce mémoire démontre que le plus gros changement stratégique qu'aient connu les patrouilles frontalières est la mise en place du principe de prévention par la dissuasion en 1993-1994. C'est durant cette phase que l'INS (Immigration and Naturalization Service) et d'autres acteurs politiques priorisent de manière claire l'accumulation de technologies, d'infrastructures et de patrouilles à la frontière comme solution à l'immigration «illégale».

D'autre part notre analyse argumente que malgré l'impact des événements du 11 septembre sur l'immigration et une refonte administrative majeure en 2003-2004, peu de changements stratégiques notables auront lieu après ce tournant de 1993-1994. Nous soutenons également que les transformations ayant lieu en 1993-1994 constituent un moment clé entraînant un processus d'autorenforcement lors duquel, il sera de plus en plus difficile pour la Border Patrol de modifier de manière importante leur stratégie de contrôle de l'immigration irrégulière. Nous concluons ce mémoire sur l'inefficacité partielle de la stratégie de prévention par la dissuasion et le processus d'externalisation de la frontière entamé sous l'administration Obama.

MOTS-CLÉS: Border Patrol, frontière, immigration illégale, États-Unis, Mexique, histoire institutionnelle, prévention par la dissuasion.

NOTE SUR LA TERMINOLOGIE

Ce mémoire comporte plusieurs expressions relatives à l'immigration dite «illégale». Nous préférons l'usage de l'expression «immigration irrégulière» ou encore «immigration non documentée» qui possède une connotation moins péjorative que d'autres termes.

En effet, le terme «immigration illégale» est une construction historique qui tire son origine dans les lois migratoires restrictives mises en place à partir des années 1920 aux États-Unis (Ngai, 2004). En encadrant législativement l'acte migratoire, les autorités judiciaires ont créé deux réalités juridiques. D'une part, l'immigration légale correspondant à la migration se conformant aux lois adoptées et, d'autre part, l'immigration ne correspondant pas au cadre législatif en place qui est donc par opposé une immigration «illégale». Cette dernière appellation qui correspond d'abord à un concept juridique s'est transposée au monde social et politique en devenant avec le temps une expression péjorative racialement chargée désignant les Latinos et Latinas se rendant aux États-Unis sans passer par un point d'entrée autorisé ou encore n'ayant pas les documents prescrits par la loi.

De nos jours, l'expression immigration «illégale» ou «clandestine» est largement utilisée dans les médias et se retrouve fréquemment dans la littérature scientifique. Pour marquer notre désaccord avec l'emploi de ces termes péjoratifs nous utilisons principalement l'appellation immigrants irréguliers ou sans-papiers pour désigner ces individus. Toutefois, afin de refléter le langage utilisé dans les sources et certaines études, le terme immigrant «illégal» est utilisé avec des guillemets.

It is time to face the facts : Anglos won't go back to Europe, and Mexicans and Latinos (legal or illegal) won't go back to Latin America. We are all here to stay. For better or for worse, our destinies and aspirations are in one another's hands. For me, the only solution lies in a paradigm shift : the recognition that we are all protagonists in the creation of a new cultural topography and a new social order, one in which we all are "others", and we need "others" to exist. Hybridity is no longer up for discussion. It is a demographic, racial, social and cultural fact.

Guillermo Gómez-Peña (1996, p.70)

INTRODUCTION

Au cours de la campagne présidentielle américaine de 2016, un enjeu ayant souvent été abordé est l'immigration dite «illégale». Les candidats à la Maison-Blanche avaient des points de vue très divergents sur la gestion du «problème» de l'immigration irrégulière. Par exemple, alors que la candidate démocrate Hillary Clinton proposait de réformer le système migratoire et d'offrir aux sans-papiers un moyen de légaliser leur statut, son adversaire, Donald Trump, affirmait vouloir déporter tous les migrants irréguliers et construire un mur sur l'entièreté de la frontière avec le Mexique. Désormais devenu le 45^e président américain, Trump a ordonné l'embauche de 5000 agents de la Border Patrol et de 10 000 agents pour l'ICE (*Immigration and Customs Enforcement*) et a réitéré sa volonté de construire un mur à la frontière avec le Mexique (Office of the Press Secretary, 2017).

Depuis maintenant deux voire trois décennies, l'immigration irrégulière est devenue l'objet d'innombrables débats sur la scène nationale et internationale. La gestion de la frontière terrestre séparant les États-Unis et le Mexique (autrefois un enjeu local), est devenue un problème national à partir des années 1970 et 1980 lorsque certains politiciens ont mis les projecteurs sur les sans-papiers et les stupéfiants traversant la frontière. Dans ce mémoire, nous nous intéressons à la réaction du gouvernement fédéral face au phénomène de l'immigration «illégale». Plus précisément, nous nous pencherons sur l'évolution d'une institution fédérale en particulier : la Border Patrol, une agence de l'exécutif qui agit directement à la frontière Sud-Ouest.

1. Revue de la littérature

Les États-Unis se définissent comme une nation d'immigrants¹ et ont connu plusieurs vagues massives d'immigration au fil du temps. Le phénomène migratoire est multidisciplinaire, car il touche de nombreux domaines comme l'histoire, la sociologie, la géographie, la politique et l'économie. Les historiens tout comme les politologues ont souvent analysé les débats au Congrès quant à la mise en place de lois migratoires et la transformation de la société américaine suite aux différentes vagues de nouveaux arrivants. C'est le cas entre autres d'Aristide Zolberg (2006), Roger Daniels (2004) et Daniel J. Tichenor (2002) qui ont consacré des ouvrages détaillés à la mise en place des politiques migratoires et aux différents acteurs intervenant dans le débat. Les études de ce genre se réfèrent en grande partie à une documentation législative et affirment que l'histoire de l'immigration au 20e siècle se divise en périodes d'ouverture et de fermeture.

Selon cette perspective, les États-Unis connaissent des périodes lors desquelles on y accueille beaucoup d'immigrants (1890 à 1920 et 1965 à 1990²) tandis qu'à d'autres moments Washington met en place un contrôle beaucoup plus strict de l'immigration (1920-1940). Toutefois, il est difficile de catégoriser certaines périodes qui comportent simultanément des éléments d'ouverture et de fermeture. Par exemple, la période s'étalant de 1940 à 1965 est plutôt marquée par une ambivalence des autorités américaines face à l'immigration le long de la frontière mexicaine. Il semble que l'instauration du programme *Bracero* en 1942 vient institutionnaliser les mouvements migratoires en encadrant la main d'œuvre saisonnière venant travailler dans l'industrie agricole et ferroviaire du Sud-Ouest. Ainsi, sous ce programme en place de 1942 à 1964, les travailleurs mexicains signent des contrats leur permettant de travailler

¹ Depuis la présidence de John F. Kennedy, désigner les États-Unis comme une nation d'immigrants est souvent une formule utilisée dans le monde politique.

² La plupart des auteurs s'accordent sur ces dates charnières avec quelques nuances.

temporairement aux États-Unis pour de maigres salaires. La dépendance croissante du secteur agricole envers les travailleurs étrangers incite de nombreux Mexicains ne répondant pas aux critères du programme *Bracero* à se rendre aux États-Unis de manière irrégulière. Ngai souligne que pendant les années 1940 et 1950 l'INS continue de procéder à des arrestations et déportations massives tout en tolérant certains sans-papiers sur les fermes (2004).

Les ouvrages comme ceux de Tichenor, Daniels et Zolberg abordent l'immigration aux États-Unis dans son ensemble et étudient ce sujet sur une longue période de temps. Ces auteurs établissent des distinctions entre les différentes vagues d'immigrants et le traitement de ces derniers selon leur pays ou région de provenance. Malgré la pertinence d'analyser l'immigration dans sa globalité, il s'avère que ce type de recherches s'intéresse peu aux développements migratoires directement à la frontière.

Alors que les auteurs énumérés plus haut dressent une histoire nationale de l'immigration, de nombreux chercheurs dépassent ce cadre en s'intéressant à la dimension transnationale du phénomène migratoire. En s'intéressant aux politiques et à la culture de la société de provenance et la société d'accueil, cette littérature dépasse le cadre plus traditionnel de l'État-nation.

Il existe également un autre type de recherche s'inscrivant dans un cadre transnational: l'étude de la région frontalière (*borderland*). L'histoire de la région frontalière se penche sur cette zone hybride entre les États-Unis et le Mexique qui possède sa propre culture dépassant largement des deux côtés de la frontière géographique. La majorité des travaux auquel cette recherche fait référence se classent dans ce champ d'études fécond.

Mae Ngai (2005) avec son ouvrage *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America*, s'inscrit dans ce champ historiographique en étudiant l'immigration irrégulière entre 1924 et 1965. Son livre retrace l'origine de

l'«immigrant illégal» dans la loi et la société américaine ainsi que l'émergence de l'immigration irrégulière comme problème central des politiques migratoires. Elle s'attarde surtout à la mise en place de restrictions à l'immigration par l'État ainsi qu'aux conséquences provoquées par ce régime restrictif. L'ouvrage de Ngai examine de manière attentive la question de la criminalisation de l'immigration et remonte l'histoire législative des États-Unis jusqu'à la création du concept juridique de l'immigrant «illégal». L'auteure examine les lois et politiques migratoires de trois manières.

D'abord, elle s'attarde sur le langage mis de l'avant dans le discours législatif et politique de restriction à l'immigration. Ensuite, elle examine les décisions judiciaires visant à trancher entre la souveraineté de l'État dans son droit de décider qui fait partie de la nation et les droits individuels des étrangers (aliens). Finalement, Ngai observe également le traitement de l'immigration clandestine dans les applications pratiques de la loi et les conséquences produites par l'interaction entre l'État et les migrants. C'est particulièrement ce troisième niveau d'analyse qui nous a inspirés pour notre étude de la Border Patrol. Toutefois, l'ouvrage de Mae Ngai ne s'intéresse pas aux lois et politiques contemporaines puisque son analyse exhaustive se limite à la période se terminant en 1965.

Joseph Nevins (2010) analyse le cadre socioculturel et politique dans lequel l'opération Gatekeeper³ s'inscrit. Selon l'auteur, la frontière américano-mexicaine ne se limite pas simplement à une limite géographique, mais est plutôt une zone de division en constante évolution. À travers l'histoire de l'INS (*Immigration and Naturalization Service*) et l'analyse des opérations à la frontière (*Operation Wetback, Bracero Program, Operation Gatekeeper*), Nevins s'interroge sur l'effet de ces développements sur la frontière. Il soutient qu'alors que la région frontalière s'est

³ L'opération Gatekeeper a lieu en 1994 sous l'impulsion de l'administration Clinton. Elle se résume à une vaste opération policière de l'INS dans la région de San Diego ayant pour but de «reprendre le contrôle» de la frontière et d'empêcher les sans-papiers de se rendre en territoire américain.

progressivement intégrée à l'économie américaine, le besoin de contrôler le mouvement des populations et de concrétiser la frontière s'est fait sentir.

Nevins se penche également sur la création de nouvelles entités légales et identitaires comme l'«immigrant illégal» et l'étranger «racialisé» ainsi que sur l'impact de ces constructions culturelles sur les programmes mentionnés plus haut. Ces réflexions lui permettent de démontrer comment, historiquement, l'État et les forces policières dans le Sud-Ouest ont non seulement développé une division géopolitique entre les États-Unis et le Mexique, mais ont également contribué à la création d'un clivage social marqué entre Mexicains⁴ et Américains. L'étude de Nevins est hautement pertinente pour notre propre analyse puisqu'elle s'intéresse en détail à la mise en place des opérations de la Border Patrol à la frontière et des conséquences sociales, géopolitiques et culturelles qui en découlent.

Subséquentement, l'ouvrage de Kelly Lytle Hernandez (2010) examine de manière concise et détaillée l'histoire de la U.S. Border Patrol de sa création en 1924 jusqu'aux années 1980 environ. L'auteure se penche sur les comportements et les pratiques des agents de la Border Patrol au fil du temps. Plutôt que d'étudier l'influence des politiciens, des agriculteurs et des nativistes sur l'immigration comme l'ont fait plusieurs chercheurs (Ngai et Tichenor entre autres), Lytle Hernandez analyse l'histoire et les comportements des hommes (et ultérieurement des femmes) qui ont façonné la Border Patrol. Ces recherches lui permettent d'avancer que les officiers avaient tendance à utiliser les restrictions sur l'immigration comme prétexte afin de recourir à la violence contre les migrants mexicains et s'attribuer un rôle important dans les communautés locales près de la frontière. Les recherches d'Hernandez permettent de mieux comprendre les origines et le développement de la Border Patrol en tant qu'acteur politique d'importance dans la zone frontalière. Cette étude est significative pour notre mémoire puisqu'elle nous offre la possibilité de comprendre

⁴ Et dans une perspective plus large Latino-Américains.

l'histoire des patrouilles frontalières qui continue dans une certaine mesure à influencer la Border Patrol encore aujourd'hui.

L'ouvrage de Timothy Dunn (1996) est également une étude incontournable détaillant l'historique de la frontière vers la fin du 20^e siècle. L'auteur examine comment la mise en place de mesures de contrôle de l'immigration «illégale» et du trafic de drogues ont engendré une militarisation de la zone frontalière. Il affirme que les technologies, le matériel, les forces et les caractéristiques opérationnelles de l'INS dans la zone frontalière correspondent aux attributs de la doctrine militaire de conflit à basse intensité. La monographie de Dunn contient une foule de renseignements importants sur les opérations de la Border Patrol entre 1978 et 1992 nous permettant de mieux comprendre l'évolution de cette institution.

Certains spécialistes en études latino-américaines comme Jonathan Xavier Inda et Julie A. Dowling (2013) ont examiné comment l'État gère les sans-papiers en utilisant la criminalisation et la détention. Leur ouvrage collectif s'intéresse à plusieurs pratiques de criminalisation des sans-papiers autant au niveau des lois, des forces policières à la frontière ou encore des détentions et déportations de migrants. Ainsi, les auteurs se concentrent sur un seul sujet, la criminalisation de l'immigration non documentée et l'analysent sous plusieurs angles afin de dresser un portrait global du sujet.

Cet ouvrage ainsi que d'autres travaux similaires (Inda, 2006) utilisent une approche théorique différente des autres études sur l'immigration «illégale». En effet, ces travaux interprètent le contrôle des sans-papiers à l'aide des théories de Michel Foucault sur la gouvernementalité. Selon cette perspective, l'État gouverne ou contrôle ses sujets à l'aide de différents outils comme les lois et les forces policières. Les immigrants désigné comme illégaux représentent donc des sujets irresponsables n'obéissant pas aux lois, ce qui légitime l'intervention du gouvernement afin de «gérer» ces individus de manière autoritaire et permanente. Ainsi, l'État peut avoir

recours à la punition (détention, déportation) afin de réprimander ces comportements hors normes. Cette déconstruction de la criminalisation de l'immigration non documentée ouvre de nouvelles perspectives de recherches et contraste avec les autres études sur ce sujet.

Dans *Border Games*, Andreas (2009) étudie le développement des pratiques et des politiques de surveillance des flux migratoires et du trafic de drogues à la frontière américano-mexicaine. Andreas affirme entre autres que les agences policières dans la zone frontalière ont connu une constante expansion grâce à des budgets croissant sans cesse. De plus, il soutient que les lois migratoires se sont durcies avec le temps et qu'une quantité croissante de technologies de surveillance et d'équipement sophistiqué a été mise en place à la frontière (Andreas, 2009).

Andreas, Nevins, Dunn et plusieurs autres chercheurs font tous état d'une escalade du contrôle policier à la frontière. Rodrigo Nieto-Gomez parle de «pente glissante» (*slippery slope*) et souligne que le déploiement d'infrastructures tactiques à la frontière témoigne d'une logique d'intensification dynamique (2014). Ces différentes formulations (pente glissante, escalade, expansion constante) se retrouvent un peu partout dans la littérature sur la zone frontalière et évoquent un même phénomène d'augmentation, de militarisation et de sophistication des contrôles migratoires à la frontière Sud-Ouest.

C'est donc à partir de ce processus d'augmentation constante des ressources et des contrôles migratoires que nous avons articulé notre analyse de l'évolution de la Border Patrol.

2. Problématique

Comme mentionné plus haut, lors de nos recherches sur l'immigration irrégulière à la frontière américano-mexicaine, nous nous sommes intéressés à une institution particulière, les patrouilles frontalières fédérales (Border Patrol). Cette force policière veille à appliquer les lois américaines directement à la frontière, c'est-à-dire à la limite territoriale de l'État. En travaillant dans la zone frontalière, les agents de la Border Patrol sont donc souvent les premiers à entrer en contact avec les migrants irréguliers lors de leur traversée en sol américain.

Mis à part les travaux de Lytle Hernandez, Dunn, Andreas et Nevins, peu d'études semblent s'intéresser spécifiquement au rôle de la Border Patrol alors que cette dernière est un acteur de premier plan dans l'application des politiques migratoires. Notre mémoire vise entre autres à venir enrichir la littérature existante sur la Border Patrol en comblant certaines lacunes au niveau de la périodisation. En effet, la période couverte par l'analyse de Lytle Hernandez se termine autour des années 1970 tandis que l'ouvrage de Dunn aborde les développements des années 1980 et 1990. Les deuxièmes éditions des livres d'Andreas et Nevins sont publiées respectivement en 2009 et en 2010. Notre étude vise donc à faire le pont entre ces différents ouvrages et à élargir la périodisation jusqu'à tout récemment. Ainsi, nous proposons donc d'étudier l'évolution de la Border Patrol sur l'intégralité de la période de 1986 à 2016. Le choix de l'année 1986 n'est pas aléatoire, il s'agit de l'année où la dernière réforme migratoire substantielle a eu lieu.

L'*Immigration Reform and Control Act* (IRCA) de 1986 a entre autres permis de régulariser le statut de milliers d'immigrants irréguliers déjà présents aux États-Unis et a pour la première fois imposé des sanctions aux employeurs d'immigrants illégaux. L'objectif principal de l'IRCA était de réduire les entrées non autorisées au pays (Inda, 2006). Notre étude s'intéresse donc au développement de la Border Patrol et dans une plus large mesure l'INS/DHS depuis la réforme migratoire de 1986.

Examiner l'histoire et le fonctionnement de ces institutions nous permettra de comprendre comment le contrôle de l'immigration «illégale» a évolué dans la zone frontalière depuis l'IRCA.

Notre mémoire comporte deux questions centrales. **Premièrement, quelles ont été les principales transformations du fonctionnement et des pratiques de la Border Patrol entre 1986 et 2016?** Il s'agit ici d'identifier les changements importants étant survenus dans le traitement de l'immigration irrégulière par la Border Patrol au cours des trente dernières années.

Il ne s'agit donc pas d'étudier en détail les changements dans les lois migratoires comme la plupart des études politiques le font, mais bien d'examiner les transformations des pratiques et des stratégies employées sur le terrain. C'est en répondant à cette question que nous tenterons d'identifier les moments clés de l'histoire de la Border Patrol. Comme le prescrit notre cadre théorique inspiré de l'institutionnalisme historique, c'est lors de ces moments critiques qu'une séquence de dépendance au sentier peut être déclenchée⁵. **Deuxièmement, est-ce que ces transformations constituent des moments clés tels que définis par l'institutionnalisme historique?** Il est ici question d'analyser la nature des transformations de la Border Patrol à la frontière Sud-Ouest et d'interroger celles-ci par rapport aux concepts de moment clé et de «dépendance au sentier».

3. Thèse

La problématique de notre étude comporte deux aspects principaux. En premier lieu, nous nous pencherons en détail sur l'évolution des pratiques des patrouilles frontalières pour répondre au «problème de l'immigration illégale» en tentant d'identifier les périodes de changements connues par cette institution.

⁵ Les questions théoriques et conceptuelles par rapport aux concepts de moment clé et de dépendance au sentier seront abordées plus en profondeur dans le chapitre 1.

Notre thèse sur ce sujet est la suivante. Entre 1986 et 2016, la Border Patrol a connu une croissance constante de ses budgets et de ses effectifs afin de contrôler la frontière. **Quoiqu'elle soit en constante adaptation, cette agence de l'exécutif a connu des changements importants principalement lors de deux périodes soit en 1993-1994 et en 2003-2004.**

En deuxième lieu, nous interrogerons ces différentes périodes de changements afin de déterminer si ces moments d'adaptation peuvent être considérés comme des moments clés engendrant un processus de dépendance au sentier. Notre analyse nous révèle que **le seul moment clé pour la Border Patrol est le changement stratégique de 1993-1994.** Cette période charnière de l'institution jette les bases de sa stratégie de contrôle de l'immigration irrégulière pour les prochaines années.

À partir de ce moment, la Border Patrol et l'INS s'engagent sur une trajectoire qui va considérablement restreindre leurs options pour les années à venir. Ainsi, malgré une restructuration majeure en 2003-2004 et l'adoption de nouvelles stratégies au 21^e siècle, les patrouilles frontalières continuent essentiellement de fonctionner selon la doctrine mise de l'avant en 1994. En effet, selon nos recherches, en 1993 et 1994 les agents de la Border Patrol adoptent la stratégie de la «prévention par la dissuasion» afin de décourager les sans-papiers de traverser la frontière.

En 1993, Silvestre Reyes, un officier de la Border Patrol, lance l'opération *Blockade*⁶ dans le secteur d'El Paso au Texas. Cette nouvelle tactique consiste à déplacer les agents directement le long de la frontière internationale afin que ceux-ci soient visibles à des kilomètres de distance.

⁶ L'opération *Blockade* sera ensuite renommée *Operation Hold the Line*.

«*Instead of assigning officers to chase fraudulent citizens, conduct raids in Mexicano-dominated communities and run down suspects on city streets, Reyes moved officers to the international boundary.*» (Lytle Hernandez, 2010, p.228). 400 agents de la Border Patrol ont donc été déployés avec leur véhicule illuminé sur une distance de 20 miles près de Ciudad Juárez.

Grâce à cette démonstration de force, Reyes croyait que les sans-papiers n'auraient d'autre choix que de renoncer à traverser la frontière et de retourner dans leur ville ou village d'origine plutôt que de risquer de se faire arrêter (Maril, 2011). L'opération fut décrite comme un succès puisque le nombre d'étrangers clandestins dans les rues d'El Paso aurait diminué considérablement suite à la mise en place de l'opération *Hold the Line*. Effectivement, les chiffres de la Border Patrol avancent que le nombre d'arrestations aurait diminué de 80 à 90% par rapport aux statistiques précédant l'opération. Rapidement, la stratégie de Reyes se répand à d'autres secteurs le long de la frontière afin d'empêcher les migrants clandestins d'entrer aux États-Unis. Ce type de déploiement massif d'agents se retrouve au cœur du *Border Patrol Strategic Plan* de 1994 qui dicte les objectifs à long terme et la mission de la Border Patrol pour les années à venir. Ainsi, en 1994, les patrouilles frontalières adoptent une nouvelle stratégie de contrôle de l'immigration irrégulière.

Suite aux attaques du 11 septembre 2001, l'INS va être séparé en trois branches et intégré au tout nouveau *Department of Homeland Security* (DHS) en 2003. Le *US Citizenship and Immigration Services* (USCIS) sera alors en charge des tâches administratives relatives à l'immigration (Naturalisation, Visa et autres demandes relatives à l'immigration). Le *US Immigration and Customs Enforcement* (ICE) sera une force policière qui enquête sur les immigrants criminels et non documentés et applique les lois migratoires fédérales à l'intérieur des États-Unis. Finalement, c'est sous le *US Customs and Border Protection* (CBP) que sera placé la Border Patrol qui veille au respect des lois douanières et migratoires aux frontières, entre les postes d'inspection et dans les aéroports. Cette refonte administrative de l'INS est

accompagnée d'un mandat de protection et de prévention du terrorisme qui s'additionne à la mission migratoire de la Border Patrol. Pourtant, malgré ces transformations notables de la structure des agences d'immigration et du contexte dans lequel elles interviennent, nous verrons plus loin que le fonctionnement et les pratiques de la Border Patrol seront peu affectés.

Malgré l'emphase mise sur la protection contre le terrorisme suite aux attaques de 2001, dans les faits la Border Patrol reste une agence distribuant l'essentiel de ses ressources pour le contrôle de l'immigration «illégale» à la frontière sud. Au cours des trente dernières années, l'INS puis le DHS ont eu plusieurs occasions de revoir leur stratégie de contrôle de l'immigration «illégale». Cependant, nous soutenons que la Border Patrol s'est enfoncée plus loin dans sa stratégie de prévention par la dissuasion (*prevention through deterrence*) plutôt que de revoir sa méthode. Ainsi, le DHS, comme l'INS suite au moment clé de 1993-1994, priorise l'accumulation de ressources, d'infrastructures et de technologies dans la zone frontalière⁷ plutôt que de considérer d'autres alternatives. Pour vérifier la validité de notre thèse, il est nécessaire de recourir à un cadre théorique adapté à notre sujet afin de bien analyser notre corpus documentaire.

⁷ Cette priorisation de la zone frontalière par l'INS/DHS entraîne *de facto* une priorisation à la Border Patrol et sa mission.

CHAPITRE 1

CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE

1. Cadre théorique

1.1. L'institutionnalisme historique

Le cadre théorique utilisé dans cette recherche est développé à partir des bases d'un courant spécifique en science politique, l'institutionnalisme historique. De manière générale, les travaux s'inscrivant dans ce champ d'études illustrent que l'organisation institutionnelle de la communauté politique⁸ ainsi que les structures économiques de la société favorisent certains intérêts au détriment d'autres intérêts (Hall et Taylor, 1997). Globalement, les institutions peuvent être définies «comme les procédures, protocoles, normes et conventions officiels et officieux inhérents à la structure organisationnelle de la communauté politique ou de l'économie politique» (Hall et Taylor, 1997). Certains chercheurs ont une conception large de l'institution en y incluant par exemple les conventions gouvernant le comportement d'organisations du travail comme les syndicats ou les liens entre le système bancaire et les entreprises tandis que d'autres auteurs s'en tiennent plutôt aux institutions plus officielles comme la présidence, le Congrès ou le système judiciaire. Pour notre part, nous nous référons principalement aux institutions politiques du gouvernement américain en y incluant les normes, les protocoles et les lois les régissant.

⁸ La communauté politique est définie par Hall et Taylor comme un système politique global composé de parties qui interagissent.

Plutôt que de chercher des théories générales s'appliquant à l'ensemble des phénomènes politiques, les adeptes de l'institutionnalisme politique tentent d'expliquer pourquoi certaines variations politiques importantes ont lieu ou non grâce au contexte englobant cette variation.

The focus [of historical institutionalist studies] is on explaining variations in important or surprising patterns, events, or arrangements—rather than on accounting for human behavior without regard to context or modeling very general processes presumed to apply at all times and places (Pierson et Skocpol, 2002, p.696 et 697).

Afin de repérer ces variations, les tenants de l'institutionnalisme politique ont souvent recours à une longue périodisation et à la comparaison afin d'illustrer leur propos. À titre d'exemple, nous retrouvons *The Politics Presidents Make* (1993) de Stephen Skowronek qui étudie le leadership présidentiel à travers l'histoire américaine. En comparant l'institution présidentielle à différentes époques, Skowronek parvient à identifier différents styles de leadership présidentiel qui reviennent de manière récurrente ou cyclique. Un autre exemple de comparaison institutionnelle est l'ouvrage *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* de Ruth Berins Collier et David Collier (1991) qui examine l'émergence des mouvements ouvriers et la réaction de l'État dans huit pays d'Amérique latine. C'est donc en comparant différents systèmes politiques ou en établissant des contrastes et similitudes entre les mêmes institutions lors de périodes historiques différentes que les adeptes de l'institutionnalisme historique abordent les phénomènes politiques.

En s'intéressant à l'origine ou aux causes d'un phénomène politique précis, les institutionnalistes historiques basent leurs explications sur la présence de processus qui se développent au fil du temps (Pierson et Skocpol, 2002). Il ne suffit pas de simplement examiner quelques variables hors de leur contexte. Selon Pierson, situer les variations politiques dans leur séquence temporelle, c'est-à-dire dans leur contexte historique, enrichit grandement notre compréhension de différentes dynamiques sociales complexes (2000b). C'est en étudiant le contexte entourant les variations politiques que les institutionnalistes historiques ont identifié plusieurs mécanismes permettant d'expliquer ces changements. Deux de ces mécanismes occupent une place centrale dans notre analyse de la Border Patrol. Il s'agit des concepts de moment clé et de dépendance au sentier.

Selon Orren et Skowronek, l'histoire politique est truffée de configurations répétitives, cycliques ou en développement. Si l'on prend l'exemple des politiques migratoires américaines, le gouvernement fédéral et ses institutions favorisent parfois une immigration massive et parfois une immigration beaucoup plus restreinte. Cette alternance entre deux tendances est largement documentée par nombre d'historiens et de politologues.

En effet, une grande partie de la littérature consacrée à l'immigration aux États-Unis s'intéresse aux débats au Congrès quant à la mise en place de lois migratoires ou encore à la transformation de la société américaine suite aux différentes vagues de nouveaux arrivants. C'est le cas entre autres de Zolberg (2006), Daniels (2004) et Tichenor (2002) qui ont consacré des ouvrages détaillés à la mise en oeuvre des politiques migratoires et aux différents acteurs intervenant dans le débat. Les études de ce genre se réfèrent en grande partie à une documentation législative et affirment comme mentionné plus haut que l'histoire de l'immigration au 20^e siècle se divise en périodes d'ouverture et de fermeture.

Selon cette perspective, les États-Unis connaissent des périodes lors desquelles on y accueille beaucoup d'immigrants (1890-1920 et 1965-1990⁹) tandis qu'à d'autres moments Washington exerce un contrôle plus strict de l'immigration (1920-1940). Ce type d'ouvrages aborde l'immigration aux États-Unis dans son ensemble et s'étale sur une longue période de temps.

Les auteurs mentionnés plus haut établissent des distinctions entre les différentes vagues d'immigrants et le traitement de ces derniers selon leur pays ou région de provenance.

Étant donné que nous nous intéressons principalement à l'INS et à la Border Patrol et moins à la présidence et au Congrès, ce ne sont pas nécessairement les mêmes tendances ou phénomènes que nous allons étudier. Notre recherche se rapproche plutôt des travaux de Dunn (1996), Andreas (2009) et Nevins (2010) qui s'intéressent à l'immigration irrégulière et aux contrôles policiers dans la zone frontalière. Puisque notre mémoire analyse les pratiques de la Border Patrol et leur mise en œuvre dans la zone frontalière, il est logique de s'inspirer d'études ayant comme échelle spatiale le Sud-Ouest des États-Unis.

1.2. La dépendance au sentier et le moment clé

En examinant l'évolution des institutions sur une longue période de temps, les institutionnalistes ont observé que les institutions connaissent des phases de continuité et parfois des phases de changements. Les variations politiques bousculent les institutions qui se modifient ou sont remplacées. Mais malgré ces changements, les institutions ont tendance à suivre les chemins tracés par les structures qui précèdent le changement selon différents degrés. Voilà pourquoi les ouvrages comme ceux de Kelly Lytle Hernandez, Mae Ngai ou Joseph Nevins qui abordent l'histoire de

⁹ La plupart des auteurs s'accordent sur ces dates charnières avec quelques nuances.

la Border Patrol et de l'INS sont essentiels pour notre étude. Effectivement, malgré les nombreuses transformations et mutations qu'ont subies ces institutions au fil du temps, elles suivent tout de même la voie tracée par les anciennes structures. Il est donc primordial de connaître l'histoire des services frontaliers afin de mieux interpréter les récents développements.

Le principe de continuité ou de constance des institutions s'explique par le concept de dépendance au sentier (*path dependence*) qui se retrouve au centre de notre analyse de l'évolution de la Border Patrol. Plutôt que de simplement s'en tenir à la définition générale de la dépendance au sentier qui stipule que ce qui s'est produit auparavant va affecter les résultats d'une séquence d'évènements se produisant plus tard, nous nous référons à la conceptualisation proposée par Pierson. La dépendance au sentier peut être définie comme un processus engendrant un auto-renforcement (*self-reinforcing*) c'est-à-dire un mécanisme qui reproduit et amplifie les effets d'un choix de trajectoire à travers le temps (Pierson, 2000a, 2000b). Ainsi, lorsque les acteurs politiques choisissent une trajectoire à suivre, le mécanisme d'auto-renforcement de la dépendance au sentier rend les autres trajectoires autrefois envisageables de plus en plus inatteignables.

In path-dependent sequences, the key mechanism at work is some form of self-reinforcement or positive feedback loop. Initial moves in a particular direction encourage further movement along the same path. Over time, "the road not chosen" becomes an increasingly distant, increasingly unreachable alternative (Pierson, 2000b).

Lors d'un processus de dépendance au sentier, certains événements au début de la séquence pouvant paraître comme mineurs ou anodins ont des répercussions qui s'amplifient avec le temps (Pierson, 2000b). C'est pourquoi nous devons accorder plus d'attention aux événements se produisant au début du processus qu'à ceux se produisant plus tard même si ces derniers peuvent sembler a priori plus

«importants»¹⁰. «In politics, the crucial implication of path dependence arguments is that early stages in a sequence can place particular aspects of political systems onto distinct tracks, which are then reinforced through time» (Pierson, 2000b, p.75).

Les théories autour du concept de dépendance au sentier sont d'abord apparues en économie avant d'être reprises et adaptées pour d'autres disciplines comme les sciences politiques. Puisque l'environnement économique est largement différent de l'environnement politique, les processus de dépendance au sentier ne s'appliquent pas de la même manière en science politique qu'en économie. Par exemple, les institutions politiques sont rarement confrontées à une situation où des compétiteurs vont profiter de la mauvaise performance d'une institution pour s'accaparer ses «clients» et l'amener à faire faillite (Pierson, 2000a). Si l'on exclut les relations internationales et les élections, il y a peu de compétition dans le monde politique. Cette relative absence de compétition fait des institutions politiques des milieux propices à l'auto renforcement de certaines idées ou comportements malgré les failles que peuvent comporter ceux-ci.

Par ailleurs, les caractéristiques inhérentes aux systèmes politiques font en sorte qu'il est souvent plus difficile de changer de voie ou de trajectoire en politique, qu'il ne l'est en économie. Sur le marché privé, lorsque surviennent des conséquences inattendues, il y a un effet d'apprentissage, qui permet de corriger le tir et d'améliorer les performances pour éviter que ces conséquences se perpétuent. Par contre, en politique, l'effet d'apprentissage se heurte à plusieurs obstacles. Tout d'abord, la vision à court terme des acteurs politiques fait en sorte que ces derniers, en particulier les politiciens, sont plus intéressés aux conséquences immédiates de leurs actions qu'à leur impact sur une longue période de temps (Pierson, 2000a). Le cycle constant

¹⁰ Cette caractéristique des séquences d'auto-renforcement explique pourquoi nous accorderons beaucoup d'attention aux événements et au contexte entourant le moment clé de 1993-1994. Cela justifie également pourquoi certaines périodes stables de l'histoire de la Border Patrol sont analysées de manière plus générale.

des élections encourage les élus à trouver des solutions temporaires ou produisant des résultats immédiats, ce qui limite leur champ d'action. En bref, l'environnement politique comporte de nombreuses caractéristiques en faisant un milieu propice à l'auto-renforcement de certains comportements et donc à des séquences de dépendance au sentier.

Lorsque Pierson définit la notion d'auto-renforcement, il utilise quatre caractéristiques mises de l'avant par Arthur dans son étude sur la dépendance au sentier en économie (1994). Premièrement, l'imprévisibilité: puisque les événements se produisant tôt dans une séquence de dépendance ont d'importantes conséquences et sont parfois aléatoires, plusieurs résultats sont possibles. On ne peut donc pas prévoir à l'avance comment une séquence va se terminer.

Deuxièmement, l'inflexibilité: plus nous sommes loin dans le processus de dépendance au sentier, plus il devient difficile d'adopter une autre trajectoire. D'ailleurs, si un privilège est attribué à une trajectoire tôt dans la séquence de renforcement, le résultat risque d'être affecté à un plus haut niveau que si cet avantage survient plus tard dans la séquence.

Par exemple, un chercheur doit choisir entre deux sujets d'études pour une thèse de doctorat, soit le sujet A ou le sujet B. Dans le scénario 1, le scientifique apprend au début de ses recherches qu'il obtiendra une subvention s'il choisit le sujet B plutôt que le sujet A. Dans ce scénario, la probabilité qu'il choisisse le sujet B est grande. Par contre, dans le scénario 2, il prend connaissance de cet avantage (la subvention) plus loin dans la séquence c'est-à-dire après avoir compilé ses données et débuté son analyse du sujet A, la probabilité qu'il abandonne la trajectoire A pour étudier le sujet B est plus faible que dans le scénario 1. Ainsi, l'ordre dans lequel surviennent les événements est très important, la chronologie d'une séquence historique est très importante dans un processus d'auto-renforcement.

Troisièmement, l'importance des événements aléatoires: les événements que l'on peut qualifier d'accidentels ou d'imprévus se produisant tôt dans une séquence ne peuvent être ignorés, car ils jouent un rôle dans le renforcement des choix futurs.

Dernièrement, l'inefficacité potentielle d'une trajectoire: sur le long terme, le résultat d'une séquence de dépendance au sentier peut s'avérer moins fructueux ou plus coûteux qu'une alternative mise de côté auparavant. En politique, le coût d'une trajectoire ne s'évalue pas de la même manière qu'en économie. Certes, certaines trajectoires politiques peuvent s'avérer dispendieuses par rapport à une alternative mise de côté, mais il y a également un coût politique. Un acteur politique qui s'engage dans une séquence de dépendance au sentier en choisissant une politique peut, au terme de la séquence, perdre une élection si cette politique s'avère impopulaire avec le temps. Par exemple, certains chercheurs ont observé que les politiques adoptées dans le passé structurent les politiques ultérieures en encourageant les acteurs à s'investir dans des politiques dont l'abandon représenterait un risque électoral (Hall et Taylor, 1996).

En somme, les processus de dépendance au sentier sont caractérisés par un mécanisme d'auto-renforcement qui comporte quatre attributs communs: imprévisibilité, inflexibilité, importance des événements aléatoires et inefficacité potentielle. Mais à quel moment précis un mécanisme d'auto-renforcement se déclenche-t-il? La dépendance au sentier ne se produit pas «naturellement», mais a lieu suite à l'avènement d'un moment clé¹¹.

¹¹ Le concept de moment clé est défini un peu plus loin dans cette section.

Outcomes at a «critical juncture» trigger feedback mechanisms that reinforce the recurrence of particular pattern into the future. Path dependent processes have very interesting characteristics. They can be highly influenced by relatively modest perturbations at early stages. Once actors have ventured down a particular path, however, they are likely to find it very difficult to reverse course. Political alternatives that were once quite plausible may become irretrievably lost (Pierson et Skocpol, 2002, p.699).

Les tenants de l'institutionnalisme historique soutiennent que l'histoire est marquée par des périodes de continuité et des phases de changements institutionnels que l'on désigne comme des moments clés¹² (*critical junctures*). Dans cette recherche, nous utilisons la conceptualisation de Capoccia et Kelemen selon laquelle un moment clé est défini comme une période de temps assez courte lors de laquelle les choix des acteurs politiques ont une forte probabilité d'influencer les développements à venir (2007). Par «période de temps assez courte», nous entendons que la durée du moment clé doit être relativement brève par rapport au processus de dépendance au sentier qu'il engendre. Par «forte probabilité d'influencer les développements à venir», nous soutenons que la voie choisie par les acteurs va avoir un impact important sur le développement d'intérêts particuliers (Capoccia et Kelemen, 2007). Si l'une des caractéristiques de la dépendance au sentier est l'inflexibilité croissante, le moment clé, lui se manifeste entre autres par une flexibilité ou une marge de manœuvre pour les acteurs politiques. Cette flexibilité découle du fait que plusieurs options sont à la disposition des acteurs lors d'un moment clé.

Il est également pertinent de souligner que même si plusieurs auteurs affirment qu'un moment clé est synonyme de changements, ce n'est pas toujours le cas. Lors d'un moment clé, les acteurs font face à plusieurs choix ou trajectoires possibles. Si la

¹² Dans la littérature anglophone, les termes «critical juncture» et «turning point» sont les plus souvent utilisés. Afin d'éviter un calque de l'anglais, nous utiliserons le terme «moment clé» afin de désigner cette période critique.

possibilité d'emprunter une nouvelle trajectoire existe, il est également possible de retourner au statu quo si les acteurs après avoir considéré leurs options décident de ne pas changer de trajectoire (Capoccia et Kelemen, 2007).

L'histoire de notre institution d'analyse, la Border Patrol et dans une plus large mesure l'INS est marquée par plusieurs moments clés. Toutefois, certaines notions doivent être prises en considération lors de l'analyse d'un moment clé. En premier lieu, il est essentiel de souligner que le moment clé d'une institution n'est pas nécessairement le même pour une autre malgré le fait qu'elles sont souvent en relation constante l'une avec l'autre (Capoccia et Kelemen, 2007).

Par exemple, les tournants identifiés par Tichenor dans son analyse des politiques migratoires ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux connus par la Border Patrol. En effet, plusieurs études institutionnelles analysant l'immigration aux États-Unis se réfèrent principalement au Congrès et à l'adoption des lois migratoires alors que notre étude examine des agences de l'exécutif dans leurs applications de ces lois directement sur le terrain.

En second lieu, lorsque nous abordons un moment clé, il est nécessaire de comprendre qu'il ne s'agit pas forcément d'un événement spontané, mais plutôt d'une accumulation d'événements intimement reliés dans une courte période de temps (Capoccia et Kelemen, 2007). Dans notre cas, il s'agit de la période 1993-1994 lors de laquelle la Border Patrol développe et adopte la stratégie de la prévention par la dissuasion. Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, cette période est caractérisée par plusieurs développements stratégiques qui auront une vaste influence sur l'évolution de la Border Patrol et le contrôle de l'immigration à la frontière pour les années à venir. Tout d'abord, l'opération Hold the Line où l'on déploie les patrouilleurs de manière très visible directement le long de la frontière est mise en place de manière unilatérale par le chef du secteur d'El Paso au Texas. Ensuite, en

juillet 1994, la Border Patrol publie son plan stratégique¹³ qui dicte la mission et les objectifs à court et à long terme de l'institution. Ce document évoque le succès de l'opération Hold the Line puis il est mentionné que ce type de déploiement sera appliqué aux autres corridors d'entrée illégale (*Illegal Entry Corridors*) comme à San Diego. À l'automne 1994 a lieu l'opération Gatekeeper le long de la portion la plus à l'ouest de la frontière. Cette opération vient concrétiser et cristalliser la nouvelle stratégie de l'INS pour le contrôle de l'immigration irrégulière. À partir de ce moment, les opérations subséquentes seront calquées sur le modèle de l'opération Gatekeeper et s'articuleront toutes autour du plan stratégique de 1994.

C'est donc cette période de réajustement stratégique s'étalant de 1993 à 1994 qui constitue le moment clé de l'histoire de la Border Patrol lors de notre période d'analyse. C'est lors de cette courte phase que l'INS et le ministère de la Justice, en réponse au phénomène de l'immigration non documentée à la frontière sud, prennent la décision d'adopter la stratégie de la prévention par la dissuasion à grande échelle et de procéder au cloisonnement de la frontière. Nous verrons plus loin comment cette décision constitue le début d'un processus de dépendance au sentier ayant entraîné de lourdes répercussions pour le développement de la Border Patrol par la suite.

La restructuration de l'INS en 2003 représente un changement structurel de premier plan et s'accompagne d'un discours sécuritaire conséquent. Toutefois, sur le terrain, les pratiques¹⁴ et le fonctionnement des patrouilles frontalières ne vont pas être affectés de manière significative. Ainsi, nous soutenons que la mise en place du DHS ne constitue pas un moment clé pour le développement de la Border Patrol malgré qu'il puisse l'être pour d'autres processus politiques en cours à cette époque. De plus,

¹³ *Border Patrol Strategic Plan: 1994 and Beyond*

¹⁴ Par pratiques nous entendons l'ensemble des activités habituelles des agents de la Border Patrol relatives au contrôle de l'immigration «illégal». Le «fonctionnement» englobe les budgets et équipements dont bénéficie la Border Patrol ainsi que la manière dont ces ressources sont réparties selon les priorités fixées par l'agence.

l'absorption des services d'immigration par le département de la sécurité nationale ne déclenche pas un nouveau processus de dépendance au sentier en ce qui concerne les pratiques de contrôle des migrants non documentés à la frontière sud. Comme le soulignent Cappocia et Kelemen, même lorsque la totalité du système politique connaît une période déstabilisatrice, de nombreuses institutions peuvent ne pas être affectées par ces perturbations (2007). Certes, la refonte administrative de l'INS est caractérisée par la militarisation poussée de la frontière et l'adoption d'un discours antiterroriste. Par contre, le processus de militarisation de la zone frontalière était déjà en cours plusieurs années avant les attaques terroristes de 2001 (Dunn, 1996). Et même si la sécurisation de la frontière américano-mexicaine est justifiée par la rhétorique de la guerre contre la terreur, les méthodes employées restent ultimement les mêmes que celles mises en place en 1993-1994.

2. Corpus documentaire et sources

Lors de l'écriture de ce mémoire, nous avons consulté une multitude de sources afin de bien rendre compte de l'évolution de la Border Patrol au cours des trente dernières années. Tout d'abord, nous nous sommes référés à une vaste littérature multidisciplinaire afin de bien rendre compte du contexte social et politique entourant le contrôle de l'immigration «illégal». Ainsi, des ouvrages historiques, politiques, sociologiques et d'autres en sciences juridiques font partie de notre corpus documentaire. Ensuite, une fois le contexte bien établi, nous avons analysé plus en détail plusieurs publications gouvernementales.

Pour décrire de manière détaillée les pratiques et les stratégies de la Border Patrol, nous nous sommes d'abord référés aux rapports annuels de l'INS et du DHS ainsi qu'à certains de leurs communiqués. La section «enforcement» des rapports annuels compile les statistiques relatives au nombre d'arrestations et de déportations

effectuées par la Border Patrol ainsi que des informations sur les lieux et les motifs de ces arrestations. En plus de ces statistiques, cette section comprend des informations sur les différents programmes d'application de la loi de l'INS et leurs objectifs respectifs. De plus, certains rapports sont accompagnés d'un message du commissaire de l'INS décrivant les différentes réalisations et défis de l'agence. À partir de 2003, les données de la Border Patrol sont regroupées dans les rapports annuels du DHS et il est possible pour certaines années d'obtenir l'annuaire des statistiques d'immigration. Toutefois, les communiqués et publications de l'INS/DHS et Border Patrol/CBP ont entre autres comme but d'informer le public des efforts des services d'immigration et sont très peu critiques par rapport à leurs propres performances.

Pour pallier ce manque d'impartialité, nous avons consulté la littérature abordant spécifiquement la Border Patrol et/ou la frontière sud. Des auteurs comme Ngai, Dunn, Hernandez, Cornelius, Maril ou Andreas sont plus critiques par rapport à l'INS et son contrôle migratoire dans le Sud-Ouest. Ces auteurs ont entre autres épluché les archives du Congrès et consulté les quotidiens locaux pour témoigner du contexte entourant l'immigration «illégale» à l'époque.

Finalement, nous avons également consulté plusieurs rapports du GAO (General Accounting Office) qui a évalué les performances de l'INS ou encore des audiences publiques devant le Congrès lors desquelles des officiers de la Border Patrol étaient appelés à témoigner. Ces sources renferment une panoplie de renseignements sur le fonctionnement de la Border Patrol à l'interne et font état d'une image moins reluisante que celle mise de l'avant dans les rapports de l'INS/DHS.

3. Méthodologie

Les deux prochains chapitres correspondent chacun à une période chronologique précise. Le deuxième chapitre s'intéresse à la période de 1986 à 2001 tandis que le troisième se penche sur la période post 11 septembre, c'est-à-dire de 2001 à 2016. Ce choix de périodisation n'est pas aléatoire, il s'aligne avec notre thèse.

Dans le deuxième chapitre, nous voyons comment la Border Patrol contrôle l'immigration irrégulière après l'IRCA de 1986, avant de voir plus en détail les changements importants étant survenus en 1993-1994. Ensuite, sont comparées les caractéristiques générales de ces bouleversements avec les caractéristiques propres au moment clé tel que mis de l'avant dans la théorie de dépendance au sentier de Pierson. Lorsque nous avons interrogé les différents changements étant survenus entre 1986 et 1992, ces derniers ne correspondaient pas à ce que Pierson considère comme un moment clé. Toutefois, les développements survenus entre 1993 et 1994 comportent les différentes caractéristiques d'un moment clé. Ensuite, nous explicitons pourquoi ce moment particulier constitue un moment clé dans l'histoire de la Border Patrol et surtout comment il déclenche une séquence de dépendance au sentier. Finalement, le deuxième chapitre se conclut sur la période de reproduction (1995-2001) lors de laquelle le processus de rendement croissant renforce la voie choisie en 1993-1994.

Le troisième chapitre débute avec les conséquences du 11 septembre pour le contrôle de l'immigration irrégulière par la Border Patrol. Le premier objectif de ce chapitre est d'examiner dans quelles mesures les attaques de 2001 et la refonte administrative de 2003 ont modifié le contrôle de l'immigration irrégulière dans la zone frontalière. Le deuxième objectif est de déterminer si ces changements signifient la fin de la séquence de dépendance au sentier et l'arrivée d'une nouvelle trajectoire. Notre thèse de départ suppose que malgré le transfert de l'immigration vers le domaine de la sécurité nationale, le contrôle de l'immigration «illégal» à la frontière maintient des

caractéristiques très similaires aux opérations pré-11 septembre. Ainsi, malgré la présence de changements structurels importants en 2003-2004 et une évolution stratégique et technologique au fil des ans, la Border Patrol continue de réagir à l'immigration irrégulière de la même façon qu'en 1994.

CHAPITRE 2

ÉVOLUTION DE LA BORDER PATROL 1986-2001

1. La Border Patrol remise dans son contexte

Avant d'examiner plus en détail l'évolution de la Border Patrol à partir de 1986, il est d'abord nécessaire de se pencher sur le contexte global dans lequel cette progression s'inscrit. Puisque l'une des tâches principales des patrouilleurs dans la zone frontalière est de contrôler l'immigration non documentée, il s'avère pertinent de rapidement observer le contexte légal, politique et social entourant l'immigration non autorisée en provenance du Mexique.

1.1. L'Évolution globale de l'immigration à la frontière jusqu'en 1965

L'immigration de Mexicains par la frontière sud des États-Unis est une pratique courante bien ancrée dans l'histoire et le développement du Sud-Ouest des États-Unis depuis le début du 20^e siècle. Durant cette période, de nombreux réseaux migratoires se sont créés et ont amené des Hispaniques majoritairement mexicains à venir travailler de manière temporaire et parfois cyclique au nord de la frontière. L'*Immigration Act* de 1924 instaure le système de quotas qui sera à la base du système migratoire américain jusqu'en 1965. Ce système de quota impose une limite annuelle au nombre d'individus pouvant venir s'établir aux États-Unis; cette limite est attribuée selon leur pays de provenance. Toutefois, les migrants provenant de l'hémisphère ouest ne sont pas assujettis à des limitations numériques grâce à l'intervention des politiciens du Sud-Ouest insistant que les travailleurs mexicains sont essentiels à l'économie de leur région (Daniels, 2004).

En 1965, la loi Hart-Celler (*Immigration Act of 1965*) est adoptée et abolit le système des quotas selon le pays d'origine. Pour certains historiens, la réforme de 1965 représente une victoire libérale, car elle met fin au système discriminatoire des quotas selon la nationalité qui restreignait l'immigration en provenance du Tiers-Monde, plus particulièrement l'Asie du Sud-Est.

Cependant, cette loi fixe le nombre d'immigrants mexicains maximal à 20 000 par année alors qu'entre 1951 et 1964, les États-Unis acceptaient entre 175 000 et 445 000 *braceros*¹⁵ mexicains annuellement selon les besoins et ceci est sans compter les admissions légales (Tichenor, 2002). Pourtant, la demande constante en main-d'œuvre peu rémunérée reste indéniable et encourage ainsi les travailleurs des pays voisins à venir aux États-Unis malgré les restrictions numériques du système légal. Les réseaux migratoires entre le Mexique et les États-Unis maintenus pendant plusieurs décennies n'ont pas cessé d'exister du jour au lendemain. Ainsi, une portion considérable de l'immigration de masse répondant à des impératifs économiques et familiaux s'est poursuivie en dehors du cadre légal.

Comme le souligne l'historien et politologue Aristide Zolberg, l'ironie de la loi de 1965 est qu'elle était à l'origine destinée à maintenir l'immigration illégale comme étant un phénomène marginal pour la nation américaine alors qu'elle fera tout le contraire (2006).

1.2. Les différents acteurs intervenant sur l'enjeu migratoire

L'immigration est un enjeu de taille et très complexe aux États-Unis, où les groupes de pression abondent au sein d'un système politique décentralisé. Au niveau fédéral, les lois d'immigration sont promulguées et modifiées par le Congrès, mais appliquées

¹⁵ Le programme Bracero est mis en place grâce à des accords bilatéraux entre Mexico et Washington et dure de 1942 à 1964. Ce programme fédéral permettait aux Mexicains d'obtenir des contrats temporaires les autorisant à venir travailler dans le secteur agricole et manufacturier.

par les agences de l'exécutif comme l'INS/DHS. Malgré une certaine autonomie de ces agences de l'exécutif, c'est le Congrès qui vote et adopte leur budget et qui donc contrôle le financement en fonction des priorités établies par ses membres. Au niveau judiciaire, la Cour suprême tranche sur la constitutionnalité des lois et peut donc ainsi invalider certaines lois migratoires, qu'elles soient municipales, étatiques ou fédérales. Les cours de justice sont également importantes puisque les catégories de citoyens, d'immigrants légaux ou illégaux ont été définies grâce au fil de la jurisprudence et des différents arrêts judiciaires (Ngai, 2005). Finalement, il y a le président qui organise l'appareil gouvernemental fédéral en désignant de nombreux individus à des postes importants au sein de l'exécutif (Corbo et Gagnon, 2011). Ainsi, la plus haute direction des services d'immigration est désignée directement par le président. Pendant la majeure partie du 20^e siècle, l'INS dépendait du département de la justice et donc du procureur général tandis que maintenant le DHS est dirigé par le Secrétaire de la Sécurité nationale qui est membre du cabinet présidentiel. Le président peut également adopter des décrets présidentiels en matière d'immigration ou utiliser son veto contre une loi adoptée par le Congrès.

Les autres paliers de gouvernement, que ce soit les gouvernements d'État ou municipaux, peuvent également légiférer en matière d'immigration. Ainsi, au fil des ans, plusieurs États et villes ont mis en place des règlements par rapport à l'immigration. Il semble que dans la dernière décennie, le manque d'initiative du fédéral en matière d'immigration «illégal» ait poussé les gouvernements des États à agir sur cet enjeu. Par exemple, l'Arizona met en place la loi SB 1070 obligeant tous les agents de police de l'État, des comtés ou des villes et villages de l'Arizona à appliquer les lois migratoires fédérales à tout moment. La portion de la loi stipulant que les policiers doivent vérifier le statut migratoire d'un individu suspecté d'être un immigrant non documenté a toutefois été bloquée en cour par la suite (Saenz, Menjivar et Garcia, 2013).

Comme nous le verrons dans cette section, plusieurs figures publiques et autres hauts fonctionnaires vont utiliser le «problème de l'immigration illégale» à des fins politiques et attirer l'attention médiatique sur cet enjeu.

Outre les politiciens et autres responsables de l'État, nous retrouvons également plusieurs associations et autres groupes de pression qui ont leur mot à dire sur les enjeux migratoires. La plupart des lois migratoires n'ont pu être adoptées sans le soutien de puissants groupes ou lobbys qui tentent d'influencer le processus politique en fonction de leurs intérêts. Prenons par exemple le long chemin ayant mené à la réforme migratoire de 1986 dont nous discuterons davantage un peu plus loin. En 1982, les sénateurs Alan Simpson (R-WY) et Romano Mazzoli (D-KY) proposent une série de lois incluant des sanctions contre les employeurs de sans-papiers et la mise en place d'une carte d'identité nationale témoignant du statut légal du détenteur. Pour réussir à faire adopter la réforme par le Congrès en 1986, il faudra faire de nombreux compromis avec des groupes aux intérêts parfois fort divergents.

The measure met fierce resistance from a broad coalition of business interests, including the U.S. Chamber of Commerce, National Association of Manufacturers, agribusinesses, the Business Roundtable, as well as from ethnic and civil rights groups such as NCLR and MALDEF, the ACLU, religious lobbies, and a new immigrant rights organization, the National Immigration Forum (Tichenor, 2009, p.6 et 7).

Comme le souligne Tichenor, les lois migratoires sont donc le résultat des interactions entre les institutions politiques, les traditions idéologiques et les coalitions d'intérêts sociaux (2002).

Comme nous l'avons vu dans la revue de la documentation, les auteurs traitant des politiques migratoires au Congrès (comme Tichenor et Daniels) doivent tenir compte de tous ces différents groupes et coalitions influençant la formation et l'adoption des politiques migratoires fédérales. Par contre, notre objectif étant beaucoup plus circonscrit, nous concentrons l'essentiel de notre analyse sur le pouvoir exécutif du gouvernement fédéral. Étant donné que nous examinons le contrôle de l'immigration

non documentée dans la zone frontalière, c'est sur la Border Patrol et l'INS/DHS que nous concentrons notre attention. Bien sûr, il existe une multitude d'autres organisations patrouillant la frontière, de la police d'États frontaliers aux forces parapolicieres comme les Minutemen et autres patrouilles civiles frontalières (Dufort, 2011). Toutefois, la Border Patrol est l'acteur qui historiquement a toujours été chargé du contrôle de l'immigration à la frontière depuis les années 1920 (Ngai, 2005). Il est donc plus facile de retracer le parcours de cette agence comme le prescrit l'institutionnalisme historique que de s'attarder sur une organisation beaucoup plus récente comme les Minutemen. De plus, nous soutenons qu'il est pertinent de s'interroger sur l'évolution du contrôle migratoire mis sur pied par les autorités fédérales qui représentent l'État américain à la limite de sa territorialité. Les agents de la Border Patrol représentent souvent le premier contact que les migrants ont avec des représentants du gouvernement fédéral. Il est donc intéressant de se pencher sur les moyens déployés par la Border Patrol afin de «gérer» ses immigrants non documentés.

1.3. La création d'une crise de l'immigration illégale

Au cours des années 1970, l'immigration clandestine va devenir un enjeu de plus en plus médiatisé et le phénomène va rapidement être dépeint comme une invasion sans précédent. «En 1973, le président Nixon nomme à la tête de l'*Immigration and Naturalization Service* le général Leonard Chapman qui est le premier à parler d'"invasion silencieuse" et de sa détermination à faire respecter la loi.» (Daniel, 1996) Les administrations Nixon, Ford et Carter vont mettre en place des commissions d'enquête qui n'amèneront aucune action concrète du gouvernement afin de gérer l'immigration irrégulière. Les médias rapportent que l'INS est débordée par le nombre de dossiers à traiter et la frontière mexicaine, dépeinte comme incontrôlable, devient un enjeu symbolique (Daniel, 1996). En créant un sentiment de crise et d'urgence, les

différents acteurs du débat migratoire ressentent le besoin d'agir sur l'enjeu et d'adopter des mesures d'envergure afin de remédier à cette situation exceptionnelle.

Les «crises» reliées à l'immigration ne sont pas un phénomène nouveau puisqu'elles apparaissent de manière récurrente dans l'histoire des États-Unis tout au long du 20^e siècle.

The “crisis” discourse is part of a long-term habit of addressing migration and enforcement as exceptional historical events tied to security crises. Refugee flows over land or sea, fears of disease, fears of “enemy aliens” during military campaigns, or more recent “wars” on terrorism, drugs, or crime have led to the detention and harsh treatment of migrants, especially non-White migrants, throughout the twentieth century and today (D. M. Hernandez, 2015, p.13).

Convaincue que le gouvernement a perdu le contrôle des frontières, une majorité d'Américains adopte une position rigide envers l'immigration légale et illégale et l'admission de réfugiés (Tichenor, 2002).

En plus du ton alarmiste des médias, la crise énergétique et la stagnation économique des années 1970 vont venir contribuer à la montée de la rhétorique anti-immigrants aux États-Unis (Nevins, 2010). Simultanément, la guerre contre le crime et la drogue amorcée par Nixon met en lumière la contrebande de produits illicites en provenance du Mexique (Nevins, 2010). L'image de l'immigrant clandestin sera donc peu à peu associée au trafic de drogues et la criminalité dans l'imaginaire collectif des Américains. Lors des années 1980, plusieurs études et rapports présument que le nombre de sans-papiers habitant aux États-Unis augmente puisque l'INS procède à un nombre beaucoup plus élevé d'arrestations chaque année.

Il est difficile d'évaluer le nombre de migrants non documentés, mais les estimations les plus sérieuses rapportent qu'il y a entre 3 et 5 millions d'immigrants illégaux vivant aux États-Unis en 1986 (Hoefler, 1991).

Ces différents facteurs créent chez la population un sentiment d'urgence face à cette «crise» de l'immigration illégale. L'opinion publique demande alors au gouvernement d'intervenir.

2. L'évolution de la Border Patrol sous Reagan et Bush

2.1. La mise en place de l'IRCA

En 1982, le sénateur républicain Alan Simpson et le représentant démocrate Romano Mazzoli introduisent au Congrès un texte de loi visant à établir des sanctions pour les employeurs d'immigrants illégaux. Cependant, suite aux pressions de plusieurs groupes représentant les minorités ethniques (surtout hispanique), on y ajoute une clause visant à régulariser le statut des sans-papiers déjà en sol américain (Daniel, 1996).

Il faudra quatre ans de débats et de tractations afin d'adopter un compromis prenant en compte les intérêts divergents des nombreuses factions au Congrès. Le commissaire de l'INS à l'époque, Alan Nelson, souligne l'urgence d'agir dans sa lettre d'introduction figurant dans le rapport de 1986.

As debate went on, the urgent need for action was underscored by an accelerating beat of hard reality. Apprehensions of illegal aliens climbed by a third in 1986 to a record of 1,767,400 and drug seizures to an alarming 3094. The need to reclaim our sovereign rights as a nation to regulate immigration was clear but the path to achieving it was difficult (INS, 1986, p.2).

Finalement, en 1986, lors des derniers jours de la session parlementaire, le texte final est adopté par les deux chambres du Congrès et le président Reagan signe l'Immigration Reform and Control Act (IRCA ou *Simpson-Mazzoli Act*).

1986 est une date importante pour notre étude, car l'IRCA représente la réponse fédérale à la montée de l'immigration irrégulière lors des années 1970-1980 et marque le seul moment où un programme d'amnistie des sans-papiers a été autorisé. Il est nécessaire de bien comprendre la réforme de 1986 puisque c'est cette loi qui marque le point de départ de notre analyse de la Border Patrol.

L'IRCA comporte de nombreux éléments afin de satisfaire minimalement les différents groupes parlementaires ayant permis son adoption. Premièrement, il instaure des sanctions pour les employeurs d'immigrants non documentés. Cette mesure avait pour but de réduire les possibilités d'emplois pour les sans-papiers et donc de les dissuader d'immigrer aux États-Unis en leur coupant l'accès au marché du travail. Toutefois, ces mesures coercitives seront peu efficaces à cause de l'absence d'un système de vérification identitaire des employés et l'inefficacité administrative de l'INS quant à l'application des pénalités (Tichenor, 2002).

Deuxièmement, le Simpson-Mazzoli Act prévoit la légalisation des sans-papiers déjà en sol américain. Ainsi, les migrants non documentés présents aux États-Unis de manière continue depuis 1982 peuvent postuler à un programme leur permettant d'obtenir un statut de résident temporaire. Un deuxième programme de légalisation nommé SAW (Special Agricultural Workers) permet aux immigrants ayant travaillé dans les champs agricoles pour une période d'au moins 90 jours de postuler pour un statut de résident temporaire (Hoefler, 1991).

Troisièmement, afin de mettre en place les nouvelles mesures prescrites par la loi, l'INS se voit attribuer des ressources additionnelles. L'IRCA recommande une augmentation des inspections et des activités policières aux frontières afin de contrôler les entrées non autorisées. «Immigration Reform and Control Act recommended increases in inspection and enforcement at U.S. borders in order to prevent and deter illegal entry.» (INS, 1987)

La loi de 1986 permet une augmentation de 50% du budget de la Border Patrol pour les années 1987 et 1988 (Hoefler, 1991). Nevins rapporte que durant les deux mandats de Reagan (1981-1988), les ressources financières allouées à l'INS par le Congrès auraient gonflé de 130% tandis que le personnel aurait augmenté de 41% (2010). Ces augmentations notables de personnel à l'INS et d'agents de la Border Patrol marquent le début d'un développement significatif des autorités migratoires, particulièrement dans la zone frontalière avec le Mexique.

2.2. Le développement de la Border Patrol à partir de 1986

Pour bien tracer l'évolution des patrouilles frontalières, il est nécessaire de définir spécifiquement leur mission telle qu'énoncée en 1986. Le rapport annuel de cette année indique que la mission de la Border Patrol est définie comme suit.

The mission of the Border Patrol as the mobile, uniformed, enforcement arm of the Immigration and Naturalization Service is to ensure that the entry of persons into the United States between ports of entry is controlled with a manner consistent with the national interest as established and provided for by Congress by preventing entry without inspection as well as detecting and apprehending illegal aliens within the United States (INS, 1986, p.5)

Les activités principales des agents de la Border Patrol sont les contrôles routiers, les inspections de véhicules et la surveillance de la frontière (Linewatch)¹⁶. Cette surveillance à la frontière a pour objectif la prévention d'entrées illégales ou l'arrestation rapide des individus après qu'ils aient traversé la frontière. Un peu plus haut dans le document, on y affirme que la surveillance à la frontière est la première ligne de défense contre les étrangers (aliens) tentant d'entrer aux États-Unis illégalement (INS, 1986). Le rapport de l'INS fait également état de l'intégration

¹⁶ Le «linewatch», littéralement surveillance de la ligne est une activité lors de laquelle les agents de la Border Patrol patrouillent et inspectent l'espace à proximité de la frontière afin de repérer des migrants «illégaux» ou de la contrebande en direction des États-Unis. Dans cette recherche nous utilisons le terme «surveillance de la frontière» pour faire référence au «linewatch».

croissante des agents de la Border Patrol dans la lutte contre la drogue. Le passage suivant illustre bien comment les patrouilles frontalières font de plus en plus partie des efforts du gouvernement fédéral afin de contrecarrer le trafic de stupéfiants à la frontière.

Involvement of the Patrol in drug interdiction along land border is steadily increasing. [...] On October 1, 1986, drug interdiction efforts were tightened by placing special emphasis along the southwest land border. The new role undertaken by the Patrol is part of the Administration's Southwest Border Drug Task Force (Operation Alliance)...(INS, 1986).

Comme mentionné dans la section précédente, la loi de 1986 requiert une augmentation de 50% du personnel de la Border Patrol en un an. En 1988, environ 85% des nouveaux postes d'agents frontaliers autorisés par le Congrès sont attribués à des secteurs longeant la frontière avec le Mexique (Dunn, 1996).

Un autre changement à noter est l'augmentation des infrastructures dans la région. Les nouvelles ressources attribuées à l'INS par l'IRCA ont permis la rénovation et l'expansion des structures déjà existantes et ont financé la construction de nouvelles installations. Par exemple, dans la zone frontalière, 22 stations de la Border Patrol et quatre points de contrôle routier ont soit été construits, financés ou planifiés (Dunn, 1996). De plus, les centres de détention de Port-Isabel au Texas et d'El Centro en Californie ont été agrandis alors que deux nouveaux ont été construits un peu plus loin de la frontière à San Pedro en Californie et à Oakdale en Louisiane. Cette accumulation d'infrastructures, de personnel et de technologies concentrés dans la région frontalière suggère l'importance que l'INS, et le gouvernement fédéral dans une plus large mesure, accordent à la frontière dans leur stratégie de contrôle de l'immigration.

2.3. L'immigration irrégulière après l'IRCA

Si l'on se fie à la rhétorique de l'INS, l'instauration de l'IRCA aurait permis de diminuer l'immigration illégale puisque le nombre d'arrestations de sans-papiers aurait diminué à partir de 1986. Effectivement, le nombre d'arrestations passe de 1,8 million en 1986 à 1,2 million l'année suivante puis à 0,96 million en 1989 (Inda, 2006). Ces données nous donnent une idée approximative du flux migratoire, mais ne peuvent nous renseigner sur les migrants non documentés ayant traversé la frontière sans se faire arrêter. De plus, il est important de préciser que ces chiffres ne représentent pas le nombre d'individus appréhendés, mais plutôt le nombre total d'arrestations. Ainsi, un migrant arrêté deux fois au cours de la même année représente deux arrestations dans les statistiques de l'INS. Cette baisse du nombre d'arrestations peut être imputée à des changements relatifs à l'émigration au Mexique et en Amérique centrale ou encore à la légalisation des sans-papiers aux États-Unis qui sont les individus les plus susceptibles d'être arrêtés par la Border Patrol.

Timothy Dunn soutient que les statistiques d'arrestations de la Border Patrol reflètent les priorités de l'INS qui à leur tour sont représentatives du climat politique prévalant (1996). Selon ce raisonnement, l'emphase mise sur la lutte contre la drogue aurait distrait la Border Patrol de sa mission de contrôle des migrants non autorisés. Il semble que le nombre d'heures moyen passé à la surveillance de la frontière (linewatch) ait diminué entre 1987 et 1989 expliquant peut-être la baisse du nombre d'arrestations. Plusieurs facteurs pouvant expliquer les fluctuations des statistiques de l'INS, il convient donc d'être prudent lors de leur interprétation et de bien examiner le contexte englobant ces chiffres.

La baisse des arrestations annuelles est cependant de courte durée, leur nombre augmentant de nouveau à partir de 1990. L'INS inscrit dans son rapport pour l'année 1990 que 1 169 939 sans-papiers ont été arrêtés, soit une augmentation de 23% par rapport au nombre de l'année précédente (Inda, 2006). Ainsi, la diminution du

nombre de sans-papiers traversant la frontière, attribuée à l'IRCA n'aurait été que temporaire. L'échec de l'IRCA à régler le «problème» de l'immigration irrégulière va raviver le débat migratoire de plus belle. «The perceived failure of IRCA to address the issue of unauthorized boundary crossing from Mexico sufficiently helped to fuel a resurgence of anti-immigration sentiment (again with a focus on “illegal” immigration)» (Nevins, 2010, 104-105).

2.4. Le développement de la Border Patrol sous Bush père

2.4.1. Budget, effectifs et équipement

Sous le mandat de Bush père (1988-1992), les effectifs de l'INS ont été réduits, mais le budget de l'agence a augmenté de 19% entre 1988 et 1992. L'INS poursuit ses activités de lutte contre la drogue et va s'investir davantage qu'auparavant dans l'édification de différentes infrastructures le long de la frontière. Les différents projets frontaliers entamés sous Reagan vont s'étendre à un rythme similaire. Par exemple, l'expansion et la construction de centres de détention et de points de contrôle dans la zone frontalière se poursuivent. De plus, le recours croissant aux nouvelles technologies pour soutenir les agents de la Border Patrol sur le terrain est visible. Effectivement, l'installation de nouveaux détecteurs de mouvements, de caméras nocturnes et de radars sont quelques exemples de la modernisation de l'équipement technologique utilisé par les patrouilles frontalières (Dunn, 1996).

Du côté budgétaire, la Border Patrol connaît un sort similaire à l'INS durant les années Bush. En effet, de 1988 à 1992, les patrouilles frontalières voient le nombre de positions financées par le Congrès réduit de 11%¹⁷ alors que leur budget augmente de 59%. Lors de la même période, la part du budget de l'INS allouée à la Border Patrol passe de 35,8% à 41,7% (Dunn, 1996), une tendance à la hausse qui se poursuivra

¹⁷ En 1992, la Border Patrol compte 4948 employés.

pour les prochaines années. Ainsi, la Border Patrol occupe une place de plus en plus grande au sein de l'INS, -qui bénéficie également de ressources supplémentaires malgré les coupures de personnel. Concernant la divergence entre l'augmentation considérable des budgets et la réduction du personnel, Dunn suggère que celle-ci peut être attribuée aux heures supplémentaires des patrouilleurs ainsi qu'à l'achat du nouveau matériel technologique évoqué plus haut (1996).

2.4.2. Activités de la Border Patrol et immigration irrégulière

Suite au déclin du nombre d'arrestations de sans-papiers durant les années 1987 à 1989, les statistiques de l'INS indiquent une augmentation notable à partir de 1990. À partir de 1990, le nombre d'arrestations d'étrangers «déportables» (deportable aliens) franchit la barre des 1,1 millions annuellement, ce qui marque une augmentation de 35% entre 1989 et 1992 (Dunn, 1996). Comme évoqué plus haut, cette hausse des arrestations signifie pour beaucoup que l'IRCA en tant que mesure destinée à réduire l'immigration non autorisée sera un échec sur le long terme. Toutefois, le nouveau commissaire de l'INS, Gene McNary, soutient que l'augmentation du nombre d'arrestations en 1990 et 1991 serait plutôt due au déploiement de ressources et d'effectifs additionnels de la Border Patrol dans la zone frontalière. De plus, il soutient que le nombre d'arrestations n'est pas un indicateur du flux migratoire, mais plutôt qu'un nombre d'arrestations élevé signifie un flux migratoire en déclin (Dunn, 1996). Ce type de raisonnement va à l'encontre de la logique traditionnelle de l'INS selon laquelle un nombre d'arrestations élevé est synonyme d'une hausse du nombre de migrants traversant la frontière. L'augmentation du nombre d'arrestations de la Border Patrol mène à une pression politique accrue sur l'INS, qui devant ces chiffres, justifie tant bien que mal l'efficacité de son agence en soutenant que les nouvelles ressources dont elle bénéficie augmentent le nombre d'arrestations.

Sous le mandat de Bush, nous pouvons également remarquer que les patrouilles frontalières participent davantage à des tâches plus ou moins reliées directement au contrôle de la frontière. Par exemple, depuis la fin de l'administration Reagan, la Border Patrol doit s'assurer que les entreprises de la région frontalière n'emploient pas de sans-papiers, conformément à l'IRCA, et est responsable d'arrêter et de déporter les étrangers criminels (Dunn, 1996). Ainsi, les agents de la Border Patrol doivent déporter les criminels déjà incarcérés, mais n'ayant pas de statut migratoire légal aux États-Unis. En 1992, l'INS déporte 16 841 immigrants irréguliers reconnus coupables de crimes (criminal aliens).

INS Commissioner Gene McNary said illegal immigrants convicted of crimes--including murder, rape, robbery and drug violations--accounted for half of a total of 35,390 deportations in fiscal 1992, which ended in October. Special programs targeting immigrant gangs, shifting INS criminal investigators to trouble spots and identifying and deporting felons while they are still in prison have increased the number of deportations of criminal aliens 25% over 1991 and 50% over 1990, officials said. (LA Times, 1992)

Les développements abordés dans cette section semblent s'inscrire parfaitement dans la foulée des transformations mises en place lors des années Reagan. Mais certains changements de type qualitatif comme la construction d'une barrière d'envergure à la frontière sont à souligner. Certes, quelques clôtures et autres types de barrières étaient déjà en place depuis plusieurs années,¹⁸ mais en 1991, débute la construction d'une barrière en acier de dix pieds de hauteur sur sept miles entre San Diego et Tijuana (Dunn, 1996). L'INS et les corps militaires participant à la construction¹⁹ ont justifié la nécessité d'un tel mur afin de réduire le trafic de drogues dans le secteur; la réduction de l'immigration non documentée étant évoquée seulement comme objectif

¹⁸ Par exemple, une clôture métallique surnommée par la suite «tortilla curtain» avait été mise en place dans le secteur de San Diego sous l'administration Carter.

¹⁹ Les Seabees, une unité de la marine américaine ont construit le mur alors que la garde nationale californienne s'est chargée d'agrandir les routes adjacentes afin de permettre aux agents migratoires de mieux patrouiller le secteur.

secondaire. La construction du mur vis-à-vis San Diego et Tijuana s'inscrit dans le cadre de la loi de 1990 qui autorise la réparation, l'entretien ou la construction de structures permettant d'empêcher les entrées illégales dans les secteurs où l'on procède à un nombre élevé d'arrestations à la frontière (Dunn, 1996). Afin d'être adéquatement financée et d'obtenir l'aide du secteur militaire, la construction du mur a été justifiée comme un effort de lutte au trafic de drogues (Andreas, 2009). Pourtant, ce mur d'acier est situé précisément à l'endroit où le plus grand nombre de migrants traversait la frontière (Dunn, 1996). En réalité, le mur a eu comme effet principal de rediriger les migrants vers l'est, plus loin des zones urbaines vers un terrain plus isolé et plus propice à la détection et l'arrestation des sans-papiers.

Nous pouvons voir ici les balbutiements de la stratégie de la Border Patrol de la prévention par la dissuasion officiellement instaurée en 1994.

2.5. Le début du processus de dépendance au sentier

Plutôt que de présenter l'INS et la Border Patrol comme des institutions passives qui ne font qu'appliquer les lois fédérales, nous soutenons qu'elles sont plutôt proactives et ont joué un rôle important dans la problématisation de l'immigration non documentée comme un enjeu essentiellement policier. L'INS est une institution comportant deux volets principaux. Le premier a trait au service, les employés affectés à ce volet offrent des services afin de faciliter l'immigration légale et la naturalisation. Le deuxième volet sur lequel nous nous penchons plus particulièrement et qui concerne spécifiquement la Border Patrol est le travail de nature plus policière, c'est-à-dire l'ensemble des tâches liées au contrôle de l'immigration irrégulière et à la déportation d'étrangers ayant enfreint les lois migratoires. Au fil du temps, certains acteurs politiques comme le Congrès vont accorder davantage d'importance et de ressources au volet policier qu'au volet service.

[...]the INS currently receives more resources from Congress to implement enforcement policies. Interviews conducted within the agency illustrate that the INS prefers the positive appeal of services policies, but enforcement policies tend to generate external support. One respondent explained that when the INS is called to testify before Congress, it sends a Border Patrol officer with a patrol dog. Although the Border Patrol receives only a part of the overall budget, the symbolic power of an agent with his dog generates support for INS efforts. (Magana, 2003, p.68)

Par ailleurs, l'INS tient un rôle de premier plan dans la popularisation du terme «immigrant illégal», mais surtout dans la construction de l'immigration irrégulière comme problème d'application de la loi à la frontière (Inda, 2006). C'est précisément ce deuxième aspect, le rôle de l'INS et de la Border Patrol dans cette conceptualisation de l'immigration non documentée comme un problème policier²⁰ qui nous intéresse. Certains politiciens de l'époque et des membres influents de l'INS ont présenté le renforcement de la frontière comme la solution au «problème de l'immigration illégale».

La Border Patrol, loin d'être passive dans le débat sur l'immigration, contribue à la représentation de la frontière méridionale comme une zone hors de contrôle. Comme mentionné plus haut, suite à l'édification d'un mur à la frontière vis-à-vis San Diego, la plupart des migrants se dirigent vers l'est pour traverser la frontière plus loin. Étant donné que la frontière à l'ouest était désormais barricadée jusqu'à l'océan Pacifique, les migrants de cette région traversent là où il n'y a pas de barrière, c'est-à-dire au point d'inspection de San Ysidro le long de l'autoroute.

²⁰ Par problème policier, nous désignons un enjeu se corrigeant par des moyens policiers comme l'arrestation, la condamnation et la détention d'individus.

Certains passeurs tirent avantage de la concentration de migrants devant le point d'entrée en organisant des «banzai runs²¹» lors desquels plusieurs dizaines d'individus traversent en même temps la frontière, surpassant en nombre les agents d'immigration (Massey *et al.*, 2002). Alors que plusieurs dizaines d'enfants, de femmes et d'hommes courent entre les automobiles sur l'autoroute, Gustavo de la Vina, le chef de la Border Patrol pour le secteur de San Diego, attend derrière les lignes avec une équipe de tournage afin de filmer la scène chaotique. Ces images dépeignant une frontière hors de contrôle devant des «vagues de clandestins», sont assemblées dans une vidéo de relation publique intitulée «Border Under Siege» et furent divulguées publiquement (Massey *et al.*, 2002).

Le grand volume de migrants traversant la frontière en même temps produit également l'illusion que le phénomène d'immigration illégale a augmenté alors que ces images sont plutôt une conséquence de la construction d'un mur à l'emplacement le plus fréquenté de la frontière. Ce qu'il est important de retenir ici est l'intervention du chef de la Vina qui utilise des images chaotiques de la frontière hors contexte afin de représenter de manière dramatique l'immigration irrégulière.

Ces mêmes images seront d'ailleurs reprises par le gouverneur de Californie Pete Wilson dans une publicité télévisée lors de sa campagne de réélection en 1994 afin d'augmenter sa popularité en apparaissant comme étant farouchement opposé à l'immigration «illégale».

Ainsi, plusieurs acteurs politiques dont certains officiers de l'INS vont contribuer à formuler l'enjeu de l'immigration irrégulière comme un problème lié au manque de ressources à la frontière.

²¹ Terme utilisé par la Border Patrol pour décrire les «charges» de migrants à un point d'entrée.

The anti-illegal immigration backlash [...] was partly created and then opportunistically channeled by political and bureaucratic entrepreneurs to focus on the border as both the source of the problem and the most appropriate site of the policy solution. Beginning with Patrick Buchanan, politicians used the border as a political prop in voicing their opposition to illegal immigration (Andreas, 2009, p.86-87).

Pourtant, peu d'individus font état des autres enjeux liés à l'immigration non documentée. Ainsi, on aborde peu le manque de sanctions imposées aux employeurs de sans-papiers, de la dépendance de l'économie du Sud-Ouest sur le travail des migrants ou le fait que 40 à 50% des immigrants illégaux sont entrés légalement aux États-Unis, mais ont dépassé le délai autorisé par leur visa (Andreas, 2009). Ainsi, la problématisation de l'immigration irrégulière comme un enjeu exclusivement relatif au contrôle de la frontière a simplifié un phénomène très complexe et limite considérablement les possibilités de solutions pour l'INS.

Nous pouvons constater ici le début d'un moment clé pour la Border Patrol et l'INS. Comme le souligne Capoccia et Kelemen, le moment clé est défini comme cette courte période de temps lors de laquelle les acteurs politiques ont plusieurs options parmi lesquelles choisir. Ainsi, autant le commissaire de l'INS à l'époque Gene McNary que certains membres influents du Congrès avaient la possibilité de prioriser une option parmi les autres. Parmi les choix possibles il y avait le programme de sanctions contre les employeurs de sans-papiers déjà en place depuis l'IRCA. Toutefois, plusieurs problèmes ont nui à l'efficacité du programme de sanctions.

Après avoir effectué 85 entrevues avec des commissaires de l'INS, des commissaires régionaux et autres représentants de l'INS à différents niveaux, Lisa Magana nous livre un aperçu des problèmes affectant le programme de sanctions.

Respondents maintained continually that employers were to be carefully targeted and that strong pressure from those outside the agency, such as employer groups, mandated that the employment sector not be compromised when employing workers. (Magana, 2003, p.46)

En outre, le vocabulaire utilisé dans la loi de 1986 porte à confusion quant à la responsabilité de l'employeur lorsqu'un migrant travaillant pour lui utilise de faux documents afin d'être embauché. Afin de maintenir de bons rapports avec la communauté d'affaires, l'INS n'aurait pas corrigé le vocabulaire afin de spécifier si dans de tels cas, l'employeur se doit de vérifier l'authenticité des documents ou non (Magana, 2003). Concrètement, un employeur n'a pas à vérifier l'authenticité des pièces d'identité présentées par un travailleur même s'il y a un doute que celles-ci sont falsifiées.

L'INS aurait également pu favoriser la mise en place d'une carte d'identité nationale difficilement falsifiable afin de mieux pouvoir sanctionner les employeurs de migrants irréguliers. Sous l'IRCA, les employeurs devaient simplement exiger d'un futur employé un document prouvant son statut légal sans devoir en vérifier l'authenticité (Massey *et al.*, 2002).

En somme, en 1992, l'INS se retrouve avec plusieurs options afin de mieux contrôler l'immigration irrégulière. Certains membres du Congrès travaillant sur l'immigration avaient connaissance de ces différents moyens permettant de freiner l'immigration non documentée.

So what I think we have here is an awareness that we all have to work together to solve this problem [undocumented immigration], whether it is going to be a new kind of verification of documents, whether it is going to be a new, more enforced border, whether it is going to be new electronic data, whether it is going to be better equipment, or all of the above, and that is what it is going to take from this committee. (Romano Mazzoli, *House of Representatives' Immigration, International Law and Refugees Subcommittee*, 1992)

Comme l'indique cette citation du représentant Mazzoli qui s'adresse au commissaire McNary, plusieurs options sont alors envisageables. Toutefois, comme nous le

verrons plus loin, au terme de ce moment clé, l'INS choisit de concentrer ses efforts sur le renforcement de la frontière²².

Tout au long de cette section, nous avons dressé un portrait global de l'évolution de la Border Patrol en ce qui concerne ses pratiques de contrôle de l'immigration non documentée dans la zone frontalière. Malgré quelques fluctuations, les budgets et les effectifs de l'INS et de la Border Patrol ont augmenté de manière constante suite à l'IRCA de 1986. La Border Patrol a également profité d'une modernisation technologique au fil des ans avec l'achat de nouveau matériel comme des caméras infrarouges, des détecteurs de mouvements souterrains, des avions et des hélicoptères. Nous avons également constaté que plusieurs nouveaux centres de détention et des points d'inspections additionnels ont été construits dans le Sud des États-Unis, particulièrement près de la frontière avec le Mexique. L'essentiel de ces développements a eu lieu dans la zone frontalière où les effectifs et les infrastructures de la Border Patrol sont le plus concentrés.

Parmi les différents développements énoncés plus haut, il est crucial de souligner l'importance de la construction d'un mur en acier sur sept miles à l'endroit le plus fréquenté de la frontière. En effet, il s'avère que cette approche va se répandre rapidement lors des années futures. Comme nous le verrons dans la prochaine section, la construction de barrières à la frontière et la concentration des agents de la Border Patrol directement à la frontière terrestre, constitue le cœur de la stratégie de l'INS pour le contrôle de l'immigration non documentée. Nous considérons qu'au début des années 1990, suite à l'échec de l'IRCA, l'INS tente de trouver des solutions afin de mieux contrôler l'immigration «illégale» à la frontière méridionale. D'une part, une faible portion des ressources de l'agence sont utilisées pour pénaliser les employeurs de sans-papiers, mais comme nous l'avons observé, le programme est peu efficace.

²² Par renforcement de la frontière, nous désignons l'accumulation d'agents de la Border Patrol, d'infrastructures et de technologie dans la zone frontalière.

D'autre part, l'INS construit davantage d'infrastructures comme des murs, des bornes anti-véhicules et de l'éclairage à haute intensité dans la zone de San Diego afin de faire diverger les migrants vers des zones moins urbaines. Finalement, la Border Patrol est également présente à différents contrôles routiers situés à l'intérieur des terres afin d'arrêter les sans-papiers lors d'inspections routinières. Nous avons donc plusieurs stratégies utilisées par l'INS pour contrôler l'immigration non documentée qui représentent quelques options parmi lesquelles l'INS devra choisir éventuellement. Durant la période de 1993 à 1994 (moment clé), plusieurs événements vont contribuer à orienter l'INS vers un choix précis parmi les options disponibles pour freiner le phénomène de l'immigration irrégulière aux États-Unis.

3. Le moment clé de 1993-1994

3.1. Le développement d'une nouvelle stratégie

Au début des années 1990, dans un contexte économique plus difficile, différents politiciens et l'opinion publique s'inquiètent de la «crise migratoire». Les représentations d'une frontière hors de contrôle et prise d'assaut par d'innombrables immigrants se répandent dans les États frontaliers, particulièrement en Californie où la récession est très sévère (Inda, 2006). En 1991, l'Office of National Drug Control Policy (ONCDP) commissionne à travers l'INS une étude sur la sécurité à la frontière américano-mexicaine, qui est effectuée par Sandia National Laboratories, un laboratoire d'armes effectuant de la recherche pour le gouvernement fédéral (Spencer, 1995).

Le rapport intitulé, *Systematic Analysis of the Southwest Border*, propose des solutions pour sécuriser la frontière américano-mexicaine contre le trafic de drogues et l'immigration «illégale» (Inda, 2006). Les laboratoires Sandia recommandent à

l'INS d'utiliser les agents de la Border Patrol de manière à prévenir les entrées clandestines plutôt que d'arrêter les migrants une fois que ces derniers ont traversé la frontière (Spencer, 1995). Le rapport propose l'installation de multiples barrières physiques permettant de décourager les individus de traverser, de détecter les sans-papiers et les ralentir le plus possible et faire dévier les flux migratoires vers des zones où les patrouilles peuvent plus facilement les arrêter (Inda, 2006). Sandia recommande également la mise en place de multiples points de contrôle opérationnels en tout temps à l'intérieur de la zone frontalière afin d'arrêter les migrants ayant réussi à traverser la frontière.

Un second rapport de l'époque, celui-ci réalisé par la *US Commission on Immigration Reform*²³, recommande aussi une hausse des opérations de la Border Patrol afin de prévenir les entrées non autorisées sur le territoire américain. Le rapport mentionne premièrement que la stratégie de prévention serait moins coûteuse que l'arrestation des sans-papiers en sol américain. Deuxièmement, cette nouvelle stratégie empêcherait le cycle de déportations volontaires²⁴ et de récidives de continuer. Troisièmement, la commission soutient dans son rapport que la stratégie de prévention contribuerait à réduire les violences près de la frontière (Inda, 2006).

Pour mettre en place cette stratégie de prévention, le rapport recommande l'augmentation de personnel de la Border Patrol à la frontière et une intégration de différentes technologies pour faciliter le repérage de sans-papiers et la communication entre les agents.

²³ La *US Commission on Immigration Reform* est une commission du Congrès créée en 1990 avec comme objectif d'établir des recommandations afin d'améliorer le système d'immigration fédéral.

²⁴ Lorsque la Border Patrol arrête des migrants non documentés, on leur offre le choix de déclarer son statut «illégal» et de retourner au Mexique volontairement (voluntary departure with safeguard) ou d'obtenir une audience devant un juge (INS, 1987). Souvent, les sans-papiers quittant volontairement les États-Unis tentaient de repasser la frontière à un autre endroit jusqu'à ce qu'ils réussissent à passer sans se faire arrêter.

De plus, on suggère d'accorder plus d'importance aux barrières physiques comme les clôtures; on estime alors qu'elles facilitent le travail des agents et qu'elles contribuent à la réduction des violences (Inda, 2006).

En plus de ces deux rapports, il faut également considérer la pression de certains politiciens et autres figures publiques insistant sur la nécessité d'agir pour sécuriser la frontière. À la présidence, les questions de réformes migratoires et de frontière semblent ne pas être dans les priorités de l'administration Clinton, surtout en début de mandat (Nevins, 2010 ; Tichenor, 2009). Mais dans les États frontaliers, particulièrement en Californie, plusieurs acteurs importants attirent l'attention publique sur l'immigration non documentée et la frontière. Nous avons déjà mentionné le cas du gouverneur de Californie, Pete Wilson et les images d'une frontière «incontrôlable» diffusée dans une publicité électorale. La sénatrice californienne Dianne Feinstein propose l'imposition d'un droit de passage à la frontière de 1\$ afin de financer l'expansion de la Border Patrol alors que Barbara Boxer, également sénatrice de Californie, suggère d'utiliser la Garde nationale pour surveiller la frontière (Nevins, 2010).

Dans le contexte d'une récession persistante en Californie et des inquiétudes liées à la signature de l'ALENA, les discours protectionnistes et anti-immigration étaient populaires dans le Sud-Ouest.

Although opinion was most intense in California, anti-immigration sentiment reached historic highs on the national level. An August 1993 Newsweek poll reported that 60 percent of Americans thought that current immigration levels of immigration were bad, with 62 percent of poll respondents worried that immigrants take jobs from native-born workers (Nevins. 2010, p.111).

C'est dans ce contexte particulier que l'opération Hold the Line sera mise en place au Texas.

3.2. L'opération *Hold the Line*

En 1993, Silvestre Reyes, le chef de la Border Patrol pour le secteur d'El Paso au Texas, lance par sa propre initiative l'opération *Blockade*²⁵. Cette nouvelle tactique consiste à poster les agents directement le long de la frontière internationale afin d'être visible à des kilomètres de distance. «Instead of assigning officers to chase fraudulent citizens, conducts raids in Mexicano-dominated communities and run down suspects on city streets, Reyes moved officers to the international boundary» (Lytle Hernandez, 2010, p.228). 400 agents²⁶ de la Border Patrol sont donc déployés avec leurs véhicules illuminés sur une distance de 20 miles près de Ciudad Juárez. Les agents déployés à la frontière se divisent plusieurs quarts de travail de manière à ce qu'il y ait des patrouilles sept jours sur sept et à toute heure du jour et de la nuit. Pour augmenter l'effet de dissuasion, quatre hélicoptères effectuent de la surveillance aérienne et les trous dans une clôture longue de 9 miles à El Paso sont réparés (Inda, 2006).

Grâce à cette démonstration de force, Reyes croyait que les sans-papiers n'auraient d'autre choix que de renoncer à traverser la frontière et de retourner dans leurs villes ou villages d'origine plutôt que de risquer de se faire arrêter (Maril, 2011). L'opération fut immédiatement désignée comme un succès puisque le nombre de sans-papiers dans les rues d'El Paso aurait diminué considérablement suite à la mise en œuvre de l'opération *Hold the Line*. Effectivement, après une semaine, le nombre d'arrestations de migrants non documentés aurait chuté d'une moyenne de 800 à 150 par jour (Nevins, 2010). Suite à ce succès, l'opération de Reyes qui devait

²⁵ L'opération *Blockade* sera ensuite renommée *Operation Hold the Line*; ce nom étant jugé comme plus diplomatique par les responsables de l'INS. Nous utiliserons donc l'appellation *Hold the Line* pour désigner cette opération tout au long du texte.

²⁶ En quelques jours, le nombre d'agents dans le secteur est passé de 200 à plus de 400. Cependant, ces patrouilleurs n'étaient pas de nouveaux effectifs, mais plutôt des agents affectés à d'autres positions (sanctions contre les employeurs de sans-papiers, inspection des véhicules) qui ont été relocalisés directement à la frontière.

initialement durer deux semaines fut prolongée de manière indéfinie. Les statistiques annuelles de la Border Patrol avancent que le nombre d'arrestations d'immigrants irréguliers dans ce secteur aurait diminué de 72% entre 1993 et 1994 (Andreas, 2009).

Il est pertinent de souligner que l'opération *Hold the Line* était une initiative de Reyes et constituait une stratégie totalement nouvelle à l'époque. Malgré les suggestions contenues dans le rapport de *Sandia National Laboratories* et celui de la *Commission on Immigration Reform*, il n'existait aucune stratégie ou quelconque nouveau modèle d'opération prévu par la Border Patrol (Maril, 2011). Le chef Reyes était bien conscient qu'en tentant cette nouvelle expérience, il mettait sa carrière en jeu puisque les hauts officiers de la Border Patrol n'étaient pas favorables aux nouvelles idées, spécifiquement si celles-ci n'étaient pas émises par leurs supérieurs. Mais suite au succès de l'opération, la haute direction de la Border Patrol s'est rapidement rangée derrière Reyes et graduellement sa stratégie est appliquée à plusieurs secteurs le long de la frontière mexicaine (Maril, 2011).

Nous soutenons que l'opération *Hold the Line* est au centre d'un moment clé de l'histoire de la Border Patrol. En étudiant l'évolution du contrôle de l'immigration «illégal» par les patrouilles frontalières, nous avons rapidement constaté que les années 1993 et 1994 marquent un changement significatif des pratiques des agents dans la zone frontalière. Alors que le climat politique et social est favorable à un contrôle plus strict des sans-papiers, l'INS était à la recherche de solutions lorsque Reyes initie *Hold the Line*. C'est suite à cette opération que la stratégie employée à El Paso est intégrée au *Border Patrol Strategic Plan: 1994 and Beyond* dans un programme concret qui sera appliqué par la suite aux autres secteurs frontaliers. Lorsque nous examinons l'évolution de la Border Patrol au début des années 1990, nous pouvons facilement nous rapporter à la définition de moment clé proposée par Capoccia et Kelemen.

In the context of the study of path-dependant phenomena, we define critical junctures as relatively short periods of time, during which there is a substantially heightened probability that agents' choices will affect the outcome of interest. [...] This definition captures both the notion that, for a brief phase, agents face a broader than typical range of feasible options and the notion that their choices from among these options are likely to have a significant impact on subsequent outcomes. (Capoccia et Kelemen, 2007, p.348)

Selon cette perspective, la période de 1993-1994 est ce moment clé lors duquel la Border Patrol cherche une nouvelle stratégie afin de contrôler l'immigration non documentée à la frontière pour les années à venir. Mais pourquoi le moment clé n'est pas un seul évènement précis et instantané? Comme le souligne Capoccia et Kelemen, la plupart des historiens institutionnels définissent le moment clé comme une courte phase pouvant durer plusieurs années et qui entraîne un processus de dépendance au sentier par la suite (2007). Toutefois, la durée du moment clé doit être relativement brève par rapport à la durée du phénomène d'auto-renforcement qu'il génère.

3.3 Le plan stratégique de 1994

En février 1994, la procureure générale Janet Reno et la commissaire de l'INS Doris Meissner annoncent conjointement leur plan afin de mieux appliquer les lois migratoires du pays. Cette stratégie comporte cinq axes: (1) augmenter le contrôle des frontières; (2) déporter les étrangers criminels; (3) réformer le processus de demande d'asile; (4) appliquer davantage les lois migratoires sur les lieux de travail; (5) encourager l'octroi de citoyenneté aux immigrants réguliers (GAO, 1997). Malgré que ces différents objectifs soient tous importants, la priorité de l'INS était la fortification et le contrôle de la frontière avec le Mexique grâce à la nouvelle stratégie de prévention par la dissuasion (*prevention through deterrence*) (Inda, 2006).

Cette stratégie a comme objectif de fermer les principales routes empruntées par les sans-papiers (généralement dans des zones urbaines) et de rediriger le trafic vers les points d'inspection ou des endroits où la Border Patrol possède un avantage tactique

grâce à la géographie²⁷. Cette technique nécessite l'augmentation et la concentration des ressources humaines et technologiques le long de la frontière aux endroits les plus fréquentés par les migrants (GAO, 1997).

En juillet 1994, la Border Patrol publie le *Border Patrol Strategic Plan: 1994 and Beyond* dans lequel on expose la vision de l'institution par rapport à l'immigration non documentée et on y définit les objectifs à long terme de l'agence. C'est dans ce document qu'on détaille la mise en place de la doctrine de prévention par la dissuasion.

The Border Patrol will achieve the goal of its strategy by bringing a decisive number of enforcement resources to bear in each major entry corridor. The Border Patrol will increase the number of agents on the line and make effective use of technology, raising the risk of apprehension high enough to be an effective deterrent (Border Patrol, 1994, p.6).

Les auteurs du document admettent qu'il est irréaliste de viser un taux d'arrestation de 100%, mais qu'un taux très élevé permettrait de dissuader les sans-papiers de tenter de traverser. La Border Patrol affirme qu'il est nécessaire d'augmenter le «coût» de la traversée de la frontière de manière à dissuader toute tentative répétée d'entrer au pays. Ainsi, en réduisant le récidivisme parmi les migrants, le nombre d'individus tentant d'entrer illégalement devrait chuter (Border Patrol, 1994).

Pour atteindre ses objectifs, la Border Patrol propose d'augmenter considérablement et de manière permanente les ressources aux endroits stratégiques le long de la frontière. Dans le document, il est soutenu qu'un seuil minimal de personnel et de technologie doit être établi et respecté pour chacun des secteurs à la frontière afin d'éviter que certains endroits deviennent «hors de contrôle».

²⁷ Dans les zones rurales et désertiques, les migrants ne peuvent se camoufler derrière des bâtiments ou se dissimuler parmi les habitants locaux comme dans les zones urbaines.

En s'appuyant sur la stratégie employée à El Paso, la Border Patrol soutient qu'il est nécessaire de redéployer les agents et le matériel directement à la frontière et d'y concentrer les nouvelles ressources. La stratégie prévoit également d'utiliser au maximum l'éclairage, des clôtures et d'autres types de barrières, et de déplacer les ressources en fonction du déplacement des routes migratoires (Border Patrol, 1994).

Le plan se décline en quatre phases établies selon l'achalandage des différents secteurs frontalier autant au Sud-Ouest qu'à la frontière avec le Canada et le long des côtes. La première phase vise le «contrôle» des corridors les plus fréquentés soit San Diego et El Paso en se concentrant sur les zones urbaines d'abord. Alors que les routes migratoires majeures sont progressivement contrôlées, les routes secondaires seront de plus en plus fréquentées et les migrants se tourneront vers d'autres moyens pour entrer comme l'immigration légale, l'utilisation de faux documents ou les demandes d'asile (Border Patrol, 1994).

Pour évaluer le succès de ses opérations, la Border Patrol s'appuie sur plusieurs mesures d'efficacité. Parmi ces indicateurs, nous retrouvons certaines mesures quantifiables comme la hausse initiale des arrestations et des tentatives d'entrer, l'éventuelle baisse des arrestations et la réduction des accidents liés aux migrants comme les accidents de la route, les noyades et les cas de déshydratation. D'autres mesures d'efficacité sont toutefois plus difficilement mesurables comme la sophistication des stratégies d'entrée aux points d'inspection, l'augmentation des frais exigés par les passeurs, la diminution du nombre d'immigrants non documentés à l'intérieur du pays ou encore la baisse d'utilisation des services publics et des prestations sociales. Une fois que ces mesures d'efficacité sont remplies de manière satisfaisante, la Border Patrol passe à la deuxième phase de son programme et ainsi de suite.

La Phase 2 du plan prévoit le contrôle du corridor près de Tucson en Arizona et celui du Sud du Texas comprenant les secteurs de Del Rio, Laredo et McAllen. Suite au contrôle de ces différentes zones, il est anticipé que le trafic se déplace vers d'autres zones moins contrôlées comme El Centro (Californie), Yuma (Arizona) et Marfa (Texas). Le contrôle de ces zones est l'objectif de la Phase 3. À la fin de cette troisième phase, il est prévu que toute la frontière terrestre avec le Mexique sera contrôlée. Finalement, la quatrième et dernière phase vise la sécurisation de tous les autres secteurs frontaliers.

3.4. L'opération Gatekeeper et la dépendance au sentier

La même année que l'ALENA est ratifié et en plein débat autour de la Proposition 187²⁸, l'INS lance l'opération Gatekeeper le long de la frontière entre San Diego et Tijuana. L'objectif de l'opération était de contrôler les 5,5 miles les plus à l'ouest de la frontière, c'est-à-dire de l'océan Pacifique jusqu'au point d'entrée de San Ysidro. Cette zone est située près des quartiers résidentiels et se trouve à proximité d'axes routiers menant vers le centre du pays. Ces caractéristiques font de cette zone l'endroit le plus achalandé sur l'entièreté de la frontière Sud-Ouest et où 25% de toutes les arrestations de sans-papiers ont lieu (Inda, 2006). Comme détaillé dans le plan stratégique de 1994, l'essentiel des ressources (agents, véhicules, caméras, détecteurs de mouvements) ont été déployées directement à la frontière. De plus, une clôture d'une hauteur de dix pieds, composée de plaques d'acier fut érigée le long de la ligne frontalière et éclairée par de puissants luminaires similaires à ceux que l'on retrouve dans les stades de football.

²⁸ La Proposition 187 aussi nommée SOS «Save our State Initiative» est un référendum sur l'accès aux services sociaux des immigrants «illégaux» en Californie lors des élections de 1994. La SOS proposait d'interdire l'accès à l'éducation publique, aux soins de santé publique (excepté les urgences) et aux prestations sociales à tous les sans-papiers en Californie (Nevins, 2010). Pete Wilson soutient publiquement la Proposition 187 lors des élections de 1994 et celle-ci sera adoptée avant d'être suspendue, puis jugée inconstitutionnelle par les cours fédérales.

Malgré qu'elle ne soit pas infranchissable, cette nouvelle barrière était définitivement plus imposante et solide que la clôture métallique installée auparavant (Inda, 2006). Suite à la concentration des ressources de la Border Patrol sur les activités de surveillance de la frontière, le nombre d'arrestations dans le secteur aurait diminué considérablement, passant de 8593 en octobre 1993 à 4261 pour le mois d'octobre 1994 (Inda, 2006).

Joseph Nevins soutient que l'opération Gatekeeper était entre autres un spectacle politique destiné à être largement médiatisé afin de démontrer au public que l'administration Clinton prenait au sérieux le «problème de l'immigration illégale» (2010). Mais pour la Border Patrol, l'opération Gatekeeper devient la représentation concrète et tangible de la stratégie de «prevention through deterrence». Ainsi, nous soutenons que Hold the Line initie le déploiement massif de ressources à la frontière, mais que l'opération Gatekeeper avec la construction d'une barrière métallique d'envergure devient en fait le modèle à suivre pour les années à venir.

Peter Andreas utilise le terme «self-perpetuating escalation» afin de décrire l'évolution du contrôle migratoire à la frontière suite aux événements de 1993 et 1994 (2009). Effectivement, comme nous le verrons dans la prochaine section, le déroulement des événements suite à l'adoption du plan stratégique de 1994 correspond à la période de reproduction ou d'auto-renforcement du phénomène de dépendance au sentier tel que conceptualisé par Pierson (2000a, 2000b). Ainsi, en adoptant la stratégie de Reyes et en l'officialisant avec la mise en place d'un plan stratégique et de l'opération Gatekeeper, l'INS, et en particulier la Border Patrol se sont engagées sur un sentier précis²⁹ avec comme objectif principal de contrôler la frontière face à l'immigration non documentée.

²⁹ Par sentier précis, nous faisons référence au concept de dépendance au sentier. Ainsi, l'INS a choisi parmi ses options une seule manière afin de mieux contrôler l'immigration irrégulière. Avec la publication de sa stratégie nationale en 1994, l'INS a fait le choix clair de concentrer plus d'agents, de

Lorsque l'on examine le contrôle de l'immigration dans la zone frontalière entre 1986 et 1994, nous pouvons remarquer que la Border Patrol emploie plusieurs techniques ou stratégies afin de décourager l'immigration irrégulière. Par exemple, certains agents sont déployés avec des équipes des forces de l'ordre afin de débusquer les sans-papiers et les trafiquants de drogues dans les villes américaines du Sud-Ouest. Suite à l'adoption de l'IRCA, plusieurs agents inspectent les entreprises dans la zone frontalière afin de s'assurer que les employeurs de la région n'emploient pas de migrants non documentés. Il y a également les points d'inspections (checkpoints) situés sur les routes principales des États frontaliers où des agents procèdent à des contrôles migratoires. Finalement, les agents qui ne sont pas affectés à ces différentes tâches effectuent une surveillance de la frontière. Ainsi, la Border Patrol utilise ces ressources pour différentes missions ayant toutes le même but: contrôler l'immigration «illégale» en arrêtant les migrants enfreignant les lois migratoires ou étant liés à la contrebande de drogue.

Avec le recul, nous pouvons donc constater que cette période de l'histoire de la Border Patrol semble être marquée par l'essai de nouvelles méthodes alors que suite aux changements de 1993-1994 toutes les ressources seront concentrées sur la nouvelle stratégie et les autres options autrefois envisagées sont écartées. Comme Pierson le précise, les possibilités deviennent plus restreintes avec le temps dans une séquence de dépendance au sentier.

A critical feature of path dependent processes is the relative "openness" or "permissiveness" of early stages in a sequence compared with the relatively "closed" or "coercive" nature of later stages. View ex ante, such processes can produce more than one possible outcome. Once a particular path gets established, however, self-reinforcing processes are prone to consolidation or institutionalization. "Critical junctures" generate persistent paths of political development (Pierson, 2000b, p.75).

technologies et d'équipement à la frontière alors qu'elle aurait pu prioriser une autre option comme les sanctions des employeurs ou l'enquête sur les détenteurs de visas expirés.

Cette «ouverture» ou «permissivité» évoquée plus haut correspond donc à cette période de 1993-1994 lors de laquelle la Border Patrol semble prioriser de plus en plus une seule méthode afin de contrôler l'immigration «illégal». Par contre, suite à la publication du plan stratégique de 1994, la stratégie de prévention par la dissuasion est la priorité principale et toutes les ressources y sont allouées; les stratégies alternatives ne sont plus considérées de façon sérieuse.

En mettant en place des opérations afin de «dissuader» les sans-papiers de traverser la frontière à des endroits ciblés (El Paso, San Diego), la Border Patrol anticipait que cela aurait des conséquences sur les autres secteurs. Comme l'indique leur stratégie de 1994, lorsque les secteurs de la phase 1 seraient convenablement contrôlés, les patrouilles frontalières devraient se consacrer aux autres secteurs connaissant désormais une hausse des activités dans la phase 2 et ainsi de suite.

Voilà un bon exemple de ce que les chercheurs désignent comme un mécanisme d'auto-renforcement. Comme Pierson l'affirme, lors d'un processus de rendement croissant, chaque «pas» dans une direction particulière augmente les probabilités que les prochains «pas» suivent le même sentier (2000a). Ainsi, une fois que l'INS a pris la décision de régler l'enjeu de l'immigration non documentée en renforçant la frontière à l'aide d'agents et d'infrastructures (murs, éclairage, caméra vidéo montée), chaque étape dans le développement de ce processus fut constituée d'opérations de contrôle dans de nouveaux segments de la frontière.

Avec le temps, le coût de l'alternative, c'est-à-dire le coût associé au changement vers une solution mise de côté précédemment, augmente graduellement. Selon le concept de rendement croissant, après plusieurs années de fortification de la frontière et de concentration des ressources à la frontière, il devient dispendieux (politiquement et économiquement) d'adopter une nouvelle stratégie comme l'application des sanctions aux employeurs de sans-papiers par exemple.

Comme nous le verrons dans la prochaine section, l'INS a poursuivi la même stratégie de prévention par la dissuasion, entrant ainsi dans une longue séquence de dépendance au sentier malgré les conséquences négatives découlant de leur stratégie.

4. 1995-2001 : La période de reproduction

Suite au moment clé de 1993-1994, la Border Patrol se lance dans une série d'opérations de surveillance de la frontière afin de contrôler les secteurs frontaliers. Comme indiqué dans le rapport de 1994, les opérations Gatekeeper et Hold the Line entraîneraient nécessairement un changement dans le trafic à la frontière en poussant les migrants à traverser à des endroits moins patrouillés (Border Patrol, 1994). Ainsi, alors que le nombre d'arrestations décline considérablement dans le secteur de Imperial Beach au sud de San Diego (Gatekeeper) et dans le corridor d'El Paso (Hold the Line), les secteurs avoisinants, c'est-à-dire l'est du comté de San Diego et le Sud de l'Arizona et du Nouveau-Mexique connaissent une hausse notable des arrestations. Pour remédier à cette situation, la Border Patrol lance des opérations similaires dans ces secteurs nouvellement achalandés. Par exemple, l'opération Safeguard est mise en place à Nogales en Arizona en 1995 puis sera étendue aux secteurs de Douglas et Naco en 1999 (Andreas, 2009). Les opérations Gatekeeper et Hold the Line seront également étalées sur une plus grande distance à partir de 1996 et 1997 respectivement. En 1997, l'INS annonce la mise en œuvre de l'opération Rio Grande dans le Sud-Est du Texas où seront installées des lumières sur la rivière, plusieurs tours de surveillance hautes de 22 pieds et équipées de caméras vidéo et de puissants systèmes infrarouges, le tout sur une distance de 31 miles le long du Rio Grande (Andreas, 2009).

Cette expansion géographique des opérations à la frontière correspond bien à l'inflexibilité de la séquence de dépendance au sentier. Chaque pas dans une direction augmente la probabilité que les prochains pas suivent la même trajectoire. Avec chaque opération, la Border Patrol pousse les migrants à tenter de traverser la

frontière à un autre endroit moins patrouillé. Cela crée une dynamique d'auto-renforcement puisque la Border Patrol doit initier une nouvelle opération dans ces nouvelles zones achalandées si elle veut réussir à obtenir le contrôle de la frontière.

Toutes ces opérations comportent plusieurs caractéristiques semblables. Elles sont toutes articulées autour du principe de prévention par la dissuasion et sont marquées par une accumulation d'infrastructures (clôture, murs, tours) et/ou d'agents et de technologies le long de la frontière avec le Mexique.

Une autre conséquence de l'accroissement du nombre de patrouilles frontalières est l'augmentation des entrées clandestines aux points de contrôle. Ainsi, les migrants ont de plus en plus recours à l'usage de faux documents aux points d'inspections poussant donc l'INS à hausser le nombre d'inspecteurs aux guérites. L'INS a également augmenté son recours aux poursuites criminelles contre les individus utilisant de faux documents lors de leur entrée au pays (GAO, 1997).

Une troisième conséquence de la «sécurisation³⁰» de la frontière par la Border Patrol est l'augmentation du recours à des passeurs afin de traverser la frontière sans se faire arrêter. Andreas soutient qu'avant la campagne de contrôle de la frontière, les migrants traversaient celle-ci de manière indépendante alors que l'utilisation des services d'un passeur, aussi nommés «*coyote*» était limitée (2009). Par contre, suite à la mise en place de la nouvelle stratégie en 1994, le recours à un passeur pour faciliter l'entrée aux États-Unis devient une pratique répandue. Ce récent développement est bien documenté dans la littérature sur l'immigration irrégulière. D'ailleurs, plus la

³⁰ Dans ce mémoire nous utilisons le terme «sécurisation» car il est utilisé de manière récurrente dans les publications de l'INS et surtout les publications du DHS. Nous utilisons donc ce terme afin de décrire le processus par lequel la Border Patrol et d'autres entités gouvernementales surveillent, inspectent et contrôlent la zone frontalière en y appliquant les lois fédérales américaines. Nous ne faisons pas référence aux théories de la sécurisation proposées par l'école de Copenhague.

traversée de la frontière devient difficile (à cause des patrouilles), plus les migrants ont recours aux *coyotes*; ces derniers ont donc triplé voire même quadruplé leurs prix (Cornelius, 2007).

Mais au-delà des conséquences énumérées plus haut, est-ce que l'application de la stratégie «prevention through deterrence» a permis de dissuader les migrants de se rendre aux États-Unis? Un rapport du GAO (General Accounting Office) datant de décembre 1997 indique que la Southwest Border Strategy est peu concluante. En effet, le GAO devait identifier les actions entreprises par l'INS et la Border Patrol dans le cadre de la nouvelle stratégie et évaluer l'efficacité des nouvelles mesures, c'est-à-dire si les changements ont permis de dissuader les migrants non documentés de traverser la frontière. Cependant, les informations obtenues par la Border Patrol et d'autres divisions de l'INS n'ont pas prouvé si les nouvelles mesures adoptées ont dissuadé les migrants de traverser la frontière (GAO, 1997). En outre, le rapport souligne qu'il n'est pas possible de déterminer si les individus ayant déjà été arrêtés ont renoncé à tenter la traversée à nouveau suite au durcissement des sentences pour les récidivistes. En bref, le rapport conclut qu'étant donné l'absence d'un plan de l'INS pour mesurer de manière convenable l'effet dissuasif de la nouvelle stratégie, il est ardu de déterminer si le plan de 1994 fonctionne ou non. L'INS n'a pas réussi à prouver qu'un nombre important de migrants «illégaux» n'ont pas entrepris la traversée vers les États-Unis à cause des mesures répressives mises en place à la frontière (Andreas, 2009).

Malgré le manque d'informations et de preuves concrètes permettant de déterminer si la stratégie de 1994 dissuade réellement les sans-papiers d'entrer en sol américain, l'INS poursuit ses efforts afin de sécuriser la frontière sud. D'ailleurs, une multitude de figures politiques soutiennent la stratégie de l'INS et adopte la même rhétorique que l'agence.

Par exemple, lors d'une allocution à la Chambre en 1996, le représentant Edward Pastor de l'Arizona soutient sans preuve tangible que l'opération Hold the Line a permis de dissuader plusieurs migrants de tenter de se rendre aux États-Unis.

The Operation [Hold the Line] has proven to be tremendously effective. Apprehensions in the sector dropped significantly. In addition, the crime rate in downtown El Paso is down, and it appears that many short-term illegal crossers have been deterred from entering the United States. [...]At the same time, while many illegal crossers are deterred, a number of more determined crossers are shifting their routes of entry to the outskirts of El Paso. (Congressional Records, 20 mars 1996, E390)

L'inflexibilité de la dépendance au sentier pousse l'INS à devoir défendre sa stratégie initiale. Maintenant qu'une stratégie nationale a été adoptée et que la Border Patrol s'est donné comme mission de contrôler la frontière méridionale, il est ardu de rebrousser chemin. L'INS soutient donc qu'augmenter le nombre de patrouilleurs et recourir à la technologie à la frontière permettra de mieux sécuriser cette dernière et de refouler les immigrants «illégaux» (Nevins, 2010). En 1999, Gus De la Vina, désormais chef de la Border Patrol, tente de convaincre le sous-comité³¹ du Sénat que la stratégie de prévention par la dissuasion est efficace.

In the area of border management, we have achieved more in the past five years than had been accomplished in decades. Nowhere else is the success of our strategic approach to enforcement more evident than along the Southwest border. Before 1993, there was no comprehensive plan for controlling this 2,000-mile frontier – and it showed. The number of Border Patrol agents was insufficient to get the job done and those we did have were ill-equipped. As a result, illegal immigrants came across the border undeterred, as did illicit drugs (US Senate, Subcommittee on Immigration, 27 avril 1999, p.14).

³¹ Le discours de De la Vina a été prononcé lors d'une audience du sous-comité sur l'immigration du Comité sur la Justice du Sénat américain. L'audience étudie les besoins pour des effectifs supplémentaires de la Border Patrol à la frontière Nord et Sud afin de dissuader l'immigration illégale et la contrebande de drogues.

Lorsque l'on considère ce passage et le reste de son témoignage, nous pouvons remarquer que De la Vina soutient devant le Sénat que la stratégie de 1994 est un succès en termes de dissuasion d'immigrants «illégaux» et de trafic de drogues, et ce, malgré le rapport du GAO de 1997.

Il s'avère aussi que soutenir le renforcement de la frontière est plus populaire auprès de l'électorat ³² que d'autres alternatives permettant de freiner l'immigration irrégulière.

[...]political leaders in the United States prefer border policing over other approaches to dealing with the issues of drugs and immigration. This seeming contradiction persist because border enforcement represents more of a ritualistic performance than an actual strategy of deterrence. (Massey *et al.*, 2002 p.103)

D'une perspective politique, il s'avère que pour les autorités responsables de la frontière, la façon dont les médias et le public perçoivent la frontière est plus importante que l'efficacité réelle de la prévention de l'immigration «illégal» (Andreas, 2009). La Border Patrol et les autres autorités fédérales dans la zone frontalière préfèrent donc projeter l'image d'une zone contrôlée et sécurisée (dans les secteurs urbains) en poussant les flux migratoires dans des zones isolées loin des caméras et de l'actualité politique. Le spectacle d'agents fédéraux surveillant la frontière semble plus important pour Washington que l'obtention de preuves tangibles de l'efficacité des tactiques employées par la Border Patrol.

³² Il est important de souligner que le climat d'hostilité (teinté de xénophobie et de racisme) envers les immigrants non documentés pousse de nombreux politiciens à venir soutenir l'augmentation des budgets et des opérations de la Border Patrol. La grogne populaire envers l'immigration irrégulière, particulièrement élevée en période de récession, favorise le plaidoyer de la Border Patrol et de certains politiciens exigeant une frontière plus sécurisée.

En somme, lorsque l'on examine les développements de la Border Patrol entre 1995 et 2001, nous pouvons constater que l'essentiel des ressources ont été concentrées sur la frontière sud puisque l'immigration irrégulière a été problématisée presque exclusivement comme un enjeu de contrôle de la frontière. Alors que les infrastructures, l'équipement et les effectifs des patrouilles frontalières sont déployés dans les différentes opérations de surveillance de la frontière, peu d'attention est accordée à d'autres aspects de l'immigration irrégulière.

Pourtant, comme mentionné plus haut, près de la moitié des étrangers «illégaux» sont rentrés aux États-Unis de manière légale (comme étudiant ou touriste), mais ont dépassé la date limite autorisée par leur visa (Andreas, 2009). Dès que la durée de leur séjour dépasse la période maximale autorisée par leur visa, ces individus deviennent *de facto* des immigrants clandestins. Malgré ce fait, les budgets et les effectifs de la Border Patrol sont gonflés de manière considérable pendant les années 1990 alors que l'INS fait peu d'efforts pour repérer et arrêter les détenteurs de visa expirés (Andreas, 2009).

Parallèlement, il semble que l'application de sanctions contre les employeurs de sans-papiers n'apparait pas comme une priorité pour l'INS. Pourtant, la majorité des études s'entendent sur le fait que ce sont principalement des facteurs économiques qui poussent les migrants à se rendre aux États-Unis (Fuentes *et al.*, 2007). Dans cet ordre d'idées, punir les employeurs qui profitent du travail des migrants non documentés ou établir un système de vérification du statut des employés seraient des solutions envisageables. Ces alternatives autrefois considérées au début des années 1990 permettraient de réduire la dépendance de certaines industries aux travailleurs «illégaux» tout en réduisant les incitatifs économiques à la base de l'immigration en provenance du Mexique. Malgré cela, l'INS consacre peu de ses ressources sur la recherche d'employeurs de sans-papiers et sur l'application de sanctions.

The president's 1994 report on immigration stated, "Everyone agrees that the primary incentive for illegal immigration is employment. Workplace enforcement of labor standards and employers sanction are instruments for reducing that incentive." Yet only about 2 percent of the INS budget is devoted to enforcing employer sanctions [...] In 1998, INS workplace investigations represented perhaps 3 percent of the nation's employer of unauthorized foreign workers, and most of those investigations did not result in penalties (Andreas, 2009).

Dans un rapport datant de 1994, la Commission on Immigration Reform reconnaît le rôle crucial que jouent les employeurs de sans-papiers dans l'immigration irrégulière et propose un répertoire national regroupant les noms et les numéros d'assurance sociale des personnes autorisées à travailler au pays. Comme le stipule la théorie de la dépendance au sentier, une fois la séquence d'auto-renforcement amorcée il devient graduellement plus difficile de choisir une alternative autrefois mise de côté. Ainsi, alors que suite à l'IRCA les conditions étaient plus favorables à la mise en place d'un tel programme, les décisions prises en 1994 et par la suite écartent complètement cette option.

En 1996, la réforme migratoire réaffirme le rôle central de la frontière et remplace l'obligation pour les employeurs de vérifier l'éligibilité de leurs employés par une vérification limitée sur une base volontaire seulement (Andreas, 1999). Par conséquent, la faiblesse des efforts pour contrôler l'embauche de sans-papiers a permis à certaines entreprises de continuer leurs pratiques et fait en sorte que l'immigration irrégulière pour des motifs économiques persiste. Puisque les migrants en quête d'emplois continuent à traverser la frontière, cela crée plus de travail pour la Border Patrol et un fondement pour les demandes de ressources et d'agents de l'agence.

L'IRCA de 1986 a mis en place des sanctions pour punir les employeurs de sans-papiers. Pourtant, malgré cette loi, les recommandations de la Commission on Immigration Reform et les conclusions du GAO sur l'inefficacité de la doctrine de prévention par la dissuasion, l'INS continue pendant de nombreuses années à

appliquer la stratégie de 1994. Cette tendance s'explique par l'auto-renforcement dont fait preuve la logique des opérations de l'INS, mais également par la présence de caractéristiques institutionnelles priorisant le statu quo. L'une de ces caractéristiques est le conventionnalisme et la structure rigide propre à la Border Patrol. Alors que la Border Patrol bénéficierait de l'apport d'agents sur le terrain pour améliorer leurs méthodes, il semble que l'information se transmet du haut vers le bas et non dans l'autre sens.

The Border Patrol remains in 2010, as repeatedly noted, a top down decision-making institution : agents are excluded from all decisions, policy making, and development of procedures. Instead, their suggestions, based upon their work experiences in the field, are routinely ignored and might, in fact, put them in hot water with their supes. (Maril, 2011, p.100)

Plusieurs éléments permettent d'expliquer pourquoi l'INS ne réoriente pas sa stratégie vers d'autres alternatives. En examinant les différentes décisions prises par les services migratoires, nous pouvons remarquer que la persistance de l'INS sur la sécurisation de la frontière s'explique facilement grâce à la théorie de la dépendance au sentier. Dans une séquence de dépendance au sentier, les options autrefois possibles sont de moins en moins envisageables suite à une période de rendement croissant et l'investissement cumulatif de ressources et de temps sur une voie précise rend ardu tout changement de cap. Cette inflexibilité est représentée par l'augmentation constante des effectifs et des infrastructures de la Border Patrol dans la zone frontalière qui suit une logique d'escalade. Au fil des années et après avoir justifié à maintes reprises les «succès» de la Border Patrol au Congrès, il devient très difficile voire même impossible pour les dirigeants de l'INS de changer les pratiques de la Border Patrol de manière significative.

Changer de trajectoire complètement aurait pour effet de discréditer les officiers de l'INS et admettre que toutes les ressources investies dans la prévention par la dissuasion n'ont pas porté fruit de manière satisfaisante.

Une autre caractéristique des séquences d'auto-renforcement est l'inefficacité potentielle d'une trajectoire avec le temps. Cette inefficacité se manifeste dans notre cas, par l'absence d'indicateurs prouvant que les opérations de l'INS sont réellement dissuasives. Ainsi, la prévention par la dissuasion s'avère être peu efficace pour empêcher les sans-papiers de se rendre aux États-Unis. Par contre, nous soutenons qu'elle s'avère efficace afin de produire l'illusion d'une frontière sous contrôle ou du moins mieux contrôlée qu'auparavant.

Les attaques du 11 septembre 2001 vont provoquer une vague de questionnement sur l'immigration et la gestion de la frontière aux États-Unis et entraîner une refonte administrative complète de l'INS. Il sera donc question d'établir si les nouvelles institutions alors mises en place et leur mission cadrent toujours avec la stratégie de 1994 ou si au contraire elles représentent un nouveau paradigme.

CHAPITRE 3

ÉVOLUTION DE LA BORDER PATROL 2001-2016

1. La sécurisation de l'immigration

1. L'effet immédiat du 11 septembre

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont eu un impact immense sur de nombreuses facettes de l'État américain; l'immigration et la gestion des frontières ont été particulièrement touchées. Immédiatement après les attentats, tout l'espace aérien américain est complètement fermé et seulement les vols cargo seront autorisés à partir du 14 septembre (Alden, 2009). Aux frontières terrestres, l'effet du 11 septembre s'est manifesté par un lourd resserrement des contrôles frontaliers alors que les politiciens durcissent le ton sur les enjeux de frontières et les flux traversant celles-ci (Andreas, 2003). Les infrastructures et les institutions mises en place pour contrôler l'immigration et contrer le narcotrafic ont dû être adaptées aux nouveaux impératifs sécuritaires afin d'empêcher l'entrée de matériel et d'individus au pays à des fins terroristes. Avant septembre 2001, le débat entourant la gestion de la frontière sud était principalement articulé autour de trois pôles, soit l'économie, le trafic de drogues et la criminalité. Toutefois, suite aux attaques, ces enjeux seront temporairement mis de côté au profit d'une vision axée sur le terrorisme et la gestion de risque.

La nouvelle conjoncture sécuritaire a considérablement augmenté les attentes et les risques liés au contrôle de la frontière. Si les mesures adoptées dans la zone frontalière au cours des années 1990 n'ont pas permis d'empêcher des dizaines de milliers de migrants non documentés ou des cargaisons de drogue de traverser aux États-Unis, comment s'assurer que quelques terroristes ne se rendent pas en sol

américain (Andreas, 2009)? Les agences travaillant dans la zone frontalière comme la Border Patrol et les douanes ont donc dû s'adapter subitement aux impératifs sécuritaires. D'ailleurs, plusieurs nouvelles politiques vont rapidement être mises en place par Washington afin de prévenir de nouvelles attaques terroristes. L'objectif de cette section est premièrement d'exposer comment les politiques mises en place en réponse aux attentats de 2001 vont influencer les pratiques de la Border Patrol dans la zone frontalière. De cette manière, nous pourrons ensuite évaluer si ces modifications représentent un moment clé pour l'évolution de la Border Patrol ou plutôt, comme le prescrit notre thèse un développement ne remettant pas réellement en cause les bases de la stratégie de 1994.

Tout d'abord, le USA Patriot Act est adopté en octobre 2001 et a comme objectif d'empêcher et de punir les actes terroristes aux États-Unis et dans le monde ainsi que d'augmenter le nombre de forces policières et les moyens à leurs dispositions afin de prévenir des actes terroristes. Un des mandats du Patriot Act est d'augmenter le partage des informations entre les différentes agences de sécurité américaines puisque l'absence d'une base de données commune aux différentes agences aurait facilité la perpétration des attaques du 11 septembre (Ramirez, 2009). Un autre aspect important du Patriot Act est la création d'un système sécurisé de données permettant de surveiller les entrées et sorties de tous les détenteurs de visas et de vérifier l'authenticité de ceux-ci. Il s'avère que le système de l'INS permettant de vérifier quels visiteurs étaient encore en sol américain et lesquels avaient quitté le pays était archaïque et très peu fiable (Alden, 2009). Le Patriot Act autorise également le bureau de la sécurité nationale (Office of Homeland Security) à participer à la mise sur pied de ce système d'entrée/sortie³³ et exige la création d'un programme de surveillance des étudiants étrangers (Ramirez, 2009).

³³ Le *Patriot Act* mandate la mise en place d'un système informatique enregistrant toute les d'entrées et sorties du territoire américain à partir des ports, aéroports et postes frontaliers.

2. La création du DHS et la refonte de l'INS

Ensuite, le U.S. Homeland Security Act de 2002 crée un nouveau ministère, le *Department of Homeland Security* (DHS). Les fonctions et responsabilités de plus d'une centaine d'entités gouvernementales sont regroupées sous l'autorité du nouveau département chargé de la sécurité nationale (Ramirez, 2009). Cette réforme administrative représente la plus importante restructuration du gouvernement fédéral des cinquante dernières années (CBP, 2004). Cette réorganisation sécuritaire avait entre autres comme objectif de faciliter l'échange d'informations entre les différentes agences gouvernementales afin de prévenir de nouvelles attaques³⁴. En ce qui concerne l'INS, l'agence est démantelée et la Border Patrol fera désormais partie du *Customs and Border Protection* (CBP). Les services d'immigration, sous la tutelle du ministère de la Justice, sont mis sous la tutelle du DHS et comme le montre la *figure 1*, le CBP englobe plusieurs fonctions autrefois attribuées à différents départements. Ainsi, il est composé de personnel provenant des douanes (*U.S. Customs*), de l'INS et du *Animal Plant Health Inspection Service* et de la Border Patrol qui patrouille entre les points de contrôle (CBP, 2004)

³⁴ Le manque de coordination et de partage des informations entre différentes composantes de l'appareil sécuritaire américain (INS, Customs, FBI et autres) fait partie des lacunes ayant permis à l'attaque du 11 septembre d'avoir lieu.

Figure 1 : Fonctions relatives à l'immigration regroupées sous l'INS avant 2002

Source: (Ramirez, 2009, p.589)

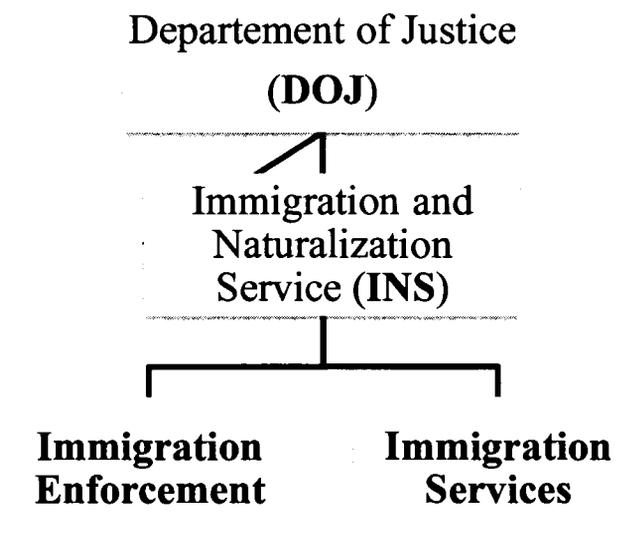
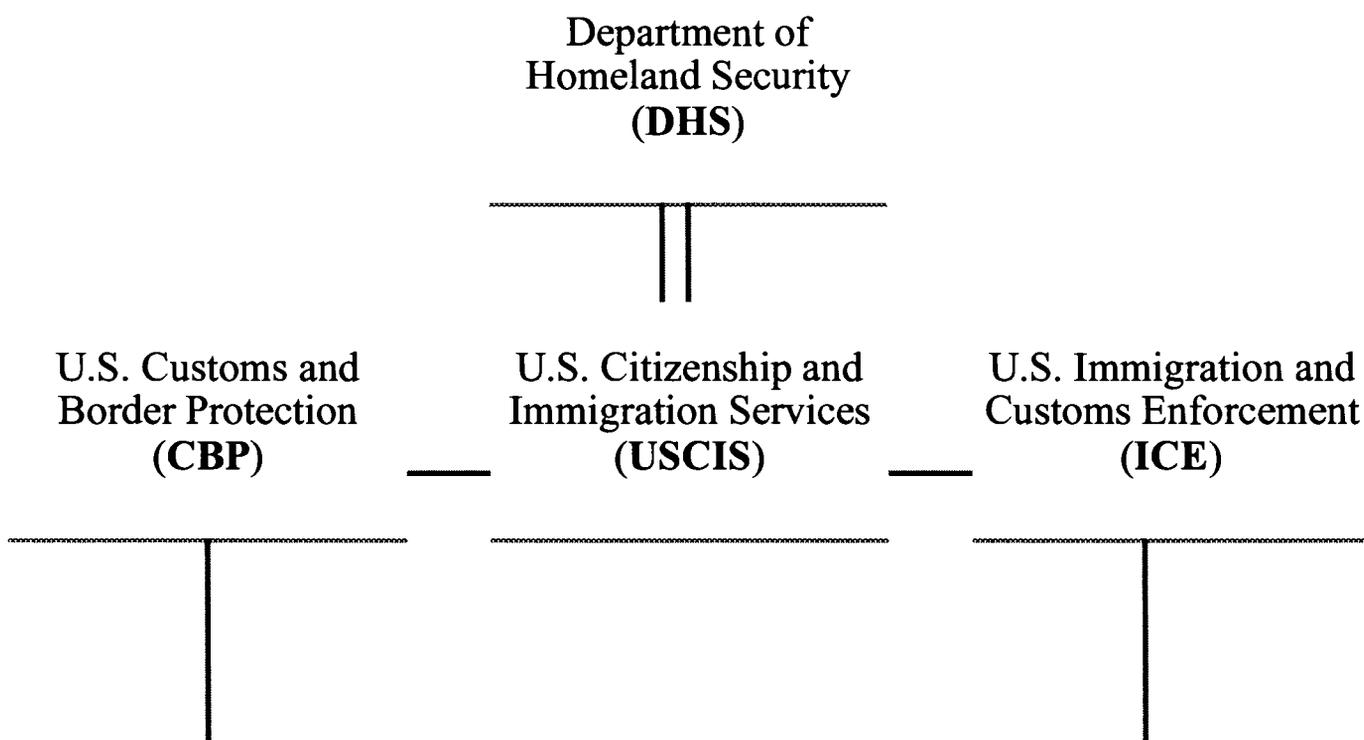


Figure 2 : Fonctions de l'INS réparties sous le nouveau DHS après 2002

Source : (Ramirez, 2009, p.589)



Outre le CBP qui s'occupe des frontières, les autres responsabilités de l'INS sont divisées entre l'*Immigration and Customs Enforcement* (ICE) et le *U.S. Citizenship and Immigration Service* (USCIS) qui sont responsables de l'application des lois migratoires et douanières à l'intérieur du pays et des procédures d'immigration et de naturalisation respectivement.

Cette refonte administrative de l'INS et son transfert vers le DHS signifient que l'immigration est désormais directement reliée à des enjeux de sécurité nationale alors que les flux migratoires étaient auparavant majoritairement interprétés sous l'angle économique et criminel. Toutefois, ce qui nous intéresse principalement en fonction de notre problématique est l'impact que ces changements administratifs ont pu avoir sur les pratiques et la stratégie du CBP dans la zone frontalière. Puisque les événements du 11 septembre se sont produits tard dans l'année fiscale, leurs répercussions ne sont que brièvement mentionnées dans le rapport de l'INS en 2001. C'est donc à partir des rapports de 2002, 2003 et particulièrement du Border Patrol Strategic Plan de 2004 que nous pouvons concevoir l'impact des changements administratifs et stratégiques sur les patrouilles frontalières.

2. L'évolution de la Border Patrol dans le nouveau contexte sécuritaire

2.1. La stratégie du CBP

Suite aux changements administratifs énumérés plus haut, les services d'immigration voient leurs objectifs et leur fonctionnement altérés afin d'y intégrer l'aspect sécuritaire. En effet, la sécurisation de l'État américain amène un changement du type d'enquêtes effectuées par les services d'immigration et une augmentation des inspections et des contrôles à la frontière, tant aux ports d'entrée qu'entre les ports (DHS, 2003). Ainsi, les enquêteurs de l'INS puis ceux du CBP se concentrent davantage sur les cas de potentiels terroristes que sur les immigrants non documentés.

This shift [in investigative priorities and resources] was defined by an increased emphasis on more complex criminal terrorist and absconder cases. Completions for criminal terrorist cases increased 304 percent from 298 cases in fiscal year 2001 to 1205 cases in 2002 (DHS, 2004, p.175).

Quant à la Border Patrol, sa mission demeure essentiellement la même, c'est-à-dire sécuriser les 8000 miles de frontières terrestres et marines des États-Unis avec comme objectif de prévenir les entrées «illégales» et interdire l'accès du territoire aux narcotrafiquants et autres criminels (DHS, 2004). Toutefois, comme l'indique le commissaire du CBP Robert Bonner, la protection du territoire américain contre la menace terroriste est un aspect qui s'ajoute aux priorités du CBP suite aux attaques du 11 septembre.

As a sovereign nation, it has always been important that we control our borders. But after the attacks of September 11, with the threat posed to our country by international terrorists, it is essential that we do so, and it is essential that we have a coherent and understood strategy for doing so. [...] In the wake of the terrorists attacks of September 11 2001, the Border Patrol has experienced a tremendous change in its mission. With the formation of a new parent agency, U.S. Customs and Border Protection (CBP), the Border Patrol has as its priority mission preventing terrorists and terrorist weapons from entering the United States. The Border Patrol will continue to advance its traditional mission by preventing illegal aliens, smugglers, narcotics, and other contraband from entering the United States as these measures directly impact the safety and security of the United States. (CBP, 2004)

Dans le *National Border Patrol Strategy* de 2004, on y soutient que l'objectif ambitieux de la stratégie est le contrôle opérationnel des frontières américaines; en particulier celles avec le Canada et le Mexique (CBP, 2004). Cette «nouvelle» approche s'appuie sur plusieurs éléments d'opérations des années 1990 comme Gatekeeper et Hold the Line, mais affirme aller plus loin que la stratégie de la dissuasion et ne se limite pas uniquement à la frontière Sud-Ouest.

La stratégie de 2004 se décline en six points et a comme objectif d'obtenir le contrôle opérationnel des frontières:

1. Obtenir un bon équilibre entre le personnel, la technologie et les infrastructures.
2. Améliorer la mobilité et la rapidité de déploiement des effectifs afin de s'adapter aux changements d'itinéraires des passeurs.
3. Établir une défense en profondeur (defense-in-depth) qui utilise pleinement les points de contrôle intérieurs et des opérations policières permettant d'empêcher les migrations irrégulières.
4. Associer et coordonner la Border Patrol avec les autres agences policières afin d'atteindre les objectifs fixés.
5. Reconnaître l'importance de la frontière et des informations en provenance de cette zone.
6. Renforcer la structure de prise de décisions au quartier général. (CBP, 2004)

Ces six points constituent les lignes directrices dressant la voie à suivre pour assurer le contrôle opérationnel des frontières. Toutefois, ces principes restent assez vagues et il est nécessaire de se pencher plus en profondeur sur les changements concrets apportés au fonctionnement de la Border Patrol avant de saisir ce qui change et ce qui se maintient après 2001.

Comme évoqué plus haut, la Border Patrol clame officiellement que sa stratégie de 2004 s'inspire beaucoup de la doctrine de la prévention par la dissuasion mise en place en 1994.

This National Strategy will build upon the successes of the previous 1994 "prevention through deterrence" Strategy. The Border Patrol will continue to acquire and deploy the proper balance of personnel, equipment, technology, and border infrastructure to achieve incremental and focused operational control of our Nation's borders. (CBP, 2004)

Ainsi, la Border Patrol continue de soutenir que sa stratégie de dissuasion fonctionne malgré le manque de preuve d'efficacité évoqué par le GAO et certains chercheurs (Cornelius, 2007; Andreas, 2009). De plus, la stratégie de 2004 se base sur le même raisonnement selon lequel la concentration d'agents, de technologies et d'infrastructures à la frontière décourage les migrants irréguliers et potentiellement des terroristes de se rendre en sol américain. Dans un rapport du GAO de 2005, les auteurs décrivent le fonctionnement de la stratégie de la Border Patrol établie par le CBP.

Along the border, between official ports of entry, are the first two layers [of enforcement], consisting of a first called line watch and a second, called line patrol. Together, these are where the majority of the nation's 10,800 U.S. Border Patrol agents are deployed, with agents positioned along the border line or somewhat farther back but still generally in visible proximity to the border, primarily in well-marked four-wheel-drive vehicles, to maintain a high profile to deter, turn back, or arrest anyone attempting to illegally enter the country. (GAO, 2005, p.1 et 2.)

Ainsi, le déploiement des patrouilles frontalières se fait encore principalement près de la frontière afin de dissuader les migrants de traverser. Il semble donc que la stratégie de 2004 soit plutôt similaire à celle établie en 1994 puisqu'elle utilise le même raisonnement dissuasif et se concentre de manière quasi exclusive sur la frontière. D'autre part, nous retrouvons une troisième ceinture de contrôle dans la zone frontalière; il s'agit des points de contrôle intérieurs (interior checkpoints).

En 2005, la Border Patrol utilise 33 points de contrôle intérieurs permanents ainsi que plusieurs points de contrôle temporaires dans la zone frontalière. Ces points d'inspection ont comme objectif de contrôler la zone frontalière s'étendant de 25 à 100 miles de la frontière Sud-Ouest³⁵ en interceptant le trafic sur les routes principales et secondaires. Ainsi, les points de contrôle intérieurs permettent d'intercepter les sans-papiers, les stupéfiants ou les terroristes potentiels ayant réussi à traverser la frontière sans se faire détecter (GAO, 2005). Le rapport souligne que les points de contrôle intérieurs ont permis l'arrestation de milliers d'immigrants «illégaux» et la saisie de stupéfiants. Toutefois, la Border Patrol n'a pas calculé les coûts engendrés par ces points de contrôles et ne mesure pas l'efficacité de ces opérations (GAO, 2005). Ces points de contrôle ne constituent pas un nouvel élément de la stratégie de la Border Patrol puisqu'ils étaient déjà utilisés dans les années 1990.

En bref, bien que les objectifs et le vocabulaire du CBP et de la Border Patrol incluent la prévention du terrorisme suite à la création du DHS, la stratégie pour le contrôle opérationnel de la frontière Sud-Ouest reste essentiellement la même. Il s'agit encore une fois d'accumuler un nombre significatif d'agents de la Border Patrol, d'infrastructures et de technologie dans le but de dissuader les sans-papiers et d'éventuel terroriste de pénétrer en sol américain.

[After September 11] New targets where found in persons of «Muslim appearance» and immigration-control responsibilities were dispersed among a wider net of law-enforcement agencies. Yet the expansion of target failed to dislodge the U.S. Border Patrol from its concentration on policing unsanctionned Mexican immigration in the U.S.-Mexico borderlands... (Lytle Hernandez, 2010 ,p.231)

³⁵ Le rapport du GAO de 2005 précise que les points de contrôle intérieurs s'étendent jusqu'à 75 miles à l'intérieur des terres alors qu'en 2009 on retrouve des «checkpoints» jusqu'à 100 miles de la frontière.

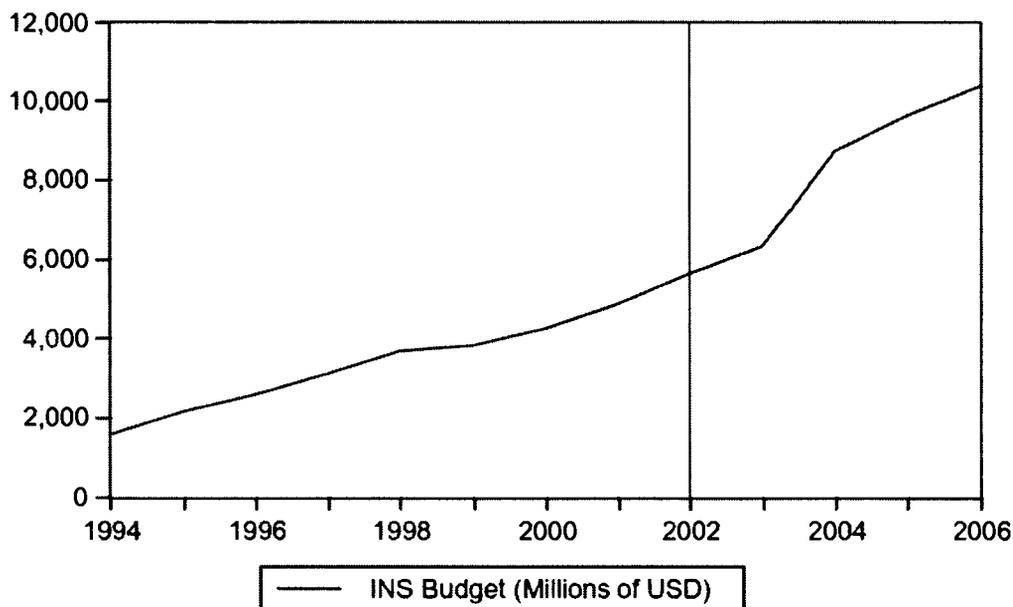
Malgré que plusieurs pratiques soient justifiées grâce à la lutte au terrorisme, la stratégie des patrouilles frontalières s'appuie encore sur la prévention par la dissuasion et se concentre essentiellement dans la zone frontalière qui désigne désormais une large zone s'étendant sur le pourtour des États-Unis. Ainsi, malgré les changements institutionnels et une rhétorique plus explicitement axée sur la sécurité, sur le fond la Border Patrol a peu évolué. Voyons maintenant l'évolution des ressources attribuées pour le contrôle des frontières dans le nouveau contexte de sécurisation.

2.2. Augmentation des ressources

Suite à la création du DHS, des ressources additionnelles sont attribuées à la Border Patrol. Le généreux budget octroyé par le Congrès au CBP a entre autres permis aux patrouilles frontalières de continuer à recruter de nouveaux effectifs pour surveiller la frontière. En effet, afin de sécuriser les États-Unis, l'administration Bush et le Congrès ont augmenté le budget annuel accordé au DHS pour la protection de la frontière, ce qui s'est traduit par une augmentation du nombre d'agents de la Border Patrol (Ramirez, 2009). Le *tableau 1* illustre la croissance du budget de l'INS depuis 1994 puis celui attribué au DHS (2002) pour les tâches qu'effectuait l'INS.

Tableau 1 : Budget annuel de l'INS de 1994 à 2006 (en million de USD)

Source : INS (U.S. Department of Justice 2008) et U.S. Department of Homeland Security (2009) reproduit à partir de (Ramirez, 2009).



D'ailleurs, la tangente budgétaire connaît un sursaut entre 2003 et 2004 lors des débuts du nouveau DHS qui bénéficie d'amples ressources financières. Encore plus évocateur, le *tableau 2* trace l'évolution du nombre d'agents de la Border Patrol entre 1980 et 2011. Comme l'indique le tableau, après s'être maintenu en dessous de 5000 pendant les années 1980 et la première moitié des années 1990, le nombre d'agents de la Border Patrol augmente de manière notable. Certes, leur nombre stagne aux environs de 2002 et 2003 car beaucoup d'agents de la Border Patrol ont postulé pour d'autres agences gouvernementales comme les Air Marshals (Maril, 2011). Toutefois, en juillet 2005, pour répondre aux exigences du Congrès et de la Maison-Blanche, la Border Patrol lance une large campagne de recrutement afin de gonfler les rangs de l'agence avec 6000 nouvelles recrues avant décembre 2008 (Maril, 2011).

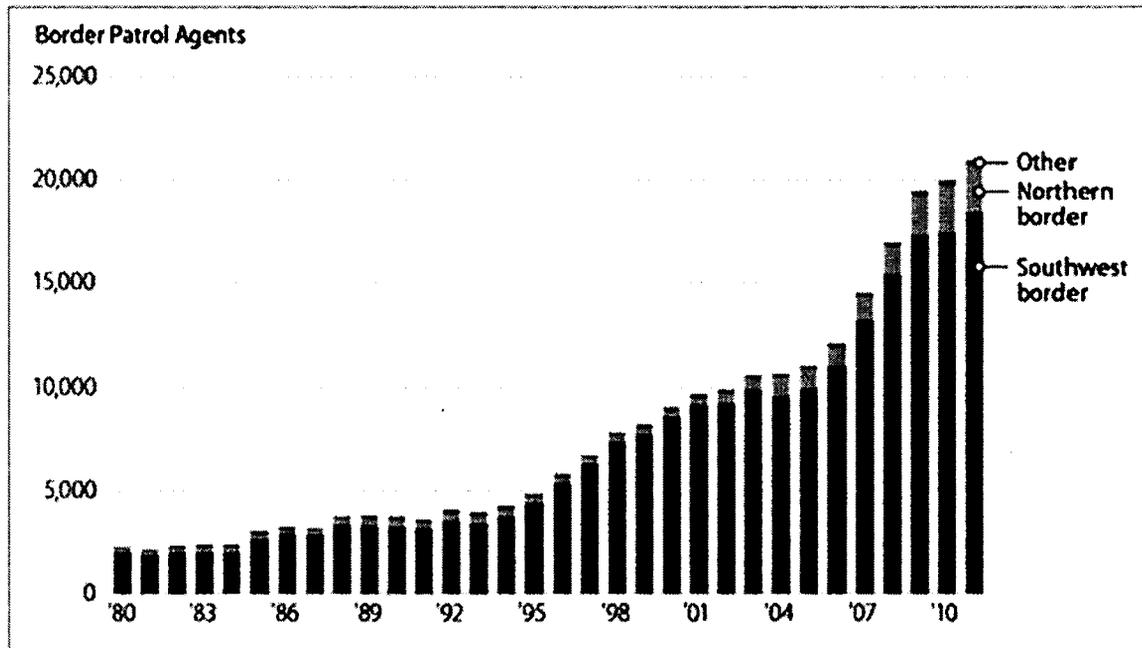
Cette campagne nationale de recrutement explique le sursaut de la courbe à partir de 2006 dans le *tableau 2*. Ce qui est essentiel de souligner est la croissance notable du nombre d'agents suite au moment clé de 1993-1994. Une fois que l'INS a désigné l'accumulation d'un nombre imposant de ressources³⁶ comme le moyen afin de contrôler l'immigration à la frontière, il est devenu ardu de ne pas constamment augmenté le nombre d'agents afin de régler le «problème de l'immigration illégale».

³⁶ Voici l'expression exacte utilisée par l'INS en 1994 : «The Border Patrol will achieve the goals of its strategy by bringing a decisive number of resources to bear in each major entry corridor.» (Border Patrol, 1994, p.6)

Tableau 2 : Nombre d'agents de la Border Patrol par région de 1980 à 2011

Source : Congressional Research Service reproduit à partir de (Khim, 2013)

Figure 3. U.S. Border Patrol Agents, Total and by Region, FY1980-FY2011



Source: 1980-1991: CRS presentation of data from Syracuse University Transactional Records Access Clearinghouse; 1992-2011: CRS presentation of data provided by USBP Congressional Affairs.

Même si le tournant sécuritaire de 2001 engendre une augmentation des ressources financières et du nombre d'agents, les deux variables connaissent déjà une hausse constante depuis 1994. En bref, le 11 septembre ne va pas avoir un impact majeur sur les ressources de l'INS ou de la Border Patrol qui de manière générale continuent d'augmenter de manière épisodique, mais constante. Au-delà de ces considérations quantitatives, voyons les développements du côté des infrastructures et des technologies.

2.3. Augmentation des infrastructures et des technologies

Suite à septembre 2001, plusieurs nouveaux projets de construction de barrières et de murs voient le jour dans la zone frontalière (Andreas, 2009). Depuis 1996, le Procureur Général (en tant que chef du département de la Justice) puis le secrétaire du DHS ont l'autorité d'ordonner la construction de barrières primaires et secondaires³⁷ le long de la frontière (Haddal, Kim et Garcia, 2009). Malgré le nombre croissant de preuves de l'inefficacité des barrières à la frontière³⁸, leur nombre continue d'augmenter depuis les années 1990 et particulièrement suite au 11 septembre.

In 2005, Congress passed the REAL ID Act that authorized the Secretary of the Department of Homeland Security (DHS) to waive all legal requirements in order to expedite the construction of border barriers. DHS has announced it will use this waiver authority to complete the San Diego fence. The Secure Fence Act of 2006 directed DHS to construct 850 miles of additional border fencing. This requirement was subsequently modified by the Consolidated Appropriations Act, 2008 (P.L. 110-161), which was enacted into law on December 26, 2007. The Act requires the Secretary of Homeland Security to construct fencing along not fewer than 700 miles of the southwest border (Haddal, Kim et Garcia, 2009, *Summary*).

Avant 2005, il y avait 78 miles de clôture primaire³⁹ et 57 miles de barricade anti-véhicule à la frontière Sud-Ouest (Nevins, 2010). Ainsi, la construction de barrières sur une étendue de plusieurs centaines de miles est significative. Comme évoqué plus haut, la construction d'infrastructures fait partie de la stratégie du CBP pour garantir le contrôle opérationnel de la frontière. Les infrastructures dans la zone frontalière sont multiples. Outre les points de contrôles du CBP, nous retrouvons plusieurs types

³⁷ Les barrières primaires sont le premier obstacle physique à la frontière (souvent une clôture ou un mur métallique) alors que les barrières secondaires forment une seconde ligne clôturée derrière la première.

³⁸ Les migrants tout comme les narcotrafiquants, ne sont pas découragés de se rendre aux États-Unis par la construction de barrières. Ils les contournent, creusent des tunnels sous les clôtures ou passent par-dessus. Voir (Haddal, Kim et Garcia, 2009), (Cornelius, 2007), (Simmons, 2017).

³⁹ Les clôtures primaires ont comme objectif d'empêcher les piétons de traverser la frontière.

de clôtures et barrières physiques, mais également le déploiement de différentes technologies pour appuyer les agents dans leur travail.

Depuis l'administration Clinton, plusieurs programmes technologiques (ISIS, ASI, SBI, etc.) ont été créés afin de mettre en place un «mur virtuel» à la frontière. En 1998, l'INS annonce la mise au point d'un nouveau système de sécurité intitulé ISIS (Integrated Surveillance Intelligence System). De manière générale, ISIS comprend une nouvelle gamme de détecteurs de mouvements infrarouges et magnétiques, des tours équipées de caméras vidéo et un système de données informatiques permettant de prévenir l'entrée aux États-Unis d'immigrants clandestins et de produits de contrebande (Maril, 2011). Après un échec cuisant, ISIS est transférée au nouveau DHS alors sous l'autorité de Tom Ridge et est ensuite adaptée aux nouveaux objectifs antiterroristes. En 2004, le défunt programme ISIS est modifié et devient ASI (American Shields Initiative) sous l'initiative du nouveau secrétaire du DHS Michael Chertoff.

Seulement un an plus tard, ASI est incorporé à un autre programme de sécurité frontalière nommé SBI (Secure Border Initiative), un plan s'étalant sur plusieurs années permettant de sécuriser les frontières américaines et de réduire l'immigration «illégale» (Nevins, 2010).

En effet, le programme SBI ainsi que ses rejetons SBInet et SBI TI ont comme objectif d'appuyer les agents sur le terrain dans leur travail à l'aide de systèmes technologiques avancés et d'infrastructures physiques. SBInet sert de support technologique pour les agents et comprend entre autres des radars, des détecteurs de mouvement et des caméras afin de détecter, identifier et classier le niveau de danger associé avec une entrée illégale entre les points de contrôle (GAO, 2009a). SBI Tactical Initiative: «will focus upon "fencing, roads, and lighting intended to enhance U.S. Border Patrol agents' ability to respond to the area of the illegal entry and bring the situation to a law enforcement resolution" » (Maril, 2011, p.156.).

En 2006, le secrétaire du DHS Michael Chertoff annonce que le SBI sera développé par une entreprise privée qui se verra octroyer un contrat du DHS. Finalement, c'est la compagnie Boeing qui obtient le mandat de construire un prototype de mur virtuel, qui est nommé Project 28 (Maril, 2011). À l'automne 2008, GAO rapporte au Comité sur la sécurité nationale (*Committee on Homeland Security*) que plusieurs aspects de SBInet restent ambigus et que le manque d'exigence de performance fait en sorte qu'il est difficile de déterminer si Boeing répond aux normes. De plus, le GAO reproche au programme SBInet d'être vague sur quelles technologies seront utilisées et comment, où et quand elles seront déployées (Maril, 2011).

Finalement après d'innombrables changements et redéfinitions des capacités de SBInet, le GAO affirme que les agents de la Border Patrol ayant testé le dernier projet de Boeing Tucson-1 ont remarqué plusieurs problèmes majeurs faisant en sorte que le système ne pourrait pas être opérationnel sur le terrain (Maril, 2011). En 2011, la nouvelle secrétaire du DHS Janet Napolitano annonce que SBInet est annulé puisque le programme ne peut remplir son objectif initial d'offrir une solution sécuritaire et technologique unique à la frontière (Nieto-Gomez, 2014).

Malgré plusieurs centaines de millions investis au fil des années⁴⁰, aucun de ces systèmes technologiques (ISIS, ASI, SBI) n'a pu être utilisé et déployé de manière fonctionnelle et cohérente (Maril, 2011). Pour pallier cet échec, le DHS a alors décidé de favoriser un autre type de technologie : les drones. Effectivement les UAV (Unmanned Aerial Vehicle) ont été proposés comme solution moins onéreuse pour appuyer le travail des agents sur le terrain; le DHS considère donc l'expansion de sa flotte de drones à la frontière.

Parallèlement à ces développements, la construction de murs et de barrières métalliques a progressé au fil des années. Comme mentionné précédemment, le

⁴⁰ Maril rapporte que l'INS et le DHS ont dépensé environ 340,3 millions sur ISIS et ASI entre 1997 et 2005. Entre 2006 et 2009, le programme SBI reçoit 3,6 milliards de financement.

Secure Fence Act de 2006 mandate le CBP pour la construction de centaines de miles de clôture. En 2017, nous retrouvons pas moins de 650 miles (1046 km) de barrières et clôtures à la frontière Sud-Ouest (Caldwells, 2017). En outre, l'installation d'éclairage à haute intensité⁴¹ et la construction de routes d'accès permettant à la Border Patrol d'intervenir rapidement en cas d'entrée non autorisée se sont poursuivies (Inda et Dowling, 2013).

Ainsi, nous pouvons constater que lors de la période post 11 septembre, l'édification de barrières physiques à la frontière s'est prolongée et a même été accélérée sous l'impulsion de lois fédérales à partir de 2005. Les points de contrôle intérieurs font également partie des infrastructures utilisées par le CBP dans le cadre de sa mission. Grâce à ces postes routiers, les agents de la Border Patrol peuvent arrêter, questionner et fouiller des individus (citoyens ou étrangers) jusqu'à 100 miles de la frontière contribuant ainsi à élargir la zone où les autorités américaines peuvent appliquer leurs pouvoirs de surveillance et de contrôle social (Nevins, 2010). Toutefois, comme mentionné plus haut, l'utilisation de ces points de contrôle n'est pas une innovation, puisqu'une majorité d'entre eux étaient déjà en place lors des années 1990.

De plus, l'utilisation d'agents de la Border Patrol dans une large zone dépassant la frontière n'a rien de nouveau. Lors des années 1980, de nombreux agents de la Border Patrol sont déployés à l'intérieur du pays parfois très loin de la limite territoriale des États-Unis. Mais en 1991, Gene McNary s'engage à ramener la majorité des agents à moins de 150 miles de la frontière voire même 100 miles pour les zones non urbaines (Dunn, 1996).

Dans cette section, nous avons observé une «technologisation» de la frontière avec différents projets visant à mettre sur pied un «mur virtuel». Cependant, ce développement technologique n'est pas exclusif à la période post-2001 puisque des

⁴¹ Il s'agit du même type d'éclairage utilisé par la Border Patrol dans les années 1990 comme les lumières installées lors de l'opération *Gatekeeper*.

programmes similaires comme ISIS avaient déjà été mis en oeuvre sous Clinton. En outre, il semble que l'augmentation constante des budgets de l'INS depuis les années 1980 a permis à la Border Patrol de continuellement acheter du nouveau matériel technologique (caméras de surveillance, radars, détecteurs de mouvements). Les développements d'infrastructures supplémentaires et le déploiement de nouvelles technologies à la frontière ne doivent pas être considérés comme des changements propres au tournant sécuritaire des États-Unis, mais plutôt être perçus comme une continuation ou une intensification des mesures déjà appliquées durant les années 1990. Comme le soutient Alexandre Miron dans son mémoire de maîtrise, la sécurisation de l'immigration était déjà présente dans les discours du président Clinton et l'utilisation de nouvelles technologies était un des moyens utilisés pour tenter de contrôler l'immigration.

La sécurisation de l'immigration est alors perceptible dans les discours de Clinton, alors qu'il la présente comme un enjeu vital pour l'État américain (pour l'immigration irrégulière, en ce qui concerne la souveraineté étatique; pour la criminalité, en ce qui concerne la stabilité et la sécurité interne de la société). Clinton propose ensuite des moyens extraordinaires qui mènent à une tentative de contrôle de l'immigration par l'État (augmentation rapide du nombre d'agents, utilisation de la technologie de pointe, bonification des pouvoirs extraordinaires du ministre de la Justice, etc.). (Miron, 2011, p.74)

2.4. Opération Streamline et la fin du «catch and release»

Pendant de nombreuses années, la Border Patrol appliquait la politique du «catch-and-release» lorsqu'elle arrêtait des migrants irréguliers sans dossier criminel. La majorité des migrants arrêtés pour entrée non autorisée sont de nationalité mexicaine. La norme était de leur faire signer un ordre de départ volontaire et de les renvoyer rapidement de l'autre côté de la frontière sans procédure de déportation formelle (Kohli et Varma, 2011). Pour les migrants n'étant pas de nationalité mexicaine, la Border Patrol ne peut pas simplement les renvoyer en territoire mexicain. La pratique habituelle était donc de relâcher les migrants non mexicains sous promesse d'être présent lors de leur audience de déportation à une date ultérieure. Cette pratique nommée «catch and release» avait comme objectif d'éviter les délais et les coûts associés à la détention et à la déportation formelle de migrants. Toutefois, souvent, les migrants relâchés ne se présentaient pas à leur audience de déportation et restaient donc aux États-Unis (Dowling et Inda, 2013).

En août 2006, le CBP annonce officiellement la fin de la pratique du «catch and release»; dorénavant tous les migrants non mexicains arrêtés par le CBP seront mis en détention en attendant leur déportation. Ce changement a également eu comme conséquence d'augmenter le recours à la procédure de «déportation accélérée» (expedited removal) (Dowling et Inda, 2013). Instaurée en 1996 grâce à l'Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA), la procédure de «déportation accélérée» permet à l'INS puis au DHS d'accélérer le processus de déportation en refusant aux migrants certains droits procéduraux comme le droit à une audience devant un juge et la possibilité de contester la décision en appel (Kohli et Varma, 2011). Ainsi, le DHS a de plus en plus recours à cette procédure afin de déporter les sans-papiers plus rapidement dans leur pays d'origine. En 2002, 34 326 individus ont fait l'objet d'une procédure de «déportation accélérée», ce qui représente 23% de toutes les déportations annuelles (DHS, 2003). En 2009, le nombre

d'individus déportés grâce à cette procédure s'élève à 106 600 et 27% du total de déportations (Kohli et Varma, 2011).

Un autre développement relatif au contrôle de l'immigration est la mise en place de l'opération Streamline à partir de 2005. Les sans-papiers arrêtés à la frontière lors de l'opération Streamline sont jugés au criminel et incarcérés alors qu'ils seraient normalement mis en détention et déporté par le système d'immigration civil (Kohli et Varma, 2011). Le programme Streamline est d'abord implanté dans le secteur de Del Rio au Texas en décembre 2005 avant de se répandre par la suite à d'autres secteurs de la frontière. Là où il s'applique, les sans-papiers arrêtés sont jugés pour délit s'il s'agit de leur première «entrée illégale» et reçoivent une peine d'emprisonnement d'environ six mois alors que ceux ayant déjà été déportés auparavant sont jugés pour «récidive d'entrée illégale⁴²», ce qui peut entraîner une peine allant jusqu'à 20 ans de prison (Dowling et Inda, 2013). Le DHS justifie l'existence d'un tel programme en affirmant que l'application de peines et sanctions plus sévères va dissuader les migrants de tenter de traverser la frontière «illégalement».

The idea is that, having suffered the humiliation of being branded a criminal and spending time in prison, these immigrants will not come back once deported and will tell others that the price of immigration is too high. As DHS Secretary Michael Chertoff explained in 2006, "We are working to get [Operation Streamline] expanded across other parts of the border" because "it has a great deterrent effect." (Barry, 2011, p.31).

Alors que ces changements dans le traitement des sans-papiers à la frontière marquent une intensification de la criminalisation de l'immigration irrégulière, ils ne semblent pas signaler une rupture profonde avec la stratégie traditionnelle de la Border Patrol.

⁴² Traduction libre de «illegal reentry».

En 1996, l'IIRIRA avait déjà durci les sentences associées à plusieurs crimes relatifs à l'immigration irrégulière afin de freiner l'immigration non documentée. À travers l'opération *Streamline*, les autorités américaines cherchent à augmenter le coût lié à la traversée «illégale» de la frontière. L'effet de dissuasion associé à la possibilité de se faire incarcérer est un objectif central du programme fédéral. Ainsi le DHS s'appuie sur une stratégie dissuasive afin de prévenir les entrées illégales et criminaliser les sans-papier tout comme l'INS le faisait depuis 1994.

2.5. Du contrôle opérationnel à la gestion de risque

En 2012, le CBP publie un nouveau plan stratégique pour la Border Patrol dans lequel on y aborde les objectifs et priorités de l'agence pour les années à venir. Le *2012-2016 Border Patrol Strategic Plan* met de l'avant deux objectifs principaux: la sécurisation des frontières américaines et le renforcement de la Border Patrol. Pour sécuriser la frontière, le CBP disposant de nombreuses ressources humaines et financières a établi un système de gestion de risque. En 2004, le CBP avait comme préoccupations la consolidation des ressources, l'intégration aux nouvelles structures du DHS et le développement de ses partenariats avec d'autres agences policières. En 2012, le CBP vise davantage à d'abord identifier les zones les plus vulnérables et y allouer les ressources nécessaires selon le niveau de risque ensuite.

The resource base built and the operations conducted over the past two decades have enabled the Border Patrol to focus on developing and implementing a Strategic Plan based on risk: identifying high risk areas and flows and targeting our response to meet those threats. This risk-based approach is reflected in the core pillars of the Strategic Plan – Information, Integration and Rapid Response. (CBP, 2012)

Le plan stratégique de 2012 nous informe que le CBP s'appuie sur la collecte de renseignements et les informations provenant d'autres agences policières afin d'établir quelles sont les menaces et de déterminer les zones frontalières les plus

vulnérables. On évoque principalement les réseaux terroristes et les organisations criminelles transnationales (cartels, réseaux de passeurs, gangs) comme menaces à la sécurité des États-Unis.

Un autre élément à souligner est la standardisation de l'application des sanctions par les agents du CBP. La Border Patrol possède donc une grille guidant l'agent dans l'application de pénalités administratives ou criminelles selon la classification de l'individu arrêté.

CBP has developed, with the support of its strategic partners, a new Consequence Delivery System (CDS) that guides management and agents through a process designed to uniquely evaluate each subject and identify the ideal consequence to break the smuggling cycle. [...] The CDS measures the consequences applied to persons illegally entering the country against defined alien classifications. CDS provides a process designed to uniquely evaluate each subject and apply the appropriate post-arrest consequences to that individual to break the smuggling cycle and end the subject's desire to attempt further illegal entry. (CBP, 2012)

Comme ce passage l'indique, le CBP s'appuie encore largement sur le concept de dissuasion pour contrôler l'immigration irrégulière. Comme dans l'opération *Streamline*, les sanctions associées à la traversée illégale de la frontière et d'autres actes liés à l'immigration irrégulière ont pour objectif de dissuader les individus de tenter la traversée. La création d'une bureaucratie entourant l'application des pénalités ne modifie aucunement la logique derrière ces sanctions, mais sert plutôt à uniformiser le processus suivant l'arrestation d'un individu dans la zone frontalière. D'ailleurs, depuis la mise en place du CDS, les pénalités plus sévères sont désormais une réalité un peu partout à la frontière et non seulement où *Streamline* est en place.

Part of the Customs and Border Protection strategy is to ensure that almost all migrants who are detained face a penalty on this side before being deported — what officers call their consequence delivery system. Commander Self said some penalty was applied to at least 90 percent of illegal migrants apprehended at the state's [Arizona] border. (Preston, 2013).

Pour accomplir son deuxième objectif, soit celui de renforcer la Border Patrol, le CBP propose plusieurs mesures affectant la formation et le soutien des employés. Ce qui nous semble le plus pertinent dans cette section est la mise en place de mesures d'efficacité de plus en plus précises au fil des années. Suite aux nombreux rapports du GAO et d'autres critiques, le CBP a graduellement mis en place plusieurs mesures d'efficacité et de performance. Par exemple, la Border Patrol a des objectifs mesurables quant au temps de réponse des agents sur le terrain ou encore l'efficacité opérationnelle des technologies déployées sur le terrain. Cependant, la logique relative aux nombres d'arrestations demeure la même, c'est-à-dire que l'efficacité des opérations de la Border Patrol dans un secteur est calculée en fonction des statistiques d'arrestation. En effet, le CBP et le DHS continuent de soutenir qu'une opération est fructueuse lorsque le nombre d'arrestations de migrants «illégaux» baisse dans le secteur visé par l'opération. Le CBP tout comme l'INS auparavant, a donc tendance à désigner toute baisse du nombre d'arrestations dans la zone frontalière comme le résultat des opérations actives dans le secteur. Par conséquent, le CBP ne considère pas sérieusement d'autres facteurs pouvant expliquer une baisse du nombre d'arrestations comme le ralentissement économique des États-Unis ou encore l'adaptation des techniques utilisées par les passeurs et les trafiquants.

En effet, alors que le DHS a augmenté le nombre d'agents, d'infrastructures et de technologie dans la zone frontalière, les prix demandés par les passeurs pour faire traverser les migrants ont augmenté considérablement (Cornelius, 2007).

En 2014, dans une série de documents intitulés *Holding the Line in the 21st Century*, le CBP précise davantage les différents pans de la «nouvelle» stratégie de sécurisation de la frontière. Alors qu'en 2004, la Border Patrol cherchait à garantir le contrôle opérationnel de toutes les frontières, dix ans plus tard l'agence reconnaît que cet objectif est inatteignable. En se rendant compte que les passeurs et narcotrafiquants s'adaptent rapidement aux déploiements de la Border Patrol, le CBP se rend à l'évidence : «no amount of resources could guarantee an immediate or sustained interdiction capability.» (Shroeder, 2014). Suite à un rapport du GAO de 2011 critiquant le manque d'évaluation des coûts et l'absence de gestion de risques dans les plans du CBP, l'agence a modifié son approche. Comme mentionné plus haut, à partir de 2012, le CBP distribue ses ressources aux frontières en fonction du niveau de risque associé à chaque zone. En misant sur différentes technologies comme les drones et l'imagerie thermique utilisés par les militaires, la Border Patrol possède une meilleure connaissance de leur environnement (situational awareness) et déploie ses agents là où le risque d'intrusions est le plus élevé (Shroeder, 2014).

Une autre particularité de la Border Patrol suite au plan stratégique de 2012 est la rationalisation de sa hiérarchie avec la mise en place d'une chaîne de commandement de style militaire. En s'inspirant des méthodes du Département de la Défense, le CBP a placé le volet enquête et le volet policier sous l'autorité d'un seul commandant par secteur afin d'accélérer la prise de décision et l'organisation d'opérations regroupant plusieurs agences policières (Shroeder, 2014). C'est également en s'inspirant des techniques et technologies utilisées en Irak et en Afghanistan que le CBP a mis sur pied une grille d'évaluation de risque qui permet à l'agence de sélectionner des cibles précises (majoritairement des réseaux criminels transnationaux) sur lesquelles concentrer ses efforts.

La nouvelle approche du CBP basée sur la gestion de risque modifie de manière non négligeable la façon de procéder de l'agence dans la zone frontalière. Plutôt que de déployer ses agents et autres ressources dans les secteurs où il y a le plus d'activités illégales, les patrouilles frontalières sont maintenant envoyées dans les zones où la menace est la plus sévère⁴³ (Shroeder, 2014). La Border Patrol a désormais comme objectif de sécuriser la frontière en obtenant une classification «faible risque⁴⁴» sur l'ensemble de la frontière plutôt que de miser sur le contrôle opérationnel total du pourtour des États-Unis. Cet objectif quoique plus raisonnable reste extrêmement ambitieux compte tenu de l'immensité du territoire à couvrir et des ressources de certains acteurs comme les réseaux de passeurs ou les narcotrafiquants. Même si ce récent changement de tactique du CBP marque une évolution par rapport aux méthodes employées depuis 1994, s'agit-il d'un moment clé pour l'agence?

3. La Border Patrol et la dépendance au sentier au 21e siècle

Dans les sections précédentes, nous avons observé que la Border Patrol et l'INS ont subi plusieurs transformations depuis 2001. Premièrement, les attaques du 11 septembre ont engendré un tournant sécuritaire dans le discours entourant la frontière et l'immigration et ont provoqué une réforme administrative de l'INS. Deuxièmement, la Border Patrol désormais sous l'autorité du CBPm a adapté ses objectifs en fonction du nouveau contexte sécuritaire. La poursuite du contrôle opérationnel de la frontière s'est manifestée par l'augmentation des effectifs et des infrastructures dans la zone frontalière.

⁴³ Le gravité de la menace ou le niveau de risque est déterminé à partir des renseignements, enquêtes et analyses des capacités de l'ennemi.

⁴⁴ Le CBP définit une frontière à faible risque comme une zone où la probabilité de détection et d'arrestation est élevée.

Troisièmement, les patrouilles frontalières tout comme le CBP ont eu de plus en plus recours à des nouvelles technologies afin d'appuyer les agents sur le terrain et d'augmenter leur chance de détecter et d'arrêter des sans-papiers.

Quatrièmement, nous avons constaté que les sanctions légales et administratives associées à la traversée clandestine de la frontière ont été durcies afin de dissuader les migrants de se rendre aux États-Unis. Finalement, nous avons remarqué que le CBP a changé sa stratégie de 2004 afin de déployer ses ressources selon le niveau de risque d'une zone plutôt que de viser le contrôle total d'un secteur en saturant celui-ci d'agents, de gadgets et d'infrastructures.

À première vue, ces différentes transformations peuvent apparaître comme des changements significatifs par rapport à la situation avant 2001. Pourtant, lorsque l'on compare les opérations de la Border Patrol sous le CBP aux opérations des patrouilles frontalières sous l'INS, force est de constater que peu de choses ont changé de manière significative. Le changement stratégique de 2012 pourrait sembler un tournant, mais nous soutenons qu'il ne remet pas en question la base de la stratégie de 1994, c'est-à-dire la doctrine de «prévention par la dissuasion».

En premier lieu, examinons l'augmentation des ressources et des infrastructures dans la zone frontalière. Comme nous l'avons abordé précédemment, le nombre d'agents de la Border Patrol a grandement augmenté suite à la création du DHS et particulièrement suite à la mise en place d'objectif ambitieux de recrutement en 2005. Par contre la hausse constante du nombre d'agents n'est pas un phénomène nouveau exclusif au DHS, mais date plutôt du plan stratégique de 1994.

L'augmentation des infrastructures comme les barrières, clôtures, l'éclairage, les tours d'observations et les points de contrôle dans la zone frontalière est également un phénomène qui précède la sécurisation de la frontière suite au 11 septembre. Plusieurs points de contrôle étaient déjà en place avant les années 2000 même si ces derniers semblent être mis en place plus loin de la frontière qu'auparavant. Pour ce qui est des

barrières, le gouvernement fédéral avait déjà financé la construction de clôtures près des villes de Nogales, San Ysidro et El Paso avant les années 1990, mais commence systématiquement à construire des barrières comme moyen de contrôle de l'immigration irrégulière à partir de 1994 (Saddiki, 2014). La construction de plusieurs centaines de miles supplémentaires suite au Secure Fence Act de 2006 marque une accélération de l'édification de murs, mais n'est nullement une stratégie nouvelle pour les services frontaliers.

L'augmentation du nombre d'agents et la hausse de sections clôturées sont représentatives de la séquence d'auto renforcement que connaît le CBP depuis plusieurs années. En soutenant que le seul moyen de sécuriser la frontière est d'augmenter les ressources, technologies et infrastructures dans la zone frontalière, l'INS s'est lancé dans un processus de dépendance au sentier. Comme l'affirment Pierson et Skocpol, avec le passage du temps, il devient plus difficile, voire même impossible, de changer la manière de procéder lorsqu'une trajectoire a été établie (2002). Cette inflexibilité caractéristique des séquences d'auto-renforcement restreint de plus en plus les options qui s'offrent aux acteurs politiques. La concentration de ressources à la frontière est devenue en quelque sorte la seule manière de procéder afin de contrôler l'immigration irrégulière. Les autres solutions envisageable autrefois comme la légalisation du statut de certains migrants irréguliers, la réforme du système migratoire légal ou encore l'application de peines pour les employeurs sont extrêmement difficiles à mettre en place. Il nous apparaît qu'une fois que les acteurs politiques ont priorisé le contrôle de la frontière plutôt que d'autres alternatives, ces dernières ont été mises de côté. Au cours des récentes années, tout projet de réforme migratoire ayant une chance d'être adopté au Congrès doit comporter l'inclusion de mesures visant à contrôler davantage la frontière. Tichenor soutient que pour être adopté au Congrès, toute réforme d'immigration doit comporter certains compromis afin de satisfaire les différents intérêts dont les conservateurs.

Parmi ces conservateurs en matière d'immigration nous retrouvons les «faucons de la frontière» (Border Hawks) qui privilégie le renforcement de la frontière avant tout.

Border hawks believe enforcement must come first. They favor a strengthened Border Patrol and tougher security measures along the nation's borders, as well as crackdowns on unauthorized immigrants and their employers within U.S. territory. (Tichenor, 2009, p.5)

Ainsi, la construction d'un mur et l'augmentation du nombre d'agents de la Border Patrol est souvent une condition *sine qua non*⁴⁵ pour toutes autres alternatives concernant le système d'immigration.

En deuxième lieu, nous avons examiné le durcissement des sanctions associées au «crime» de traverser la frontière à un endroit non autorisé ou sans les papiers requis. La fin du *catch and release*, l'opération *Streamline* et la mise en place du CDS (Consequence Delivery System) marquent une uniformisation des sanctions d'une part et le durcissement des pénalités associées à l'immigration irrégulière d'une autre part. Encore une fois, ces changements ne sont pas signe d'une nouvelle conjoncture, mais s'inscrivent dans la lignée des mesures adoptées lors des années 1990. L'IIRIRA de 1996 avait considérablement élargi les conditions nécessaires à la détention et la déportation d'un immigrant et restreint les bénéfiques publics auxquels les sans-papiers avaient accès (Nevins, 2010; Saddiki 2014). De plus, il est important de considérer la logique derrière l'opération *Streamline* et le CDS. Le durcissement des sanctions a comme objectif principal de dissuader les migrants arrêtés de tenter à nouveau la traversée vers les États-Unis et d'empêcher de potentiels migrants d'entreprendre ce périple. Ainsi, le CBP effectue des opérations avec la même

⁴⁵ Pour avoir les majorités nécessaires afin d'être adopté par les deux chambres du Congrès, un projet de réforme migratoire doit recevoir l'appui de certains conservateurs et faucons de la frontière.

logique que l'INS auparavant, c'est-à-dire de prévenir l'immigration irrégulière par la dissuasion et d'augmenter le «coût» ou le risque associé à la traversée non autorisée de la frontière.

Le DHS affirme que l'effet dissuasif de *Streamline* explique la baisse du nombre d'arrestations à la frontière Sud-Ouest. Toutefois, même si la quantité d'arrestations a baissé au cours des dernières années, cette diminution aurait débuté à partir de 2000 soit cinq ans avant la mise en place de l'opération (Varma et Kohli, 2011). De plus, le ralentissement de l'économie américaine et la diminution de la circularité⁴⁶ migratoire ont contribué à la baisse du nombre de migrants. En outre, les avocats défendant les migrants poursuivis lors de l'opération *Streamline* mettent en doute l'effet dissuasif de l'opération en affirmant que ces derniers ont beaucoup d'incitatifs les poussant à se rendre aux États-Unis (Varma et Kohli, 2011).

En troisième lieu, nous avons soulevé que le CBP a développé sa stratégie pour le contrôle de la zone frontalière. Comme lors des années 1990, la Border Patrol a constamment bénéficié de nouvelles technologies pour venir soutenir ses agents sur le terrain. Grâce à la nouvelle approche de gestion de risque, le CBP déploie ses agents directement sur le terrain dans les zones à haut risque tandis que les technologies sont utilisées principalement dans les zones à risque faible.

The use of geospatial intelligence (GEOINT) is one component of the U.S. Border Patrol's *technical* method. Used in areas characterized as low risk or traditionally identified as low activity, GEOINT resources maintain situational awareness in areas with a lower density of Border Patrol Agents where persistent deployment is not feasible due to terrain or location. (Shroeder, 2014).

⁴⁶ La circularité migratoire désigne le flux des migrants qui se rendent aux États-Unis de manière temporaire lors du temps des récoltes par exemple et retournent ensuite dans leur pays lors des périodes creuses.

La création d'une grille de gestion de risque représente une avancée stratégique pour la Border Patrol, mais ne remet pas pour autant en question les fondements sur lesquels les opérations sont basées. La nouvelle approche du CBP permet de mobiliser son personnel et ses ressources vers des zones où la menace est la plus grande plutôt que de déployer ses capacités dans les secteurs où le niveau d'activité est le plus élevé comme auparavant. L'objectif principal du CBP aujourd'hui est donc de transformer l'entièreté de la frontière en une zone à faible risque. Malgré ces changements, les opérations du CBP se résument encore à une concentration d'agents, d'infrastructure et de technologies à la frontière avec comme objectif de contrôler les flux qui la traverse.

U.S. border agents continue to spend most of their time on the ground policing clandestine cross-border flow of drugs and migrants across the southern border, even as the new security environment has required new attention to the northern border and public pronouncements that fighting terrorism is now the number-one priority. (Andreas, 2009, p.173)

Du point de vue géographique, la mise en place d'une opération s'accompagne d'infrastructures tactiques dans la zone ciblée. Une fois l'opération en marche, les flux clandestins, qu'il s'agisse de sans-papiers et de passeurs ou de narcotrafiquants sont redirigés vers une autre zone où aura éventuellement lieu un autre déploiement de la Border Patrol (Nieto-Gomez, 2014). Cette dynamique de renforcement est également remarquable au niveau de techniques employées par les acteurs criminels comme les *coyotes* et les cartels. Alors que les autorités américaines développent de nouveaux moyens afin de détecter et arrêter les flux clandestins, les réseaux criminels s'adaptent et trouvent de nouvelles méthodes ou trajets afin d'arriver à leurs fins. «The constant wave of symbiotic technological adaptation between law enforcement agencies and clandestine actors produces an escalation process.» (Nieto-Gomez, 2014, p.205). Ces dynamiques évoquent l'inefficacité potentielle caractéristique au processus d'auto-renforcement. Comme le soutiennent Pierson et Arthur, sur le long terme les résultats d'une séquence de dépendance au sentier peuvent être peu

satisfaisants compte tenu des objectifs originaux derrière le choix fait au début de la séquence. Ainsi, le ralentissement notable de la circularité de la migration et l'adaptation des passeurs et trafiquants aux méthodes de la Border Patrol peuvent facilement être considéré comme des signes d'inefficacité partielle du contrôle de la frontière.

En définitive, nous constatons également que suite à la création du DHS, la Border Patrol a connu une augmentation considérable de ses ressources qui s'est traduite entre autres par l'embauche de plusieurs milliers d'agents supplémentaires entre 2005 et 2011. Afin de créer un mur virtuel, le DHS a lancé plusieurs projets technologiques qui se sont tous conclus avec peu de résultats concrets.

Toutefois, le recours croissant à la technologie a permis certains progrès comme l'utilisation de drones et autres systèmes de surveillance permettant d'obtenir des renseignements sur des zones difficiles d'accès. Nous avons également observé que la Border Patrol a durci et appliqué unilatéralement les sanctions associées à l'immigration non autorisée dans le but de dissuader les récidives et de décourager les migrants d'entamer le périple vers les États-Unis. Finalement, nous avons remarqué que le CBP et la Border Patrol ont depuis 2012 entrepris de sécuriser la frontière Sud-Ouest grâce à une approche de gestion de risque qui redéfinit la manière dont les ressources sont déployées. Malgré tous ces développements, nous soutenons que la Border Patrol, héritière des choix adoptés en 1993-1994 applique encore sa doctrine de prévention par la dissuasion en l'adaptant au goût du jour. Encadrée dans la même séquence de dépendance au sentier, cette institution tente d'adapter sa stratégie et ses techniques à la réalité sécuritaire des dernières années, mais l'éventail des solutions envisageables est restreint par les bornes de la trajectoire choisie il y a plus de 20 ans.

CONCLUSION

Au cours de cette recherche, nous nous sommes intéressés à l'évolution de la Border Patrol sur trente ans, soit de 1986 à 2016. Notre analyse de cette institution s'est principalement concentrée sur le fonctionnement et les pratiques relatives au contrôle de l'immigration dite «illégale» dans la zone frontalière la plus achalandée des États-Unis c'est-à-dire la frontière Sud-Ouest. À la lumière de la littérature portant sur l'immigration irrégulière à la frontière américano-mexicaine, nous avons observé que peu d'études s'intéressent au fonctionnement et aux pratiques de la Border Patrol. De plus, nous avons constaté que les études ayant pour sujet la Border Patrol se penchent sur les années 1990 et le début des années 2000. Nous avons donc tenté de pallier ces manques en analysant le développement du contrôle de l'immigration exercé par les patrouilles frontalières sur une longue période de temps. En analysant la Border Patrol sur une longue durée et en utilisant les concepts provenant de la théorie de la dépendance au sentier, nous avons fait plusieurs constats.

Nous pouvons conclure ce mémoire en affirmant d'abord que les développements ayant lieu en 1993 et 1994 constituent un moment clé tel qu'avancé par Capoccia et Kelemen. Durant cette phase, l'INS et les autres acteurs politiques cherchent à trouver une solution pour régler le «problème de l'immigration illégale». Parmi les choix possibles, les dirigeants de l'INS priorisent de plus en plus une solution axée sur le contrôle de la frontière entraînant une séquence de dépendance au sentier. Pourtant, d'autres solutions étaient envisageables puisque l'IRCA de 1986 avait déjà mis sur pied un programme de légalisation du statut pour des millions de sans-papiers et un programme de sanctions pour les employeurs d'immigrants non documentés. Cependant, suites aux recommandations de différentes institutions et au «succès» de l'opération Hold the Line, l'INS adopte sa stratégie nationale en 1994. Une fois établie, cette stratégie qui a comme conséquence de rediriger les migrants vers d'autres zones plus isolées et hasardeuses connaît un effet d'auto-renforcement.

En effet, chaque déploiement d'agents, de technologies et d'infrastructures entraîne des changements dans les flux migratoires et amène des déploiements subséquents dans de nouvelles zones de la frontière.

Since the first components of the border fence were built in the 1920s, and especially since 1995 and the arrival of prevention through deterrence, the deployment of tactical infrastructure has been driven by an escalation dynamic that in many ways feeds on itself. (Nieto-Gomez, 2014, p.205)

Deux caractéristiques inhérentes au processus de dépendance au sentier sont particulièrement visibles sur le long terme: l'inflexibilité et l'inefficacité potentielle. L'inflexibilité se manifeste d'abord par la volonté des dirigeants de l'INS et d'autres acteurs politiques de défendre la stratégie de prévention par la dissuasion malgré plusieurs rapports critiques du GAO et une littérature scientifique démentant l'efficacité de la dissuasion au cœur de cette stratégie. L'inflexibilité est observable également dans le rejet des options alternatives pour contrôler l'immigration irrégulière. En effet, au fil du temps, les autres alternatives autrefois envisagées pour freiner l'arrivée de sans-papiers aux États-Unis (sanctions contre les employeurs, légalisation, réforme migratoire) deviennent seulement envisageables une fois que la frontière est totalement contrôlée. Ainsi, la trajectoire empruntée en 1994 est priorisée avant que toute autre action visant l'immigration soit envisagée politiquement. L'inefficacité partielle de la séquence d'auto-renforcement se manifeste quant à elle par l'adaptation des flux migratoires, des passeurs et autres acteurs criminels aux opérations de la Border Patrol. Les migrants ont tendance à rester plus longtemps aux États-Unis et à avoir plus souvent recours à des passeurs. Ces derniers, devant la demande grandissante, ont augmenté leurs prix et s'adaptent aux mouvements des patrouilles frontalières. Ces dynamiques font en sorte que nous considérons que la stratégie de 1994 s'avère partiellement inefficace sur le long terme.

La stratégie de prévention par la dissuasion a continué d'être appliquée aux opérations dans le Sud-Ouest alors que les ressources et les infrastructures à la frontière ont continué de croître malgré les changements liés à la mise en place du CBP sous le DHS. Effectivement, malgré le tournant sécuritaire du débat entourant l'immigration et la gestion des frontières ainsi que la création du DHS, la Border Patrol continue de viser le contrôle opérationnel de toutes les frontières en augmentant considérablement les ressources, les technologies et les infrastructures sur le périmètre frontalier.

À partir de 2006, la pratique du «catch and release» est abandonnée et le programme Streamline est mis en place à Del Rio au Texas d'abord puis dans d'autres zones frontalières. Ces deux changements ont comme but d'augmenter le coût lié à l'immigration «illégale» avec comme objectif de dissuader les migrants irréguliers de se rendre aux États-Unis. Parallèlement, la mise en place de sanctions standardisées à travers le CDS a également un objectif dissuasif clair.

Le CBP semble donc encore être dans la même séquence de dépendance au sentier amorcée en 1993-1994. Malgré le durcissement des peines et du traitement associés à l'immigration irrégulière et la sécurisation de l'immigration en général, les stratégies et les pratiques de la Border Patrol n'ont pas changé de manière significative depuis le milieu des années 1990.

Toutefois, il convient de souligner certains changements étant survenus lors des dernières années. En 2012, le CBP développe une grille de gestion de risque qui lui permet de gérer la distribution des ressources à la frontière selon l'intensité de la menace associée à chaque secteur. Si ce nouveau mode de déploiement des agents frontalier s'avère novateur pour la Border Patrol, il ne remet pas en question les fondements de la stratégie de 1993-1994.

Certes, les agents ne sont pas tous concentrés directement à la limite de la frontière comme lors des années 1990, mais la doctrine «prevention through deterrence» se traduit par l'accumulation d'effectifs, de technologies et d'infrastructures à la frontière.

Après avoir analysé le développement de la Border Patrol depuis 1986, nous pouvons affirmer qu'il y a beaucoup plus d'éléments de continuité que d'éléments de changement depuis le moment clé de 1993-1994. De plus, les transformations ayant eu lieu depuis le 11 septembre n'amènent pas un nouveau moment clé, c'est-à-dire une phase relativement courte lors de laquelle les acteurs politiques ont plusieurs options contingentes parmi lesquelles choisir. Évidemment, le manque de recul historique rend ardue la tâche d'interpréter les changements ayant été mis en place sous l'administration Obama. Néanmoins, il semble que certains développements récents pourraient indiquer un changement à venir.

Dans un processus nommé «l'externalisation de la frontière», les États-Unis (comme plusieurs autres pays industrialisés) préviennent l'arrivée de migrants à leur frontière grâce à des actions et politiques extraterritoriales dans un pays tiers (Podkul et Kysel, 2015). Dans le cas américain, nous retrouvons d'une part une hausse de la coopération avec les autorités mexicaines afin de contrôler le flux de migrants traversant le Mexique pour se rendre aux États-Unis. En 2008, le Mexique signe l'*Initiative Mérida*, un programme de coopération avec les États-Unis et les pays d'Amérique centrale afin de lutter contre le trafic de drogue et la criminalité. Ce programme de coopération et d'autres ententes de sécurité signées avec le Mexique ont un impact direct sur l'immigration à la frontière Sud-Ouest.

Bien que l'Initiative Mérida vise à combattre le narcotrafic et le crime organisé, les flux migratoires sont abordés implicitement depuis une perspective de sécurité nationale, à travers une surveillance permanente des points de passage aux frontières nord et sud du Mexique, cela grâce à l'assistance technique et financière fournie par les États-Unis. (Clot et Velasco, 2015, p.4)

Ainsi, sous l'influence de son voisin du Nord, le Mexique a progressivement resserré ses contrôles migratoires dans le but de mieux gérer les flux d'individus traversant son territoire. D'autre part, l'externalisation de la frontière américaine se manifeste également dans les pays d'Amérique centrale. Par exemple, en juin 2014, suite à l'arrivée de nombreux mineurs non accompagnés et de familles de migrants à la frontière Sud, les autorités du Honduras ont procédé à deux opérations afin d'empêcher des Honduriens de quitter le pays pour se rendre aux États-Unis. Les trois groupes policiers honduriens étant intervenus dans ces opérations sont formés par la U.S. Border Patrol, ICE et d'autres agences policières américaines et sont financés par le département d'État (Podkul et Kysel, 2015). Des programmes similaires existent également au Guatemala où les autorités locales formées et financées par Washington ont comme tâche d'empêcher les migrants de quitter le pays. Une très grande proportion de ces migrants provenant majoritairement d'Amérique centrale, mais également d'autres régions du monde fuient la pauvreté et les violences sévissant dans leur pays d'origine. À titre d'exemple, le Guatemala, le Honduras et le Salvador ont des taux d'homicide qui en font des pays officiellement en paix parmi les plus violents au monde (Clot et Velasco, 2015).

En définitive, cette externalisation de la frontière est devenue de plus en plus significative lors des dernières années et constitue en quelque sorte une alternative à l'augmentation des ressources humaines et technologiques à la frontière Sud-Ouest.

Même si la Maison-Blanche se garde de l'admettre publiquement, les moyens déployés à la frontière Sud -malgré un certain «succès⁴⁷»- sont loin d'être efficaces dans leur contrôle de l'immigration irrégulière. L'externalisation de la frontière devient donc un processus attrayant pour remédier aux failles à la frontière américano-mexicaine. «Extraterritorial actions to manage migration flows are also increasingly linked to the ineffectiveness (and politicization) of domestic migration policies» (Podkul et Kysel, 2015, p.3-4).

Ainsi, dans le contexte de la sécurisation de l'immigration et de l'interdépendance des pays membres de l'ALÉNA, nous voyons Washington repousser les contrôles frontaliers vers le territoire mexicain. Toutefois, si nous nous en tenons à notre cadre d'analyse qui est circonscrit à la frontière Sud-Ouest et aux pratiques de la Border Patrol, peu de choses semblent changer de manière significative. Il faudra probablement attendre d'autres développements dans les politiques migratoires avant que la Border Patrol puisse s'extirper de sa dépendance à la prévention par la dissuasion.

⁴⁷ Comme mentionné plus haut, le DHS affirme que la baisse des taux d'arrestations à la frontière Sud constitue une preuve que les stratégies du CBP fonctionnent. Pourtant, une grande part de la communauté scientifique soutient que cette baisse du nombre d'immigrants irréguliers s'explique par plusieurs autres facteurs et que les moyens déployés par le CBP ne sont pas suffisants pour dissuader les individus de se rendre aux États-Unis pour rejoindre leur famille ou fuir les violences et la pauvreté.

LISTE DES RÉFÉRENCES

Articles et rapports scientifiques

Capoccia, Giovanni et R. Daniel Kelemen. (2007). The Study of Critical Junctures : Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, Vol. 59 (3), p.341-369.

Clot, Jean et Velasco, German Martinez. (2015). Évolution des politiques migratoires au Mexique au cours de la période 2000 – 2012, ou comment la migration est progressivement abordée dans une approche de sécurité nationale. *Chronique des Amériques*. Observatoire des Amériques de Montréal. Vol.15(7), p.1-11.

Guerette, Rob T. (2007). Immigration Policy, Border Security, and Migrant Deaths: an Impact Evaluation of Life-Saving Efforts Under the Border Safety Initiative. *Criminology and Public Policy*, Vol. 6, (2), p.245-266.

Hernandez, David Manuel. (2015). Unaccompanied Child Migrants in “Crisis”: New Surge or Case of Arrested Development? *Harvard Journal of Hispanic Policy*, Vol. 27, p.11-17.

Kohli Aarti et Varma, Deepa. (2011) Borders, Jails, and, Jobsites: An Overview of Federal Immigration Enforcement Programs in the U.S. Rapport du *Chief Justice Earl Warren Institute on Race, Ethnicity and Diversity*, University of California, Berkeley.

Lieberman, Robert C.(2002). Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. *American Political Science Review*, Vol. 96(4), p.697-712.

Miller Teresa A. (2008). A New Look at Neo-Liberal Economic Policies and the Criminalization of Undocumented Migration. *Southern Methodist University Law Review*, Vol. 61, p.1-16.

Pierson, Paul. (2000a). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), p.251-267.

Pierson, Paul. (2000b). Not Just What, but *When*: Timing and Sequence in Political Processes, *Studies in American Political Development*, 14, p.72-92.

Podkul, Jennifer et Kysel, Ian. (2015). Interdiction, Border Externalization, and the Protection of the Human Rights of Migrants. *Georgetown Law - Human Right Institute*. Récupéré le 7 novembre de https://www.law.georgetown.edu/academics/centers-institutes/human-rights-institute/our-work/projects/upload/WRC-HRI-Border-Externalization_Oct-2015.pdf

Ramirez, Hector Ramon. (2009). U.S. Security and Border Protection Policy before and after 9/11: A Policy Impact Assessment. *Politics and Policy*, 37(3), p.579-609.

Tichenor, Daniel J. (2009). Navigating an American Minefield: The Politics of Illegal Immigration, *The Forum*, 7 (3), Article 1.

Chapitre d'ouvrage collectif

Cornelius Wayne A. (2007). «Introduction: Does Border Enforcement Deter Unauthorized Immigration?». Dans Wayne A. Cornelius et Jessa M. Lewis (dir.) *Impacts of Border Enforcement on Mexican Migration: The View From Sending Communities*. (p.1-16). Center for Comparative Immigration Studies UCSD, San Diego.

Fuentes, J., L'Esperance H., Pérez R. et White C. (2007) «Impacts of U.S. Immigration Policies on Migration Behavior. Dans Wayne A. Cornelius et Jessa M. Lewis (dir.) *Impacts of Border Enforcement on Mexican Migration: The View From Sending Communities*. (p.33-52). Center for Comparative Immigration Studies UCSD, San Diego.

Hernandez, David Manuel. (2007). «Undue Process: Racial Genealogies of Immigrant Detention». Dans Caroline B. Brettell (dir.) *Constructing Borders/Crossing Boundaries: Race, Ethnicity, and Immigration* (p.59-86). Lexington Books, Lanham.

Hoefler, Michael D. (1991). «Background of U.S. Immigration Policy Reform». Dans Francisco L. Rivera-Batiz, Selig L. Sechzer et Ira N. Gang (dir.), *U.S. Immigration Policy Reform in the 1980s A Preliminary Assessment* (17-44). Praeger. New York.

Inda, Jonathan Xavier et Julie A. Dowling. (2013). «Introduction: Governing Migrant Illegality». Dans Jonathan Xavier Inda et Julie A. Dowling (dir) *Governing Immigration Through Crime : A Reader*. (p.1-36). Stanford University Press, Stanford.

Nieto-Gomez, Rodrigo (2014). «Walls, Sensors and Drones: Technology and Surveillance on the US-Mexico Border». Dans Élisabeth Vallet (dir.). *Borders, Fences and Walls: State of Insecurity?* (p.191-210). Ashgate, Burlington.

Pierson, Paul et Theda Skocpol. (2002). «Historical Institutionalism in Contemporary Political Science». Dans Ira Katznelson et Helen V. Milner (dir), *Political Science: State of the Discipline* (p.693-721). W.W. Norton and Company, New-York.

Saddiki, Said. (2014) «Border Fences as an Anti-Immigration Device: A Comparative View of American and Spanish Policies». Dans Élisabeth Vallet (dir.). *Borders, Fences and Walls: State of Insecurity?* (p.175-189). Ashgate, Burlington.

Saenz, Rogelio, Cecilia Menjivar et San Juanita Edilia Garcia. (2013). «Arizona's SB 1070: Setting Conditions for Violations of Human Rights Here and Beyond». Dans Julie A. Dowling et

Jonathan Xavier Inda (dir.), *Governing Immigration Through Crime: A Reader* (p.165-179). Stanford University Press, Stanford.

Monographies :

Alden, Edward. (2009). *The Closing of the American Border: Terrorism, Immigration and Security Since 9/11*. Harper Perennial, Toronto.

Andreas, Peter. (2009). *Border Games: Policing the U.S.- Mexico Divide*. (2e éd.) Cornell University Press, Ithaca.

Barry, Tom. (2011). *Border Wars*. MIT Press. Cambridge.

Corbo, Claude et Frédérick Gagnon. (2011). *Les États-Unis d'Amérique: Les institutions politiques*. (3e éd.) Septentrion, Québec.

Daniel, Dominique. (1996). *L'immigration aux États-Unis (1965-1995): le poids de la reunification familiale*, L'Harmattan, Paris.

Daniels, Roger. (2004). *Guarding the Golden Door: American Immigration Policy and Immigrants Since 1882*, Hill and Wang, New-York.

Dunn, Timothy J. (1996). *The Militarization of the U.S.-Mexico Border 1978-1992; Low-Intensity Conflict Doctrine Comes Home*, University of Texas Press, Austin.

Gómez-Peña, Guillermo. (1996). *The New World Border : Prophecies, Poem and Loqueras for the End of the Century*, City Lights Book, San Francisco.
 Inda, Jonathan Xavier.(2006). *Targeting Immigrants; Government, Tehcnology, and Ethics*, Blackwell, Malden.

Lytle Hernandez, Kelly. (2010). *Migra! A History of the U.S. Border Patrol*, University of California Press, Berkeley.
 Maril, Robert Lee.(2011). *The Fence; National Security, Public Safety, and Illegal Immigration along the U.S.-Mexico Border*, Texas Tech University Press, Lubbock.

Massey, Douglas S., Jorge Durand et Nolan J. Malone. (2002). *Beyond Smoke and Mirrors; Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Russel Sage Foundation, New-York.

Nevins, Joseph. (2010). *Operation Gatekeeper and Beyond: The War on "Illegals" and the Remaking of the U.S.-Mexico Boundary*, Routledge, New-York.

Ngai, Mae M. (2005). *Impossible Subjects:Illegal Aliens and the Making of Modern America*, Princeton University Press, Princeton.

Orren, Karen et Stephen Skowronek. (2004). *The Search for American Political Development*, Cambridge University Press, Cambridge.

Tichenor, Daniel J. (2002). *Dividing Lines: the Politics of Immigration Control in America*, Princeton University Press, Princeton.

Zolberg, Aristide R. (2006). *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*, Harvard Univeristy Press, Cambridge.

Thèses et mémoires de maîtrise:

Dufort, Julie. (2011). *Quand Jim Gilchrist et Chris Simcox partent en guerre contre l'immigration illégale: L'émergence du mouvement contemporain des Minutemen aux États-Unis.* (Mémoire de maîtrise). Université du Québec à Montréal. Récupéré d'Archipel, l'archive de publications électroniques de l'UQÀM <http://www.archipel.uqam.ca/3923/>

Miron, Alexandre. (2010) *La sécurisation de l'immigration aux États-Unis: les présidences de Bill Clinton et George W. Bush.* (Mémoire de maîtrise). Univeristé du Québec à Montréal. Récupéré d'Archipel, l'archive de publications électroniques de l'UQÀM <http://www.archipel.uqam.ca/3688/1/M11695.pdf>

Publications gouvernementales:

Haddal C., Kim Y. et Garcia M. J. (2009) *Border Security: Barriers Along the U.S. International Border*. U.S. Congressional Research Service. 16 mars.

Shroeder, Robert D. (2014) *Holding the Line in the 21st Century*. U.S. Customs and Border Protection. Récupéré le 3 novembre de https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/Holding%20the%20Line_TRILO_GY.pdf

Spencer, Debra D. (1995). *Overview of Criminal Justice Projects at Sandia National Laboratories*, Sandia National Laboratories.

U.S. Border Patrol. (1994). *Border Patrol Strategic Plan 1994 and Beyond: National Strategy*. [en ligne]. Récupéré le 11 février 2017 de <https://www.hsdl.org/?abstract&did=721845>

U.S. Congressional Record. (20 mars 1996). *Immigration and Naturalization Service Comprehensive Southwest Border Enforcement Strategy*. 104th Congress. Second Session. Récupéré le 11 octobre 2017 de <https://www.congress.gov/congressional-record/1996/3/20/extensions-of-remarks-section/article/E390-1>

U.S. Customs and Border Protection. (2004). *National Border Patrol Strategy*. U.S. Customs and Border Protection, Washington D.C.

U.S. Customs and Border Protection. (2012). *2012-2016 Border Patrol Strategic Plan The Mission: Protect America*. Récupéré le 2 novembre 2017 de <https://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders/strategic-plan>

U.S. Department of Homeland Security. (2004) *2003 Yearbook of Immigration Statistics*. Récupéré le 13 octobre 2017 de <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2003>

U.S. Immigration and Naturalization Service. (INS) (1986). *Immigration and Naturalization Service Annual Report*. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

U.S. Immigration and Naturalization Service. (INS) (1987). *Immigration and Naturalization Service Annual Report*. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

U.S. General Accounting Office. (1997). *Illegal Immigration: Southwest Border Strategy Results Inconclusive; More Evaluation Needed*.

U.S. Government Accountability Office. (2005). Border Patrol: Available Data on Interior Checkpoints Suggest Differences in Sector Performance. Récupéré le 2 octobre 2017 de <https://www.gao.gov/products/GAO-05-435>

U.S. Office of the Press Secretary (2017, 28 février). *President Trump is Delivering on Immigration Enforcement for the American People*. [Communiqué en ligne] Récupéré le 8 novembre 2017 de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/28/president-trump-delivering-immigration-enforcement-american-people>

U.S. Senate Committee on the judiciary. Subcommittee on Immigration. (27 avril 1999). *The Need for Additional Border Patrol at the Northern and Southern Borders of the United States to Further Deter Illegal Immigration and Drug Smuggling*. 106th Congress. First Session. U.S. Government Printing Office, Washington D.C.

Article de quotidien et autres médias en ligne

Caldwells, Alicia A. (2017). Trump's Vision for U.S.-Mexico Border: 700 to 900 miles of see-through wall. *PBS*. Récupéré le 23 septembre 2017 de <https://www.pbs.org/newshour/politics/trumps-vision-u-s-mexico-border-700-900-miles-see-wall>

Khimm, Suzy. (2013). Want Tighter Border Security? You're Already Getting it. *Washington Post*. 29 janvier. Récupéré le 21 décembre 2017 de https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2013/01/29/the-2007-immigration-bill-set-border-security-targets-weve-hit-most-of-them/?utm_term=.d9f93d6f5b3c

LA Times. (1992). S.D. Led in Criminal Prosecutions. *Los Angeles Times*. 30 octobre. Récupéré le 16 octobre 2017 de http://articles.latimes.com/1992-10-30/local/me-865_1_illegal-immigrants

Preston, Julia. (2013). Arizona Border Quiets After Gains in Security. *New-York Times*. 15 mars. Récupéré le 5 octobre de <http://www.nytimes.com/2013/03/16/us/arizona-border-security.html>

Simmons, Ann M. (2017). Border walls aren't unheard of, but today they increasingly divide friends not enemies. *Los Angeles Times*. Récupéré le 25 septembre 2017 de <http://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-border-barriers-snap-20170131-story.html>