

**Le nouveau *Containment* :
la protection des frontières américaines
(technologies et enjeux)**

Jean-Luc Marret, Chargé de recherche

(11 mars 2008)

*"This bill will help protect the American people. This bill will make our borders more secure. It is an important step toward immigration reform."
President George W. Bush*

*"Show me a 50-foot wall and I'll show you a 51-foot ladder",
Janet Napolitano, Gouverneur de l'Arizona*

Les attaques du 11 septembre 2001 ont eu diverses conséquences sociétales pour les États-Unis. L'une, sans doute, a été une prise de conscience – fondée sur la sécurité – de l'importance de l'immigration clandestine aux États-Unis. Il est probable que les circonstances dramatiques des attentats ont accéléré – voire favorisé – la concrétisation de dispositifs législatifs qui n'auraient pas pu, sinon, obtenir un tel soutien politique et parlementaire. Évidemment, comme en Europe, une approche strictement sécuritaire de la question laisse toutefois de côté des questions importantes, en particulier socio-économiques, tant l'entremêlement des économies nationales et locales est intense dans la logique des accords de libre-échange NAFTA¹ : Comment limiter l'arrivée de nouveaux immigrants sans provoquer des pénuries partielles de main-d'œuvre dans des secteurs demandeurs comme l'agriculture et le tourisme ? Entre mesures de sécurité à la frontière, opérations sur le sol même du territoire américain et mesures préventives dans les pays de départ, les symboles les plus fameux de la lutte contre l'immigration clandestine (symboles parfois hautement technologiques comme la biométrie, l'identification des

¹ <http://www.fas.usda.gov/itp/Policy/NAFTA/nafta.asp>. Accord entré en vigueur en janvier 1994 et qui supprime la plupart des barrières tarifaires entre les États-Unis, le Canada et le Mexique.

empreintes digitales² ou l'utilisation de drones), ne sont que la partie la plus visible d'un débat intense, mais plutôt pragmatique, aux États-Unis.

Durcissement du dispositif légal et des capacités de surveillance

Le durcissement de la lutte contre l'immigration clandestine a connu une « décennie prodigieuse », avec des résultats jusqu'à ce jour inégaux. Au plan local, plusieurs initiatives contre l'immigration clandestine se concrétisent régulièrement (interdiction de sans-papiers dans certaines villes, durcissement de la législation contre le travail clandestin), etc.³ Au plan national, le *Patriot Act*⁴ d'abord et l'*Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*⁵ (HR 3525) de 2002 ensuite, donnèrent à la protection des frontières américaines un rôle essentiel en matière de lutte anti-terroriste, et en arrière-plan, de lutte contre l'immigration clandestine (avec une répression accrue, par exemple des employeurs en infraction au regard de la législation sur le travail)⁶. On notera aussi qu'à la fin de 2006, le *Homeland Security Department* annonça en complément de nouvelles règles d'identification pour les citoyens américains et les voyageurs internationaux entrant sur le territoire américain (en particulier la possession d'un passeport valide ou d'un document de marine marchande établi par les Gardes-côtes)⁷, ce qui posa de nombreux problèmes d'engorgement des services fédéraux américains dispensateurs de passeports. Dernière en date, le *Secure Borders, Economic Opportunity and Immigration Reform Act* de 2007, est un compromis pragmatique entre légalisation de certains profils d'immigrés clandestins et renforcement de la surveillance des frontières.

La frontière américano-mexicaine (environ 2000 miles (3200 km), avec trois corridors principaux : le Texas-Sud, le Texas occidental- New Mexico ; la Californie-Arizona), est celle qui connaît le plus de passages et de tentatives de passages⁸. Pour cette raison, elle est gardée par un effectif important de personnels fédéraux ou locaux spécialisés. L'Armée américaine a même effectué directement une telle surveillance, avec des matériels spécialisés (hélicoptères et systèmes de vision nocturne), pendant une partie des années 1990, ce qui entraîna une modification du flux d'immigration illégale (et du nombre de morts). De même, il semble que les divers trafiquants « révisèrent » à la baisse ou réorientèrent leurs actions jusqu'à ce que les militaires américains abandonnent leur

² Désormais opérationnel pour toutes les entrées sur le territoire américain.

³ Voir par exemple « Arizona Senate approves Bill to confront Illegal Hirings », *Associated Press*, 24 mai 2007.

⁴ <http://epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html>

⁵ http://www.ofr.harvard.edu/additional_resources/Summary_of_Enhanced_Border_Security_Reform_Act_HR3525.pdf

⁶ *Chicago Tribune*, « Feds threaten more raids on Employers », 21 avril 2006. On notera toutefois que le Bureau of Immigration and Customs enforcement (ICE) mobilise 4 % de ses personnels sur cette question, contre 9% en 1999.

⁷ <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/jun/86206.htm>

⁸ Office of Border Patrol, *National Border Patrol Strategy*, septembre 2004.

surveillance au profit des services civils traditionnels. Certains opposants à cette action militaire dénoncèrent une violation du *Posse Comitatus*⁹, d'autres craignirent qu'une fermeture totale et efficace de la frontière soit utopique. On remarqua enfin que la frontière avec le Canada ne faisait l'objet (et aujourd'hui encore dans une certaine mesure) que de mesures de surveillance bien moins intenses.

Le *Homeland Security Department*, a développé en complément et illustration opérationnelle de cette politique de sécurité et d'immigration, une *Secure Border Initiative* (SBI)¹⁰.



(Source : http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/sbi/)

Pour l'essentiel, le programme SBI organise le fonctionnement, la doctrine et la répartition des tâches de la sécurité des frontières entre quatre services fédéraux :

- Customs and Border Protection (CBP)¹¹
- Immigration and Customs Enforcement (ICE)¹²,
- US Citizenship and Immigration Services¹³ (USCIS), et
- US Coast Guard¹⁴ (USCG).

Il a trois buts opérationnels :

- Renforcer la sécurité frontalière,
- Renforcer l'application interne et l'efficacité des politiques de contrôle d'immigration et de douanes,
- Favoriser la mise en place d'un programme de travail temporaire (*Temporary Worker Program* (TWP))¹⁵.

⁹ Cette loi fédérale (18 USC Para. 1385, 16 juin 1878) fut passée après la guerre de Sécession dans le but de limiter la possibilité pour le pouvoir fédéral d'utiliser l'armée pour le maintien de l'ordre. Les Gardes-côtes ne sont pas concernés par cette législation. D'autres dispositifs législatifs complètent néanmoins le *Posse Comitatus Act*, par exemple le *R.T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act*, et autorisent le recours à l'Armée dans certaines situations catastrophiques majeures (type utilisation d'armes de destruction massive contre les États-Unis ou catastrophe naturelle majeure).

¹⁰ http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0794.shtm

¹¹ <http://www.cbp.gov/>

¹² <http://www.ice.gov/>

¹³ <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis>

¹⁴ <http://www.uscg.mil/>

¹⁵ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040107-3.html>

A titre d'exemple, le service des Douanes et de la protection des frontières (CBP) est le plus important service fédéral civil en uniforme sur le territoire États-Unis, dans un pays où entrent 1,2 million de visiteurs légaux par jour.

Une journée typique ou normale de ce service (qui d'une manière très américaine post-11 septembre fixe au premier plan de son rôle la lutte contre-terroriste), consiste ainsi dans :

- Le contrôle de 1 180 605 passagers, dont 630 976 étrangers,
- L'examen de 69 370 camions, trains et conteneurs maritimes,
- 235 732 passagers aériens entrants,
- 71 858 passagers entrants par navire,
- 62 arrestations quotidiennes en moyenne dans les ports d'entrée, etc.

Le matériel employé est largement américain et fait parfois l'objet d'une promotion intense pour symboliser l'activité de ce service – ainsi le drone Predator :

Matériel	Pays de fabrication	Type
MQ-1 Predator ¹⁸	États-Unis	UAV
Bell Helicopters UH-1 Huey	États-Unis	Hélicoptère
Marine Intrepid	États-Unis	Navire
Safe Boat International Walk Around Cabin/Safe Boat International RB-S "Defender" Class	États-Unis	Navire
Ford Crown Victoria	États-Unis	Véhicule de patrouille
Chevrolet Silverado Chevrolet Tahoe/ Chevrolet S-10 Blazer	États-Unis	4X4
MD Helicopters MD 500	États-Unis	Hélicoptère
Dodge Ram Van	États-Unis	Camionnette
Jeep YJ	États-Unis	Véhicule utilitaire
AM General Hummer	États-Unis	4X4
Eurocopter Ecureuil	France	Hélicoptère léger ¹⁹

¹⁶ Ce qui de fait peut arriver. Ce service évoque ainsi le cas de Ra'ed Mansour al-Banna qui fut « détecté » à son arrivée à l'aéroport de Chicago en juillet 2003 et qui parce qu'il présentait de « multiple terrorist risk factors », il fut refoulé vers son pays de départ, les Pays-Bas. Il semble qu'en février 2005, il ait été le « martyr » d'un attentat anti-chiite en Irak.

¹⁷ US CBP, « Securing America's Borders: A Salute to Americas's Frontline », 2008.

¹⁸ En 2005, les Douanes américaines employèrent pour la première fois ce drone pour surveiller la frontière en Arizona. Il paraît avoir été à l'origine de la détection et de l'arrestation d'un millier de clandestins.

Une des composantes matérielles majeures de ce programme est le *SBI*net, un programme géré par les douanes américaines et qui prévoit la mise en place d'un système intégré de surveillance, d'infrastructures, de technologies et une capacité de réponse rapide pour sécuriser aussi bien le Sud que le Nord des États-Unis²⁰.

Le *Secure Fence Act* de 2006 (109-367)²¹, de ce point de vue, est un élément de concrétisation de ce programme. Ce dispositif législatif a autorisé récemment le déploiement d'un double mur (ou muraille) sur environ 1 000 km de la Californie au Texas. Ce dispositif législatif fut voté (par une majorité républicaine et 64 représentants démocrates) le 26 octobre 2006 et prévoit sur 9 000 km environ la construction d'un double mur renforcé de capteurs, de senseurs divers, d'éclairages nombreux, de barrières à véhicule et de passages frontaliers surveillés.

Débat politique intérieur et question de l'immigration clandestine

Ce durcissement tendanciel de la loi, encore une fois favorisé par les attentats de 2001, est évidemment, dans le même temps, influencé directement par l'accroissement des populations immigrées aux États-Unis et se retrouve donc sans surprise dans la campagne électorale présidentielle. Il serait inexact toutefois de voir un clivage essentiellement Gauche-Droite sur le sujet. Le poids des intérêts économiques en jeu dans les États fédérés frontaliers du Mexique à fort effectif et besoin de main-d'œuvre agricole ou l'importance des populations « latines » ayant le droit de vote (par exemple en Californie) ont modifié et orientent à coup sûr le débat public. Les immigrés légaux et illégaux représentent, il est vrai, désormais 12,6 % de la population totale américaine, soit le chiffre le plus élevé depuis les années 1920²². Le nombre d'immigrés illégaux est estimé à 12 millions (estimation officielle), faisant de l'immigration, encore une fois, et comme en Europe, y compris parfois avec des tonalités un peu systématiques²³, un des thèmes de la campagne électorale en cours. Le sénateur McCain s'est déclaré partisan de favoriser pour les immigrants illégaux la possibilité de légaliser leur situation, ce qui du côté de son parti a parfois été considéré de fait comme « amnistier » ceux qui sont entrés illégalement dans le pays. McCain, qui échoua à faire adopter des propositions de lois sur le sujet (avec le sénateur E. Kennedy en 2006 et 2007), rejette comme irréaliste l'approche – adoptée par la Chambre des

¹⁹ Source : US CBP.

²⁰ http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/2007_news_releases/042007/04262007.xml

²¹ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061026-1.html>

²² Cf. *CQ Researcher (Congressional Quarterly)*, "Immigration debate", 1^{er} février 2008, passim.

²³ Ainsi Newt Gingrich, après un triple meurtre, souligna ainsi la nature d'immigrant illégal des deux suspects arrêtés en ajoutant que le président Bush devrait prendre plus au sérieux et gagner la guerre sur le sol américain, beaucoup plus dangereuse que la guerre en Irak (« Winning the war here at home, which is more violent and more dangerous to Americans than Iraq or Iran ») (cité dans le *Chicago Tribune*, 15 août 2007, p. B1).

représentants en 2005 – d'une lutte stricte contre l'immigration clandestine dont un des objectifs (en tout cas affiché) et un des moyens est l'expulsion. Les autres candidats Républicains (Mitt Romney et Mike Huckabee), avant de se retirer de la compétition, avaient des vues beaucoup plus axées sur la sécurité et se prononçaient pour un renforcement des constructions anti-accès sur la frontière américano-mexicaine. Le Sénateur McCain paraît toutefois, récemment, avoir sinon modifié sa position, du moins pris en compte les préoccupations de certains électeurs américains conservateurs et partage le point de vue (majoritaire ?) de son parti qu'une sécurité renforcée des frontières doit précéder une augmentation du nombre des permis de travail accordés, voie principale vers la citoyenneté²⁴.

Le camp démocrate, de son côté, a des positions qui semblent bien faites pour rassurer sur la sécurité l'électorat flottant du centre et sur les libertés civiques, les électeurs américains plus à gauche. Les programmes d'H. Clinton et de B. Obama²⁵ sont ainsi plutôt semblables : Hillary Clinton est en faveur d'un renforcement de la sécurité frontalière (ce qui passe par l'érection d'un mur), de coopérations transfrontalières, d'une application stricte des lois sur l'immigration, mais dans le respect du droit des familles. Elle s'oppose, comme B. Obama, à faire de l'anglais la langue exclusive des États-Unis et souhaite, comme lui, des programmes d'incitation à l'alphabétisation dans cette langue pour les populations migrantes. B. Obama est lui aussi favorable à la sécurisation des frontières (mais semble-t-il moins « visible »), à des sanctions contre les employeurs (comme H. Clinton)²⁶. Tous les deux se sont aussi prononcés en faveur d'une régularisation, plus ou moins large, des immigrés clandestins (« A path to earned legal status for those who are here, working hard, paying taxes, respecting the law »)²⁷. B. Obama s'est en revanche montré plus volontariste sur l'adoption de mesures de simplification administrative concernant l'immigration (en particulier le coût pour les individus et candidats à la citoyenneté américaine ou les procédures d'appel des instances spécialisées)²⁸.

On observe dans le même temps, mais à la marge – indicateurs symptomatiques du débat public américain ? – l'apparition d'initiatives privées dans le sens soit d'une critique du renforcement de la lutte contre l'immigration (en vertu de la défense des libertés civiques ou de la protection de l'environnement²⁹, soit d'une mobilisation des citoyens anti-immigration. Ainsi, un site Internet propose à tout citoyen volontaire américain d'acheter du matériel de surveillance prédéfinie et de le doter *in situ* d'une Webcam afin de pouvoir surveiller en direct une zone de

²⁴ J. McCain, cité dans Ryan Lizza, « Return of the nativists », *The New Yorker*, 17 décembre 2007, p. 46.

²⁵ <http://obama.senate.gov/issues/immigration/>

²⁶ www.hillaryimmigration.com/

²⁷ www.hillaryimmigration.com/, passim.

²⁸ <http://shusterman.com/pdf/obama907.pdf>

²⁹ L'érection de murailles entravant parfois l'équilibre de l'écosystème local.

frontière depuis son salon³⁰. Cette initiative est soutenue par le site <http://www.noinvaders.org/>. Une autre organisation, elle aussi plutôt sur la frontière mexicaine entend accélérer par tous les moyens (lobbying envers les élus, mais aussi construction) l'érection d'un mur frontalier³¹. Il n'est pas certain que ces initiatives, tous azimuts, et de toutes les manières marginales, rencontrent un intérêt sérieux de la part des autorités fédérales. Elles se développent toutefois dans le cadre traditionnel de l'activisme politique américain. Il est en revanche frappant de constater que tandis que la frontière mexicaine est au centre des discussions et du débat public, la frontière américano-canadienne fait l'objet d'un traitement et d'une préoccupation fédérale qui sont largement moindre. Ceci s'explique sans doute par plusieurs raisons (Histoire, langue, voire « proximité ethnique » perçue supérieure), mais le poids démographique est certainement l'explication essentielle.

Il est en général estimé que plus d'un million de personnes traversent illégalement la frontière américano-mexicaine chaque année, dont plus de 80 % sont Mexicains. Les autres, désignées comme « Autres que Mexicains » (*Other than Mexicans* (OTM)), sont majoritairement originaires d'Amérique centrale. Les patrouilles de frontière se concentrent autour des grandes villes comme San Diego ou El Paso qui possèdent, toutes les deux, des dispositifs élargis de lutte anti-franchissement (essentiellement sous forme de murs et de grillages). De fait, les flux de migrants ont tendance à passer par les zones rurales ou désertiques, ce qui entraîne logiquement un grand nombre de décès³².

Surveillance électronique et rideaux frontaliers

Le débat électoral se déroule dans une période où les différentes mesures d'endiguement de l'immigration du Sud font l'objet d'appréciations diverses et en tous les cas divergentes. Loin en effet d'être un mur qui empêcherait toute immigration, ces dispositifs sont estimés parfois favoriser un simple ralentissement du processus et surtout un redéploiement. Les renforcements ont pourtant été nombreux. Le nombre d'agents effectuant des patrouilles frontalières a doublé depuis l'an 2000 pour atteindre désormais le chiffre de 14 990 personnels, auxquels sont désormais associés 3 000 hommes de la Garde nationale³³.

Dernier en date, le « Projet 28 » fait face à des difficultés techniques importantes, au dire même de ses constructeurs. Le pilote qui a été construit connaît à son échelle des difficultés sérieuses. Personne ne considère en effet qu'aux États-Unis, un simple mur passif et aveugle soit un moyen opératoire pour empêcher toute immigration illégale. La solution technique a donc été pour les autorités américains de financer le

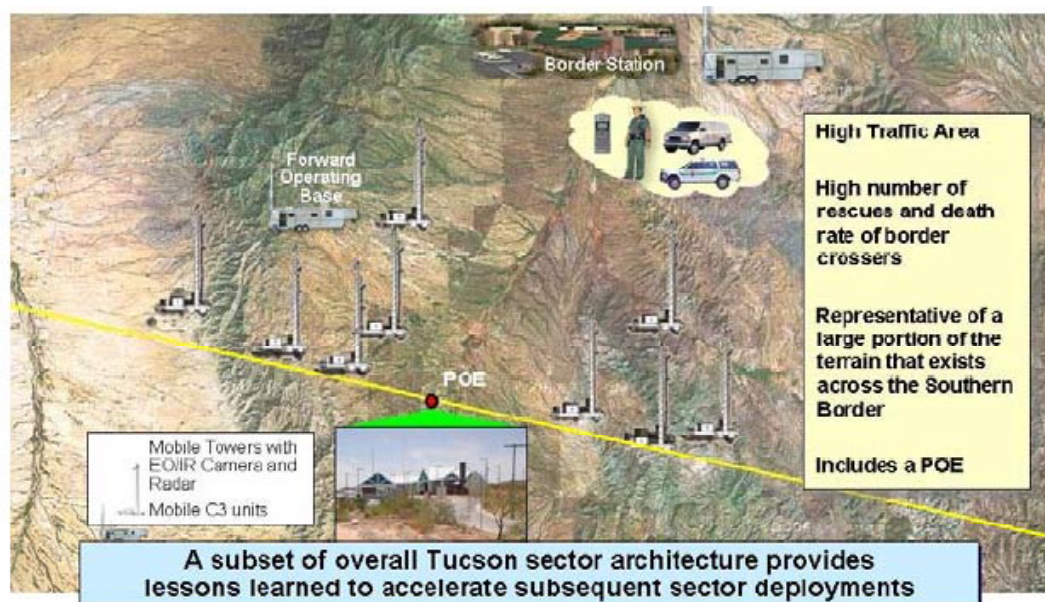
³⁰ http://www.borderfenceproject.com/view_border_live.php

³¹ <http://www.minutemanborderfence.com/>

³² Cf. *CQ Researcher (Congressional Quarterly)*, "Immigration debate", 1^{er} février 2008, op. cit., passim.

³³ *Business Week*, 18 février 2008.

développement, dans un premier temps sous forme prototype réduite, d'un système de surveillance composé de senseurs, de capteurs (radar, caméras infrarouges, détecteurs de mouvement au sol (vibrations) et de drones.



(Source : Document Boeing, http://www.boeing.com/defense-space/sbinet/sbinet_p28_0407.pdf)

Ce pilote comprend les éléments suivants :

- Neuf tours dotées de détecteurs de mouvement et autres senseurs.
- 50 véhicules avec des moyens informatiques embarqués afin de fournir aux équipages une vision partagée et mise en réseau de la situation telle qu'elle est perçue par les senseurs multimédias dans l'instant.
- Trois véhicules de « réponse rapide ».
- 50 téléphones satellitaires.
- Deux unités de commandement³⁴.

Ce mur « virtuel » (*Virtual Fence*) est testé au Sud de la ville de Tucson. Neuf tours de 98 pieds, construites par Boeing, surplombent le désert, chacune équipée d'un radar, de caméras et de transmissions wifi. La difficulté principale selon Boeing et une évaluation produite par le *General Accounting Office* (GAO)³⁵ est, outre un manque de moyens financiers (Boeing déclare avoir financé les deux tiers du projet sur fonds propres, soit 40 millions de dollars), l'intégration des technologies. Il semble aussi qu'un des problèmes de Boeing soit son manque de connaissance des pratiques opérationnelles des patrouilles de surveillance frontalières : le temps de transmission des données des tours aux personnels engagés sur

³⁴ Reuters, 22 février 2008.

³⁵ <http://www.gao.gov/highlights/d08508thigh.pdf>

le terrain est encore trop long. Il semble d'autre part que le vent et le sable entraînent une usure précoce des systèmes, voire des dysfonctionnements réguliers. Le Département de la sécurité intérieure (HMS) a finalement fait savoir, le 28 février 2008, que ces problèmes techniques entraînaient un retard du programme de plusieurs années³⁶, ce qui ne signifie pas l'annulation de ce programme pilote dans la mesure où tous les candidats à l'élection présidentielle, peu ou prou, se sont prononcés en faveur d'un renforcement, y compris technologique, de la surveillance frontalière. Un des éléments qui pourrait orienter la décision de déploiement, outre la question de l'opérationnalité, est toutefois celle de l'image publique donnée par un tel système installé à la frontière américano-mexicaine, en particulier si une thématique négative prédomine dans les médias, type « Rideau de fer contre le Sud », etc.

Conclusion

Dans un pays où, selon certaines sources, 45 % des travailleurs agricoles sont illégaux, certains aspects du débat sur l'immigration et la lutte contre l'immigration clandestine, semblent assez proches de ce qui existe en Europe : Lien entre sécurité et immigration, qu'est-ce qu'être Américain aujourd'hui ? la sécurité ou le développement préventif, etc. Force est de constater que le débat public américain est pragmatique et tourne essentiellement sur la « bonne » proportion à adopter entre répression d'un côté et programmes d'insertion ou de co-développement de l'autre. En revanche, les États-Unis paraissent être allés singulièrement plus loin que les États de l'Union européenne sur la voie d'une sécurité intégrée de protection des frontières, mais pour l'instant avec des succès inégaux.

Ce nouveau *Containment* fait face toutefois à des processus concomitants et contradictoires comme l'émergence de régionalisations urbaines, soit en clair la fusion socio-économique de tissus urbains à la fois aux États-Unis et au Mexique – des métropoles transfrontalières³⁷ ou plutôt « post frontalières ». Tijuana est désormais ainsi appelé parfois « Global Tijuana ». Ce phénomène profond, peut-être inéluctable, renforce ainsi indéniablement la tension aux États-Unis (dans le débat publique comme dans le développement local) entre sécurité et économie.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

³⁶ www.reuters/article/topNews/idUSN2851016220080228 ;
http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/02/27/AR2008022703747_pf.html

³⁷ Voir sur ce point L. Herzog, *From Aztec to High-Tech*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999.