



**BLOCAGES À LA FRONTIÈRE ?
LE QUÉBEC FACE AUX IMPÉRATIFS SÉCURITAIRES
AMÉRICAINS**

Joël Plouffe et Julien Tourreille

Avant propos

Cette note de recherche fut préparée en avril 2009 par Joël Plouffe et Julien Tourreille à l'attention du ministère des Relations internationales du Québec (MRI). Son but premier était d'aider les décideurs à appréhender les divers débats intellectuels et à identifier les principales préoccupations sécuritaires concernant la frontière américano-canadienne aux États-Unis. À quelques semaines de l'entrée en vigueur de la présentation obligatoire du passeport pour entrer aux États-Unis et suite aux déclarations de l'administration de Barack Obama laissant entendre que d'autres mesures de sécurité seront déployées à la frontière américano-canadienne, la Chaire Raoul-Dandurand a décidé de rendre cette note publique. Elle contient en effet une somme d'informations susceptibles d'aider les Québécoises et Québécois à saisir les enjeux qui touchent le Québec et le Canada. Les lecteurs trouveront ici les réflexions de certains professeurs et experts de la frontière américano-canadienne aux États-Unis, des préoccupations d'acteurs clés des deux pays qui dépendent de l'efficacité du flux transfrontalier ainsi que des données récentes qui illustrent la forte interdépendance économique entre le Canada et les États-Unis.

Les auteurs

Joël Plouffe est doctorant en Science politique à l'Université du Québec à Montréal et chercheur à l'Observatoire sur les États Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Récipiendaire d'une bourse du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH 2007-2011), Joël Plouffe a également été chercheur-boursier de la Fondation Marc Bourgie à l'Observatoire sur les États-Unis de l'UQAM. Ses publications et recherches portent sur la géopolitique de l'Arctique et la politique étrangère des États-Unis.

Julien Tourreille est chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, candidat au doctorat en science politique et chargé de cours à l'UQAM. Il est diplômé de l'Institut d'études politiques de Toulouse et titulaire d'une maîtrise en science politique de l'Université Paris 2 Panthéon-Assas. Ses principaux intérêts de recherche sont les stratégies militaires américaines dans les guerres irrégulières, les relations transatlantiques, ainsi que les dynamiques électorales américaines. Il a notamment publié, avec Charles-Philippe David et Karine Prémont, *L'Erreur. L'échec américain en Irak cinq ans plus tard* (éditions Septentrion, 2008).

BLOCAGES À LA FRONTIÈRE ? LE QUÉBEC FACE AUX IMPÉRATIFS SÉCURITAIRES AMÉRICAINS

Les attentats du 11 septembre 2001 ont significativement et durablement altéré la perception américaine de la frontière avec le Canada. Historiquement perçue comme un lien d'échange entre deux pays amis, elle est dorénavant considérée par une bonne partie de la population et des décideurs américains comme une source potentielle de menaces. Les moyens de surveillance et de contrôle de la frontière ont été nettement renforcés et les modalités de passage de celle-ci sont devenues plus strictes, avec notamment l'obligation depuis juin 2009 de présenter un passeport ou un document équivalent à la frontière terrestre.

Conscients de l'impact négatif pour les échanges et de l'impossibilité matérielle de sceller une frontière longue de plus de 8 800 km, les gouvernements américain et canadien ont pris, dès la fin 2001, un ensemble de mesures destinées à assurer un équilibre entre sécurité et fluidité des échanges à la frontière. Le bilan en est pour l'heure mitigé. De plus, les positions du président Obama sur la frontière et sur le libre-échange ne vont pas toujours dans le sens des intérêts canadiens et québécois. Par ailleurs, la crise économique qui prévaut aux États-Unis aura pour effet de diminuer la demande pour les biens et services en provenance du Québec et du Canada, en plus d'alimenter des tendances protectionnistes chez une partie de la population américaine et au Congrès. Or, avec près de 70 % des exportations canadiennes et québécoises qui ont pour destination le marché américain, la frontière avec les États-Unis est un facteur déterminant pour l'activité économique et le niveau de vie au Québec et au Canada.

Dans un contexte de préoccupation sécuritaire et d'incertitude économique, les gouvernements québécois et canadien doivent donc prendre des mesures fortes pour faire valoir leurs positions sur un enjeu majeur et imposer dans leurs relations avec Washington une approche équilibrée de la frontière, entre impératifs sécuritaires et nécessaire fluidité des échanges. Dressant un portrait de l'environnement intellectuel dans lequel s'inscrivent les discussions américaines sur la frontière et identifiant des partenaires, tant au Québec qu'au Canada et aux États-Unis, cette étude propose des pistes et des recommandations pour atteindre cet objectif.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6
LE DÉBAT AUX ÉTATS-UNIS SUR LA FRONTIÈRE AVEC LE CANADA : REPOUSSER OU REPENSER L'INSÉCURITÉ ?	10
A. La « Forteresse États-Unis »	16
La sécurité et la défense au premier plan	16
L'établissement d'un environnement sans menaces	17
La fausse perception de la sécurité	17
B. La « Forteresse Amérique du Nord »	18
Un périmètre de sécurité en quête de sens	19
Une approche qui favorise le blocage asymétrique	20
C. La « Frontière intelligente »	21
L'établissement d'une zone de confiance nord-américaine	21
La prospérité est la sécurité	23
Le décloisonnement de la frontière est une priorité	24
La sécurité va au-delà de la frontière	24
PARTIE 2	27
LE QUÉBEC FACE À LA FRONTIÈRE : COMPRENDRE LES OBSTACLES, RECONNAÎTRE LES ATOUTS	27
Des autorités fédérales qui répondent aux demandes de sécurité	29
Une préoccupation majeure chez les populations	29
Des mesures fortes qui renforcent la position des bureaucraties chargées de la sécurité	31
Un pouvoir législatif à Washington très soucieux de sécurité	32
Des communautés des affaires inquiètes	33
Une population tolérante	38
Les contraintes imposées par la <i>WHTI</i>	38
Une population tolérante, mais peu informée	40
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	46
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	50

INTRODUCTION

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, la question de la frontière avec le Canada est revenue sur le devant de la scène politique à Washington. Bien qu'aucun des présumés terroristes ne soit arrivé aux États-Unis par le Canada¹, nombre de politiciens américains ont cependant utilisé l'affaire Ahmed Ressam de décembre 1999² pour dénoncer la porosité et la dangerosité de la frontière avec le Canada, ainsi que le laxisme des politiques canadiennes d'immigration qui favoriserait l'entrée de terroristes sur le territoire nord-américain.

Conscients de l'impact négatif pour les échanges et de l'impossibilité matérielle de sceller une frontière longue de plus de 8 800 km, les gouvernements américain et canadien ont pris, dès la fin 2001, séparément ou conjointement, un ensemble de mesures destinées à permettre un équilibre entre sécurité et fluidité des échanges à la frontière. En effet, signé en décembre 2001, l'accord sur la frontière intelligente³ a présidé à la création de programmes de prédédouanement de marchandises (FAST⁴) et de personnes (NEXUS⁵). En décembre 2002, les deux pays ont signé le *Safe Third Country Agreement* qui prévoit une coordination des politiques adoptées en ce qui concerne les réfugiés et les demandeurs d'asile. Le NORAD⁶ a été reconduit et étendu⁷. Un groupe binational de planification a même été établi en décembre 2002. Les équipements et les personnels aux frontières ont été renforcés⁸. En décembre 2004, le gouvernement canadien a mis en place un ministère de la Sécurité publique, équivalent du *Department of Homeland Security* (DHS⁹) créé aux États-Unis. Des équipes de forces de l'ordre transfrontalières conjointes ont également été constituées par Ottawa et Washington (les *Integrated Border Enforcement Teams*,

¹ « Myth of Canada as Terror Haven », *Toronto Star*, 22 avril 2009.

² Voir Élisabeth Campos, « L'affaire Ahmed Ressam : parcours d'un terroriste », *Équipe de recherche sur le terrorisme et l'antiterrorisme*, 2006, [en ligne], <http://www.erta-tcrg.org/ahmedressam/ressam.htm>, [page consultée le 18 mars 2009]

³ Voir « Déclaration sur la frontière intelligente Canada-E-U. », *Ministère des Affaires étrangères du Canada*, 7 février 2003, [en ligne], <http://www.dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/actionplan-fr.asp>, [page consultée le 22 mars 2009]

⁴ FAST : <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/fast-expres/menu-fra.html>

⁵ NEXUS : <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/nexus/menu-fra.html>

⁶ Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) : www.norad.mil

⁷ Reconduit en mai 2006, l'accord du NORAD a été modifié pour accroître la « vigilance dans le secteur maritime ». Maureen Shields (2008), « Le Canada et les États-Unis : Les relations bilatérales en matière de défense », *Bibliothèque du Parlement*, décembre, [en ligne], http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0834_09-f.htm, [page consultée le 10 février 2009]

⁸ Voir notamment Charles-Philippe David, *Le 11 septembre 2001, cinq ans plus tard. Le terrorisme, les États-Unis et le Canada*, Sillery : Les éditions du Septentrion, 2006.

⁹ Department of Homeland Security : <http://www.dhs.gov/index.shtm>

IBET¹⁰). Enfin, en mars 2005, de concert, les Présidents américain et mexicain ainsi que le Premier ministre canadien ont inauguré le *Partenariat pour la Sécurité et la Prospérité* (le PSP¹¹) qui a pour objectif d'assurer une vision équilibrée des frontières et dont les travaux se concentrent sur cinq domaines :

- la compétitivité et la coopération réglementaire ;
- la gestion de crises ;
- la protection contre les pandémies ;
- la sécurité énergétique ;
- l'approche intelligente des frontières.

Néanmoins, le bilan de toutes ces mesures destinées à assurer un équilibre entre renforcement de sécurité et fluidité des échanges apparaît mitigé. À l'heure actuelle, de nombreuses négociations doivent être menées pour lever les obstacles qui gênent l'efficacité de la dynamique sécuritaire entre le Canada et les États-Unis. C'est notamment le cas avec les implications de l'Initiative de voyages dans l'hémisphère occidental, la *WHTI*¹², actuellement mise en application et qui requiert pour toute personne se rendant aux États-Unis la présentation d'un passeport ou d'un autre document permettant d'attester de l'identité et de la citoyenneté du voyageur. Les travaux du *PSP* se poursuivent sur le plan technique et au niveau des fonctionnaires, mais ils souffrent depuis 2006 d'impulsions politiques venant des gouvernements impliqués.

Surtout, les attentats du 11 septembre 2001 ont significativement et durablement altéré la perception américaine de la frontière avec le Canada¹³. Historiquement perçue comme un lien d'échange entre deux pays amis, celle-ci est dorénavant considérée par une bonne partie de la population et des décideurs américains comme une source potentielle de menaces. Essentiellement appréhendée sous l'angle de la sécurité, la frontière fait l'objet d'un

¹⁰ Sur le travail de ces équipes (IBET), voir notamment, « Évaluation des menaces 2007 des EIPF canado-américaines », *Gendarmerie Royale du Canada*, 27 mai 2005, [en ligne], <http://www.rcmp-grc.gc.ca/secur/ibets-eipf-threat-menace-ass-eva-fra.htm>, [page consultée le 12 novembre 2008]

¹¹ Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PSP) : <http://www.spp-ssp.gc.ca>

¹² Western Hemisphere Travel Initiative (WHTI) : http://travel.state.gov/travel/cbpmc/cbpmc_2223.html

¹³ « The borders are going to be enabled with greater technology, but it's not going to be going back and forth as if there's no border anymore ». Janet Napolitano citée dans « Interview with U.S. Homeland Security Secretary Janet Napolitano », *CBC*, [en ligne], <http://www.cbc.ca/canada/story/2009/04/20/f-transcript-napolitano-macdonald-interview.html>, [page consultée le 25 avril 2009]

renforcement très net des moyens de surveillance et de contrôle¹⁴. La conséquence en est le ralentissement et la hausse des coûts de passage de la frontière canado-américaine. Rien n'indique que le Président Obama va rompre avec cette approche consistant à renforcer les mesures de sécurité à la frontière. Outre une position ambivalente par rapport à l'Accord de libre échange de l'Amérique du Nord (ALENA), et au libre-échange en général, au cours de sa campagne, Barack Obama a continuellement appelé à un accroissement des moyens mis en œuvre pour protéger les frontières des États-Unis, autant avec le Mexique qu'avec le Canada. Aussi, la nouvelle secrétaire à la Sécurité Intérieure, Janet Napolitano, a ordonné dès son entrée en fonction en janvier 2009 une évaluation des mesures de sécurité mises en œuvre à la frontière entre les États-Unis et le Canada. Quelques semaines plus tard, elle laissait sous-entendre que les enjeux de la frontière mexicaine et canadienne étaient similaires, nécessitant des dispositifs de sécurité semblables¹⁵.

Or, la frontière avec les États-Unis est un facteur déterminant pour l'activité économique et le niveau de vie au Canada et au Québec. Près de 70 % des exportations canadiennes ont pour destination les États-Unis¹⁶ et ces exportations représentent 40 % du PIB canadien¹⁷. Deux indicateurs sont encore plus révélateurs de l'intégration économique entre le Canada et les États-Unis. Premièrement, depuis au moins le début des années 1980, les courbes de fluctuation des PIB des deux pays suivent exactement les mêmes tendances. Elles sont quasiment identiques¹⁸. Deuxièmement, lorsque les barrières aux échanges entre les États-Unis et le Canada diminuent, par exemple suite aux ententes de libre-échange conclues en 1988 et en 1994, les exportations canadiennes augmentent à un rythme nettement plus élevé que celles des Américains¹⁹. Ces exportations ayant été un moteur majeur de la croissance canadienne et québécoise depuis deux décennies, le renforcement des mesures de sécurité à la frontière au lendemain du 11 septembre 2001 et la hausse des coûts de passage de celle-ci menace inévitablement les intérêts canadiens et

¹⁴ Par exemple, en février 2009, un premier avion sans pilote, un drone, chargé de surveiller la zone frontalière entre le Dakota du Nord et le Manitoba a été mis en opération. André Duschene, « Des drones en patrouille à la frontière », *La Presse*, 5 février 2009.

¹⁵ Voir Barbara Yaffe, « U.S. Protectionism Remains Alive – to Canada's Detriment », *Vancouver Sun*, 10 avril 2009.

¹⁶ Voir les principaux marchés canadiens aux États-Unis : « Fiches documentaires 2008 sur le commerce avec les États », *Gouvernement du Canada*, [en ligne], <http://www.canadainternational.gc.ca/washington/index.aspx?lang=fra> [page consultée le 20 avril 2009]

¹⁷ Données pour 2007. Alexander Moens et Derrick Schroeter, *Canada and Obama. Canada's Stake in the 2008 US Election*, Fraser Institute, novembre 2008, p. 1.

¹⁸ Alexander Moens et Derrick Schroeter, *Op. Cit.*, p. 9.

¹⁹ *Ibid.*, p. 10-11.

québécois. Et face à la crise économique et financière qui affaiblit l'économie nord-américaine, tout blocage des flux transfrontaliers rendra encore plus précaire la prospérité des deux pays.

Face aux problèmes que pose la fermeture de la frontière, il est impératif pour le Québec et pour le Canada d'aborder rapidement cette question avec la nouvelle administration américaine. Malgré sa popularité manifeste au Canada et au Québec, les positions de Barack Obama sur la frontière et sur le libre-échange ne vont pas toujours dans le sens des intérêts canadiens et québécois. De plus, la crise économique qui prévaut aux États-Unis entraînera probablement une baisse significative de la demande pour les biens et services provenant du Canada et du Québec. Cette crise alimente déjà des tendances protectionnistes chez une partie de la population américaine et au Congrès, qui auront vraisemblablement des effets sur le commerce et la stabilité économique²⁰.

Dans ce contexte, les gouvernements canadien et québécois doivent prendre les mesures nécessaires pour faire valoir leurs positions communes sur un enjeu majeur et pour lequel ils disposent de leviers d'action : la frontière canado-américaine²¹. Ils doivent en la matière imposer une approche équilibrée entre impératifs sécuritaires et nécessaire fluidité des échanges. Cette étude a donc pour objet de donner des pistes afin d'atteindre cet objectif. La première partie présente un état des lieux des différents débats et approches théoriques de la frontière développés depuis le 11 septembre 2001 aux États-Unis. Le but est ici de cerner l'environnement intellectuel dans lequel s'inscrivent les discussions chez le voisin du Sud. La deuxième partie expose les préoccupations et priorités des principaux acteurs concernés par les questions frontalières. Même si la préoccupation sécuritaire est dominante chez les décideurs américains, il apparaît cependant que le gouvernement du Québec peut compter sur des partenaires, tant au Québec et au Canada qu'aux États-Unis, pour promouvoir une approche plus équilibrée de la frontière qui soit favorable à ses intérêts. La conclusion présente des recommandations préliminaires qui devraient permettre au Québec de réduire les risques de la perception américaine de la frontière comme menace et de faire valoir ses atouts.

²⁰ À ce sujet voir, par exemple, la clause protectionniste « Buy American » du plan de relance de Barack Obama, amendée en février 2009 pour éviter la guerre commerciale avec les principaux partenaires économiques des États-Unis, dont le Canada. Audrey Gillan, « US Senate Waters Down 'Buy American' Clause Amid Trade War », *BBC News*, [en ligne], <http://www.guardian.co.uk/world/2009/feb/05/buy-american-trade-war>, [page consultée le 20 avril 2009]

²¹ À ce sujet, lire notamment John Manley (2009), « Obama and Harper : A New Beginning? », *Options politiques*, avril, Vol. 30, N° 4, p. 16-20.

PARTIE 1

LE DÉBAT AUX ÉTATS-UNIS SUR LA FRONTIÈRE AVEC LE CANADA : REPOUSSER OU REPENSER L'INSÉCURITÉ ?

Depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001²², l'insécurité américaine a pris un essor remarquable, forçant les décideurs politiques à Washington à réagir en matière de sécurité frontalière²³. Dans cette perspective, les mutations physique²⁴ et perceptuelle de la frontière canado-américaine engendrent plusieurs réflexions, surtout au niveau de la primauté des impératifs sécuritaires américains²⁵ et de leurs relations fondamentales avec la dynamique économique nord-américaine. Dans ce contexte, certains analystes affirment que compte tenu de l'étroite relation économique entre le Canada et les États-Unis, le renforcement des dispositifs sécuritaires à la frontière représente nécessairement un obstacle majeur à la prospérité nord-américaine. En revanche, d'autres soutiennent, dans une perspective de sécurité intérieure, qu'en l'absence de dispositifs renforcés tout au long du 49^e parallèle²⁶ – comme la présence accrue d'agents frontaliers ou l'érection d'une clôture et/ou d'un mur virtuel dans certaines régions transfrontalières entre les deux pays²⁷ – les États-Unis deviennent plus vulnérables, voire atteignables²⁸ par les terroristes internationaux²⁹.

²² Voir le sommaire des politiques et mesures de sécurité adoptées par le gouvernement américain depuis septembre 2001 : Lisa M. Seghetti, Jennifer E. Lake et William H. Robinson, « Border and Transportation Security : Selected Programs and Policies », *CRS Report for Congress*, 29 mars 2005, www.fas.org/sgp/crs/homesecc/RL32840.pdf [Page consultée le 12 novembre 2008]

²³ Stephen E. Flynn, « America the Resilient », *Foreign Affairs*, mars/avril 2008, Vol. 87, N° 2, p. 2-8.

²⁴ Voir à ce sujet lire l'analyse critique de Karine Côté-Boucher, « The Diffuse Border: Intelligence-Sharing, Control and Confinement Along Canada's Smart Border », *Surveillance & Society*, Vol. 5, N° 4, 2008, p. 142-165.

²⁵ Sur la fermeture de la frontière canado-américaine après les attentats du 11 septembre 2001, voir Edward Alden, *The Closing of the American Border*, New York : HarperCollins, 2008.

²⁶ Sur les dispositifs de sécurité et la surveillance frontalière, voir Ayse Ceyhan, « Sécurité, frontières et surveillance aux États-Unis après le 11 septembre 2001 », *Cultures & Conflits* (hors-thème), N° 53, janvier 2004, p. 113-145.

²⁷ Department of State and U.S. Agency for International Development, « Strategic Goal 3: Homeland Security », *FY 2007 Joint Performance Summary*,

<http://www.state.gov/documents/organization/59173.pdf> Voir également « Fact Sheet: The Secure Fence Act 2006 », Gouvernement des États-Unis, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061026-1.html>

²⁸ Pour plusieurs analystes américains, la porosité de la frontière canadienne représente une réelle menace pour les États-Unis. À ce sujet, voir notamment le témoignage d'un chercheur de la RAND Corporation qui se spécialise sur les questions de sécurité et de terrorisme : « The border threat is not just a southern phenomenon; there is threat from the north. [...] Our geographic location also makes Canada a favorite conduit for terrorists wishing to enter the United States, which remains the principal target for terrorist attacks worldwide. » K. Jack Riley, « Border Security and the Terrorist Threat », témoignage présenté devant le Département de la sécurité intérieure des États-Unis (Department of Homeland Security), *RAND Corporation*, août 2006, p. 6.

²⁹ Voir notamment le rapport préparé par l'United States Government Accountability Office (Sénat) : « Border Security. Security Vulnerabilities at Unmanned and Unmonitored U.S. Border Locations », témoignages de Gregory D. Kutz et John W. Cooney, *GAO*, 27 septembre 2007.

Qu'elle soit perçue comme une barrière rigide ou comme une passoire privilégiée pour les entrants illégaux³⁰, il reste que la frontière comme objet d'analyse s'inscrit dans une réflexion historique qui suscite multiples débats sur son utilité mais aussi sur sa pertinence³¹. Dans la littérature américaine, quelques courants de pensée dominants et influents sont identifiés pour ainsi penser – de différentes manières – l'interdépendance entre sécurité, frontière et prospérité économique. Dans cette perspective, l'analyse qui suit présente un état des lieux des différents débats et approches théoriques de la frontière développés depuis le 11 septembre 2001 aux États-Unis. Faute d'espace, il sera ici difficile de présenter l'ensemble des perspectives d'auteurs qui se penchent sur les nombreuses questions de sécurité nord-américaine. L'objectif est plutôt d'offrir un survol concis et indicatif des variantes dominantes dans la littérature académique qui porte sur la frontière canado-américaine depuis le septembre 2001³².

Un débat évolutif

Les attentats du 11 septembre 2001 ont fait évoluer le débat sur la sécurité aux États-Unis, notamment au niveau de la frontière terrestre, là où Washington ressent une vulnérabilité sécuritaire³³. Pour Stephen E. Flynn³⁴, les attaques terroristes de 2001 ont rappelé aux Américains qu'ils ne sont pas toujours à l'abri des enjeux internationaux : l'existence d'ennemis potentiels à l'extérieur du territoire américain représente désormais une réalité impressionnante aux dimensions nouvelles (ou contemporaines) qui s'inscrit dans la perception de la menace des citoyens et surtout dans le processus décisionnel des décideurs à Washington. L'insécurité ressentie aux États-Unis va renforcer l'idée que la frontière est une réelle démarcation sécuritaire et tangible – voire une indispensable barrière – qui contribue invariablement à repousser les antagonismes du territoire américain³⁵.

³⁰ Le débat barrière/passoire est évoqué dans l'article de Joël Plouffe et Elisabeth Vallet, « Que le Canada ne sombre pas dans la dérive paranoïaque », *Le Soleil*, 25 septembre 2006.

³¹ Voir, notamment, Stephen E. Flynn, *America the Vulnerable: How Our Government is Failing to Protect Us from Terrorism*, New York : HarperCollins, 2004 ; Sur les questions de terrorisme, voir Charles-Philippe David et Benoît Gagnon (dir.), *Repenser le terrorisme : concepts, acteurs et réponses*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2007.

³² Voir la bibliographie indicative à la fin de ce document.

³³ Edward Alden offre une lecture critique des politiques américaines en matière de sécurité dans son article « Closed-Minded on the Border », *The Washington Post*, 23 novembre 2008, p. B01.

³⁴ Voir la notice biographique de Stephen E. Flynn ainsi que la liste de ses publications : <http://www.cfr.org/bios/3301/> [Page consultée le 12 janvier 2008]

³⁵ L'essentiel de l'analyse de Stephen E. Flynn est disponible sur : « Homeland Security and Canada-U.S. Border Trade: Implications for Public Policy and Business Strategy », 25-26 octobre 2007 : <http://www.cibs.tamu.edu/border/pages/proceedings.html> [Page consultée le 29 septembre 2008].

Une vulnérabilité économique

La nature non conventionnelle des attaques de 2001 laisse désormais penser l'insécurité en des termes nouveaux³⁶ : les conséquences économiques d'une attaque terroriste, par exemple, viennent forcément s'ajouter aux préoccupations sécuritaires nord-américaines. Ainsi, ressenties au niveau national, continental et/ou mondial (pour les États-Unis et d'autres États), les dommages économiques d'un attentat peuvent être remarquablement dévastateurs et déstabilisants pour l'économie et la prospérité³⁷. Par exemple, dans un monde davantage mondialisé, lorsque le poumon économique d'un espace commercial comme celui de l'Amérique du Nord est atteint³⁸, les économies interdépendantes du Canada et des États-Unis en souffrent inévitablement. En revanche, dans l'objectif de réduire la vulnérabilité sécuritaire, trop de sécurité à la frontière peut également ralentir le commerce³⁹.

Les attentats terroristes de 2001 sont certainement l'un des nombreux facteurs qui ont servi d'accélérateur pour légitimer l'accroissement des effectifs sécuritaires à la frontière canado-américaine. Aujourd'hui, la consolidation de la sécurité aux postes frontaliers américains est un phénomène qui, bien qu'il soit pensé et mis en œuvre pour diminuer l'insécurité, contribue paradoxalement aux préoccupations sécuritaires⁴⁰. Ses effets sont ressentis : l'augmentation des dispositifs sécuritaires à la frontière rendrait plus longs et plus lourds les passages commerciaux entre les deux pays⁴¹. Le processus bureaucratique chargé et complexe auquel se conforment désormais les transporteurs routiers représente un obstacle susceptible de décourager la poursuite

³⁶ Voir U.S. Department of State, « Security Threats to the United States », *Statement Before the Senate Select Committee on Intelligence*, 16 février 2005, <http://www.state.gov/s/inr/rls/42445.htm>. [Page consultée le 17 mars 2008]

³⁷ Selon K. Jack Riley, « Decisions about security at the border have the potential to affect the livelihood of millions of Americans and a significant portion of the U.S. economy. » *Op. cit.*, p. 4.

³⁸ Voir, par exemple, John C. Taylor, Douglas R. Robideaux et George C. Jackson, « U.S.-Canada Transportation and Logistics: Border Impacts and Costs, Causes, and Possible Solutions », *Transportation Journal*, automne 2004, Vol. 34, N° 4, p. 5-21.

³⁹ Voir Gary Clyde Hufbauer et Gustavo Vega-Canovas, « Whiter NAFTA. A Common Frontier? », In Peter Andreas et Thomas J. Biersteker, *Op. Cit.*, p. 128-152. Aussi, selon Richard J. Kilroy, « A catastrophic terrorist incident at the border, pandemic flu, or even a major natural disaster is not an isolated event which impacts only one nation. Each poses a series of challenges to the region as a whole and recognition that the growing interdependence between countries (which is still primarily economic) has created a security dimension of its own, whereby a threat to any one of the three countries has to be considered a threat to all three [Canada, États-Unis, Mexique]. » Richard J. Kilroy, « Perimeter Defence and Regional Security Cooperation in North America: United States, Canada, and Mexico », *Homeland Security Affairs*, Supplément N° 1, 2007.

⁴⁰ Selon Alexander Moens, « When the United States perceives that its security interests are not met and that its political ties at the highest level are distant, the free flow of trade between these two countries may be endangered. » Alexander Moens, « Canadian-American Relations in 2007. Recent Trouble, Current Hope, and Future Work », *Fraser Institute*, mai 2007, p. 14.

⁴¹ Selon une étude préparée par Prem Gandhi et Wayne Glass, « The Cost and Cost Incidence of Canada-U.S. Border Security », présentée dans le cadre de la conférence *Homeland Security and Canada-U.S. Border Trade: Implications for Public Policy and Business Strategy*, Windsor, 25-26 octobre 2007.

des échanges commerciaux entre entreprises des deux côtés de la frontière⁴². En effet, la perception d'une frontière lourde bureaucratiquement et inadaptée à la réalité transfrontalière commerciale – comme le « juste-à-temps⁴³ » en Amérique du Nord – obligerait certaines entreprises à repenser leurs affaires dans cette région en choisissant, notamment, la délocalisation⁴⁴. Pourtant, la frontière est une porte administrative fonctionnelle entre les économies canadienne et américaine qui, fermée ou mal administrée (ou trop sécurisée), met inévitablement en péril la stabilité économique de l'Amérique du Nord. L'hypersécurisation de la frontière n'est donc pas sans conséquences et l'ignorance des décideurs en la matière peut avoir des effets néfastes sur la sécurité nord-américaine⁴⁵.

Un unilatéralisme inefficace

Pour défendre leurs intérêts nationaux, les États-Unis ont certainement les moyens et les ressources nécessaires pour agir seuls en matière de sécurité. À la frontière⁴⁶, l'unilatéralisme américain⁴⁷ est cependant une démarche stato-centrée, défensive et militariste qui, selon Stephen E. Flynn, laisse penser les enjeux frontaliers comme des problèmes de sécurité nationaux américains. Dans ce contexte, le geste stato-centré peut paraître suffisant pour lutter contre la menace extérieure. Toutefois, il peut également avoir de larges conséquences pour la puissance

⁴² Selon le président de *UPS Canada*, Amgad Shehata. Communication présentée lors du colloque de la *Canadian Defence & Foreign Affairs Institute*, intitulée « Le Canada et les États-Unis : qu'est-ce que cela veut dire, d'être bons voisins ? », Ottawa, 27 octobre 2008. Dans une analyse similaire, le président de *Purolator* aux États-Unis, John Costanzo, souligne qu'il est nécessaire d'assurer la polyvalence entre technologies nouvelles et compétences humaines pour obtenir une efficacité à la frontière. L'absence de cet équilibre et la dépendance envers les nouvelles technologies rendrait la frontière encore plus vulnérable. Propos recueillis lors de la conférence *Homeland Security and Canada-U.S. Border Trade: Implications for Public Policy and Business Strategy*, Windsor, 25-26 octobre 2007.

⁴³ À ce sujet, voir notamment l'analyse de Danielle Goldfarb, « Is Just-In-Case Replacing Just-In-Time? How Cross-Border Trading Behaviour Has Changed Since 9/11 », *Conference Board of Canada*, juin 2007.

⁴⁴ Sur les effets économiques des mesures de sécurité, voir notamment ce rapport « Canada-US Border Requirements Impede Trade and Reduce North American Competitiveness: Border Coalition's Fourth Report », *MEC*, 2005, www.cme-mec.ca/pdf/bordercoalition%20release_approved.pdf [Page consultée le 25 janvier 2008]

⁴⁵ Selon Daniel Hernandez Joseph, « The most visible of the initial reactions to 9/11 was de facto self-blockade imposed by the U.S. which severely threatened the economics of Canada and Mexico », Daniel Hernandez Joseph, « North America: Managing our Borders and the Perimeter », *American University*, 11 avril 2007, p. 3, www.american.edu/ia/cnas/pdfs/rsh_border_hernandez.pdf [Page consultée le 12 décembre 2008]. À ce sujet, voir Edward Alden, « Closed Doors Make Us Poorer », *Forbes*, 29 septembre 2008, http://www.forbes.com/2008/09/26/security-visas-economy-oped-cx_ea_0929alden.html [Page consultée le 10 novembre 2008]. Voir également l'analyse de Anneliese Vance, « Strategic Responses by Canadian and U.S. Exporters to Increased U.S. Border Security Measures: A Firm-Level Analysis », *Economic Development Quarterly*, Vol. 22, N° 3, août 2008, p. 239-251.

⁴⁶ « [It] is like building a firewall only around the computer server physically nearest to a network security manager while leaving the remaining remote servers unprotected. » Stephen E. Flynn, « The False Conundrum. Continental Intergration Versus Homeland Security », In P. Andreas et T. J. Biersteker, *The Rebordering of North America*, New York: Routledge, 2003, p. 111.

⁴⁷ À ce sujet, voir Vikki Gordon, « The Law: Unilaterally Shaping U.S. National Security Policy: The Role of National Security Directives », *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 37, N° 2, avril 2007, p. 349-367; Marina Caparini et Otwin Marenin, « Conclusion: Border Managements as an Element of Security Sector Governance », In *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalized World*, *DCAF*, août 2007; Peter Andreas, « Redrawing the Line. Borders and Security in the Twenty-first Century », *International Security*, Vol. 28, N° 2, 2003, p. 78-111.

américaine. En écartant les préoccupations de ses États voisins, Washington semble contribuer à l'accroissement de sa propre vulnérabilité. D'abord, les régions transfrontalières nord-américaines sont tellement vastes et complexes qu'il est impossible d'agir efficacement sans collaboration internationale : au Nord et au Sud, les Américains ont besoin d'une étroite relation avec leurs voisins canadien et mexicain pour mener à terme des politiques efficaces en matière de sécurité. Ensuite, l'unilatéralisme légitime la fermeture de la frontière en temps de crise, geste qui peut pourtant entraîner d'importantes conséquences pour les États-Unis et leurs voisins : fermer la frontière peut potentiellement paralyser l'économie nord-américaine, interdépendante et dont le fonctionnement repose sur l'absence d'obstacles aux postes frontaliers. Enfin, l'approche unilatérale favorise la perception des enjeux frontaliers comme des problèmes de sécurité similaires et détachés de leurs contextes géographiques : la perception erronée des enjeux et de leurs particularités géographiques privilégie le développement ou l'adoption de politiques analogues pour le Nord et le Sud⁴⁸. Privilégier des mécanismes sécuritaires universels pour l'ensemble de la frontière américaine, peu importe sa particularité régionale mexicaine ou canadienne, entraîne nécessairement des décisions politiques onéreuses mais surtout inadaptées aux contextes sécuritaires⁴⁹. De plus, l'unilatéralisme américain a le potentiel pour secouer les relations bilatérales entre partenaires étatiques, comme le Canada et les États-Unis, alliés en Amérique du Nord et dont les prospérités communes dépendent du bon voisinage traditionnel⁵⁰.

Ces réflexions permettent d'identifier deux courants de pensée du processus décisionnel en matière de sécurité frontalière aux États-Unis⁵¹. Le premier, le courant de la sécurité intérieure

⁴⁸ Voir Gouvernement du Canada, « Canada-US Relations and the Emergence of Cross-Border Regions », Projet de recherche sur les politiques, 2006. Sur les approches théoriques portant sur l'analyse des dynamiques régionales le long de la frontière canado-américaine, voir Victor Konrad et Heather Nicol, *Beyond Walls: Re-inventing the Canada-United States Borderlands*, Aldershot: Ashgate, 2008.

⁴⁹ Voir Solomon Ortiz, « DHS Border Fence Decision Will Set a Dangerous Precedent », *The Hill's Congress Blog*, 28 avril 2008, <http://blog.thehill.com/2008/04/28/dhs-border-fence-decision-will-set-a-dangerous-precendent-rep-solomon-ortiz/> [Page consultée le 23 septembre 2008]

⁵⁰ Ainsi, selon Stephen Clarkson, « Canada presents a special security concern to Washington because its 5,525-mile border constitutes the United States's longest with another State and more than 500,000 people cross the Canada-U.S. border's 425 crossing points each day. But with \$1.9 billion worth of daily trade-that is, 82 percent of Canada's exports and 71 percent of its imports-crossing the boundary largely by truck, the same border causes Canada an acute concern about its economic security. Any measure that slows trade in the interests of security simultaneously confronts the increasingly integrated Canadian-American economic system with a serious liability ». Stephen Clarkson, « The View From the Attic. Toward a Gated Continental Community? », In P. Andreas et T.J. Biersteker, *Op. Cit.*, p. 68-69.

⁵¹ Selon Andre Belielieu, « Two broad schools of thought influence this debate. On the one hand, there are those who advocate convergence and increased harmonization of broader rules with the United States. This is sometimes known as the 'Big Bang' approach. On the other hand, there are those who call for an incremental approach to remain the key strategy for moving forward. Future research needs to continue focusing in this area. There is a wealth of literature spanning this debate, often tying the border debate into the larger debate about North American intergration. Most of it, however, comes from Canada, and there is little

(*Homeland Security*)⁵², désigne la frontière comme un filtre pour les individus ou les objets potentiellement dangereux pour les États-Unis. Ainsi, favoriser et consolider la frontière comme une véritable barrière physique, imperméable aux menaces potentielles, rendrait les États-Unis plus sécuritaires. Le second, le courant de la frontière intelligente (*Smart Border*)⁵³, actualisé par la période post-11 septembre 2001⁵⁴, désigne la frontière comme un passage administratif entre le Canada et les États-Unis dont l'efficacité repose sur l'équilibre des impératifs sécuritaires et commerciaux. Contrairement au courant de la sécurité intérieure, les tenants de la frontière intelligente précisent que les exigences sécuritaires (et légales) de la frontière, le dédouanement et la surveillance par exemple, ne doivent pas contribuer au ralentissement des flux commerciaux. Dans cette perspective, augmenter les dispositifs de sécurité – de façon disproportionnée et inadaptée aux réalités économiques régionales et internationales – gêne les flux, et, en conséquence, la prospérité économique. De ce fait, il faut plutôt repenser le fonctionnement de la frontière, pour éviter l'attente et favoriser la prospérité⁵⁵.

Au-delà de ces courants de pensée de base, Peter Andreas distingue, pour sa part, trois variantes théoriques précises qui émanent des réalités politiques liées à la sécurité frontalière⁵⁶ : la « Forteresse États-Unis », la « Forteresse nord-américaine » et la « Frontière intelligente ».

research in the United States. » Andre Belelieu, « Bilateral Efforts to Promote Secure Borders », actes du colloque *Border Security and Canada-US Intergration: Toward a Research Policy Agenda. A symposium at Western Washington University*, Bellingham, Washington, 26 avril 2005, p. 2.

⁵² Voir « National Strategy for Homeland Security », *Office of Homeland Security*, juillet 2002.

⁵³ Voir Rey Koslowski, « International Cooperation to Create Smart Borders », *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, avril 2004. www.irpp.org/events/archive/apr04/koslowski.pdf [Page consultée le 23 septembre 2008]. La frontière intelligente repose sur plusieurs idées inscrites dans la déclaration commune de Jean Chrétien et de George W. Bush de septembre 2001 : <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020909-2.html> [Page consultée le 23 mars 2008]. Selon Christopher Rudolph, l'approche de la frontière intelligente est beaucoup plus complexe qu'en laissent croire les déclarations gouvernementales communes : « The creation of an effective smart borders regime requires a fundamental reorganization of existing structures and procedures. The fact that this necessitates fundamental changes, both in border management and intelligence, makes this task all the more daunting. Moreover, when one considers the institutional inertia that is particularly acute in the intelligence community, one begins to see the magnitude of what a deeper intergration of North America. » Christopher Rudolph, « Creating Smart Borders. Intelligence Sharing is Key to Canada-US Security », *Fraser Forum*, mai 2008.

⁵⁴ Essentiellement suite aux inquiétudes soulevées par l'augmentation radicale des mesures de sécurité à la frontière et ses conséquences économiques et politiques. Par ailleurs, cette approche repose sur un ensemble d'arguments liés au débat entourant l'intégration nord-américaine. Voir Wendy Dobson, « The Future of North American Intergration », *Background paper for the Trilateral Commission*, novembre 2002, www.trilateral.org/nagp/regmtes/pdf_folder/dobson02.pdf, [Page consultée le 7 septembre 2008]

⁵⁵ Selon Stephen Blank, la prospérité apporte la sécurité : sans prospérité, s'installe inévitablement la vulnérabilité. Voir la communication présentée par Stephen Blank dans le cadre de la conférence *Homeland Security and Canada-U.S. Border Trade: Implications for Public Policy and Business Strategy*, Windsor, 25-26 octobre 2007.

⁵⁶ Peter Andreas (dir.), « A Tale of Two Borders. The U.S.-Canada and U.S.-Mexico Lines after 9-11 », Op. cit.

A. La « Forteresse États-Unis »

Influencée par les courants isolationnistes américains⁵⁷, la « Forteresse États-Unis⁵⁸ » (FEU) est une approche unilatéraliste et étato-centrée qui repose sur la primauté de la sécurité intérieure et de la défense nationale.

La sécurité et la défense au premier plan

La FEU désigne la frontière américaine comme une barrière physique et idéologique. Selon Peter Andreas, cette approche promeut « la fortification unilatérale et le renforcement des dispositifs américains de défense à la frontière [...] dont l'idéal de sécurité évacue tout autre considération d'action⁵⁹ ». Concrètement, cette barrière physique devient le lieu où se mobilisent les effectifs de sécurité pour filtrer l'accès des entrées aux États-Unis. Ainsi, avec les postes frontaliers, routes de surveillance et/ou patrouilles policières et militaires, la frontière s'enfoncé physiquement dans la géographie des États-Unis comme une véritable forteresse statique (ou mur de protection) dont la surveillance et la défense deviennent le *modus operandi* de la stratégie de sécurité nationale du pays⁶⁰. Au plan idéologique, la FEU vient s'inscrire dans l'imaginaire américain et celui des décideurs politiques, phénomène qui n'est pas sans conséquences sur les politiques adoptées en matière de sécurité frontalière⁶¹.

Paradoxalement, cette barrière physique et idéologique, qui se veut la ligne de démarcation entre la sécurité (intérieure) et l'insécurité (extérieure) des États-Unis, lorsqu'elle est scellée, devient une source potentielle de problèmes économiques, menaçant elle-même la sécurité du pays. Ainsi, la FEU apparaît comme la plus radicale des approches, entretenant de ce fait la perception d'un monde ennemi « extérieur » qui doit être repoussé de la stabilité sécuritaire américaine

⁵⁷ Au sujet de l'isolationnisme, voir notamment David Dunn, « Isolationism Revisited: Seven Persistent Myths In The Contemporary American Foreign Policy Debate », *Review of International Studies*, Vol. 31, N° 2, 2005, p. 237-261.

⁵⁸ En anglais, les auteurs se réfèrent au concept « *Fortress America* ».

⁵⁹ Peter Andreas et Thomas J. Biersteker, *Op. cit.*, p. 14.

⁶⁰ Voir Edward Alden, « The Great Wall of the United States », *The Globe and Mail*, 4 octobre 2008.

⁶¹ Voir notamment Matthew Brzezinski, *Fortress America: On the Frontlines of Homeland Security*, New York: Bantam Dell, 2004 et John B. Noftsinger, Kenneth F. Newbold et Jack K. Wheeler, *Understanding Homeland Security: Policy, Perspectives, and Paradoxes*, New York: Palgrave MacMillan, 2007.

« intérieure »⁶². Elle porte au second plan les dimensions économiques de la sécurité nord-américaine.

L'établissement d'un environnement sans menaces

L'érection d'un mur sécuritaire à la frontière canado-américaine⁶³ soulève inévitablement la question de la « mexicanisation » probable de la frontière canadienne⁶⁴. Ainsi, selon Matthew Brzezinski, l'idée avancée (par des décideurs à Washington) de renforcer les effectifs (comme des sections de murs ou de clôtures au Nord) est certainement une conséquence d'une lecture erronée de la dynamique transfrontalière entre les États-Unis et le Canada. D'après lui, de telles initiatives sécuritaires visent essentiellement à établir un inatteignable idéal de sécurité aux États-Unis : l'environnement sans menaces à la frontière est un objectif tout simplement improbable qui ne doit pas influencer sur les choix politiques des décideurs à Washington⁶⁵.

La fausse perception de la sécurité

Les dispositifs de sécurité à la frontière offrent parfois de fausses perceptions de la sécurité⁶⁶. Bien qu'ils soient présents, les effectifs sécuritaires peuvent engendrer des effets contraires aux aspirations envisagées. De fait, explique Stephen E. Flynn, « l'adoption de mesures draconiennes pour policier la frontière [par exemple] peut engendrer des incitatifs pour certains criminels et conspirateurs à mettre en œuvre des moyens clandestins pour contourner, à leur façon, les

⁶² Selon Thomas J. Biersteker, ce comportement américain « is not at all surprising. The very existence of the modern, Weberian state is legitimated by its ability to protect its citizens from attacks from outside its boundaries and to provide security and order within the territorial space defined by its borders. These are the core, traditional security functions of the state. However, one of the most basic practical and theoretical problems faced by the U.S. in the immediate aftermath of September 11 was how to balance competing, but legitimate state security functions. How could the need for physical security protection from violence be balanced by the need to maintain an open economic and commercial border that promised both economic security and the benefits of a continuation of expanded commerce? ». Thomas J. Biersteker, « The Rebordering of North America? Implications for Conceptualizing Borders After September 11 », In Peter Andreas et Thomas J. Biersteker, *Op. cit.*, p. 153.

⁶³ Par exemple : CBC News, « U.S. Beefs Up Security Along Canadian Border », 3 décembre 2001, http://www.cbc.ca/world/story/2001/12/02/border_011202.html [Page consultée le 17 mars 2008]

⁶⁴ À ce sujet, voir Peter Andreas, « The Mexicanization of the US-Canada Border », *International Journal*, printemps 2005, p. 449-462.

⁶⁵ Sur la mexicanisation et la perception erronée de la frontière canadienne par plusieurs américains, voir Samuel P. Huntington, « The Hispanic Challenge », *Foreign Policy*, mars/avril 2004 ; CBC News, « Newt Gingrich Sorry for Comments About Canada », 21 avril 2005, www.cbc.ca/story/world/national/2005/04/21/gingrich-mckenna050421.html [Page consultée le 21 novembre 2008] ; Paul Gecelovsky, « Northern Enigma: American Images of Canada », *The American Review of Canadian Studies*, hiver 2007, Vol. 37, N° 4, p. 518-535.

⁶⁶ Selon Stephen E. Flynn, « The Nature of the Border », communication présentée dans le cadre de la conférence *Homeland Security and Canada-U.S. Border Trade: Implications for Public Policy and Business Strategy*, Windsor, 25-26 octobre 2007. Voir également l'analogie avec le mur entre les États-Unis et le Mexique : University of Southern California, « Perspectives on the Border Wall », *Politics and Society*, 4 avril 2008, <http://election2008.usc.edu/2008/04/us-mexico-border-wall.html> [Page consultée le 20 novembre 2008]

barrières frontalières érigées par les autorités [...]»⁶⁷. » Ainsi, selon lui, l'augmentation disproportionnée et surestimée des effectifs et dispositifs sécuritaires rend le fonctionnement et l'environnement ingérables (voire « chaotiques ») aux postes frontaliers. D'une part, le désordre engagé présente un fardeau pour les échanges qui favorise les tentatives clandestines et ralentit par ses effets le flux commercial. De l'autre, cette approche de la sécurité « force les États-Unis à imposer, sur eux-mêmes, un embargo économique⁶⁸ ».

Pour sa part, l'ancien parlementaire démocrate américain, Jim Turner, souhaite plutôt faire avancer le dossier de la sécurité transfrontalière, notamment avec le Canada, en allant au-delà de l'unilatéralisme et de l'isolationnisme américains pour développer une collaboration mutuelle, renforcée et durable avec les voisins des États-Unis en Amérique du Nord, selon une logique avérée d'intérêts communs (commerciaux)⁶⁹. Dans cette perspective, la FEU peut-elle s'étendre alors sur l'ensemble du continent nord-américain ?

B. La « Forteresse Amérique du Nord »

L'approche de la « Forteresse Amérique du Nord⁷⁰ » (FAN) élargit le périmètre de sécurité des États-Unis⁷¹ sur l'ensemble du continent⁷². D'une part, avec l'élaboration d'une coopération multilatérale poussée, la FAN vise à harmoniser les politiques de sécurité frontalières entre les États-Unis, le Canada et le Mexique. D'autre part, cette approche reproduit le modèle de la logique de sécurité nord-américaine reposant sur des principes de défense et des orientations sécuritaires relevant des prérogatives américaines⁷³. Or, si les tenants de cette approche semblent

⁶⁷ [Traduction libre]. Stephen E. Flynn, « The False Conundrum. Continental Intergration Versus Homeland Security », *In P. Andreas et T. Biersteker, Op. Cit.*, p. 111.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 117. Les auteurs s'entendent avec Matthew Brzezinski en soutenant que « Stepped-up new efforts to harden the border are a flawed, even counterproductive, approach to advancing important security and public policy interests. » *Ibid.*, p. 125.

⁶⁹ Jim Turner, « Political Challenges of Managing the Security/Commerce Tradeoff », communication présentée dans le cadre de la conférence *Homeland Security and Canada-U.S. Border Trade: Implications for Public Policy and Business Strategy*, Windsor, 25-26 octobre 2007.

⁷⁰ P. Andreas et T. Biersteker, *Op. cit.*, p. 15.

⁷¹ Selon Stephen E. Flynn, « But the real issue for perimeter security is dealing with threats that arise from outside of North America. Specifically, authorities must possess the means to confidently prevent terrorists or the means of terrorism from gaining access to our countries and exploiting our societal openness to target people, landmarks or critical infrastructure. » Stephen E. Flynn, *National Post*, 3 octobre 2001.

⁷² L'Union européenne peut servir d'exemple. Voir Sheldon Alberts, « Border Deal Would Screen Travelers Before They Arrive », *National Post*, 9 novembre 2001.

⁷³ En d'autres mots, Washington chercherait à rassembler le Canada et le Mexique au sein de la Forteresse Amérique. Voir à ce sujet « Securing the North American Security Perimeter. Dismantling the US Border, Bringing Canada and Mexico into Fortress

se préoccuper d'enjeux de sécurité globaux (comme la lutte contre le terrorisme international et le renforcement de la coopération dans ce domaine)⁷⁴, dans les faits, ils privilégient, encore une fois, une approche américano-centrée, détachée des préoccupations de leurs voisins. En d'autres termes, comme la FEU, la FAN désigne la frontière américaine comme une ligne de défense qui doit être protégée contre les menaces provenant de l'extérieur du territoire américain. Les imprécisions conceptuelles et d'applicabilité de la FAN dans la dynamique nord-américaine (asymétries continentales et hésitations politiques d'Ottawa et de Mexico) alimentent encore aujourd'hui plusieurs débats dans la littérature académique.

Un périmètre de sécurité en quête de sens⁷⁵

Pour les tenants de la FAN, le renforcement des dispositifs sécuritaires à l'échelle des trois pays nord-américains contribuerait certainement à la sécurité des États-Unis⁷⁶. Pourtant, l'idée même d'un « périmètre de sécurité » est un concept indéfini dont les dimensions restent à préciser. Selon Stéphane Roussel, il est un concept flou qui « fait partie du vocabulaire courant des commentateurs et journalistes depuis le 11 septembre. Pourtant, il n'y a pas de consensus quant à la définition du terme. Des quelques déclarations émises par les intervenants, on peut déduire qu'il s'agit avant tout d'un processus d'harmonisation des politiques dans des domaines tels que l'immigration, les douanes, le renseignement et l'application des lois⁷⁷. » L'émergence de ce concept dans les « discours des diplomates américains ne semble pas accidentelle et l'on ne peut s'empêcher de tracer un parallèle avec la popularité croissante du concept de Homeland Security

America », *Center for Research on Globalization*, 10 juin 2005, <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=175> [Page consultée le 15 septembre 2008] ; Philippe Lagassé et Joel Sokolsky, « Suspenders and a Belt: Perimeter and Border Security in the Canada-U.S. relationship », communication présentée lors de la conférence annuelle de l'*American Political Science Association*, Washington, D.C., septembre 2005.

⁷⁴ Sur la dimension globale du périmètre de sécurité américain, voir notamment Richard J. Kilroy, « Perimeter Defence and Regional Security Cooperation in North America: United States, Canada, and Mexico », *Op. Cit.*

⁷⁵ Au sujet du concept élargi de périmètre nord-américain (économique et sécuritaire), « The "Big Idea" or "Strategic Bargain" includes concepts such as the creation of a North American perimeter under which the NAFTA countries would create a secure border around the whole of North America, which would permit internal borders to diminish substantially in significance. The model for this version of the "Big Idea" is the Schengen arrangement in the European Union. The means to achieve these ends include ideas such as a customs union with harmonized external border measures, a common market with deeper intergration like the European Union, and a monetary union, all coupled with a new and much more structured institutional structure. » « The Canada-U.S. Border: Free Trade in a Time of Enhanced Security, *American Society of International Law*, 29 mars 2007, p. 6. Voir également Robert Pastor, « Toward a North American Community: Lessons from the Old World to the New », *Institute for International Economics*, août 2001.

⁷⁶ Voir l'analyse de Matthew Brzezinski qui se penche sur l'obsession sécuritaire américaine : « Fortress America », *The New York Times Magazine*, 23 février 2003.

⁷⁷ Stéphane Roussel, « Le périmètre de sécurité nord-américain », *Point de mire*, CEPES, Vol. 2, N° 12, 14 décembre 2001, <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes>.

auprès de la communauté de défense aux États-Unis [...] ⁷⁸. » En définitive, la « nouvelle architecture de sécurité nord-américaine en est encore au stade d'ébauche [...] ⁷⁹ ». Les complexités suscitées par la définition d'un périmètre de sécurité et son fonctionnement trilatéral façonnent encore aujourd'hui les débats entourant la sécurité continentale dans les Amériques. L'asymétrie, et ses effets incertains sur les pays tiers, en est un thème récurrent.

Une approche qui favorise le blocage asymétrique

L'harmonisation trilatérale des politiques en matière de sécurité est un obstacle (historique) de taille pour les États-Unis, le Canada et le Mexique ⁸⁰ : la nature asymétrique des relations nord-américaines met invariablement en relief les intérêts de sécurité américains au détriment des autres. Par exemple, l'harmonisation des politiques en matière de sécurité est un idéal ayant pour objectif la mise en œuvre de politiques d'immigration et d'accueil de réfugiés communes et/ou de procédures universelles de contrôle aux points d'entrée pour les voyageurs et les transporteurs ⁸¹, et ce pour les trois pays. Or, comme l'affirment certains experts, l'harmonisation de telles politiques dévoile déjà des limites qui ne peuvent être ignorées : en plus d'engendrer des problèmes économiques, la « disparité entre le Mexique et ses voisins du Nord génère généralement de sérieux problèmes d'ordre social et politique ⁸² ». Or, si l'asymétrie favorise les intérêts américains dans les discussions menant aux accords trilatéraux, il reste que la vision homogène qu'a Washington des enjeux de sécurité nord-américains contribue à légitimer le discours entourant la mexicanisation possible de la frontière canadienne, processus qui pourrait complexifier (voire ralentir) le commerce nord-américain et fragiliser la sécurité économique des États impliqués ⁸³.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Yves Bélanger, Yannick Quéau et Stéphane Roussel, « La société québécoise face aux enjeux du périmètre de sécurité nord-américain », *La Chronique des Amériques*, N° 34, novembre 2004.

⁸⁰ Selon Peter Andreas, « Canada has in the past masterfully negotiated asymmetric interdependence in a manner that has produced favourable outcomes, but navigating the less stable and predictable post-9/11 politics of insecurity, fear, and blame is far more challenging. » Peter Andreas, « The Mexicanization of the US-Canada border », *Op. Cit.*, p. 462.

⁸¹ John J. Noble, « Fortress America or Fortress North America? », *IRPP*, document présenté lors de la conférence « North American Intergration: Migration, Trade and Security », Ottawa, avril 2004, p. 6.

⁸² Conférence du Forum sur l'intégration nord-américaine, « Au-delà du libre-échange : consolider l'Amérique du Nord », *Forum sur l'intégration nord-américaine*, 27-28 mars 2003.

⁸³ « When the World Trade Center attacks ended the continent-wide conception of policy priorities, U.S.-centered bilateralism took over. The re-emergence of an assertive, militarized U.S. hegemony forced continental governance into retreat. North American economic intergration – and the whole project of continental governance – remained a creature of its constituent states. » Stephen Clarkson et Maria Banda, « Paradigm Shift or Paradigm Twist? The Impact of the Bush Doctrine on Canada », *Foreign Policy In Focus*, mars 2004, p. 10, www.fpiif.org/pdf/papers/SR2004canada.pdf [Page consultée le 20 novembre 2008]

C. La « Frontière intelligente »

La « Frontière intelligente⁸⁴ » (FI) est une approche qui déconstruit le concept dominant de « Forteresse » (tel que développé plus haut) à l'avantage d'une conception renouvelée et décentralisée de la sécurité transfrontalière. La FI est le résultat d'un ensemble d'initiatives, développées et coordonnées bilatéralement entre les États nord-américains. Elle émane d'une collaboration politique améliorée et d'une convergence étatique équilibrée, selon les enjeux communs et les dynamiques régionales des États concernés⁸⁵. De ce fait, « l'établissement de la FI et son fonctionnement reposeraient, tous les deux, sur des méthodes innovatrices et technologiquement avancées, appliquées dans une zone de confiance mutuelle, pour mener à terme des inspections ailleurs qu'aux points d'entrée [frontaliers] traditionnels⁸⁶ ». Or, pour assurer la sécurité et la prospérité nord-américaines, les tenants de la FI souhaitent invariablement le décloisonnement, par exemple, des postes frontaliers au 49^e parallèle.

L'établissement d'une zone de confiance nord-américaine

Les tenants de la FI proposent l'établissement d'une zone de confiance en Amérique du Nord, aménagée selon les termes de l'étroite connexion entre la sécurité et la prospérité. Ainsi, avec la croissance de l'intégration économique entre le Canada et les États-Unis et les risques posés par une frontière rigide, de plus en plus achalandée et bureaucratiquement lourde, les tenants de la FI cherchent à repenser l'utilité de la frontière canado-américaine⁸⁷. Au-delà de la « forteresse » traditionnelle et de l'« asymétrie » continentale – deux principes qui caractérisent tous les deux l'approche de la FEU et de la FAN –, quelques idées de base ressortent aléatoirement de cette réflexion en constante évolution⁸⁸ :

⁸⁴ En anglais, les auteurs se réfèrent au concept de « *Smart Borders Approach* ».

⁸⁵ [Traduction libre]. P. Andreas et T. Biersteker, *Op. Cit.*, p. 15.

⁸⁶ [Traduction libre]. P. Andreas et T. Biersteker, *Op. Cit.*, p. 15.

⁸⁷ À ce sujet, Douglas V. Johnson II explique que certains auteurs comme Mathias Albert affirment que « understanding of territorial boundaries must proceed on the basis of an understanding that within world society the prime form of differentiation is functional (into spheres of politics, law, economy, etc.)... This approach establishes a 'more process-oriented rather than a goal...approach toward security... » Douglas V. Johnson II, « Borders: Technology and Security-Strategic Responses to New Challenges », actes de colloque préparés pour le *Strategic Studies Institute*, U.S. Army War College, 31 mars et 1^{er} avril 2008, p. 1-2.

⁸⁸ Pour une analyse détaillée, voir le collectif de P. Andreas et T.J. Biersteker, *The Rebordering of North America*, *Op. Cit.*

- La zone de confiance nord-américaine peut se développer dans le même esprit de fonctionnement que le **NORAD**⁸⁹ ;
- La frontière ne constitue **pas une ligne de défense**, mais plutôt un mécanisme qui peut contribuer à la prospérité nord-américaine⁹⁰ ;
- Le terrorisme est un phénomène mondial qui **ne se limite pas aux frontières**⁹¹ ;
- La **prospérité est la clef de voûte** de la sécurité⁹² ;
- La sécurité nord-américaine est un travail de surveillance bilatéral, **équilibré entre la frontière et la périphérie** en Amérique du Nord⁹³ ;
- L'identification de **mouvements transfrontaliers à petits risques** (voyageurs ou transporteurs fréquents qui ne représentent pas des menaces) favorise les flux et la sécurité communes⁹⁴.

La FI vise essentiellement à créer un espace de coopération qui favorise la collaboration accrue (avec le Nord par exemple) pour s'attaquer bilatéralement aux menaces avant que celles-ci se rapprochent des frontières terrestres. Selon certains auteurs, l'approche de la FI se distingue de la FEU et de la FAN à trois niveaux :

⁸⁹ Par exemple, en novembre 2008, le *National Post* rapportait que « Michael Kergin, Ottawa's envoy to Washington from 2000 to 2005, calls for the creation of a Permanent Joint Border Commission in a new report that highlights how the "thickening" of the 49th parallel has slowed trade and why this has serious implications in light of the global financial crisis. » Voir Mike Blanchfield, « NORAD-Type Body for Border Urged by Report », *The National Post*, 26 novembre 2008.

⁹⁰ Stephen E. Flynn, « The False Conundrum. Continental Intergration Versus Homeland Security », *Op. Cit.*, p. 110-127.

⁹¹ En 2000, Stephen E. Flynn avançait cette idée de FI : « What was most surprising about Ressay's arrest was that he was detected and apprehended at all -- one man amid the 475 million people, 125 million vehicles, and 21.4 million import shipments that came into the country last year. The United States has nearly 100,000 miles of shoreline and almost 6,000 miles of borders with its neighbours. People and goods arrive daily at more than 3,700 terminals in 301 ports of entry. Intercepting the ripples of danger in this tidal wave of commerce is about as likely as winning a lottery. [...] Stopping threats at the frontier is better than trying to cope with them once inside the country; customs officials also have the strongest legal authority for inspecting and searching people and goods. Accordingly, if there are more people and goods to police, there should be more agents and security forces along the border to do so. But efforts to bolster regulatory, enforcement, and security operations at busy borders may result in a cure worse than the disease. » Stephen E. Flynn, « Beyond Border Control », *Foreign Affairs*, Vol. 79, N° 6, novembre/décembre 2000, p. 57.

⁹² Selon Danielle Goldfarb, « not only do security measures affect prosperity but that security is critical to prosperity. Trade and investment thrive in predictable, secure environments. Danielle Goldfarb, « The Linkages Between Border Security and Economic Intergration », actes du colloque *Border Security and Canada-US Intergration: Toward a Research Policy Agenda. A symposium at Western Washington University*, Bellingham, Washington, 26 avril 2005, p. 4.

⁹³ Thomas J. Biersteker affirme qu'il faut aller au-delà de la conception traditionnelle de la frontière. Voir Thomas J. Biersteker, « The Rebordering of North America? Implications for Conceptualizing Borders After September 11 », In Peter Andreas et Thomas J. Biersteker, *Op. cit.*, p. 157-158.

⁹⁴ Sur la gestion de la frontière, voire l'analyse de Benjamin J. Muller, « Governing Through Risk at the Canada/US Border: Liberty, Security, Technology », *Border Policy Research Institute*, Western Washington University, juin 2008, http://www.wvu.edu/depts/bpri/files/2008_Sep_WPNo2.pdf [Page consultée le 10 décembre 2008]. Pour Stephen E. Flynn, il faut repenser le contrôle des flux commerciaux et des gens en reconnaissant qu'il y a un groupe identifiable de gens qui traversent la frontière régulièrement, une population à petit risque qu'il faudrait laisser passer plus rapidement (concept de « *predictable patterns* »). Voir Stephen E. Flynn, « The False Conundrum. Continental Intergration Versus Homeland Security », *Op. Cit.*, p. 121.

- Elle reconnaît l'existence d'**enjeux communs** entre le Canada et les États-Unis⁹⁵ ;
- Elle **favorise les échanges** (collaborations) qui permettent d'améliorer et d'approfondir la coopération pour la sécurité⁹⁶ ;
- Elle privilégie la **convergence à petits pas** entre les deux pays⁹⁷.

Dans cette perspective, la FI souhaite faire évoluer le débat sécuritaire en réduisant l'asymétrie et en faisant dépasser l'idée de forteresse américaine. En effet, en favorisant le rapprochement sécuritaire bilatéral entre Ottawa et Washington, elle force les États à agir pour leur santé économique, élément de sécurité de base.

La prospérité est la sécurité

La sécurité⁹⁸, concept aussi vaste et complexe que son contraire, « est aujourd'hui davantage régionale, internationale ou globale [...] »⁹⁹. Ainsi, pour assurer la sécurité des États¹⁰⁰, il est primordial d'entamer et de maintenir la convergence de politiques communes là où les enjeux l'exigent. Les experts découragent l'harmonisation tout azimut des politiques qui, en raison de sa nature pratiquement irréalisable dans le contexte nord-américain de l'asymétrie étatique, semble plutôt ralentir la mise en œuvre de mécanismes pragmatiques. En ce sens, aller au-delà de la conception traditionnelle (ou conventionnelle) de la frontière permettra aux États-Unis et au Canada d'atteindre leurs objectifs en matière de sécurité.

⁹⁵ À ce sujet voir ce témoignage (analyse avec recommandations) de Deborah W. Meyers et Demetrios Papademetriou, « Law Enforcement Problems at the U.S.-Canada Border », *Carnegie Endowment for International Peace*, témoignage présenté devant l'United States House of Representatives, 14 avril 1999, <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=224>, [Page consultée le 11 mars 2008]

⁹⁶ Sur les échanges, voir Fred McMahon, « Perimeter Puzzle », *Fraser Forum*, décembre 2001. Sur l'amélioration de la coopération bilatérale, voir Peter Andreas, « A Tale of Two Borders. The U.S.-Canada and U.S.-Mexico Lines after 9-11 », *Op. Cit.*, p. 1-23.

⁹⁷ Au sujet de l'approche à petits pas (ou progressive) : « Essentially, the incremental approach reconciles free trade and security by solving practical issues to make the border work better by enhancing security and at the same time facilitating low-risk movement of goods and people. The incremental approach is an issue-by-issue approach without a formal comprehensive framework. » Proceedings of the Annual Meeting of American Society of International Law, « The Canada-U.S. Border: Free Trade in a Time of Enhanced Security », *American Society of International Law*, 29 mars 2007, p. 6.

⁹⁸ Selon Charles-Philippe David, les « définitions du concept de sécurité, chez les auteurs, sont diverses et éparées. L'absence de guerre, la poursuite des intérêts nationaux, la protection de valeurs fondamentales, la capacité de survie, la résistance à l'agression, l'amélioration de la qualité de vie, le renforcement des États, leur affaiblissement, l'éloignement des menaces, l'expression d'un discours, l'émancipation de l'être humain ... sont autant de variantes qu'il est possible de relever parmi les auteurs choisis au hasard et allant de Ken Booth à Arnold Wolfers (Buzzan 1991, p. 16-17, et Baylis 2005, p. 300, en donnant une liste édifiante). » Voir Charles-Philippe David, *La Guerre et la paix*, 2^e édition revue et augmentée, Paris : Les presses de Sciences Po, 2006, p. 45.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 40.

¹⁰⁰ « Une majorité de spécialistes des questions de sécurité s'entendent pour dire qu'il faut un minimum de trois paramètres dans toute tentative sérieuse de définition de la sécurité : celle-ci implique pour toute communauté la préservation de ses valeurs centrales, l'absence de menaces contre elle et la formulation par elle d'objectifs politiques. » Voir *Idem*.

Le décloisonnement de la frontière est une priorité

Les conséquences économiques du blocage commercial à la frontière menacent la sécurité nord-américaine. Pour éviter le cloisonnement, selon les tenants de la FI, il faut repenser l'organisation de la dynamique transfrontalière¹⁰¹. Ainsi, les autorités canadiennes et américaines doivent collaborer étroitement pour « segmenter les risques, en facilitant les passages frontaliers des personnes et des marchandises considérées à bas risque et cibler les contrôles sur les catégories à haut risque¹⁰² ». Une frontière décloisonnée contribue nécessairement à la prospérité des deux États. Selon Thomas J. Biersteker, il faut penser les frontières comme des instruments fonctionnels qui répondent à des objectifs précis (comme le commerce) et non pas à tous les enjeux en même temps (comme le terrorisme, les problèmes clandestins...) ¹⁰³. Pour arriver à décloisonner la frontière de ses contraintes dommageables, les tenants de la FI mettent en relief les dimensions macro et micro de la sécurité transfrontalière.

La sécurité va au-delà de la frontière¹⁰⁴

La FI met de l'avant des dimensions macro et micro en matière de sécurité frontalière. D'une part, dans une perspective macro de la sécurité nord-américaine, elle mise sur la collaboration bilatérale efficace en matière de partage de renseignements entre les autorités canadiennes et américaines (informations provenant de sources étatiques mais aussi des praticiens et des populations transfrontalières). De l'autre, à l'échelle micro, elle vise l'amélioration du fonctionnement de la frontière. Dans cette perspective, puisque l'intégration économique est un phénomène réel et inévitable, les gouvernements doivent investir là où les besoins sont les plus criants, comme, par exemple, dans les infrastructures, la formation des agents et la modernisation des dispositifs de surveillance. Or, dans une perspective de fluidité transfrontalière, si le maintien

¹⁰¹ Voir Stephen E. Flynn, « The False Conundrum. Continental Intergration Versus Homeland Security », *Op. Cit.*, p. 120-122. ; Stephen E. Flynn, « Beyond Border Control », *Foreign Affairs*, Vol. 79, N° 6, novembre/décembre 2000, p. 57. ; Proceedings of the Annual Meeting of American Society of International Law, « The Canada-U.S. Border: Free Trade in a Time of Enhanced Security », *American Society of International Law*, 29 mars 2007.

¹⁰² Rodrigo Nieto Gomez, « Les conséquences géopolitiques pour le Mexique de la politique états-unienne de Homeland Security », *Hérodote Revue de géographie et de géopolitique*, No 123, 2006, [en ligne], www.herodote.org/article.php?id_article=257#sommaire_1, [page consultée le 18 avril 2009]

¹⁰³ Thomas J. Biersteker, *Op. Cit.*, p. 160.

¹⁰⁴ Voir les analyses de Stephen E. Flynn qui ont grandement contribué à la réflexion sur la FI : « The Nature of the Border », communication présentée dans le cadre de la conférence *Homeland Security and Canada-U.S. Border Trade: Implications for Public Policy and Business Strategy*, Windsor, 25-26 octobre 2007 et « The False Conundrum. Continental Intergration Versus Homeland Security », *Op. Cit.*

en bon état des infrastructures frontalières contribue invariablement à la sécurité des deux États, la dépendance envers les nouvelles technologies soulève de nombreuses réflexions.

L'évolution des progrès technologiques amène les deux États voisins à investir massivement dans des dispositifs de surveillance innovateurs – vidéo, biométrie, capteurs – qui sont mis sur le marché pour faciliter le travail des agents frontaliers et pour rendre plus sûr le repérage de cas suspects. Toutefois, expliquent les experts, en l'absence d'un équilibre techno-cognitif entre agents formés (ayant un jugement cognitif et un sens de l'initiative développés à point pour la surveillance) et la technologie (nouveaux outils), le passage transfrontalier se trouve déshumanisé, dépendant des ordinateurs et caméras. Dans cette perspective, le nombre d'erreurs commises par les agents peut s'accroître en raison des distractions présentées par les nouvelles technologies. Aussi, étant dépendant des logiciels et de l'expertise informatique, le processus de dédouanement est alourdi et le passage transfrontalier ralenti : tous les cas, suspects ou non, sont scrutés systématiquement, sans réelle distinction efficace des passants à haut ou à moindre risque. Ce processus informatisé, dépendant des nouvelles technologies et indifférent des compétences des agents frontaliers, met en péril la fluidité du commerce international entre les voisins nord-américains. Ainsi, les experts soulignent l'importance d'un équilibre soutenu entre la technologie et l'expertise des agents frontaliers pour maintenir une frontière fonctionnelle.

Les débats et les discussions autour de la FI évoluent des deux côtés de la frontière. S'étalant sur plus de 8 000 km et ayant des dynamiques régionales particulières dans les 14 États américains qui partagent une frontière avec les provinces canadiennes de près ou de loin du 49^e parallèle, la frontière canado-américaine est à la fois un enjeu et une composante de la sécurité nord-américaine. Reconnaître la particularité des dynamiques régionales représente un avancement sécuritaire indéniable. Ignorer cette réalité – les particularités – peut mener à des décisions politiques pouvant nuire à court et à long terme à la sécurité nord-américaine.

La frontière canado-américaine et ses dispositifs de sécurité ne sont pas appelés à disparaître dans l'immédiat¹⁰⁵. L'état des lieux des différents débats et approches théoriques de la frontière permet de constater les variantes qui alimentent la réflexion académique sur la sécurité frontalière

¹⁰⁵ Alain Goupil, « Des avions-espions au-dessus de la frontière ? », *La Presse*, 26 janvier 2009.

canado-américaine. La deuxième partie de ce rapport exposera les préoccupations et priorités des principaux acteurs concernés par la discussion évoquée plus haut.

PARTIE 2

LE QUÉBEC FACE À LA FRONTIÈRE : COMPRENDRE LES OBSTACLES, RECONNAÎTRE LES ATOUTS

Depuis le 11 septembre 2001, la perception américaine de la frontière avec le Canada a été significativement altérée. Historiquement perçue comme un lien d'échange entre deux pays amis, cette frontière longue de plus de 8000 km¹⁰⁶ est dorénavant, et durablement, conçue par une partie de la population et des décideurs américains comme une source potentielle de menaces. Une telle perception de la frontière soulève des problèmes considérables pour le Canada et pour le Québec tant elle s'oppose à leurs intérêts, en particulier économiques.

Les données en la matière sont largement connues, mais il convient de les rappeler pour mesurer les conséquences d'un renforcement de leur frontière nord par les États-Unis. En 2005, 78 % des exportations canadiennes avaient pour destination les États-Unis et 65 % des importations canadiennes provenaient des États-Unis. Toujours en 2005, le commerce avec les États-Unis (environ 709 milliards de dollars par an ; soit près de 2 milliards par jour) représente 51,8 % du PIB du Canada. Depuis la mise en place de l'ALENA, les échanges canadiens à destination des États-Unis ont augmenté de 120 %. En 2005, la balance commerciale canadienne vis-à-vis des États-Unis était excédentaire d'environ 100 milliards de dollars. Ce surplus a compensé un déficit de 50 milliards de dollars avec le reste du monde (22 milliards avec la seule Chine), ce qui a permis au Canada d'afficher un excédent de sa balance commerciale de 50 milliards de dollars. Outre les flux commerciaux, les États-Unis constituent le premier investisseur étranger au Canada : 64 % des investissements directs étrangers au Canada proviennent des États-Unis¹⁰⁷. Concrètement, cette relation exceptionnelle génère 7,1 millions d'emplois aux États-Unis et 3 millions au Canada¹⁰⁸ et se traduit par une frontière canado-américaine qui est la plus traversée au monde : annuellement, 71 millions de personnes et 14 millions de camions la franchissent (un camion toutes les 2,25 secondes)¹⁰⁹.

¹⁰⁶ En incluant la frontière entre le Canada et l'Alaska, la frontière entre les États-Unis et le Canada est en fait de 8893 km. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ca.html>

¹⁰⁷ Alexander Moens, *Canadian – American Relations in 2007. Recent Trouble, Current Hope, and Future Work*, Fraser Institute Digital Publication, mai 2007.

¹⁰⁸ Canadian Chamber of Commerce et U.S. Chamber of Commerce, *Finding the Balance : Reducing Border Costs While Strengthening Security*, février 2008, p. i.

¹⁰⁹ Charles-Philippe David et al. *Le 11 septembre 2001. Cinq ans plus tard. Le terrorisme, les États-Unis et le Canada*, Sillery, Qc, Septentrion, 2006, p. 94.

Avec 70 à 80 % de ses exportations destinées au marché américain et comptant sur son territoire des postes frontaliers terrestres majeurs pour les échanges entre le Canada et les États-Unis, le Québec est directement concerné par l'ensemble des débats et des mesures concernant le renforcement de la sécurité à la frontière entre le Canada et les États-Unis.

Les 10 principaux postes frontaliers terrestres entre les États-Unis et le Canada, 2008			
Rang	Poste Frontalier	Valeur totale des échanges, en millions de dollars	Proportion des échanges transfrontaliers terrestres
1.	Detroit, MI	119 983	22,4 %
2.	Port Huron, MI	81 174	15,1 %
3.	Buffalo – Niagara Falls, NY	80 753	15 %
4.	Champlain – Rouses Point, NY (Lacolle)	23 567	4,4 %
5.	Pembina, ND	19 852	3,7 %
6.	Blaine, WA	18 432	3,4 %
7.	Portal, ND	16 515	3,1 %
8.	Sweetgrass, MT	15 827	2,9 %
9.	Alexandria Bay, NY	12 387	2,3 %
10.	International Falls/Rainer, MI	10 690	2 %

Source : Bureau of Transportation Statistics, *North American Transborder Freight Data*, http://www.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_FastFacts.html {Consulté le 5 mai 2009}. En gras, poste frontalier situé au Québec.

Tant aux États-Unis qu'au Canada, trois types d'acteurs sont particulièrement concernés par le durcissement des mesures sécuritaires à la frontière : les autorités gouvernementales (autant fédérales que les États et les Provinces) ; les communautés des affaires ; et les particuliers (voyageurs ou populations des localités frontalières). En examinant leurs positions respectives sur les enjeux frontaliers, spécifiquement sur la question du renforcement des mesures de sécurité aux points de passages terrestres, il sera possible d'identifier des points d'ancrages permettant aux autorités québécoises d'influencer les débats et les actions prises dans ce domaine. De part et

d'autre de la frontière, ces acteurs partagent largement les mêmes perceptions et préoccupations. Les autorités fédérales américaines et canadiennes répondent aux demandes sécuritaires. Les risques réels de compréhension des dynamiques frontalières sous l'angle unique de la sécurité au niveau des entités fédérales peuvent cependant être limités. Dans cette perspective, les États comme les Provinces peuvent et doivent compter sur l'appui de leurs homologues, des communautés des affaires et des particuliers.

Des autorités fédérales qui répondent aux demandes de sécurité

Assurer la sécurité des populations et du territoire fait partie des prérogatives essentielles des gouvernements. Dans le contexte de l'après-11 septembre 2001, cette prérogative est devenu la priorité des gouvernements américains, mais aussi canadiens. Ceux-ci, avec un degré supérieur de la part de l'État fédéral américain, ont donc pris des mesures fortes pour remplir cette mission et répondre à une préoccupation majeure de leurs populations respectives.

Une préoccupation majeure chez les populations

Au lendemain des attentats à New York et à Washington, les questions de sécurité, et plus spécifiquement de terrorisme, ont été propulsées au premier rang des préoccupations de la population américaine. Alors que la conviction qu'il puisse y avoir aux États-Unis même des cellules terroristes planifiant de nouveaux attentats était très forte (94 % selon un sondage *CBS News/New York Times* de mi-juillet 2005, par exemple), et qu'un grand nombre d'Américains estimaient que le risque terroriste faisait dorénavant partie de la « vie quotidienne » (75 % d'après un sondage du *Pew Research Center* de 2003), le pouvoir exécutif et le Congrès ont placé les enjeux de sécurité au cœur de leurs actions¹¹⁰. Avec le soutien de l'opinion publique, les autorités américaines ont donc pris des mesures parfois contraignantes pour renforcer la sécurité. Ce fut par exemple le cas en ce qui concerne les documents requis et les méthodes d'inspection pour l'entrée sur le territoire américain. Pour autant, au fur et à mesure que le souvenir des attaques du 11 septembre 2001 s'estompe, la population américaine apparaît moins favorable à la limitation des libertés civiles et est plus attentive aux risques d'abus que pourraient entraîner

¹¹⁰ Karlyn Bowman et Frank Graves, « Threat Perceptions in the United States and Canada. Assessing the public's attitudes toward security and risk in North America », *One Issue, Two Voices*, octobre 2005, p. 4-5.

certain programmes de surveillance. Toujours selon *Harris Interactive*, seulement 37 % des Américains approuvent la surveillance de leurs appels téléphoniques et de leurs courriels¹¹¹.

Le choc du 11 septembre 2001 fut moins intensément ressenti au Canada. Mais comme aux États-Unis, ces événements ont eu pour effet de placer la sécurité et l’instauration de mesures destinées à la renforcer dans le peloton de tête des préoccupations de la population canadienne. Cette demande de la population, tant aux États-Unis qu’au Canada, envers les autorités gouvernementales pour assurer la sécurité se traduit par un appui très net pour des mesures, parfois jugées abusives ou trop coûteuses, présentées comme améliorant la sécurité. C’est le cas notamment des contrôles accrus aux frontières, de l’introduction de nouvelles technologies de sécurité comme la biométrie, de l’instauration de cartes nationales d’identité, ou encore de la multiplication de caméras de surveillance¹¹². Bien que les risques en matière de protection de la vie privée et des libertés civiles associés aux nouvelles mesures sécuritaires soient théoriquement importants, ils apparaissent éclipsés au quotidien par les préoccupations sécuritaires.

La crainte commune face aux menaces à la sécurité conduit par ailleurs à une approbation nette chez les Américains comme chez les Canadiens d’un approfondissement de la coordination et de la coopération entre les deux pays en matière de sécurité continentale. Canadiens et Américains se montrent ainsi très favorables au concept de « périmètre de sécurité nord-américain »¹¹³. Plus concrètement, ils sont favorables à une intensification de la coopération en matière de contrôles à la frontière et de lutte anti-terroriste comme l’illustrent les données ci-après.

Le Canada et les États-Unis doivent renforcer leur coopération en matière de sécurité de la frontière											
	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Canada (moyenne)	Nord-Est	Sud	Midwest	Ouest	États-Unis (moyenne)
Opinions Favorables	82,3	67,2	73	79,9	66,4	<u>72,2</u>	76	84	76,1	81,6	<u>79,9</u>

¹¹¹ Karlyn Bowman et Frank Graves, *op. cit.*, p. 6.

¹¹² *Op. cit.*, p. 11.

¹¹³ *Idem.*, p. 14.

Le Canada et les États-Unis doivent renforcer leur coopération en matière de lutte anti-terroriste

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Canada (moyenne)	Nord-Est	Sud	Midwest	Ouest	États-Unis (moyenne)
Opinions Favorables	79,4	71,3	76	76,8	66,4	<u>73,9</u>	81,1	86,4	83,9	85	<u>84,4</u>

Source : *Americans Keen on Security and Border Co-operation with Canada, Canada-US Border & Security Tracking Study*, SES and the University at Buffalo, 26 février 2007.

Des mesures fortes qui renforcent la position des bureaucraties chargées de la sécurité

Les autorités fédérales ont répondu à la demande de sécurité de leurs populations en adoptant, séparément ou conjointement, des mesures importantes. Les plus marquantes furent l'adoption de lois anti-terroristes avec le *USPATRIOT Act* et son pendant canadien la loi C36 ; ou encore la création de nouvelles structures bureaucratiques chargées de centraliser et de coordonner l'ensemble des activités et agences impliquées dans la sécurité du territoire. Ce fut la création du *Department of Homeland Security (DHS)* aux États-Unis, plus vaste réforme bureaucratique depuis la création du Pentagone en 1947, et de son équivalent canadien, le ministère de la Sécurité publique. Au niveau conjoint, les anciennes structures de coopération en matière de sécurité ont été reconduites et renforcées, en particulier le NORAD. De nouvelles structures et de nouvelles pratiques ont également été mises en place. Les plus significatives sont la constitution d'équipes conjointes regroupant des membres canadiens et américains des agences de sécurité impliquées dans le contrôle de la frontière. Ce sont les IBET (*Integrated Border Enforcement Team*), opérationnelles depuis 2002¹¹⁴.

La conséquence principale de la priorité accordée à la sécurité a été de conférer aux bureaucraties chargées de celle-ci le statut de chef de file dans la compréhension et la conduite de la relation bilatérale, au détriment des autorités traditionnellement compétentes. Ceci est particulièrement vrai aux États-Unis. Il apparaît ainsi que le *DHS* est devenu le principal acteur bureaucratique dans la conception et la conduite de la politique américaine vis-à-vis du Canada, au détriment du Département d'État. Cette évolution représente un obstacle sérieux à une approche plus souple, nuancée et équilibrée de la question frontalière. En toute logique et conformément à la mission qui lui a été confiée, le *DHS* a tendance à percevoir cette question en termes de sécurité. Désireux

¹¹⁴ <http://www.theglobeandmail.com/series/borders/team.html>

d'éviter un nouveau 11 septembre dont ils ne manqueraient pas d'être tenus responsables, les principaux décideurs du *DHS* considèrent ainsi la frontière comme une porte d'entrée éventuelle pour des terroristes. Le Département d'État semble pour sa part avoir conservé une conception plus globale de la relation avec le Canada, en demeurant notamment très au fait des conséquences économiques et humaines d'une « fermeture » de la frontière. Or, dans le jeu bureaucratique à Washington, le Département d'État n'est pas souvent le joueur le plus puissant.

Un pouvoir législatif à Washington très soucieux de sécurité

Le pouvoir exécutif n'est pas le seul à Washington à avoir voulu répondre aux préoccupations sécuritaires de la population américaine en adoptant des mesures draconiennes. Le pouvoir législatif, c'est-à-dire le Congrès, est un acteur tout aussi important, dont les préjugés vis-à-vis de la frontière avec le Canada sont parfois fondés sur des informations erronées. Par exemple, bien qu'aucun des terroristes du 11 septembre ne soit arrivé aux États-Unis par le Canada, nombre de politiciens américains ont utilisé, et utilisent encore largement, l'affaire Ahmed Ressam de décembre 1999 pour dénoncer la « porosité » et la dangerosité de la frontière avec le Canada, ainsi que le laxisme des politiques canadiennes d'immigration qui favoriserait l'entrée de terroristes sur le territoire nord-américain.

Reprenant l'essentiel des recommandations formulées dans le rapport de la *Commission nationale sur les attaques terroristes contre les États-Unis* (généralement connu sous le nom de rapport de la *Commission sur le 11 septembre*), le Congrès adopta en 2004 la loi sur la Réforme du renseignement et la prévention contre le terrorisme (*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*). Cette loi enjoint le gouvernement américain, et plus précisément le *DHS*, à élaborer et mettre en œuvre des mesures imposant à l'ensemble des personnes voyageant à destination des États-Unis de se doter d'un passeport ou de tout autre document jugé suffisant pour attester de l'identité et de la citoyenneté du voyageur (article 7209). En réponse à cette loi du Congrès, les autorités fédérales ont élaboré la *Western Hemisphere Travel Initiative*, *WHTI* (Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental). Le *DHS* est le chef de file dans l'élaboration et la mise en œuvre de ce plan. À cette fin, de nombreuses agences gouvernementales lui ont été rattachées, notamment la *Custom and Border Patrol* (*CBP*) et l'*Immigration and Naturalization Service* (*INS*).

La *WHTI* doit être appliquée en deux temps. Depuis le 23 janvier 2007, tous les voyageurs par voie aérienne à destination et au départ des États-Unis doivent être munis d'un passeport ou d'une carte NEXUS. Depuis le 31 janvier 2008, cette obligation de passeport ou de tout autre document permettant d'attester l'identité et la citoyenneté du voyageur¹¹⁵ est appliquée à l'entrée aux États-Unis par voie terrestre et maritime. À partir du 1^{er} juin 2009, quatre documents seulement permettent d'entrer aux États-Unis par voie maritime ou terrestre : le passeport ; la carte NEXUS ; la carte FAST ; le permis de conduire ou la carte d'identité améliorée¹¹⁶. L'époque de la relation privilégiée entre le Canada et les États-Unis qui permettait de passer d'un pays à l'autre avec un simple permis de conduire est donc bel et bien révolue¹¹⁷.

Un tel changement dans le type de documents requis pour voyager entre les États-Unis et le Canada a sans surprise soulevé des protestations et des inquiétudes. Au Canada et aux États-Unis, de nombreux acteurs ont affirmé que cette mesure allait nuire aux déplacements, à l'activité économique et à la qualité de vie des populations des localités frontalières qui avaient l'habitude de traverser régulièrement la frontière. Ces craintes par rapport aux projets décidés par la bureaucratie fédérale à Washington ont été exprimées par les décideurs politiques et les acteurs socio-économiques des États et Provinces frontaliers. Elles ont conduit à un ralentissement dans la mise en œuvre de l'obligation d'utiliser de nouveaux documents d'identité, mais pas à l'abandon de cette mesure. En effet, les réserves soulevées du côté américain sont toutes d'ordre opérationnel (par exemple sur le coût de ces documents et sur les modalités de leur fabrication) et non sur la légitimité d'obliger les personnes entrant aux États-Unis à présenter un document d'identité plus contraignant qu'un simple permis de conduire.

Des communautés des affaires inquiètes

Les communautés des affaires, tant américaines que canadiennes, sont les acteurs qui ont manifesté le plus de craintes et de scepticisme face aux mesures de renforcement de la sécurité à la frontière, tant elles conçoivent l'Amérique du Nord comme un territoire intégré. Malgré les

¹¹⁵ Outre le passeport et la carte NEXUS, l'un des documents suivants peut-être utilisé : la carte FAST ; un document d'identité gouvernemental avec photo combiné à un certificat de naissance ou une carte de citoyenneté ; un permis de conduire ou une carte d'identité améliorée (c'est-à-dire comprenant des données biométriques) ; une carte attestant du statut d'Autochtone.

¹¹⁶ La mise en place de ces mesures précisant et limitant les documents valides pour rentrer aux États-Unis par voie maritime ou terrestre a fait l'objet de nombreuses discussions et d'autant de report. Pour connaître les documents requis, voir : http://www.voyage.gc.ca/countries_pays/issues_enjeux/article-eng.asp?id=852

¹¹⁷ Outre le Canada, les Bermudes, le Panama, le Mexique et les Caraïbes bénéficiaient de ce régime exceptionnel selon lequel un passeport n'était pas requis pour traverser les frontières entre ces États ou territoires.

polémiques sur l'ALENA relancées régulièrement en période électorale aux États-Unis comme au Canada, l'intégration économique entre les deux voisins est un facteur majeur de bien-être économique pour les deux, particulièrement pour le Canada¹¹⁸. La « fermeture » de la frontière au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 avait ainsi significativement affecté les échanges économiques et commerciaux entre le Canada et les États-Unis. La perte du volume anticipé des échanges due aux attentats de New York et Washington ne s'est résorbée qu'après 2003. Par ailleurs, les exportations canadiennes à destination des États-Unis ont été plus affectées et désavantagées que les exportations américaines à destination du Canada. En se basant sur la période 1996 – 2001, il apparaît en effet que les exportations canadiennes ont été nettement inférieures aux prévisions établies avant les attentats de New York et Washington. Le plancher fut atteint en 2003 lorsqu'elles furent inférieures de 26 % aux prévisions. En 2005, elles étaient encore inférieures de 12 %. De leur côté, les exportations américaines à destination du Canada avaient retrouvé leur niveau anticipé à la mi-2005¹¹⁹.

La voie terrestre, et plus particulièrement la route, est très largement privilégiée pour les échanges économiques et commerciaux entre le Canada et les États-Unis. En 2008, sur les 596 milliards de dollars d'échanges entre les deux pays, 320 milliards ont été transportés par camion (53,7 %) et 93 milliards ont été transportés par train (15,6 %) ¹²⁰. Dans un tel contexte, le renforcement des mesures de sécurité à la frontière constitue un obstacle majeur et peut provoquer une baisse drastique des échanges, comme ce fut le cas entre 2001 et 2005. En effet, l'augmentation des contrôles à la frontière génère des coûts et des délais qui nuisent aux chaînes de production (80 % des échanges commerciaux transfrontaliers sont intra-firmes). Plus largement, aux yeux des acteurs socio-économiques, la « fermeture » de la frontière est en train de devenir un désavantage majeur pour la compétitivité et l'attractivité du territoire nord-américain dans un contexte de mondialisation et de concurrence de régions comme l'Asie et l'Europe.

¹¹⁸ Steven Gliberman et Paul Storer, *The Impacts of 9/11 on Canada – U.S. Trade*, Border Policy Research Institute Western Washington University, Research Report N°1, Juillet 2006, p. 1.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 8.

¹²⁰ Source : Bureau of Transportation Statistics, *North American Transborder Freight Data*, http://www.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_QA.html#howto {Consulté le 5 mai 2009}

Directement concernées et affectées par le renforcement des mesures de sécurité à la frontière, les communautés des affaires américaines et canadiennes ont développé une coordination transfrontalière poussée et une réflexion intense destinées à influencer les gouvernements, en particulier l'État fédéral américain, en faveur d'une approche plus « intelligente » de la frontière. L'augmentation des coûts de passage de la frontière et les temps d'attente pour ce passage sont les deux phénomènes qui retiennent le plus l'attention de ces communautés. Les principaux éléments qu'elles avancent pour expliquer ces phénomènes peuvent être résumés ainsi :

Facteurs d'augmentation des coûts de franchissement de la frontière :

- L'accroissement du temps d'attente aux postes frontaliers, notamment pour les contrôles.
- La multiplication de la documentation à remplir.
- Les coûts des programmes de certification des voyageurs et des transporteurs.

Facteurs explicatifs des temps d'attente à la frontière :

- L'inadéquation des infrastructures par rapport au volume de circulation.
- L'insuffisance de personnels des douanes, tant du côté canadien qu'américain.
- Les problèmes provoqués par l'introduction de nouveaux outils technologiques qui ne fonctionnent pas correctement ou pour lesquels les douaniers ne sont pas suffisamment formés.
- Le temps d'inspection accru pour les véhicules particuliers créant des congestions aux postes frontaliers.
- La multiplication des inspections et l'augmentation de leur durée pour des passages (tant de particuliers que de marchandises) qui ne présente *a priori* pas de risque élevé.
- L'appréciation du dollar canadien qui augmente l'achalandage aux postes frontaliers car un plus grand nombre de personnes vont faire leurs achats aux États-Unis.

Les mesures prises par les gouvernements pour équilibrer les exigences de sécurité avec la fluidité des échanges ne convainquent pas les communautés des affaires. La Chambre de commerce du Canada et son homologue américaine soulignent ainsi : « a sense of frustration

exists within the Canadian and U.S. business communities that many practical measures that could reduce border-related costs have yet to be taken »¹²¹. Il apparaît par exemple que les programmes de certification des transporteurs et des voyageurs (FAST, NEXUS, C-TPAT...) mis en œuvre pour concilier sécurité et fluidité des échanges ne répondent pas aux attentes. Les communautés des affaires les considèrent en effet comme trop coûteux et complexes. Surtout, elles soulignent que ces programmes ne garantissent pas une réduction du temps de passage à la frontière.

Coûts et bénéfices du *Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT)*, d'après le U.S. Customs and Border Protection

- L'intérêt pour les entreprises de participer à un tel programme réside dans la réduction du temps et des coûts d'inspection de leurs marchandises par le *CBP*.
- Les principaux coûts pour intégrer et se maintenir dans ce programme incluent l'amélioration de la sécurité physique des locaux ; l'emploi de personnels de sécurité ; et la formation des employés. Ces coûts sont respectivement évalués à 38 471, 40 441, et 28 454 dollars américains en moyenne.
- 32,6 % des entreprises considèrent que les avantages de ce programme sont supérieurs aux coûts. 24,2 % les considèrent équivalents.

Source : Abdoulaye Diop, David Hartman, et Deborah Rexrode. *Customs-Trade Partnership Against Terrorism. Cost/Benefit Survey. Report of Results 2007*, Prepared for U.S. Customs and Border Protection, Août 2007.

Pour faire face à ces problèmes et lutter contre la perte d'attractivité du territoire nord-américain, les communautés des affaires préconisent donc de nombreuses actions, allant des plus concrètes et immédiates, aux plus ambitieuses et lointaines. Nous résumons ici les plus significatives :

Le *Canadian American Business Council* propose trois types d'actions¹²² :

- Repousser le processus douanier en amont des postes frontaliers.
- Harmoniser les normes, la documentation et créer un système douanier commun entre les États-Unis et le Canada, soit une forme d'Union douanière.

¹²¹ Canadian Chamber of Commerce et U.S. Chamber of Commerce, *Finding the Balance: Reducing Border Costs While Strengthening Security*, février 2008.

¹²² Voir Matthew Nolan, « At the Border, Fees Are Hurting Trade », *LegalTimes*, 23 février 2009. Disponible en ligne : [http://s247391332.onlinehome.us/resources/MattNolan\\$27sLegalTimesArticle.2.23.09.pdf](http://s247391332.onlinehome.us/resources/MattNolan$27sLegalTimesArticle.2.23.09.pdf)

- Créer une Commission conjointe sur la frontière qui développerait une vision globale et qui regrouperait l'ensemble des acteurs concernés sur le modèle de la Commission des eaux frontalières.

Sarah Hubbard, vice-présidente de la Chambre de commerce de Détroit, a préconisé lors de la réunion du *Council of States Governments* tenue à Détroit les 29 février et 1^{er} mars 2008¹²³, de :

- Favoriser l'implication de la communauté d'affaires, des paliers de gouvernement, des individus auprès des instances fédérales afin de faire pression en faveur d'une « frontière intelligente » qui combine sécurité et facilité des échanges tant commerciaux qu'humains.
- Veiller à un soutien bi-partisan au Congrès pour une approche de la frontière reposant sur un équilibre entre sécurité nationale et dynamisme économique.

Dans leur rapport commun *Finding the Balance : Reducing Border Costs While Strengthening Security* publié en février 2008¹²⁴, la Chambre de commerce du Canada et celle des États-Unis préconisent chacune une série de mesures qui devraient être appliquées dans les 18 mois :

- Définir des objectifs communs évalués avec les mêmes mesures afin de cerner les succès des programmes de certification et d'encourager le cas échéant à leur adhésion.
- Veiller à ce que tous les ministères et agences gouvernementales concernés par la frontière appliquent la Single Window Initiative ou utilisent l'International Trade Data System.
- Instaurer une reconnaissance mutuelle entre le programme américain C-TPAT et son équivalent canadien le Partners in Protection, PIP.
- Lutter contre la duplication des frais et des documents requis.
- Mettre sur pied un programme-pilote pour les envois de produits alimentaires représentant peu de risques.
- Accroître la promotion et la mise en œuvre des programmes pour voyageurs certifiés NEXUS et PASS.
- Assurer une ouverture 24h/24 et 7j/7 des postes frontaliers.

¹²³ Voir Sarah Hubbard, « Closing Roundtable : Major Issues and Next Steps », Conférence prononcée dans le cadre de la réunion du *Council of States Governments*, Détroit, 29 février et 1^{er} mars 2008. Document Powerpoint disponible en ligne : <http://www.csg.org/meetings/documents/Sarah%20Hubbard.pdf>

¹²⁴ U.S. Chamber of Commerce et The Canadian Chamber of Commerce, *Finding the Balance: Reducing Border Costs While Strengthening Security* février 2008. Disponible en ligne : <http://www.chamber.ca/cmslib/general/0802FindingTheBalance20083393251.pdf>

- Poursuivre le développement de la planification transfrontalière.
- Mettre rapidement en place les permis de conduire renforcés.
- Développer l'usage de l'identification par fréquence-radio aux principaux points de passage.

Une population tolérante

Bien que fortement préoccupées par les questions de sécurité comme nous l'avons mentionné précédemment, les opinions publiques américaine et canadienne manifestent une compréhension plutôt élaborée de ces enjeux et de leurs conséquences. Ainsi, même si elles sont favorables à ce que leurs gouvernements respectifs prennent des mesures pour assurer la sécurité, elles privilégient des actions équilibrées, prudentes et dont les coûts par rapport aux résultats ne sont pas exorbitants¹²⁵.

Les contraintes imposées par la *WHTI*

La circulation transfrontalière des particuliers est affectée par les mesures introduites par la *WHTI*. Malgré les contraintes présentées plus haut, ce plan présente un aspect positif. La *WHTI* simplifie et clarifie les documents requis pour traverser la frontière. Traditionnellement, les Canadiens et les Américains pouvaient en effet franchir la frontière avec une multitude de documents, plus ou moins facilement falsifiables et identifiables par les douaniers. Outre les permis de conduire, il était ainsi possible d'utiliser des permis de pêche ou de chasse, des certificats de naissance. La *WHTI* limite à deux le nombre de documents valides : le passeport, ou tout autre document d'identification et de citoyenneté.

L'obligation de présenter un passeport ou tout autre document permettant d'attester de l'identité et de la citoyenneté n'est cependant pas sans poser quelques problèmes. Dans le cas du passeport, les difficultés apparaissent relativement mineures et facilement surmontables. Il existe en effet des normes internationales claires et reconnues encadrant la fabrication des passeports. L'autorité habilitée à délivrer ce document est clairement identifiée : ce sont les États. Les seules difficultés significatives concernent le coût du passeport (relativement élevé), le délai de fabrication, et l'augmentation des capacités de production afin de répondre à la hausse prévisible de la demande.

¹²⁵ Karlyn Bowman et Frank Graves, *op. cit.*, p. 11.

Ces difficultés ne nous apparaissent pas insurmontables moyennant quelques investissements ciblés. Elles ne devraient être par ailleurs que ponctuelles. Par exemple, les États-Unis semblent investir les moyens nécessaires pour répondre à l'accroissement de la demande. Il y a ainsi 9300 lieux de délivrance qui permettent de livrer depuis 2008 pas moins de 24 millions de passeports.

Vers une augmentation considérable des demandes de passeport au Canada	
Période	Nombre de passeports délivrés
2003 - 2004	2 620 000
2004 - 2005	2 760 000
2005 -2006	3 180 000
2006 - 2007	3 660 000
2007 - 2008	4 830 000

Source : Passeport Canada, *Rapport annuel 2007 – 2008 : Une année mémorable*, p. 6. Disponible en ligne : http://www.ppt.gc.ca/publications/pdfs/ar_07_fra.pdf

Les difficultés apparaissent beaucoup plus importantes concernant le second type de document envisagé et qui pourrait être utilisé à la place du passeport. Un tel document présente deux avantages : il est d'une part moins coûteux que le passeport ; et, d'autre part, il est plus « pratique » dans la mesure où il aurait le format d'une carte de crédit que les citoyens peuvent alors facilement avoir sur eux en tout temps. En revanche, les problèmes sont nombreux. Les points suivants demandent en effet des évaluations et des discussions précises. Ils ralentissent donc considérablement la mise en place et l'utilisation de ce document alternatif au passeport :

- Détermination du document valide ;
- Détermination de l'autorité émettrice qui engage une négociation étroite entre les différents paliers de gouvernements ;
- Coûts et moyen technologiques mis en œuvre ;
- Reconnaissance du document par l'ensemble des autorités concernées ;
- Information des citoyens sur la disponibilité de ce document et sur la procédure d'obtention ;
- Formation des personnels habilités à la production de ce document.

Aussi importantes soient-elles, ces difficultés peuvent cependant être surmontées. Le cas de la région Pacifique apparaît comme l'exemple d'une démarche à suivre. En effet, l'État de

Washington et le gouvernement fédéral américain ont étroitement coopéré à partir de mars 2007 pour la mise en place d'un document d'identification renforcé (en l'occurrence un permis de conduire). Dans la mesure où ce nouveau permis fera office de preuve de citoyenneté américaine, l'État de Washington s'est engagé à apporter un soin accru à la sécurisation du processus de délivrance de ce document. Trois mesures ont à cet égard été mise en place :

- a. Un contrôle approfondi des documents requis pour obtenir ce permis ;**
- b. Des garanties de sécurité concernant les employés et la méthode de production et de délivrance du document ;**
- c. Vérification et audit réguliers du processus.**

Ce projet de permis renforcé a suscité l'adhésion de la population (au point même de dépasser les capacités de l'État à produire et délivrer un tel document) et a été largement appuyé par l'ensemble des acteurs socio-économiques de la région, tant aux États-Unis qu'au Canada. Il est également intéressant de noter que le permis renforcé et la carte d'identité renforcée ont en général le même format, réduisant ainsi les coûts de production et dotant les non-conducteurs d'un document autre que le passeport.

Une population tolérante, mais peu informée

La *WHTI* impose sans contredit des contraintes importantes et nouvelles pour les citoyens canadiens désireux de se rendre aux États-Unis par voie terrestre (les Mexicains y étaient déjà habitués). Cette situation ne doit pas être négligée, mais elle ne saurait être dramatisée. En 2006, Zogby International a réalisé auprès des populations frontalières aux États-Unis et au Canada un sondage visant à connaître leurs perceptions vis-à-vis des nouvelles normes régissant le passage de la frontière terrestre¹²⁶. Les graphiques suivants illustrent les principaux résultats. Nous en retenons les éléments suivants :

- **Peu de personnes franchissent régulièrement la frontière terrestre ;**
- **Les gens d'affaires ne franchissent que très peu la frontière par voie terrestre ;**
- **La grande majorité des personnes n'a jamais subi de problèmes majeurs de contrôle ;**

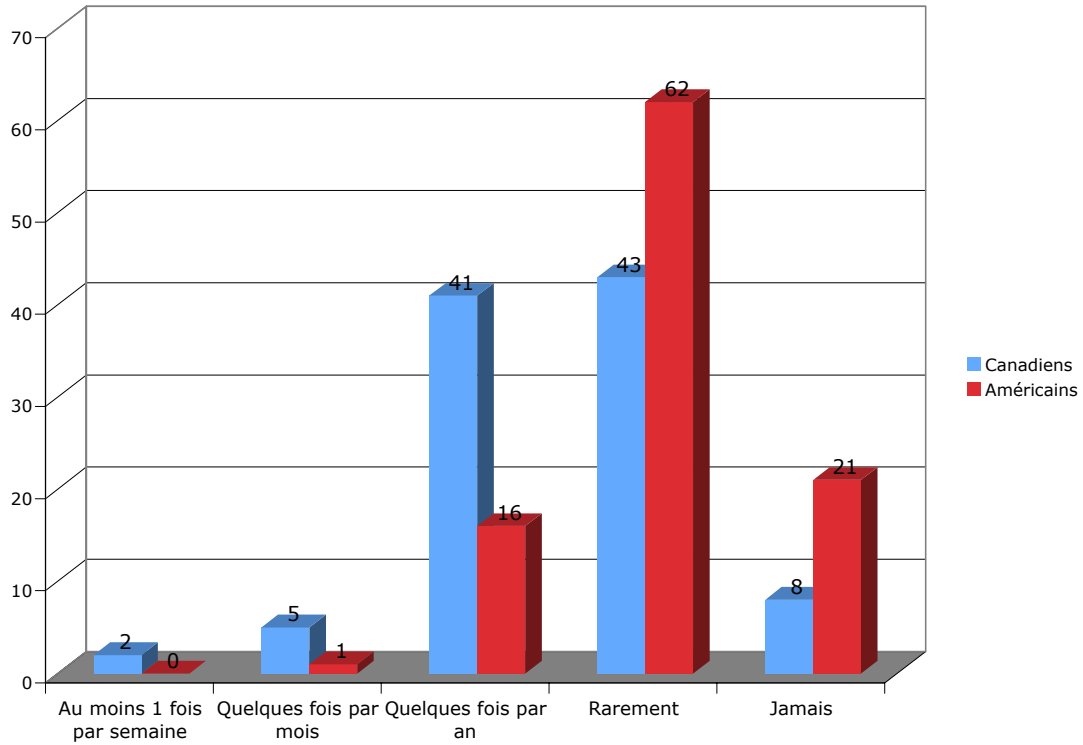
¹²⁶ Zogby International, *Survey of U.S. Border State Voters and Canadians about New Border Regulations*, février 2006. Disponible en ligne : http://www.bestcoalition.com/files/Zogby_Poll_Analysis.pdf

- **Les temps d'attente sont largement tolérés et ne constituent que très rarement une cause d'annulation d'un voyage.**

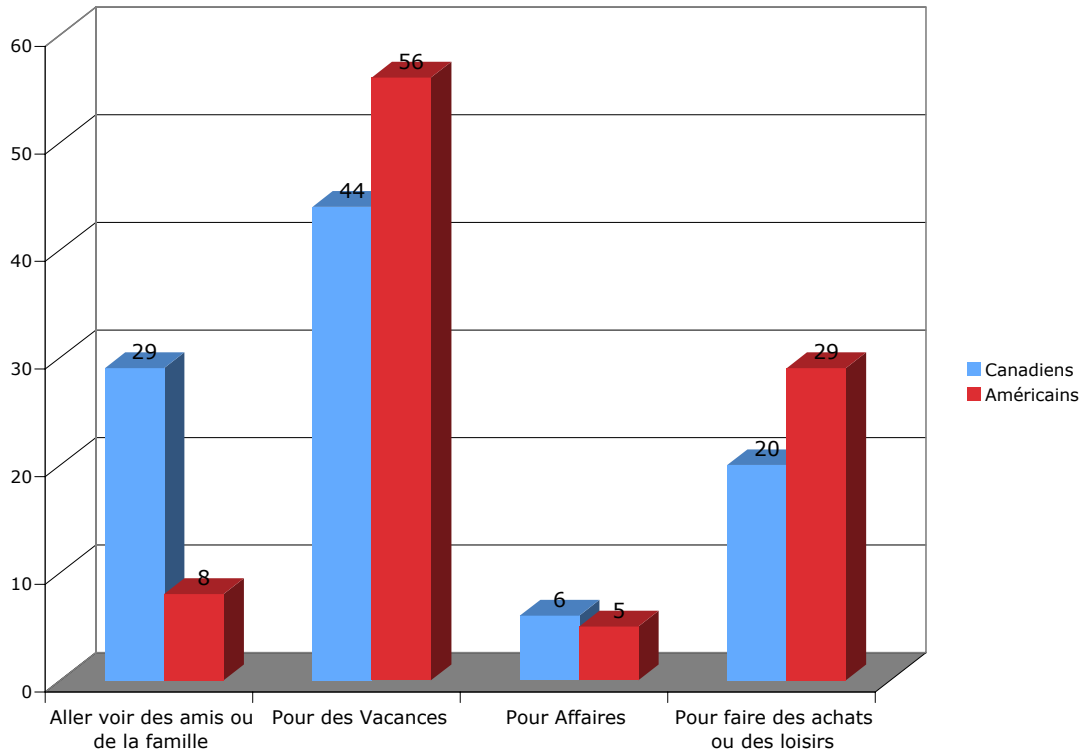
En revanche,

- **La population ne connaît pas bien les mesures impliquées par la *WHTI* ;**
- **Elle refuse de payer cher pour un document permettant de traverser la frontière.**

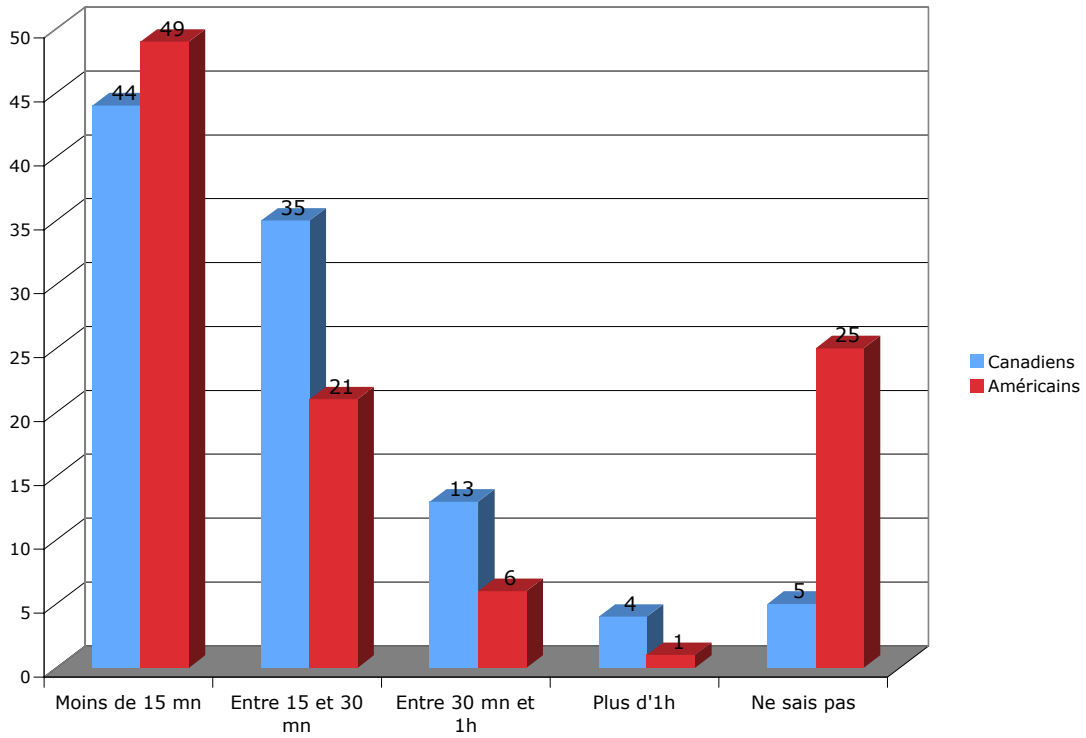
Peu de personnes traversent régulièrement la frontière terrestre



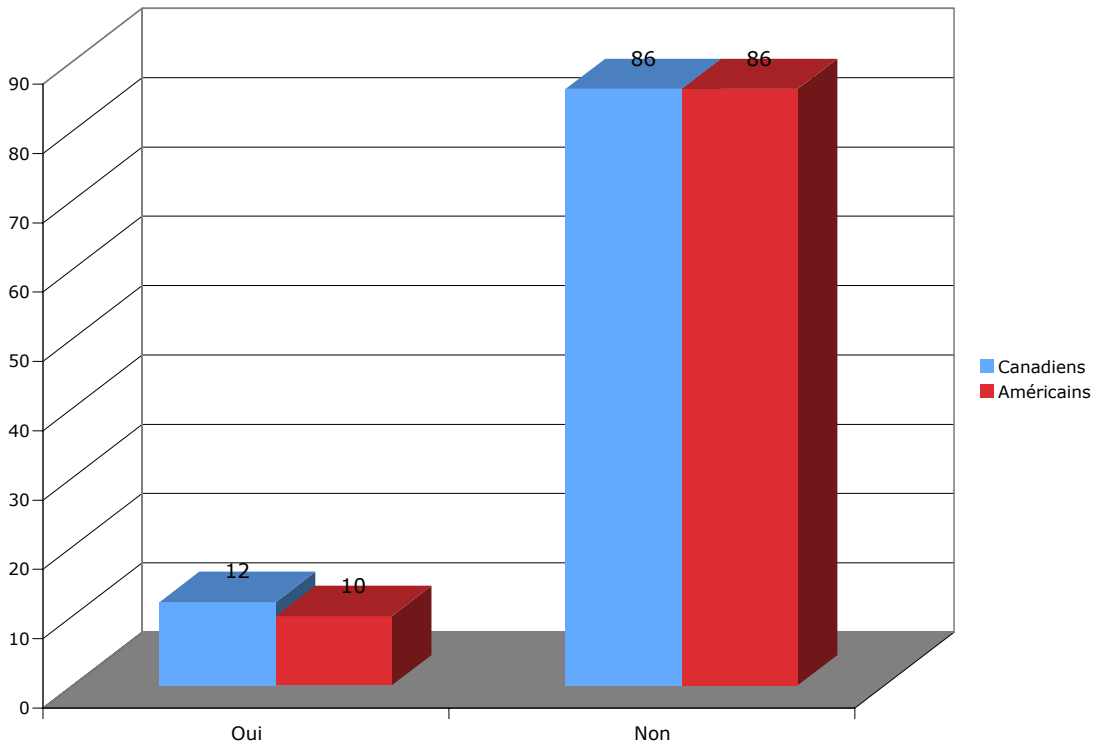
Les loisirs représentent l'essentiel des motifs de passage à la frontière terrestre



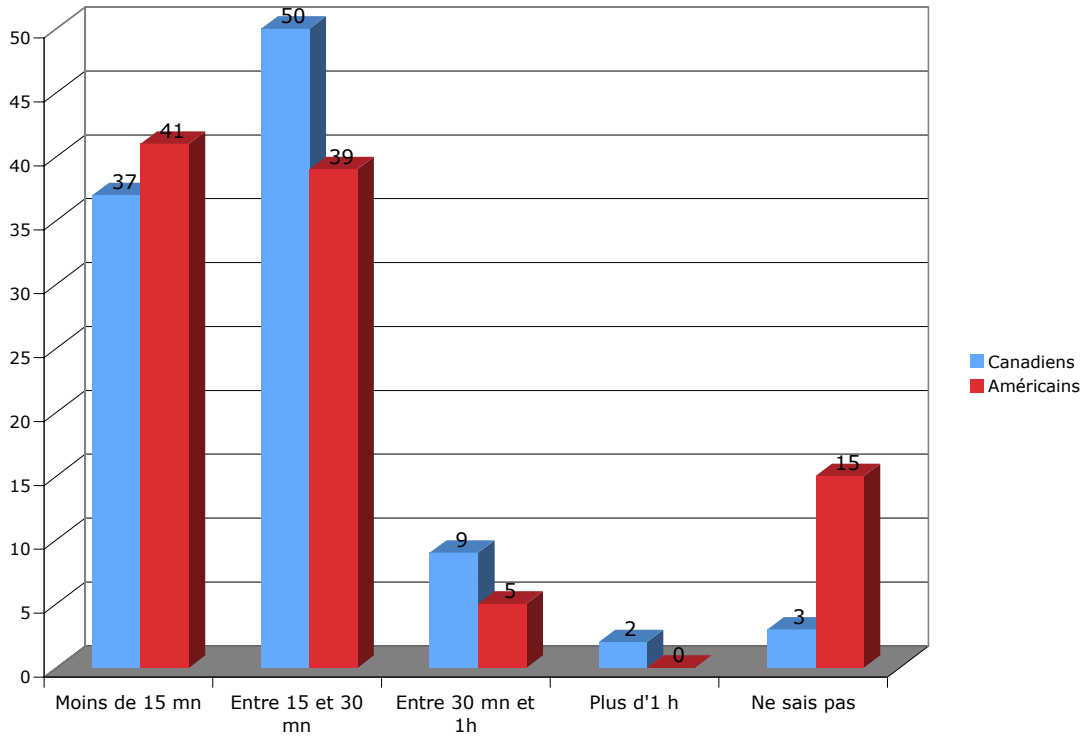
Les temps d'attente vécus à la frontière terrestre sont modérés



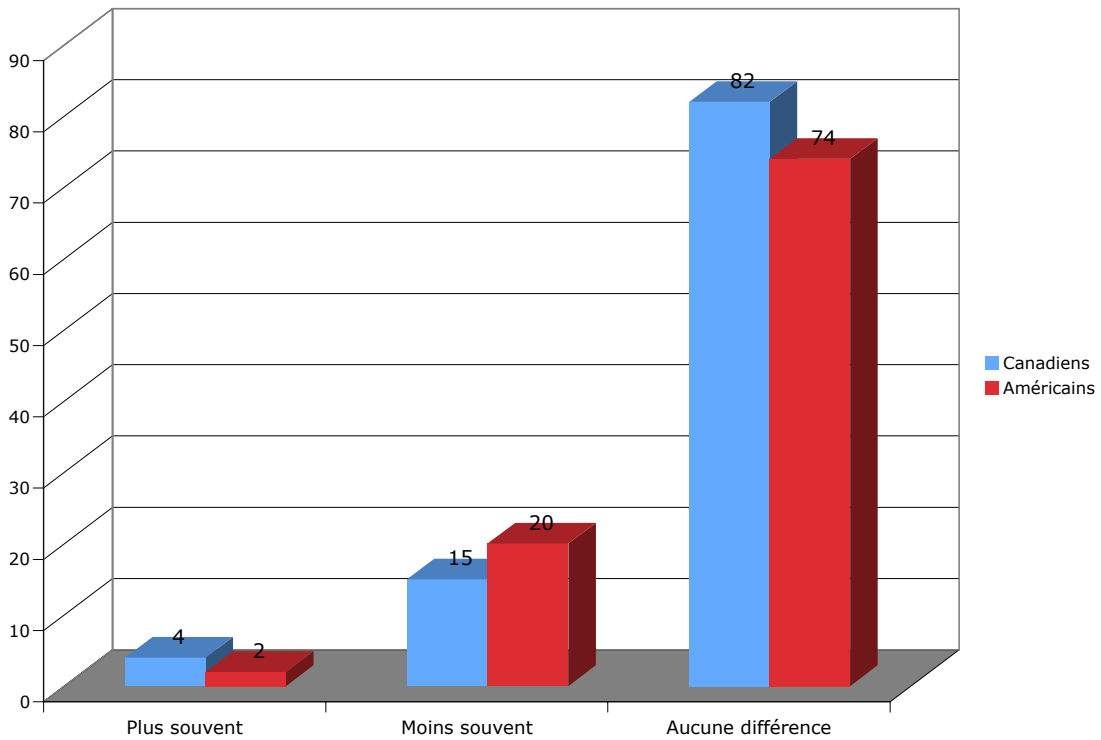
Le temps d'attente n'influence guère la décision de traverser la frontière terrestre



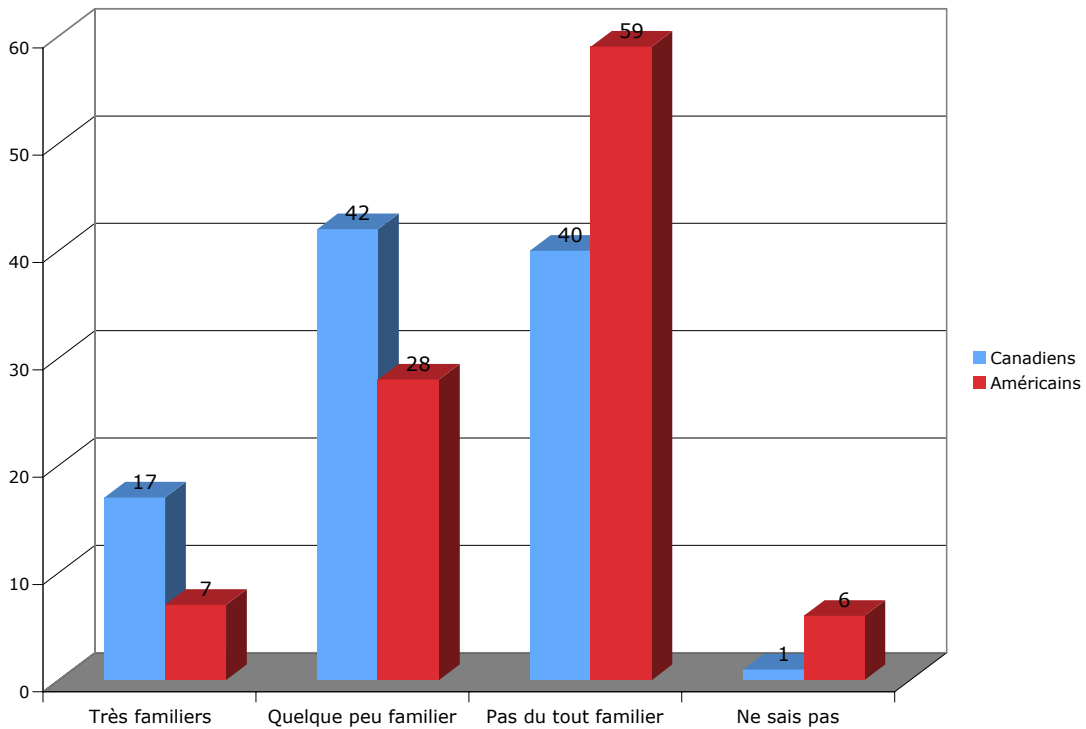
Mais il doit rester raisonnable



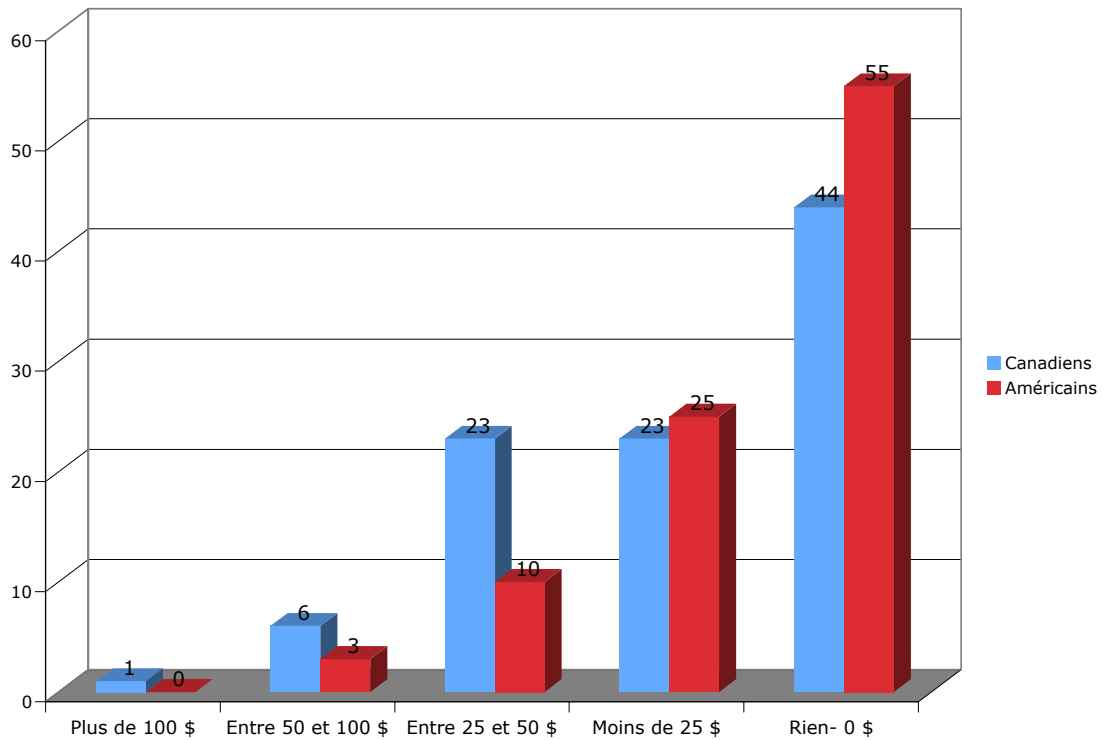
Les normes introduites par la *WHTI* ne semblent pas avoir d'effet sur la décision de traverser la frontière terrestre



La population ne connaît pas vraiment les normes introduites par la WHTI



La population refuse que les nouveaux documents requis pour traverser la frontière terrestre soient trop coûteux



Source des graphiques : Zogby International, *Survey of U.S. Border State Voters and Canadians about New Border Regulations*, février 2006. Disponible en ligne : http://www.bestcoalition.com/files/Zogby_Poll_Analysis.pdf. Les données sont en pourcentage.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. La priorité accordée par les États-Unis aux questions de sécurité est une **réalité irréversible qu'il ne faut pas négliger et avec laquelle il faut composer**. L'époque de la relation « spéciale » entre le Canada et les États-Unis où la frontière faisait office de lien d'échanges est révolue. Dès lors, l'importance de la sécurité mise en avant par le gouvernement du Québec, par exemple les résultats de la coopération dans la lutte contre le crime organisé et le terrorisme sont extrêmement pertinents. Ceci doit être largement diffusé auprès des décideurs américains.
2. Le contexte actuel aux États-Unis n'est pas le plus serein et facile qui soit pour mener à bien les discussions concernant une nécessaire approche intelligente de la frontière. Deux éléments empoisonnent particulièrement le climat :
 - Depuis le 11 septembre 2001, **la frontière est moins perçue comme une opportunité que comme une menace**. L'importance acquise par le *DHS* sur les questions frontalières, au détriment du Département d'État, est donc problématique.
 - **La période d'incertitude économique dans laquelle semblent devoir s'inscrire les États-Unis suscite un regain de protectionnisme et de défiance vis-à-vis du libre-échange**. En 2008, seuls 53 % des Américains se disaient en effet favorables au commerce international¹²⁷. Face aux délocalisations industrielles, la population américaine, du moins une partie, est de plus en plus sensible aux thèses protectionnistes et perçoit l'ouverture des frontières comme une menace directe à ses emplois.
3. Le renforcement des mesures de sécurité à la frontière n'est qu'un facteur explicatif de la diminution des échanges économiques et commerciaux transfrontaliers. La situation économique aux États-Unis ; la diversification des partenaires commerciaux du Canada et du Québec ; les fluctuations des taux de change sont également des facteurs fondamentaux. Il convient cependant de **demeurer proactif sur le dossier de la frontière** car :

¹²⁷ *The Pew Global Attitudes Project*, « Some Positive Signs for U.S. Image. Global Economic Gloom – China and India Notable Exceptions. 24-Nation Pew Global Attitudes Survey », 12 juin 2008, pp. 15 et 17.

- Les États-Unis demeurent un partenaire essentiel.
 - C'est le seul facteur sur lequel il est possible d'engager des actions tangibles.
4. **Les programmes destinés à instaurer un équilibre entre sécurité et fluidité des échanges sont inévitables et représentent un pas dans la bonne direction.** Pour autant, une initiative comme le *Partenariat pour la Sécurité et la Prospérité* présente des inconvénients. Son approche trilatérale présente en effet le risque d'entretenir la perception chez les décideurs américains que les frontières États-Unis – Mexique et États-Unis – Canada sont également problématiques et dangereuses. Par ailleurs, les tentatives de rééquilibrage entre sécurité et fluidité demeurent fragiles et réversibles. La détermination à maintenir la frontière ouverte doit donc être constante et générale.
5. Dans la poursuite de cet effort, **le Québec dispose d'alliés importants aux États-Unis** qui partagent ses préoccupations et ses intérêts. Ces alliés potentiels sont :
- **Le Département d'État** : il essaie pour l'essentiel de faire valoir une position plus équilibrée entre sécurité et fluidité des échanges que celle strictement sécuritaire avancée par le *DHS*.
 - **Les décideurs politiques des États frontaliers** : ce sont des gouverneurs mais aussi, dans certains cas, des représentants de ces États au Congrès de Washington.
 - **Les acteurs économiques et sociaux** tels les présidents des Chambres de commerce ou d'associations professionnelles : la *Travel Business Roundtable* ; la *Travel Industry Association of America* ; l'*U.S. Chamber of Commerce* ; *Americans for Better Borders* ; le *Canadian-American Business Council* ; la *Border Trade Alliance* ; ou encore *Business for Economic Security, Trade and Tourism*.
6. Il convient donc pour le Québec de **veiller à entretenir les relations les plus étroites possibles avec ces acteurs.** Pour ce qui est des décideurs à Washington, autant dans la bureaucratie fédérale que les membres du Congrès, **il est utile de les inviter à « vivre » concrètement la frontière États-Unis – Canada** afin de lutter efficacement contre le syndrome de la « mexicanisation ».

7. Les acteurs économiques et sociaux des autres provinces canadiennes, notamment de l'Ontario, sont des joueurs actifs dans la réflexion sur la frontière et la proposition de recommandations. **Le gouvernement du Québec devrait encourager des actions semblables** (production d'études et de rapports, visibilité, campagnes de promotion et d'information, conférences) de la part de la communauté des affaires québécoise.
8. Les particuliers et les populations des localités limitrophes sont affectés par les dispositions de la *WHTI*. Il convient cependant à notre avis de **ne pas surestimer et dramatiser ces problèmes, mais plutôt de se concentrer sur la fluidité des échanges économiques à la frontière avec les États-Unis**. Il en va de l'attractivité du territoire nord-américain dans son ensemble et québécois en particulier.
9. La frontière entre les États-Unis et le Mexique n'est pas comparable à celle entre les États-Unis et le Canada. **La situation du Québec est également différente de celle du reste du Canada**. Le Québec dispose en effet d'atouts majeurs qu'il doit exploiter et mettre de l'avant, en particulier une configuration géographique qui ne soulève pas de problèmes d'infrastructures (contrairement à l'Ontario).
10. Le climat qui prévaut aux États-Unis interdit d'annoncer des mesures trop spectaculaires dans la perspective d'une intégration nord-américaine. Dans le contexte actuel, de telles annonces ne feraient que braquer la population et amener les décideurs politiques à la surenchère protectionniste. Pour autant, le décalage entre intégration économique et coopération politique nous apparaît tellement béant qu'il n'est pas viable à long terme sans risque de nuire à la compétitivité et à l'attractivité du territoire nord-américain. Il nous semble donc **essentiel de mener une réflexion sans *a priori* sur des mesures plus ambitieuses en matière d'harmonisation des politiques de sécurité et de réglementation des échanges commerciaux**. La coordination (sur l'échange d'informations, l'harmonisation des normes et de divers processus, la construction d'infrastructures) doit donc être comprise comme une première étape sur la voie d'une intégration plus poussée. À cet effet, l'expérience européenne enseigne que l'intégration économique n'est pas une porte ouverte à la disparition des souverainetés nationales.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

AGUILAR, Barajas, « From a Borderless World to a Fortified World: The Economic Validity of Political Boundaries. Lessons from the Canadian-US Border », *Foro Internacional*, Vol. 46, N° 4, octobre-décembre 2006, p. 663-692.

ANDERSON, Greg, « The End of Renaissance? U.S. Trade Policy and the Second Term of George W. Bush », In *Canada and the United States: A Relationship at a Crossroads?*, ed. George MacLean, 7^e édition, p. 79-94.

ANDREAS, Peter, « The Mexicanization of the US-Canada Border: Asymmetric Interdependence in a Changing Security Context », *International Journal*, Vol. 60, N° 2, printemps 2005, p. 449-462.

ANDREAS, Peter et Thomas J. Biersteker, *The Rebordering of North America: Intergration and Exclusion in a New Security Context*, New York: Routledge, 2003.

BAUDER, Harald, « Equality, Justice and the Problem of International Borders: The Case of the Canadian Immigration Regulation », *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, Vol. 2, N° 2, p. 167-182.

BENITEZ MANAUT, Raul et Carlos RODRIGUEZ ULLOA, « Security and Borders in North America: From NAFTA to SSP », *Columbia Internacional*, Vol. 61, janvier-juin 2005, p. 78-96.

BIERSTEKER, Thomas J., « The Rebordering of North America: Intergration and Exclusion in a New Security Context », *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, N° 2, juillet 2004, 398-400.

BROWNE, Simone, « Getting Carded: Border Control and the Politics of Canada's Permanent Resident Card », *Citizenship Studies*, Vol. 9, N° 4, septembre 2005, 423-438.

BRUNET-JAILLY, Emmanuel, « Security and Border Security Policies: Perimeter or Smart Border? A Comparison of the European Union and Canadian-American Border Security Regimes », *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 21, N° 1, 2005, p. 3-22.

BRUNET-JAILLY, Emmanuel, « Understanding the Canadian American Border », In *Canada and the United States: A relationship at a Crossroads?*, ed. George MacLean, 7^e édition, 2005, p. 117-128.

BRUNET-JAILLY, Emmanuel, « NAFTA, Economic Intergration, and the Canadian-American Security Regime in the Post-September 11, 2001 Era: Multi Level Governance and Transparent Border? », *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 19, N° 1, 2004, p. 1-12.

BRUNET-JAILLY, Emmanuel, « Toward a Model of Border Studies: What do we Learn from the Study of the Canadian-American Border? », *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 19, N° 1, p. 1-12.

CAMPBELL, Bruce, « Deep Intergration, Policy Space and the Incremental Lightness of Being Canadian », In *Canada and the United States: A Relationship at a Crossroads?*, ed. George MacLean, 7^e édition, 2005, p. 21-34.

CFR News Release, « Le groupe de travail réclame des mesures pour renforcer la compétitivité nord-américaine, l'expansion du commerce et la sécurité des frontières », *CFR*, 27 mai 2005, <http://www.cfr.org/publication/8105/>.

CHAVEZ, Manuel, « The North American Border Cooperation Model: Local Challenges for a Security Agenda », *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 19, N° 1, p. 143-162.

CLARKSON, Stephen, « Smart Borders and the Rise of Bilateralism: The Constrained Hegemonification of North America After September 11 », *International Journal*, Vol. 61, N° 3, été 2006, p. 588-609.

CÔTÉ-BOUCHER, Karine, « The Diffuse Border: Intelligence-Sharing, Control and Confinement along Canada's Smart Border », *Surveillance & Society*, Vol. 5, N° 4, 2008, p. 142-165.

DAVID, Charles-Philippe, *La Guerre et la paix*, 2^e édition revue et augmentée, Paris : Les presses de Sciences Po, 2006.

Department of State and U.S. Agency for International Development, « Strategic Goal 3: Homeland Security », *FY 2007 Joint Performance Summary*, <http://www.state.gov/documents/organization/59173.pdf>.

HAGLUND, David G., « North American Cooperation in an Era of Homeland Security », *Orbis: A Journal of World Affairs*, Vol. 47, N° 4, automne 2003, p. 675-691.

HANDELMAN, Stephen, « Whose Border Is It, Anyway? Rethinking North America's Defences, From Smart Borders to Smart Missiles », *International Journal*, Vol. 58, N° 3, été 2003, p. 455-464.

HATALEY, T.S., « The Canadian-United States Border: Security vs. Economics », In *Canada and the United States: A Relationship at a Crossroads?*, (dir.), George MacLean, 7^e édition, p. 63-78.

HATALEY, T.S., « Constructing Border Security: An Institutional Analysis of the Canada-United States Border », *Information and Learning*, 2007.

KONRAD, Victor et Heather NICOL, *Beyond Walls: Re-inventing the Canada-United States Borderlands*, Aldershot: Ashgate, 2008.

MCLEAN, George, (dir.), *Canada and the United States: A Relationship at a Crossroads?*, 7^e édition, 2005.

MARTINEZ-ZALCE, Gracieal, « Borders North of the Americas: Transcultural Spaces of Changing Identities », *International Journal of Canadian Studies/Revue Internationale d'Études Canadiennes*, Vol. 27, printemps 2003, p. 229-253.

MOLOT, Maureen Appel, « The Trade-Security Nexus: The New Reality in Canada-U.S. Economic Intergration », *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 33, N° 1, printemps 2003, p. 27-62.

NICOL, Heather, « The Canada-U.S. Border After September 11th: The Politics of Risk Constructed », *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 21, N° 1, 2006, p. 47-68.

NICOL, Heather, « Resiliency or Change? The Contemporary Canada-US Border », *Geopolitics*, Vol. 10, N° 4, 2005, p. 767-790.

NOBLE, John J., « Fortress America or Fortress North America ? », *IRPP*, document présenté lors de la conférence « North American Intergration: Migration, Trade and Security », Ottawa, avril 2004.

OLMEDO, Carlos et Dennis L. SODEN, « Terrorism's Role in Re-Shaping Border Crossings: 11 September and the US Borders », *Geopolitics*, Vol. 10, N° 4, novembre 2005, p. 741-766.

OLNEY, Patricia, « The Rebordering of North America: Intergration and Exclusion in a New Security Context », *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, N° 2, été 2004, p. 167-172.

ROUSSEL, Stephane, « An Institutional Landscape Under Stress: Evolving Canadian-American Defence Relations in the Era of Homeland Security », In *Canada and the United States: A Relationship at a Crossroads?*, (dir.), George MacLean, 7^e édition, 35-46.

PASTOR, Robert, *Toward a North American Community: Lessons from the Old World to the New*, Institute for International Economics, août 2001.

ROUSSEL, Stéphane, « Le périmètre de sécurité nord-américain », *Point de mire*, CEPES, Vol. 2, N° 14 décembre 2001, <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes>.

SMITH, Patrick J., « Anti-Terrorism in North America: Is There Convergence or Divergence in Canadian and US Legislative Responses to 9/11 and the US-Canada Border? », In *Borderlands*, (dir.), Emmanuel Brunet-Jailly, 1^{ère} édition, Ottawa : University of Ottawa Press, p. 277-310, 2007.

United States Government Accountability Office, « Border Security. Security Vulnerabilities at Unmanned and Unmonitored U.S. Border Locations », témoignages de Gregory D. Kutz et John W. Cooney, *GAO*, 27 septembre 2007.

