

Sécurité à la frontière, commerce et facilitation des déplacements

Border Security, Trade and Travel Facilitation

Geoffrey Hale et Christina Marcotte

Volume 7, numéro 1, automne 2010

Politiques publiques canadiennes dans le contexte le nord-américain
Canadian Public Policy in North American Context

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1039135ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1039135ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Hale, G. & Marcotte, C. (2010). Sécurité à la frontière, commerce et facilitation des déplacements. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 7(1).
<https://doi.org/10.7202/1039135ar>

Résumé de l'article

Cet article explore les politiques de gestion de la frontière. Depuis septembre 2001 ces politiques visent à mettre en place une sécurité multi-niveaux, afin de protéger les pays contre le terrorisme tout en facilitant le commerce et les déplacements qui présentent un risque faible. Les auteurs étudient les défis que ce contexte pose au gouvernement canadien dans l'atteinte des objectifs (sécurité, économie et autres) de ses politiques et notent que les décideurs ont eu recours à multiples instruments de mise en oeuvre des politiques pour réaliser ces objectifs. Au coeur de leur analyse se trouvent les priorités différentes des États-Unis et du Canada quant à la gestion des frontières, les répercussions des préoccupations relatives à la frontière américano-mexicaine sur les politiques intérieures des États-Unis et sur leurs relations avec le Canada, et les problèmes de coordination et de gestion efficaces des politiques qu'entraîne la fragmentation institutionnelle dans chacun des pays. Hale et Marcotte concluent qu'une collaboration plus étroite en matière de politiques de gestion de la frontière est concevable lorsque les intérêts socioéconomiques des pays coïncident, mais qu'une telle collaboration dépendra beaucoup de la capacité des gouvernements à atteindre une perception commune des risques et des menaces et une communauté d'intérêts transfrontalière qui engage une grande diversité d'intervenants.



Sécurité à la frontière, commerce et facilitation des déplacements

Vol. 7, No. 1, août 2010, Page 7

Geoffrey Hale et Christina Marcotte

Introduction¹

Les politiques de gestion de la frontière tant au Canada qu'aux États-Unis visent à mettre en place un ensemble de mesures de sécurité destinées à réguler les migrations, à améliorer l'efficacité de la gestion du trafic transfrontalier, à assurer la conformité aux accords commerciaux et à la réglementation connexe, et à lutter contre les activités criminelles. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, on observe un changement crucial afin de prioriser les questions de sécurité à plusieurs niveaux pour protéger les deux pays contre le risque d'attentats terroristes tout en facilitant le commerce et les déplacements « présentant un risque faible » à travers les frontières nationales (Macleod, 2007 : p. A3).

Cet article étudie les défis importants auxquels sont confrontées les politiques canadiennes de gestion de la frontière dans le contexte des exigences de sécurité apparues depuis le 11 septembre 2001. Dans quelle mesure les gouvernements canadiens qui se sont succédés ont-ils réussi à atteindre les quatre grands objectifs de leurs politiques : faire en sorte que le Canada ne devienne pas une plateforme ou un canal pour perpétrer des attentats contre les États-Unis; mettre en œuvre une coopération efficace avec les États-Unis pour faciliter le commerce et les déplacements transfrontaliers; mettre en place des mesures de sécurité qui permettent un bon équilibre entre la sécurité, la facilitation de la circulation et la protection des libertés civiles; enfin, maintenir une liberté d'action en matière de politiques dans d'autres domaines qui répondent à des exigences intérieures plus générales et aux attentes de la population?

Ces défis politiques nécessitent une grande diversité de réponses administratives qui exploitent tout l'éventail des modes d'élaboration des politiques exploré dans cette série d'articles : l'indépendance, le parallélisme, la coordination, la collaboration et, dans certains cas, l'harmonisation. Les deux premiers objectifs favorisent la convergence des politiques portant sur la gestion de la frontière et les questions de sécurité connexes. Par contre, les gouvernements canadiens s'efforcent souvent d'atteindre les deux derniers objectifs en adoptant des mesures parallèles adaptées aux considérations politiques, juridiques ou constitutionnelles intérieures - tout en cherchant à obtenir des ententes non officielles avec leurs homologues du côté américain afin de coordonner les activités.

Deux réalités importantes vont accentuer ces réponses : les priorités politiques différentes qui orientent les questions de sécurité et de gestion de la frontière aux États-Unis et au Canada et la « fragmentation » administrative de la gestion de la frontière et des modes de gestion de la sécurité.

La mondialisation et l'intégration du continent nord-américain font en sorte que les politiques de gestion des frontières ne s'appliquent pas uniquement aux frontières nationales et aux points d'entrée dans le pays - mais bien au-delà, exigeant une coopération poussée non seulement avec les autres gouvernements nord-américains, mais aussi avec ceux des autres continents. Ces arrangements peuvent avoir un caractère multilatéral - comme dans le cas des conventions régissant le transport maritime, le dédouanement et le trafic aérien - ou bilatéral, notamment pour les questions de déplacements et d'immigration. Bien que les gouvernements entretiennent de nombreuses relations avec les groupes d'intérêts des milieux d'affaires, économiques et sociaux au sujet des questions de commerce, de déplacements et de migrations, l'importance beaucoup plus grande accordée à la sécurité dans la gestion des frontières depuis 2001 a tendance à rendre ces relations plus hiérarchiques et autoritaires. Aux États-Unis, en particulier, elles sont devenues moins transparentes et tiennent moins compte des groupes d'intérêts particuliers. Ces tendances incitent les deux pays, mais surtout les États-Unis, à privilégier les règles impératives au détriment des directives sans caractère obligatoire, à moins que ces dernières ne puissent être harmonisées des deux côtés de la frontière.

Un ancien haut fonctionnaire à la Sécurité intérieure des États-Unis a déjà décrit la conciliation de la sécurité aux frontières et de la facilitation de la circulation en Amérique du Nord comme « trouver l'aiguille dans la botte de foin tout en facilitant le passage de celle-ci » (traduit de Verdery, 2004). Les aiguilles, les bottes de foin et l'attitude des inspecteurs et des contrôleurs sont, depuis longtemps, très différentes aux frontières canado-américaine et américano-mexicaine - tout comme le sont les relations entre les représentants du gouvernement américain et leurs homologues canadiens par rapport aux mexicains. Ce phénomène de double bilatéralisme constitue une réalité centrale des relations entre États en Amérique du Nord, notamment pour la coopération en matière de sécurité et les questions touchant la gestion des frontières.

Cependant, bien qu'une collaboration *administrative* poussée ait caractérisé les relations transfrontalières, la primauté des impératifs de sécurité intérieure aux États-Unis a limité la collaboration *politique*. Parmi les autres facteurs pertinents, notons les initiatives du pouvoir exécutif ou du Congrès, l'intérêt des gouvernements canadiens à maintenir une certaine liberté d'action sur le plan politique et en matière de politiques publiques face à l'unilatéralisme des Américains, et les pressions politiques concurrentes dans chaque pays.

Dans cet article, nous étudions le contexte politique et institutionnel dans lequel s'inscrivent la gestion des politiques nationales qui régissent la sécurité, le commerce et la facilitation des déplacements transfrontaliers aux États-Unis et au Canada, et la coordination des politiques et des processus bilatéraux liés à la frontière canado-américaine. Nous nous penchons

sur l'élaboration, depuis le 11 septembre 2001, de paradigmes sécuritaires concurrents pour orienter ces processus et la manière dont ces derniers reflètent à la fois la continuité et le changement par rapport aux modèles d'interaction qui existaient depuis longtemps. Nous explorons aussi l'interaction de ces processus avec les forces à l'œuvre dans chaque pays et avec les pratiques en cours au niveau international. Enfin, nous évaluons les possibilités et les perspectives relatives à la gestion des frontières sous l'administration Obama.

Il était une fois, à la frontière

Voici les facteurs qui définissent pour une bonne part la gestion de la frontière entre les États-Unis et le Canada : les questions de proximité et d'asymétrie (institutionnelle, économique, démographique et politique) et les différences marquées quant à la perception de la frontière et de l'importance relative de certaines questions touchant la frontière entre les décideurs en matière de politiques, les organismes publics concernés, les groupes d'intérêts, les acteurs économiques et les citoyens ordinaires des deux pays. La longueur exceptionnelle de la frontière - 6416 kilomètres entre le Canada et les 48 États situés au sud - et les caractéristiques topographiques et démographiques (densité de la population) très diverses d'une région à l'autre créent de multiples défis administratifs et politiques pour les gouvernements des deux pays. L'un de ces défis, et non le moindre, consiste à mettre en œuvre des politiques de dotation en personnel et des innovations technologiques uniformes aux 121 postes de la frontière canado-américaine et, pour les États-Unis, aux 55 points d'entrée de la frontière américano-mexicaine ainsi que dans les aéroports, les autres « ports intérieurs » et les points situés entre les postes-frontières officiels dans ces trois pays (Jones et Davidson, 2008; Benitez Manaut et Rodriguez Ulloa, 2006 : p. 31).

Les questions frontalières revêtent plus d'importance pour les Canadiens, dont les deux tiers vivent à moins de 200 kilomètres de la frontière, que pour la plupart des Américains. En comparaison, environ cinq pour cent seulement des Américains vivent à moins de deux heures de route de la frontière canadienne (Hale, 2009). Des phénomènes semblables caractérisent le commerce et les déplacements transfrontaliers. En 2006, près de 79 pour cent des exportations canadiennes étaient destinées aux États-Unis, bien que ce chiffre ait diminué par la suite, comparativement à environ 22 pour cent des exportations américaines qui avaient le Canada pour destination.

Le trafic transfrontalier entre les deux pays se concentre dans quelques grands corridors commerciaux, en particulier les régions de Windsor - Detroit et de Buffalo - Niagara, celle de la côte du Pacifique et du sud de la Colombie-Britannique et la vallée du Saint-Laurent, bien que des postes-frontières importants pour les régions environnantes existent aussi à d'autres endroits. Nombre de petites collectivités connaissent un grand volume de déplacements transfrontaliers locaux à des fins de tourisme, de magasinage et de sorties familiales (*Ibid.*).

Les États-Unis ont privilégié les politiques axées sur la frontière avec le Mexique, durant la dernière décennie. En effet, plusieurs métropoles importantes, dont Tijuana, Nogales, Ciudad Juarez, Nuevo Laredo et Matamoros, se sont développées le long de la frontière, en général plus grandes que les villes américaines voisines. L'immigration illégale est devenue la question politique la plus délicate - alimentée par la grande disparité des niveaux de vie, la lenteur de la croissance économique mexicaine et l'augmentation rapide (jusqu'en 2008) du nombre d'emplois au nord de la frontière dans l'économie tant officielle que souterraine. Bien que le trafic de la drogue existe le long des frontières nord et sud, le crime organisé est passé d'un problème social majeur à un défi armé pour l'État mexicain, au cours des dernières années (Chabat, 2006; Grayson, 2009).

La gestion de la frontière entre le Canada et les États-Unis avant le 11 septembre 2001

Les Américains et les Canadiens ont toujours bénéficié d'un accès relativement libre au pays voisin. Les États-Unis ont fait peu de tentatives sérieuses en vue de contrôler les migrations avant les années 1920, alors que, depuis la Confédération, les gouvernements canadiens ont généralement encouragé l'établissement d'Américains sous l'autorité de la Couronne (Stuart, 2007 : p. 73-95). Le tourisme transfrontalier a suivi les progrès de l'automobile et de l'asphaltage des routes, et les citoyens de chacun des pays ont, dans une grande mesure, été exemptés des contrôles frontaliers de leur voisin - sauf pour le paiement des droits de douane et, récemment, pour l'application de lois plus strictes, la loi canadienne sur les armes à feu et la loi américaine sur la drogue.

Deux changements clés survenus dans les décennies 1980 et 1990 ont contribué à façonner l'évolution récente des politiques de gestion de la frontière : la déréglementation économique de l'industrie du camionnage, qui s'est étendue des États-Unis vers le Canada dans les années 1980, et la négociation de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis en 1986-1988. Ces changements ont ouvert la voie au commerce transfrontalier par camions. Les réseaux de chemin de fer nationaux sont devenus continentaux grâce à une combinaison d'acquisitions canadiennes de chemins de fer américains et d'alliances stratégiques. L'augmentation rapide de l'utilisation des conteneurs a accéléré l'intégration du transport maritime de marchandises dans les réseaux de camionnage et de chemin de fer.

Ces tendances ont suscité des défis de plus en plus importants pour l'infrastructure frontalière, les systèmes de gestion de l'information des agences de douanes et d'application des lois, et un grand nombre de fonctions liées à la réglementation. En signant l'Accord du Canada et des États-Unis sur leur frontière commune, en février 1995, les deux gouvernements se sont engagés à collaborer à un grand nombre de projets frontaliers, dans le but de « promouvoir les échanges internationaux, faciliter la circulation des personnes, fournir une meilleure protection contre la drogue, la contrebande et la circulation irrégulière des personnes, et réduire les coûts pour les deux gouvernements et le public » (Canada, 2000 : p. 3). Mentionnons également d'autres initiatives, dont le Forum sur la criminalité transfrontalière Canada - États-Unis, qui a mené à la création de la première équipe intégrée de la police des frontières (EIPF) en 1999, et la collaboration des agents d'immigration des deux pays en vue de gérer les questions de migration - y compris les revendications du statut de réfugié et le « magasinage » des demandeurs d'asile. Ces discussions ont débouché sur un bon nombre de propositions de politiques et de développements technologiques qui ont favorisé la coopération transfrontalière entre les responsables de l'application de la loi et les agents des services frontaliers et de la protection de la frontière, après les attentats de septembre 2001.

La gestion de la frontière entre les États-Unis et le Mexique avant le 11 septembre 2001

La frontière américano-mexicaine a été gérée dans un contexte très différent depuis le 19^e siècle. De 1942 à 1964, les États-Unis ont négocié plusieurs ententes sur les travailleurs invités avec le Mexique pour réguler le recours aux travailleurs agricoles saisonniers - les programmes relatifs aux *braceros* qui ont inspiré les discussions récentes sur les « programmes pour travailleurs invités » comme moyen de traiter les questions de migration actuelles. Les migrations mexicaines ont commencé à augmenter dans les années 1980 et se sont encore accrues au milieu des années 1990, en raison des problèmes économiques du Mexique et de la croissance économique rapide aux États-Unis. Malgré les restrictions de la loi américaine sur l'immigration adoptée en 1986, la part des Hispaniques - nés aux États-Unis, naturalisés et immigrants récents, surtout en provenance du Mexique - a augmenté de 44 pour cent entre 1994 et 2004 (Martin, 2005). Bien qu'un grand nombre de ces travailleurs aient été des immigrants légaux, la croissance rapide de l'immigration illégale - de douze à quatorze millions au milieu de la décennie, selon les estimations - est devenue un problème politique sérieux.

Avant le 11 septembre 2001, le gouvernement américain consacrait déjà des ressources beaucoup plus importantes à la surveillance de sa frontière méridionale qu'à celle de sa frontière septentrionale, en réaction à l'immigration illégale et à la contrebande de drogue, très répandue. Des facteurs politiques compliquaient la coopération transfrontalière, en plus de la concurrence interagences dans les deux pays et de la corruption courante des fonctionnaires et de la police au Mexique - favorisée notamment par le commerce de la drogue - qui accentuait les faiblesses historiques du système judiciaire mexicain. L'application extraterritoriale des lois américaines a cherché à combattre le crime organisé tout en répondant à ces réalités, ce qui a renforcé les tensions existantes (Davidow, 2005 : p. 19-29 et p. 45-66).

Les efforts en vue de contrôler l'immigration illégale ont conduit, en 1996, à l'adoption par le Congrès d'une loi visant à imposer un système de contrôle obligatoire des entrées et des sorties aux frontières *nord* et *sud*. Ces mesures ont suscité une réaction énergique de la part des autorités canadiennes et la colère des gens d'affaires des collectivités frontalières, au nord et au sud, qui ont immédiatement perçu le risque d'énormes embouteillages aux frontières et, en conséquence, d'une diminution des affaires. Des pressions intenses ont mené à l'atténuation de ces mesures, puis à leur retrait. Toutefois, ces propositions ont refait surface dans le contexte politique très différent qui a suivi les attentats de septembre 2001 (Sands, 2007).

À pays différents, priorités différentes - La gestion de la frontière depuis le 11 septembre 2001

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont transformé la politique et la gestion des frontières en Amérique du Nord, et ailleurs dans le monde. La fermeture presque immédiate des frontières a entraîné des files de camions de plusieurs kilomètres sur les principales routes avoisinant les frontières nord et sud des États-Unis et la fermeture des usines approvisionnées par camions dans les trois pays. Par voie de conséquence, au Canada, la politique de la gestion de la frontière a été confrontée à des impératifs politiques concurrents. Comment le gouvernement pouvait-il maintenir l'accès des entreprises et des voyageurs canadiens aux États-Unis? Et, si le Canada adoptait des mesures de sécurité parallèles à celles prises par les Américains, comment le pays pourrait-il conserver la liberté d'action nécessaire pour respecter les libertés civiles et protéger les intérêts des citoyens canadiens lorsqu'ils entraient en conflit avec les mesures de sécurité américaines?

Les événements de septembre 2001 ont provoqué une réorientation marquée des politiques de sécurité à la frontière aux États-Unis, au Canada et, dans une certaine mesure, au Mexique. L'*Accord sur la frontière intelligente* de décembre 2001 a atténué les effets de ces changements le long de la frontière canado-américaine et a constitué la base d'une collaboration continue fondée sur des intérêts communs, sinon identiques. La sécurité a rapidement éclipsé les questions de commerce et de concurrence économique dans les discussions entre le Canada et les États-Unis (Cellucci, 2005 : p. 15 et p. 131-146). Toutefois, les inquiétudes relatives à la sécurité ont fait dévier considérablement les efforts américains visant à s'attaquer aux problèmes propres à la frontière mexicaine, efforts notamment motivés par le fait que les aspects politiques et économiques des migrations devenaient de plus en plus insolubles et que la violence des organisations criminelles prenait les proportions d'une crise dans plusieurs régions du Mexique (Davidow, 2005, et Roig-Franzia, 2007).

Dans cette section, nous examinons les réponses institutionnelles aux attentats de septembre 2001 et les modes de gestion de la frontière - principalement au Canada et aux États-Unis. Nous y étudions la recherche de « frontières intelligentes » dans les discussions qui ont eu lieu après le 11 septembre, la réorganisation institutionnelle des fonctions de gestion de la frontière, la politisation croissante au Congrès des questions touchant les frontières et les implications politiques de ces tendances pour l'élaboration de politiques dans les deux pays.

Sécurité intérieure, Commission sur le 11 septembre et Congrès : la sécurité d'abord et avant tout?

Comparer les approches américaine et canadienne de la sécurité intérieure et de la gestion de la frontière depuis le 11 septembre 2001, c'est un peu comme regarder une même chose par les deux bouts de la lorgnette - bien que, du côté américain, on ait assisté à une vive concurrence entre les intérêts politiques, bureaucratiques et sociaux pour déterminer quels groupes tiendraient le télescope et feraient la mise au foyer. Alors que les gouvernements du Canada accordent au moins autant d'importance à la facilitation de la circulation à la frontière qu'à la sécurité, la combinaison de multiples mandats et la primauté donnée aux objectifs de sécurité par le Congrès, le Department of Justice et le nouveau Department of Homeland Security (DHS) des États-Unis font en sorte que les deux pays ont des priorités très différentes, malgré leurs efforts pour faciliter la circulation à la frontière, dont nous discuterons plus loin dans cet article.

L'exploitation par l'administration Bush de la sécurité nationale et de la sécurité intérieure comme thèmes dominants des cycles électoraux de 2002 et de 2004 a contribué à créer au Congrès, de 2003 à 2007, un environnement où chacun cherchait à en faire plus que les autres sur la question de la sécurité. Certains éléments du Parti républicain se sont servis de cet enjeu pour poursuivre leurs propres priorités intérieures, parfois en opposition directe avec la Maison-Blanche, tandis que les

démocrates qui siègent au Congrès ont réagi en adoptant des stratégies plus radicales de gestion des points d'entrée et de la frontière qu'ils ne l'auraient fait en temps normal.

Ces pressions ont été renforcées par la création par le Congrès de la commission bipartisane sur le 11 septembre 2001 - la National Commission on Terrorist Attacks upon the United States - dont le mandat consistait à enquêter sur les circonstances de ces attentats et à faire des recommandations pour prévenir la répétition de tragédies semblables. La Commission a déposé en juillet 2004 un rapport comprenant 40 recommandations, dont seulement trois portaient sur la sécurité frontalière en tant que telle - si on distingue cette question des mesures reliées au transport de marchandises, aux postes-frontières et aux armes de destruction massive. La première recommandait la mise en place d'un système global de filtrage des voyageurs qui appliquerait des normes communes à tous les points d'entrée aux États-Unis. La deuxième demandait l'établissement d'un programme biométrique de surveillance des personnes qui entrent aux États-Unis ou en sortent. La troisième réclamait avec insistance une collaboration accrue avec les « alliés sécuritaires » et d'autres gouvernements dans l'échange d'information sur le terrorisme et le resserrement des normes de sécurité et de filtrage (États-Unis, 2004 : p. 387-390).

Bon nombre de recommandations de la Commission ont été intégrées dans la loi « Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act » adoptée en 2004, notamment la Western Hemisphere Travel Initiative (WHTI) dont il sera question plus loin dans cet article. Mentionnons aussi, parmi les retombées de cette commission, la loi « REAL ID Act » de 2005, qui a imposé aux États américains des normes fédérales relatives aux permis de conduire. Ces mesures ont eu des répercussions importantes pour les voyageurs, les entreprises et les gouvernements canadiens, qui ont incité Ottawa à modifier son approche de la gestion de la frontière.

Les politiques canadiennes de gestion de la frontière après le 11 septembre 2001

Les politiques économiques internationales du Canada visaient principalement, depuis le milieu des années 1980, à maximiser les avantages qu'offrait l'ouverture de la frontière avec les États-Unis sur le plan du commerce, des investissements et des déplacements tout en protégeant la liberté du pays d'élaborer ses propres politiques sur des questions économiques plus générales. Pour continuer à profiter de ces avantages, le Canada s'efforce depuis 2001 de réduire les risques réels ou perçus de voir l'indifférence politique ou la négligence administrative lui permettre de devenir un canal ou une plateforme pour la perpétration d'attentats terroristes contre les États-Unis (McLellan, 2004). Ces préoccupations sont renforcées par la publication régulière de rapports faisant état des réseaux étendus que des groupes terroristes étrangers auraient établis au Canada et des faiblesses du système canadien de traitement des demandes du statut de réfugié et des processus de sélection des nouveaux immigrants ainsi que du personnel des ports et aéroports (par exemple, Kurlantzick, 2006; Blumenthal, 2007; et McCann, 2007).

Tout en tenant compte d'une manière générale des préoccupations américaines, le gouvernement canadien a utilisé trois approches tactiques des relations transfrontalières en matière de sécurité et de facilitation de la circulation à la frontière pour conserver une marge de manœuvre lui permettant de déterminer ses propres objectifs de politiques et de répondre à un vaste éventail d'intérêts intérieurs :

- maintenir la réciprocité et la reconnaissance mutuelle - plutôt que l'imitation - des politiques et des systèmes comme manière tacite de réagir aux pressions américaines visant une meilleure coordination de la sécurité;
- éviter ou limiter la politisation des questions liées à la gestion de la frontière dans les deux pays, à moins que le Congrès ne prenne l'initiative en ces matières (par opposition aux actions unilatérales du DHS); et
- tenter d'éviter de relier les méthodes de gestion de la frontière américano-mexicaine à celles de la frontière canado-américaine (ou réduire ces liens au minimum), sauf dans les cas où les mesures appliquées à la frontière méridionale suivraient les bonnes pratiques mises en œuvre à la frontière septentrionale ou leur seraient équivalentes.

En réaction aux pressions intenses des milieux d'affaires qui ont suivi la fermeture des frontières après le 11 septembre, le gouvernement canadien a constitué un groupe de travail pangouvernemental dirigé par le vice-premier ministre de l'époque, M. John Manley. Ce groupe de travail a intégré plusieurs processus non complétés issus de l'Accord sur la frontière commune des années 1990 pour les présenter au nouveau directeur du Bureau de la sécurité intérieure à la Maison-Blanche, M. Tom Ridge, ancien gouverneur de la Pennsylvanie. Cette initiative a conduit à l'Accord sur la frontière intelligente de décembre 2001, qui prévoyait une trentaine de mesures destinées à servir de fondement à l'amélioration de la sécurité à la frontière et à la coopération transfrontalière. Le gouvernement Chrétien a aussi modifié un certain nombre de lois afin d'établir un parallélisme avec les lois américaines sur la sécurité - bien que quelques-unes des mesures ainsi introduites aient été modifiées à leur tour à la suite de contestations judiciaires fructueuses et en raison de la dynamique de négociation des changements législatifs dans les gouvernements minoritaires au pouvoir depuis 2004 (Smith, 2007).

La réussite du processus inhérent à la Frontière intelligente a créé un modèle de gestion des relations transfrontalières : une initiative coordonnée de manière centrale par le gouvernement canadien, qui tient compte des priorités américaines en matière de politiques tout en visant à protéger et à promouvoir les intérêts des Canadiens. Ce modèle a inspiré certains éléments du Partenariat pour la sécurité et la prospérité (PSP) de mars 2005. Toutefois, les préoccupations canadiennes relatives à la facilitation de la circulation à la frontière sont devenues de plus en plus secondaires, étant donné l'importance acquise après 2004 par les processus de coordination interagences et d'institutionnalisation des politiques de sécurité intérieure aux États-Unis, renforcés par les interventions répétées du Congrès.

Un seul édifice, de nombreuses fenêtres : le Department of Homeland Security

La taille et la portée des défis politiques et administratifs auxquels a été confronté le Department of Homeland Security (DHS)

des États-Unis constituent un autre facteur important de la perte d'importance de la coopération transfrontalière en matière de politiques de gestion de la frontière. La création du DHS en 2003, grâce à la fusion de la totalité ou d'une partie de 22 agences existantes, représente la plus vaste réorganisation du gouvernement américain depuis la création du Department of Defense, en 1947 (Carafano, 2002).

Le Congrès a alloué 46,3 milliards de dollars aux activités du DHS pour l'exercice 2008 - dont 7,5 milliards provenant de différences tarifations. Environ 20,3 pour cent des dépenses du DHS ont été consacrées aux douanes et à la protection de la frontière, et une proportion égale à la garde côtière. Pourtant, ni les budgets ni les effectifs n'ont réussi à suivre la croissance des mandats du ministère. Par conséquent, cette question a fait l'objet d'une joute politique très importante au Congrès et dans certains médias d'information (Lake et Nunez-Neto, 2008 : p. 8-9; Hsu, 2008).

La taille du DHS et les divers mandats des agences dont il est issu ont créé d'énormes défis sur le plan de la gestion - notamment celui de répondre à au moins 86 comités et sous-comités différents du Congrès (Heyman et Carafano, 2004; Ignatius, 2008). De plus, ces caractéristiques compliquent les communications avec nombre d'acteurs sociaux, en particulier celles visant à intégrer les efforts de promotion de la sécurité dans les activités quotidiennes des autres gouvernements, des entreprises, des collectivités frontalières et des citoyens ordinaires.

Ces difficultés provoquent de nombreux problèmes de gestion de la frontière. L'efficacité de la coopération transfrontalière dépend grandement de la collaboration étroite entre les fonctionnaires canadiens et leurs homologues américains. Or, l'indignation de la population et des médias américains suscitée par l'augmentation de l'immigration illégale, de la contrebande de drogue et de la violence à la frontière mexicaine - qui a incité les gouverneurs (démocrates) de l'Arizona et du Nouveau-Mexique à déclarer l'état d'urgence en 2007 - a drainé l'essentiel des nouvelles ressources vers la frontière méridionale des États-Unis. La pénurie de personnel qui en a résulté à la frontière septentrionale a contribué à allonger les files d'attente aux principaux postes de cette frontière, annulant une partie des efforts déployés pour accélérer le passage des transporteurs et des voyageurs présentant un risque faible (Goodchild, Globerman et Albrecht, 2007; Timmermann, 2008) - bien que l'augmentation du personnel en 2008-2009 et la réduction simultanée du volume d'échanges attribuable à la récession aient amélioré la situation.

Un seul visage à la frontière? Sécurité publique Canada

La création du DHS a provoqué une réorganisation semblable des services et des organismes responsables de la sécurité publique au Canada, peu après l'arrivée de Paul Martin à la tête du gouvernement en décembre 2003. Le nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (maintenant, Sécurité publique Canada) a assumé la responsabilité de la nouvelle Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), des Services correctionnels du Canada (SCC), du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et de l'agence fédérale de la protection civile. Contrairement à la situation aux États-Unis, les politiques d'immigration sont demeurées du ressort du ministère de l'Immigration et de la Citoyenneté.

De nombreux observateurs ont perçu le ministère de la Sécurité publique comme une organisation parallèle au DHS - un moyen logique de négocier les questions frontalières. Bien qu'elles aient intégré la sécurité nationale, les fonctions du ministère reflétaient toutefois l'approche « globale » de la sécurité publique d'Ottawa, regroupant la prévention du crime, le maintien de l'ordre, l'application des lois et la protection civile. Cette différence d'accent témoignait à la fois de la recherche d'une liberté d'action en matière de politiques intérieures, et des efforts visant à convaincre les Canadiens que les politiques fédérales n'étaient pas seulement une réaction automatique aux pressions exercées par les Américains (Whitaker, 2005).

Le gouvernement Martin a inscrit cette approche dans sa politique globale de sécurité publique, dévoilée en avril 2004. Cette politique, rendue publique peu après la crise du SRAS à Toronto, couvrait six domaines stratégiques clés, dont le renseignement, les urgences de santé publique et la sécurité à la frontière. Les investissements de l'Agence des services frontaliers du Canada dans les infrastructures frontalières empiétaient sur la stratégie axée sur les transports et les infrastructures gérée par Transport Canada. Parmi les principaux projets de cette stratégie, mentionnons le nouveau pont et l'aire de services frontaliers Windsor - Détroit et la stratégie canadienne relative à la porte d'entrée du Pacifique (Transport Canada, 2006).

Dans le cadre de sa stratégie plus générale de gestion de la sécurité et de la frontière, le gouvernement fédéral a géré ses relations avec les États-Unis au moyen d'un mélange de diplomatie personnelle entre les responsables des cabinets et les hauts fonctionnaires des deux pays et de coopération entre les fonctionnaires de multiples agences fédérales. La collaboration étroite entre le vice-premier ministre John Manley et le conseiller en sécurité intérieure (plus tard, secrétaire à la Sécurité intérieure) Tom Ridge a rendu possible l'Accord sur la frontière intelligente de 2001. Les ministres qui ont succédé à John Manley comme responsables de la sécurité publique ont poursuivi cette collaboration - qui s'est par la suite détériorée en raison des conflits au sujet de la Western Hemisphere Travel Initiative, dont il sera question plus loin. Les premiers ministres Chrétien, Martin et Harper ont continué à nommer des personnalités prestigieuses au poste d'ambassadeur aux États-Unis pour souligner l'importance accordée à cette relation - qui comporte habituellement un accès direct au premier ministre et aux conseillers supérieurs. L'étroite collaboration entre les fonctionnaires des agences fédérales s'effectue à travers des canaux bilatéraux, multilatéraux et même informels, nombre de groupes de travail transfrontaliers se réunissant à intervalles réguliers (Mouafo, Morales et Heynen, 2004).

Le Partenariat pour la sécurité et la prospérité

À compter de 2005, le Partenariat pour la sécurité et la prospérité (PSP) est devenu un moyen important de faire progresser les relations bilatérales et trilatérales et de relier entre elles les questions économiques et sécuritaires en Amérique du Nord. Les réunions régulières des ministres des Affaires étrangères, de la Sécurité publique et de l'Industrie avec leurs homologues

américains (et mexicains) ont été au cœur de cette approche - offrant au Canada et au Mexique la chance d'influer sur l'ordre du jour de ces discussions.

Le PSP a permis au Canada d'avoir des discussions régulières sur les questions nord-américaines avec les autres chefs d'État et les responsables des cabinets politiques et d'obtenir un soutien de haut niveau pour des initiatives qui, autrement, auraient pu se perdre dans les dédales de la bureaucratie fédérale de Washington. Les processus inhérents au PSP complétaient les priorités canadiennes relatives à la frontière, en particulier la possibilité d'exercer de l'influence sur les décideurs américains tout en conservant une liberté d'action en matière de politiques intérieures. Les hauts fonctionnaires espéraient, entre autres, voir surgir de nouvelles possibilités de coopération touchant la frontière canado-américaine qui pourraient devenir des modèles de gestion pour la frontière américano-mexicaine, au lieu de laisser les menaces existantes à cette frontière définir les normes applicables à toutes les frontières des États-Unis. Cependant, de nombreux observateurs doutaient que de tels processus permettent d'atteindre ces objectifs - même avant que la campagne électorale de 2008 et l'arrivée de l'administration Obama suppriment l'essentiel de la volonté politique appuyant les processus du PSP. Les premiers signaux envoyés par l'administration Obama laissent croire à un retour au double bilatéralisme dans la gestion politique des relations portant sur la sécurité.

Gestion de la frontière : coopération, visions et priorités concurrentes

Le nombre et la portée des questions liées à la gestion de la frontière et les diverses influences qu'exerce sur ces questions la concurrence des intérêts sociaux et des priorités politiques contribuent à l'adoption d'approches différentes en matière de politiques tant dans chacun des trois pays que dans les relations transfrontalières. Les milieux d'affaires et les communautés ethniques exercent généralement une plus grande influence politique au Canada, tandis qu'aux États-Unis les organisations prônant une réglementation stricte de l'immigration et de la frontière marginalisent souvent les intérêts des gens d'affaires dans les débats comparables. Aux États-Unis, ces débats ont lieu à la fois en public et au sein des organismes publics responsables (ou entre eux). Au Canada, les débats politiques sont plus discrets, ce qui reflète la domination traditionnelle du système politique par le pouvoir exécutif, le consensus plus grand existant entre les chefs politiques et le désir d'éviter la polarisation politique qui caractérise souvent les débats aux États-Unis.

On peut décrire les deux principales approches présentes dans le milieu de la sécurité intérieure aux États-Unis (par opposition à l'opinion publique ou aux groupes d'intérêts) comme suit : d'une part, le paradigme de « la sécurité avant tout » ou de « la défense de la frontière » et, d'autre part, le paradigme « fondé sur la gestion du risque » ou « les policiers contre les technocrates » (Alden, 2008 : p. 80-146). La première perspective tend à être orientée vers l'application de la loi, insistant sur des approches de type « command and control » axées sur la réglementation et privilégiant les questions de sécurité par rapport aux autres considérations - qu'elles soient d'ordre économique ou social ou qu'elles touchent les libertés civiles. Depuis septembre 2001, cette approche met l'accent sur le recours aux politiques d'immigration et à des mesures connexes d'application de la loi pour étendre la portée des politiques de sécurité des États-Unis (Alden, 2008 : p. 102-116, p. 275-286). La seconde perspective, fondée sur les principes de l'analyse coût-avantages, a plus tendance à mettre en œuvre un ensemble de politiques qui visent à accroître la sécurité tout en tenant compte des objectifs et des activités des groupes d'intérêts socio-économiques qui ne compromettent pas la sécurité. Cette approche privilégie l'exploitation des technologies et de l'ingénierie des systèmes pour permettre aux agences de services frontaliers de consacrer une plus grande part de leurs ressources au repérage et à la lutte des activités criminelles ou présentant un risque élevé. Parmi ces mesures, notons le déploiement de drones Predator sur une bonne partie de la frontière Nord et une meilleure intégration des systèmes informatiques dans les agences fédérales, étatiques et régionales. En pratique, les tenants de ces deux perspectives font des concessions mutuelles à des degrés variables, en réaction aux pressions des groupes d'intérêts et des groupes communautaires et à la disponibilité de solutions de rechange applicables.

Les politiques nationales portant sur la gestion des frontières, la sécurité et l'application de la loi ont tendance à prendre des formes diverses dans différents contextes, en partie en réponse aux pressions sociales et médiatiques concurrentes. La population américaine pourrait avoir des opinions bien différentes sur des questions comme l'immigration mexicaine et la sécurité des frontières et des ports, si ce n'était des questions soulevées et du combat perpétuel mené par des personnalités des chaînes d'information continue, comme Lou Dobbs de CNN. À l'opposé, l'attention que les médias canadiens ont portée, de manière énergique, à certains thèmes avait plus de chances d'être motivée par des préoccupations relatives aux libertés civiles, comme dans l'affaire Maher Arar et des incidents similaires, ou par le désir de limiter la coopération en matière de sécurité entre les gouvernements canadiens et l'administration Bush - bien que d'autres voix dans les médias risquaient de contrebalancer ce désir.

Diverses mesures parallèles, avec des variations nationales, caractérisent la sécurité dans les aéroports et le transport aérien. L'Accord sur la frontière intelligente a facilité la mise au point d'identificateurs électroniques et biométriques communs dans les documents de voyage clés, en particulier les passeports - mesures adoptées par la suite à l'échelle internationale par l'intermédiaire de l'Association du transport aérien international (IATA). Parmi les autres mesures, mentionnons le filtrage préalable des passagers des avions et les équipes conjointes d'analyse des passagers, qui ont tiré parti de l'expérience du filtrage préalable des voyageurs dans sept aéroports canadiens (Seghetti, 2004). Ottawa a aussi créé en 2005 une liste des personnes interdites de vol, mesure parallèle à celles déjà adoptées par les États-Unis, mais contenant plus de mécanismes de séparation des pouvoirs. Toutefois, l'efficacité de ces mesures a été limitée par la réticence de certains ministères et organismes canadiens à échanger les renseignements qu'ils détenaient entre eux, sans parler d'échanges avec leurs homologues américains, et du manque de compatibilité des différents systèmes informatiques (Lerhe, 2009).

La coopération transfrontalière la plus intense porte probablement sur les questions reliées à l'application de la loi et au transport de marchandises. Ce dernier point fera l'objet de discussions plus loin dans cet article, dans le contexte de la sécurité des conteneurs et des programmes de transporteurs dignes de confiance. La GRC et l'Agence des services frontaliers

du Canada travaillent en étroite collaboration avec leurs équivalents américains dans le but de surveiller les activités des organisations criminelles et de limiter la contrebande transfrontalière de drogues, de personnes et d'armes à feu - bien que la police reconnaisse qu'elle n'intercepte qu'une fraction du trafic illégal dans les deux directions.

La coopération et la confiance mutuelle entre les agences de renseignement et d'application de la loi des deux pays dépendent considérablement de l'observation des « règles touchant une tierce partie » qui s'appliquent à la transmission d'informations à des parties extérieures, y compris les tribunaux, sans l'autorisation de l'agence d'où provient cette information. Ces règles régissent à la fois l'admissibilité de la preuve devant les tribunaux et la détermination du moment et de l'endroit où sont prises les décisions d'arrêter ou de poursuivre des criminels ou des terroristes présumés ou d'autres suspects (Duffy, 2008 : p. A1). Les décisions des tribunaux canadiens portant sur la divulgation des méthodes policières aux avocats de la défense ont apparemment limité la volonté du FBI et d'autres agences policières américaines de mener conjointement des enquêtes avec les policiers canadiens. Au lieu de cela, Palango (2008 : p. 133-134) formule l'hypothèse que ces développements ont incité la police et les agences de renseignement étrangères à engager des avocats canadiens pour servir de paravents dans leurs enquêtes, avec l'appui et la protection des lois canadiennes.

Les règlements régissant le filtrage et l'inspection des voyageurs se sont révélés les plus controversés. En 2001-2002, le Canada et le Mexique se sont entendus avec les États-Unis sur l'extension à leurs frontières respectives des programmes de « voyageurs dignes de confiance » - NEXUS et SENTRI - prévoyant des processus passablement intrusifs, mais volontaires de filtrage. Cependant, les conditions différentes imposées aux déplacements par les voies terrestre et aérienne ont limité jusqu'à récemment l'inscription à ces programmes. À l'été 2008, les participants ne comptaient que pour 9 pour cent des passages à la frontière septentrionale (Neinast et James, 2008 : p. 8).

Les mandats des États-Unis relatifs au filtrage des voyageurs reposent non seulement sur le risque de terrorisme, mais aussi sur l'immigration illégale, plus répandue. Les statistiques sur l'immigration permettent en effet de croire que les personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée par leurs visas représentent jusqu'à 55 pour cent des migrants illégaux (Koslowski, 2006 : p. 9). Ces estimations ont conduit la Commission sur le 11 septembre 2001 à recommander l'adoption d'une loi resserrant les exigences d'identification tant des citoyens que des visiteurs étrangers, y compris les Canadiens, et le Congrès à voter une telle loi. Voici ce que comprennent ces mesures :

- la loi REAL-ID Act, qui a rendu plus sévères et a uniformisé les exigences permettant de reconnaître les permis de conduire émis par les États comme des « pièces d'identité authentiques » aux fins de l'entrée dans les installations réglementées par le pouvoir fédéral, dont les aéroports et les institutions financières;
- le programme US-VISIT, qui a mis en place un système de filtrage biométrique des visiteurs à l'entrée et à la sortie, en fait la prise des empreintes digitales de la plupart des étrangers (ce qui exclut encore les Canadiens, sauf ceux qui ont besoin d'un visa, et les résidents permanents des États-Unis) qui entrent aux États-Unis, soit moins de 5 pour cent du trafic transfrontalier; et
- la Western Hemisphere Travel Initiative (WHTI), qui a exigé la présentation d'un passeport valide ou d'une « autre pièce d'identité authentique » de toutes les personnes (citoyens américains ou autres) entrant aux États-Unis après des dates déterminées (Hale, 2010).

Ces mesures empiètent sur d'autres, comme la coordination des politiques d'exemption de visas pour les citoyens de pays tiers.

En pratique, les efforts en vue de gérer les risques relatifs à la sécurité aux frontières font en sorte que les exigences pesant sur les ressources humaines, techniques et financières qui découlent des mandats étendus et toujours grandissants de l'ère post-septembre 2001 dépassent de loin les ressources allouées par les gouvernements dans les deux pays (Bronskill, 2008; Hsu, 2008).

Le débat sur la WHTI, qui a eu cours de 2005 à 2007, reflétait ces deux réalités. Les gouvernements canadiens ont été réticents à contester directement une mesure de sécurité intérieure des États-Unis qui s'appliquait aux citoyens américains - malgré les inconvénients qu'elle pouvait entraîner pour les Canadiens. Toutefois, les diplomates canadiens ont régulièrement attiré l'attention sur les problèmes administratifs de la mise en œuvre de ces mesures, en particulier la nécessité d'investir des sommes considérables dans les infrastructures, la technologie, la formation du personnel et l'information de la population - y compris l'émission de millions de passeports ou de documents connexes. De plus, ils ont discrètement encouragé les collectivités frontalières et les groupes d'intérêts commerciaux à exercer des pressions intenses (BESTT, 2006), qui ont réussi à convaincre le Congrès de retarder de 18 mois la mise en œuvre de la WHTI, soit du début de 2008 au milieu de 2009. Ce report, renforcé par l'accumulation des passeports à émettre dans les deux pays, a permis aux gouvernements des États et des provinces de faire accepter l'idée du « permis de conduire amélioré » comme solution de rechange à la pièce d'identité authentique. L'État de Washington a été le premier, en février 2007, à approuver le permis de conduire amélioré; à l'été 2008, plusieurs États importants de la frontière nord et cinq provinces canadiennes avaient annoncé leur intention d'adopter des mesures similaires (Luce, 2007; Hale, 2010). Bien que la WHTI ait finalement été mise en place à la frontière terrestre en juin 2009, la « flexibilité » manifestée par le DHS laisse voir la volonté d'éviter de relancer la controverse politique tout en justifiant les sommes importantes consacrées au programme (McCarten, 2009 : p. A8; Breese, 2009 : p. A13).

L'Accord sur la frontière intelligente a aussi permis aux autorités canadiennes d'obtenir des États-Unis la possibilité de réaliser un objectif de longue date : la négociation en 2004 de l'*Entente sur les tiers pays sûrs*, destinée à prévenir le « magasinage » du droit d'asile par les aspirants au statut de réfugié en raison du régime canadien plus libéral. Les fonctionnaires de l'Immigration estiment en effet que durant la décennie 1990, environ 10 000 demandeurs du statut de réfugié sont entrés chaque année au Canada en passant par les États-Unis - engorgeant ainsi le système canadien d'appel des réfugiés, déjà

débordé. Bien que l'Accord ait réduit ce nombre de moitié, dès 2008 il était revenu au niveau de 2002, surtout en raison du nombre croissant de demandeurs en provenance du Mexique et des autres pays d'Amérique latine (entrevues, Affaires étrangères et Commerce international Canada, mars 2006 et mai 2008, Tibbetts, 2008). L'afflux de demandeurs du statut de réfugié venant du Mexique (25 pour cent du total en 2008, et un taux d'acceptation de 11 pour cent) et de la République tchèque a conduit le gouvernement Harper à exiger un visa de tous les visiteurs venant de ces pays, en juillet 2009 (Collins, 2009 : p. 1).

Pas si « EXPRES » : sécurité du transport de marchandises et des déplacements, immigration et renforcement aux frontières

La facilitation du commerce et des déplacements à faible risque constitue un élément clé de l'approche à plusieurs niveaux de la sécurité en matière de gestion des frontières canado-américaine et, à un moindre degré, américano-mexicaine. La plupart des programmes de facilitation sont des programmes bilatéraux ou trilatéraux de transporteurs et de voyageurs sécuritaires; ces programmes montrent le degré de probabilité de la collaboration et de l'harmonisation transfrontalières sur des questions relativement techniques et administratives, en particulier celles qui bénéficient d'un appui de la population des deux côtés de la frontière.

En théorie, de tels programmes réduisent les files d'attente notoires des expéditions et des déplacements transfrontaliers, dont le nombre ne cesse d'augmenter, et permettent aux agents des services frontaliers de concentrer leurs ressources sur les voyageurs dont ils ne connaissent pas grand-chose. Malheureusement, comme ces voyageurs représentaient environ 90 pour cent des passages même en 2008, cette approche a entraîné soit des files d'attente de plus en plus longues aux principaux postes-frontières ou la perception d'une moins grande sécurité attribuable au fait que les agents des services frontaliers subissent des pressions visant à réduire les délais (Neinast et James, 2008; Timmermann, 2008).

Le programme EXPRES (Programme d'expéditions rapides et sécuritaires) est un programme commun d'autorisation de circuler (ou de « transporteur sécuritaire ») qui accélère le passage des importateurs, des expéditeurs et des chauffeurs de camion à quatorze postes de la frontière américano-mexicaine et à dix-neuf postes de la frontière canado-américaine - bien que seuls quatre de ces derniers disposent de voies d'attente réservées sur les grand-routes avoisinant la frontière. Le programme a été présenté aux entreprises comme un avantage concurrentiel en leur permettant, au moins en théorie, de voir leurs marchandises franchir la frontière plus rapidement. Toutefois, le nombre d'expéditeurs qui profitent du programme EXPRES varie considérablement d'une région à l'autre - environ 44 pour cent des expéditions aux postes de la région de Detroit en 2008 comparativement à seulement 9 pour cent à Blaine (WA), principal poste-frontière de l'Ouest (Davidson, 2009 : p. 4).

Les programmes NEXUS et SENTRI sont les équivalents d'EXPRES pour les voyageurs et les migrants journaliers respectivement aux frontières canadienne et mexicaine. Le programme NEXUS actuel a été créé en 2002 dans le cadre de l'*Accord sur la frontière intelligente* et il est maintenant en vigueur aux frontières terrestres, aériennes et maritimes. Quant au programme SENTRI, il a été mis en œuvre en 1995. L'inscription au programme NEXUS a presque doublé en 2007-2008 pour atteindre 355 000 personnes, dont environ 210 000 Canadiens (Pearson, 2008; Agence des services frontaliers, 2008).

Les problèmes des programmes d'expéditeurs et de voyageurs sécuritaires tiennent à la lenteur de l'adaptation des infrastructures et de la dotation en personnel au volume de circulation croissant et à d'autres contraintes administratives. Les entreprises peuvent dépenser des sommes élevées pour se conformer aux règles d'admissibilité de ces programmes et découvrir ensuite que ceux-ci ne offrent que des avantages limités. Bien que certaines études aient montré que les expéditions EXPRES prennent en moyenne une heure de moins à passer la frontière (Goodchild, Globerman et Albrecht, 2007), de longs retards imprévisibles et d'autres complications administratives diminuent souvent cet avantage. Les problèmes mentionnés par les groupes d'affaires comprennent la double vérification des antécédents des demandeurs par le DHS et l'ASFC, la lourdeur des exigences des demandes et les autres niveaux d'inspection imposés par le Congrès (États-Unis et Chambre de commerce du Canada, 2008). En raison de l'absence de voies réservées, les camions approuvés par le programme NEXUS sont souvent bloqués dans le trafic pendant de longues heures avant d'atteindre la frontière. Toutefois, après six ans d'existence, NEXUS a finalement été harmonisé et intégré dans un seul programme comportant un tarif unique.

La mise au point et l'application de nouvelles technologies permettant à la fois d'améliorer la sécurité et d'alléger les processus d'inspection pour les voyageurs et les entreprises admissibles constituent un élément clé de la coopération intergouvernementale. Les cartes NEXUS et SENTRI les plus récentes représentent une nouvelle génération de documents de voyage authentiques. Ces cartes comprennent une photo du voyageur et permettent l'identification par radio fréquence (IRF) grâce à une puce qui transmet un code à l'agent des services frontaliers lorsque le voyageur approche du poste-frontière. Les passeports canadiens émis après 2010 seront eux aussi dotés de la technologie IRF.

La mise à niveau des infrastructures frontalières a fait certains progrès, bien que cela soit beaucoup plus facile dans les régions peu peuplées que dans les grands centres urbains comme Buffalo - Niagara et Windsor - Detroit, où la réduction des bouchons aux frontières peut exiger des années de négociation en raison de conditions politiques et réglementaires régionales complexes relevant de nombreux organismes fédéraux, provinciaux ou étatiques, et municipaux.

Les frontières de l'avenir : à une ou deux vitesses?

L'arrivée de l'administration Obama aux États-Unis fournit l'occasion d'évaluer le succès relatif des politiques de gestion de la frontière au Canada - à la fois à titre d'initiatives intérieures et d'expressions de la coopération transfrontalière. Ce changement soulève également plusieurs questions pertinentes concernant la collaboration future sur les questions de sécurité et de gestion de la frontière.

Au début de cet article, nous avons défini quatre grands objectifs par rapport auxquels on peut évaluer les politiques de sécurité et de gestion de la frontière depuis le 11 septembre 2001. Mais ces politiques n'existent pas de manière isolée. Des

mesures de sécurité plus générales associées à une coopération policière internationale ont réussi à empêcher le Canada de devenir une plateforme ou un canal pour la perpétration d'attentats contre les États-Unis. Bien que les médias aient accordé beaucoup d'attention à plusieurs poursuites intérieures et que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (Canada, 2004 et 2007) continue de publier des rapports périodiques soulignant la nécessité d'apporter des améliorations administratives et d'augmenter les ressources allouées aux agences canadiennes vouées à la sécurité et à la protection de la frontière, la majeure partie des mesures proposées sont le prolongement de politiques existantes.

Le gouvernement a quelque peu adapté les mesures de sécurité pour établir un équilibre entre celles qui visent à protéger la sécurité publique et celles qui garantissent les libertés civiles à l'intérieur des frontières du Canada (Smith, 2007). Les agences de sécurité canadiennes ont été vivement critiquées pour avoir échangé avec des gouvernements étrangers des renseignements qui ont mené à l'emprisonnement sans procès de citoyens canadiens à l'étranger. Ces critiques ont restreint le recours à de telles pratiques.

L'*Accord sur la frontière intelligente* de 2001 a considérablement étendu la coopération relative à de nombreuses politiques et pratiques en matière de gestion de la frontière. Certaines de ces mesures, notamment l'*Entente sur les tiers pays sûrs*, ont contribué à rendre plus efficace le traitement des demandes du statut de réfugié. D'autres mesures fondées sur la réciprocité, en particulier celles ayant trait à la coopération policière, semblent avoir réussi à établir un équilibre entre l'efficacité des activités et la protection de la discrétion des services policiers. Cependant, une série de décisions unilatérales, prises en général par le Congrès, ont limité l'efficacité de l'Accord; ces décisions ont étendu les mandats des agences de sécurité américaines plus rapidement que n'augmentaient les ressources disponibles pour les mettre en œuvre - ce qui a eu pour résultat de rendre la frontière plus difficile à franchir.

Le principe de réciprocité est essentiel à l'efficacité des politiques de gestion de la frontière qui facilitent le commerce et les déplacements transfrontaliers tout en permettant aux gouvernements d'affirmer leur autorité, objectifs distincts même s'ils se chevauchent. Le Canada, les États-Unis et le Mexique sont des pays indépendants et souverains qui peuvent décider de gérer leurs frontières communes en partageant certaines responsabilités. Toutefois, dans des conditions normales, on ne peut s'attendre à ce qu'ils délèguent ces responsabilités, sauf si les changements relatifs à la gestion de la frontière sont négociés, et non unilatéraux. La réalité politique de chacun des pays incite à croire que toute initiative semblable devrait être l'expression d'une délégation d'autorité conditionnelle, soumise à la surveillance et à l'examen des corps législatifs ou administratifs appropriés.

Une collaboration plus étroite sur les questions économiques liées à la frontière est possible dans la mesure où les groupes socioéconomiques des trois pays ont des intérêts qui coïncident et où les agences responsables de la sécurité et de la gestion de la frontière - et les chefs politiques dont elles relèvent - sont capables d'acquiescer à une perception commune des menaces à la sécurité. La Déclaration conjointe de mai 2009 visant à élaborer des processus communs « d'évaluation de la menace et des risques » (Sécurité publique Canada et Department of Homeland Security, 2009) représente un pas utile dans cette direction.

L'harmonisation est beaucoup moins probable dans les deux domaines suivants : les aspects juridiques et constitutionnels de l'application régulière de la loi et les politiques d'immigration, sauf peut-être dans des domaines relativement spécialisés, grâce à une reconnaissance mutuelle des normes. L'élaboration de processus internationaux sans caractère obligatoire en cours dans le domaine des expéditions internationales et des documents de voyage personnels représente un moyen d'aborder de telles questions. Par contre, les stratégies du Canada et des États-Unis en matière d'immigration répondent à des environnements politiques et à des choix de politiques propres à chaque pays ainsi qu'à des réalités démographiques très différentes dans les deux pays.

L'efficacité des relations du Canada en matière de politiques touchant ces questions en Amérique du Nord dépendra de la capacité de cultiver, de manière continue, une compréhension et un respect mutuels parmi les dirigeants politiques ainsi que dans les agences de services frontaliers et les groupes d'intervenants clés. En dernier ressort, le contexte des politiques relatives à la frontière reposera sur la reconnaissance de deux réalités clés. En premier lieu, les questions frontalières sont secondaires et d'ordre administratif pour les États-Unis, à moins qu'elles ne soient politisées par des problèmes de sécurité plus généraux. C'est pour cette raison que le Congrès et les agences administratives en ont habituellement la responsabilité plutôt que la Maison-Blanche ou ses grands processus interagences. S'il veut poursuivre ses propres objectifs, le Canada devra limiter la perception selon laquelle il est une source de menaces à la sécurité des États-Unis et réussir à cultiver des alliances avec des groupes américains dont les intérêts coïncident avec ceux des milieux d'affaires, des collectivités frontalières et d'autres intervenants importants du pays.

En second lieu, l'importance démographique des Hispano-Américains et les problèmes structurels et sociaux persistants qui définissent les relations entre les États-Unis et le Mexique influenceront encore sur l'orientation des politiques américaines de gestion de la frontière pendant un certain temps. Dans ce contexte, il est probable que le gouvernement canadien continuera à insister pour que les enjeux de la frontière entre le Canada et les États-Unis et ceux de la frontière entre les États-Unis et le Mexique soient abordés dans le cadre d'un double bilatéralisme. Dans un tel contexte, l'efficacité de la diplomatie canadienne et les préoccupations des décideurs américains détermineront si l'approche des questions frontalières comportera « une seule vitesse » ou « deux vitesses ». Selon les premières indications, la secrétaire à la Sécurité intérieure du président Obama, M^{me} Janet Napolitano, ex-gouverneure de l'Arizona, a de bonnes chances de lier les améliorations dans la gestion de la frontière canado-américaine à la capacité de mettre en place des mesures comparables à la frontière américano-mexicaine (Napolitano, 2009 : p. 297). De toute manière, l'amélioration de la gestion de la frontière reposera en grande partie sur la volonté des deux gouvernements de répondre aux aspirations d'un plus large éventail d'intervenants par des processus politiques capables de susciter une véritable communauté d'intérêts.

Références

- Alden, Edward. 2008. *The Closing of the American Border: Terrorism, Immigration and Security Since 9/11*, New York, Harper.
- Benitez Manaut, Raúl, et Carlos Rodriguez Ulloa. 2006. « Homeland Security in North America: From NAFTA to the Security and Prosperity Partnership of North America », dans Jordi Diez, dir., *Canadian and Mexican Security in the New North America: Challenges and Prospects*, Kingston, Ontario, École d'études sur les politiques, Université de Queen's et Presses universitaires McGill-Queen's, p. 25-38.
- BESTT (Business for Economic Security, Tourism & Trade). 2006. « Western Hemisphere Travel Initiative », Bellingham, Washington, 14 mai. [<http://www.besttcoalition.com/Position.html>] (Consulté le 8 août 2010).
- Breese, Terry. 2009. « See? There is no border chaos », *The Ottawa Citizen*, 12 juin, A13.
- Bronskill, Jim. 2008. « Plan to Beef up Border Staff Hits Funding Snag », *The Canadian Press*, 19 avril.
- Blumenthal, Les. 2007. « Americans Look North, and Worry », *The Calgary Herald*, 9 novembre, A18.
- Canada. 2000. *Accord entre le Canada et les États-Unis sur leur frontière commune*, Mise à jour 2000, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. [<http://http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/Ci51-95-2000F.pdf>] (Consulté le 8 août 2010).
- Canada. 2004. Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Manuel de sécurité du Canada*, Édition 2005, Ottawa, Le Sénat, décembre.
- Canada. 2007. Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Manuel de sécurité du Canada*, Édition 2007, Ottawa, Le Sénat, mars.
- Carafano, James Jay. 2002. « Prospects for the Homeland Security Department: the 1947 Analogy », Washington, District de Columbia, Center for Strategic and International Studies, 12 septembre. [http://http://www.csbaonline.org/4Publications/Archive/B.20020912.Prospects_for_the_/B.20020912.Prospects_for_the_.htm] (Consulté le 8 août 2010).
- Cellucci, Paul. 2005. *Unquiet Diplomacy*, Toronto, Key Porter.
- Chabat, Jorge. 2006. « Mexico: The Security Challenge », dans Jordi Diez, dir., *Canadian and Mexican Security in the New North America: Challenges and Prospects*, Kingston, Ontario, École d'études sur les politiques, Université Queen's et Presses universitaires McGill-Queen's, p. 51-68.
- Collins, Michelle. 2009. « Cabinet pulls the plug on Mexican and Czech visa-free travel », *Embassy*, 15 juillet, p. 1.
- Davidow, Jeffrey. 2005. *The Bear and the Porcupine: The US and Mexico*, Princeton, New Jersey, Marcus Weiner.
- Davidson, David. 2009. « Trade and Travel Patterns at the Canada-US Border: Policy Implications », *Border Policy Brief*, vol. 4, n° 1, Bellingham, Washington, Border Policy Research Institute.
- Duffy, Andrew. 2008. « The Secret Trial », *The Ottawa Citizen*, 22 juin, A1.
- États-Unis. 2004. *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks on the United States*, New York, W.W. Norton. [www.9-11commission.gov/report/911report.pdf] (Consulté le 28 août 2008).
- Goodchild, Anne, Steven Gliberman et Susan Albrecht. 2007. « Service Time Variability at the Blaine, Washington International Border Crossing and the Impact on Regional Supply Chains », *Research Report 3*, Bellingham, Washington, Border Policy Research Institute, juin. [http://http://www.ac.wvu.edu/~bpri/files/2007_Jun_Report_No_3_Service_Time_Variability.pdf] (Consulté le 8 août 2010).
- Grayson, Gordon. 2009. « Mexican Governors and Mayors Place Ex-military in Public Safety Posts », *Hemisphere Highlights*, vol. XVII, n° 2, Washington, District de Columbia, Center for Strategic and International Studies, 11 mai.
- Hale, Geoffrey. 2009. *In Search of Effective Border Management*, Toronto, Conseil international du Canada, février.
- Hale, Geoffrey. 2010. « Politics, People and Passports: Contesting Security, Trade and Travel on the US-Canadian Border », *Geopolitics*.
- Heyman, David, et James Jay Carafano. 2004. *DHS 2.0: Rethinking the Department of Homeland Security*, Washington, District de Columbia, Centre for Strategic and International Studies and Heritage Foundation, 13 décembre. [www.csis.org/hs/041213_dhsv2.pdf] (Consulté le 28 août 2008).
- Hsu, Spencer S. 2008. « DHS Strains as Goals, Mandates Go Unmet », *The Washington Post*, 6 mars, A01.
- Ignatius, David. 2008. « Homeland Security's Struggle », *The Washington Post*, 6 mars, A21.
- Jones, Riley, et David Davidson. 2008. *An Atlas of the Land Entry Points on the Canada-US Border*, Bellingham, Washington, Border Policy Research Institute.
- Koslowski, Rey. 2006. *Immigration Reforms and Border Security Technologies*, New York, Social Science Research Council. [<http://http://borderbattles.ssrc.org/Koslowski/printable.html>] (Consulté le 8 août 2010).
- Kurlantzick, Joshua. 2006. « Canada's Terrorism Problem », *The New Republic*, 7 juin, p. 22-33.

Lake, Jennifer E., et Blas Nunez-Neto. 2008. *Homeland Security Department: FY2009 Request for Appropriations*, RL # 34492, Washington, District de Columbia, Congressional Research Service, 6 mai.

Lerhe, Eric. 2009. « “Connecting the Dots” and the Canadian Counter-terrorism Effort—Steady Progress or Technical, Bureaucratic, Legal and Political Failure », Calgary, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, mars.

Luce, Liz. 2007. « Washington State’s Enhanced Driver License and Identification Card Initiative », communication présentée au sommet annuel de la Région économique du Nord-Ouest du Pacifique, tenu à Anchorage, en Alaska, Olympia, Washington, Washington State Department of Licensing, 24 juillet.

McCann, Brigitte. 2007. « Bienvenue à Montréalistan », *Le Journal de Montréal*, 16 mars.

McCarten, James. 2009. « A wink and a nudge get new border rules off to a soft start », *The Globe and Mail*, 2 juin, A8.

McLellan, Anne. 2004. « Securing Canada: Laying the Groundwork for Canada’s First National Security Policy », allocution présentée devant le Cercle canadien d’Ottawa, Ottawa, Sécurité publique et Protection civile Canada, 25 mars.

Macleod, Ian. 2007. « Obstacle Course », *The Ottawa Citizen*, 17 novembre, A3.

Martin, Philip. 2005. « Mexico-US Migration », dans Hufbauer, Gary Clyde, et Jeffrey Schott, dir., *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*, Washington, District de Columbia, Institute for Economic Affairs, p. 441-466.

Mouafo, Dieudonné, Nadia Ponce Morales et Jeff Heynen. 2004. *Building Cross-Border Links: A Compendium of Canada-US Government Collaboration*, CSPS Action-Research Roundtable on Managing Canada-US Relations, Ottawa, École de la fonction publique du Canada.

Napolitano, Janet. 2009. Comments to Conference on « The United States and Canada: Towards a Better Border », [Transcription en ligne], Washington, District de Columbia, The Brookings Institution, 25 mars. [http://http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2009/0325_us_canada/20090325_canada_transcript.pdf] (Consulté le 8 août 2010).

Neinast, Brenna, et Michele James. 2008. « Northern Border Security », Statement to US Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, Havre, Montana, 2 juillet. [http://hsgac.senate.gov/public/_files/070208NeinastJames.pdf] (Consulté le 8 août 2010).

Palango, Paul. 2008. *Dispersing the Fog: Inside the Secret World of Ottawa and the RCMP*, Toronto, Key Porter.

Pearson, Craig. 2008. « New Border-crossing Cards to Improve, Speed-up Security Process », *The Windsor Star*, 23 juillet.

Roig-Franzia, Manuel. 2007. « Terms Set for Anti-drug Aid from US, Mexico Says », *The Washington Post*, 5 octobre, A14.

Sands, Christopher. 2007. « Fading Power or Rising Power: 11 September and Lessons from the Section 110 Experience », dans Bratt, Duane, et Christopher J. Kukucha, dir., *Readings in Canadian Foreign Policy*, Toronto, Oxford University Press, p. 249-264.

Sécurité publique Canada et Department of Homeland Security. 2009. *Déclaration conjointe sur la frontière canado-américaine*, Ottawa et Washington, 27 mai.

Seghetti, Lisa M. 2004. *Border Security; US-Canada Immigration Border Issues*, RS-21258, Washington, District de Columbia, Congressional Research Service, 28 décembre. [www.ndu.edu/library/docs/crs/crs_rs21258_28dec04.pdf] (Consulté le 8 août 2010).

Smith, Patrick J. 2007. « Anti-terrorism in North America: Is there Convergence or Divergence in Canadian and US Legislative Responses to 9/11 and the US-Canada border », dans Emmanuel Brunet-Jailly, dir., *Borderlands: Comparing Border Security in North America and Europe*, Ottawa, Presses de l’Université d’Ottawa, p. 277-310.

Stuart, Reginald. 2007. *Dispersed Relations: Americans and Canadians in Upper North America*, Washington, District de Columbia, Woodrow Wilson Center Press.

Tibbetts, Janice. 2008. « Court Rejects “Asylum Shopping” for Failed US Refugee Claimants », *The Ottawa Citizen*, 10 juillet, A5.

Timmerman, Loren L. 2008. « Securing the Northern Border: Views from the Front Lines », Statement to US Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, Havre, Montana, 2 juillet. [http://hsgac.senate.gov/public/_files/070208Timmerman.pdf] (Consulté le 8 août 2010).

Transport Canada. 2006. *Initiative de la Porte et du Corridor de l’Asie-Pacifique*, Ottawa. [<http://www.tc.gc.ca/Portesetcorridors/IPCAP/document/pcag.html>] (Consulté le 28 août 2008).

United States Chamber of Commerce et Chambre de commerce du Canada. 2008. *Finding the Balance: Reducing Border Costs While Strengthening Security*, Ottawa et Washington, District de Columbia, février. [http://www.chamber.ca/cmslib/general/0802FindingTheBalance200833_93251.pdf] (Consulté le 10 mars 2008).

Verdery, Stuart. 2004. « Finding the Needle, Facilitating the Haystack », Remarks to US Department of Commerce conference, International Travel to the US: Dialogue on the Current State of Play, Washington, District de Columbia, Department of Commerce, 10 juin. [<http://www.ita.doc.gov/td/sif/Verdery%20Speech.pdf>] (Consulté le 8 août 2010).

Whitaker, Reg. 2005. « Made in Canada? The New Public Safety Paradigm », dans Doern, G. Bruce, dir., *How Ottawa Spends: 2005-2006*, Montréal, Presses universitaires McGill-Queen’s, p. 77-95.

Entrevues

Entrevue confidentielle, Agence des services frontaliers du Canada, octobre 2008.

Entrevues confidentielles, Affaires étrangères et Commerce international Canada (AECIC), mars 2006 et mai 2008.

1 Cet article a été traduit et reproduit avec la permission de Oxford University Press. Il a été publié initialement dans Monica Gattinger et Geoffrey Hale (dir.), 2010. *Borders and Bridges: Canada's Policy Relations in North America*, Toronto, Oxford University Press.