HAL
open science

Obama et le Canada : Vers un nouveau partenariat transfrontalier ?

Pierre-Alexandre Beylier

To cite this version:

Pierre-Alexandre Beylier. Obama et le Canada : Vers un nouveau partenariat transfrontalier ?. Raphaël Eppreh-Butet et Mokhtar Ben Barka. Le Président Barack Obama à l'épreuve du pouvoir, L'Harmattan, pp.199-216, 2014, 978-2-343-07239-5. hal-01823608

HAL Id: hal-01823608

https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01823608v1

Submitted on 8 Feb 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Obama et le Canada : Vers un nouveau partenariat transfrontalier ?

Pierre-Alexandre BEYLIER

Université Grenoble 3 Stendhal

En arrivant au pouvoir en 2008, le président américain Barack Obama voulait instaurer une rupture par rapport à l'administration Bush, aussi bien en matière de politique intérieure, que de politique étrangère. Si, dans le premier domaine, il souhaitait se distancier de la politique conservatrice de l'ex président républicain, sur la scène internationale, son objectif était tout aussi ambitieux : il désirait de redorer l'image des Etats-Unis, quelque peu écornée depuis huit ans, en mettant notamment en avant le multilatéralisme. En la matière, l'un des dossiers auxquels il s'est attaché rapidement est celui de la relation avec son grand voisin du nord : le Canada.

En effet, sous George W. Bush, la relation américano-canadienne a beaucoup souffert, du désaccord sur la Guerre en Irak, en passant par le refus de la part d'Ottawa de participer au bouclier anti-missile, sans parler des tensions diplomatiques qui sont apparues de manière chronique. Certains observateurs considèrent même que les relations diplomatiques ce distendent tellement suite à tous ces incidents que le partenariat bilatéral atteint un creux historique en 2005 [Russel, 2005, p. 1].

Ce n'est donc pas seulement un virage que souhaite opérer Barack Obama vis-à-vis du Canada, mais c'est une véritable renaissance des relations bilatérales, en les plaçant sous le signe de l'ouverture et de la coopération. C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'est accueillie l'arrivée du nouveau président démocrate au nord de la frontière. Les Canadiens voient en ce changement d'administration l'occasion de « tourner la page des années Bush », comme le suggère un quotidien québécois, *Le Devoir* [Castonguay, 2009, p. 1]. Pour eux, ce changement est porteur d'espoir. Ils le voient comme un potentiel de renouveau pour la relation bilatérale. Et l'un des domaines où cet espoir de changement est perçu avec d'autant plus de vigueur est celui de la sécurité frontalière.

En effet, dans le sillage des attentats du 11 septembre 2001, l'administration Bush s'est lancée dans une Guerre contre le terrorisme. A l'étranger cette guerre s'est traduite par l'intervention en Afghanistan et par la fameuse doctrine Bush de la « *premptive strike* » qui a vu les Etats-Unis déclencher une guerre contre Sadam Hussein, en Irak. Mais, en Amérique du nord, tout un volet de cette guerre a été consacré à la sécurisation du territoire, avec la définition d'un concept d'un nouveau genre : la sécurité intérieure (*homeland security*). Et, pour sécuriser son territoire Washington a utilisé ses frontières, et plus particulièrement sa frontière septentrionale, comme un

levier central à sa politique. Cependant, comme elle était jusque là non défendue – il s'agissait de la plus longue frontière non-défendue au monde – la sécurisation de la frontière américano-canadienne ne s'est pas faite sans poser d'épineux problèmes. Les deux pays partageant la plus importante relation commerciale au monde, les économies américaine et canadienne connaissant des sommets d'intégration et de nombreux liens sociaux et humains s'étant tissés au fil des décennies, de part et d'autre de cette frontière hautement défonctionnalisée, l'entreprise de sécurisation est donc intervenue à contre courant des tendances qui prédominaient jusque là. Et, en substance, cela a abouti à ce que les Canadiens ont qualifié d' « épaississement » de la frontière : une frontière agressive, site de nombreux contrôles et d'une surveillance accrue, une frontière qui demande de plus en plus de renseignements aux individus et aux marchandises souhaitant la traverser, et qui, finalement, agit davantage comme une entrave que comme un moteur.

L'élection de Barack Obama est donc perçue comme un moyen de revenir en arrière, à une frontière plus amicale et plus ouverte. Cependant, les choses ne vont pas se passer aussi bien que cela et l'objectif de cet article sera de montrer en quoi la rupture qu'Obama souhaite opérer et que les Canadiens attendent de lui est beaucoup moins univoque qu'il n'y paraît, notamment en matière de gestion frontalière. En effet, après un début de mandat oscillant entre rupture et continuité, il faudra attendre 2010 pour voir s'esquisser un réel tournant à travers l'accord « Par-delà la frontière ».

1. Entre continuité et rupture : un début de mandat paradoxal

Symbole de l'ambivalence intrinsèque du partenariat américano-canadien, les deux premières années du mandat de Barack Obama n'inaugurent pas un tournant aussi net que souhaité. Si, à travers le discours, la volonté politique est bien visible, les actions sont bien loin de refléter les objectifs initiaux du président démocrate.

1.1 La première visite officielle ou la tentative de réparation des bilatérales

Toute d'abord, pour rompre avec les années Bush, l'une des premières actions de Barack Obama est de renouer avec la tradition qui veut que le président nouvellement élu se rende au Canada pour sa première visite officielle à l'étranger, une tradition que George W. Bush avait brisée, en 2001, en allant d'abord au Mexique. Aussi, le 19 février 2009, le président Obama organise un voyage d'Etat d'une journée à Ottawa.

Le jour J, c'est un véritable engouement qui s'empare du Canada, comme peut en témoigner l'accueil chaleureux que réserve la presse canadienne à la visite officielle du nouveau président.

Elle est très prolifique en titres à résonnance positive, voire optimiste : « L'Entente cordiale Obama-Harper » [Bellavance, 2009, p. 1], « A New Era of Co-Operation » [Clark, 2009, p. 1], « Canada-États-Unis – Un nouveau départ » [Descôtaux, 2009, p. 1], « Friends and Allies » [MacDonald, 2009, p. 1]. L'opinion publique partage également cette vision : selon un sondage EKOS, seulement 3,8% des Canadiens ont une image négative du nouveau président alors que 81% voit en lui un potentiel positif [Canada's Environics Research Group, 2009, p. 1][1]. De même, en janvier 2009, plus de deux tiers des Canadiens pensent que la relation bilatérale est en voie d'amélioration grâce à ce changement d'administration [IPSOS, 2008, p. 1].

Pour Barack Obama, cette visite revêt une importance toute particulière car elle est pour lui l'occasion d'articuler trois objectifs qui se dessinent au cours de la conférence de presse : se distancier de son prédécesseur, renouveler son engagement vis-à-vis du Canada et souligner, d'une part, l'importance que le pays représente pour les Etats-Unis et, d'autre part, la dimension centrale des liens qui les unissent.

C'est à travers une analyse du discours que l'on peut véritablement saisir la nature du changement qu'il souhaite opérer. Tout d'abord, de manière générale, il veut établir une « discussion constructive» avec son homologue canadien afin de s'atteler aux « problèmes que les deux pays partagent[2] » [Obama, 2009, p. 1]. Il se place donc dans une position d'ouverture vis-à-vis d'Ottawa. Mais, ce qui est le plus révélateur, dans son discours, c'est qu'après huit ans où la sécurité semble dominer les préoccupations de Washington, pour la première fois, l'accent est mis sur la stimulation de l'économie et le multilatéralisme : dans un contexte de crise mondiale, le président Obama veut apporter une « réponse globale » aux perturbations économiques qui secouent la planète depuis quelques mois.

Le président Obama profite également de cette rencontre pour souligner les liens qui unissent les deux pays. Et ces liens c'est à la frontière qu'ils les doivent. Ils lui doivent notamment la « plus importante relation économique au monde » ainsi que « d'innombrables interactions quotidiennes[3] » [*Ibid*]. Et toute la conférence de presse est sous-tendue par un vocabulaire très développé de l'amitié : les termes « d'amis » (« friends ») et « d'amitié » (« friendship ») sont utilisés pas moins de treize fois dans des expressions aux échos presque lyriques telles que : « nous partageons l'amitié la plus longue et la plus profonde », « nous sommes les amis les plus intimes, plus que toutes autres nations sur la Terre », « les Etats-Unis et le Canada continueront de partager

[1] Ce résultat détonne avec un sondage de 2003, dans lequel 62% des Canadiens avaient une opinions défavorable du président Bush (cf. <http ://articles.sun-sentinel.com/2003-10-04/news/0310040142_1_canadian-beef-cow-canada)> consulté le 15 septembre 2013).
[2] « The common concerns to the US and Canada »
[3] « largest trading relationship », « countless daily interaction that keep our border open and secure ».

une amitié extraordinaire[4] » [*Ibid*]. Les termes d'alliés et de partenaires sont, quant à eux, respectivement utilisés à deux et quatre reprises. Les deux dirigeants mettent également en avant les similitudes qui rapprochent les deux pays, notamment lorsqu'ils parlent de « l'important consensus [que les deux pays partagent] sur les enjeux bilatéraux majeurs »[5] [*Ibid*]. Tout se passe comme s'ils cherchaient à combler le fossé qui s'était creusé sous George W. Bush.

De façon intéressante, Obama remercie le Canada pour son engagement en Afghanistan, il remercie le « sacrifice des familles » ainsi que « l'énorme fardeau que porte le pays » [*Ibid*]. En creux, cela fait écho à certaines frictions qui ont eu lieu sous son prédécesseur, notamment lorsque ce dernier a mis de remercier le Canada pour son aide dans les jours qui ont suivi les attentats sur le *World Trade Center* et le Pentagone ou lorsqu'il a fait preuve, de ce que les Canadiens ont interprété, comme de l'indifférence par rapport à un tir ami, en 2002, en Afghanistan.

Enfin, le nouveau président démocrate semble inaugurer une nouvelle méthode. A une question sur l'engagement en Afghanistan, Obama prend bien soin de souligner : « Je n'ai certainement pas exercé de pression sur le Premier ministre afin qu'il engage davantage de troupes[6] » [*Ibid*]. On est donc bien loin des pressions dont Ottawa faisait l'objet de la part de l'administration Bush et de l'ambassadeur Paul Cellucci dans certains domaines, notamment en matière d'investissement dans la défense nationale [Cellucci, 2007, p. 123].

Pour ce qui est des termes abordés, la frontière ne fait pas parti des enjeux centraux mis en avant au cours de la conférence de presse. Elle est juste mentionnée en passant par rapports aux interactions qui la gardent « ouverte et sécure[7] » [Obama, 2009, p. 1]. A noter que le choix de mettre l'adjectif « ouvert » en première position n'est pas anodin. En effet, lorsque le sujet est mentionné, lors des questions, le président américain annonce qu'il souhaite « utiliser l'argent du plan de relance pour désengorger les goulets d'étranglement que connaît la frontière[8] ». Il veut par ailleurs « trouver un meilleur équilibre entre la sécurité et l'ouverture »[9] [*Ibid*]. On se souvient notamment de la formule utilisée par l'ambassadeur américain à Ottawa, Paul Cellucci, qui résonne encore dans les couloirs du Parlement canadien – « la sécurité surpasse le commerce[10] » [Cellucci, 2007, p. 145] – et qui résume l'approche américaine de la frontière depuis le 11 septembre : tout

[4] « the long and deep friendship », « closer friends than any two nations on the face of the Earth », « The United States and Canada will continue to enjoy an extraordinary friendship».
[5] « revealing strong concensus on important bilateral issues ».
[6] « the question directed at him, that I certainly did not press the Prime Minister on any additional commitments beyond the ones that have already been made ».
[7] « countless daily interaction that keep our border open and secure ».
[8] « how we can use some of our stimulus and infrastructure spending that is already being planned around potentially easing some of these bottlenecks in our border ».
[9] « I think that it is possible for us to balance our security concerns with an open border ».
[10] « Security trumps trade ».

doit être appréhendé à travers le prisme de la sécurité, tous les autres domaines lui étant subordonnés.

Mais la grande surprise vient du Premier ministre canadien A travers une phrase on ne peut plus simple : « une menace pour les Etats-Unis est une menace pour le Canada[11] » [Harper, 2009, p. 1], il renouvelle l'engagement de défense mutuelle qui constitue le fondement de la relation bilatérale depuis l'Accord d'Ogdensburg de 1940. On assiste donc à une convergence importante de la part de Stephen Harper qui, lui aussi, fait un pas vers son voisin américain. Il va même plus loin en disant :

> Non seulement, nous avons effectué d'importants investissements en matière de sécurité frontalière depuis le 11 septembre ; mais le positionnement de notre gouvernement est univoque. Il n'y a pas de menace dirigée vers les Etats-Unis qui ne représente une menace directe pour le Canada. Nous devons êtes aussi coopératifs qu'inquiets vis-à-vis des menaces auxquelles l'Amérique du Nord est confrontée. C'est l'approche que nous mettons en avant pour ce qui est de notre frontière. Nous considérons les enjeux de sécurité de façon aussi sérieuse que nos amis américains [*Ibid*][12].

Il fait ainsi taire toutes les critiques qui accusent le Canada depuis 2001 de ne pas s'engager en matière de sécurité frontalière et de ne pas prendre au sérieux la menace terroriste.

Evénement politique – et rhétorique – de premier plan, cette première rencontre lance ainsi le point de départ d'une relation bilatérale placée sous le signe de la coopération, du dialogue et des points commun.

1.2 Une relation placée sous le signe de la coopération

Cette coopération va prendre de l'élan dans les mois qui vont suivre cette rencontre. Toujours pour rompre avec les années Bush, le nouveau président met en place une relation de travail basée sur l'ouverture, la coopération et donc sur une certaine proximité avec le Premier ministre Harper, en particulier, et le Canada en général. Cette relation de proximité va prendre la forme de contacts réguliers et de visites nombreuses. Même lors de sommets internationaux, tels que le G20, les deux dirigeants se ménagent un moment de dialogue.

De surcroît, cette relation de proximité ne se cantonne pas aux hautes sphères de l'Etat. Entre janvier et octobre 2009, les ministres canadiens n'effectuent pas moins de 36 visites officielles à Washington [Geddes, 2009, p. 1]. Ce travail conjoint se décline également en matière de gestion frontalière, puisque le ministre de la Sécurité publique, Peter Van Loan et son homologue américaine, la Secrétaire en matière de sécurité intérieure, Janet Napolitano, décident, à

[11] « Threats to the United States are threats to Canada ».

[12] « Not only have we since 9/11 made significant investments in security (…) along our border; the view of this government is unequivocal (…) There is no such thing as a threat to the national security of the United States which does not represent a direct threat to this country. We as Canadians have (…) to be as cooperative and alarmed about the threats that exist to the North American continent (…) That's the approach with which we treat the border. (…) We take these security concerns as seriously as our American friends ».

l'issue de leur première rencontre, le 27 mai 2009, de se rencontrer au moins deux fois par an pour renforcer le partenariat bilatéral et pour discuter de sujets de sécurité mutuelle, une tradition qui sera reprise par Vic Toews, le successeur de M. Van Loan [Public Safety Canada (a), 2009, p. 1]. Pour mettre leur volonté en action, cette première rencontre voit également la signature d'une déclaration conjointe sur la frontière Canada/Etats-Unis. Dans ce document, les deux pays s'engagent par exemple à (1) « développer un cadre commun de gestion du risque, (2) « [à] partager davantage d'informations », (3) « [à] donner un élan aux programmes de facilitation » [et à] (4) « étendre les opérations intégrées d'application de la loi » [Public Safety (b), 2009, p. 1]. En filigrane, s'esquissent les fondements de la nouvelle gestion frontalière que les deux pays lanceront à travers l'accord « Par-delà la frontière », en février 2011.

1.3 Une rupture pas si nette que cela

Cependant, derrière ce rapprochement, malgré tous ces signaux positifs, la gestion frontalière est loin d'emprunter un virage aussi prononcé et, dans les deux premières années de l'administration Obama, on voit davantage perdurer les anciennes tendances, voire même, on se situe dans la continuité de l'administration Bush.

Tout d'abord, la nouvelle Sécurité intérieure, Janet Napolitano est l'une des personnalités les plus radicales du camp démocrate, en matière de sécurité. Elle met des mots sur des phénomènes qui ont lieu mais que personne, jusque là, n'a jamais osé définir : « les Etats-Unis sont en train de basculer d'une culture sans frontière à une culture avec frontière » [Ibbitson, 2009, p. 1].

Lorsqu'elle est interrogée, en 2009, sur la mise en place d'un possible délai d'application de la *Western Hemisphere Travel Initiative* (WHTI), une mesure qui provoque un débat intense au Canada puisqu'elle requiert que toute personne traversant la frontière soit munie d'un document d'identification approuvée par le gouvernement, que ce soit un passeport ou une carte biométrique, elle déclare sans détour : « Dans certains lieux, des gens pensent « on a toujours fait des allers-retours entre le Canada et les Etats-Unis en traversant la frontière. Pourquoi aurais-je besoin d'un passeport (…) ». Mais c'est une vraie frontière et on doit la traiter comme telle[13] » [Albert, 2009, p. 1]. Et d'ajouter : « C'est comme s'il n'y avait pas de frontière du tout. Les gens ne pensent pas que nous sommes deux pays différents. Mais la réalité est qu'il existe une frontière ici[14] » [Napolitano (a), 2009, p. 1].

[13] « In think there's a sense, in some places that 'We've always gone back and forth (across the Canada-US border). Why do I need to get a passport?' (…). But it's a real border, and we need to address it as a real border ».
[14] « It's as though there's not a border at all. (…) People just don't think of it as two different countries. But the reality exists that there's a border there ».

Le phénomène dont elle parle de façon à peine voilée et auquel est confrontée la frontière depuis 2001 est un phénomène de banalisation. A travers tout le dispositif sécuritaire déployé par Washington dans le cadre de la Guerre contre le terrorisme pour sécuriser le territoire américain, la frontière américano-canadienne, qui était, jusque là, connue comme étant la plus longue frontière non-défendue au monde se refonctionnalise. Alors qu'historiquement, elle jouissait d'un statut à part – les individus pouvaient la traverser avec une simple déclaration orale dans les années 1990, elle était entièrement non-surveillée, avec seulement trois cents agents de la *US Border Patrol* qui la patrouillaient, etc… – depuis 2001, elle a fait son apparition dans le viseur de l'administration Bush qui s'est mise en passe de la sécuriser et de la traiter comme une vraie frontière. Ce phénomène s'illustre à travers la politique de l'agence des douanes américaines (*US Customs and Border Protection*) qui s'intitule la « politique de la frontière à visage unique » (*one-face-at-the-border policy*).

Mais ce phénomène dépasse la simple banalisation. En fait, depuis le 11 septembre 2001, un rééquilibrage est à l'œuvre entre la frontière canadienne et son équivalente mexicaine et plusieurs des mesures qui étaient en place le long de la frontière méridionale des Etats-Unis ont été déployées le long de leur frontière septentrionale à l'instar de drones qui patrouillent désormais certaines sections de la dyade, ou bien encore de la WHTI – qui entre en vigueur sous Obama, le 1er juin 2009 – ainsi que d'un dispositif développé de caméras infrarouges et de détecteurs de mouvements. Là encore, lors d'une conférence à la Brookings Institution, Madame Napolitano officialise ce phénomène en annonçant qu'il est acceptable, voire souhaitable, d'appréhender la frontière canadienne de la même façon que la frontière canadienne :

> L'une des choses à laquelle nous devons être sensibles c'est le fait que les habitants des états frontaliers du sud ont le sentiment que si des mesures sont mises en place le long de la frontière mexicaine, elles doivent l'être aussi le long de la frontière canadienne (…). En d'autres termes, nous n'allons pas traiter l'une légèrement et l'autre lourdement[15] [McParland, 2009, p. 1].

A titre d'exemple, en accord avec le discours de Madame Napolitano, l'administration Obama adopte une autre mesure, le projet SBI-net, qui s'inscrit dans le prolongement de ce phénomène de mexicanisation de la frontière. Même si le projet sera finalement partiellement annulé, quelques années plus tard, pour des raisons financières, la nouvelle administration démocrate projette initialement de déployer toute une série de nouvelles technologies – radars, capteurs sismiques, caméras vidéos – et de construire des tours le long de la frontière américano-canadienne, un dispositif déjà présent le long de la frontière mexicaine [GAO, 2009, p. 1].

[15] « One of the things that we need to be sensitive to is the very real feelings among southern border states and in Mexico that if things are being done on the Mexican border, they should also be done on the Canadian border. (…) In other words, we shouldn't go light on one and heavy on the other ».

Elle va même plus loin, dans son discours, puisqu'elle perpétue certains des « mythes » qui se sont développés autour de la frontière dans le sillage du 11 septembre et qui ont ainsi donné naissance à une perception erronée de la réalité frontalière. Par exemple, en 2009, elle déclenche une controverse notable lors d'une interview sur la chaîne canadienne CBC en disant que les terroristes à la tête des attentats sur le *World Tarde Center* et le Pentagone étaient entrés sur le territoire américain par la frontière canadienne [Napolitano (b) 2009, p. 1], une rumeur qui est apparue dès le 12 septembre 2001 sur la chaîne ABC et qui, bien que démentie à maintes reprises, continue d'hanter les esprits et de contaminer le discours politique.

Finalement, entre un discours positif, emprunt de changement, de la part du président américain et des actions, en matière de sécurité frontalière, qui interviennent en porte à faux, il faudra attendre fin 2010 pour qu'un véritable tournant s'opère.

2. Le réel « tournant », l'accord « Par-delà la frontière »

Dès décembre 2010, des rumeurs commencent à filtrer dans la presse canadienne selon lesquelles les deux pays seraient en train de négocier un accord concernant la frontière. Certains parlent même de « périmètre de sécurité ». Mais, c'est en février 2011 que le président Obama et le Premier ministre Harper annoncent, par le biais d'une conférence de presse conjointe, un accord qui ambitionne de redonner un semblant de flexibilité à celle qui a été pris dans les filets de la Guerre contre le terrorisme depuis 10 ans.

2.1 L'annonce du 4 février 2011

Tout d'abord, le président américain présente cet accord, baptisé l'accord « Par-delà la frontière » comme une « nouvelle vision » pour la frontière américano-canadienne [Obama, 2011, p. 1]. Sans forcément rentrer dans le détail de cet accord, les deux dirigeants esquissent les quatre objectifs autour duquel celui-ci se structurera : « Agir tôt pour éliminer les menaces » (« *Addressing Threats Early* »), « [La] facilitation du commerce, [la] croissance économique et [les] emplois » (« *Trade Facilitation, Economic Growth, and Jobs* »), « L'intégration transfrontalière en matière d'application de la loi » (« *Integrated Cross-border Law Enforcement* ») et « [les] infrastructures essentielles et [la] cybersécurité » (« *Critical Infrastructure and Cybersecurity* ») [« Beyond the Border », 2011, p. 1]. Quelques points saillants sont soulignés tels que l'adoption d'une stratégie intégrée pour lutter contre les dangers communs, le partage de l'information et le développement de critères communs de collecte de l'information. Mais, de façon plus intéressante, deux points pivots, deux principes, sont mis en avant comme constituant les moteurs de cet accord : d'une part, le

renforcement de la sécurité au niveau du périmètre et, d'autre part, la coordination, voire l'intégration des efforts mais aussi des programmes dans certains domaines.

Une fois n'est pas coutume, la conférence de presse qui accompagne l'annonce a des allures de déclaration d'amitié. Le Premier ministre canadien présente notamment l'accord comme une « déclaration sur notre relation » [Harper, 2011, p 1]. Le Président américain met quant à lui en avant la dimension économique de l'accord, entérinant en quelque sorte le rééquilibrage auquel il souhaitait procéder entre la sécurité et le commerce, lors de sa visite officielle de février 2009 : « Nous nous sommes concentrés sur comment stimuler l'emploi et la croissance économique des deux côtés de la frontière[16] » [Obama, 2011, p. 1]. C'est également ce qu'il semble suggérer dans sa réponse à la question d'un journaliste canadien : « Nous essayons d'appréhender la frontière de façon plus globale afin de ne pas seulement penser en termes de sécurité frontalière mais en termes de toute une série d'enjeux[17] » [*Ibid*].

Accueilli de façon globalement positive par la presse canadienne et le secteur des affaires qui attendait, depuis plusieurs années, une initiative de la sorte, cet accord n'est toutefois que l'ossature d'un projet qui est en train de prendre forme et, hormis les principes, rien de vraiment concret n'est mis en avant. Il faudra attendre que le plan d'action soit rendu public pour réellement savoir ce dont il s'agit.

2.1 Le plan d'action

Le 7 décembre 2011, un plan d'action vient donc donner un contenu à l'accord. Et c'est à ce moment là qu'on comprend mieux la nouvelle vision peinte par les deux dirigeants en février 2011. Alors que certains attendaient un « *game changer* », un accord à la hauteur de l'ALENA qui allait catapulter les deux pays sur une nouvelle trajectoire, bon nombre d'optimistes se retrouvent déçus.

L'accord « Par-delà la frontière » n'est pas un traité, ce n'est pas un accord légalement contraignant. Il s'agit seulement d'une série de changements incrémentaux qui ont pour but de faire gagner la frontière en flexibilité et en fonctionnalité.

Pour reprendre les deux concepts qui le structurent, tout, d'abord, la sécurité au périmètre a pour objectif de délocaliser certains contrôles au-delà du site de la frontière, lorsque cela est possible. Ce n'est pas un périmètre de sécurité à proprement parler, comme certains le pensaient à l'origine, mais il s'agit plutôt d'un périmètre conceptuel. Et, à travers ce principe, on se situe dans la continuité de l'accord d'Ogdensburg qui considère le Canada et les Etats-Unis comme une entité

[16] « Our focus has been on how we increase jobs and economic growth on both sides of the border ».
[17] « What we're trying to do now is to look at this in a more comprehensive fashion, so that it's not just border security issues, but it's a broader set of issues involved ».

indivisible en matière de défense militaire. Plusieurs mesures viennent étayer ce premier principe telles qu'une approche harmonisée du contrôle des marchandises, selon la devise du « *clear once accept twice* » afin d'éviter la duplication des contrôles à la frontière, la reconnaissance mutuelle du contrôle des bagages dans le transport aérien afin d'éviter, là encore, la duplication. Les deux pays souhaitent également mettre en place une approche commune pour le contrôle des voyageurs à travers un document d'autorisation électronique conjoint afin de refuser l'entrée sur le continent aux personnes non-admissibles [Gouvernement du Canada, 2011, pp 4-7].

Pour ce qui est du principe de l'intégration, il concerne certains programmes ponctuels. Les deux partenaires projettent de négocier un accord de dédouanement préalable – pour que les contrôles aient lieu avant que les marchandises et les individus ne franchissent la frontière, les Américains les effectueraient du côté canadien et les Canadiens du côté américain, ce qui désengorgerait le site de la frontière. Ils souhaitent également mettre sur pied un système d'entrée et de sortie – voulu par Washington depuis 1996 puis 2001 [*Ibid*, p. 11]. Dans le cadre de ce programme les deux pays partageraient certains renseignements pour que les informations d'entrée dans un pays constituent les informations de sorties de l'autre. Ils ambitionnent également de transposer le programme phare de patrouilles maritimes conjointes, connu sous le nom de *Shiprider*, en environnement terrestre [*Ibid*, p. 27].

Enfin, le plan d'action est sous-tendu par une coopération accrue dans certains domaines, tels que l'harmonisation des programmes de facilitation, la coordination des investissements dans la modernisation de certains points de frontière, le développement de technologies d'identification par fréquence radio pour accélérer le passage à la frontière, ainsi que le partage des renseignements. Un deuxième plan d'action vient, par ailleurs, compléter le premier afin d'effectuer une convergence en matière de réglementation et, donc, de faciliter le commerce transfrontalier.

Au final, ce plan s'action est marqué par une coopération accrue entre les deux pays et une intégration ponctuelle de certains versants de leur système de sécurité frontalière. Il est également le reflet d'une restauration de la confiance entre Ottawa et Washington, une confiance qui s'était grandement érodée sous George W. Bush. Enfin, l'orientation de cet accord est avant tout concrète, le but étant de faire gagner la frontière en flexibilité et en fluidité afin d'atténuer les effets négatifs que les mesures de sécurité ont eu depuis dix ans. En d'autres termes, il a pour objectif principal d'atteindre un équilibre plus abouti entre la sécurité et la facilitation, un objectif qui a été mis en place depuis le 11 septembre 2001 mais qui n'a jamais été véritablement atteint.

2.2 Un recadrage ambivalent du 49e parallèle

Si on peut voir dans cet accord un certain renouveau des relations américano-canadiennes, un « nouveau chapitre » comme l'a suggéré le président Obama, la relation est malgré tout parasitée part un certain nombre d'incidents.

Toute d'abord, dans le cadre des plans de relance successifs, deux clauses *Buy America*, en 2009 et septembre 2011, excluent les entreprises canadiennes de certains contrats sur le marché public américain. Dans le contexte de la crise financière et économique mondiale qui frappe de plein fouet les Etats-Unis à partir de 2008, une atmosphère protectionniste se fait de plus en plus ressentir à Washington et le Canada se retrouve pris dans les filets de ces mesures, ce qui pèse quelque peu sur les relations bilatérales.

Si ces sursauts protectionnistes proviennent plutôt du Congrès que du président, une décision de Barack Obama provoque également une certaine distension des rapports diplomatiques entre les deux pays. En effet, en novembre 2011, le président américain annonce son intention d'annuler le projet d'un oléoduc, connu sous le nom de Keystone XL. Cette décision est perçue comme un affront par le Canada qui comptait sur cette infrastructure pour assurer à un son pétrole d'Alberta un accès plus important au marché américain.

Enfin, en pleine négociation de l'accord, plusieurs décisions et rumeurs viennent parasiter ponctuellement le rapprochement qui est en train de s'effectuer entre Ottawa et Washington. A titre d'exemple, en une information filtre dans la presse canadienne selon laquelle Washington projetterait de construire des barrières le long de la frontière. De même, les Etats-Unis souhaitent imposer une taxe pour le fret en provenance des ports canadiens provoque une certaine controverse au Canada [Ibbitson, 2011, p. 1], sans parler du projet d'un frais aéroportuaire duquel devrait s'affranchir les voyageurs aériens transfrontaliers [MacCleod, 2011, p. 1].

Alors que l'on tente de désépaissir la frontière, ces mesures connexes viennent, non seulement, peser sur les relations bilatérales, mais elles se greffent également sur la frontière pour la rendre plus épaisse qu'elle ne l'est déjà. Elles interviennent donc à contre-courant des tendances que l'on souhaite officiellement initier du côté américain, prenant ainsi le 49e parallèle en étaux au sein de forces antagonistes.

Conclusion

Au final, même si, en 2012, selon un sondage IPSOS, près de 86% des Canadiens voteraient pour Obama s'ils le pouvaient [IPSOS, 2012, p. 1], la lune de miel est bel et bien terminée et le bilan de son premier mandat plus mitigé en ce qui concerne bilatérale. Pour ce qui est de la gestion frontalière en elle-même, le dialogue s'est ouvert après des années de tensions notables. Cependant,

l'accord « Par-delà la frontière » n'est pas le tournant majeur que certains observateurs attendaient. Ayant, avant tout, une visée concrète, il ne vient pas corriger la trajectoire empruntée par la frontière depuis 2001. Même si, pour le présenter, le président américain met l'accent sur l'économie et le commerce, il n'en demeure pas moins que c'est toujours la même logique sécuritaire qui sous-tend le projet. Il n'est pas question d'annuler les programmes ou de diminuer d'un cran les exigences en matière de sécurité. En d'autres termes, Washington souhaite faire gagner la frontière en flexibilité mais cela ne doit pas avoir lieu au détriment de la sécurité. Ce que cet accord prévoit c'est avant tout une rationalisation de la gestion de la frontière et des moyens mis en œuvre.

Si les dirigeants souhaitent initier une nouvelle ère de coopération, il existe tout de même un fossé entre les déclarations et les actions. Mais ce fossé semble être le miroir de la relation bilatérale, une relation marquée par une ambivalence inhérente et une dissymétrie évidente. Aussi, malgré une certaine volonté politique, trouver un équilibre au sein de ces forces paraît être une entreprise épineuse. Le Canada est en effet souvent pris en otage par les intérêts américains, il ne fait pas partie de la liste des priorités de Washington et, souvent, au-delà des beaux discours, il fait souvent figure de grand oublié dans la politique américaine, ce qui rend la gestion de la relation bilatérale d'autant plus difficile. Reste à voir si, sur le long terme, l'accord « Par-delà la frontière » offrira un cadre stable qui permettra à la relation d'éviter les turbulences qu'elle a connues au cours de la dernière décennie.

Références

« Van Loan and Napolitano Successfully Conclude their Tirst High-level Border Meeting », Ottawa, Public Safety Canada, 2009 <http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2009/nr20090527-2-eng.aspx>, consulté le 13 mai 2013.

« Joint Statement on the Canada/US Border », Ottawa, Public Saftery Canada, May 27, 2009 <http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2009/nr20090527-eng.aspx?rss=false> (consulté le 13 mai 2013).

Secure Border Initiative – DHS Needs to Reconsider Its Proposed Investment in Key Technology Program, Washington DC, Government Accountability Office, 2010.

Beyond the Border: A Shared Vision for Perimeter Security and Economic Competitiveness, Ottawa, Office of the Prime Minister of Canada, February 4, 2011 <http://pm.gc.ca/eng/media.asp?category=1&featureId=6&pageId=26&id=3931> (consulté le 4 février 2011).

Perimeter Security and Economic Competitiveness – Action Plan, Ottawa, Government of Canada, 2011.

Alberts, Sheldon, 2009, « US Stays Firm on Border-Security Deadline Security chief opposes bill to Delay Strict Passport Rules », *Ottawa Citizen*, March 26, 2009.

Bellavance, Joël-Denis, 2009, « L'entente cordiale Obama-Harper », *La Presse*, 20 février 2009.

Canada's Environics Research Group, 2009, <http://www.cbc.ca/news/canada/canadians-feel-the-love-for-obama-but-are-lukewarm-to-his-plans-poll-1.784157> (consulté le 30 septembre 2013)

Castonguay, Alec, 2009, « Tourner la page des années Bush », *Le Devoir*, 19 février 2009.

Cellucci, Paul, 2007, *Unquiet Diplomacy*, Toronto, Key Porter, 2007.

Clark, Campbell, 2009, « A New Era of Co-Operation », *The Globe and Mail*, February 20, 2009.

Descôtaux, Bernard, 2009, « Canada-États-Unis - Un nouveau départ », *Le Devoir*, 20 février 2009.

Geddes, John, 2009, « Canada's Biggest Problem ? America », *MacLean's*, October 12, 2009.

Ibbitson, John, 2009, « Obama's Message: Glory Days of Open Border are Gone », *The Globe and Mail*, March 26, 2009.

IPSOS, 2008, Two Thirds (65%) of Canadians Believe Relationship between Canada and U.S. Will Be Better for Canadians with Obama Compared to Bush, but Most Believe Issue Progress Will Stay the Same, Not Get Better, <http://www.ipsos-na.com/news-polls/pressrelease.aspx?id=4244>, (consulté le 30 septembre 2013).

IPSOS, « Nine in Ten (90%) Canadians Believe Barack Obama Will Retain Presidency and 86% Would Vote for Obama If They Could », 2012, <http://www.ipsos-na.com/news-polls/pressrelease.aspx?id=5872> (consulté le 30 septembre 2013).

Laxer, James, 2003, *The Border: Canada, the U.S. and Dispatches from the 49th Parallel*, Toronto, Doubleday Canada, cop, 2003,

MacDonald, L. Ian, 2009, « Friends and Allies », *National Post*, February 20, 2009.

Ibbitson, John, 2011, « U.S. Mulls Major Levy on Cargo Coming From B.C. Ports », The Globe and Mail, October 3, 2011.

MacLeod, Ian, 2011, « $5.50 Fee for Flying to U.S.? », *Ottawa Citizen*, February 17, 2011.

Kelly McParland, « The Wacky World of Janet Napolitano », National Post, March 27, 2009.

Napolitano, Janet (a), 2009, *in* « Canada-U.S. Border Should Remain Tight: Homeland Security Chief », CBC, March 25, 2009, <http://www.cbc.ca/news/world/story/2009/03/25/canada-us-napolitano.html> (consulté le 19 décembre 2012).

Napolitano, Janet (b), 2009, *in* « Interview with U.S. Homeland Security Secretary Janet Napolitano », CBC, April 20, 2009 <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2009/04/20/f-transcript-napolitano-macdonald-interview.html> (consulté le 16 novembre 2012).

Obama, Barack et Harper, Stephen, « Joint Press Conference with U.S. President Barack Obama and Canadian Prime Minister Stephen Harper », 2009, <http://www.canadainternational.gc.ca/washington/offices-bureaux/media_room-salle_de_presse/transcript-transcription-20090219.aspx?lang=eng&view=d> (consulté le 8 mai 2012).

Obama, Barack (a) et Harper, Stephen (a), 2011 « Remarks by President Obama and Prime Minister Stephen Harper of Canada in Joint Press Availability », Washington DC, White House, February 4, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/02/04/remarks-president-obama-and-prime-minister-stephen-harper-canada-joint-p> (consulté le 5 février 2011).

Russel, Brian, 2005, « Canada-U.S. Relations: Why Can't We Be Friends? », *The Globe and Mail*, December 20, 2005.