HAL open science

“ Finding the balance ”: le rôle transfrontalier des associations du secteur privé dans la gestion de la frontière américano-canadienne

Pierre-Alexandre Beylier

To cite this version:

Pierre-Alexandre Beylier. “ Finding the balance ”: le rôle transfrontalier des associations du secteur privé dans la gestion de la frontière américano-canadienne. Miroirs: Revue des civilisations anglophone, ibérique et ibéro-américaine, 2017. hal-02012406

HAL Id: hal-02012406

https://hal.science/hal-02012406v1

Submitted on 30 Mar 2020

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.

« Finding the balance[1] » : le rôle transfrontalier des associations du secteur privé dans la gestion de la frontière américano-canadienne

Pierre-Alexandre Beylier, Université Grenoble-Alpes

Résumé

Cet article analyse la façon dont la société civile représentant le secteur privé s'est organisée en Amérique du Nord en réponse aux mesures sécuritaires mises en place suite aux attentats du 11 septembre 2001. Ces dernières ayant induit un phénomène d'épaississement de la frontière Canada/Etats-Unis qui a eu un impact négatif sur les relations commerciales des deux voisins nord-américains, les représentants du secteur privé ont dû s'organiser et développer un activisme économique afin de rendre davantage de flexibilité à la frontière. Leur rôle actif a permis notamment la mise en place d'un accord bilatéral entre le Canada et les Etats-Unis, l'accord « Par-delà la frontière ».

Mots-clés : frontière, Canada, Etats-Unis, intégration, sécurité, activisme économique

1 Titre d'un rapport publié en 2009 par la Chambre de Commerce du Canada.

Abstract

This paper analyzes how the civil society that represents the private sector has organized itself since 9/11 as a response to the security measures put in place in North America. These security measures have contributed to a « thickening » of the Canada/US border, which has had a negative impact on the Canada/US trading relationship. As a consequence, the representatives of the main sectors and the most important companies have launched a new kind of « economic activism » in order to lobby the American and the Canadian governments and impart some flexibility back to the international border. Their active role has namely led to the implementation of a bilateral agreement between the two North American neighbors, the « Beyond the Border Agreement ».

Keywords : border, Canada, United States, integration, security, economic activism

Riches d'une relation commerciale qui est la plus importante au monde, le Canada et les États-Unis comptent parmi les pays les plus intégrés de la planète. Ils ont, en effet, su développer, depuis le 19e siècle, des liens économiques, politiques et culturels, aussi divers et nombreux qu'enchevêtrés, des liens qui leur ont garanti prospérité et proximité. Mais ces liens, ils les doivent surtout à leur frontière commune, une frontière qu'ils ont historiquement transcendée.

Alors que traditionnellement, les frontières constituent davantage un hiatus, une fracture « stérilisante » (Pradeau, 1993, 227) qui marginalise les espaces qu'elles séparent, certaines ont, au contraire, connu un « retournement du stigmate en ressource, devenant ainsi une source de prospérité en raison des différentiels qu'elle[s] crée[nt] » (Amilhat-Szary, 2015, 85). La frontière américano-canadienne, a, pour sa part, connu un schéma inverse : alors que tout au long du 20e siècle elle était une frontière-ressource, hautement défonctionnalisée[2], elle est devenue un stigmate, dans le sillage des attentats du 11 septembre. En raison de son ouverture et de son caractère non-défendu, elle a attiré l'attention de l'administration Bush qui, la considérant comme vulnérable, a déployé, sur toute sa longueur, un dispositif de sécurité massif pour lutter contre le terrorisme (Hufbauer *et al*, 2003, 133). Dès lors, elle s'est retrouvée prise entre deux visions, à la fois source de prospérité mais aussi vecteur de la menace terroriste[3], et l'équilibre entre ces deux visions a été difficile à atteindre, provoquant au contraire de nombreux dysfonctionnements. Confrontée à des mutations inédites, elle est rentrée dans une ère nouvelle, structurée par la sécurité (Drache, 2004, 88), et les réseaux transfrontaliers qui s'étaient construits à travers elle s'en sont trouvés impactés de façon négative.

Afin de lutter contre ce qui est maintenant communément désigné comme un « épaississement de la frontière », la société civile canadienne s'est donc mobilisée. Toutefois, dans le contexte nord-américain, moins qu'un moteur à l'intégration, la société civile est davantage considérée comme un obstacle à celle-ci (Drainville, 1997, 126), (Macdonald, 2004). Lorsqu'un accord de libre-échange est négocié entre le Canada et les Etats-Unis à la fin des années 1980, il rencontre, en effet, une vive opposition de la part de la société civile canadienne. Mus par une peur épidermique de l'impérialisme américain, ses détracteurs craignent qu'une relation

2 La frontière Canada/Etats-Unis se distingue des frontières européennes dans le sens où, après un court épisode conflictuel, suite à la Révolution américaine, qui a fait d'elle une frontière défendue, aucune infrastructure défensive n'a été construite après 1870 (Stacey, 1950).

3 Dès les années 1990, la frontière Canada/Etats-Unis attire l'attention des médias et politiques américains. Selon certains, sa dimension non défendue fait d'elle une frontière « poreuse » et une « porte d'entrée » pour les terroristes. Cette rhétorique sera reprise avec vigueur après les attentats de 2001 et donnera naissance à des rumeurs infondées comme la rumeur persistante selon laquelle les terroristes à la tête des attaques du 11 septembre seraient rentrés par le Canada (Beylier, 2016).

trop prononcée avec le voisin du sud ne conduise le Canada à une refonte de ses programmes sociaux par le biais d'une harmonisation plus poussée en matière sociale, voire politique (Thompson et Randall, 2008, 275-276). Ce débat n'est pas nouveau. Déjà à la fin du 19e siècle le thème du libre-échange avait été un thème clivant entre nationalistes et continentalistes qui avaient chacun une vision différente du Canada (*Ibid*).

Toutefois, la société civile est par définition très composite et est constituée de groupes dont les intérêts varient en fonction du sujet abordé. Le but de cette communication est donc de s'attarder sur une partie de la société civile, les représentants du secteur privé, qui, dans le contexte nord-américain, non seulement se détachent quant à leur positionnement en matière d'intégration économique mais sont également plus actifs dans ce domaine. Il s'agira de démontrer comment ils se sont mobilisés depuis 2001 en se structurant de façon transnationale afin de résoudre les problèmes auxquels la frontière Canada/Etats-Unis est confrontée depuis 15 ans.

Une première partie présentera rapidement l'évolution que la frontière a connue depuis les attentats du 11 septembre 2001 avant d'analyser la façon dont la société civile s'est mobilisée pour pallier les effets négatifs de cette dernière et pour mettre en place ce que l'on peut qualifier d'activisme économique libéral. Nous nous demanderons, pour finir, si les objectifs ont été atteints et si l'intégration continentale a bénéficié de cette mobilisation.

L'épaississement de la frontière et l'enrayement des réseaux transnationaux : Etat des lieux

La situation d'avant le 11 septembre 2001 : intégration et continentalisation

A l'aube du 11 septembre 2001, la frontière Canada/Etats-Unis jouit d'une situation exceptionnelle à l'échelle mondiale. Ayant vu ses infrastructures stratégiques très vite démantelées dès la fin du 19e siècle, elle est devenue, au 20e siècle « la plus longue frontière non-défendue au monde » (Stacey, 1950). Très peu surveillée, elle est traversée très rapidement par les individus qui se soumettent à des contrôles sommaires et la considèrent davantage comme une « incommodité administrative » (Drache, 2004, 35). A cela s'ajoute l'élimination des barrières tarifaires qui a eu lieu suite à l'adoption de deux accords de libre-échange en 1988 et 1992 et qui a conduit à une libéralisation des échanges et des investissements entre les deux pays. En somme, en 2001, la frontière Canada/Etats-Unis est une frontière hautement défonctionnalisée puisque ses composantes stratégico-défensive, économico-commerciale et migratoire sont quasi-inexistantes.

Cette ouverture fait donc d'elle une frontière très active, site de flux divers et nombreux. Chaque jour, elle est traversée par 40 000 containers, plus de 1,9 milliard de dollars de marchandises et près de 300 000 personnes (Clarkson, 2003, 68-69). Pour la plupart de ces entreprises et de ces individus, la frontière était une réalité du quotidien, qui n'est pas ressentie comme une véritable frontière et qui se franchit en quelques secondes.

Toutefois, plus qu'une simple relation d'échanges, c'est une relation véritablement intégrée qui a émergé. A titre d'exemple, dans le domaine commercial, les entreprises n'échangent pas seulement des produits finis mais elles les fabriquent ensemble, 40% à 50% du commerce étant un commerce intra-entreprises ou entre entreprises affiliées (*Standing Committe on International Trade*, 2009, 2). Le secteur automobile est devenu un véritable modèle en la matière. Il a tôt fait d'installer des succursales au Canada et d'intégrer sa chaîne de production afin de rationaliser les coûts de production, une voiture traversant pas moins de sept fois la frontière au cours de son processus de fabrication. S'est donc mis en place un système en flux tendus (*just-in time*), à travers une frontière ouverte, fluide et prévisible pour que les entreprises profitent des avantages comparatifs que chaque pays a à offrir (Godfarb, 2007). Après avoir été pionnier, le secteur automobile a été suivi par d'autres à l'instar de l'agro-alimentaire ou de l'aéronautique. Une relation très intime d'interdépendance s'est donc nouée à travers cette frontière ouverte qui a permis aux deux économies américaine et canadienne de s'intégrer de façon avancée. Mais lorsque les attentats du 11 septembre surviennent, ce système fluide et ouvert s'enraye, mettant ainsi à mal la fondation de la prospérité de la relation américano-canadienne.

La frontière intelligente : Conséquence sur les réseaux transnationaux

Suite aux attentats sur le *World Trade Center* et le Pentagone, la frontière Canada/Etats-Unis – tout comme l'ensemble des frontières américaines – fait l'objet d'une politique de sécurisation avancée, servant ainsi de levier central dans la guerre contre le terrorisme que l'administration Bush lance (Andreas, 2003, 1). Cependant, malgré la volonté d'atténuer les effets négatifs de cette sécurisation, à travers la mise en place d'une « frontière intelligente » qui allie sécurité et facilitation des flux, cette entreprise s'est traduite par une rigidification de celles-ci et des réseaux transnationaux commerciaux et humains qui s'étaient construits à travers la frontière. Le commerce transfrontalier a été impacté en premier lieu. Après une décennie d'augmentation exponentielle[4], il a connu une stagnation dans les années

4 Le commerce bilatéral est passé de 242 milliards de dollars (CDN) en 1994 à 409 milliards de dollars en 2000. Puis, jusqu'en 2003, ce dernier diminue pour atteindre les 391 milliards de dollars, avant de ré-augmenter mais dans des proportions moindres, en oscillant entre 500 et 600 milliards de dollars selon les années (Statistiques Canada, 2016).

2000. Même si la sécurisation de la frontière n'est pas le seul facteur responsable, plusieurs études lui attribuent toutefois un rôle central : Globerman et Storer démontrent, à l'aide de formules statistiques, que, dans les années qui suivent le 11 septembre, les exportations canadiennes vers les Etats-Unis sont 26% en dessous des niveaux attendus si les attentats n'avaient pas eu lieu (Globerman et Storer, 2006, 11). L'impact se poursuit même jusqu'en 2006-2007, avec des exportations 37% en dessous des niveaux attendus, ce qui représente un manque à gagner de près de 35 milliards de dollars (Globerman et Storer, 2008, 182-183). En substance, le commerce transfrontalier est beaucoup plus cher, les critères d'admission beaucoup plus nombreux, les retards à la frontière beaucoup plus fréquents. Cela fait que la sécurité agit comme une sorte de « protectionnisme caché » qui dissuade les échanges : les mesures sécuritaires ont donc des effets similaires aux droits de douane que le libre-échange avait pourtant permis d'éliminer (Beylier, 2016).

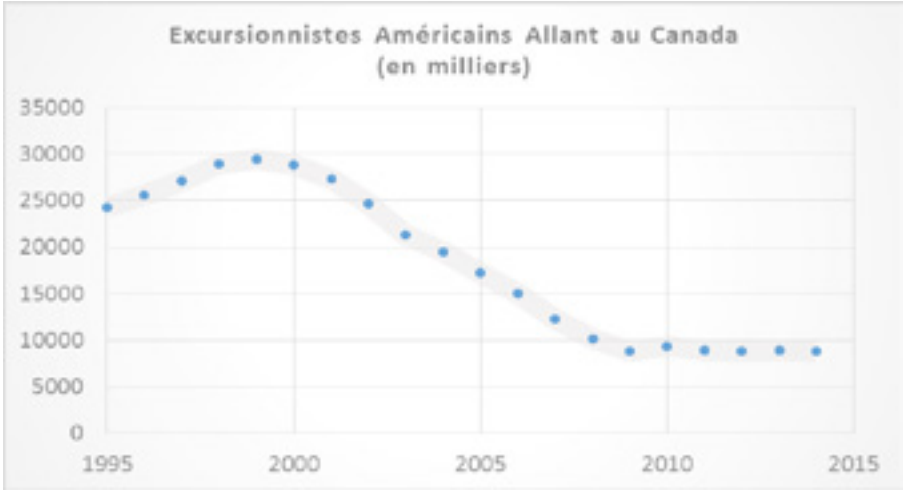

Figure 1: Excursionnistes américains allant au Canada
(Source : North American Transportation Statistics)

Par ailleurs, les marchandises ne sont pas les seuls flux à être impactés par les mesures de sécurité. Pour des raisons similaires, certains groupes d'individus se sont également détournés de la frontière, notamment les « excursionnistes[5] » américains (Macias, 2007) qui avaient pour habitude de traverser la frontière pour moins de 24 heures. Ils étaient plus 27,3 millions d'Américains à se rendre au Canada en 2001 et ne sont plus que 8,8 millions à faire le voyage en 2014, soit une diminution de près de 80% (North American Transportation Statistics, 2016)[6].

5 Cette terminologie « excursionnistes »/ « touristes » est empruntée à Marie-Carmen Macias.

6 Les touristes américains, quant à eux, qui traversent la frontière pour plus de 24 heures, sont passés de 15 millions en 2001 à 11 millions en 2014, une nette baisse mais moins importante que pour les excursionnistes.

Alors qu'elle jouait un rôle de moteur dans l'économie nord-américaine, la frontière Canada/Etats-Unis est devenue un obstacle aux échanges, un frein à l'intégration transfrontalière.

Aussi, afin de protester contre ce changement, une partie de la société civile – les associations de défense des intérêts du secteur privé – s'est grandement mobilisée depuis 2001. Elles ont exercé un lobbying intensif auprès des gouvernements américain et canadien, signe d'un activisme économique libéral ayant pour objectif principal que la frontière regagne sa flexibilité d'antan.

Activisme économique libéral : des efforts transnationaux

Comme une frontière est bilatérale par nature et que les flux concernent les deux pays dont elle est l'interface, les efforts déployés par le secteur privé pour atténuer les effets négatifs de la politique de sécurisation frontalière l'ont été dans un cadre transnational pour être plus efficaces. Afin de mieux cerner ce lobbying, il convient tout d'abord de dresser l'état des lieux des acteurs qui s'en sont fait les porteurs principaux avant d'analyser leurs actions.

Le paysage institutionnel

Loin d'être simple et monolithique, le paysage institutionnel de cet activisme économique est très divers et fragmenté. Il existe plusieurs types de structures, à plusieurs niveaux.

En premier plan, nous trouvons des organismes binationaux à l'instar de la *Canada/US Business Association*, créée en 1992 et surtout active dans la région des Grands Lacs, de la *Canadian American Business Council* (1987) ou encore de la *Canadian American Border Trade Alliance*. Ces structures représentent les principales entreprises qui font battre le cœur de l'économie nord-américaine, telles que Boeing, Ford, Bombardier, Google, General Motors, etc... Les secteurs automobile, aéronautique et agro-alimentaire, qui sont les plus intégrés de part et d'autre de la frontière, sont très nettement représentés au sein de ces deux dernières structures[7].

Alors que les deux premières associations ont un champ d'action beaucoup plus général, la *Canadian American Border Trade Alliance* met davantage l'accent

Les voyageurs canadiens ont connu une diminution similaire, quoique moins forte, dans les années qui ont suivi le 11 septembre 2001, mais leur nombre a très vite ré-augmenté, dès 2004 pour les touristes et seulement à partir de 2010 pour les excursionnistes.

7 Voir http://www.cusbaonline.com/our-members et http://canambta.org/about-us/board-of-directors, pages consultées le 1er juin 2017.

sur l'efficacité de la frontière. Elle se définit par ailleurs comme une structure « *grassroot* » qui met en relations des acteurs privés et publics. Parmi son comité consultatif senior, on compte par exemple d'anciens ambassadeurs, tels que Gary Doer et David Wilkins, un ancien haut-fonctionnaire du département d'Etat, Roger Noriega, ainsi qu'un ancien directeur de l'Agence des Services Frontaliers du Canada, Luc Portelance[8].

A côté de ces structures transnationales, il existe également des acteurs nationaux qui s'insèrent toutefois dans une logique transnationale en fonctionnant en partenariat avec leurs équivalents dans l'autre pays. L'acteur le plus notable dans le domaine économique est la Chambre de Commerce du Canada. Elle est le centre de gravité d'un réseau qui regroupe 200 000 entreprises canadiennes de toute taille, dans tous les secteurs d'activité[9] mais, surtout, elle travaille de concert avec la *US Chamber of Commerce*, notamment pour ce qui a trait aux problèmes que rencontre la frontière Canada/US depuis 2001. Travaillant à des objectifs similaires, on trouve également le *Business Council of Canada* ainsi que *Canadian Exporters and Manufacturers* qui représentent les entreprises et les secteurs de l'économie canadienne, tout en fonctionnant de façon informelle avec des entreprises américaines partageant des intérêts communs (Myers, 2012).

Ensuite, à un troisième niveau, il existe également des structures locales. Etant donné la longueur de la frontière – 8891 kilomètres – certains groupes locaux ont été créés pour défendre les intérêts spécifiques de certaines régions. Dans la région des Grands Lacs, la seule et « vraie méga-région transfrontalière » (Carroué et Collet, 2012, 191), plusieurs structures ont vu le jour à l'instar du *Council of the Great Lakes Region*, du *Council of the Great Lakes Industries*, du *Great Lakes Manufacturing Council*, et de la *Great Lake Metro Chamber Coalition*, qui est un réseau d'institutions locales. Toutes travaillent à garantir la compétitivité de la région, la plupart en mettant l'accent sur le développement durable de la région, afin d'allier dynamisme économique et protection de l'environnement. Toutes placent, par ailleurs, leur action sous une égide coopérative binationale[10] . Enfin, certaines structures s'occupent de certaines parties de la dyade, tels que le *Pacific Corridor Enterprise Council*, ou encore la *Quebec-New York Corridor Coalition*[11].

8 Voir http://canambta.org/about-us/board-of-directors/, page consultée le 1er juin 2017.

9 Voir http://www.chamber.ca/fr/la-chambre/, page consultée le 1er juin 2017.

10 Voir https://councilgreatlakesregion.org/, http://cgli.org/, et http://www.greatlakesmanufacturingcouncil.org/, pages consultées le 1er juin 2017.

11 Comme 37 Etats américains ont le Canada comme premier marché d'exportation, des structures binationales d'Etat à province, ou, le plus souvent d'Etat à Canada ont également été créés pour promouvoir la coopération économique à l'échelle fédérée/provinciale à l'instar de la *Canada/Arizona Business Council*, *Canada Business Association of North Carolina*, *Canada-Tampa Bay Chamber of Commerce*, *Ohio/Canada Association*.

Un dernier niveau vient compléter l'édifice institutionnel : les structures continentales voire internationales telles que la *Border Trade Alliance*, NASCO (*North American Strategy for Competitiveness*) et l'*International Trade Alliance*. Ces organes ont pour objectif principal de promouvoir le commerce international mais certaines de leurs préoccupations ont trait à la fluidité des frontières en général et de la frontière Canada/Etats-Unis, en particulier.

Loin d'être exhaustif, ce paragraphe a, avant tout, pour but de donner à voir le paysage institutionnel dans lequel évolue la société civile représentant le secteur économique. Il ne s'agit que d'un échantillon des acteurs de cet activisme économique, qui met l'accent sur les plus importants et les plus actifs dans le domaine. Il est toutefois intéressant de voir qu'au-delà de son caractère quelque peu complexe, la société civile a déployé un réseau transfrontalier qui est multi-scalaires, sans toutefois qu'il n'y ait de hiérarchie entre les différents niveaux. Ce réseau tentaculaire et composite ressemble davantage à une mosaïque dont la lacune principale est le manque d'unification. Bien qu'ils représentent les mêmes secteurs de l'économie, les mêmes entreprises, bien qu'ils défendent des intérêts proches, voire similaires, leur action n'a pas été structurée, tout du moins jusqu'à récemment, dans une macrostructure qui donnerait davantage d'ampleur à leur lobbying. Si une grande majorité de ces organismes ont vu le jour dans les années 80 et 90, au moment où les accords de libre-échange ont été négociés entre le Canada, les Etats-Unis, et plus, tard, le Mexique, ce n'est que récemment, dans les années 2000, qu'une nouvelle tendance a émergé avec la mise en place de structures ayant pour objectif de chapeauter les organismes susmentionnés et/ou leurs membres. Le premier exemple est le collectif *Business for Better Borders* (B3) dont les membres qu'il regroupe représentent 35% du volume commercial qui s'échange entre le Canada et les Etats-Unis (Kennedy, Restrepo, 2011). Mais là encore, un manque de coordination est à souligner puisqu'une seconde association, *Americans for Better Borders*, créée à l'initiative de la Chambre de Commerce américaine se présente comme une coalition qui regroupe tous ces organismes et même d'autres[12]. Dans le même esprit, les 15, 16 et 17 juin 2016, un sommet Canada/Etats-Unis a été organisé à Columbus en Ohio avec plus de 50 représentants d'entreprises, associations défendant les intérêts du secteur privé et politiques. L'objectif était de mettre en place un forum bilatéral afin de discuter, globalement, du commerce bilatéral, mais aussi d'aborder plus spécifiquement certains thèmes ayant trait à la frontière. Le plus intéressant c'est que ce sommet est une première. L'un de ses fondateurs, Christopher Sands, le présentait, en mars 2016, comme suit : « the Summit will mark the first time in recent memory where the majority of national and regional Canada-U.S. business groups will meet under one roof with political leaders on each side of the border to discuss the future of the two-way relationship » (Sands, 2016).

12 Voir http://www.abbcoalition.org/, page consultée le 1er juin 2017.

Bien qu'institutionnellement « faibles », ces différents forums, coalitions, collectifs, sont malgré tout révélateurs d'une logique qui vise à fédérer la société civile du secteur économique. Ce réseau transfrontalier composite, fait de liens enchevêtrés et de responsabilités qui se chevauchent est donc en cours d'unification. Même si ces efforts n'en sont qu'à leurs balbutiements, la logique n'en demeure pas moins signifiante et elle a pris une ampleur toute particulière en réaction à la politique de renforcement de la sécurité frontalière mise en place par Washington depuis 2001. Ces structures ont vu leur rôle assumer une place centrale en Amérique du Nord, se voyant insuffler une mission nouvelle.

Missions et Actions

Défendant les intérêts du secteur privé, tous ces organismes se présentent comme « la voix » du secteur privé. Cette expression que l'on retrouve souvent dans le discours[13] marque une réelle volonté de représenter le secteur privé, de s'en faire le porte-parole. Toutefois, au-delà d'une simple mission de promotion des intérêts de leurs membres, ces différentes structures tentent d'adopter une approche transnationale en faisant fusionner les intérêts de leurs membres avec des intérêts similaires dans l'autre pays, l'objectif ultime étant de promouvoir l'intégration et les liens entre entreprises par-delà la frontière[14].

Afin d'atteindre ces différents objectifs, la société civile s'est grandement mobilisée depuis 2001, organisant une pléthore d'actions, qui se distinguent en deux grandes catégories : le *lobbying*, d'une part, et les opérations de communication, d'autre part. Le premier type d'actions se fait à travers l'envoi de lettres « officielles » aux représentants des pouvoirs publics, la prise de contact directe avec ces derniers – afin de faire remonter les préoccupations du secteur privé et notamment les problèmes concret rencontrés au niveau de la frontière (Myers, 2012) – mais il existe également des actions plus indirectes qui prennent la forme de rapports d'étude accompagnés de listes de recommandations qui visent à améliorer le fonctionnement de la frontière. A côté de ces opérations de *lobbying*, des opérations de communication et de « prise de conscience » sont également mises sur pied. Il s'agit pour la société civile représentant le secteur privé d'organiser des conférences, des symposiums ou de participer à ces événements lorsqu'ils sont organisés par le gouvernement ou par des universitaires. A titre d'exemple, la *Canadian/American Border Trade Alliance* a organisé – ou co-organisé – pas moins de 47 réunions nationales et internationales depuis 2001 alternant les lieux entre le Canada et les Etats-Unis : « The Canadian/American Border Trade Alliance holds scheduled international and regional member meetings coupled with effective communications, updates,

13 Voir http://www.cusbaonline.com/about-us, http://www.cme-mec.ca/english/who-we-are/our-history.html et http://www.cabc.co/policy-priorities.html, pages consultées le 1er juin 2017.

14 Voir http://www.cme-mec.ca/english/who-we-are/our-history.html, page ocnsultée le 1er juin 2017.

issue alerts and a strong array of working task forces[15] ». L'objectif de ces réunions est de rendre publique l'information collectée en amont sur la frontière afin d'en améliorer sa compréhension et de porter à la connaissance des pouvoirs publics et de l'opinion publique les enjeux qui l'entourent (http://canambta.org/about-us/our-purpose/, 2016). L'exemple de la *Canadian/American Border Trade Alliance* n'est pas limité à cet organisme en particulier mais est symptomatique de l'action déployée par l'ensemble des structures mentionnées ci-dessus qui ont réellement fait de ce genre d'événements un axe d'action prioritaire comme si les gouvernements étaient déconnectés de la réalité et des conséquences de la politique sécuritaire. A un niveau supérieur, le sommet de l'Ohio de juin 2016 a mis en avant des objectifs similaires. Présenté comme le fondement d'une relation bilatérale « saine et forte » dont l'un des piliers doit être la « circulation sécure des marchandises, capitaux, idées et individus à travers la frontière afin d'assurer prospérité et sécurité mutuelles[16] », cette réunion a été l'occasion pour l'ensemble de la société civile de réfléchir sur les stratégies à adopter afin de coordonner les opérations de lobbying, de favoriser les réseaux transfrontaliers et de promouvoir l'engagement de la société civile, dans le but ultime d'améliorer la relation bilatérale (*Columbus Statement on U.S.-Canadian Relations*, 2016). Le nom du sommet – *Strategies, Advocacy, Gateway, Engagement* (S.A.G.E.) – n'en est pas moins révélateur de la dynamique qui souhaite être créée. Parmi les intérêts que ces différentes structures s'attachent à défendre on retrouve, pour toutes : la flexibilité de la frontière pour que les échanges aient lieu de façon plus fluide et surtout pour que le coût du commerce transfrontalier soit moindre, la rentabilité du système de production en flux tendus dont les avantages se sont érodés avec la sécurisation de la frontière, mais également la compétitivité à l'échelle internationale car avec la perte de flexibilité de la frontière, alliée à une perte de rentabilité, c'est l'attractivité des deux pays qui s'en trouve affectée ainsi que leur capacité à être compétitifs sur la scène internationale[17]. A titre d'exemple, une automobile construite en Amérique du Nord peut traverser la frontière jusqu'à sept fois dans son processus de fabrication. Elle doit donc faire face aux problèmes frontaliers – inspections, retard, informations, etc... – autant de fois, alors qu'une automobile asiatique ne traverse la frontière américaine qu'une seule fois et doit donc se soumettre qu'une seule fois aux procédures frontalières (Myers, *op. cit.*). Au final, ce que la société civile a cherché à faire de façon constante et active dans la décennie qui a suivi les attentats du 11 septembre c'est de convaincre les gouvernements canadien et américain d'insérer une composante économique dans la politique de sécurité nationale mise en place depuis 2001 ou, tout du moins, trouver un meilleur équilibre entre sécurité et facilitation.

15 Voir http://canambta.org/report-archive/, page consultée le 1er juin 2017.

16 « We hold that the management of U.S.-Canadian relations should unleash the secure flows of goods, services, investment, ideas and people across our shared border consistent with mutual prosperity and security ».

17 Loin d'être exhaustif ce paragraphe résume les enjeux généraux qui sont communs aux différents organismes et qui sont soulignés au fil des rapports, des lettres et des réunions.

Finalement après près d'une décennie de pression auprès des gouvernements, et malgré son aspect fragmenté, les efforts de la société civile ont porté leurs fruits. En février 2011, le Canada et les Etats-Unis signent un accord, « Par-delà la Frontière » (*Beyond the Border*), afin de rendre à la frontière un peu plus de flexibilité. Cependant, le plus intéressant, c'est que cet accord est le résultat d'un processus de consultation extensif et transversal par le biais d'un groupe de travail le *Beyond the Border Working Group*, à travers lequel tous les usagers (*stakeholders*) de la frontière, et notamment ceux du secteur privé, ont pu faire remonter leurs suggestions. Les organismes défendant les intérêts économiques des entreprises américaines et canadiennes ont donc saisi l'occasion pour transmettre toute une série de recommandations dont la plupart ont été inclues dans la mouture finale de l'accord (Kennedy, 2011).

Dans le sillage de cet accord, le résultat a été la publication d'un plan d'action, le 7 décembre 2011, structuré autour de cinq axes : (1) la détection des menaces en amont (« *Addressing threats early* »), (2) la facilitation du commerce, la croissance économique et les emplois (« trade facilitation, economic growth and jobs »), (3) la coopération transfrontalière en matière d'application de la loi (« Cross-border Law Enforcement »), (4) les infrastructures critiques et la cyber-sécurité (« Critical Infrastructure and Cybersecurity ») ainsi que (5) la gestion du partenariat sur le long terme (« Managing our long-term partnership ») (*Beyond the Border : A Shared Vision for Perimeter Security and Economic Competitivenes*, 2011).

Sans rentrer dans les détails, les deux maîtres mots de ce plan d'action sont intégration et délocalisation. La logique de cet accord est de faire fusionner certaines facettes du système de sécurité frontalière des deux voisins nord-américains, afin de pousser les contrôles par-delà la frontière et de mettre en place une sécurité renforcée sur le périmètre nord-américain – sans que cela n'aboutisse toutefois à la mise en place d'un périmètre de sécurité en bonne et due forme[18]. Cette délocalisation des contrôles[19] vise, ainsi, à atténuer la pression qui pèse sur le site même de la frontière afin de faciliter les flux transfrontaliers. Dans le même esprit, l'accord prévoit en outre l'harmonisation de certains contrôles afin d'éviter toute duplication, selon la règle du « *cleared once, accepted twice* » ainsi qu'une coopération accrue en matière de

18 Un périmètre de sécurité équivaudrait à la mise en place d'une zone de libre-circulation à l'image de l'espace Schengen où tous les contrôles auraient lieu à la frontière extérieure de l'espace Canada/Etats-Unis alors que la sécurité au périmètre ne suit que la logique d'un « périmètre théorique ». Il s'agit en effet de renforcer la sécurité à la frontière extérieure, d'harmoniser certaines mesures de sécurité et d'éviter la duplication de certains contrôles, lorsque cela est possible et dans l'intérêt des deux pays (Kennedy, 2011).

19 On peut par exemple mentionner des initiatives d'harmonisation qui mène à une délocalisation des contrôles au périmètre, à l'instar de la reconnaissance mutuelle des programmes de sécurité du fret aérien, l'harmonisation des données préalables demandées pour les cargaisons qui arrivent de l'étranger, la mise en place d'une stratégie intégrée de sécurité du fret ou encore la reconnaissance mutuelle du contrôle des bagages (*Beyond the Border Action Plan*, 2011).

sécurité à travers, entre autres, l'organisation de patrouilles conjointes et l'analyse commune des menaces (*ibid*).

Au-delà des mesures en elles-mêmes, qui visent à fluidifier la frontière Canada/Etats-Unis, ce qui est intéressant c'est que la majorité d'entre elles ont directement été calquées sur les différentes recommandations faites par le secteur privé depuis plus de 10 ans[20]. Sans être un accord de grande ampleur qui changerait totalement la frontière et la gestion mise en place par les deux pays, ce texte regroupe davantage une série de mesures incrémentales visant à faire gagner à la ligne internationale un certain degré de sa flexibilité d'antan, comme le souhaitait depuis des années le secteur privé.

Enfin, il convient de signaler que le secteur privé dispose d'un quasi-monopole dans le domaine. Même s'il a un aspect fragmenté, il est, somme toute, assez bien structuré au sein d'un réseau transnational alors que le reste de la société civile manque de structures semblables. Localement il existe quelques associations mais elles sont peu nombreuses et ont joué un rôle seulement périphérique dans la mise en place de l'accord Par-delà la frontière, alors qu'elles sont impactées de la même façon par les mesures de sécurité (Kennedy, *op. cit.*).

Au-delà, de son impact concret sur la politique sécuritaire, l'activisme économique mis en place par la société civile revêt également une signification toute particulière à grande échelle. En effet, par son articulation dans un réseau transfrontalier, elle contribue à l'intégration continentale.

La société civile, l'un des moteurs de l'intégration continentale

Comme nous l'avons montré ci-dessus, l'intégration continentale a connu un essoufflement relatif, avec une diminution des flux transfrontaliers, en raison de la guerre contre le terrorisme. Cependant, après l'échec du *Security and Prosperity Partnership*, une initiative trilatérale lancée en mars 2005 par les Etats-Unis, le Canada et le Mexique afin d'atténuer les effets négatifs de la politique sécuritaire mise en place après les attentats de 2001[21] (Bélanger, 2012), l'accord Par-delà la

1. 20 A ce titre, voir les rapports de la Chambre de Commerce du Canada, *Finding the Balance*, et *Strengthening our ties* qui dressent une liste de recommandations dont la plupart figurent dans l'accord final (*Finding the Balance: Shared Border of the Future*, Ottawa, Canadian Chamber of Commerce, 2009 et *Strengthening our Ties: Four Steps Toward a More Successful Canada-U.S. Partnership*, Ottawa, The Canadian Chamber of Commerce, 2010).

21 Le *Security and Prosperity Partnership* reprend les objectifs de l'accord sur la frontière intelligente, à savoir trouver un meilleur équilibre entre sécurité et commerce. Cette initiative s'articule autour de 112 mesures et de vingt groupes de travail – dix pour la sécurité et dix pour la prospérité. Ne reposant que sur la volonté des trois pouvoirs exécutifs américain, canadien et mexicain, l'initiative meurt en 2008, faute d'un engagement fort de leur part. Son échec tient également à son faible niveau d'institutionnalisation et de

frontière vient redonner un souffle nouveau à l'intégration continentale. Par sa mobilisation, le secteur privé a donc contribué, certes avec moins d'ampleur, à un retour à l'intégration, mais une intégration d'une nouvelle forme.

L'intégration nord-américaine

Tout d'abord, l'intégration nord-américaine est très spécifique et, surtout, différente de l'intégration européenne. En effet, contrairement à l'Union Européenne où l'intégration a été le résultat d'un projet politique dans le sillage de la deuxième Guerre mondiale, en Amérique du Nord, l'intégration continentale a davantage été le fruit de « forces naturelles » (Beylier, 2016) : les économies américaine et canadienne se sont entremêlées au fil des siècles – par les échanges, les investissements, les migrations – et ce n'est que vers la fin des années 1980 que les gouvernement sont venus entériner ces phénomènes par une politique officielle, le libre-échange. En d'autres termes, en Europe, l'intégration est venue du haut (approche *top-down*) alors qu'en Amérique du Nord, elle est venue du bas (approche *bottom-up*) (Dupeyron, 2007). La seconde différence c'est qu'en Amérique du nord, l'intégration est avant tout économique et l'intégration « politique » prend une forme « non-institutionnelle ». Il n'y a en effet aucun texte ressemblant à l'Acte Unique européen de 1986, aucune institution supranationale – hormis des structures de résolution des disputes commerciales (MacDougal, 2006, 32). En d'autres termes, il s'agit avant tout d'une « intégration négative » suivant le précepte de dérégulation du « thou shall not » : moins de taxes, moins de droits de douane et moins de contrôles de la part des gouvernements (Drache, 2004, 75-76).

Aussi, dans ce contexte-là, le manque d'organisation à petite échelle, de la société civile dans son intégralité, explique-t-elle, en partie la léthargie qui envahit la frontière Canada/Etats-Unis et les réseaux transnationaux dans leur ensemble depuis le 11 septembre. A défaut d'avoir une mobilisation globale venant du bas, les dirigeants seront moins enclins à adopter des politiques innovantes, dans un contexte où l'intégration continentale a toujours été traitée en suivant une *bottom-up approach* et non une *top-down approach*. Par conséquent, le secteur privé s'est senti assez isolé et ce n'est qu'à l'issue d'une mobilisation conséquente et durable que l'accord « Par-delà de la frontière » a pu être adopté – dans un contexte politique plus ouvert avec la présidence d'Obama.

Ce que cela nous apprend sur l'intégration post 11 septembre, c'est qu'elle change de forme et revêt une dimension davantage « politique ».

judiciarisation, le partenariat ne se fondant sur aucun traité et n'ayant donc aucune force légale (Bélanger, 2012).

L'intégration Post 9/11 : Une Intégration non plus seulement économique mais davantage politique

Afin de mieux comprendre l'intégration transfrontalière, le géographe franco-canadien Emmanuel Brunet-Jailly a mis au point un modèle théorique structuré autour de 4 facteurs d'intégration – la culture transfrontalière, (« *local cross-border culture* »), les forces du marché et les flux commerciaux (« *market Forces and Trade Flows* »), les activités ayant trait aux politiques (« *policy activities* ») et les forces transfrontalières de politique locale (« *local cross-border political clout* ») – la présence de chacun, à différents degrés, promouvant ainsi davantage l'intégration. Les deux premiers facteurs ont grandement souffert du renforcement de la sécurité frontalière depuis 2001, comme cela a été démontré dans la première partie. La politique nationale, a également, été impactée négativement par le nouveau contexte sécuritaire, notamment en raison d'un manque de coopération notable sous les deux administrations Bush. Toutefois, le dernier facteur, qui couvre finalement une réalité assez large, dont l'action du secteur privé, a connu, quant à lui, un regain d'activité de par la mobilisation décrite ci-dessus, venant ainsi contrebalancer le terrain perdu en matière de politique traditionnelle.

On pourrait donc imaginer affiner ce modèle et faire ressortir davantage le rôle de la société civile qu'elle soit locale ou non, le fruit des individus ou du secteur privé pour avoir une meilleure compréhension de l'intégration des frontières. En l'occurrence, dans le contexte américano-canadien, on assiste à l'émergence d'un nouveau type de gouvernance, d'une institutionnalisation politique « privée » qui participe ainsi à l'intégration transfrontalière.

La mobilisation du secteur privé correspond donc à une intégration « politique » en-deçà des systèmes nationaux qui a pris une ampleur toute particulière pour pallier l'absence de gouvernance politique transnationale. Comme souvent, la société civile a su développer des réseaux parallèles dont l'action est venue supplanter, ou tout du moins suppléer, le déficit d'intégration politique que l'Amérique du Nord connaît. On rejoint sur ce point McDougall, pour qui « la micro-intégration [ou intégration à l'échelle locale] peut être le meilleur vecteur potentiel pour créer un changement politique[22] » (McDougall, 2006, 224). Ce qu'il décrit comme la plus importante

« forme institutionnelle d'intégration politique » passe donc par la société civile et par le secteur privé.

22 « Especially in the North American context, micro-integration may have stronger potential to create political change over time than the macro-integration of the three members of the NAFTA » (MacDougall, 2006 , 224).

Conclusion

Même si le renforcement sécuritaire de la frontière a bel et bien engendré une refonctionnalisation de celle-ci, il a aussi, involontairement, renforcé les réseaux de coopération transfrontalière. De façon inattendue et paradoxale, par la mobilisation qu'il a engendrée afin de lutter contre lui-même, l'épaississement de la frontière a donc aussi contribué à l'intégration de celle-ci. La société civile, en se substituant aux facteurs traditionnels d'intégration – avant tout économiques et commerciaux – a non seulement dynamisé les liens transfrontaliers – avant même que leurs revendications n'aboutissent – en essayant de trouver une solution aux freins qui les entravent mais a également contribué à redonner, par son action, un semblant de flexibilité à la ligne internationale.

S'est donc mis en place un activisme économique qui, en défendant et en unifiant les intérêts du secteur privé, a permis de modeler – ou tout du moins d'infléchir – la politique frontalière, dans un contexte toutefois favorable, avec l'arrivée de Barack Obama au pouvoir. A travers cette coopération transfrontalière on assiste donc au développement d'un « levier de paradiplomatie » dynamique (Amilhat Szary 2015, 83-84) qui permet au secteur privé de mettre en place une gouvernance satellite influente.

Au final, alors qu'elle est souvent considérée comme un obstacle à l'intégration nord-américaine, la société civile a, ces dernières années, davantage joué le rôle de moteur d'une forme nouvelle, le symbole d'une « régionalisation du bas » : « civil society is thus not so much an inhibiter of integration, but representative of a different form of regionalization, from below » (Policy Opinion, 2004).

Il n'en demeure pas moins qu'avec l'accord « Par-delà la frontière », l'intégration a été remise sur le devant de la scène politique, à trois niveaux : d'abord l'intégration – ponctuelle – de certaines facettes du système frontalier, avec pour objectif principal de favoriser, dans un deuxième temps, l'intégration économique en rendant la frontière plus flexible, et, en bout de ligne, la mobilisation qui a été à l'origine de cet accord et qui a permis une dynamisation de l'intégration des réseaux politiques non-gouvernementaux.

Loin d'être particulier à la frontière Canada/Etats-Unis, ce phénomène est au contraire central à la plupart des frontières et il permet ainsi de mieux en comprendre leur fonctionnement en deçà des politiques officielles : « dans la plupart des régions du monde, la part des acteurs privés est essentielle dans les mécanismes de coopération qui s'établissent de chaque côté de la frontière » (Amilhat Szary, 2015, 78). Les frontières servent d'interface à deux pays mais également à une multitude d'acteurs dont l'action peut être tout aussi déterminante que celle des gouvernements. De la

coopération locale et informelle à la coopération politique de grande envergure, il n'y qu'un pas et lorsque l'impulsion vient du bas, les répercussions peuvent être tout aussi fortes et durables.

Bibliographie

Amilhat-Szary, A-L, *Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015.

An Examination of Selected Canada-US Border Issues, Ottawa, Standing Committee on International Trade, Parliament of Canada, 2009.

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).

Bélanger, L., « Le Régionalisme « soft » en Amérique du Nord : le cas du Partenariat pour la sécurité et la prospérité », *in* Jean-Michel Lacroix et Gordon Mace (dirs.) *Politique étrangère comparée* : *Canada/Etats-Unis*, Bruxelles, Peter Lang.

Beylier, P-A, *Canada/Etats-Unis: les enjeux d'une frontière*, 2016, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Columbus Statement on U.S.-Canadian Relations, US/Canda Summit, June 30, 2016, < http://uscanadasagesummit.com/media/doc/ColumbusDeclaration.pdf> (consulté le 15 décembre 2016)

Carroué, L. et Collet, D., *Canada, Etats-Unis, Mexique – un ancien nouveau monde*, Paris, Editions Bréal, 2012.

Clarkson, S., « The View from the Attic » in Andreas, Peter et Bierstecker, Thomas, *The Rebordering of North America*, New York, Routledge, 2003.

Clarkson, S., *Does North America Exist?: Governing the Continent After NAFTA and 9/11*, Toronto, University Press of Toronto, 2008.

Davis, J. W., « The Unguarded Boundary », *Geographical Review*, Vol. 12, No. 4, Oct., 1922.

Drache, D., *Borders Matter*, Halifax, Fernwood Publishing, 2004.

Dupeyron, B., « Cascadia Revisited from European Case Studies: the Socio-Political Space of Cross-Border Networks », *Canadian Political Science Review*, Vol 2, N°2, June 2008, p. 84-103.

Hufbauer, G. C. *et al*, « Wither NAFTA » in Andreas, Peter et Bierstecker, Thomas, *The Rebordering of North America*, New York, Routledge, 2003.

Drainville, A., « Continental Integration and Civil Society in the Americas » *Social Justice,* Vol. 24, No. 1 (67), *Structures of Power and Inequality* (Spring 1997), pp. 120-147.

Globerman, S. et Storer, P., *The Impact of 9/11 on Canada-US Trade*, Bellingham, Washington, Border Policy Research Institute, Western Washington University, 2006, p 11.

Globerman, S. et Storer, P., « Border Security and Canadian Exports to the United States: Evidence and Policy Implication », *in Canadian Public Policy – Analyse de Politiques,* Vol. XXXV, n°2, 2009, pp 182-183, Montreal, University of Toronto Press.

Kennedy, S. et Restrepo, D., « Recommendations to the Canada/U.S. Beyond the Border Working Group (BBWG) », 2011, <http://www.cme-mec.ca/download.php?file=gopoqqlj.pdf> (consulté le 25 avril 2016).

McDonald, L., « Civil Society and NA Integration » in *Policy Opinion*, June 2004, <http://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/north-american-integration/civil-society-and-north-american-integration/> (consulté le 25 avril 2015).

McDougall, J. N., *Drifting Together, the Political Economy of Canada-US Integration*, 2006 Petersborough, Ontario, Broadview Press.

Macias, M-C, « L'Espace frontalier Mexique/Etats-Unis après le 11 septembre 2001 – Entre processus transfrontalier et transnationaux », *Cahiers des Amériques latines* n°56, 2007/3.

Sands, C., « U.S. Canadian Summit 2016 Along with 40 Canada-US Business Groups Announce the Canada-U.S. Summit 2016 in June », Prweb, March 14, 2016, <http://www.prweb.com/releases/2016/USCanadaSAGESummit/prweb13261322.htm> (consulté le 25 avril 2016).

Stacey, C. P., « The Myth of the Unguarded Frontier 1815-1871 », *The American Historical Review,* Vol. 56, No. 1, Oct., 1950, Oxford, Oxford University Press.

Thompson, Jo. et Randall, S., *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2008.

Entretiens

Simon Kennedy, Deputy Minister, Industry Canada, Chair of the Beyond the Border Working Group, Ottawa, le 13 octobre 2011.

Jayson Myers, CEO, Canadian Manufacturers & Importers, Ottawa, le 11 janvier 2012.

Sites internet

« Canada/US Business Association », <http://www.cusbaonline.com/our-members> (consulté le 15 décembre 2016)

« Canada/US Business Association », <http://www.cusbaonline.com/about-us> (consulté le 15 décembre 2016)

« Canadian-American Border Trade Alliance », <http://canambta.org/about-us/board-of-directors/> (consulté le 15 décembre 2016)

« Canadian-American Border Trade Alliance », <http://canambta.org/report-archive/> (consulté le 15 décembre 2016)

« Canadian American Business Council », <http://www.cabc.co/policy-priorities.html> (consulté le 15 décembre 2016)

« Canadian Manufacturers and Exporters », <http://www.cme-mec.ca/english/who-we-are/our-history.html> (consulté le 15 décembre 2016)

« Council of the Great Lakes Region », <https://councilgreatlakesregion.org/> (consulté le 15 décembre 2016)

« Council of Great Lakes Industries », <http://cgli.org/> (consulté le 15 décembre 2016)

« Great Lakes Manufacturing Council » <http://www.greatlakesmanufacturingcouncil.org/> (consulté le 15 décembre 2016)

« North American Travel Statistics », <http://nats.sct.gob.mx/go-to-tables/table-9-north-american-passenger-travel/table-9-1b-canada-united-statesunited-states-canada-travel-by-mode-of-transportation/> (consulté le 15 décembre 2016)

Pour citer cet article

Référence électronique

BEYLIER, Pierre-Alexandre, « '*Finding the balance*' : le rôle transfrontalier des associations du secteur privé dans la gestion de la frontière américano-canadienne

», Revue Miroirs (en ligne), Vol.I |2017, mis en ligne le 1er juin, 2017,
http://www.revuemiroirs.fr/links/5/article5.pdf

Auteur

Pierre-Alexandre BEYLIER
Université Grenoble Alpes
Langues et littératures anglaises et anglo-saxonnes
Maître de conférences à l'ILCEA4 (Institut des Langues et Cultures d'Europe, Amérique, Afrique, Asie et Australie)
pierre-alexandre.beylier@univ-grenoble-alpes.fr

Droits d'auteur
© RevueMiroirs.fr