



Les relations canado-américaines après le 11 septembre Par Christopher Waddell

Conférence au déjeuner du Groupe des 78, le 24 février 03

Nous sommes à une époque étrange des relations canado-américaines – à un certain niveau, les choses vont bien – mais recouvertes par les incertitudes des rapports Bush-Chrétien.

Il faut d'abord noter que c'est la première fois en quinze ans que les gouvernements des deux pays ne sont pas sur la même longueur d'ondes. Il faut retourner à l'époque Reagan-Trudeau de 1980-83. Donc à un certain niveau il n'est pas étonnant qu'il y ait une certaine tension entre les deux. Certes, les médias n'en tiennent pas compte dans une couverture qui semble par trop dramatique.

Au début, les choses semblaient bien aller, une première bonne rencontre, ensuite la Ville de Québec et ensuite, le 11 septembre.

Beaucoup d'écrits, à ce moment-là et par la suite, ont dit que le monde a changé le 11 septembre. C'étaient souvent des exagérations mais deux choses ont vraiment changé de façon dramatique : la perception qu'ont les Américains de leur vulnérabilité et leur répugnance à permettre à quiconque de les aider dans cette situation.

En même temps, les Américains ont soudainement vu qu'ils étaient menacés d'une manière tout à fait nouvelle. Il ne s'agissait plus d'ICBM, ni des bombardiers pilotés en provenance de la Russie à propos desquels le Canada avait joué un rôle dans la défense du continent avec la Ligne du Canada central, le réseau DEW, etc.

Maintenant c'étaient des personnes qui traversaient la frontière et entraient à pied aux États-Unis. Cela faisait tout à coup de la frontière canadienne un énorme problème, parce qu'elle est à peine défendue.

La première réaction, bien sûr, a été de presque tout fermer – souvenez-vous des longs délais etc. et de la profonde préoccupation quant à ce qui allait arriver dans les jours qui ont suivi le 11 septembre – liée aux histoires selon lesquelles les pirates de l'air étaient entrés aux États-Unis par le Canada.

Le Canada est soudain devenu vulnérable car il y aurait d'énormes dommages économiques si la frontière n'était pas rouverte. Autre enjeu majeur à plus long terme : le principal avantage de l'Accord de libre échange Canada-US et de l'Accord de libre

échange nord-américain, l'utilisation du Canada comme centre de production moins coûteuse, qui expédie aux États-Unis.

Si cette option était exclue ou si elle commençait à apparaître comme un problème de sécurité, les investisseurs étrangers pourraient peut-être dire : allons aux États-Unis et évitons le problème.

Donc, peu après le 11 septembre, l'ambassadeur Kirgen du Canada se lance dans l'action, suivi d'un échange entre le ministre des Finances John Manley et le secrétaire d'État Powell à une rencontre de l'OÉA. Powell dit à Manley de parler à Tom Ridge, récemment nommé au poste de coordonnateur de la sécurité.

Le Mexique s'adresse au Canada et fait état de problèmes similaires – Frères dans l'ALÉNA et le reste, et trouvons une solution à l'échelle du continent. Mais Manley et le Canada envoient promener le Mexique – nous ne voulions pas que nos problèmes de frontières soient mêlés aux questions de migration mexicaine. C'était le 21 septembre.

Je note que dans le contexte des propos populaires sur le Canada et de notre supposée foi profonde et durable dans le multilatéralisme – dans ce cas tout au moins il semble que notre foi dans le multilatéralisme a été abandonnée lorsque nos intérêts économiques ont été menacés.

Trois jours plus tard, il y a eu rencontre entre Bush et Chrétien et ils conviennent que le problème des frontières en est un dont il faut s'occuper. Bush dit que Ridge est la personne et Manley devient la personne pour le Canada puisqu'il est également président du comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme. Il s'agissait de deux nominations clés, et les deux personnes se sont très bien entendues dès le départ. Ridge et Manley ont des caractères similaires et se ressemblent dans leurs styles politiques et leurs intérêts. Ce fut aussi un avantage pour le Canada d'avoir un gouverneur de la Pennsylvanie plutôt qu'un gouverneur du Nouveau Mexique comme directeur de la sécurité intérieure – il connaît le Canada et l'importance des questions économiques à la frontière canado-américaine.

Vers le début d'octobre, plusieurs choses avaient commencé à se produire :

- La frontière reste lente – ne revient pas à la normale et les gens se demandaient si et quand elle le deviendrait.
- Le milieu des affaires au Canada commence à soulever la question des frontières. Il est étonnant que rien de similaire n'ait émergé publiquement du milieu du commerce aux États-Unis où la sécurité emportait tout le reste. Mais il y a eu une certaine activité privée.
- Les frontières sont devenues le point central des divergences de vue entre les deux pays. Pour le Canada, tout était une question d'économie. Pour les États-Unis, tout était une question de sécurité et de faire tout ce qui était possible pour éviter de nouvelles attaques terroristes par rail, par route, par air, par mer et par voie terrestre.

Au Canada, cela s'est traduit par un petit groupe de travail au Bureau du Conseil privé créé dans le but de traiter des questions de frontières. Au début il travaillait par l'entremise de l'ambassade américaine et ensuite par le bureau de la sécurité intérieure de Ridge. C'est ainsi que les deux pays ont traité des questions de frontières, ce qui les a conduits à la Déclaration en 30 points sur les frontières intelligentes.

- Il s'était fait beaucoup de travail d'avance mais sans élan politique quant aux plans pour faciliter l'expédition des biens et le mouvement des personnes.
- Il fallait instaurer une organisation centrale puisque les ministères ont tenté de négocier individuellement, mais sans succès.
- Il fallait aussi une agence centrale parce que les concessions mutuelles ne pouvaient se faire au niveau d'un ministère individuel.

Tout cela se poursuivait doucement pendant environ deux mois et le 12 décembre 2001, Ridge et Manley se rencontraient à Ottawa pour signer la Déclaration en 30 points, certains concédés par le Canada et certains concédés par les États-Unis. En général, les États-Unis cherchaient la sécurité tandis que le Canada était préoccupé par l'accès.

Quelques détails des 30 points :

- Identification biométrique américaine sur les documents de voyage; harmonisation des exigences pour les visas; mise en commun des listes de passagers aériens; analyse conjointe des passagers etc., équipes intégrées aux frontières, base de données conjointe sur les empreintes digitales et les renseignements
- Programme Canada-NEXUS pour les voyageurs qui franchissent fréquemment la frontière; système de contrôle d'identité informatisé (FAST) et procédures complémentaires pour la traversée des biens aux frontières – grosse concession des Américains puisqu'ils acceptent de traiter les véhicules à un point éloigné de la frontière – ne voulaient pas le faire – mais les États-Unis se sont aussi rendu compte qu'ils avaient besoin de concentrer leurs ressources en sécurité sur les risques élevés et permettre aux faibles risques de passer
- D'autres questions aussi – tiers pays sécurisés, agents de l'immigration travaillant ensemble à l'étranger, postes de frontière conjoints – seront mis à l'essai dans certains postes à travers le pays.

Après la signature de l'accord, vint la mise en œuvre – où Manley et Ridge se sont imposés. Les points avaient un code de couleur. Le rouge était référé à Manley et Ridge – ils se parlaient environ aux six semaines et voulaient qu'il y ait du progrès.

Les progrès furent suffisants pour leur permettre, quand ils se sont rencontrés en juin à Niagara Falls, de mettre un point final aux points qui avaient rapproché de beaucoup le Canada et les États-Unis en matière économique. Puis Chrétien et Bush se sont rencontrés à Détroit en septembre dernier où ils ont vu le programme FAST à l'œuvre. Manley et Ridge se sont rencontrés de nouveau en décembre.

À bien des égards, les frontières intelligentes ont été une réussite énorme pour le Canada. Elles semblaient garantir l'accès comme jamais auparavant et en même temps faisaient avancer certaines questions frontalières que le Canada mettait de l'avant depuis des années.

Au surplus, c'était un grand événement car les États-Unis, au cœur de leurs préoccupations au sujet de la sécurité, restaient capables de conclure un accord qui reconnaissait l'importance de l'activité économique, tout en acceptant de céder certaines responsabilités en la matière au Canada – ne cherchant pas à tout faire tout seul.

C'était et ce continuera d'être un changement énorme dans les relations économiques canado-américaines, rapprochant encore davantage les deux économies, mais tout cela s'est passé presque sans couverture des médias et maintenant, même un an plus tard, peu de personnes semblent comprendre exactement ce qui s'est passé.

La question des frontières intelligentes et de leur succès, parce qu'elles ont attiré l'attention des États-Unis et qu'elles ont été suivies d'actions, a permis à certaines personnes au sein du gouvernement canadien de se mettre à penser qu'il s'agit d'un modèle utile pour des négociations futures avec les États-Unis – de petites équipes interministérielles, et une approche sur la base question-par-question.

Le Canada a vraiment réussi beaucoup de choses en une courte période, et il y a à cela cinq raisons :

- Les attaques terroristes ont révélé aux États-Unis leur vulnérabilité le long de la frontière canadienne et cela signifiait soudain qu'ils devaient s'occuper de la menace à leur sécurité mais ne pouvaient pas le faire seuls. Ils avaient besoin de l'aide du Canada. Un groupe du Bureau du Conseil privé l'a reconnu en partie et a fait des propositions qui jouaient avec ça. Mais à la racine, les États-Unis étaient prêts à conclure un marché qui tiendrait compte de certains des problèmes économiques du Canada quant à l'accès tout en accomplissant des progrès réels quant aux préoccupations des États-Unis sur la sécurité – la Déclaration sur les frontières intelligentes est intervenue en même temps qu'un budget prévoyant des dépenses de 7 milliards \$ en matière de sécurité.
- Deuxièmement, beaucoup de travail avait été fait d'avance, on pouvait le sortir rapidement et bâtir là-dessus.
- Troisièmement, les États-Unis se sont rendu compte qu'il y avait des avantages économiques pour eux aussi à garder la frontière ouverte, pourvu que cela ne compromette pas la sécurité.
- Quatrièmement, les pressions de l'industrie ont eu un impact. Chrétien et Bush les ont mises de l'avant et ont dit qu'ils voulaient de l'action – puis le budget a contribué à montrer aux États-Unis que le Canada était prêt à agir.
- Cinquièmement, et peut-être le plus important, Manley et Ridge ont fait avancer le dossier conjointement, ont bien travaillé ensemble et se faisaient mutuellement confiance.

Il y a de l'expansion – NEXUS est à Sarnia. Douglas est étendu à d'autres postes frontières cette année et un NEXUS air a vu le jour à Ottawa et les voies Dorval-FAST sont étendues aux principaux postes frontières – Windsor, Sarnia, Fort Érié, Queenston, Lacolle et Douglas, C.-B. Des postes frontières conjoints à quatre endroits au NB, et deux dans chacune des provinces du Québec, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la C.-B. seront mis sur pied cette année.

Les douanes américaines vérifient les conteneurs à Halifax, Montréal et Vancouver, pour transbordement aux États-Unis et les douanes canadiennes sont à l'œuvre à Newark et Seattle.

Malgré ces succès, il y a de la nervosité à Ottawa pour plusieurs raisons :

- La véritable épreuve viendra s'il y a une autre attaque au Canada ou aux États-Unis – qu'est-ce qui se produira alors, combien de temps faudra-t-il avant la réouverture des frontières à la circulation NEXUS et FAST?
- Le rail est le problème majeur en souffrance – il pourrait y avoir de vrais dégâts parce que les États-Unis veulent faire des radiographies des voitures à la frontière et éjecter les suspects des trains. Les conteneurs en sont un autre. Le ministre du Transport David Collenette a annoncé 175 millions \$ pour un programme quinquennal de sécurité.

La couverture des médias n'y a pas fait allusion mais cela fait clairement partie de l'initiative américaine et aussi de la volonté canadienne de travailler avec les États-Unis.

La question principale est l'entrée-sortie. Il s'agit de la loi qui stipule qu'à partir du début de 2005 il doit y avoir des documents pour chaque personne qui entre aux États-Unis ou en sort pas seulement les personnes qui voyagent en avion, comme c'est le cas maintenant, mais tous les mouvements terrestres aussi – 200 millions de personnes. Comment faites-vous ça?

Malgré des problèmes techniques, il s'agit d'un signe de deux choses importantes que le Canada doit considérer – deux choses que nous ne comprenons pas et que nous avons tendance à négliger.

- L'emprise qu'a encore la sécurité – renforcée ces deux dernières semaines, des missiles antiaériens à Washington, une autre alerte orange. Pendant ce temps, nous ne voyons pas du tout de problème – sommes-nous des somnambules qui vont vers le désastre ou les Américains réagissent-ils à l'excès?
- Deuxième point majeur : les Américains sont-ils prêts à céder quelque pouvoir que ce soit sur leur propre sécurité à quelqu'un d'autre – le fait que le Canada en ait gagné une partie est significatif mais il y a toujours un risque même avec les frontières intelligentes que les États-Unis se réveillent un matin et décident de la reprendre. Que ferons-nous alors?

Cela nous amène à une question importante mais – je pense – pas très bien comprise. Les choses ne reviennent PAS à la normale et il y a 18 mois depuis le 11 septembre. Le souci des États-Unis pour la sécurité demeurera longtemps dans l'avenir et cela aura et continuera d'avoir des conséquences dramatiques pour nous.

Le plus évident est que nos relations ont changé – et aussi notre attente d'être traités comme quelque chose de différent de tous les autres. Nous n'aurons plus les exemptions que nous avions dans le passé et l'entrée-sortie en sera peut-être le premier signe.

Le Canada a présenté ses arguments et a été exempté de la législation américaine il y a environ deux ans, mais cette fois cela semble beaucoup moins probable.

Déjà, nous voyons les effets sur des immigrants reçus auxquels les Américains refusent l'accès sans visa ou qui se font imposer d'autres restrictions ou questions. Qu'arrivera-t-il si les États-Unis disent non ? Quelques choses. Il y aurait un énorme problème et il nous faudrait concéder quelque chose pour l'obtenir – l'énergie, l'eau, qui sait. Les États-unis détiennent toutes les cartes et nous en avons très peu en ce moment.

Voilà, je pense, où la relation politique mentionnée ci-dessus joue – plus encore que dans le passé; obtenir des exemptions peut tenir à ce que nous ayons le bénéfice du doute auprès des Américains.

Certains pensent que les frontières intelligentes peuvent être transformées en ALÉNA plus – le Canada veut des changements qui traitent de problèmes réglementaires, ainsi que des règles sur les origines etc. Mais les États-Unis ne sont aucunement intéressés en ce moment. Les relations États-Unis-Mexique sont médiocres malgré la chaleur initiale entre Fox et Bush. Les Américains n'ont d'intérêt pour aucune question de migration en ce moment, spécialement après le 11 septembre.

Notre problème actuel est que nous ne sommes plutôt nulle part en matière de questions de bénéfice-du-doute – notamment les dépenses militaires qui préoccupent clairement les États-Unis – personne ne pourrait prétendre que nous faisons notre juste part pour l'OTAN et ailleurs – mais le gouvernement n'est nullement intéressé à aborder cela.

Tout bien compté, toutefois, voilà où je crois que ce que j'appelle le style Chrétien nous nuit peut-être. L'année 2003 n'est PAS le moment propice pour une position libérale légèrement antiaméricaine.

Ce qu'on ressent à travers tout ce qui s'est passé et cela inclut une grande partie des frontières intelligentes est que le gouvernement libéral ne faisait les choses qu'à contrecœur et quand il ne semblait pas y avoir d'autre option – ce pourrait aussi être la manière dont se joue notre position sur l'Iraq.

Cela revient à suivre et non pas à mener. Cela pourrait avoir des avantages politiques à court terme, bien que j'en doute. Je soupçonne que cela cause des dommages politiques à long terme au Canada et à ses relations avec les États-Unis.

Je ne propose pas que le Canada prenne une position suppliante à l'égard des États-Unis, mais seulement que le Canada énonce clairement ses positions sur les questions. Voici un gouvernement qui croit que le processus c'est le progrès et le processus est tout ce qui l'intéresse, que ce soit Kyoto – juste une question de faire adopter une résolution par le Parlement et tout sera résolu; ou les soins de santé – obtenir cet accord des premiers ministres et tout ira bien. Ou l'Iraq – ce qui est important c'est qu'il y ait l'approbation de l'ONU.

Les préoccupations et les croyances éthiques et philosophiques au sujet d'une guerre possible ne sont apparemment pas pertinentes et ne valent pas qu'on en inquiète le public.

Sur les questions économiques où nous pouvons bien présenter nos arguments, nous continuerons d'avoir des résultats dans nos tractations avec les États-Unis. C'est à notre avantage mutuel de le faire mais lorsqu'il y a une question qui implique que le Canada demande une exemption ou un traitement spécial, je soupçonne que nous aurons beaucoup plus de difficulté à l'obtenir que dans le passé. Si cela se produit, je soupçonne que nous n'aurons peut-être personne à blâmer que nous-mêmes.

Christopher Waddel tient la chaire Carty de journalisme financier et d'affaires à l'École de journalisme et de communications de l'Université Carleton, et a été Chef du bureau d'Ottawa du Globe and Mail de Toronto ainsi que de CBC TV.