

**« PAR-DELÀ LA FRONTIÈRE » : UNE AMBITION LOUABLE, DES OBSTACLES PERSISTANTS¹****Julien Turreille***Directeur adjoint, Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand, UQÀM*

Le 11 septembre 2001 a accéléré, et certainement amplifié, une tendance qui se dessinait déjà quelques années auparavant au renforcement de la surveillance et au durcissement des conditions de passage de la frontière entre les États-Unis et le Canada. Historiquement perçue comme un lien d'échange entre deux pays amis, cette frontière longue de plus de 8000 km² est dorénavant, et durablement, conçue par une partie de la population et des décideurs américains comme une source potentielle de menaces.

L'accroissement des mesures de sécurité à la frontière après les attentats à New York et à Washington a sans conteste contribué à la baisse, particulièrement marquée de 2001 à 2005³, des échanges commerciaux canado-américains. Le ralentissement de l'activité économique aux États-Unis, l'appréciation du dollar canadien, la diversification des exportations canadiennes, ou encore la montée du sentiment protectionniste aux États-Unis sont également des facteurs à prendre en compte.

Face aux conséquences négatives de la « fermeture » de la frontière⁴, les autorités américaines et canadiennes ont rapidement cherché à concilier sécurité et fluidité des échanges. L'initiative « Par-delà la frontière », lancée en février 2011 par le Premier ministre Harper et par le président Obama et qui inclue notamment des discussions sur l'instauration d'un « périmètre de sécurité » nord-américain, s'inscrit dans cette dynamique. Canadiens et Américains semblent actuellement enthousiastes et confiants quant l'issue prochaine et positive de ces négociations⁵.

Faciliter le passage de la frontière canado-américaine, tout en n'en renforçant la sécurité est éminemment souhaitable. Deux facteurs incitent cependant à faire preuve de prudence quant à la concrétisation des ambitions affichées par les gouvernements américains et canadiens de passer

¹ Ce texte reprend en partie, tout en l'actualisant, l'étude faite en 2009 avec Joël Plouffe, *Blocages à la frontière ? Le Québec face aux impératifs sécuritaires américains*, disponible à l'adresse :

http://www.dandurand.uqam.ca/uploads/files/etude_mri_frontiere_ok_plouffe-turreille_8_mai_2009.pdf

² En incluant la frontière entre le Canada et l'Alaska, la frontière entre les États-Unis et le Canada est en fait de 8893 km. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ca.html>

³ Alexander Moens, *Canadian – American Relations in 2007. Recent Trouble, Current Hope, and Future Work*, Fraser Institute Digital Publication, mai 2007

⁴ Environ 75 % des exportations canadiennes ont pour destination les États-Unis. Pour le Québec spécifiquement, cette proportion est moins élevée, bien qu'elle demeure importante : pas loin de 68 % de ses exportations ont pour destination les États-Unis. Source : Institut de la Statistique du Québec,

http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/comrc_exter/comrc_inter_inter/exp_pays_2010.htm

⁵ Mark Kennedy, « Canada-U.S. security deal will enhance trade, safety: ambassador », *The Gazette*, 18 octobre 2011.

« par-delà la frontière ». Premièrement, la sécurité demeure la priorité dominante. Les mesures destinées à la renforcer restent des obstacles importants à la fluidité des échanges. Deuxièmement, les dispositifs déjà décidés et en partie mis en place pour faciliter le passage de la frontière sont loin d'avoir convaincus les personnes ciblées, à savoir les communautés des affaires et les particuliers.

Des risques à percevoir la frontière essentiellement comme un enjeu de sécurité

Assurer la sécurité des populations et du territoire fait partie des prérogatives essentielles des gouvernements. Dans le contexte de l'après-11 septembre 2001, la sécurité est devenue un enjeu important pour les populations canadienne et américaine sur lequel elles attendaient que leurs gouvernements respectifs coopèrent étroitement. En 2007, plus de 70 % des Canadiens et plus de 80 % des Américains estimaient que leurs gouvernements devaient renforcer leur coopération en matière de sécurité de la frontière, particulièrement en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme⁶.

Cette aspiration populaire à une coopération renforcée en matière de sécurité de la frontière ne se traduit pas par une volonté des opinions publiques de voir la frontière « disparaître ». Et ce même si le durcissement des conditions de passage de celle-ci depuis 2001 a engendré des difficultés significatives dans la circulation des personnes et des biens. Dix ans après les attentats à New York et Washington, bien que la sécurité ait été supplantée par l'économie comme enjeu numéro un tant au Canada qu'aux États-Unis, les opinions publiques canadienne et américaine souhaitent le maintien d'une frontière tangible entre les États-Unis et le Canada. Un sondage rendu public en mars 2011 indique en effet que seulement 22 % des Canadiens et 16 % des Américains seraient favorables à la suppression de la frontière⁷.

Répondant aux désirs de sécurité de leurs populations, les gouvernements américains et canadiens ont mis en œuvre, séparément ou conjointement, des mesures importantes telles que :

- L'adoption de lois anti-terroristes avec le *USPATRIOT Act* et la loi C36 au Canada.
- La création de nouvelles structures bureaucratiques chargées de centraliser et de coordonner l'ensemble des activités et agences impliquées dans la sécurité du territoire, le *Department of Homeland Security (DHS)* aux États-Unis et de son pendant canadien, le ministère de la Sécurité publique.
- La reconduction et le renforcement d'anciens mécanismes de coopération en matière de sécurité, en particulier le NORAD.
- Le déploiement de nouvelles structures d'application de la loi, comme les *Integrated Border Enforcement Team (IBET)*, opérationnelles depuis 2002⁸.

Deux mesures ont eu un impact majeur sur la fluidité de la frontière : l'augmentation du personnel en charge de son contrôle d'une part, la modification des documents requis pour la franchir d'autre part.

⁶ *Americans Keen on Security and Border Co-operation with Canada, Canada-US Border & Security Tracking Study*, SES and the University at Buffalo, 26 février 2007.

⁷ Bertrand Marotte, « Canadians, Americans agree border should stay: polls », *The Globe and Mail*, 13 mars 2011.

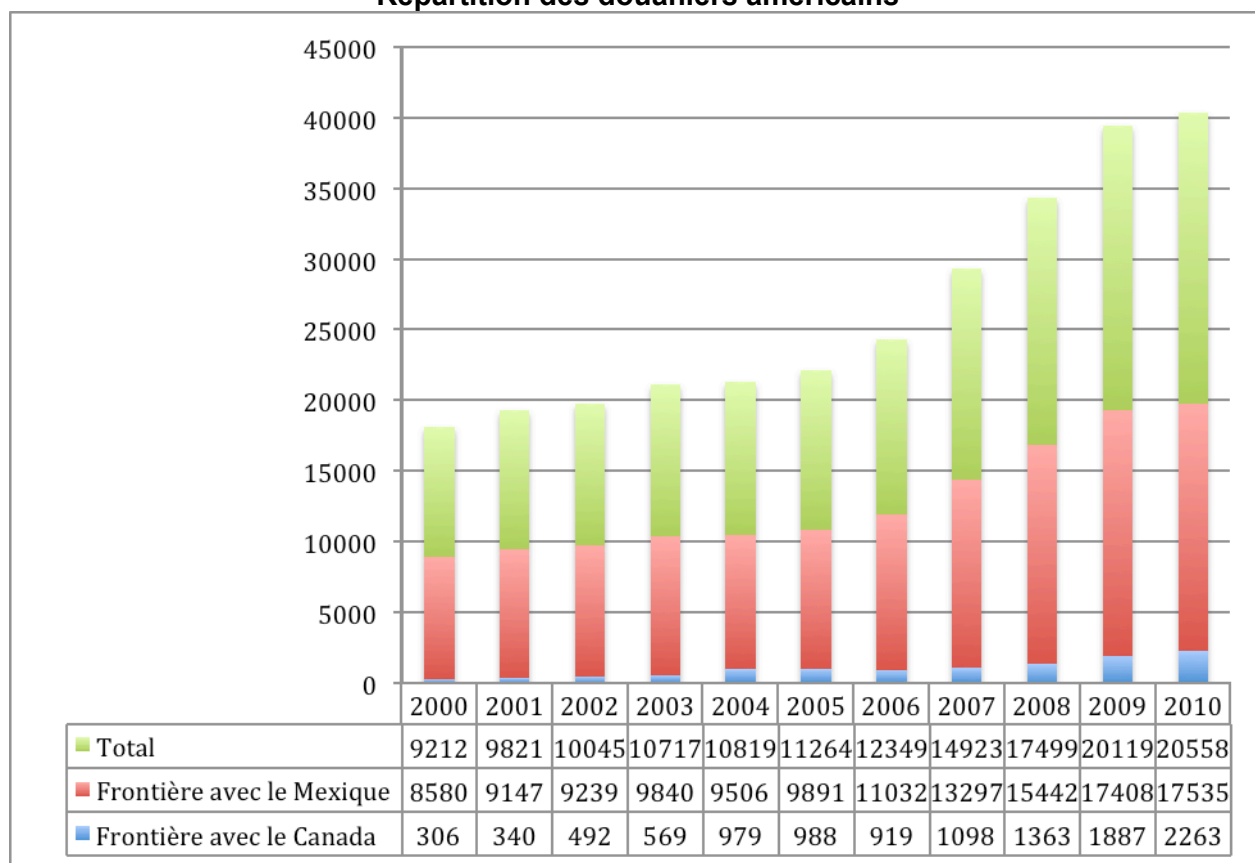
⁸ <http://www.theglobeandmail.com/series/borders/team.html>

Une surveillance accrue de la frontière

Entre 2001 et 2011, le nombre d'agents de la *Customs and Border Protection agency* déployés le long de la frontière septentrionale des États-Unis a été multiplié par 6. Et ce, sans compter le déploiement de nouvelles technologies, telles que des aéronefs sans pilote pour surveiller une partie de la frontière entre le Dakota du Nord et le Manitoba.

De son côté, le Canada a réorganisé ses services en charge de la frontière avec la création en 2003 de l'Agence des services frontaliers du Canada, l'ASFC. La moitié des effectifs de celle-ci a pour mission principale de contrôler la frontière. Ces effectifs sont essentiellement répartis à travers 120 postes frontaliers terrestres (61 sont en opération 24h sur 24, 7 jours sur 7), 13 aéroports internationaux, et 5 ports maritimes⁹.

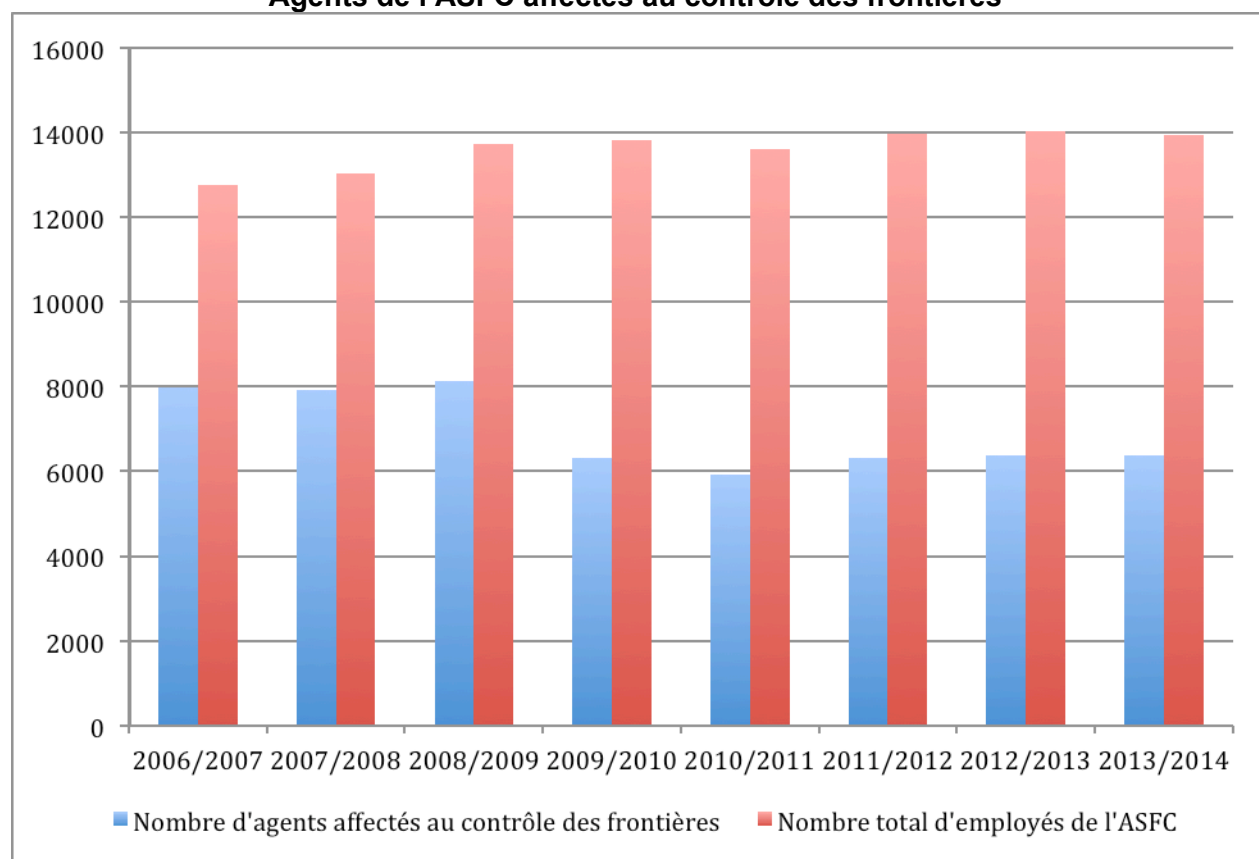
Répartition des douaniers américains



Source : U.S. Border Patrol Statistics

⁹ Source : <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/bsf/bsf01-fra.asp>

Agents de l'ASFC affectés au contrôle des frontières¹⁰



Sources : Rapports sur les plans et les priorités de l'Agence des services frontaliers du Canada, disponibles sur le site du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ou à partir du site de l'ASFC : <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/menu-eng.html#plan>

L'instauration de « nouveaux » documents pour franchir la frontière

En vertu de la loi sur la Réforme du renseignement et la prévention contre le terrorisme (*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*) adoptée en 2004 par le Congrès, les autorités fédérales américaines ont élaboré la *Western Hemisphere Travel Initiative*, *WHTI* (Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental, IVHO).

Progressivement appliquée depuis janvier 2007, la *WHTI* « exige que tous les voyageurs en provenance de l'hémisphère occidental, y compris les citoyens américains et canadiens, présentent un passeport valide ou un autre document sécuritaire approuvé lorsqu'ils entrent aux États-Unis »¹¹.

¹⁰ Évaluer le nombre d'agents de l'Agence des Services Frontaliers du Canada affectés au contrôle *stricto sensu* des frontières est une entreprise délicate. En effet, l'ASFC présente la répartition de ces personnels en fonction des programmes auxquels ils contribuent, et non par poste frontalier par exemple. Une autre difficulté réside dans le fait que les noms de programmes changent d'une année à l'autre. Pour en arriver à ces données, nous nous sommes donc référés aux programmes suivants : "Accès" pour les années 2006/2007, 2007/2008, et 2008/2009 ; "Frontières conventionnelles" pour les années 2009/2010 et 2010/2011 ; "Détermination de l'accessibilité" pour les années 2011/2012, 2012/2013, et 2013/2014.

¹¹ <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/whti-ivho/menu-fra.html>

Les personnes se rendant aux États-Unis par la voie aérienne doivent ainsi être munies d'un passeport ou d'une carte NEXUS. Par voie terrestre ou maritime, elles peuvent présenter un des cinq documents suivants : le passeport ; la carte NEXUS ; la carte FAST ; le permis de conduire ou la carte d'identité améliorée ; un certificat sécurisé de statut d'Indien¹². L'époque où passer la frontière ne nécessitait qu'un simple permis de chasse ou une déclaration orale de citoyenneté est bel et bien révolue¹³.

Le renforcement des mesures de contrôle de la frontière et le durcissement des exigences en matière de documents requis pour la franchir ont soulevé des protestations et des inquiétudes. Du côté américain comme canadien, de nombreux acteurs ont affirmé que ces mesures allaient nuire aux déplacements, à l'activité économique et à la qualité de vie des populations des localités frontalières qui avaient l'habitude de traverser régulièrement la frontière. Dès 2001, les gouvernements américains et canadiens ont donc cherché à trouver un équilibre entre renforcement de la sécurité et fluidité de la frontière. Les plus récentes discussions, lancées en février 2011 par le président Obama et par le Premier ministre Harper, et dont les résultats devraient être annoncés sous peu, s'inscrivent dans cette dynamique.

Or, les obstacles et les défis à une approche de la frontière conjuguant sécurité *et* fluidité des échanges demeurent nombreux malgré l'optimisme affiché à Washington et à Ottawa. Nous avons mentionné plus haut que les opinions publiques demeurent attachées au maintien d'une frontière tangible. Les incertitudes économiques ne font d'ailleurs en ce moment que renforcer les aspirations au repli à l'intérieur des frontières nationales.

Pire, les décideurs bureaucratiques et politiques, en particulier à Washington, continuent d'entretenir l'idée que la frontière avec le Canada serait une source de menaces potentielles. Bien qu'aucun des terroristes du 11 septembre ne soit arrivé aux États-Unis par le Canada, nombre de politiciens américains ont utilisé, et utilisent encore largement, l'affaire Ahmed Ressam de décembre 1999 pour dénoncer la « porosité » et la dangerosité de la frontière avec le Canada, ainsi que le laxisme des politiques canadiennes d'immigration qui favoriseraient l'entrée de terroristes sur le territoire nord-américain.

Plus préoccupant, dans un document de travail datant de 2011, l'agence américaine des douanes et du contrôle de la frontière (la *U.S. Customs and Border Protection agency*) évoque l'idée de mettre en place des barrières en certains points de la frontière avec le Canada. L'objectif affiché est de lutter contre l'entrée sur le sol américain de terroristes et autres criminels provenant du Canada¹⁴. Dans un tel contexte, la facilitation du passage de la frontière demeure une entreprise parsemée d'obstacles et l'instauration d'un « périmètre de sécurité » reste une ambition bien lointaine.

¹² La mise en place de ces mesures précisant et limitant les documents valides pour rentrer aux États-Unis par voie maritime ou terrestre a fait l'objet de nombreuses discussions et d'autant de report. Pour connaître les documents requis, voir : http://www.voyage.gc.ca/countries_pays/issues_enjeux/article-eng.asp?id=852

¹³ Outre le Canada, les Bermudes, le Panama, le Mexique et les Caraïbes bénéficiaient de ce régime exceptionnel selon lequel un passeport n'était pas requis pour traverser les frontières entre ces États ou territoires.

¹⁴ *CBC.ca*, « U.S. mulls Canadian border fence », 29 septembre 2011.

Des communautés des affaires sceptiques face aux avantages des dispositifs de facilitation des échanges commerciaux

Les communautés des affaires, tant américaines que canadiennes, sont les acteurs qui ont manifesté le plus de craintes et de scepticisme face aux mesures de renforcement de la sécurité à la frontière. La voie terrestre, et plus particulièrement la route, est en effet très largement privilégiée pour les échanges économiques et commerciaux entre le Canada et les États-Unis. En 2008, sur les 596 milliards de dollars d'échanges entre les deux pays, 320 milliards ont été transportés par camion (53,7 %) et 93 milliards ont été transportés par train (15,6 %) ¹⁵.

Les 10 principaux postes frontaliers terrestres entre les États-Unis et le Canada, 2010

Rang	Poste Frontalier	Valeur totale des échanges, en millions de dollars	Proportion des échanges transfrontaliers terrestres
1.	Detroit, MI	110 725	23,5 %
2.	Port Huron, MI	73 390	15,6 %
3.	Buffalo – Niagara Falls, NY	72 595	15,4 %
4.	Champlain – Rouses Point, NY (Lacolle)	22 327	4,7 %
5.	Pembina, ND	17 747	3,8 %
6.	Blaine, WA	16 729	3,6 %
7.	Portal, ND	14 847	3,2 %
8.	Sweetgrass, MT	13 226	2,8 %
9.	Alexandria Bay, NY	11 795	2,5 %
10.	International Falls/Rainer, MI	8 077	1,7 %

Ces 10 postes frontaliers représentent plus de 75 % des échanges entre le Canada et les États-Unis. Source : Bureau of Transportation Statistics, *North American Transborder Freight Data*, http://www.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_FastFacts.html {Consulté le 31 octobre 2011}. En gras, poste frontalier situé au Québec.

Dans un tel contexte, le renforcement des mesures de sécurité à la frontière constitue un obstacle majeur et peut provoquer une baisse drastique des échanges, comme ce fut le cas entre 2001 et 2005. En effet, l'augmentation des contrôles à la frontière génère des coûts et des délais qui nuisent aux chaînes de production (80 % des échanges commerciaux transfrontaliers sont intra-firmes). Plus largement, aux yeux des acteurs socio-économiques, la « fermeture » (c'est-à-dire l'augmentation des coûts et des temps de passage) de la frontière est en train de devenir un désavantage majeur pour la compétitivité et l'attractivité du territoire nord-américain dans un contexte de mondialisation et de concurrence de régions comme l'Asie et l'Europe.

¹⁵ Source : Bureau of Transportation Statistics, *North American Transborder Freight Data*, http://www.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_QA.html#howto {Consulté le 5 mai 2009}

Les mesures prises par les gouvernements pour équilibrer les exigences de sécurité avec la fluidité des échanges n'ont pas vraiment convaincu les communautés d'affaires. La chambre de commerce du Canada et son homologue américaine soulignaient en 2008 : « a sense of frustration exists within the Canadian and U.S. business communities that many practical measures that could reduce border-related costs have yet to be taken »¹⁶. Il apparaît par exemple que les programmes de certification des transporteurs et des voyageurs (FAST, NEXUS, C-TPAT...) mis en œuvre pour concilier sécurité et fluidité des échanges ne répondent pas aux attentes. Les communautés des affaires les considèrent en effet comme trop coûteux et complexes. Surtout, elles soulignent que ces programmes ne garantissent pas une réduction du temps de passage à la frontière.

Ce jugement pour le moins sceptique vis-à-vis des efforts mis en œuvre pour faciliter les échanges à la frontière demeure en 2011. Dans une note rendue publique le 2 juin 2011, les chambres de commerce canadienne et américaine affirmaient à propos des programmes de certification des transporteurs et des voyageurs :

Unfortunately, participation in these programs can be difficult, the costs remain high and the benefits can be limited. [...] To make matters worse, despite paying for membership in multiple programs, companies are still subjected to costly inspections. In one instance a company reported having to pay over \$1 million because of increased security measures, participation dues and border fees. Furthermore, many of these programs are created for big business and are not viable options for small- and medium-sized enterprises¹⁷.

Malgré le scepticisme persistant des communautés des affaires vis-à-vis des mesures destinées à faciliter le passage à la frontière, il convient de souligner que le *U.S. Customs and Border Protection* constate dans son rapport de 2010 concernant la mise en œuvre du C-TPAT que 42,1 % des entreprises participant à ce programme en considèrent les avantages supérieurs aux coûts. C'est une progression de 10 points par rapport aux résultats obtenus en 2007¹⁸.

Des particuliers peu convaincus par les documents alternatifs au passeport

Alors qu'il fut longtemps possible de présenter un simple permis de conduire, voire même un permis de pêche ou de chasse, ou encore un certificat de naissance, pour traverser la frontière, la *WHTI* impose des contraintes nouvelles pour les citoyens canadiens désireux de se rendre aux États-Unis. Pour près d'un tiers des Canadiens (31 %), les exigences de la *WHTI* constituent la raison première pour ne pas traverser la frontière¹⁹.

¹⁶ Canadian Chamber of Commerce et U.S. Chamber of Commerce, *Finding the Balance: Reducing Border Costs While Strengthening Security*, février 2008.

¹⁷ The Joint Canadian Chamber of Commerce –U.S. Chamber of Commerce Submission to the Beyond the Border Working Group, 2 juin 2011, pp. 3-4 {Consulté le 31 octobre 2011}

¹⁸ 2010, 42,1 % (contre 32,6 % en 2007) des entreprises considèrent que les avantages de ce programme sont supérieurs aux coûts. 25 % (contre 24,2 % en 2007) les considèrent équivalents. 18 % (contre 26,4 % en 2007) jugent qu'il est trop tôt pour ce prononcer. Abdoulaye Diop, David Hartman, et Deborah Rexrode. *Customs-Trade Partnership Against Terrorism. Cost/Benefit Survey. Report of Results 2007*, Prepared for U.S. Customs and Border Protection, Août 2007 et Peter Furia et al. *Customs-Trade Partnership Against Terrorism. Cost/Benefit Survey. Report of Results 2107*, Prepared for U.S. Customs and Border Protection, juin 2010.

¹⁹ CBSA, *CBSA's Western Hemisphere Travel Initiative (WHTI) Activities – Evaluation Study*, mars 2011, p. 18, 19. Disponible en ligne : <http://www.cbsa.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2011/whti-ivho-eng.html>

Cette situation ne doit pas être négligée, mais elle ne saurait être dramatisée. En 2006, Zogby International a réalisé auprès des populations frontalières aux États-Unis et au Canada un sondage visant à connaître leurs perceptions vis-à-vis des nouvelles normes régissant le passage de la frontière terrestre²⁰. Les principaux résultats marquants sont les suivants :

- Peu de personnes franchissent régulièrement la frontière terrestre.
- Les gens d'affaires ne franchissent que très peu la frontière par voie terrestre.
- La grande majorité des personnes n'a jamais subi de problèmes majeurs de contrôle.
- Les temps d'attente sont largement tolérés et ne constituent que très rarement une cause d'annulation d'un voyage.
- La population ne connaissait alors pas bien les mesures impliquées par la *WHTI*.
- La population refuse de payer cher pour un document permettant de traverser la frontière.

Coût des divers documents acceptés pour traverser la frontière

Type de document	Coût	
Passeport pour adulte / pour enfant	87 \$ / 37 \$	
Carte NEXUS ou FAST	50 \$	
Permis de conduire Plus / Carte d'identité Plus (les frais s'ajoutent au coût du permis classique)	Colombie Britannique	35 \$
	Manitoba	30 \$ - 50 \$
	Ontario	40 \$
	Québec	52 \$

Source : CBSA, *CBSA's Western Hemisphere Travel Initiative (WHTI) Activities – Evaluation Study*, mars 2011, p. 22.

L'ASFC a quant elle commandé des études d'impact suite à deux campagnes d'information qu'elle avait menée pour présenter les exigences de la *WHTI* à la population canadienne²¹. La seconde étude d'impact, conduite en juillet 2009, met en évidence que, même si seulement 50 % des répondants se souviennent spontanément de la campagne menée par l'ASFC, ils sont 90 % à savoir qu'un passeport ou un autre document sécurisé est désormais requis pour se rendre aux États-Unis²².

La préférence pour le passeport

La connaissance des exigences de la *WHTI* s'est traduite par une nette augmentation du nombre de passeports délivrés aux citoyens canadiens. Fin 2010, 64 % des Canadiens étaient ainsi titulaires d'un passeport, contre seulement 36 % en 2006.

²⁰ Zogby International, *Survey of U.S. Border State Voters and Canadians about New Border Regulations*, février 2006. Disponible en ligne : http://www.bestcoalition.com/files/Zogby_Poll_Analysis.pdf

²¹ Ces campagnes d'information ont eu lieu de novembre 2007 à janvier 2008 pour la première, et de mai à juin 2009 pour la seconde. <http://www.cbsa.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2011/whti-ivho-eng.html>

²² CBSA, *CBSA's Western Hemisphere Travel Initiative (WHTI) Activities – Evaluation Study*, mars 2011, p. 19.

L'augmentation des demandes de passeport au Canada

Période	Nombre de passeports délivrés
2003 - 2004	2 620 000
2004 - 2005	2 760 000
2005 -2006	3 180 000
2006 - 2007	3 660 000
2007 – 2008	4 830 000
2008 – 2009	4 375 278
2009 – 2010	4 824 879
2010 - 2011	4 422 206

Sources : Pour la période 2003-2004 à 2007-2008, Passeport Canada, *Rapport annuel 2007 – 2008 : Une année mémorable*, p. 6. Disponible en ligne : http://www.ppt.gc.ca/publications/pdfs/ar_07_fra.pdf. Pour la période 2008-2009 à 2010-2011, Passeport Canada, *Annual Report 2010-2011*. Disponible en ligne : http://www.ppt.gc.ca/publications/pdfs/ar_10_eng.pdf

Proportion de Canadiens détenteurs d'un passeport, par province

Province	Fiscal Year 2009-2010 Overall Rate	Fiscal Year 2010-2011 Overall Rate	Variance Overall Rate
British Columbia	66.53%	70.59%	4.06%
Ontario	66.07%	70.43%	4.36%
Alberta	62.02%	66.46%	4.44%
Yukon Territory	61.98%	65.99%	4.01%
Manitoba	53.08%	57.47%	4.39%
Quebec	52.56%	56.62%	4.06%
Saskatchewan	48.21%	52.84%	4.63%
New Brunswick	44.74%	49.83%	5.09%
Prince Edward Island	42.74%	47.59%	4.85%
Nova Scotia	43.10%	47.12%	4.02%
Northwest Territories	42.66%	43.32%	0.66%
Newfoundland and Labrador	34.83%	39.22%	4.39%
Nunavut	13.08%	15.43%	2.35%
CANADA	59.60%	64%	4.07%

Source : Passeport Canada, *Annual Report 2010-2011*. Disponible en ligne : http://www.ppt.gc.ca/publications/pdfs/ar_10_eng.pdf

En dépit de son coût relativement élevé, le passeport est le document privilégié pour se rendre aux États-Unis. Cette préférence accordée au passeport par les Canadiens confirme les résultats d'une enquête conduite en 2007 à la demande de l'ASFC et de Passeport Canada et au terme de laquelle il apparaissait que 60 % des Canadiens préféreraient le passeport à tout autre document²³.

Au-delà de quelques difficultés engendrées par son coût relativement élevé, ou par le délai de fabrication, la préférence pour le passeport résulte de ses atouts indéniables. C'est tout d'abord un

²³ CBSA, *CBSA's Western Hemisphere Travel Initiative (WHTI) Activities – Evaluation Study*, mars 2011, p. 26.

document clairement identifié et identifiable. Sa fabrication est ensuite régie par des normes internationales claires et reconnues. Enfin, l'autorité habilitée à le délivrer ce document est connue et compétente : ce sont les États.

Des alternatives délaissées

La situation est radicalement différente en ce qui concerne les documents alternatifs, tels que la carte NEXUS, le permis de conduire et la carte d'identité améliorés (ou Plus). Ceux-ci présentent certes deux avantages : ils seraient, *a priori*, moins coûteux et il sont plus « pratiques » dans la mesure où leur format est celui d'une carte de crédit. En revanche, les problèmes sont nombreux. Les points suivants demandent en effet des évaluations et des discussions précises.

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

Ces éléments ralentissent considérablement la mise en place et l'utilisation des documents alternatifs au passeport. Ainsi, à peine 4 provinces canadiennes (Colombie-Britannique, Ontario, Québec et Manitoba²⁴) et 4 États américains (Michigan, New York, Vermont and Washington²⁵) délivrent des permis de conduire plus. Il n'est donc guère surprenant que ces documents soient guère utilisés et soient peu connus du public. À peine 21 % des Canadiens semblent savoir qu'une carte NEXUS est acceptée pour passer la frontière²⁶. Les permis de conduire améliorés ne représentaient que 1,4 % des documents présentés aux postes frontaliers terrestres américains au cours du second semestre 2009²⁷.

Nombre de permis de conduire Plus / cartes d'identités Plus délivrés au Canada et aux États-Unis, fin juillet 2010

Province	Nb	Proportion du nombre total de conducteurs	État	Nb	Proportion du nombre total de conducteurs
Manitoba	2 063	0.3%	Washington	193 708	4.4%
Quebec	43 069	0.9%	Michigan	201 806	2.9%
Ontario	28 857	0.3%	Vermont	21 279	3.9%
Colombie Britannique	38 145	1.3%	New York	351 176	3.1%
Total	125 707	0.6%	Total	767 969	3.3%

Source : CBSA, *CBSA's Western Hemisphere Travel Initiative (WHTI) Activities – Evaluation Study*, mars 2011, p. 20.

²⁴ <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/whti-ivho/edl-pcp-fra.html>

²⁵ http://www.getyouhome.gov/html/lang_eng/eng_edl.html

²⁶ CBSA, *CBSA's Western Hemisphere Travel Initiative (WHTI) Activities – Evaluation Study*, mars 2011, p. 18. Disponible en ligne : <http://www.cbsa.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2011/whti-ivho-eng.html>

²⁷ CBSA, *CBSA's Western Hemisphere Travel Initiative (WHTI) Activities – Evaluation Study*, mars 2011, p. 20.

CONCLUSIONS

1. **La priorité accordée par les États-Unis aux questions de sécurité est une réalité irréversible avec laquelle il faut composer.** L'époque de la relation « spéciale » où il était possible de traverser la frontière avec un simple permis de chasse est révolue. Alors que nombre de décideurs américains persistent à penser que la frontière avec le Canada est une « passoire » que des terroristes et autres criminels pourraient allégrement franchir pour attaquer le territoire américain, **les autorités canadiennes doivent impérativement continuer à démontrer leur sérieux et leur compétence en matière de sécurité.**
2. Dix après les attentats du 11 septembre 2001, les questions de sécurité ont été supplantées par l'économie comme principal enjeu aux yeux des opinions publiques. Il n'en demeure pas moins que **les Américains et les Canadiens restent attachés à une frontière tangible.** Par ailleurs, les États-Unis continuent à investir massivement pour renforcer la surveillance de leur frontière septentrionale. De plus, les incertitudes économiques actuelles tendent à accentuer les sentiments nationalistes et les préférences pour le protectionnisme. **Dans un tel contexte, parler de « périmètre de sécurité » nord américain apparaît pour le moins délicat et optimiste.**
3. La frontière entre le Canada et les États-Unis n'est pas homogène. Les dynamiques régionales sont marquées et distinctes. En l'espèce, la situation du Québec est fort intéressante. Même si 68 % des exportations du Québec ont pour destination le marché américain, moins de 5 % des échanges commerciaux canado-américains transitent par son territoire. Or, la topographie québécoise ne pose pas de problèmes majeurs pour les infrastructures transfrontalières, contrairement par exemple à la situation qui prévaut en Ontario. **Le Québec a donc encore des atouts à faire valoir pour être un acteur de plus grande importance dans les échanges nord-américains.**
4. **Les programmes destinés à instaurer un équilibre entre sécurité et fluidité des échanges, tels NEXUS, FAST, ou C-TPAT, représentent un pas dans la bonne direction.** L'attractivité et la compétitivité du territoire nord-américain dans la compétition internationale en dépendent largement. **Ces programmes doivent cependant être nettement améliorés pour vaincre le scepticisme profond des communautés des affaires à leur égard.**
5. **Les particuliers semblent avoir bien intégré et accepté les contraintes imposées par la WHTI.** L'augmentation de la proportion de Canadiens disposant d'un passeport illustre l'adaptation de la population à ces contraintes. Complexes à mettre en œuvre, technologiquement peu fiables, coûteux, et ne suscitant guère l'intérêt du public, **les permis de conduire Plus et autres cartes d'identité Plus devraient être purement et simplement abandonnés.**