

---

# Nouvelles réalités à la frontière canado-américaine

---

par Perrin Beatty

*Les attentats terroristes perpétrés contre les États-Unis le 11 septembre 2001 ont abruptement interrompu les activités à la frontière et paralysé l'économie canadienne. Presque immédiatement, les files d'attente à la frontière s'étendaient régulièrement sur 12 milles et les retards pouvaient aller jusqu'à 18 heures. Le débit de la circulation a diminué considérablement et certaines usines canadiennes ont été contraintes de réduire ou d'arrêter leur production pour un temps. Du même coup, la confiance des consommateurs et des investisseurs a chuté. Le présent article aborde les moyens que l'industrie canadienne a utilisés pour surmonter les défis que posent les nouvelles réalités à la frontière canado-américaine. Il traitera également d'une question plus vaste, à savoir comment mieux définir la place du Canada, en tant que pays souverain, au sein d'une économie nord-américaine de plus en plus intégrée.*

Chaque minute, les échanges entre le Canada et les États-Unis se chiffrent à un million de dollars, soit 1,7 milliard de dollars par jour, et il y a 200 millions de passages de la frontière par an. Il est bon de se rappeler que les États-Unis font davantage d'échanges bilatéraux par le pont Ambassador, entre Windsor et Détroit, qu'avec tout autre pays. Nous vendons davantage de notre production industrielle aux États-Unis (63 %) que nous n'en consommons chez nous, si bien que le Canada est notre propre second marché. En tout, les Américains nous achètent 83 % environ de nos exportations de biens et services, ce qui représente 38 % de notre PIB. Nous dépendons également de plus en plus des États-Unis pour ce qui est des importations. Plus de 72 % des biens et services que

nous importons, soit 30 % de notre PIB, proviennent des États-Unis. Qui plus est, les États-Unis sont notre première source d'investissement étranger. Ils fournissent 64 % des investissements étrangers directs et 58 % des investissements étrangers au Canada.

De toute évidence, la prospérité du Canada dépend de ses échanges avec les États-Unis. Le commerce avec nos voisins du Sud est à l'origine de centaine de milliers d'emplois au Canada et la sécurité de l'accès au marché américain est un facteur clé pour attirer l'investissement étranger, d'une nécessité vitale. Et cette relation dépend de la libre circulation des biens et des personnes à travers notre frontière commune.

L'efficacité des frontières est fondamentale pour les entreprises. Le temps, c'est de l'argent, comme le veut l'adage, et les retards aux frontières représentent des coûts importants. Ces coûts grimpent d'autant plus que les entreprises sont toujours plus nombreuses à adopter des systèmes de production et de livraison juste à temps, qui se traduisent par un amenuisement des stocks sur les lieux de travail et par une dépendance accrue vis-à-vis des camions, des bateaux, des avions ou des trains comme lieu d'entreposage. Si des problèmes aux frontières entravent la libre circulation des

---

*Ancien député et ministre fédéral, Perrin Beatty est président-directeur général des Manufacturiers et Exportateurs du Canada. Voici une version révisée d'un discours qu'il a prononcé le 26 février 2002 à l'occasion d'un déjeuner d'information économique du Cercle national des journalistes du Canada qui avait été parrainé par l'Association des comptables généraux accrédités du Canada. Cette allocution s'inspire d'une étude beaucoup plus longue que publiera la Brookings Institution, de Washington.*

---

marchandises et des personnes, nos exportations en souffriront, tout comme le flux d'investissements étrangers directs au Canada. Et notre niveau de vie s'en ressentira notablement.

Après le 11 septembre, le monde des affaires canadien a rapidement fait en sorte d'assurer la libre circulation des marchandises entre le Canada et les États-Unis. Le but n'était pas tant de rétablir les conditions qui existaient aux frontières avant les attentats que de les améliorer. Des hausses régulières et spectaculaires de la circulation transfrontalière, combinées à une négligence bienveillante de la part des pouvoirs publics, avaient érodé l'efficacité aux frontières au fil des années, causant de graves problèmes. Selon une étude menée à l'un des postes les plus actifs au Canada, à Fort Erie, en Ontario, menée avant le 11 septembre, les retards dans les transports à ce seul poste coûtaient déjà 2,5 millions de dollars par jour aux expéditeurs.

Manufacturiers et Exportateurs du Canada, dont les membres représentent 75 % de la production manufacturière et 90 % des exportations du pays, s'emploient depuis de nombreuses années à résoudre ces problèmes frontaliers. Par exemple, nous avons contribué à la mise sur pied du Programme d'autocotisation des douanes et de CANPASS et constitué, avec la U.S. National Association of Manufacturers, un groupe de travail mixte sur les questions frontalières.

Nous avons pris l'initiative de constituer une vaste coalition d'associations d'entreprises et de sociétés. Grâce à ce projet, plus de 50 grandes associations commerciales et entreprises individuelles prêtent main forte au gouvernement fédéral pour régler les questions frontalières et les questions de sécurité, jouant ainsi un rôle consultatif clé.

La Coalition pour des frontières sécuritaires et efficaces sur le plan commercial a rapidement reconnu que les événements du 11 septembre changeaient la donne en matière de gestion des frontières et que la facilitation des échanges et la sécurité étaient devenues des priorités interreliées. Notre premier rapport a établi un certain nombre de principes visant une approche intégrée en matière de sécurité au Canada et aux États-Unis dans le but d'alléger les pressions s'exerçant à la frontière en améliorant la capacité du Canada d'assurer la sécurité à l'échelle nationale. Nous avons proposé une approche en matière de gestion des frontières axée sur les risques, qui permettrait le déplacement efficace des voyageurs et des marchandises présentant peu de risques et concentrerait les ressources sur les voyageurs et les marchandises présentant des risques élevés.

L'approche de gestion des frontières commune au Canada et aux États-Unis se fait selon trois axes – l'interception aux larges côtes, le point d'arrivée et la frontière canado-américaine. En élargissant sa capacité en matière de renseignement de sécurité et en collaborant avec ses partenaires étrangers, le Canada peut faire en sorte d'empêcher les voyageurs présentant des risques élevés de pénétrer au pays. Les personnes et les marchandises arrivant au Canada,

notamment celles transitant en route vers les États-Unis, doivent faire l'objet d'une évaluation adéquate de manière à ce que nous nous assurions, dans la mesure du possible, qu'elles ne présentent aucun danger pour les deux pays. En outre, la frontière entre le Canada et les États-Unis doit devenir plus intelligente en éloignant le plus possible le traitement du 49<sup>e</sup> parallèle.

S'inspirant de ces principes, la Coalition a présenté, dans son second rapport, un plan d'action intégré visant à changer radicalement la façon dont sont gérées nos frontières et formulé un ensemble de recommandations.

Le budget fédéral de décembre 2001 et l'annonce conjointe d'une déclaration sur la frontière intelligente Canada-États-Unis ainsi que d'un plan d'action en 30 points signalaient l'acceptation des principes et des recommandations de la Coalition. De plus, personne n'a contesté la teneur de nos principes ou de nos recommandations et les Américains ont très bien accueilli notre travail.

***Au cours des mes 21 années en tant que député et ministre, je ne crois pas avoir vu de dossier critique suscitant une solidarité aussi immédiate et incitant le gouvernement fédéral à répondre aussi rapidement aux préoccupations manifestées.***

La réaction du gouvernement est encourageante et nous sommes confiants que les mesures annoncées jusqu'ici permettront, dans une large mesure, de résoudre les problèmes au 49<sup>e</sup> parallèle. Mais nous ne pouvons nous reposer sur nos lauriers. Le sentiment de crise s'est peut-être atténué, mais la crise est loin d'être terminée. Les échanges commerciaux aux frontières se sont largement normalisés depuis les attentats, mais l'activité économique est toujours ralentie. Le trafic passagers est encore très faible par rapport à la situation antérieure et, lorsqu'il reprendra, il y aura d'autres retards, à moins que l'on prenne dès maintenant des mesures pour y remédier. La participation des entreprises, représentées par la Coalition pour des frontières sécuritaires et efficaces sur le plan commercial, continuera donc d'être importante au cours de la phase d'application, d'une importance critique, pendant laquelle les pouvoirs publics chercheront à matérialiser leurs projets.

#### **Souveraineté et intégration**

---

Tandis que les pouvoirs publics travaillaient en collaboration avec les entreprises et l'administration américaine aux mécanismes permettant d'améliorer la gestion de la frontière entre le Canada et les États-Unis, le public canadien s'est

---

intéressé à la question plus globale de l'intégration économique nord-américaine. En tentant de maintenir les échanges entre nos deux pays, nous avons commencé à nous interroger sur le degré d'intégration que nous sommes prêts à accepter. C'est une boîte de Pandore. Nous devons décider de la manière de gérer nos relations économiques et politiques avec les États-Unis et le Mexique afin de maintenir notre essor économique tout en assurant aux Canadiens la possibilité de forger leur propre avenir économique, social et culturel.

### *Le mode de gestion de la frontière canado-américaine peut faciliter ou freiner l'intégration nord-américaine.*

L'intégration est déjà une réalité pour l'économie canadienne et représente depuis un certain temps déjà un aspect critique de la planification stratégique et des réalités en matière de concurrence des entreprises canadiennes. Le Canada vit une intégration économique qui s'est accélérée rapidement depuis 1989, date d'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Le libre-échange a ouvert des débouchés considérables aux entreprises canadiennes dans toute l'Amérique du Nord. Il a également ouvert le marché canadien à une concurrence féroce qui continue d'exercer des pressions à la baisse sur les prix et exige des entreprises canadiennes qu'elles se restructurent pour demeurer rentables et obtenir un avantage concurrentiel dans un marché plus vaste. Cette restructuration a consisté en des mesures visant à comprimer les coûts de production unitaires et les frais généraux et en des investissements dans des services et produits nouveaux et à plus haute valeur ainsi qu'en des investissements à l'étranger et en un regroupement généralisé d'organismes et d'activités commerciales en Amérique du Nord.

Cette intégration économique est bien souvent informelle, si bien que les Canadiens ne sont pas forcément au fait du degré d'intégration de l'économie canadienne au sein de l'Amérique du Nord.

Rares sont les entreprises qui produisent une gamme de produits pouvant n'être vendus que sur le marché canadien. La plupart des manufacturiers, petits et grands, produisent un nombre limité de produits qu'ils vendent dans toute l'Amérique du Nord. Beaucoup des plus grandes entreprises importent également des biens des États-Unis et les vendent au Canada. Environ 60 % du commerce bilatéral entre le Canada et les États-Unis est intrasociété : les biens et services traversent la frontière mais sans sortir de la compagnie. De plus en plus, les décisions en matière commerciale et financière se font à l'échelle nord-américaine et les transactions sont libellées en dollars américains. Dans les entreprises plus importantes, les décisions en matière d'investissement et de gestion sont le plus souvent prises aux États-Unis. Les

entreprises canadiennes livrent concurrence à d'autres entreprises ou filiales situées au sud de nos frontières pour obtenir l'exclusivité d'un produit, des investissements et le personnel qualifié.

Lorsque l'intégration s'est faite officiellement, elle s'est produite de manière fragmentaire et pragmatique. L'appui généralisé manifesté en faveur d'une meilleure coopération dans la gestion de la frontière canadienne avec les États-Unis depuis le 11 septembre reflète ce pragmatisme : le bien-être économique du Canada l'exige et les Canadiens ne se sont guère sentis menacés dans leur souveraineté par les mesures proposées pour réaliser cette intégration.

Mais avant de s'engager à l'égard d'une intégration officielle plus poussée au-delà de leurs frontières, les Canadiens doivent se pencher sur tout un éventail de questions, dont certaines ont peu à voir avec l'intégration elle-même. Il s'agit notamment de notre crainte ancestrale de la domination économique, politique et culturelle et surtout de souveraineté.

Ottawa doit établir le type de relation que notre pays doit entretenir avec le Mexique au-delà des relations économiques, et les craintes de nature politique l'ont empêché d'encourager un alignement plus étroit sur le plan culturel, diplomatique ou militaire avec les États-Unis. Sans vision claire de l'avenir de ce partenariat nord-américain, le Canada doit réagir en fonction des événements extérieurs et des visées d'autres pays. Il ne sait toujours pas quelle position adopter à l'égard de sa participation au bouclier antimissiles américain et la faiblesse continue de notre dollar nous a forcés à nous demander s'il était souhaitable ou inévitable d'adopter la monnaie américaine.

Il s'agit là de questions tout à fait nouvelles pour nous tous. On nous propose parfois le modèle de l'Union européenne, mais la philosophie européenne en la matière diffère grandement de l'approche nord-américaine. Dès le départ, les Européens ont visé explicitement une intégration politique accrue, tandis que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et l'ALENA devaient être les moyens d'accroître les échanges sans menacer l'indépendance politique de chacun.

Tout comme les Canadiens ont tendance à se définir en tant que peuple par ce qu'ils ne sont pas, en insistant presque exclusivement sur leurs différences par rapport à leurs voisins du Sud, ils définissent souvent l'intégration par ce qu'elle ne devrait pas être. Plutôt que de préciser les paramètres d'un rapprochement entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, les Canadiens se contentent généralement de citer ce que la relation ne devrait pas être : ni une union douanière ou monétaire, ni une union nord-américaine sur le modèle de l'Union européenne, ni un partenaire subalterne en matière de défense ni un 51<sup>e</sup> État. Mais nous ne pouvons définir notre avenir uniquement en fonction de ce que nous refusons.

Les événements du 11 septembre ont contraint le Canada à s'interroger de nouveau sur son libre arbitre une fois lié à son voisin du Sud. La crise frontalière qui a fait suite à ces

---

événements nous a obligés à décider sur-le-champ d'une stratégie commune de gestion des frontières. Il était clair que les États-Unis consolideraient leur périmètre : il s'agissait pour le Canada de savoir s'il désirait se maintenir à l'intérieur de ce périmètre ou en sortir. Pour la vaste majorité des Canadiens, la réponse était simple.

Depuis le 11 septembre, il est devenu de plus en plus pressant pour le Canada de décider du rôle qu'il désire jouer en Amérique du Nord. Sans vision claire de la façon dont il désire s'engager vis-à-vis de ses voisins, le pays sera forcé d'agir en fonction des événements, au lieu de prendre l'initiative.

Si le Canada ignore ce qu'il désire, il sera dans l'incapacité de l'obtenir. Lorsque les liens sont déterminés par une série de négociations ponctuelles, le pays est en position de faiblesse pour négocier. Cette situation se reflète également dans le débat au pays, les détracteurs d'une intégration s'attachant surtout aux coûts pour ce qui est de la souveraineté, et non aux avantages à en tirer.

Une stratégie plus hardie et plus gratifiante serait d'élaborer une vision cohérente de la manière dont les Canadiens peuvent participer pleinement à une communauté nord-américaine et aux discussions en tant qu'interlocuteurs à part entière, plutôt que comme interlocuteurs réticents. Les pays apportent des contributions qui sont inégales, mais les réussites du Canada dans le cadre de la NORAD, du libre-échange et, tout récemment, des frontières entre le Canada et les États-Unis, montrent bien que notre pays peut parvenir à ses fins lorsqu'il sait ce qu'il veut et s'engage totalement et de bon gré.

***L'Amérique du Nord est un continent en transition. Il sera impossible d'attendre patiemment que les changements se produisent et il sera beaucoup plus sage d'anticiper et de diriger les changements.***

Les plus grandes réussites de notre pays, que ce soit en matière de commerce, de paix, de diplomatie ou de culture, proviennent de notre engagement vis-à-vis du reste du monde. La souveraineté canadienne prend tout son sens lorsque le Canada établit sa trajectoire et, lorsqu'il manque de vision, il ne

peut qu'emboîter le pas aux autres. Le défi d'ordre politique consiste à cesser de définir notre pays en fonction de ce qu'il n'est pas et de brosser un tableau confiant et passionnant de ce que le Canada désire assumer comme rôle dans le monde.

Quelle que soit la forme d'un partenariat nord-américain, il se caractérisera toujours par l'énorme puissance et le vaste territoire des États-Unis. Toute relation avec la seule superpuissance militaire et économique restant au monde est, par définition, une alliance entre partenaires inégaux. Il est toutefois vain de tenter de créer une communauté continentale à moins que chaque pays n'estime qu'il y participe à part entière et est perçu par ses partenaires en conséquence. Les différences politiques et culturelles entre les pays doivent être respectées ou le prix de la participation sera trop élevé.

Une nouvelle ronde de négociations peut éliminer les barrières qui continuent de fausser l'investissement et le commerce et de causer une escalade des coûts pour les consommateurs. Bien qu'elles participent aux relations commerciales les plus importantes au monde, les entreprises canadiennes sont souvent sujettes à des obstacles commerciaux qui ont des causes plus politiques qu'économiques.

Il reste bien des questions en suspens à propos de l'ALE ou de l'ALENA, notamment en ce qui concerne l'antidumping, les droits compensateurs, l'agriculture et le bois d'œuvre. L'intégration ne peut se faire sans mécanismes que les deux parties considéreront comme impartiaux et justes. La domination politique et économique des États-Unis, alliée aux problèmes de compétence au sein du Canada, complique considérablement la mise sur pied de telles institutions. En outre, il serait très important de concevoir ces institutions de telle sorte que le Mexique pourra en faire un jour partie.

Trouver le juste équilibre entre l'autonomie et l'intégration ne sera pas chose aisée, mais un accord correctement structuré peut profiter aux trois pays. Le moteur continuera d'être de nature économique et s'appuiera sur la réussite de l'ALENA, dont le potentiel de croissance est toujours énorme.

Tout en continuant de prendre des décisions constructives en matière de frontière entre le Canada et les États-Unis et de régler les effets économiques persistants des événements du 11 septembre, nous devons chercher à donner au Canada une nouvelle place au sein de l'économie nord-américaine.