

Charron, Andrea, et James Fergusson. *NORAD in Perpetuity? Challenges and Opportunities for Canada*, Winnipeg : Université du Manitoba, 31 mars 2014. Traduit avec permission. TR 2015-002.

NORAD à perpétuité? Défis et possibilités pour le Canada

Introduction

Le présent compte rendu de discussion est fondé sur des recherches menées par les auteurs depuis l'automne 2013 sur la place du NORAD dans les relations canado-américaines en matière de défense et est axé sur le Canada. Pour ce travail, une subvention a été accordée par le sous-ministre adjoint (Politiques) (SMA[Pol]) du ministère de la Défense nationale en vertu du Programme de coopération de la Défense. Les origines de ce projet sont antérieures au lancement de l'étude dite « NORAD Next » au sein du NORAD. Contrairement à cette étude en cours qui se concentre sur quelques décennies à venir, ce projet se penche sur l'état actuel du NORAD et sur son avenir immédiat; il cherche à définir et à évaluer les questions ou les préoccupations actuelles touchant le NORAD et sa place dans le contexte de la collaboration canado-américaine pour la défense de l'Amérique du Nord.

Nous aimerions remercier tous ceux à qui nous avons parlé; nous savons les difficultés auxquelles vous faites face, qu'il s'agisse de manque de temps ou de manque de ressources, et nous sommes conscients qu'il vous a parfois dû être décourageant de nous éclairer. Il reste que votre apport a été des plus précieux. Nous désirons également souligner l'aide inestimable que nous ont apportée Sarah Kavanagh, le major Julie Roberge et Gloria Kelly – sans cette aide, les entrevues, le présent compte rendu et cet atelier auraient été impossibles. Toute l'équipe de recherche tient à souligner particulièrement votre sens de l'organisation et votre patience remarquables (qualités peu communes chez les universitaires).

Les constatations qui suivent constituent l'amorce, et non la fin, du travail sur les questions abordées. Comme les auteurs l'ont constaté dès le début de leurs recherches, les relations canado-américaines en matière de défense de l'Amérique du Nord et la place du NORAD dans ce contexte, sans oublier les problèmes, les défis et les possibilités existants, sont des aspects extrêmement complexes. À cet égard, le présent rapport expose nos observations actuelles aux fonctionnaires directement engagés dans ces relations ainsi qu'aux autres membres de l'équipe de recherche afin de garantir leur exactitude et leur pertinence et pour déceler des points pouvant exiger une évaluation plus poussée. Ce rapport vise aussi à faciliter un dialogue, une discussion et des échanges de vues ouverts entre les fonctionnaires et l'équipe de recherche.

Aperçu

En 2006, l'Accord sur le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) a été renouvelé pour une durée indéterminée. Le renouvellement quinquennal normal a été remplacé par un processus d'examen ayant lieu tous les quatre ans ou sur demande de l'une ou l'autre des parties. Ainsi, l'incertitude quant à l'avenir du NORAD et les irritations politiques ayant découlé de nombreux renouvellements antérieurs sont chose du passé. En témoigne

d'ailleurs le fait que le premier examen associé au nouveau processus est passé totalement inaperçu du public comme de la classe politique.

Le processus d'examen est entre les mains de membres de la Commission permanente mixte de défense (CPMD) et du Comité de coopération militaire (CCM), et le mandat de l'Accord, « notamment par ajout d'autres éléments des missions... », relève du chef d'État-major de la défense (CEMD) et du président des chefs d'état-major interarmées des États-Unis (CJCS), « avec l'approbation des autorités nationales supérieures, le cas échéant... »¹ Aspect important, rien dans l'Accord n'empêche l'un ou l'autre des pays de tenir un débat public sur le NORAD, à n'importe quel moment ou à l'occasion d'un examen. Mais en l'absence d'événement ou de nouveauté d'importance qui mettrait le NORAD sur la carte politique nationale, le processus d'examen et les possibles ajouts aux paramètres de l'Accord relèvent en grande partie de la gestion quotidienne, loin des feux de la politique, et sont entre les mains de fonctionnaires de la Défense des deux pays partenaires.

Évidemment, le fait que le NORAD reste dans l'ombre de la vie politique et publique n'a rien de nouveau. La seule réelle différence est l'absence d'un processus de renouvellement qui, même brièvement, plaçait l'Accord sous les feux de l'actualité politique. Ces phases de renouvellement étaient surtout des occasions de débat politique, particulièrement au Canada, sur les relations canado-américaines en matière de défense. Plus important, aucune occasion de la sorte ne se présente aujourd'hui, à moins, évidemment, que des événements ou des propositions hors de l'ordinaire surgissent et ramènent le NORAD au premier plan de la vie politique nationale. Une fois de plus, le NORAD, comme au cours de la plus grande partie de son existence, est relégué au second plan.

L'Accord de 2006 ajoutait une nouvelle mission d'alerte maritime au NORAD à ses missions de longue date d'alerte aérospatiale (menaces aériennes et spatiales) et de contrôle aérospatial (défense aérienne). En élargissant la portée de la coopération binationale en matière de défense et de sécurité, la nouvelle mission peut être vue comme le présage d'une expansion continue en vue de mettre en place une approche binationale universelle de la défense et de la sécurité de l'Amérique du Nord. Comme les trois missions binationales existantes peuvent être considérées comme le produit d'une logique d'efficacité et d'efficacités compte tenu de la nature des menaces qui les ont générées, des menaces naissantes ou émergentes pour la défense et la sécurité de l'Amérique du Nord pousseront le Canada et les États-Unis à embrasser des solutions fonctionnelles binationales. Le NORAD cessera d'être un îlot binational dans des mers nationales et bilatérales.

De toute évidence, les relations entre la gestion binationale et nationale/bilatérale de la défense et de la sécurité de l'Amérique du Nord sont beaucoup plus complexes, surtout en ce qui concerne la nouvelle mission d'alerte maritime. En outre, même en tenant compte de cette nouvelle mission, les deux dernières décennies de coopération canado-américaine en matière de défense peuvent aussi être vues comme une phase de stagnation, voire de recul, du binationalisme après

¹ *Accord entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement du Canada sur le commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord. Article II, para 1, 28 avril 2006.*

l'émergence des nouvelles menaces le 11 septembre 2001, menaces qui, au moins superficiellement, auraient dû faire progresser la coopération binationale.

À titre indicatif, la nouvelle mission d'alerte maritime est soigneusement définie en ces termes : « La surveillance et le contrôle maritimes sont exercés par les commandements nationaux et, s'il y a lieu, coordonnés de manière bilatérale ». ² À cet égard, la mission est similaire à la mission d'alerte aérospatiale qui existe depuis longtemps, sauf qu'elle est intégrée ou s'ajoute au « réseau global de partage d'information maritime. » ³ Le NORAD, donc, assure une connaissance binationale de la situation maritime en plus de la connaissance nationale pour les deux parties. En fait, il s'agit d'une seconde ou d'une troisième voix à même le processus d'alerte maritime.

Des mises en garde nationales ont été émises dans l'environnement binational dans le sillage de ces nouvelles menaces. Les relations entre le NORAD et les commandements nationaux se sont opacifiées à la suite de la création du Commandement de l'Amérique du Nord (NORTHCOM) et du premier Commandement Canada (COM Canada) et, maintenant, de son successeur, le Commandement des opérations interarmées du Canada (COIC). Ces aspects, et d'autres, peuvent donner à penser que les réactions canadienne et américaine aux menaces et aux défis émergents pour la défense de l'Amérique du Nord, comme dans les domaines de l'espace, de l'Arctique et de la cybersécurité, auront des assises nationales, mais une coordination bilatérale.

En effet, la pertinence d'une approche binationale en matière de coopération canado-américaine pour la défense de l'Amérique du Nord et de gestion de cette mission et, donc, du NORAD comme tel, semble être en cause, à la fois dans le cadre de la structure et des processus existants et par rapport à la gestion des menaces et des défis nouveaux et émergents. Il ne faut pas nécessairement en déduire que le NORAD perd de sa pertinence et que son avenir est en péril, ne serait-ce que parce que sa valeur symbolique aux yeux des deux parties persistera. Par contre, cela soulève de graves questions concernant l'avenir du NORAD.

Aspects tangibles et intangibles du NORAD

Les racines de la coopération canado-américaine en matière de défense et, donc, du NORAD, sont liées à trois considérations principales. D'abord, il s'agit d'une simple question de géographie relative à l'évolution des technologies militaires qui ont miné le niveau historique de sécurité assuré par les trois océans qui séparent l'Amérique du Nord de l'Europe et de l'Asie. Deuxièmement, cela découle d'une histoire et d'une langue communes, de valeurs et d'intérêts partagés par les deux pays et résumés par les mêmes idées sur la démocratie, la liberté et la primauté du droit. Enfin, on ne saurait négliger la nature intégrée et interdépendante des économies canadienne et américaine; à cet égard, ce qui menace l'économie d'un de ces deux pays menace aussi l'économie de l'autre, comme les attentats du 11 septembre 2001 l'ont bien démontré.

Depuis sa création en 1957, ⁴ le NORAD est le noyau institutionnel autant que symbolique de la coopération canado-américaine en matière de défense. Dans sa forme élémentaire, le NORAD était le résultat logique et fonctionnel de plus d'une décennie de coopération dans le domaine de

² Mandat du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), para 13, 26 mai 2011.

³ Ibid, para 14.

⁴ On cite souvent l'année 1958, mais en réalité, le NORAD a été créé en 1957.

la défense aérienne face à la menace commune que représentaient les bombardiers soviétiques à long rayon d'action et à capacité nucléaire. Il établissait une unité de commandement en Amérique du Nord, favorisait une utilisation relativement efficiente et efficace des ressources nationales de défense aérienne, réduisait le double emploi et générait une perspective ou un état d'esprit propre à l'Amérique du Nord, bien que limité à l'environnement aérien.

Pour le Canada, la coopération en matière de défense aérienne, puis le NORAD, ont signifié d'importants avantages. Cela a procuré un accès aux ressources militaires plus imposantes des États-Unis; ainsi, les États-Unis ont assuré le gros du financement de l'infrastructure du NORAD au Canada. Cette infrastructure, à son tour, a favorisé la souveraineté du Canada, pas seulement en termes de contrôle de son espace aérien expansif dans le nord du pays, mais également par la présence d'installations terrestres dans le Nord canadien. Il a permis au Canada de connaître les plans américains de défense aérienne, ce qui a garanti que les exigences canadiennes dans ce domaine seraient prises en compte. Le NORAD a aussi constitué le point d'entrée du Canada dans l'univers stratégique. Les missions du NORAD exigeaient d'accéder à du renseignement essentiel sur les capacités soviétiques, renseignement que le Canada, seul, ne pouvait recueillir. L'ajout au NORAD d'une mission de détection lointaine des missiles balistiques a également permis au Canada d'accéder à l'espace, ce que, pour toutes sortes de raisons, le Canada ne pouvait se permettre, d'un point de vue national.

Évidemment, le NORAD n'était pas et n'est toujours pas une organisation à sens unique. Ainsi, la coopération en matière de défense aérienne et le NORAD ont permis aux États-Unis de renforcer leur défense, car il y avait plus de temps pour détecter une attaque, donc plus de possibilités d'interception. Ils ont aussi eu accès aux ressources et aux capacités canadiennes de défense aérienne. Enfin, les États-Unis ont accédé à la réflexion et à la planification canadiennes en matière de défense et, par le fait même, ils ont profité d'un autre point de vue sur la défense aérienne et, donc, sur le milieu aérospatial.

En outre, pour les deux pays, le NORAD a libéré des ressources militaires nationales pour d'autres nécessités politiques et militaires. Cet aspect a surtout concerné le Canada, où les coûts d'une approche nationale en termes de contrôle de l'espace aérien auraient largement réduit la contribution du pays à l'OTAN et aux Nations Unies. Même alors, chaque élément que le Canada affectait à la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord permettait aux États-Unis, en théorie, de disposer d'un élément pouvant être employé ailleurs.

La coopération en matière de défense de l'Amérique du Nord et le NORAD sont souvent cités comme des preuves de la coopération entre les Forces armées canadiennes et américaines et des éléments témoignant du fait que la coopération avec les États-Unis est en ligne avec la politique du Canada en matière d'affaires étrangères et de défense. Toutefois, la coopération est surtout le fait de l'ARC et de l'USAF, et elle concerne bien moins les autres armes. Néanmoins, du fait de cette coopération, le NORAD est, du moins pour le Canada, le symbole de son appui à un allié important. (Nous ne croyons cependant pas que les États-Unis jugent le NORAD aussi important, par exemple, que le déploiement de troupes canadiennes à l'étranger pour épauler des missions dirigées par les États-Unis). Certains soutiennent que les cinquante (ou plus) accords contenus dans le traité, les centaines de PE et les autres ententes régissant actuellement la coopération en matière de défense, sans oublier le spectre de la sécurité, témoignent de la réussite de l'expérience NORAD. D'autres prétendent que le NORAD continue d'exister

simplement parce qu'il est trop difficile de le démanteler – le NORAD ne fait pas de tort – de sorte qu'il est préférable de le conserver au lieu de l'éliminer, même si la valeur ajoutée n'est pas très grande (surtout pour les États-Unis). Mais si les États-Unis faisaient savoir qu'ils ne voyaient plus la pertinence du NORAD, il s'agirait d'un signal très négatif pour le Canada et d'autres alliés des États-Unis. (Il est cependant douteux que ce message négatif ait des répercussions dans d'autres domaines, par exemple le commerce). Par contre, si le Canada disait non au NORAD, cela serait perçu comme une perte pour le Canada : perte des relations privilégiées avec les États-Unis et perte en termes d'instruction et de symbolisme. L'accord binational que constitue le NORAD favorise la confiance des deux côtés de la frontière – surtout quand on pense que certains postes de Canadiens ont deux fonctions, soit au NORAD et au NORTHCOM. Que des Canadiens occupent au NORTHCOM des postes liés à la sécurité de l'Amérique du Nord pourrait surprendre bien des Américains. Évidemment, il est permis de se demander pourquoi la commission d'enquête sur les attentats du 11 septembre 2001 n'a pas insisté sur le fait qu'en ce jour fatidique, un Canadien était « le responsable » du NORAD.

Les possibilités en termes d'échanges militaires, de formation et d'entraînement sont très importantes pour le Canada, compte tenu de la taille bien plus imposante de l'USAF et des forces armées américaines. Ces possibilités restent importantes, car elles favorisent l'interopérabilité et la confiance, mais ces échanges, surtout du point de vue américain, sont limités au service et aux capacités. On peut soutenir que le NORAD contribue à l'interopérabilité entre l'USAF et les FAC, mais en ce qui concerne l'interopérabilité visant l'Armée et la Marine, d'autres échanges/exercices/protocoles binationaux sont plus importants. Grâce au multilatéralisme, les Américains ont de nombreux proches partenaires; il suffit de penser au R.-U., au Japon, à Israël, à la Corée du Sud, à l'Allemagne et à l'Australie. Avec tous ces pays et bien d'autres, les États-Unis ont des accords exhaustifs touchant l'interopérabilité, le partage du renseignement, l'entraînement réciproque et la formation militaire professionnelle. Au sein de la posture stratégique globale des États-Unis, le NORAD pèse relativement peu (en fait, le NORAD est rarement mentionné dans les documents clés du DoD) et son volet binational est présenté de telle sorte que le NORAD est souvent perçu à tort comme une organisation américaine à laquelle le Canada participe plus ou moins. Mais même si les États-Unis accordent de la valeur au NORAD dans sa forme actuelle, il suffirait d'une révision d'importance du plan du commandement unifié des États-Unis, par exemple la fusion de l'USNORTHCOM et de l'USSOUTHCOM ou de l'USSRATCOM, sous l'impulsion d'intérêts américains, pour réduire le statut du NORAD.

D'ailleurs, pour les forces armées américaines, la défense militaire directe de la patrie passe après la projection de la puissance comme moyen de défendre le peuple, le territoire et l'économie des États-Unis. Sur le sol américain, la sécurité a préséance sur la défense et cela est la responsabilité d'organismes civils de sécurité, particulièrement le département de la Sécurité intérieure (Department of Homeland Security). Sans surprise, depuis le 11 septembre 2001, dans les deux pays, la coopération canado-américaine en matière de sécurité relève largement d'organismes civils de sécurité, organismes qui se sont énormément développés suivant des axes bureaucratiques. À l'opposé, il n'y eut aucune nouvelle entente bilatérale d'importance en matière de défense.

Nous pouvons donc dire que la coopération binationale liée à la défense directe du territoire américain et dont le NORAD est le volet prédominant, procure au Canada un niveau de

collaboration et de confiance qui n'existerait pas autrement étant donné la faible importance relative du Canada par rapport à la posture stratégique globale des États-Unis.

Toutefois, le NORAD ne doit pas être considéré d'un point de vue strictement fonctionnel, militaire. Sa valeur politique est grande, sinon inégale. Dans le cadre d'échanges, les Canadiens et les Américains ont une meilleure perception de la culture, de l'histoire et des mythes de chacun des deux pays, même si les missions à l'étranger sont davantage de nature à créer une « fraternité en uniforme ». Quoi qu'il en soit, le NORAD était et demeure un exemple constant et concret de coopération canado-américaine, imperméable aux fluctuations des relations entre le Canada et les États-Unis, aux cycles d'antiaméricanisme et d'anticanadianisme provoqués par des événements donnés, comme la guerre du Vietnam et le conflit en Irak.

Comme commandement binational, le NORAD est un cas unique. Aucun des deux pays n'a perdu sa souveraineté ou, plus précisément, son indépendance dans le contexte de l'accord binational ou d'autres aspects de la coopération touchant la défense. Plus important encore, si l'un des pays devait envisager publiquement la fin du NORAD, il lui faudrait promouvoir un processus de renationalisation de la défense de l'Amérique du Nord, processus aux répercussions imprévisibles.

Bref, on pourrait sans doute expliquer pourquoi les effets d'entraînement, intangibles du NORAD sont passés inaperçus; ils n'ont pas été si importants et d'autres facteurs peuvent être associés à la coopération canado-américaine en matière de défense, en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde. Même si l'évolution de certains liens étroits en matière de défense peut être attribuée au NORAD, il est douteux que des avantages intangibles puissent soustraire le NORAD à la marginalisation future redoutée par certains. Après tout, le réseau étendu de collaboration hors NORAD persisterait.

Évidemment, la persistance d'une menace aérienne pour l'Amérique du Nord garantit la pertinence fonctionnelle de l'institution. Mais si on perçoit le NORAD strictement d'un point de vue militaire face à une menace donnée plutôt que selon la perspective plus vaste exposée précédemment, la question de sa pertinence future reste posée. En effet, le NORAD peut être marginalisé dans le cadre de ces relations et on pourrait croire que cela se produit déjà. Cette perception de marginalisation semble transparaître dans une partie de l'étude « NORAD NEXT » tout comme l'hypothèse selon laquelle à défaut de se développer, le NORAD perdra de sa pertinence dans le contexte des relations de défense.

Toutefois, cette perception est largement hors de propos. D'abord, elle découle d'un accent trop important mis sur les avantages tangibles, fonctionnels du NORAD par rapport au nouveau contexte de menace diversifié. En termes simples, le NORAD fonctionnait face à une menace aérienne et devrait donc s'appliquer à d'autres contextes de menace. Mais le fait de ne pas s'adapter rapidement n'est pas un signe de marginalisation ni de perte de pertinence. Au début de la coopération en matière de défense aérienne, soit après la Seconde Guerre mondiale, nul n'avait envisagé un commandement binational. Évidemment, à la fin des années 1940, pour des motifs politiques nationaux, les deux pays auraient sans doute été rebutés par l'idée. De la même façon, aujourd'hui, le travail préparatoire en vue de l'élargissement du commandement national à d'autres contextes se heurte à des difficultés politiques nationales qui, si l'on se fie à l'expérience tirée du NORAD, peuvent être surmontées à mesure que les avantages d'une coopération plus

étroite apparaîtront plus clairement à tous les intervenants (militaires, civils et politiques). Naturellement, nul ne saurait dire si les dimensions maritime, arctique ou cybernétique évolueront en fonction du modèle du NORAD.

Ici, un des facteurs importants est la situation délicate des effectifs de défense et de sécurité dans les deux pays. Comme il a été indiqué précédemment, un des avantages clés et largement intangibles du NORAD a été d'éviter le double emploi et de favoriser une utilisation efficace et efficace des ressources pour la défense commune. Aucun des deux pays n'a les moyens d'adopter des solutions nationales. En particulier, le Canada ne peut plus s'en remettre aux États-Unis pour le financement de l'infrastructure de défense, aspect d'importance alors que le débat porte sur le remplacement/la modernisation du système d'alerte du Nord (NWS). Aspect plus important, la modernisation du NWS ne devrait pas être considérée isolément d'autres besoins liés au contexte de la menace. En effet, l'expérience tirée du NORAD en matière de contexte de menace multidimensionnelle donne à penser que l'ancien cloisonnement des ressources doit être remplacé par une approche nord-américaine holistique selon laquelle les deux pays échangent des investissements dans un domaine pour des investissements dans d'autres.

Deuxièmement, il y a un problème de communication en ce qui a trait aux importants avantages intangibles découlant de l'expérience du NORAD. À cet égard et ironiquement, le NORAD est victime du propre succès de ses missions dans le domaine aérospatial. Les activités du NORAD et, donc, son rôle, sont pris pour acquis en ce sens qu'elles sont bien comprises et bien exécutées depuis des décennies. On accorde peu d'attention au NORAD, surtout en ce qui concerne les exigences découlant des nouveaux champs de coopération canado-américaine en matière de défense et de sécurité. À ce propos, il y a peu de publicité et, donc, de reconnaissance des importants avantages intangibles attribuables à cet accord binational. Cela concerne aussi le manque de connaissances de la part du public et des politiciens. En effet, le NORAD est discret et passe inaperçu, ce qui contribue puissamment à l'impression de marginalisation.

Une priorité est donc l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication efficace afin d'informer tous les intervenants des avantages tangibles et intangibles des liens du NORAD. Si cette stratégie provient strictement du NORAD, il y a un risque qu'elle soit réduite à un simple reflet des intérêts organisationnels. Par conséquent, toute stratégie de communication du NORAD doit aussi comprendre des volets nationaux.

Enfin, il faut examiner brièvement l'établissement d'une coopération avec le Mexique en matière de défense, compte tenu de l'expérience tirée du NORAD. Pour différents motifs historiques, politiques et culturels, il est prématuré de s'attendre à ce que le Mexique soit intégré au NORAD à brève échéance (mais il faut préciser que le Mexique fait partie de la ZR du NORTHCOM). Dans la foulée de l'ALENA en particulier, une Amérique du Nord intégrée et interdépendante, incluant le Mexique, émerge graduellement, tout comme une perception commune de la menace ainsi que des valeurs et des intérêts. Jusqu'à ce jour, aucune entité n'a atteint le niveau requis pour mettre en place les exigences fonctionnelles nécessaires à une coopération et à une intégration trinationales en matière de défense, un peu sur le modèle de la coopération canado-américaine. Néanmoins, les relations canado-mexicaines en matière de défense se sont largement développées au cours des dernières décennies et, avec le temps, ces relations généreront lentement des avantages tangibles et intangibles qui élargiront et approfondiront la coopération. Autrement dit, certains indices montrent que le processus d'évolution du NORAD se met en

place au Mexique, bien qu'à un rythme différent selon qu'il s'agisse de relations américano-mexicaines ou canado-mexicaines en matière de défense, et ce, pour des raisons bien compréhensibles. Clairement, un NORAD trilatéral n'est pas inévitable, pas plus qu'un commandement global de défense de l'Amérique du Nord. Mais dans les deux cas, il s'agit de propositions importantes.

Menaces et défis

Aujourd'hui, l'Amérique du Nord fait face à des menaces diverses ou multidimensionnelles qui ont remplacé l'unique menace que posaient l'Union soviétique et ses bombardiers stratégiques à long rayon d'action et à capacité nucléaire au cours de la guerre froide. Ces menaces peuvent être réparties en deux catégories : menaces traditionnelles et menaces non traditionnelles (ou asymétriques). Les menaces traditionnelles sont associées à des États nationaux et à leurs capacités militaires; elles sont largement, mais non exclusivement, symétriques. Les menaces non traditionnelles sont généralement associées à des acteurs non étatiques (terrorisme), mais elles peuvent aussi englober le soutien discret d'États nationaux ou l'utilisation de capacités de ces États. Ces menaces sont généralement asymétriques et elles incluent le détournement d'aéronefs (cas du 11 septembre 2001 par exemple) pour en faire des missiles de croisière jusqu'aux cyberattaques secrètes visant des infrastructures essentielles. Ensemble, elles génèrent une série de nouveaux défis pour la coopération en matière de défense et de sécurité de l'Amérique du Nord ainsi que pour les rôles et les missions futurs du NORAD.

Menaces traditionnelles

Aucune des grandes puissances disposant d'armes nucléaires stratégiques ne constitue de menace politique directe pour l'Amérique du Nord, même si elles peuvent présenter une menace pour des intérêts canadiens ou américains hors du continent. Les activités de la Russie en Ukraine sont extrêmement préoccupantes et peuvent inciter le Canada et les États-Unis à modifier leurs relations avec Poutine. Il ne s'agit toutefois pas de guerre froide. Si Poutine n'était pas là, y aurait-il un tel problème? La menace pour l'Ukraine est-elle une menace pour la sécurité mondiale? Est-ce une nouvelle idéologie? (Ou du nationalisme poussé à l'extrême?) Les États-Unis et le Canada devraient s'en inquiéter, mais rien ne permet de penser que l'Amérique du Nord se trouve face à une menace imminente. La République populaire de Chine n'est pas un adversaire politique comme tel même s'il existe de grandes différences politiques entre ce pays, le Canada et les États-Unis.

La Russie et la Chine sont cependant en mesure de frapper et de détruire des objectifs d'importance en Amérique du Nord et ces deux pays modernisent actuellement leur arsenal stratégique. Par exemple, la Russie a récemment déployé une nouvelle génération de missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) à têtes multiples – les missiles SS-27 Topol – et développe actuellement l'ICBM Sarmat à têtes multiples ainsi que le missile balistique Boulava lancé à partir d'un sous-marin (SLBM). La Russie a aussi repris les vols d'entraînement de bombardiers à long rayon d'action au-dessus de l'océan Arctique; ces bombardiers peuvent lancer des missiles de croisière à longue portée et à ogive nucléaire. La Chine a déployé l'ICBM à têtes multiples DongFeng 5A et devrait déployer bientôt sa première génération de SLBM – le Jialang 2 – à bord du nouveau sous-marin à propulsion nucléaire (SSBN) de classe Jin. La Chine

ne possède pas ni ne semble développer de bombardier à long rayon d'action. Enfin, ces deux pays disposent de missiles de croisière lancés en surface ou à partir de sous-marins.

À l'opposé, la Corée du Nord et l'Iran sont perçus comme des menaces politiques, mais ces pays ne possèdent pas de capacités stratégiques suffisantes pour menacer l'Amérique du Nord. La Corée du Nord possède des armes nucléaires, a testé avec un succès limité un missile balistique à longue portée, le missile Taepo Dong, aurait mis au point un ICBM sur véhicule routier (Hwasong-13), capable d'atteindre l'Alaska, et, enfin, a placé un satellite en orbite. Que la Corée du Nord soit en mesure de monter une tête nucléaire sur un missile capable d'atteindre le continent nord-américain au-delà de l'Alaska reste douteux. Il n'en demeure pas moins qu'à défaut de changements importants en Corée du Nord, notamment un changement de régime, ce pays pourra très bientôt atteindre des objectifs en Amérique du Nord.

À l'heure actuelle, l'Iran ne possède pas d'armes nucléaires. Les craintes relatives au programme iranien de développement de telles armes ont été récemment atténuées par le récent accord intervenu entre les 5 membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies (P-5) plus un (Allemagne) et l'Iran. Si cet accord est appliqué avec succès et s'il est suivi d'un accord plus détaillé, cela pourrait mettre un terme aux inquiétudes quant aux visées nucléaires de l'Iran. Néanmoins, on ignore si le programme iranien d'enrichissement nucléaire a permis de produire assez de matériel de qualité militaire pouvant mener à l'acquisition future de l'arme nucléaire indépendamment de la mise en œuvre de l'accord. En outre, il est certain que l'Iran possède les connaissances techniques et la capacité requises pour mettre au point des armes nucléaires.

L'Iran possède aussi un programme évolutif de développement d'un missile balistique; ce programme comprend actuellement une capacité IRBM (missile balistique de portée intermédiaire); le pays a aussi placé un satellite en orbite, ce qui indique une future capacité ICBM. Le déroulement du programme iranien de développement d'un missile balistique ainsi que l'incertitude liée au programme nucléaire de ce pays vont dans le sens d'une menace stratégique future pour l'Amérique du Nord, à moins que d'importants changements politiques se produisent, au-delà de la récente « offensive de charme » de l'Iran.

En fin de compte, la menace stratégique unidimensionnelle dirigée contre l'Amérique du Nord, en termes de capacités, existe toujours et elle peut s'aggraver avec le temps et, une fois encore, elle est liée à des divergences politiques susceptibles de faire en sorte que la probabilité d'une guerre augmente pour atteindre des niveaux inconnus depuis la guerre froide. Une pareille guerre fera sans doute une large place aux missiles balistiques stratégiques à têtes nucléaires. La menace que constituent les bombardiers à long rayon d'action armés de missiles de croisière à têtes nucléaires ou classiques restera sans doute relativement stable du point de vue des capacités et elle se limitera à la Russie. Par ailleurs, la menace que présentent pour l'Amérique du Nord les missiles de croisière lancés de sous-marins devrait s'aggraver.

Outre cette menace stratégique unidimensionnelle, les États-Unis et le Canada sont au fait de menaces émergentes dans le domaine spatial, menaces ayant des répercussions d'envergure pour l'Amérique du Nord. Ces menaces sont surtout liées à l'importance des satellites militaires ou civils/commerciaux pour des opérations militaires au sol, incluant les capacités militaires associées à la défense de l'Amérique du Nord et au caractère vital des satellites, comme ceux du

système mondial de positionnement (GPS), pour la santé et le bien-être de l'économie nord-américaine.

Le nombre de pays potentiellement hostiles en mesure de procéder à des lancements spatiaux s'est largement accru au cours de la dernière décennie; ces capacités incluent les moyens de s'en prendre à des satellites en orbite. Même si le déploiement, en orbite, de satellites offensifs équipés d'armes de destruction massive (ADM) est interdit par le Traité de 1967 sur l'espace extra-atmosphérique, rien n'empêche le déploiement de satellites dotés d'armes classiques. De plus, les satellites sont vulnérables à des menaces non cinétiques et non nucléaires, incluant les cyberattaques, ainsi qu'aux menaces que constituent les débris de plus en plus nombreux sur l'orbite terrestre. En effet, l'espace renferme à la fois des menaces traditionnelles et symétriques et des menaces non traditionnelles et asymétriques.

Menaces non traditionnelles

Les menaces non traditionnelles et asymétriques sont généralement associées aux terroristes ou aux acteurs non étatiques armés (ANEA). Toutefois, ces menaces peuvent aussi émaner d'acteurs étatiques, soit sous la forme d'un soutien à des organisations terroristes (refuge, argent, capacités, entraînement), soit par l'emploi clandestin de capacités. Les capacités liées aux menaces non traditionnelles, asymétriques vont de l'utilisation possible de moyens militaires traditionnels à l'emploi de moyens non militaires. Dans le premier cas, il s'agit de plates-formes non militaires et d'acteurs ne portant pas l'uniforme. Dans le second, il peut s'agir de terroristes et d'États et il est extrêmement difficile de retracer l'origine d'une attaque.

Parmi les capacités militaires traditionnelles, la menace constituée par les missiles de croisière s'aggrave. La technologie et les capacités des missiles de croisière se sont largement répandues, de sorte que ces armes peuvent être rapidement et discrètement remises à des terroristes par des acteurs étatiques. Ainsi, il y a, pour l'Amérique du Nord, un accroissement de la menace d'utilisation discrète de missiles de croisière par des États ou d'acquisition de ces armes par des organisations terroristes non étatiques. Outre les missiles de croisière, il faut mentionner le recours potentiel à des missiles ou à des roquettes rudimentaires, à courte portée. Par exemple, le Hezbollah, au Liban, et le Hamas, à Gaza, ont développé toutes sortes de roquettes à courte portée, incluant des engins « artisanaux » qu'ils ont utilisés contre Israël. Même s'il est peu probable que ces engins puissent être munis de têtes nucléaires, surtout parce qu'il est difficile d'acquérir le matériel requis et de fabriquer une arme, clandestinement et pour des organisations terroristes, cette possibilité ne doit pas être ignorée. Il en va de même des armes biologiques. Les armes chimiques posent un problème plus grave, principalement parce que de telles armes, rudimentaires, peuvent être fabriquées à partir de produits chimiques faciles à trouver dans le commerce. Une arme chimique rudimentaire n'aurait sans doute pas la même efficacité qu'une arme chimique perfectionnée, comme cela a été démontré l'an dernier en Syrie. Par contre, une telle capacité constitue une grave menace.

Des organisations étatiques ou terroristes peuvent frapper l'Amérique du Nord à l'aide de missiles de croisière/de roquettes tirés de plates-formes différentes ou non militaires. Les navires marchands, surtout compte tenu du volume du trafic à destination des rives ou des ports d'Amérique du Nord, sont des plates-formes de tir possibles de missiles de croisière ou autres ou de roquettes à courte portée. Dans ce cas, la menace est d'abord navale, puis aérienne.

En plus de ce type de menace, il se peut que des menaces maritimes se transforment en menaces basées à terre. Des armes de destruction massive (ADM) ainsi que des charges militaires classiques peuvent être transportées par air ou par mer jusqu'en Amérique du Nord, à même le réseau de transport nord-américain, afin d'attaquer des objectifs prédéterminés ou inopinés (par ex. détonation à retard seulement); par ailleurs, ces armes pourraient être destinées à des terroristes infiltrés en Amérique du Nord ou y vivant depuis toujours (terroristes locaux).

Comme le prouvent les attaques de septembre 2001, un aéronef détourné peut être utilisé comme arme, mais les mesures prises depuis ces attentats ont permis de réduire fortement cette probabilité. Pourtant, il reste que des groupes hostiles agissant sur le sol nord-américain et incluant des terroristes locaux, peuvent acquérir de petits aéronefs à des fins terroristes. À ce risque s'ajoute celui que posent l'émergence et la diffusion sur le marché civil de véhicules aériens sans pilote (UAV) ou drones. Utilisés comme bombes volantes ou plates-formes d'armes, ces engins sont une autre facette des menaces diverses et multidimensionnelles auxquelles fait face l'Amérique du Nord.

En outre, les terroristes locaux (ou intérieurs), même amateurs, comme ce fut le cas lors du marathon de Boston, peuvent faire de lourds dégâts ou avoir un fort impact symbolique ou politique. On trouve sur internet des méthodes permettant de fabriquer des bombes simples et tout indique que des personnes instruites, surtout celles qui ont des connaissances scientifiques, par exemple en chimie, peuvent se livrer au terrorisme.

Mais la menace non traditionnelle la plus grave se trouve peut-être dans le cyberspace dont dépendent l'économie et la société nord-américaines. En un sens, cette menace est simplement le prolongement des opérations d'information traditionnelles du domaine militaire au domaine civil, extension rendue possible par le développement de la technologie informatique à des fins économiques et sociales. La diffusion de cette technologie dans le contexte civil permet de viser de nouveaux objectifs, particulièrement les infrastructures essentielles, comme les réseaux électriques, qui relient le Canada et les États-Unis.

Dans le cyberspace, les menaces peuvent provenir de pirates informatiques sans objectif politique, mais aussi d'États. Il est extrêmement difficile de déterminer si les cyberattaques ont des motifs politiques ou de retracer leur point d'origine en raison de la diffusion rapide de la puissance et de la vitesse informatiques ainsi que des liens mondiaux du réseau internet. Ces attaques peuvent être le fait de virus ou de maliciels destinés à l'espionnage ou elles peuvent chercher à perturber ou à détruire un système informatique, soit immédiatement, soit plus tard, à un moment choisi. La destruction de ces systèmes peut avoir des conséquences dévastatrices. Par exemple, une attaque contre le système informatique gérant le réseau de contrôle de la circulation d'une grande ville peut provoquer le chaos. Une attaque contre une centrale nucléaire pourrait causer la fusion du cœur et une forte émission de radiations. Ces virus peuvent aussi masquer les dommages qu'ils causent, ce qui retarde dangereusement la prise de contre-mesures. Les personnes qui contrôlent un système en viennent à se fier aux instruments et aux voyants dudit système, sans se poser de questions, comme en témoigne le cas du virus Stuxnet intégré aux centrifugeuses iraniennes.

Qu'elles soient cybernétiques ou cinétiques ou qu'il s'agisse d'ADM, les menaces non traditionnelles contre l'Amérique du Nord visent principalement les grandes agglomérations

urbaines, là où les destructions et l'impact politique et symbolique seront les plus importants. Ces menaces concernent les infrastructures essentielles qui sont largement liées aux grandes villes. Toutefois, beaucoup d'infrastructures essentielles se trouvent aussi hors des grandes agglomérations : barrages hydroélectriques et lignes de transport d'énergie, champs de pétrole et de gaz, pipelines et sources d'alimentation en eau. Il y a aussi des objectifs potentiels au large des côtes, comme des plates-formes pétrolières et gazières dont le nombre devrait s'accroître, d'où une plus grande vulnérabilité.

Personne ne s'attend vraiment à ce que des terroristes s'emparent d'un aéronef pour en faire une bombe volante. En ce qui concerne les menaces, il faut prévoir l'imprévisible, même l'inimaginable ou ce qui semble l'être aujourd'hui. De plus, pour les menaces couplées à une intention politique, il n'y a plus de distinction claire entre les menaces militaires émanant de l'extérieur et les menaces qui sont le fait de criminels. De nos jours, les menaces peuvent d'abord être de nature criminelle et appeler une intervention des forces de police/sécurité, mais elles peuvent se transformer rapidement en menaces militaires, que seules des forces militaires peuvent contrer.

Par-dessus tout, des adversaires existants et potentiels peuvent sans doute considérer l'Amérique du Nord comme un seul et même objectif. De nombreuses personnes, des deux côtés de la frontière, peuvent aimer croire que l'Amérique du Nord renferme deux objectifs nationaux distincts. Mais des adversaires peuvent au contraire estimer que les États-Unis et le Canada forment un tout du point de vue de leurs économies, de leurs réseaux de transport, de leurs infrastructures essentielles et de leurs politiques communes à l'égard du reste du monde. Menacer et attaquer un de ces deux pays revient à menacer et à attaquer aussi l'autre.

Enfin, à cette liste de menaces non traditionnelles, il convient d'ajouter les catastrophes naturelles, dues à la main de l'homme, etc., catastrophes à la suite desquelles les forces armées nationales sont les seules organisations disposant des effectifs et des ressources requises pour intervenir rapidement. Même si les changements climatiques concernent surtout l'Arctique, la plupart des scientifiques affirment que ces changements induiront des catastrophes de bien plus grande ampleur; récemment, des ouragans, des tornades, des inondations (par ex. littoral est) et des feux de végétation ont été directement associés à ces changements climatiques. Outre les changements climatiques, il peut aussi se produire des accidents entraînant une grave pollution dépassant les capacités d'intervention rapide des autorités civiles, sans oublier le risque d'un tremblement de terre de forte intensité sur la côte ouest de l'Amérique du Nord.

Globalement, l'Amérique du Nord continuera à faire face aux menaces que présentent les capacités stratégiques des grandes puissances nucléaires, menaces qui ne peuvent être ignorées en raison de l'incertitude entourant de futures relations politiques. Simultanément, de nouvelles menaces multidimensionnelles sont apparues. Toutes existent au sein d'une Amérique du Nord considérée comme une entité intégrée et interdépendante malgré la présence de deux États souverains.

Défis

En ce qui concerne leur capacité à réagir collectivement de façon efficiente et efficace à des menaces traditionnelles et non traditionnelles, le Canada et les États-Unis se trouvent face à

plusieurs grands défis. Certains de ces défis sont anciens et bien connus, mais d'autres sont relativement nouveaux et découlent en grande partie du fait que les menaces non traditionnelles ne peuvent plus être considérées comme relevant clairement du secteur de la défense (militaire) ou du secteur de la sécurité (police, autorités civiles). On pourrait dire que le premier grand défi est de reconnaître l'importance des menaces multidimensionnelles.

Malgré la volatilité du monde, l'Amérique du Nord est un continent paisible et politiquement stable. Pour sa population, le résultat net est un sentiment de sécurité. Les menaces émanent surtout de lieux éloignés du continent nord-américain et même le terrorisme intérieur est commandé par des événements se produisant hors de l'Amérique du Nord.

Les attentats du 11 septembre 2001 sont de plus en plus des souvenirs lointains. Oussama ben Laden a été tué et les refuges de même que le réseau d'al-Qaïda ont été éliminés ou fortement dégradés. Depuis cette date, il n'y a pas eu d'autres attaques terroristes de grande ampleur sur le sol nord-américain. Comme les annonces gouvernementales relatives à des actions réussies pour prévenir des attaques terroristes ne renferment pas de détails pour des raisons évidentes de sécurité, les gouvernements ne sont donc pas en mesure de faire connaître la réalité et la gravité des menaces, de sorte qu'il en découle une impression de relâchement de la vigilance. Les moyens de défense de l'Amérique du Nord sont suffisants et les organismes/processus de défense et de sécurité sont adéquats. Les terroristes locaux, comme Toronto 18 et les auteurs de l'attentat du marathon de Boston sont, jusqu'à un certain point, considérés comme des amateurs, incapables de causer de graves dégâts; ils relèvent simplement de la police. En outre, on estime de plus en plus que les terroristes locaux ne sont pas une menace en Amérique du Nord, mais qu'ils quittent le continent pour défendre leur cause à l'étranger.

En général, la capacité des gouvernements et de leurs organismes respectifs de défense et de sécurité à faire connaître l'ampleur des menaces pour l'Amérique du Nord et à obtenir l'appui de la population pour investir dans les domaines de la défense et de la sécurité est limitée, même si elle varie entre le Canada et les États-Unis. Il faut aussi tenir compte du climat économique actuel et du fait que la population exige qu'on investisse dans l'économie et l'emploi. Même si l'idée qu'un dollar consacré à la défense et à la sécurité est un dollar qui ne peut servir à l'emploi est simpliste et trompeuse, elle a un sens et une pertinence politiques, surtout si la menace est lointaine, presque intangible, et contestée.

Le fait que ces menaces proviennent en grande partie de l'étranger donne lieu à quatre défis étroitement liés. D'abord, il est prioritaire de contrer ces menaces à leur point d'origine, avant qu'elles se manifestent en Amérique du Nord. En effet, la défense et la sécurité de l'Amérique du Nord constituent la dernière et non la première ligne de défense. Logique, cette priorité ne peut être ignorée. Toutefois, de nombreuses limites (politiques, opérationnelles et relatives aux capacités) empêchent le Canada et les États-Unis d'agir de la sorte. De plus, la mondialisation et le fait que le monde devient plus petit à cause de l'évolution des moyens de transport et des réseaux de communication signifient qu'une menace lointaine peut apparaître rapidement en Amérique du Nord. À cet égard, les menaces n'ont pas de frontières politiques.

Deuxièmement, s'il faut en priorité contrer les menaces à l'étranger, des investissements doivent être consentis en termes de capacités de défense. Idéalement, ces capacités doivent pouvoir être employées à l'étranger comme au pays; c'est parfois le cas, surtout à l'égard de menaces

traditionnelles et à la lumière des technologies multifonctionnelles des systèmes de défense perfectionnés. Mais quand les ressources sont limitées, il reste qu'il faut des capacités distinctes au pays et à l'étranger. Il n'existe pas de solution facile en dépit du fait qu'une des conséquences des attaques de septembre 2001 a été de rehausser l'importance des moyens de défense au pays ou en l'Amérique du Nord plutôt qu'à l'étranger. Même dans ce cas, on ne peut ignorer la réalité : la défense de l'Amérique du Nord doit être au moins l'égale de la défense à l'étranger.

Troisièmement, les organisations réagissent aux croyances relatives aux priorités. À un certain niveau, surtout en ce qui concerne les menaces non traditionnelles, cet aspect se manifeste comme suit : l'étranger est affaire de défense (les militaires) et le pays est affaire de sécurité (police/autorités civiles). Il ressort d'ailleurs clairement dans les mandats, compétences et responsabilités juridiques. Bien que ce point soit développé un peu plus loin dans ce texte, le défi est ici de reconnaître la nature diversifiée du contexte de menace, qui ne respecte pas ces limites organisationnelles.

À un autre niveau, fort litigieux, il y a l'impact des priorités dans les organisations militaires proprement dites. Au cours du siècle dernier, les activités militaires américaines et canadiennes ont eu lieu à l'étranger. Comme les forces armées des deux pays ont combattu à l'étranger, la culture de ces organisations militaires accorde implicitement la priorité aux missions à l'étranger. Quand Colin Powell a mentionné que le rôle des forces armées américaines était de mener et de gagner des guerres pour le pays, il donnait implicitement la priorité à des opérations à l'étranger, que cela relève ou non des expériences passées. À son tour, cette culture présente des défis directs pour les organisations, même si elle varie selon les armées des pays. Quoi qu'il en soit, il est important de prendre conscience du défi découlant de la culture et de la socialisation militaires liées au passé.

Enfin, comme il a été indiqué précédemment, la mondialisation, tout comme le contexte de menace, a embrouillé la distinction nette entre l'étranger et le pays. Alors que la structure de commandement américaine, par exemple, délimite clairement les zones de responsabilité des commandements, comme le faisait le Canada pendant la courte existence de Commandement Canada (COM Can), la défense de l'Amérique du Nord se mondialise de plus en plus. Où commence la défense de l'Amérique du Nord? Voilà une question ouverte. Par exemple, une partie de la mission d'alerte lointaine aérospatiale du NORAD commence avec la réception de données du réseau américain de surveillance spatiale (Space Surveillance Network (SSN)) et elle comprend la poursuite de tous les objets en orbite qui ont une taille minimale définie. En ajoutant la capacité *Sapphire* à ce réseau américain de surveillance, le Canada a pu accéder à davantage de renseignement spatial. Naturellement, le cœur de la défense relève du commandement stratégique américain (US Strategic Command) (STRACOM), sans équivalent au Canada. Il faut aussi tenir compte du volet naval. Un navire marchand voguant en haute mer, loin des eaux nord-américaines, et transportant des immigrants illégaux, voire des terroristes, constitue une menace pour la sécurité de l'Amérique du Nord. Le défi est donc de prendre conscience de cette nouvelle réalité et de réagir en conséquence.

Ces défis coexistent avec la présence de longue date de deux États souverains partageant un même contexte de menace, en fonction de laquelle ils se définissent; une coopération étroite en matière de défense et de sécurité est de toute évidence une menace pour la souveraineté de ces deux États, soit pour leur indépendance politique. Historiquement, cet aspect a surtout concerné

le Canada et son identité par rapport aux États-Unis, superpuissance et puissance dominante dans cette relation. Malgré tout, les États-Unis ne sont pas à l'abri de poussées nationalistes ayant des répercussions sur la coopération en matière de défense et de sécurité.

Par exemple, dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001, le concept d'un périmètre de sécurité nord-américain entra en conflit avec les idées nationalistes, et ce, de part et d'autre de la frontière. Au Canada, la logique de ce périmètre de sécurité fut considérée sous l'angle d'une harmonisation politique et juridique de diverses compétences et cette harmonisation a été vue comme une adoption de facto des lois et des politiques américaines. Même la création de l'U.S. Northern Command (NORTHCOM) en Amérique du Nord, dont la zone de responsabilité (ZR) incluait le Mexique et les Bahamas, fut vue par la gauche comme une menace pour l'indépendance du Canada.

Aux États-Unis, surtout pour la droite, le Canada était perçu comme une menace ou, plus exactement, comme un point faible en termes de sécurité, d'autant plus que des hauts fonctionnaires affirmèrent à tort que les terroristes responsables des attaques du 11 septembre 2001 étaient venus du Canada. La riposte politique américaine ne s'est pas limitée à « fermer » d'abord la frontière; elle a aussi consisté à « armer » cette frontière et à la rendre plus étanche. Même si la plupart des obstacles à la circulation des personnes et des biens érigés entre le Canada et les États-Unis après ces attentats ont été supprimés, modifiés ou gérés grâce à la négociation et même si l'accord *Par-delà la frontière* a discrètement remis le concept de périmètre de sécurité dans le programme politique, le ressac nationaliste américain demeure préoccupant. Il est important de mentionner que des armes sont maintenant en place le long de la frontière canado-américaine.

Évidemment, les politiques de souveraineté et de nationalisme ne peuvent être éliminées ni ignorées, de sorte que pour les deux parties, elles sont préoccupantes, car il est difficile de limiter ou de gérer leur impact sur l'efficacité et l'efficacités des réactions face au contexte commun de menace. Ce problème surgit sous de nombreuses formes différentes.

D'abord, il s'agit de la question du traitement de l'équation de la menace. Du point de vue de la souveraineté, l'équation est considérée en fonction de paramètres nationaux. Elle est exprimée en termes nationaux, la coopération étant un facteur secondaire. On aboutit à la probabilité d'évaluations nationales différentes des diverses menaces, donc à de grandes différences possibles entre les décideurs des deux pays; la priorité va donc à une réaction nationale, et ensuite seulement à une possible coopération en cas de lacunes ou de restrictions. En effet, il n'y a pas de point de vue nord-américain, même si le contexte de menace l'exigerait. S'il existe un point de vue nord-américain, ce ne peut être que dans le cadre du NORAD, du fait des rôles et des missions binationaux de cette organisation.

Deuxièmement, la souveraineté génère un contexte ou un processus selon lequel une approche holistique nord-américaine est implicitement ignorée. En termes simples, des solutions nord-américaines ou binationales peuvent ne jamais voir le jour, car elles sont vues comme des impasses politiques et, donc, non envisagées de façon réaliste au cours du processus décisionnel.

Ces défis interdépendants ne signifient pas qu'une solution nord-américaine ou binationale est toujours la solution idéale et préférée. Il s'agit plutôt de faire en sorte qu'un point de vue nord-

américain soit examiné en même temps que le point de vue national, et qu'une solution binationale soit présentée et étudiée. L'importance de cet aspect découle de la reconnaissance de la nature « intégrée » de l'Amérique du Nord et du contexte commun de menace. Cela est également important en raison des ressources limitées dont disposent les deux pays. Enfin, les défis sont directement liés aux structures de commandement et de contrôle, comme cela est expliqué plus loin.

Troisièmement, le problème de la souveraineté politique entraîne l'apparition de restrictions nationales concernant les missions proprement dites du NORAD ainsi qu'une préférence pour des approches et des solutions bilatérales, ce qui constitue essentiellement aussi des restrictions nationales. Ici encore, pour les cas précédents, il ne s'agit pas d'éliminer les restrictions nationales. Il faut déterminer si ces restrictions améliorent ou réduisent la capacité des deux pays à contrer les menaces de manière efficace et efficiente.

Enfin, ce défi concerne tous les intervenants de l'administration bureaucratique associés au domaine de la défense et de la sécurité. Un des principaux changements découlant des attentats du 11 septembre 2001 et associé au contexte de menace non traditionnelle a été l'apport d'organisations de sécurité à la défense, et vice versa. De plus, bien des acteurs bureaucratiques qui ne percevaient pas leur rôle en termes de défense ou de sécurité sont maintenant actifs dans ces domaines. Cela a posé de grandes difficultés, s'agissant de coordonner les efforts nationaux et nord-américains visant à gérer les menaces et à y réagir. La simplicité de l'ancienne dimension unique où une menace extérieure étatique exigeait l'intervention d'un acteur unique est chose du passé.

Chaque bureaucratie possède non seulement son propre système de croyances influant sur l'évaluation des menaces et les réactions à celles-ci, mais aussi des responsabilités, des mandats et des compétences qui diffèrent, surtout compte tenu du contexte de menace non traditionnelle. Beaucoup de ces menaces sont généralement considérées en termes d'intervention policière où les forces armées nationales viennent en aide aux autorités civiles et agissent comme seconds intervenants dans le cas d'événement grave. Les forces armées nationales n'ont pas de mandat juridique pour agir, mais en même temps, dans bien des circonstances, elles sont les seules ayant les capacités d'action voulues, mais elles n'ont pas le pouvoir de le faire. Le résultat net est l'usage non efficient de ressources limitées. Par exemple, la marine n'est pas autorisée à arrêter des immigrants illégaux, parmi lesquels peuvent se cacher des terroristes, mais elle est essentielle pour transporter des policiers et des agents de l'immigration et pour les protéger au cours de l'interception et de l'arraisonnement. En outre, ce problème est accentué dans l'Arctique si l'on considère le développement du transport et de l'exploitation des ressources dans ce milieu ainsi que les coûts des opérations et des infrastructures dans cet environnement.

Du point de vue de la gestion, de la coordination et de l'efficacité, il ne s'agit pas uniquement d'une question de mandats et de compétences. Il faut aussi garantir la libre circulation de l'information entre tous les acteurs nationaux et entre les deux pays. Dans certains cas, de nombreuses organisations, incluant les forces armées, ont des liens plus étroits avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière qu'avec d'autres acteurs bureaucratiques de leur propre pays. L'information est le pouvoir, et les intérêts bureaucratiques, souvent, soutiennent et motivent les décisions et les actions. Assurer l'unité de commandement dans cet environnement

englobant des menaces diverses qui franchissent les frontières bureaucratiques constitue un grand défi en soi.

Ces défis, tout comme les menaces, sont des questions importantes pour la coopération nord-américaine en matière de défense et de sécurité et elles doivent être prises en compte pour définir le rôle actuel et futur du NORAD. Elles sont à la base de l'examen des missions du NORAD ainsi que des structures et des processus de commandement et de contrôle liés à la défense et à la sécurité de l'Amérique du Nord.

Missions du NORAD

Selon l'accord en vigueur, les trois missions du NORAD sont réparties en deux catégories. La première comprend l'alerte aérospatiale (NAW), qui inclut les missions de surveillance aérienne et spatiale ainsi que l'alerte maritime (NMW). La seconde est la seule mission du NORAD pour laquelle celui-ci assume le contrôle opérationnel d'intercepteurs – le contrôle aérospatial ou la défense aérienne, qui consiste à faire face à des menaces aériennes imminentes visant l'Amérique du Nord. Pour les commandements nationaux respectifs, les missions d'alerte aérospatiale et de contrôle aérospatial sont les plus au point et les mieux comprises, très probablement parce qu'elles ont cours depuis plus de 50 ans. Les deux missions d'alerte visent principalement à recueillir et à évaluer les premiers indices et avertissements pour déterminer si l'Amérique du Nord est menacée ou attaquée et, dans ce dernier cas, pour définir la nature de l'attaque.

Pour ces deux missions, le NORAD est surtout un commandement *appuyé*, même si en transmettant ses évaluations aux autorités compétentes du commandement national (et à ses propres éléments en matière de défense aérienne), le NORAD est aussi un commandement *en appui*. Le NORAD est un commandement *appuyé* parce qu'il ne possède pas les capteurs aérospatiaux et maritimes qui fournissent les données pour l'alerte lointaine. Il s'agit de capteurs nationaux, même si les États-Unis ont fourni le financement et le matériel ayant permis la mise en place des radars du système d'alerte du Nord (NWS) dans le nord du Canada. Par ailleurs, le NORAD n'exploite pas « techniquement » ces capteurs, à l'exception du fait que le personnel du NORAD a toujours travaillé avec les radars terrestres du Système américain d'alerte avancée pour les missiles balistiques (U.S. Ballistic Missile Early Warning System (BMEWS)) dans le cadre des responsabilités du NORAD quant à la poursuite spatiale pour lesquelles du personnel canadien du NORAD est affecté à des installations américaines. La présence et le rôle du personnel canadien dans ces installations de détection, et vice versa, sont ou seront surtout fondés sur les ententes en vigueur découlant d'accords bilatéraux hors de champ du NORAD.

Pour clarifier ces ententes en matière d'alerte, le satellite optique canadien (Sapphire) récemment placé sur orbite basse terrestre (LEO) et contribuant directement au réseau américain de surveillance spatiale (U.S. Space Surveillance Network (SSN)), appartient au Canada et est exploité par le Canada, mais ses données sont transmises à l'U.S. Joint Space Operations Centre (JSPOC), où se trouve du personnel canadien en vertu d'un protocole d'entente (PE) bilatéral. C'est en ce sens que le NORAD est un commandement *appuyé et dépendant*.

La mission d'alerte maritime (NMW) et la connaissance du domaine maritime dans son ensemble sont bien plus complexes et difficiles à décrire. Ces fonctions exigent le recours à un

éventail beaucoup plus large de capteurs terrestres, navals, aériens et spatiaux, sans oublier des sources de renseignement, aux niveaux nationaux et incluant non seulement les forces armées, mais également des organismes civils de recherche du renseignement. Globalement, on estime que plus de 80 services prennent part à cette mission. On suppose qu'il existe des ententes bilatérales sur l'échange de personnel national dans le cas de certains types de capteurs, pas nécessairement tous. Le processus par lequel les données des capteurs militaires nationaux sont regroupées pour former une image commune de la situation opérationnelle, puis une image opérationnelle conjointe pour l'Amérique du Nord est apparemment bien défini. L'apport des organismes non militaires est largement dicté par les événements. Le NORAD peut demander à tous ces organismes des données précises en matière de connaissance du domaine maritime, sous réserve de planification et de disponibilité. Il est important de souligner que l'initiative appartient au NORAD.

Outre la demande de données supplémentaires, il semble que le NWS est fondé sur la réception, de plusieurs sources, d'une image de la situation opérationnelle maritime; ces sources incluent l'image commune de la situation opérationnelle maritime ou le tableau de la situation maritime (RMP), au Canada, et les équivalents américains. Le NORAD fusionne ces images pour obtenir une image de la connaissance du domaine maritime, qui est évaluée; cette évaluation est retransmise au niveau national. Aux États-Unis, il s'agit de la Maritime Operational Threat Response (MOTR) alors qu'au Canada, l'équivalent est le Protocole d'intervention en cas d'événement maritime (PIEM).

L'évaluation du NORAD n'est qu'une des nombreuses opinions à partir desquelles les autorités nationales décident des mesures à prendre. On peut donc en déduire que le NORAD n'est qu'un des outils d'évaluation, sans doute d'importance, mais potentiellement redondants en termes d'alerte lointaine s'il reçoit et utilise la même image que les centres nationaux. Ce que le NORAD apporte de plus est l'assurance qu'il n'y a pas *défaillance d'un seul point d'évaluation* national. On peut soutenir qu'il s'agit là du seul point de vue réellement nord-américain.

Par contre, cela fait apparaître deux problèmes potentiels. D'abord, les organismes nationaux pertinents peuvent conclure que le rôle d'alerte lointaine maritime du NORAD n'a pas de raison d'être, car il y a double emploi avec d'autres services. Dans ce cas, les intérêts organisationnels passent au premier plan, le NORAD est marginalisé et la probabilité de normaliser au besoin et de simplifier le processus est faible. Deuxièmement, des évaluations peuvent être contradictoires et, dans ce cas, on suppose que les décisions seront prises par les autorités nationales compétentes et, lorsque la compétence nationale n'est pas claire, elles relèveront d'une entente bilatérale quelconque.

À l'opposé, dans le domaine aérospatial, le NORAD est le *point d'évaluation* dominant, mais pas nécessairement le seul. Même si le NORAD est chargé d'évaluer une attaque contre l'Amérique du Nord et rend alors directement compte aux autorités nationales de commandement (ANC), les éléments nationaux de soutien procéderont sans doute à leur propre évaluation pour éviter la *défaillance d'un point d'évaluation unique*. Dans ce cas, les capacités sont redondantes et elles incluraient, par exemple, les commandements régionaux du NORAD qui, pour le Canada, ont des liens directs avec la composante aérienne de la force interarmées (CAFI) nationale. Similaire au NWS pour ce qui concerne les apports non militaires, ce processus est enrichi, depuis le

11 septembre 2001, par des données provenant de la Federal Aviation Administration (FAA) et de NAV CANADA.

Évidemment, la principale différence entre les domaines aérospatial et maritime, outre la relative simplicité du processus NAW par rapport au processus NMW, est que l'alerte aérienne et la réaction connexe sont directement liées. Le NORAD est responsable de la mission de contrôle aérien, seule mission binationale de défense de l'Amérique du Nord. De cette façon, le processus d'évaluation est harmonieusement lié au processus de réponse opérationnelle, incluant les ressources nationales de défense aérienne affectées par chaque pays au NORAD et placées sous les ordres directs du NORAD qui détermine leur utilisation en fonction des restrictions nationales existantes, par exemple dans le cas de l'interception d'un aéronef détourné. La défense contre une attaque par missile balistique ou contre une menace spatiale (par ex. un satellite désarmé décrochant de son orbite) et une attaque maritime, peu importe sa forme, sont autant de responsabilités nationales, même si dans ce dernier cas, il devrait y avoir coordination entre les deux pays, selon l'emplacement géographique. Seuls les États-Unis possèdent les moyens de faire face à une attaque par missile balistique ou à une menace spatiale, soit en employant leurs systèmes de défense contre ces missiles (déployés en Alaska, en Californie et au sein de ses commandements hors d'Amérique du Nord), soit en procédant à une riposte stratégique.

Si l'on considère l'avenir du NORAD en fonction de cette analyse de ses missions, quatre grandes possibilités ressortent : le statu quo, un retour au passé, l'expansion environnementale de l'alerte et la fusion de l'alerte lointaine et de la responsabilité opérationnelle au sein des environnements. Le cas du statu quo repose sur deux facteurs. Les missions d'alerte aérospatiale et de contrôle aérien sont maîtrisées et elles sont exécutées rondement et de façon efficiente. Ensuite, les questions et les problèmes touchant l'alerte maritime lointaine seront réglés avec le temps. Il s'agit d'une mission relativement nouvelle qui a lieu dans un environnement compliqué et, compte tenu du nombre d'intervenants en cause, chacun d'eux a besoin de temps pour s'adapter, trouver des solutions rentables et passer outre des pratiques de longue date. Par conséquent, l'objectif premier de l'étude « NORAD Next » en cours, devrait être cette nouvelle mission et l'accent initial devrait être mis sur la « cartographie » du processus actuel et sur un processus de formation visant à renseigner les divers organismes et organisations sur la contribution à valeur ajoutée du NORAD.

Le retour au passé signifie l'abandon de la mission d'alerte maritime lointaine en raison même de la nature de la menace maritime ainsi que du nombre des organisations et des services en cause, tant militaires que civils. Le processus actuel, centré sur des organismes nationaux, ainsi que les ententes bilatérales, sont jugés suffisants et efficaces. De plus, la tendance à conserver une approche nationale épaulée par des ententes bilatérales sera difficile à surmonter compte tenu des intérêts des organisations et services nationaux. Le rôle du NORAD constitue un double emploi, ce qu'on ne saurait se permettre dans un contexte de ressources limitées. De fait, un point de vue nord-américain n'est aucunement requis.

Cela va toutefois à l'encontre de la valeur attribuée au fait de parvenir à une connaissance de tous les domaines, étant donné la diversité des menaces auxquelles fait face l'Amérique du Nord, un objectif présent dans le contexte plus large de la défense afin d'appuyer la guerre netcentrique. Il convient également de rappeler que le NORAD a été créé après plus d'une

décennie de coopération entre les deux pays et leurs forces aériennes respectives en raison du nouveau contexte de menace ayant suivi la Seconde Guerre mondiale, contexte ayant exigé une image commune externe de la situation opérationnelle aérospatiale; l'ajout de l'image interne de l'Amérique du Nord, au moyen de liens avec la FAA et de NAVCAN, a été facile à obtenir. Naturellement, la mission d'alerte maritime lointaine du NORAD est bien plus difficile du fait de l'environnement maritime. Mais le moteur, dans ce cas comme pour la création du NORAD même, est le contexte de menace et la nécessité de disposer d'une image commune de la situation opérationnelle nord-américaine pour appuyer les commandements nationaux et leurs réactions. À l'heure actuelle et à l'avenir, la nécessité d'une connaissance de tous les domaines est particulièrement criante pour l'Arctique, comme cela est expliqué plus loin.

De fait, les missions d'alerte lointaine et d'évaluation d'attaque du NORAD seraient élargies pour englober tous les environnements – aérien, spatial, maritime, terrestre et cybernétique – pour l'ensemble de l'Amérique du Nord (donc, incluant la totalité de la zone de responsabilité du NORAD). On pourrait même envisager la création d'un nouveau Commandement d'alerte lointaine nord-américain (NOREW) qui serait l'organisation centrale recevant les données de tous les capteurs nationaux d'alerte lointaine et comprenant une liaison formelle avec des ressources déployées à l'avant, hors d'Amérique du Nord, suivant l'hypothèse selon laquelle l'identification hâtive des menaces approchant du continent procure davantage de temps pour prendre des décisions et améliore la probabilité d'interception ou de neutralisation de la menace avant qu'elle atteigne l'Amérique du Nord. De fait, le NOREW serait responsable d'une image intégrée de la situation opérationnelle nord-américaine, ou de la connaissance de la situation dans tous les domaines et qui, de concert avec son évaluation, serait transmise aux autorités nationales et aux commandements opérationnels.

La mise sur pied d'une pareille organisation est délicate sur plusieurs plans. Il faudrait consentir à d'importants investissements en ressources nouvelles, ce qu'aucun des deux pays ne peut se permettre. Deuxièmement, cette organisation devrait logiquement être coimplantée avec les quartiers généraux actuels intégrés de l'US Northern Command (NORTHCOM)-NORAD (N²), surtout en raison de leurs mandats opérationnels. Naturellement et indépendamment du fait que l'alerte lointaine, pour tous les domaines, soit centralisée au NORAD, il faudrait aussi tenir compte de la vulnérabilité de la transmission d'informations à tous les acteurs, sans oublier les risques associés à la guerre électronique et aux cyberattaques.

Cela ne signifie pas nécessairement que le NORAD devrait être ou serait le guichet unique en termes d'alerte lointaine et d'évaluation. Par contre, le NORAD devrait devenir le point central puisqu'il est le seul à offrir un point de vue global, nord-américain. On ne doit pas s'attendre à ce que les deux pays délaissent leurs évaluations nationales, principalement parce que certaines menaces seront de nature strictement nationale, d'autant plus qu'elles sont éloignées de la frontière commune. Il ne faut pas non plus penser que le NORAD devrait étendre sa présence dans les domaines de l'exploitation et de la propriété des capteurs. Il doit plutôt s'en remettre aux capteurs militaires actuels et futurs multienvironnements ayant une grande importance pour les organisations nationales non militaires et à la nécessité d'intégrer les données précieuses recueillies par des capteurs et des moyens de renseignement non militaires.

Dans un certain sens, il s'agirait de reproduire la situation des trois centres des opérations maritimes du Canada (Halifax, Esquimalt et Grands Lacs/voie maritime du Saint-Laurent); les

centres situés sur chacune des côtes relèvent de la Marine royale canadienne alors que Transports Canada, la Garde côtière canadienne et la GRC ont un rôle et une présence affirmés, entre autres en raison de leurs mandats et de leurs capacités. (Soulignons que le NORAD semble absent de ces centres ou dépourvu de liaison avec eux. Il serait donc important de déterminer si cette situation devrait changer ou non). Par conséquent, il faudrait envisager une présence plus grande d'organisations non militaires au sein du Commandement, comme des hauts fonctionnaires de Sécurité publique Canada et de Protection civile Canada ainsi que de la Sécurité intérieure américaine et, à l'inverse, une liaison avec le NORAD aux paliers nationaux inférieurs, comme dans le cas du BMEWS. Enfin, il faudrait des ententes officielles, comme il a été indiqué précédemment, avec les commandements avancés comme l'US Pacific Command (PACOM) et l'US European Command (EUCOM), ce qui, faut-il le préciser, exigerait également d'améliorer la mission actuelle d'alerte lointaine maritime du NORAD. Dans ce cas, il faut mentionner que le mandat du NORAD (2011) autorise une liaison directe avec le PACOM, mais pas avec l'EUCOM.

Ce Commandement serait ainsi interarmées et multinational (interinstitutions). Alors que le NORAD du passé était une force strictement aérienne et que le NORAD actuel regroupe surtout du personnel de forces aériennes, le NORAD qui serait chargé de l'image commune de la situation opérationnelle nord-américaine (ou de la connaissance de la situation dans tous les domaines) deviendrait un quartier général interarmées multinational relativement équilibré avec une présence accrue de personnel non militaire.

Ce Commandement pourrait aussi contribuer à réduire, voire à supprimer, le cloisonnement actuel de l'information qui, par exemple, limite les données actuellement fournies au NORAD dans le contexte de sa mission d'alerte lointaine maritime. À cet égard, on suppose un accès libre à toutes les données pertinentes des capteurs nationaux, ce qui inclut les sources du renseignement. Naturellement, ces données seraient toujours filtrées du point de vue des intérêts nationaux. Mais, aspect important, au sein du Commandement proprement dit, un libre accès total aux données serait requis, ce qui éliminerait la dépendance de longue date envers des relations personnelles pour déterminer quelle information serait transmise à chaque partie, et à quel moment. En vertu d'une entente, la mention « No Foreign Eyes » (Pas d'étrangers) serait remplacée par « Canada-US Eyes Only » (Canadiens et Américains seulement).

La dernière possibilité, qui est sans doute la plus éloignée pour des raisons politiques nationales, est d'intégrer l'alerte lointaine dans tous les domaines à la réponse opérationnelle dans tous les domaines. De fait, le NORAD cesserait d'être un commandement aérospatial pour devenir un commandement nord-américain. La logique sous-jacente est une unité de commandement simplifiée et harmonieuse qui favoriserait l'utilisation efficace et efficiente des ressources nationales. De plus, de par leur nature même, les menaces actuelles et les menaces futures potentielles ne peuvent être scindées en menaces pour les États-Unis et en menaces pour le Canada. Les menaces sont trop variées et une défaillance de la défense aurait des conséquences pour les deux parties. En outre, les conséquences d'une telle défaillance, si elle découlait d'un manque d'unité ou de double emploi, seraient lourdes et, jusqu'à un certain point, comparables aux erreurs commises à Pearl Harbor et le 11 septembre 2001. Comme l'ont souvent mentionné les intervenants de la défense, des deux côtés de la frontière, la configuration actuelle, en matière de contrôle aérien, est très efficiente et efficace en raison d'années d'expérience. Il y aurait évidemment des problèmes de croissance, mais les leçons tirées de la défense aérienne

binationale faciliteraient le processus de changement. Les ressources demeureraient nationales et proviendraient de commandements nationaux, comme c'est le cas aujourd'hui dans le secteur de la défense aérienne. De plus, cela ne mettrait pas nécessairement fin aux restrictions ou aux règles d'engagement nationales, car celles-ci existent déjà pour la mission actuelle de contrôle aérien. Pour terminer, cette option peut être le résultat final, indépendamment d'une décision consciente des deux parties, aujourd'hui. Comme la coopération s'intensifie avec l'évolution du contexte de menace, le processus ayant mené à la création du NORAD peut être reproduit.

Évidemment, le chemin qui mènerait à la création d'un Commandement de défense de l'Amérique du Nord est parsemé d'embûches, qu'il s'agisse de politique (souveraineté), de structure de commandement, de problèmes organisationnels ou de compétences sans oublier les aspects juridiques. La défense aérienne binationale est relativement simple, car elle ne concerne qu'un service et qu'un seul environnement. Les volets maritime et terrestre présentent bien plus de difficultés, car ils font intervenir, à des degrés divers, plusieurs services et organisations hors défense dont les points de vue, les procédures opérationnelles et les mandats statutaires diffèrent. De plus, de nombreuses menaces ne concernent pas les compétences et les responsabilités militaires et bien des acteurs estiment que les forces militaires ne sont pas l'outil de réponse approprié. Pour l'alerte lointaine, les militaires peuvent disposer de capacités importantes et essentielles, mais en termes de réponse et dans bien des cas, ils agissent près le fait, comme des seconds intervenants. Une coordination et une coopération plus étroites entre les organisations non militaires des deux pays, face à certaines menaces, peuvent être souhaitables, mais cela ne signifie pas que les militaires devraient assumer le commandement. Enfin, pour ce faire, il faudrait une harmonisation juridique entre les deux pays, ce qui serait une tâche colossale, ne serait-ce que pour des motifs politiques et ce qui exigerait également une restructuration au niveau des ministères et des organisations.

Les arguments en faveur et à l'encontre de ces options ne sont pas exhaustifs. Il s'agit toutefois d'arguments, de préoccupations et de questions existants et bien présents pour tous les grands problèmes touchant la coopération en matière de défense et de sécurité de l'Amérique du Nord ainsi que les rôles et les missions futures du NORAD. Ce serait de la naïveté que de croire à l'élargissement du NORAD ou à la création d'un NOREWEC dans un futur proche, même si certains graves événements imprévisibles pourraient accélérer les choses. De plus, on peut envisager une série de variantes de structures et de processus concernant ces voies futures. Quoi qu'il en soit, ces options sont implicitement en jeu et les décisions sur l'avenir du NORAD seront teintées par leurs conséquences à long terme sur les relations canado-américaines en matière de défense.

Structures de commandement

Pour des observateurs étrangers des relations canado-américaines en matière de défense et de sécurité et du NORAD, la tâche la plus difficile est de s'attaquer aux complexes structures de commandement actuellement en place. Auparavant, la structure était assez simple et facile à comprendre. Pour l'Amérique du Nord, la menace était surtout aérospatiale et il fallait une coopération dans ce domaine. Il n'y avait pas de menace terrestre et la menace maritime se limitait aux sous-marins susceptibles de perturber les lignes de communications maritimes (Atlantique) et, donc, la capacité de l'Amérique du Nord de ravitailler et de renforcer l'OTAN en Europe en cas de guerre. Ces menaces étaient gérées et coordonnées par des ententes bilatérales

entre la Marine royale canadienne (MRC) et l'U.S. Navy (USN) ainsi que le Commandement suprême allié de l'Atlantique (SACLANT) de l'OTAN. Les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE), bien qu'essentiellement de l'USN, faisaient évidemment partie du tableau, même si l'alerte lointaine et l'évaluation d'attaque du NORAD faisaient appel à des données provenant de sites BMEWS situés sur le territoire continental des États-Unis et axés sur la détection de missiles lancés à partir de sous-marins. À cet égard, on pourrait croire que le NORAD recevrait aussi au moins quelques renseignements navals sur le type et la position des SNLE soviétiques, mais cet aspect était et demeure à la discrétion de l'USN. Aujourd'hui, le NORAD dispose d'un tableau de la situation maritime émanant du système mondial C² de l'USN et transitant par le NORTHCOM.