



Un Conseil de sécurité nationale à la française

L'Élysée à l'heure de la Maison Blanche ?⁽¹⁾

Par **Samir Battist**, doctorant à l'Université Paris II, chargé de recherche à la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes (Montréal), et membre de la Société française d'études militaires (SFEM) et **David Morin**, docteur en science politique, chargé de cours à l'UQAM et à l'Université d'Ottawa et consultant en affaires politiques internationales.

Régulièrement attaqué en raison de ses sympathies pour Washington, parfois soupçonné de néoconservatisme et entouré de personnalités réputées atlantistes, le nouveau président français, Nicolas Sarkozy, a récemment offert un argument de plus à ses détracteurs en annonçant la création d'un Conseil de sécurité nationale (CSN) sur le modèle du National Security Council américain (NSC). Cette idée, dont la mise en œuvre a été confiée à l'ancien ambassadeur français à Washington, Jean-David Levitte (2), a pu être interprétée comme une preuve supplémentaire de l'attraction qu'exercerait la Maison Blanche sur l'Élysée. Cependant, plus qu'une « américanisation » de l'esprit et des structures des politiques étrangère et de sécurité françaises, cette petite « révolution dans les affaires sécuritaires » est, avant tout et peut-être surtout, l'aboutissement d'un processus en germe depuis plusieurs années déjà, qui confirme certaines tendances entraperçues à la lueur des dernières décennies.

L'idée d'une superstructure à haute valeur ajoutée d'aide à la décision était, en effet, dans l'air chez certains responsables politiques, à droite comme à gauche, hauts fonctionnaires et experts (3). De ce point de vue, la création d'un CSN répond à un besoin identifié de longue date par de nombreux acteurs de la sécurité, celui de rationaliser le processus décisionnel en matière de politique étrangère et de sécurité. Par ailleurs, cette réforme consacre une tendance enracinée dans l'évolution institutionnelle de la V^e République, celle

d'une « présidentialisation » accrue du régime. Finalement, elle reflète le volontarisme, réel ou affiché, et le style du nouveau président dans l'exercice de son pouvoir, dont on peut se demander si l'ouverture annoncée vis-à-vis des autres acteurs de la vie politique trouvera également un prolongement dans des domaines traditionnellement aussi fermés que la politique étrangère et la sécurité.

L'indispensable rationalisation du champ de la sécurité

Créé en 1947 par le président Truman, le NSC avait pour but de conseiller le président américain et d'assurer une coopération plus efficace entre les différents ministères, départements et agences gouvernementales dans l'élaboration des politiques de sécurité. Si le NSC a connu des succès inégaux, les attentats du 11 septembre 2001 ayant à cet égard rappelé que l'œuvre de rationalisation était loin d'être achevée, il s'est néanmoins affirmé comme un outil central et loyal pour la présidence américaine dans la formulation et la mise en œuvre de la politique extérieure des États-Unis (4). La question essentielle est de savoir si le modèle américain peut inspirer une réforme française de la structure décisionnelle en matière de politique étrangère et de sécurité.

Tout comme aux États-Unis, le champ de la sécurité en France se caractérise par un éparpillement et des chevauchements. Une dispersion qui s'explique, d'une part, par des



spécificités structurelles. Faute de s'aventurer dans la description exhaustive des structures françaises en matière de sécurité, rappelons simplement que celles-ci sont réparties non seulement entre les deux têtes de l'exécutif (le Président et le Premier ministre), mais également au niveau d'autres ministères, comme ceux de la Défense ou de l'Intérieur. D'un côté, l'Élysée dispose d'une cellule diplomatique propre, d'un état-major particulier et d'un accès assez direct à tous les services du pays. De l'autre, côté gouvernemental, si tous les ministères sont formellement rattachés à Matignon, à qui le rôle de coordination et la synthèse du renseignement incombent, par l'entremise du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) placé sous sa responsabilité, les autres acteurs ayant voix au chapitre sont nombreux. En première ligne, les Affaires étrangères abritent une direction des affaires politiques et de sécurité. La Défense, surtout, bénéficie elle aussi d'un état-major propre et chapeaute une constellation de services : la Direction générale de la sécurité

extérieure (DGSE), la Direction du renseignement militaire (DRM), l'État-major des armées (EMA) ou la Délégation aux affaires stratégiques (DAS). Il faut ajouter à cela les services placés sous l'autorité du ministère de l'Intérieur comme la Direction de la surveillance du territoire (DST), la Direction nationale antiterroriste (DNAT) ou les Renseignements généraux (RG) dont l'action dépasse souvent le seul cadre national. C'est là d'ailleurs une dernière dimension qui justifie, selon certains, le bien-fondé d'un tel dispositif qui prend acte de l'évolution du champ de la sécurité (5).

Le tournant des années 1990 a, en effet, donné lieu à une redéfinition substantielle de la sécurité. Théorisée notamment par l'École de Copenhague (6), cette évolution se caractérise en pratique à la fois par une imbrication croissante entre sécurité intérieure et sécurité extérieure (terrorisme, immigration clandestine) et un élargissement à de « nouveaux » secteurs (énergie, environnement). Une conception que le président français semble avoir, en partie, faite sienne, comme en attestent la réforme en chantier des struc-

Vers une « cellule de crise » permanente ?

Si, aux États-Unis, l'image de la « situation room » a fait les heures de gloire du NSC, elle a son équivalent en France, connu sous le nom de « cellule de crise », dont le gouvernement français a consenti à ouvrir les portes aux caméras pour la première fois, en avril 1999, lors de la crise du Kosovo. La clé de voûte de ce système est le SGDN (7). À

“ Dans cette perspective, la création du CSN présentera l'avantage pour le Président de ne pas se limiter à une approche traditionnelle de la sécurité et de la défense et d'être au fait des dossiers les plus sensibles. ”



Photo page précédente :

À l'Assemblée générale des Nations Unies à New-York le 6 septembre 2007, le président français Nicolas Sarkozy est entouré du ministre des Affaires étrangères Bernard Kouchner (G), de Jean-Maurice Ripert ambassadeur de France auprès des Nations Unies (2d rang à droite) et de son conseiller diplomatique Jean-David Levitte (D). À l'occasion du Conseil de Sécurité réuni ce jour là, fut approuvée à l'unanimité la mise en place de la MINURCAT (présence multidimensionnelle au Tchad et en République centrafricaine). (© AFP Photo / Stan Honda)

Photo ci-contre :

Le bâtiment du bureau exécutif Eisenhower où loge l'administration du Nations Security Council. Il est situé en face de la Maison Blanche. (DR)



Le NSC américain et les médias

Acteur d'une lutte d'influence au sein de l'administration entre les départements et au sein de la communauté du renseignement entre les agences, le NSC fonctionne progressivement comme une véritable agence fédérale. Il se dote notamment d'un porte-parole (photo ci-contre) : Sean McCormack en poste depuis le 6 février 2005. Face à un Congrès désormais hostile, le conseiller Stephen Hadley (en poste depuis novembre 2004) constitue le meilleur avocat du président sur les questions de politique étrangère.

sier», avec une analyse de la situation, des scénarios et des décisions proposées à l'exécutif, qu'il présente ensuite au Président et au Premier ministre et qui sert de base à la décision finale. Instrument aux mains du Premier ministre, le SGDN a été néanmoins mis en pratique à disposition du Président en temps de crise.

Malgré son formalisme, la relative efficacité de ce système de fonctionnement en période de crise n'aura certainement pas échappé aux responsables en charge de la réflexion sur le CSN. On peut, dès lors, se demander si ce dernier ne va pas tout simplement institutionnaliser la cellule de crise, structure *ad hoc* destinée aux situations de crise,

“ Le ministre de la Défense également, déjà affaibli par le renforcement des pouvoirs du chef d'état-major des armées en 2005, risque fort de sortir perdant de cette réforme. ”

et la transformer en organe permanent, fonctionnant à la fois en temps de paix et en temps de crise. Dans cette perspective, le CSN permettra au chef d'État de rester au fait des dossiers stratégiques mais également de favoriser un dialogue moins formel que celui des cellules de crise. Cette institutionnalisation de la cellule de crise, et le rôle de pilote octroyé au CSN aura des conséquences profondes sur la restructuration de la communauté de sécurité, en particulier parce qu'elle va occasionner des repositionnements et de nouveaux rapports de force entre les différents acteurs. On peut, à cet égard, se demander ce qu'il adviendra du SGDN, dont la Défense exprimait déjà de manière insistante le souhait qu'il lui soit rattaché, qui perd tout bonnement sa raison d'être. Le ministre de la Défense également, déjà

affaibli par le renforcement des pouvoirs du chef d'état-major des armées en 2005, risque fort de sortir perdant de cette réforme. Finalement, les plus inquiets seront sans doute les états-majors, le CEMA mais également ceux du Président, du Premier ministre ou de la Défense, qui ne voient pas d'un bon œil l'instauration d'un nouvel échelon civil et politique entre le président et l'armée. Il sera, enfin, intéressant de voir la place que ce CSN va octroyer au ministère de l'Intérieur et aux différents services qui s'y rattachent, ainsi que la nature de ses relations avec l'Agence de sécurité intérieure dont la création est également au programme du gouvernement.

Une présidentialisation décomplexée

L'hypothèse d'une concentration de la politique étrangère entre les mains du chef de l'État ne constitue pas en soi une nouveauté. Si les compétences sont réparties par la Constitution entre les trois organes constitutionnels, que sont le Président, le Premier ministre et le Parlement, la pratique de la politique étrangère sous la V^e République a surtout consacré, à de rares exceptions près, la notion de « domaine réservé » du premier (8). La création d'un CSN confirme très nettement cette tendance à la centralisation du pouvoir autour du chef de l'État au détriment de celui du gouvernement et du Parlement.

En étant rattaché à Matignon, le SGDN a pu un temps faire figure de curiosité. En pratique, il n'est cependant jamais parvenu à rétablir le déséquilibre entre les deux têtes de l'exécutif, dans la mesure où celui-ci est généralement accepté en période de majorité présidentielle. Quant aux périodes de cohabitation, finalement pas si exceptionnelles



Photo ci-contre :

Le 27 août 2007, le président français Nicolas Sarkozy réunit à l'Élysée 180 ambassadeurs. Il évoque l'Europe et le rapprochement stratégique avec les États-Unis lors de ce qui constitue son premier discours de politique étrangère. Il demande également un calendrier pour le retrait des troupes étrangères d'Irak. (© AFP photo / Jacques Demarthon.)



que cela sous la V^e République, son secrétaire général était en permanence en liaison avec l'Élysée, ce qui était du reste le cas du ministre des Affaires étrangères, qui malgré une relation étroite avec le Premier ministre gardait également un contact permanent et direct avec le Président. Finalement, si ce statut symbolique du SGDN aura entretenu l'illusion d'un président qui décide et d'un gouvernement à qui l'on donne les moyens d'exécuter les directives du président, la création du CSN aura mis fin à cette sorte d'anachronisme que représente le SGDN, dont la légitimité a du reste souvent été contestée. Si le choix de Nicolas Sarkozy s'inscrit très nettement en continuité avec la pratique institutionnelle, son style de leadership contribue nettement à amplifier l'effet et l'impact du CSN.

Aux États-Unis, la plupart des analyses sur le NSC ont souligné l'importance de la personnalité des deux acteurs du couple Président/conseiller à la sécurité nationale sur le fonctionnement de cette structure. Ce sont les présidents les plus actifs et centralisateurs (Kennedy, Nixon) qui ont le mieux tiré parti du CSN, en particulier lorsque leurs conseillers à la sécurité ont fait preuve de neutralité politique et bureaucratique afin d'éviter ou de minimiser les luttes partisans et organisationnelles. Force est d'admettre que les deux hommes clés de cette structure en France rencontrent plutôt bien ces critères. D'un côté, le style de leadership de Nicolas Sarkozy, « un président qui gouverne », repose sur une pratique centralisatrice du pouvoir et un volontarisme à toute épreuve, qui se traduit par une approche pragmatique des dossiers. Par définition plus restreint, le CSN sera, à cet égard, sans doute moins lourd que d'autres administrations et mieux à même de répondre à la culture de résultat instillée dans l'action gouvernementale. De l'autre côté, Jean-David Levitte, dont le choix a été quasi unanimement salué, est assez caractéristique du profil type du « professionnel de l'État » (9). Ancien conseiller diplomatique de Jacques



Photo ci-contre :

Le 21 octobre 2002, l'ambassadeur de France aux Nations Unies participe à la réunion des cinq membres du Conseil de Sécurité. Les protestations des cinq enflent contre une intervention américaine en Irak. Jean-David Levitte, surnommé « Diplomator » parviendra à renouer le contact entre les autorités françaises et américaines. (© AFP photo / Stan Honda).

d'une présidentialisation accrue de la vie politique française réside dans le fait que l'équilibre des pouvoirs ne s'appuie pas, comme aux États-Unis, sur de réels contrepoids au Président. Aucun mécanisme institutionnel solide, à l'exception peut-être d'une hypothétique motion de censure, ne permet ainsi un réel contrôle du Parlement sur les actes du Président, et a fortiori du CSN. L'argument selon lequel les parlementaires ne peuvent avoir connaissance de ces activités, pour des questions de sécurité nationale, ne tient pas la contradiction. En effet, les plus grandes démocraties doivent pouvoir s'accommoder de ce qui apparaît, avant tout, comme une contrainte pour l'exécutif monocéphale. Le contrôle apporterait même un surcroît de légitimité aux dispositifs militaire et de renseignement, ces domaines,

“ En effet, les plus grandes démocraties doivent pouvoir s'accommoder de ce qui apparaît, avant tout, comme une contrainte pour l'exécutif monocéphale. ”

Chirac, représentant français au Conseil de sécurité à New York, ambassadeur français auprès de Washington, il est le garant d'une certaine forme de continuité et de neutralité de l'État. Il est complémentaire du président en ce sens qu'il ne lui fera pas d'ombre, tout en restant efficace.

La question de la place et du rôle du Parlement en politique étrangère et de sécurité suscite, quant à elle, un débat au moins aussi ancien que la République française elle-même. La V^e République a largement contribué à marginaliser ce rôle et il existe un réel déficit démocratique actuel dans le contrôle par les représentants de la Nation sur les opérations extérieures et sur les activités des organes de renseignement (10). Comme le notent certains observateurs, le risque

nonobstant leurs spécificités, n'échappant pas au principe démocratique selon lequel toute politique publique doit être évaluée. Par exemple, peut servir comme point de départ la constitution de commissions dans les deux chambres (ou commission unique mais mixte) qui travailleraient à huis clos avec des parlementaires habilités « secret défense ». Les modalités de composition, la capacité de saisine ou encore la fréquence des réunions sont des variables à définir sans difficulté avec pour garde-fous l'efficacité du contrôle et celui des acteurs de la sécurité.

Il est évidemment encore trop tôt pour connaître la nature exacte du rôle du CSN. Si le conseiller à la sécurité nationale et « sherpa » du président, Jean-David Levitte, travaille

Photo ci-contre :

Le chef d'état-major des armées, le général Jean-Louis Georgelin, défile aux côtés du président français, chef des armées, le 14 juillet 2007. Le chef d'état-major assiste le ministre de la Défense pour la préparation et l'organisation des forces armées ; il assure, sous l'autorité du président, le commandement de l'ensemble des opérations militaires et propose les mesures militaires à adopter (stratégie générale).
(© AFP photo / Patrick Kovarik)



actuellement, entre autres tâches, à l'élaboration du statut et des attributions de cette structure, il faut attendre les textes définissant son périmètre pour mieux apprécier l'étendue de ses attributions et son impact réel sur la restructuration de la communauté de sécurité. Néanmoins si une rationalisation de la politique étrangère et de sécurité est souhaitable, l'expérience américaine doit résonner comme un avertissement. Le NSC avait aussi à l'origine un but de coordination entre les différents ministères, départements et agences impliqués et de conseil auprès du Président dans la conception et la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité. La pratique a surtout fait de cette structure la « créature » du Président. Cet écueil est d'autant plus essentiel qu'il s'inscrit en France, dans un environnement constitutionnel qui a été volontairement pensé et conçu au profit de l'exécutif, en particulier en faveur du Président en matière de politique étrangère et de sécurité.

Samir Battiss et David Morin

Notes :

(1) Ce texte reproduit le numéro *Points de mire*, Montréal : Notes du CEPES, vol. 8, no. 6, juillet 2007. Cette collection est dirigée par David Morin et éditée par le Centre d'Études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES) de l'Université du Québec à Montréal. Les numéros précédents peuvent être consultés à l'adresse suivante <<http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes/>> sous la rubrique « Points de mire ».

(2) Nathalie NOUGAYRÈDE, « Une diplomatie à deux visages, entre le chiraquien Jean-David Leviite et le "french doctor" Bernard Kouchner », *Le Monde*, 17 mai 2007.

(3) Par exemple : pour les politiques, François Léotard (centriste), Pierre Lellouche (RPR-UMP) et Jacques Attali (PS) ; des anciens hauts

responsables du renseignement comme le préfet Rémy Pautrat (SGDN DST), Pierre Marion (DGSE) et Claude Silberzahn (DGSE), ou encore des militaires de haut rang comme l'Amiral Jacques Lanxade (ancien Chef d'état-major des Armées). Cité par Philippe HAYEZ, « Pour un Conseil de sécurité nationale à la française », *Le Figaro*, 27 février 2007.

(4) Charles-Philippe DAVID, *Au sein de la Maison-Blanche - La formulation de la politique étrangère des États-Unis de Truman à Clinton*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004.

(5) Didier BIGO, « La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexion sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus de l'(in)sécuritisation », *Cultures et conflits*, no. 58, 2005, p. 53-100.

(6) Barry BUZAN, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Brighton, 1983. Voir aussi, Barry BUZAN, Ole WAEVER et Jaap De Wilde (ed.), *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

(7) Décret n° 2006-212 du 23 février 2006 relatif à la sécurité des activités d'importance vitale, publié au J.O n° 47 du 24 février 2006 page 2889, actualisant le Décret n° 62-808 du 18 juillet 1962 relatif à l'organisation de la défense nationale (art.1 et 2), publié au Journal officiel "Lois et Décrets" du 19/07/1962 page 7115, et le décret n° 78-78 du 25 janvier 1978 fixant les attributions du Secrétaire général de la défense nationale.

(8) Marie-Christine KESSLER, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

(9) Sur la notion de professionnel dans les champs politique et bureaucratique, voir Pierre BOURDIEU, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no. 96-97, mars 1993, p. 49-62. Sur la notion de « professionnel de l'État », appliquée à la politique étrangère, voir également David MORIN, « Au-delà de l'intérêt national ? Une étude sociologique des politiques étrangères française et canadienne », Thèse de doctorat, Montréal et Toulouse, Université du Québec à Montréal et Université des sciences sociales de Toulouse, (à paraître).

(10) Rémy PAUTRAT, « Besoins en renseignement et coordination », *Revue AGIR*, n° 25, mars 2006. Voir également dans le même numéro, Jean de MAILLARD, « La nécessaire mais incertaine réforme du renseignement ».

Pour aller plus loin :

<http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes/>

