

Points de mire



CEPES
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ

Un Conseil de sécurité nationale à la française : L'Élysée à l'heure de la Maison Blanche?

Par Samir Battiss et David Morin
Chercheurs à la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes et doctorants en science politique (Université Paris II, UQAM et Université Toulouse 1)

Régulièrement attaqué en raison de ses sympathies pour Washington, parfois soupçonné de néo-conservatisme 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 (NSC). Cette réforme 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 surtout l'aboutissement d'un processus en germe depuis plusieurs années et 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 de tout bord, hauts fonctionnaires et experts. 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 Vème 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 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 rappelé que l'œuvre de rationalisation était loin d'être achevée, il s'est néanmoins affirmé comme un outil central pour la présidence américaine. La question est de

savoir si ce modèle peut inspirer une réforme française de la structure décisionnelle en matière de politique étrangère et de sécurité?

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 répartissant les compétences en matière de sécurité de manière dyarchique au niveau de l'exécutif (Président et Premier ministre) et entre divers ministères, comme la Défense ou l'Intérieur. D'un côté, l'Élysée dispose d'une cellule diplomatique propre, d'un état-major particulier et d'un accès direct à tous les services compétents. Coté gouvernemental, les acteurs sont suffisamment nombreux pour ne pouvoir être tous cités ici. Et bien que tous soient organiquement sous l'autorité de Matignon, à qui le rôle de coordination et la synthèse du renseignement incombe, par l'entremise du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) placé sous sa responsabilité, cette dispersion justifie pour beaucoup le bien-fondé de ce nouveau dispositif du CSN.

Second argument : le tournant des années 1990 a donné lieu à une redéfinition substantielle de la sécurité. Théorisée, cette évolution se caractérise concomitamment par une imbrication croissante entre sécurité intérieure et sécurité extérieure (terrorisme, immigration clandestine) et un élargissement à de « nouveaux » secteurs (énergie, environnement, société). Une conception que le nouveau président français semble avoir embrassé comme en atteste la réforme en chantier des organes de sécurité ou la création d'un ministère d'État transversal de l'environnement. La création du CSN présenterait ainsi l'avantage pour le Président d'être au fait des dossiers sensibles tout en les rassemblant, non plus seulement sur une base régionale (Europe, Afrique) mais également sur une base sectorielle (indépendance énergétique, économie, commerce international).

Vers une « cellule de crise » permanente ?

Si aux États-Unis, l'image de la situation room a fait les heures de gloire du NSC, on la retrouve en France sous la forme de « cellule de crise », dont le gouvernement français a consenti à ouvrir les portes aux caméras pour la première fois lors de la crise du Kosovo. La clé de voûte de ce système est le SGDN censé coordonner la préparation, la mise en œuvre et le suivi de la politique française en matière de sécurité. En période de crise, il pilote des réunions de préparation entre les différents organismes impliqués et prépare les « dossiers » destinés au Président et au Premier ministre qui décident. En temps normal aux mains du Premier ministre, le

SGDN est néanmoins mis au service du Président en temps de crise.

L'efficacité de ce système en situation de crise n'aura pas échappé aux responsables en charge de la réflexion sur le CSN. On peut donc se demander si ce dernier ne va pas institutionnaliser la cellule de crise, structure ad hoc et temporaire, et la rendre permanente. Dans cette perspective, le CSN permettra au chef d'État de rester au fait des dossiers stratégiques mais également de favoriser (peut-être) un dialogue moins formel que celui des cellules de crise. Cette institutionnalisation du CSN aura des conséquences profondes sur la restructuration de la communauté de sécurité et va occasionner des repositionnements et de nouveaux rapports de force entre les différents acteurs. Qu'advient-il, par exemple, du SGDN, dont la Défense exprimait déjà le souhait qu'il lui soit rattaché, qui perd tout bonnement sa raison d'être? Le ministre de la Défense, déjà affaibli par le renforcement des pouvoirs du chef d'état-major des armées en 2005, risque également de sortir perdant de cette réforme. Finalement, les plus inquiets seront sans doute les différents états-majors, ceux du Président, du Premier ministre ou des armées, qui devront s'accommoder d'un nouvel échelon civil et politique entre le président et l'armée. Et quid de la place laissée par le CSN au ministère de l'Intérieur et de la nature de ses relations avec l'Agence de sécurité intérieure dont la création est également au programme du gouvernement?

Une présidentialisation décomplexée

De toutes les inquiétudes suscitées par le CSN, celle d'une présidentialisation du régime est certainement la plus forte. L'hypothèse d'une concentration de la politique étrangère entre les mains du chef de l'État ne constitue pas en soi une nouveauté. Répartie constitutionnellement entre Président, Premier ministre et Parlement, la pratique sous la Vème République a surtout consacré la suprématie présidentielle et la notion de « domaine réservé ». La création d'un CSN confirme très nettement cette tendance à la centralisation du pouvoir autour du chef de l'État au détriment du gouvernement et du Parlement. Bien que rattaché à Matignon, le SGDN 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. Durant les périodes de cohabitation, il était en liaison permanente avec l'Élysée, tout comme avec le ministre des Affaires étrangères, lui-même souvent en contact direct avec le Président. 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 ont souligné l'importance de la personnalité du Président et du 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 su faire preuve de neutralité politique et bureaucratique, évitant ainsi les luttes partisans et organisationnelles. En France, les deux hommes clés de cette structure rencontrent ces critères. D'un côté, le style de leadership de Nicolas Sarkozy, « un président qui gouverne », repose sur une pratique centralisatrice du pouvoir, un volontarisme fort, et une approche pragmatique des dossiers. Par définition plus restreint et donc moins lourd, le CSN devrait être mieux à même de répondre à la culture de résultat déjà instillée dans l'action gouvernementale. De l'autre côté, Jean-David Levitte, quasi-unanimement salué, répond au profil type du « professionnel de l'État ». Ancien conseiller diplomatique de Jacques Chirac, représentant français au Conseil de sécurité à New York, ambassadeur français auprès de Washington, il apparaît comme le garant d'une forme de neutralité de l'État et ne fera pas d'ombre au Président.

La question du rôle du Parlement en politique étrangère et de sécurité suscite, quant à lui, un débat ancien. La Vème République a largement contribué à marginaliser ce rôle et au déficit démocratique actuel dans le contrôle parlementaire, notamment sur les opérations extérieures et les activités de renseignement. Le risque 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. Aucun mécanisme institutionnel réel, sauf une hypothétique motion de censure, ne permet un contrôle véritable et direct sur les actes du Président, et a fortiori du CSN. La constitution de commissions dans les deux chambres (ou commission unique mixte) travaillant à huis clos avec des parlementaires habilités secret défense peut servir de point de départ. Les modalités de composition, capacité de saisine ou encore la fréquence de réunions seraient des variables à définir avec pour priorités l'efficacité du contrôle et celui des acteurs de la sécurité. Un tel contrôle apporterait pourtant un surcroît de légitimité à l'action gouvernementale dans ces domaines qui, nonobstant leurs spécificités, ne peuvent échapper au principe démocratique selon lequel toute politique publique doit être évaluée.

Il est 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 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 sur la restructuration de la communauté de sécurité. Si la rationalisation du champ de la sécurité est souhaitable et que le NSC peut constituer une réponse adaptée, l'expérience américaine ne doit pas faire oublier que la pratique a surtout fait de cette structure la « créature » du Président dans la conception et la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité. Une dérive qui raisonnablement plus fortement en France que l'environnement constitutionnel a été pensé et conçu au profit du Président qui reste le seul maître à bord.