

LE CONSEIL DE SÉCURITÉ NATIONALE ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINES

Charles-Philippe David

Professeur de science politique

Titulaire de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques et directeur de l'Observatoire sur les États-Unis de l'Université du Québec à Montréal

Elisabeth Vallet

Docteur en droit public

Chercheur post-doctoral à la Chaire de recherche du Canada en relations internationales de l'Université du Québec à Montréal

Le Conseil de sécurité nationale (*National Security Council* – NSC) est au cœur de la formulation de la politique étrangère américaine. Situé au sein du Bureau exécutif faisant face à la Maison Blanche, il est également politiquement très proche du Président. En effet, placé sous l'autorité directe du Président, le NSC est progressivement devenu l'instrument déterminant de la présidence impériale et l'artisan essentiel de l'élaboration de la politique étrangère américaine. Il s'est imposé petit à petit, éclipsant progressivement le département d'État. Le NSC a été créé pour coordonner les différents ministères, départements et agences impliqués dans la conception et la mise en œuvre de la politique étrangère et pour conseiller de manière neutre le Président. Les principes n'ont cependant pas résisté à la pratique du pouvoir et le NSC s'est métamorphosé en créature du Président, dotée des moyens nécessaires pour planifier et mettre en œuvre la politique étrangère.

La Loi sur la sécurité nationale de 1947

Le Conseil de sécurité nationale a été créé par la Loi sur la sécurité nationale (*National Security Act*) de 1947 afin de «conseiller le Président en intégrant l'ensemble des facteurs militaires, civils, intérieurs et internationaux de la sécurité nationale, [...] de formuler des recommandations au Président relativement aux objectifs et implications de la politique de sécurité nationale [...] en agrégeant les différentes perspectives exprimées par les administrations civiles et militaires ainsi que par les différentes agences gouvernementales ».

Le Conseil de sécurité nationale prépare des recommandations et élabore un panorama d'options politiques. Il effectue un bilan des risques et des atouts des actions en politique étrangère ; il analyse les politiques de sécurité nationale.

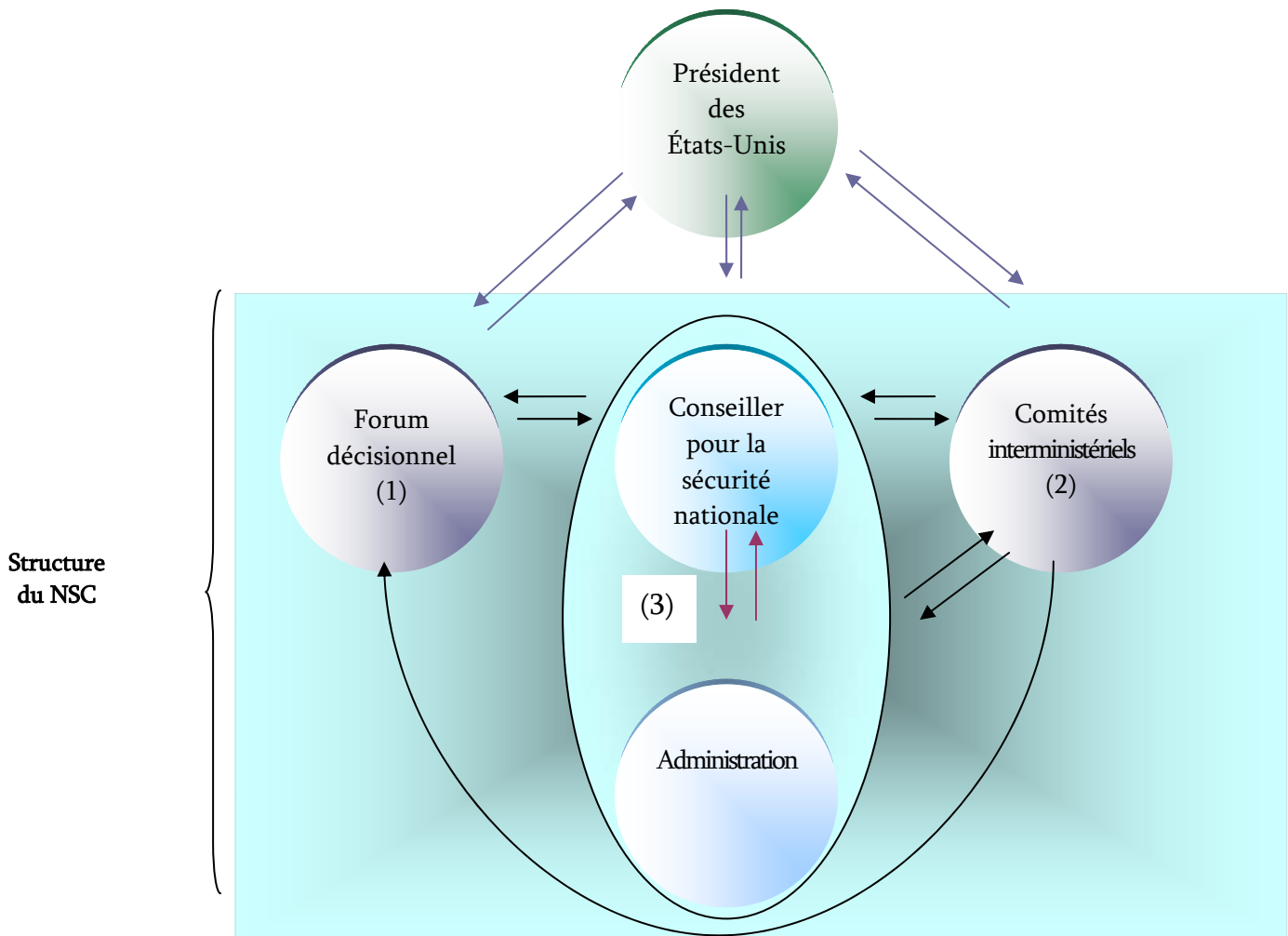
Section 101. titre I du National Security Act (PL 235-61 Stat.496; USC 402) amendé en 1949 (63 Stat.579; 50 USC 401 et suiv.), texte traduit librement par les auteurs de cet article.

Bien que l'on ait pu affirmer que la création du NSC répondait à la volonté « congressionnelle » de mieux contrôler l'exécutif, au souci de remédier aux discordances décisionnelles de F.D. Roosevelt et de promouvoir l'intérêt national dans le contexte de la guerre froide : il semblerait que la formation du NSC soit plutôt le fait de coïncidences politiques. La mise en place du NSC est en effet le fruit d'une lutte bureaucratique et d'un compromis où les trois armées – et notamment la Marine – ont cru trouver leur compte, puisque cela paraissait éviter de marcher vers l'unification des trois corps d'armées. Truman choisit la conciliation, en créant le NSC d'une part, tout en mettant en place la CIA, le comité des chefs d'état-major et un département de la Défense unifié d'autre part. Cela lui vaut l'indispensable soutien de la Marine qui constituait jusqu'alors l'obstacle principal à l'unification des armes, et l'appui du congrès qui adopte le *National Security Act* le 26 juillet 1947. Le NSC est donc initialement une concession faite avec

réticence par Truman. En réalité il se transforme très vite en un instrument au service du Président pour maîtriser les querelles bureaucratiques qui opposent particulièrement le département d'État et le département de la Défense. Progressivement, le NSC devient une institution complexe dont les contours peuvent paraître flous et dont peu d'ouvrages retracent l'architecture et les mécanismes. Il est vrai que le NSC ne correspond pas au modèle classique d'institution administrative et que ses mécanismes n'obéissent pas au principe hiérarchique. L'appellation « NSC » recouvre d'ailleurs une série de réalités diverses qui ont contraint certains auteurs, par souci de clarté, à recourir à des contorsions sémantiques.

La structure du NSC

Le NSC est une structure qui chapeaute trois composantes qui, elles-mêmes, peuvent se voir appliquer la même dénomination – d'où les confusions . Le Conseiller pour la sécurité nationale fait en effet le lien entre une structure interministérielle civilo-militaire composée de décideurs, une structure administrative composée d'un directeur et de son service, et des structures interministérielles composées des représentants des administrations concernées.



1. Le NSC, dans son sens initial le plus strict, est avant tout un forum décisionnel. Y siègent des membres de droit, identifiés par la loi : le Président, le Vice-président, le secrétaire d'État et le secrétaire à la Défense, ainsi que le président du comité des chefs d'État-Major et le directeur des services de renseignement. Il faut ajouter à ces membres statutaires les personnes que le Président va inviter aux réunions de façon ponctuelle, tels que le secrétaire au Trésor, l'Ambassadeur aux Nations Unies, le Procureur général, ou encore les conseillers de la Maison Blanche. C'est dans cette enceinte, représentant les institutions civiles et militaires, que les grandes orientations de politique étrangère et de défense peuvent donc être débattues. L'idée était de fournir au Président une institution-forum, à même de soutenir des débats contradictoires en son sein et de faire émerger des recommandations agrégeant l'ensemble des points de vue. Pour autant, le « Conseil-forum » n'a guère rempli ses fonctions. Jugeant la structure trop formelle, les présidents ont progressivement délaissé ce procédé pour lui préférer des comités informels, dont la composition n'était pas établie par la loi. Moins rigide et plus conviviale, cette formule des comités informels (il s'agit par exemple de *l'Executive Committee* qui se réunit durant la crise du Cuba sous Kennedy, des *Friday Morning Breakfasts* sous Carter, ou encore du *Principals Committee* depuis G.H. Bush) n'établit aucune compétence liée pour le Président et lui permet de conserver son autonomie pleine et entière.

2. Les comités interministériels réunissent ponctuellement des représentants des différents départements sur des thématiques données. Dans ce cadre, le processus vise à préparer des rapports qui vont pouvoir appuyer le processus décisionnel. Le plus souvent, ces comités sont placés sous la direction du Conseiller pour la sécurité nationale. Ils vont préparer et déterminer les options à soumettre aux décideurs et le Conseiller va s'assurer que toutes les options sont prises en compte. Tandis que les relations internationales impliquent de plus en plus d'acteurs et deviennent de plus en plus complexes, le nombre de comités interministériels se multiplie : la coordination entre les différents ministères d'un côté, et avec la Maison Blanche de l'autre, est devenue une composante nécessaire de l'analyse du contexte international. Globalement, le NSC joue donc, dans ce cadre, un rôle déterminant de chef d'orchestre en s'assurant que les directives présidentielles sont effectivement intégrées et prises en compte. En amont, les comités interministériels formulent des schémas de politiques (*policy papers*) qui devront être examinées par les décideurs. En aval, les décisions prises par le Président sont transmises sous la forme de directives aux comités, chargés de les mettre en œuvre.

3. L'administration du NSC est placée sous l'autorité du Conseiller pour la sécurité nationale. Elle constitue le rouage essentiel de la mécanique du NSC. Outre les fonctionnaires employés directement, elle comprend également des universitaires, des militaires et des hauts fonctionnaires détachés ou mis à disposition par leurs administrations respectives. Initialement vouée à préparer les réunions du forum, cette administration a aujourd'hui pour fonction de mener des études destinées à orienter et faciliter la prise de décision en matière de politique étrangère. Cette structure orchestre en arrière-plan le travail des comités interministériels et peut disposer des rapports, communications et mémorandums intragouvernementaux. Aussi le NSC n'est-il pas demeuré un organisme centripète de prise de décision : il est devenu un instrument de maîtrise de la politique étrangère, aux dépens des ministères responsables et au profit du Président.

Le NSC est le rouage essentiel des trois étapes du processus décisionnel en matière de politique étrangère. Tout d'abord, le Président, le Conseiller pour la sécurité nationale ou encore un membre de droit du NSC (Forum) demande formellement que soit réalisée une étude. Les différents paramètres de l'étude sont alors en principe établis par le Conseiller pour la sécurité nationale ou par un membre de son administration sous la forme d'un mémorandum adressé aux ministères concernés. Ensuite, l'information appropriée est rassemblée, synthétisée par ces derniers et restituée à l'administration du NSC. Celle-ci établit alors un dossier interdépartemental qui est évalué par un groupe interdépartemental fonctionnel. Son rapport, qui constitue une première mouture du résultat final, est examiné par les différents experts de l'administration pour être transmis à un groupe interdépartemental supérieur. Ce dernier s'assure de la pertinence et de l'acuité des options présentées. À ce stade, ce groupe peut décider de se retourner vers l'échelon inférieur pour lui demander de redéfinir les options ou choisir de formuler directement des recommandations au forum. Enfin, l'ensemble des options envisagées et envisageables est présenté formellement aux membres du forum – ou au groupe alternatif. C'est à ce stade, après que chaque membre se soit exprimé s'il le souhaitait, et après que le Conseiller pour la sécurité nationale ait résumé l'ensemble des choix proposés, que des recommandations vont être formellement proposées au Président. Lorsque le Président a pris sa décision, fondée en principe sur un raisonnement rationnel et non sur des options partisans, il appartient au Conseiller pour la sécurité nationale d'émettre une directive d'exécution que va veiller à faire appliquer un comité interdépartemental de supervision. Placé sous la tutelle du Conseiller pour la sécurité nationale et du secrétaire d'État adjoint, ce comité va rendre compte au Forum, à l'administration ou au comité supérieur : la boucle du processus décisionnel est ainsi bouclée.

L'influence croissante du NSC

Le NSC est peu à peu devenu l'institution la plus influente de l'élaboration de la politique étrangère américaine : au lieu de constituer, conformément à l'intention initiale du législateur, un garde-fou et de contraindre le Président, le NSC permet en fait au Chef d'État d'étendre son autorité en matière de politique étrangère. Pour autant, si le NSC n'a jamais occupé le rôle qui lui avait été initialement assigné, il reste que son utilisation présente une singulière continuité. Qu'importe les modes de gestion présidentiels et le style particulier que chaque Président adopte, le rôle du NSC s'est progressivement renforcé. Le mouvement s'est parachevé avec Nixon qui en a fait son seul organisme de planification. Ainsi, tandis qu'il s'agissait initialement d'accorder sur une même partition les voix parfois discordantes des différents ministères, les présidents successifs ont progressivement remodelé la structure du NSC pour en faire leur créature.

À ce titre, le Conseiller pour la sécurité nationale occupe un rôle central. En témoigne d'ailleurs la notoriété de Walt Rostow, Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski, Colin Powell, Brent Scowcroft ou encore de Condoleeza Rice. Le paradoxe tient en ce que le Conseiller pour la sécurité nationale et son administration sont désormais les piliers de la politique étrangère américaine alors que la loi fondatrice du NSC ne prévoyait pas leur existence ; la volonté, sous Kennedy, de créer un « petit département d'État » à la Maison-Blanche n'y est sans doute pas étrangère. À cet égard, le secrétaire d'État fait pâle figure : que ce soit en termes de renommée ou de formulation effective de la politique étrangère, le Conseiller pour la sécurité nationale a maintes fois supplanté le secrétaire d'État. Les affrontements seront d'ailleurs parfois particulièrement virulents, mais le secrétaire d'État ne parviendra jamais vraiment à enrayer son éclipse progressive. Et de fait, à compter des années 60, le Conseiller pour la sécurité nationale ne

joue plus le rôle « d'honnête courtier » chargé de s'assurer de la mise en perspective objective des points de vue bureaucratiques : il est devenu un acteur central de la formulation de la politique étrangère. C'est un instrument déterminant pour le Président : il lui permet de disposer d'une information indépendante, il va parfois jusqu'à former le Président nouvellement élu aux questions internationales (ce que fait par exemple Anthony Lake pour le président Clinton), il peut même agir comme émissaire personnel du Président (ainsi la grande visibilité de Condoleeza Rice tant dans les médias que dans des fonctions diplomatiques), il assure le Président de la mise en œuvre et de la prise en compte effectives de ses décisions par les comités interministériels. Il est la personne de confiance du Président à toutes les étapes du processus de formulation de la politique étrangère américaine ; et en période de crise, il devient le personnage-clé du processus décisionnel et le bras droit du Président (en témoigne par exemple le rôle déterminant de Brent Scowcroft auprès de G.H. Bush au moment de la première guerre du Golfe). Cette position particulière du Conseiller pour la sécurité nationale dans l'architecture gouvernementale a cependant conduit à des dérives et à force de l'investir de compétences particulières et de vouloir contourner le département d'État, il s'est trouvé doté de pouvoirs exorbitants. Le point paroxystique de cette évolution est atteint avec l'affaire Iran-Contra en 1985-86. Le Conseiller pour la sécurité nationale a outrepassé son rôle de conseiller et d'éminence grise pour devenir le véritable instigateur d'une politique étrangère dont les remous sont allés jusqu'à affecter la présidence. L'amiral Poindexter dira d'ailleurs devant la commission d'enquête du Congrès qu'il s'agissait là sans aucun doute des circonstances où le personnel du NSC avait joué son rôle le plus opérationnel. Durant cette période, l'affaire Iran-Contra, en tant qu'elle suppose l'implication opérationnelle de l'administration du NSC et de son Conseiller, n'est pas un phénomène isolé : les incohérences de gestion de la crise au Liban de juin 1982 à décembre 1983, le pilotage du plan d'intervention en Grenade, et surtout la planification d'opérations anti-terroristes clandestines et paramilitaires impliquant directement le NSC (la crise de l'Achille Lauro, l'interception d'un avion égyptien par l'armée de l'air américaine, les plans d'intervention en Libye) en sont autant d'exemples. Quoiqu'il en soit, l'affaire Iran-Contra est le révélateur d'une pratique longuement établie en vertu de laquelle l'utilisation du NSC doit permettre de contourner les obstacles politiques et administratifs dans la formulation de la politique étrangère.

L'affaire Iran-Contra

L'affaire Iran-Contra est le scandale qui a fait éruption suite à la révélation de l'existence d'un montage financier visant à fournir à la rébellion Contra au Nicaragua des fonds issus de ventes d'armes illégales à l'Iran.

L'ensemble de l'affaire repose sur l'intrication de trois phénomènes quasiment simultanés. Premièrement, il y avait une volonté assez explicite de l'administration Reagan d'appuyer – ou plutôt de ne pas abandonner – les Contras en lutte contre le gouvernement sandiniste nicaraguayen. Deuxièmement, l'administration Reagan cherchait par tous les moyens à faire libérer les otages américains détenus au Liban par le Hezbollah, proche du régime iranien. Le gouvernement tentait donc, en établissant des contacts avec des intermédiaires iraniens dits « modérés », à influencer la politique étrangère iranienne et par là même l'attitude du Hezbollah. Troisièmement, l'amendement Boland, adopté par le Congrès en décembre 1983, visait explicitement à faire cesser tout appui des agences gouvernementales aux Contras tandis que dans le même temps, un embargo interdisait les ventes d'armes aux pays dits terroristes. Cette conjonction de facteurs va conduire l'administration

Reagan à contourner la loi et à dégager des fonds clandestins (le bénéfice de ventes d'armes à l'Iran) pour financer les opérations de la Contra, sous la supervision du NSC – qui, selon les décideurs de l'époque, n'est pas assujéti à la loi Boland. Sous l'autorité successive de deux Conseillers pour la sécurité nationale, Robert McFarlane (jusqu'en 1985) et John Poindexter (de 1985 à 1986), le Lieutenant-colonel Oliver North met sur pied une opération de grande ampleur visant à financer massivement la Contra. L'affaire, révélée par un journal libanais en novembre 1986, crée un véritable scandale à Washington. Les enquêtes parlementaires concluent alors au danger d'instituer un « gouvernement dans le gouvernement » et conduisent à des démissions tandis que s'ensuivent des condamnations judiciaires. Les rapports parlementaires et l'analyse de la prise de décision révèlent les dysfonctionnements du mécanisme du NSC et les abus des Conseillers successifs et de leur administration : la partialité de McFarlane (convaincu, semble-t-il, de négocier avec des « modérés » iraniens), la redéfinition constante des objectifs des ventes d'armes à l'Iran (la libération des otages, la nécessité d'un rapprochement avec l'Iran, puis le financement de la Contra), l'analogie erronée avec le Vietnam, et l'isolement intellectuel du NSC (excluant délibérément les secrétaires d'État et à la Défense).

Que ce soit parce qu'il prend fait et cause pour le Président, ou parce qu'il s'attribue la conduite effective d'opérations de politique extérieure, le Conseiller pour la sécurité nationale est donc susceptible d'abandonner sa nécessaire neutralité : c'est alors que la compétition et les rivalités institutionnelles peuvent s'amplifier et altérer considérablement le processus de prise de décision. La diplomatie américaine en pâtit alors directement et la crise du Mayaguez, en 1975, constitue à cet égard un exemple probant.

La crise du Mayaguez

Le navire marchand S.S. Mayaguez est arraisonné le 12 mai 1975 par la marine cambodgienne, dans les eaux internationales au large des côtes du Cambodge. Le 15 mai, Phnom Penh déclare simplement que le Mayaguez a été abordé dans ses eaux territoriales tandis qu'il y effectuait une mission d'espionnage. S'ouvre alors la plus grave crise de l'administration Ford. Au sein du NSC, un débat s'engage entre le Général Brown, Schlesinger, Kissinger, Rockefeller et Scowcroft quant aux mesures à prendre. Le Président va finalement autoriser des bombardements sélectifs sans engager une attaque massive. L'opération n'est cependant pas couronnée de succès. Les informations fournies par les services de renseignement sont erronées : l'adversaire représente en réalité une force plus importante que prévue. La bévue est lourde de conséquences puisque les États-Unis y perdent autant de *Marines* qu'ils libèrent d'otages. Ensuite, et malgré l'annonce par Phnom Penh de la libération du bâtiment et de son équipage, le Président maintient le lancement du plan de sauvetage et des bombardements. Toutefois, Ford découvrira après coup que deux des quatre bombardements qu'il a autorisés n'ont pas été exécutés : ils auraient été annulés à la suite de l'annonce de la libération des otages par un membre influent – dont on soupçonne qu'il s'agit de Schlesinger – du gouvernement. Cette cacophonie institutionnelle révèle simplement que les mécanismes de prise de décision n'ont pas fonctionné correctement. D'une part, Kissinger est particulièrement partial (il faut dire qu'il occupe simultanément le

poste de Conseiller pour la sécurité nationale et de secrétaire d'État) puisqu'il refuse immédiatement la solution diplomatique. Pour lui, la crédibilité de la politique étrangère des États-Unis est en jeu : tout au long de la crise, il fera donc prévaloir les intérêts américains sur la dimension humaine de la crise et le sort des otages. Le NSC n'a pas, tel qu'il devrait en principe le faire, pris en compte l'éventail des options possibles puisqu'il a d'emblée écarté la négociation de son champ de réflexion. D'autre part, le NSC n'a pas accompli sa mission de coordonnateur des administrations civiles et militaires : la confusion, l'absence de communication entre la Maison Blanche et le département de la Défense, la faible circulation de l'information trouvent leur source dans les préjugés du Président et de son Conseiller pour la sécurité nationale.

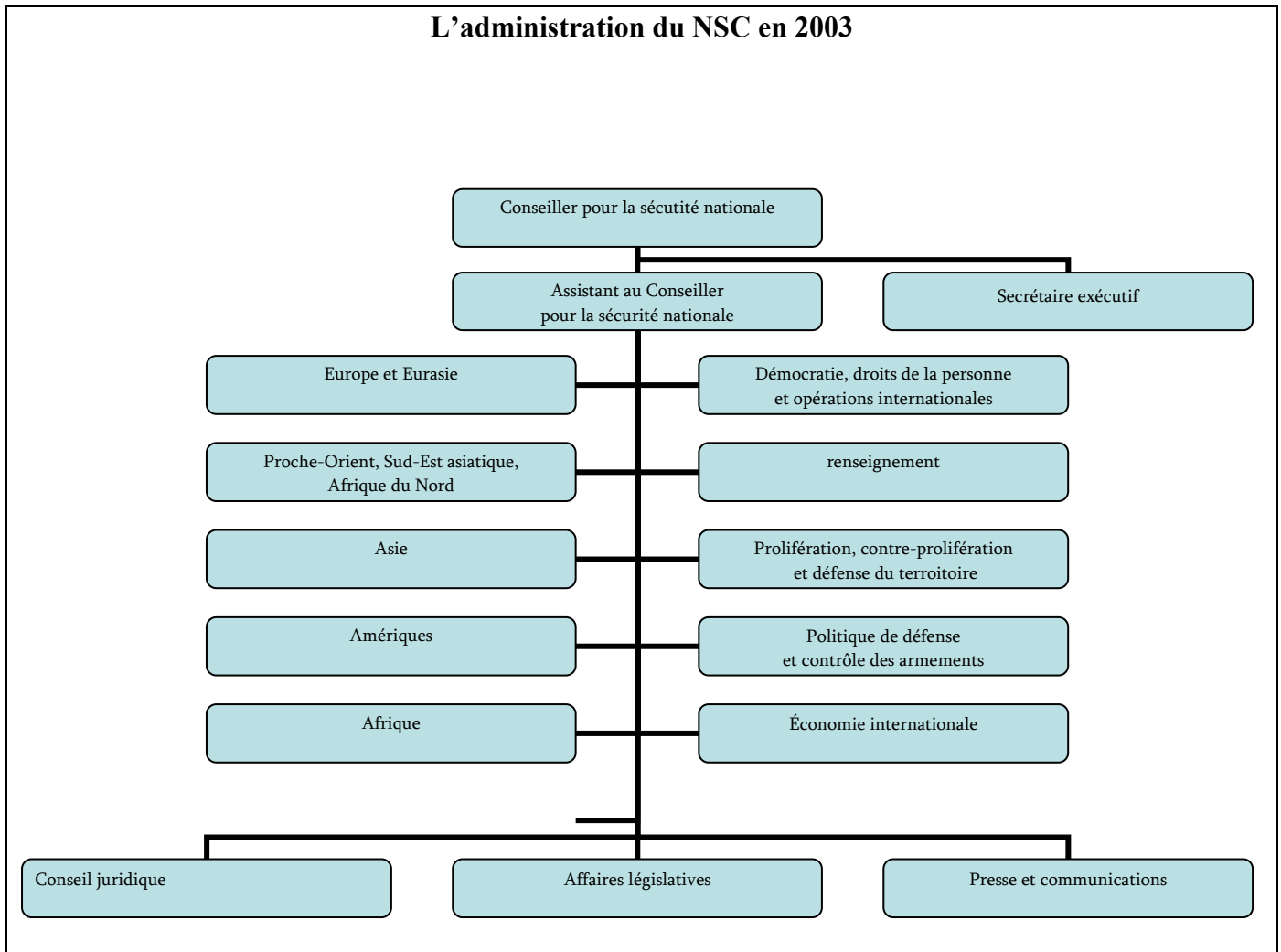
Compte tenu de ces excès, le repositionnement du NSC est devenu nécessaire pour que le processus de prise de décision en matière de politique étrangère retrouve sa cohérence. Ce rééquilibrage est amorcé par George W.H. Bush à compter de 1989. Le Président est alors particulièrement présent dans le processus décisionnel et oblige le NSC à se replacer. L'ajustement est poursuivi par Bill Clinton, avec toutefois plus de succès à compter de 1995, c'est-à-dire à partir du moment où le Président – d'ailleurs sous l'impulsion de son Conseiller pour la sécurité nationale – choisit de s'impliquer en matière de politique étrangère et de prendre effectivement des décisions. L'arrivée au pouvoir de George W. Bush en 2001 paraît, en raison d'un désintérêt affiché pour les affaires internationales, correspondre à un ralentissement de cette dynamique. Les ajustements structurels sont d'ailleurs d'importance : le personnel du NSC a par exemple été réduit d'un tiers dans les trois semaines suivant l'arrivée de la nouvelle administration, de nouvelles institutions viennent quelque peu concurrencer son champ de compétence (le Conseil de la sécurité du territoire national, le Bureau de la lutte anti-terroriste ou le Bureau des communications globales), tandis que les priorités semblent réduites à la défense anti-missiles et au commerce international.

Le NSC après le 11 septembre

Après le 11 septembre, de nombreuses études ont tenté d'expliquer les raisons qui ont conduit aux attentats et ont analysé les faillites internes au système de prise de décision américain. Ainsi, la fragmentation du NSC et son effacement dans le processus décisionnel sont au nombre de ces dysfonctionnements et n'ont pas permis une prévention efficace des attentats. Pour certains, la discrétion de Condoleeza Rice a laissé le champ libre aux rivalités administratives traditionnelles entre le département d'État et le département à la Défense. Pour d'autres, Rice fait usage d'un « pouvoir tranquille », préférant s'appuyer en coulisses sur la conviction des protagonistes que sur des antagonismes patents. Il est certain que les affrontements interministériels ont connu, ainsi qu'en témoignent les options choisies en politique étrangère, un regain de virulence. Toutefois, à la suite des événements du 11 septembre, le NSC a progressivement retrouvé ses missions premières. Ainsi, dans le débat qui oppose sur la question irakienne Colin Powell aux faucons de l'administration au cours du mois d'août 2002 le Conseiller pour la sécurité nationale conserve sa neutralité et joue apparemment son rôle de coordonnateur de l'action américaine.

À un an du terme du mandat du président Bush, l'analyse du processus de prise de décision reste délicate, car elle ne peut s'appuyer que sur des informations partielles. Cela dit, la gestion de l'après 11 septembre par l'administration Bush confirme déjà qu'on ne peut comprendre les grands changements de la politique étrangère américaine sans intégrer le rôle fondamental du

NSC dans le processus de prise de décision. Selon la présence du Conseiller, selon sa capacité à œuvrer comme médiateur interinstitutionnel, selon ses propres ambitions ou encore sa proximité avec le Président, le NSC va avoir un impact différent sur la prise de décision. Il reste qu'ultimement, ce sont le style et l'approche décisionnelle du Président, son implication dans le processus décisionnel qui vont redéfinir l'équilibre institutionnel et déterminer les hauts et malheurs de la politique étrangère américaine.



Indications bibliographiques

<http://www.whitehouse.gov/nsc/>
 (les pages officielles du NSC sur le site de la Maison-Blanche)

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, 1994. Réédition à paraître en septembre 2004.

Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse, *La politique étrangère des États-Unis – Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, notamment pp. 211-245.

Michael J. Hogan, *A Cross of Iron, Harry Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1947*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Sabine Lavorel, *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, coll. Raoul-Dandurand, 2003.

Alexander George et Eric Stern, "Harnessing Conflict in Foreign Policy-Making: From Devil's to Multiple Advocacy", *Presidential Studies Quarterly*, 32, septembre 2002, pp. 484-508.

Amy Zegart, *Flawed by design. The Evolution of the CIA, JCS and NSC*, Stanford, Stanford University Press, 1999.