



Le Conseil de sécurité nationale sous l'Administration Obama : *Conséquences d'un élargissement marquant*



David Lamontagne, candidat
à la maîtrise en science politique
à l'Université Laval.

Créé en 1947 par le président Henry S. Truman, le Conseil de sécurité nationale (*National Security Council* NSC) est rapidement devenu un organe incontournable dans la formulation et l'exécution de la politique étrangère américaine. Avec l'arrivée de Barack Obama, il est devenu plus imposant que jamais grâce notamment à une augmentation de son personnel et à un élargissement de ses mandats. Des évolutions qui ont des répercussions significatives sur le processus décisionnel en matière de politique extérieure et de sécurité des États-Unis.

Un personnel en augmentation pour des mandats élargis

Les principales missions du NSC consistent à assurer la coordination des ministères et agences traitant de la sécurité nationale et à formuler des recommandations au président couvrant les volets de politique interne, externe et militaire liés à la sécurité¹. Ces missions demeurent inchangées sous l'Administration Obama, tout comme les fonctions centrales du conseiller à la sécurité nationale. Ce dernier continuant toujours, principalement, de coordonner les

activités administratives du Conseil, d'assister et de conseiller le président sur différents enjeux sécuritaires (terrorisme, conflits interétatiques, prolifération nucléaire), et d'exercer le rôle primordial d'*honest broker*: s'assurer que le président obtienne toute l'information nécessaire et l'avis de tous les membres du NSC sur les différents sujets sensibles (guerres en Irak et en

Afghanistan, situations en Iran et en Corée du Nord...) abordés². Une telle pérennité des fonctions n'a toutefois pas empêché cet organe de l'exécutif de prendre continuellement de l'importance, l'élargissement substantiel que subit le NSC depuis 2009 contribuant à accentuer sa prépondérance dans la formulation et l'exécution de la politique étrangère et de sécurité des États-Unis.

1. Richard A. BEST Jr., «The National Security Council: An Organizational Assessment», *Congressional Research Service*, Washington D.C.: Library of Congress, 2009, p. 6.

2. John P. BURKE, «The National Security Advisor and Staff: Transition Challenges», *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39, N° 2, 2009, p. 293.

La volonté d'intégrer plus de participants aux débats sur ces questions sécuritaires constitue la première justification de l'expansion en cours. C'est pourquoi la *Presidential Policy Directive 1* présentée en février 2009 et qui officialise la structure du NSC, promulgue l'ajout de membres au forum du Conseil de sécurité nationale. Ainsi, le procureur général, les secrétaires à la Sécurité intérieure et de l'Énergie ainsi que le représentant des États-Unis aux Nations Unies s'ajoutent aux participants traditionnellement présents au sein du forum, en l'occurrence le président, le vice-président et les secrétaires d'État, de la Défense et du Trésor³. L'objectif étant, pour Barack Obama, de bénéficier d'une plus grande diversité de points de vues afin d'obtenir un portrait plus représentatif des enjeux de politique étrangère, et ainsi faire ressortir les options les plus adéquates pour faire face aux défis complexes – à l'instar de la lutte contre le terrorisme – que doivent affronter les États-Unis. En outre, contrairement à certains anciens présidents qui s'appuyaient sur des groupes de travail informels pour résoudre des questions de politique extérieure, il semble que le 44^e président américain soit déterminé à aborder ces enjeux au sein du NSC.

En outre, contrairement à certains anciens présidents qui s'appuyaient sur des groupes de travail informels pour résoudre des questions de politique extérieure, il semble que le 44^e président américain soit déterminé à aborder ces enjeux au sein du NSC.

Le retour de l'ambassadrice des États-Unis aux Nations Unies dans le giron du Conseil après huit ans d'absence confirme l'importance attachée par Barack Obama, dans sa stratégie de politique extérieure, à la promotion du multilatéralisme au détriment de l'unilatéralisme davantage favorisé par



Réunion du NSC en juin 2010 pour le renouvellement de la stratégie américaine en Afghanistan et au Pakistan

<http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/photogallery/june-2010-photo-day>

l'Administration Bush. Il s'agit pour les États-Unis d'entretenir des liens étroits avec leurs alliés et la communauté internationale tout en ayant une plus grande considération pour les intérêts de ces derniers dans la formulation de la politique étrangère américaine.

Par ailleurs, l'intégration des différentes composantes de la politique de sécurité des États-Unis sous-tend également l'élargissement du NSC. En ce sens, l'arrivée de la secrétaire à la Sécurité intérieure, Janet Napolitano, comme membre statutaire au sein de l'organe représente un pas de plus vers l'harmonisation de la politique intérieure et extérieure de sécurité des États-Unis. Étant donné que les principales menaces à la sécurité américaine ne sont pas circonscrites à l'intérieur de frontières définies (groupes terroristes transnationaux et *homegrown terrorism*⁴), il aurait été inefficace de conduire deux politiques de sécurité distinctes. De plus, deux nouveaux mandats contribuent à l'unification de la politique de sécurité américaine. D'une part, le *Homeland*

Security Council (HSC)⁵ opère dorénavant sous l'égide du NSC alors qu'il constituait un organe indépendant sous l'administration précédente⁶. D'autre part, le coordonnateur à la cybersécurité, une fonction créée en mai 2009, agit principalement sous l'autorité du NSC⁷. Ces nouveaux mandats, en plus des fonctions antérieures, contribuent à centraliser davantage la formulation de la politique étrangère et de sécurité entre les mains du président puisque le NSC est au service de ce dernier.

Un élargissement profitable ?

Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, cette centralisation du processus décisionnel n'a pas eu pour effet de réduire le nombre de conseillers prenant part aux discussions. On a pu l'observer au cours des tractations sur la plus importante décision de politique étrangère prise par le président Obama depuis son arrivée à la présidence à savoir l'envoi de troupes supplémentaires en Afghanistan.

3. Barack OBAMA, *Presidential Policy Directive 1*, [En ligne], www.fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-1.pdf, 2009, p. 2 (page consultée le 15 octobre 2010).

4. Le terrorisme est qualifié d'*homegrown* lorsque ceux qui accomplissent des attentats terroristes ont vécu la majeure partie de leur vie en Occident et, surtout, se sont radicalisés en Occident. Voir Lorenzo VIDINO, «Homegrown Jihadist Terrorism in the United States: A New and Occasional Phenomenon», *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 32, N° 1, 2009, p. 3.

5. Le *Homeland Security Council* assure la sécurité des Américains par rapport à la menace terroriste. Il coordonne les activités des agences fédérales liées à la sécurité intérieure des États-Unis et fait la promotion du développement et de l'implantation efficace des politiques de sécurité intérieure. Voir George W. BUSH, *Homeland Security Presidential Directive – 1*, [En ligne], <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/hspd-1.htm>, 2001, (page consultée le 15 décembre 2010).

6. Spencer S. HSU, «Obama Integrates Security Councils, Adds New Offices; Computer, Pandemic Threats Addressed», *The Washington Post*, 27 mai 2009, Section A.

7. Ellen NAKASHIMA et Brian KREBS, «Obama Says He Will Name National Cybersecurity Adviser», *The Washington Post*, 30 mai 2009, Section A.

En effet, lorsque le général Stanley McChrystal fut nommé responsable des opérations en Afghanistan, il a produit, en mai 2009, un rapport indiquant la défaite imminente des États-Unis contre les talibans afghans si aucune mesure corrective n'était prise⁸. Plusieurs rencontres eurent lieu au NSC afin d'évaluer les options à la portée du président pour remédier à cette situation. Des dissensions importantes apparurent entre les membres du Conseil à propos de l'approche à privilégier. Les généraux David Petraeus et Mike Mullen, respectivement général responsable de l'*United States Central Command* et chef d'état-major des armées et les secrétaires d'État et à la Défense, Hillary Clinton et Robert Gates, se rallièrent tous à la recommandation de McChrystal visant à envoyer 40 000 soldats supplémentaires

Deux éléments importants doivent être considérés au sujet du bon fonctionnement du processus délibératif au NSC. Premièrement, malgré les discussions qui ont cours, les tractations peuvent tout de même conduire au phénomène de *groupthink*. Celui-ci se produit lorsqu'un groupe atteint un haut niveau de cohésion qui a pour effet d'accroître la pression sur les conseillers pour que ceux-ci se rangent du côté de l'opinion majoritaire et ce, au détriment de la recherche de propositions alternatives¹⁰. Deuxièmement, comme les réunions du NSC sont dirigées par le conseiller à la sécurité nationale et que celui-ci a la possibilité de donner son avis au président en dernière instance, sa personnalité et le rôle qu'il s'octroie lors des discussions ont une influence sur la façon dont se déroulent les débats.

président. Tout au long de son mandat, et particulièrement au cours du renouvellement de la stratégie en Afghanistan, Jones fit profil bas tout en jouant très bien son rôle d'*honest broker* en s'assurant que tous les secrétaires et conseillers puissent présenter leurs positions¹¹. De son côté, Thomas E. Donilon, qui a remplacé Jones en octobre 2010, a été chef du personnel du secrétaire d'État Warren Christopher sous l'Administration Clinton. Il a aussi agi comme conseiller d'Obama durant sa campagne présidentielle et fut l'adjoint de Jones lorsque ce dernier était en poste. Lors des délibérations au sujet de l'envoi de troupes additionnelles en Afghanistan, Donilon a exercé une influence considérable sur le président en s'imposant sur certains aspects des discussions et en conseillant personnellement Barack Obama à quelques occasions. Ceci a diminué l'influence que pouvait exercer Jones dans son rôle de conseiller privilégié du président¹². Dès lors, on peut penser que l'attitude plus interventionniste de Donilon et le lien privilégié qu'il entretient avec le président sont deux facteurs qui pourraient nuire à son rôle impartial d'*honest broker* et ainsi miner les bienfaits de l'élargissement.

En définitive, l'expansion considérable qui s'opère au NSC comporte un effet pernicieux. L'accumulation de mandats pris en charge par cet organe sous contrôle présidentiel force le président à sélectionner les sujets de politique étrangère sur lesquels il accorde une grande attention. Désormais, le président doit gérer une grande quantité de dossiers en même temps¹³. Cette accumulation de sujets à traiter, en plus de nuire à l'efficacité du processus décisionnel, a pour effet de réduire le temps alloué par celui-ci à chacun des dossiers ou de le forcer à écarter certains enjeux.



À gauche, l'actuel conseiller à la sécurité nationale, Thomas E. Donilon, au centre Barack Obama et à droite le prédécesseur de Donilon, James L. Jones
<http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/photogallery/october-2010-photo-day>

en Afghanistan. Par contre, le vice-président Joe Biden, Thomas E. Donilon, adjoint au conseiller à la sécurité nationale, John O. Brennan, conseiller à la sécurité intérieure et au terrorisme responsable du NSC et l'ambassadrice des États-Unis aux Nations Unies, Susan Rice, exprimèrent de sérieuses réserves quant à l'efficacité et à la pertinence de cette recommandation⁹. Le président Obama décida finalement, en décembre 2009, d'envoyer 30 000 soldats additionnels, ce qui constitua une option mitoyenne entre les positions des deux camps. Il est intéressant de constater la contribution des membres nouvellement ajoutés à la structure du NSC dans cet important débat.

À ce sujet, des différences marquantes sont apparues entre les deux conseillers à la sécurité nationale qui se sont succédés depuis l'investiture de Barack Obama. Le premier, James L. Jones, est un général des *Marines* à la retraite qui n'avait pas de liens particuliers avec le

8. Jonathan PAQUIN et David LAMONTAGNE, « Les États-Unis : La politique étrangère de l'Administration Obama mise à rude épreuve », *Les Conflits dans le monde en 2010*, Québec, Institut québécois des hautes études internationales – Presses de l'Université Laval, 2010, p. 73.

9. Bob WOODWARD, *Obama's Wars*, New York, Simon & Schuster, 2010, pp. 225, 255, 276, 296 et Jonathan PAQUIN et David LAMONTAGNE, *op. cit.*, p. 73.

10. Irving L. JANIS, *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton Muffin, 1982, p. 9.

11. Bob WOODWARD, *op. cit.*, p. 39, 102 et 198.

12. *Ibid.*, p. 40 et 289.

13. Laura ROZEN, « Obama's NSC Takes Power », *Foreign Policy*, [En ligne], http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2009/03/03/jones_s_nsc_moves_to_assert_greater_control_over_interagency_process, 2009, (page consultée le 21 novembre 2010).

Pour en savoir plus

BURKE, John P., *Honest Broker? The National Security Adviser and Presidential Decision Making*, College Station, Texas A&M University Press, 2009.

DAALDER, IVO M. et I. M. DESTLER, *In the Shadow of the Oval Office: Profiles of the National Security Advisors and the Presidents They Served – From JFK to George W. Bush*, New York, Simon & Schuster, 2009.

DAVID, Charles-Philippe, *Au sein de la Maison-Blanche : la formulation de la politique étrangère des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004.

ROTHKOPF, David, *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of the American Power*, New York, Public Affairs, 2005.

Saviez-vous que ?

- Le NSC comporte trois structures : 1) un forum interministériel civilo-militaire composé de décideurs qui débattent des orientations des politiques et offrent des options au président ; 2) des comités interdépartementaux qui préparent des documents appelés à être examinés lors des réunions des décideurs ; 3) le personnel administratif du NSC qui agrège des analyses sectorielles d'enjeux sécuritaires en une vision plus globale : DAVID, Charles-Philippe, Louis BALTHAZAR et Justin VAISSE, *La politique étrangère des États-Unis : Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2008, pp. 292-297.
- Le budget du Conseil de sécurité nationale a augmenté de plus de trois millions de dollars entre 2009 et 2010 pour passer de 9,029 M\$ à 12,231 M\$. Pour les estimations budgétaires de 2011, le président demande au Congrès un montant de 14,134 M\$, soit une augmentation de 15,56 % par rapport à 2010 : Executive Office of the President, *Fiscal Year 2011 Congressional Budget Submission*, 2010, p. 7, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/2011-eop-budget.pdf>.
- Le personnel du NSC sous l'Administration Obama est le plus important en nombre depuis sa création avec 240 employés contre 10 au début des années 60. Sous Clinton, ce sont 225 personnes qui y travaillaient alors que l'Administration de George W. Bush a coupé 30 % des effectifs administratifs : Spencer S. HSU, «Obama Integrates Security Councils, Adds New Offices; Computer, Pandemic Threats Addressed», *The Washington Post*, 27 mai 2009, Section A; Ivo H. DAALDER, «A New NSC for a New Administration», *Brookings Institution*, novembre 2000, http://www.brookings.edu/papers/2000/11governance_daalder.aspx; I. M. DESTLER et Ivo H. DAALDER, «How Operational and Visible an NSC?», *Brookings Institution*, 23 février 2001, http://www.brookings.edu/opinions/2001/0223nationalsecuritycouncil_daalder.aspx.

Conclusion

Le Conseil de sécurité nationale se révèle donc plus imposant que jamais que ce soit au niveau administratif ou en ce qui a trait aux mandats qui lui sont conférés. Il va sans dire que l'expansion en cours augmente le nombre de dossiers de politique étrangère attribués à l'organe. Par contre, celui-ci n'a jamais été composé de membres aussi diversifiés. La perte de rendement, sur le plan de la rapidité de prise de décision, est largement compensée par la multiplication des débats permettant au président d'obtenir une vue d'ensemble des enjeux de politique internationale. Comme cela s'est remarqué lors des discussions sur l'envoi de troupes supplémentaires en Afghanistan, le président a débattu diverses options et il lui a été possible de mesurer les coûts et les bénéfices de chacune d'entre elles.

Malgré les difficultés rencontrées par le NSC sous l'Administration Obama, le mécanisme de prise de décision actuel semble plus adapté que celui de l'administration précédente, car il apparaît plus apte à considérer l'éventail des choix de politique étrangère des États-Unis en fonction de la réalité politique mondiale actuelle. Si une période de temps additionnelle lors de la prise de décision peut améliorer la préservation de la stabilité du système international et diminuer les chances de prendre des décisions désastreuses comme ce fut le cas, par exemple, pour le débarquement de la baie des Cochons en 1961 ou lors de l'invasion de l'Irak en 2003, il semblerait donc que le coût d'opportunité soit peu élevé.

Pour soumettre un article à Sécurité mondiale, écrivez à l'adresse courriel de irving.lewis@hei.ulaval.ca

Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne sauraient être attribuées au Programme Paix et sécurité internationales, à l'Institut québécois des hautes études internationales ou aux personnes responsables de la publication de Sécurité mondiale.

The opinions expressed in this paper belong solely to the authors and are not to be attributed to the Programme Paix et sécurité internationales, the Institut québécois des hautes études internationales or the persons in charge of the Sécurité mondiale publication.

Sécurité mondiale

- **Rédacteur :** Professeur *Olivier Delas*
- **Rédacteur adjoint :** *Irving Lewis*
- **Publiée par :** Le Programme Paix et sécurité internationales
Directeur: *Gérard Hervouet*
Institut québécois des hautes études internationales (HEI), Université Laval
- **Supervision éditoriale :** *Claude Basset*
- **Conception et réalisation graphique :** *Alphatek*
Le bulletin **Sécurité mondiale** est accessible sur Internet à l'adresse suivante: www.psi.ulaval.ca
Pour informations: 418 656-7771