Politique de sécurité nationale

01/2008

Qu'est-ce qu'une politique de sécurité nationale (PSN)?

Pourquoi les Etats ont-ils besoin d'une PSN?

Quelle est la base légale d'une PSN?

Comment une PSN est-elle structurée?

Comment une PSN est-elle formulée?

Quels sont les défis principaux d'une PSN?

Quelles sont les questions principales liées à la formulation d'une PSN?

Comment mettre en oeuvre une PSN?

Récapitulation : Principes pour une PSN efficace et démocratique

DCAF

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

This document is part of the DCAF Backgrounder series, which provides practitioners with concise introductions to a variety of issues in the field of security sector governance and reform.

Qu'est-ce qu'une politique de sécurité nationale (PSN) ?

Une politique de sécurité nationale (PSN) est un cadre de travail, souvent présenté sous forme de document intégré, qui établit la manière par laquelle un pays prodigue et assure la sécurité à l'Etat d'une manière générale et à ses citoyens. Pour les fins de ce Document d'Information de Base (Backgrounder), le terme de PSN se réfère à un tel document intégré, qui peut également être dénommé plan, stratégie, concept ou doctrine.

La PSN possède un rôle présent et futur, soulignant les intérêts principaux de la nation et énonçant les grandes lignes pour gérer et faire face aux menaces et opportunités présentes et futures. D'une manière générale, les PSN sont hiérarchiquement supérieures aux autres politiques de sécurité subordonnées, telles que la doctrine militaire, la stratégie de sécurité interne, etc., qui s'occupent de la sécurité nationale en lien avec des agences ou questions spécifiques. Les PSN peuvent également être distinguées des ces autres politiques par la gamme de sujets dont elles s'occupent, en essayant de souligner les menaces à la fois internes et externes. Finalement, les PSN cherchent à intégrer et coordonner les contributions des acteurs de la sécurité nationale en réponse aux intérêts et menaces évalués comme étant les plus importants.

Certains Etats, tels que le Royaume-Uni, la France et la Chine, ne possèdent pas d'unique document de PSN unifié, mais s'appuient sur des politiques de défense ou des livres blancs qui se focalisent uniquement sur la sécurité nationale. D'autres Etats ne rendent pas publics leurs documents de politique ou ne possèdent pas de politiques complètes sur la sécurité et / ou la défense sous forme écrite.

Pourquoi les Etats ont-ils besoin d'une PSN ?

Il existe cinq raisons principales à la base du besoin des Etats de posséder une PSN intégrée et détaillée :

- S'assurer que le gouvernement aborde et traite de toutes les menaces de manière complète.

- Augmenter l'efficacité du secteur de la sécurité en optimisant les contributions de tous les acteurs de la sécurité.
- Guider et orienter le mise en oeuvre des politiques.
- Construire et établir un consensus national.
- Améliorer la confiance et la coopération régionale et internationale.

Premièrement, pour constituer un cadre exhaustif, les PSN requièrent une analyse complète et approfondi de toutes les menaces à la sécurité nationale. Les menaces internes et externes sont depuis longtemps traitées séparément, mais de plus en plus souvent, la politique de sécurité inclut une évaluation complète des environnements internes et internationaux. En créant et mettant en place de telles politiques, la contribution de tous les acteurs gouvernementaux liés à la sécurité devraient être sollicité, et idéalement également celui des acteurs internationaux et non gouvernementaux.

Deuxièmement, les PSN peuvent aider à harmoniser les contributions du nombre croissant d'acteurs de la sécurité, y compris ceux aux niveaux national, du gouvernemental local, du milieu des affaires (par exemple, dans la protection des infrastructures vitales), des diverses organisations des sociétés civiles, ainsi que des institutions régionales et internationales. Un processus centralisé de formulation de politiques qui comprend les inputs d'une variété de sources peut aider à forger une vision et compréhension commune de la sécurité.

Troisièmement, les PSN prodiguent une assistance politique aux divers acteurs impliqués dans la sécurité nationale. Les PSN établissent des critères pour aligner les décisions opérationnelles avec les buts de la politique nationale à court et long termes. Un processus centralisé permet une utilisation optimale des ressources et aide à éviter les décalages, les redondances et les déficiences dans l'ébauche et la mise en oeuvre.

Quatrièmement, les PSN sont largement impliquées dans les actions des Etats car elles assurent que des discussions approfondies aient lieux et encouragent une coopération par-delà les divisions professionnelles, départementales et partisanes. Ce dialogue peut aider à former un consensus sur les valeurs et intérêts nationaux primordiaux et sur le spectre de menaces les défiant.

Cinquièmement, les PSN sont des instruments d'instauration et de construction de la confiance aux niveaux régionaux et internationaux. Une politique cohérente et transparente communique les préoccupations d'un Etat à la communauté internationale, facilitant ainsi la compréhension et la coopération internationales.

Quelle est la base légale d'une PSN ?

Parfois, les PSN sont mandatées par une législation spécifique. Par exemple, les Etats-Unis requièrent du Président qu'il soumette chaque année au Congrès une stratégie de sécurité nationale, bien qu'en pratique cela n'arrive pas toujours. En Lettonie, le parlement doit chaque année approuver une PSN rédigée par le gouvernement et approuvée par le Conseil de Sécurité Nationale. Dans d'autres cas, l'exécutif se charge, à lui seul, de produire une stratégie de sécurité nationale. En Fédération Russe, par exemple, le Conseil de Sécurité Nationale produit lui-meme des stratégies sécuritaires qui sont approuvées par l'exécutif. En Autriche, le parlement a établi, en 2001, un Conseil de Sécurité Nationale qui est mandaté de guider la politique de sécurité nationale, mais pas nécessairement de produire un document de PSN intégré (bien que cela a été fait).

Comment une PSN est-elle structurée ?

Bien que les PSN varient d'un Etat à un autre, elles constituent, d'une manière générale, un document unique qui traite tout au moins de trois thèmes de base : le rôle de l'Etat au sein du système international, la perception des défis et opportunités nationaux et internationaux et les responsabilités des acteurs qui mettent en oeuvre les politiques et qui s'occupent des dits défis et opportunités.

Le premier thème cherche à définir la vision que l'Etat possède de la société internationale et le rôle qu'il y joue. Ceci requiert la prise en considération des intérêts et valeurs de l'Etat, les structures de gouvernance et les processus de prise de décision.

Il culmine généralement avec une vision de long terme du positionnement futur de l'Etat et de la société.

Le second thème est une évaluation des menaces et opportunités présentes et futures. En théorie, elles devraient inclure des menaces à la fois internes et externes, mais en pratique de nombreuses PSN se focalisent principalement, voire uniquement, sur les menaces et opportunités externes. Les attitudes et préférences politiques sont aussi traitées dans la mesure où elles concernent les partenaires sécuritaires internationaux, ce qui pourrait mener à l'émergence d'opportunités pour la coopération.

Le troisième thème décrit chacune des étendues des responsabilité des acteurs liés à la mise en oeuvre. Il inclut le type d'activité de sécurité (la défense nationale, les renseignements, etc.) et les domaines dans lesquels les acteurs possèdent un mandat. Parce que dans certains pays le terme de sécurité nationale est historiquement associé à l'implication des forces de sécurité dans les affaires nationales, il est parfois controversé. Les contributions des acteurs sont souvent décrites en détail, mais généralement, les informations très spécifiques, telle que la structure des forces, sont exclues ou alors sont incluses dans des documents subordonnés.

Comment une PSN est-elle formulée ?

La formulation d'une PSN suit un cycle politique standard composé des phases d'initiation, rédaction, conciliation et approbation.

La révision est presque systématiquement **initiée** par l'exécutif. Dans certains cas, le législatif ou des groupes permanents sur les questions sécuritaires peuvent recommander la révision d'une PSN. Le processus varie, allant d'un rythme annuel, à un rythme simplement régulier ou encore, comme en Suisse, à un rythme seulement occasionnel.

Le corps chargé de la **rédaction** est, normalement, lui aussi choisi par l'exécutif, mais il peut aussi être choisi par un comité permanent ou ad-hoc ou encore par un corps préexistant. Dans de nombreux cas, il s'agit d'un conseil de sécurité spécialisé qui conseille le président (Etats-Unis, Autriche, Fédération Russe), mais dans d'autres cas, il peut s'agir du gouvernement (Lettonie et Canada) ou d'un comité ad-hoc. Ce comité consulte généralement largement les acteurs gouvernementaux de la sécurité, tels que les ministères de la défense, les agences de renseignement, les représentants des forces armées, les comités législatifs, et de plus en plus, les ministères non traditionnellement associés avec le secteur de la sécurité, tels que ceux de l'agriculture, du transport, de la santé, de l'immigration et des corps de gestion financière. Le comité peut également consulter des acteurs non gouvernementaux, tels que les partis politiques, les médias, la société civile et le domaine académique. Parfois, ces groupes offrent simplement des remarques, mais le comité travaille souvent en vue de synthétiser leurs diverses visions en une approche cohérente de la sécurité étatique. L'étendue de la participation à la formulation de la PSN est un élément clé pour assurer qu'elle soit bien incorporée, ce qui peut à son tour aider à assurer sa mise en oeuvre. En Suisse, une approche en deux phases fut appliquée dans la production de sa plus récente PSN : premièrement, une large et inclusive consultation des acteurs sociaux et politiques, menant à un rapport non contraignant comprenant des suggestions pour la PSN destiné au gouvernement; deuxièmement, l'ébauche par un corps gouvernemental qui a pris en compte ce document dans la production de son rapport.

La **conciliation** est atteinte en cherchant, durant le processus rédactionnel, les contributions des différents acteurs impliqués dans le secteur de la sécurité et en faisant circuler, toujours durant le processus, les documents initiaux émis par le législatif, d'une manière interne, publique ou des deux manières à la fois.

L'**approbation** par le législatif ou l'exécutif peut être requise. Si l'exécutif a initié le processus de révision, il est improbable qu'il lui sera demandé d'obtenir une approbation législative, mais il peut aussi choisir de soumettre la PSN au corps législatif du pays pour assurer son endossement. Certains parlements peuvent seulement prendre note de la PSN, comme en Suisse, alors que d'autres ont le droit de substantiellement en modifier le texte.

Quels sont les défis principaux d'une PSN?

Premièrement, les PSN doivent trouver un **équilibre entre l'ouverture et la confidentialité**. Certaines nations essayent d'éviter ce problème en recourant à un langage vague (ambiguïté stratégique), mais cela peut réduire l'efficacité du document. D'autres possèdent des versions publiques et classifiées de la Stratégie de Sécurité Nationale. Lorsqu'une PSN est ouverte au débat public, son contenu reflète généralement les buts de la sécurité nationale générale et laisse leur mise en oeuvre à des doctrines subordonnées ou à d'autres mécanismes de planification.

Deuxièmement, certains perçoivent un **conflit entre le besoin de préserver la liberté d'action et les limites aux actions des leaders**. Pour cette raison, de nombreuses nations préfèrent traiter dans leur PSN de questions spécifiques plutôt que de pays spécifiques, bien que dans les cas où la PSN est destinée à envoyer un message clair à une autre nation, cette dernière est généralement clairement nommée.

Troisièmement, le **besoin de révision des PSN doit être comparé au coût impliqué**, en termes humains et matériels. Alors que les révisions sont nécessaires lorsque d'importants changements dans l'environnement stratégique s'opèrent ou lorsque la politique de sécurité actuelle est estimée inadéquate, leur trop fréquente occurrence peut alourdir les charges et diminuer les ressources, particulièrement étant donné le fait qu'une bonne PSN requiert l'input des responsables impliqués dans la politique de mise en oeuvre.

Quatrièmement, la PSN doit trouver un **équilibre entre le débat public et l'input des experts**. Alors que le débat public est nécessaire pour l'implication générale, s'il existe une perception que le document a été capturé par les intérêts politiques, alors son efficacité s'en trouve diminuée.

Quelles sont les questions principales liées à la formulation d'une PSN ?

- Quand une révision devrait-elle être initiée ?
- Quels acteurs devraient être inclus dans le processus de révision ?
- Existe-t-il une agence indépendante qui facilite et consolide les inputs des divers acteurs pour la PSN ?
- Comment la sécurité nationale est-elle définie? Quels sont ses défis actuels et futurs ?
- Quels instruments sont disponibles pour la sécurité nationale et quels nouveaux instruments peuvent être nécessaires ?
- Comment la PSN traite-t-elle le besoin d'équilibre entre la transparence et la confidentialité dans les domaines vitaux à la sécurité nationale ?
- Un corps de surveillance a-t-il été mis en place pour réviser la PSN ? Ce corps de surveillance est-il inclusif ?
- Quelles mesures devraient être prises pour disséminer la PSN et rendre le public conscient de son contenu ?

Comment mettre en oeuvre une PSN ?

Les PSN offrent rarement des solutions aux problèmes sécuritaires spécifiques, étant donné que ces documents ne sont pas détaillés ou suffisamment robustes pour traiter de chaque éventualité. Ainsi, suite à l'approbation de la PSN, les acteurs de sécurité individuels sont responsables de sa mise en oeuvre, impliquant généralement des évaluations détaillées des capacités et des révisions de politique au sein de chaque agence.

Celles-ci peuvent recommander les changements structurels suivants :

Adaptation d'instruments de politique existants. Ceci peut avoir des implications aux niveaux du personnel, de la distribution géographique des ressources, des politiques de

procuration et d'une variété d'autres instruments. Toutes les politiques subordonnées, telles que les politiques de défense nationale ou de stratégies militaires, devraient être modifiées pour correspondre à la PSN.

Création de nouveaux instruments de politique. Ceux-ci peuvent inclure des comités de contrôle, des groupes de travail inter-départementaux ou d'autres mécanismes.

Au niveau national, la mise en oeuvre de la PSN peut être assistée par l'**établissement de groupes permanents** de surveillance de la manière par laquelle la politique de sécurité nationale est exécutée, bien que certains puissent les considérer comme des freins à l'efficacité du processus de prise de décision relatif à la sécurité. Ces groupes évaluent la PSN à la lumière des évaluations des capacités et menaces actuelles. Certains pays attribuent cette tâche à un corps institutionnalisé, tel que le Conseil de Sécurité National ; d'autres prévoient des rencontres régulières d'un groupe ad-hoc d'inspection inter-départementale. De préférence, la composition et les procédures des organes de contrôle devraient suivre les mêmes principes d'inclusivité, transparence, débat et consensus que les comités de contrôle de la PSN. Certains organes de contrôle peuvent également proposer à l'exécutif un contrôle de la PSN lorsqu'ils estiment que cela est nécessaire.

Récapitulation : Principes pour une PSN efficace et démocratique

Le comité ou l'organe chargé de rédiger la PSN devrait respecter les principes suivants :

Inclusivité et réceptivité : La formulation d'une politique inclusive est le meilleur moyen de traiter de manière efficace les préoccupations sécuritaires des parties intéressées au niveau étatique et de les concilier avec les moyens et capacités disponibles. Les inputs non gouvernementaux doivent également être inclus et traités par la PSN.

Débat et consensus : Le débat et la recherche de consensus sont essentiels pour produire une PSN qui soit largement soutenue et acceptée tout en étant mise en oeuvre de manière efficace.

Une large prise en considération des menaces: Une grande variété de menaces, aussi grande que possible, devrait être prise en compte dans la PSN, notamment celles mentionnées dans le Rapport du Panel de Haut Niveau des NU sur les Menaces, Risques et Opportunités : Menaces économiques et sociales (y compris les pandémies et désastres naturels et accidentels), les conflits inter-étatiques, les conflits internes, le terrorisme, les armes de destruction massive et les crimes transnationaux.

Une évaluation sincère et objective des moyens et capacités : La PSN devrait évaluer les devoirs des différents corps gouvernementaux, en ce qui concerne les menaces identifiées, ainsi que les politiques actuelles sur les questions telles que les alliances, le recours à la force militaire, la prolifération des armes de destruction massive et le rôle de la démocratie et du développement économique dans la vision sécuritaire de la nation.

Transparence : Un processus de formulation transparent aide à prévenir la domination du produit final par des intérêts particuliers, tels que les ministères individuels ou les organes de sécurité.

Constantes surveillance et évaluation des menaces : La compatibilité entre une PSN existante et l'évolution des environnements nationaux et internationaux devrait être constamment surveillée par un groupe permanent. Les organes de surveillance devraient respecter les mêmes principes que ceux des comités de contrôle.

Considérations internationales : Puisque les Etats ne vivent pas en isolation, aucun d'entre eux ne peut formuler une PSN purement nationale. L'appartenance de l'Etat à des organisations multinationales ou à des groupes liés à la sécurité ou à l'économie aura une influence sur la formulation de sa PSN.

Respect du droit international : La PSN devrait prendre en compte les clauses des instruments légaux internationaux auxquels l'Etat a adhéré, ainsi que le droit coutumier international, auquel tous les Etats sont liés.

Pour plus d'information

PSN sur Internet:

Autriche: Security and Defense Doctrine (2002).
www.am.gov.lv/en/nato/basic/4534/

Canada: Securing an Open Society: The National Security Policy of Canada (2004).
www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_e.pdf

Lettonie: National Security Concept (2002).
www.am.gov.lv/en/nato/basic/4534/

Suisse: Security through Cooperation: Report of the Federal Council to the Federal Assembly on the Security Policy of Switzerland (1999).
www.vbs-ddps.ch/internet/vbs/en/home.html

Etats-Unis: The National Security Strategy of the United States (2002).
www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

Autres pays avec des PSN, y compris, Estonie, Lituanie, Pologne, Russie, Sierra Leone, Turquie. L'UE et l'OTAN ont également développé des stratégies ou concepts de sécurité.

Autres ressources:

Civilian Control or Civilian Command? DCAF Conference Paper
www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/121.pdf

Managing National Security Policy: The President and the Process. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press

The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision. Strategic Studies Institute (SSI) monographs, US Army War College
www.carlisle.army.mil/ssi/pdffiles/PUB332.pdf

"A More Secure World: Our Shared Responsibility." Report of the Secretary General's High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change
www.un.org/secureworld/report2.pdf

La série Documents d'Information de base (Backgrounders) du DCAF sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité

La Série Documents d'Information de Base (Backgrounders) du DCAF est préparée par le Groupe de Travail sur la Réforme du Secteur de la Sécurité du Centre, en collaboration avec des membres honoraires du DCAF et des experts extérieurs.

David Law est l'éditeur de cette série. Jonas Hagmann et James Stocker, assistants de recherche au DCAF, ont mené les recherches pour ce Document d'Information de Base.

D'autres Documents d'Information de Base sont disponibles sur : **www.dcaf.ch/backgrounders**

DCAF Backgrounders

- Enfants Soldats
- Défis Contemporains de la Communauté de Reseignements
- Les Attachés de Défense
- Les Services de Renseignements
- Médiateurs Militaires
- Forces Armées Multiethniques
- La Politique de Sécurité Nationale
- Les Comités Parlementaires de Défense et Sécurité
- Le Côntrole Parlementaire des Services de Rensignement
- Le Rôle du Parlement dans la Planification du Budget de la Défense
- Le Rôle du Parlement dans la Procuration de la Défense
- Les Entreprises Militaires Privées
- Envoi de Troupes à l'Etranger
- Etats d'urgence
- Procédures d'examen, d'évolution et de séléction dans le secteur de la sécurité

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF) est une fondation internationale qui a pour mission d'aider la communauté internationale à appliquer les principes de bonne gouvernance et à mettre en oeuvre la réforme du secteur de la sécurité. A cet effet, le centre élabore les normes internationales ou nationales appropriées, en assure la promotion, définit les bonnes pratiques ainsi que les recommandations pertinentes qui permettront de mettre en place une gouvernance efficace du secteur de la sécurité. Sur le terrain, il apporte son soutien en donnant son avis consultatif et propose des programmes d'assistance technique à toutes les parties intéressées.

Consultez notre site Web: **www.dcaf.ch**