



**CENTRE D'ÉTUDES
STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE**

L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Le Soudan du Sud Étude de cas

**Brouillon
(Avant-projet)**

Dr. Luka Kuol

1. Introduction :

Le Soudan du Sud est devenu le plus jeune pays d'Afrique en 2011, après presque un demi-siècle de combats et une paix relative d'onze (11) ans. Cette histoire violente continuera à façonner l'orientation politique stratégique de la nation la plus jeune. L'Accord de paix global (APG) de 2005, qui a mis fin à 21 ans de guerre civile, a donné au peuple du Soudan du Sud la possibilité d'articuler sa vision, ses valeurs fondamentales et ses intérêts stratégiques énoncés dans sa Constitution de transition de 2011, notamment dans le préambule et le chapitre sur les objectifs et les principes. La Constitution stipule clairement que la sécurité et le bien-être du peuple du Soudan du Sud constituent le premier devoir des différents niveaux du gouvernement. Outre la Constitution, le Soudan du Sud a la Vision 2040, intitulée « Vers la liberté, l'égalité, la justice, la paix et la prospérité pour tous », et a immédiatement adopté son plan de développement indépendant qui identifie la bonne gouvernance, la transparence, l'équilibre des pouvoirs et une politique de tolérance zéro comme son premier pilier.

Bien que le Soudan du Sud n'ait pas de stratégie de sécurité nationale, il a rédigé son document de politique de sécurité nationale en octobre 2013 ; mais il n'a ni été approuvé par le conseil des ministres ni adopté par l'assemblée législative nationale à cause de l'éruption d'un violent conflit en décembre 2013. En l'absence du SSN, le livre blanc sur la défense, la loi sur la SPLA, la loi sur la police, la loi sur les prisons, la loi sur le service de sécurité nationale et la loi sur le pouvoir judiciaire agissent comme des documents stratégiques clés.

2. Processus (développement et mise en œuvre) :

Point d'entrée, initiation et fondation juridique et institutionnelle :

Après le lancement en 2011 du South Sudan Vision 2040 pour guider la réflexion stratégique et le processus d'élaboration des politiques, l'assemblée législative du Soudan du Sud a adopté en mars 2011 une résolution pour le développement d'une stratégie de sécurité nationale complète pour le nouvel état avant fin 2012. Après son indépendance, le besoin urgent de développer la sécurité nationale a été inclus à l'article 160 de la Constitution de transition du nouvel État de 2011 qui prévoit la création du conseil de sécurité nationale devant définir la stratégie de sécurité nationale.

Le poste de ministre de la sécurité nationale au Bureau du Président et secrétaire exécutif du conseil national de sécurité a été établi immédiatement après l'indépendance avec pour rôle l'élaboration d'une architecture nationale de sécurité incluant la politique de sécurité nationale, la stratégie et le plan de développement à tous les niveaux du gouvernement. La création de ce poste a contribué au lancement de la SNDD puisque le nouveau ministre de la Sécurité nationale a formé un comité de rédaction chargé d'élaborer la première politique de sécurité nationale en 2012. Le développement de la politique de sécurité nationale a donc été initié par le parlement, puis inscrit dans la constitution et exécuté par le ministre de la Sécurité nationale.

La rédaction, le processus de consultation et les parties prenantes :

Le Comité de rédaction comprenait 11 membres, dont deux femmes issues des institutions et des organismes du secteur de la sécurité tels que l'armée nationale, la police, le service de sécurité nationale, le parlement et la société civile. En juin 2012, le Comité de rédaction, en collaboration avec l'Union Africaine, a tenu une réunion de planification à Juba afin de définir une feuille de route pour l'élaboration de la politique et d'une stratégie de mise en œuvre ultérieure. Le Comité a lancé ses travaux en septembre 2012 à Juba, la capitale, en présence de diverses parties prenantes et d'universitaires nationaux et internationaux.

Au début des travaux du Comité, le professeur *Eboe Hutchfal*, président du Réseau de sécurité de l'Afrique, a salué l'initiative dans son discours de la réunion et a dit : « *En commençant à élaborer une politique de sécurité nationale, le Soudan du Sud allait dans la direction que d'autres pays africains commençaient à peine à comprendre* ». Au cours de la réunion, le représentant du Président et conseiller juridique de la Présidence a donné plus de détails sur le processus et l'objectif du premier document de politique de sécurité nationale en soulignant que le processus doit être inclusif c'est-à-dire qu'il faut consulter les gens, car ce sont eux que la politique vise à protéger et le document sera un document public et ne devrait pas être dissocié des politiques étrangères, économiques et régionales.

En mars 2013, le document initial (la version zéro) était prêt. Entre mars et mai 2013, le comité de rédaction et les principales institutions et agences du secteur de la sécurité ont entamé un processus de consultation national avec l'appui des Nations Unies à tous les niveaux de gouvernement (national, étatique et départemental) dans le but de :

- Sensibiliser à la version initiale (zéro)
- Engager les parties prenantes dans les discussions sur son contenu
- Parvenir à un accord sur le document
- Développer l'avant-projet final à soumettre au conseil des ministres et au parlement.

Dans chaque État des dix États, trois jours de consultations ont eu lieu, ciblant : le gouvernement de l'État, la législature de l'État, le pouvoir judiciaire de l'État, les autorités traditionnelles, les chefs religieux, les femmes, les jeunes et les organisations de la société civile. On estime que plus de 4 000 personnes ont participé à ce processus de consultation. Entre juillet et août 2013, une série de consultations nationales d'une journée ont été organisées avec : la législature nationale, la magistrature, le ministère de la défense, le ministère de l'intérieur, les services de sécurité nationale, le groupe de gouvernance des ministères et les organisations de la société civile.

Immédiatement après l'achèvement du processus de consultation nationale de six mois, le comité de rédaction a élaboré un projet final de politique nationale de sécurité, intégrant les commentaires recueillis à l'échelle nationale dans le document initial (zéro). Avec la lutte pour le pouvoir au sein du SPLM, le

parti au pouvoir, le ministre des affaires nationales et d'autres hauts responsables du SPLM ont été limogés en fin juillet 2013 par le président, puis détenus avec d'autres personnes et accusés de tentative de coup d'État. Ce qui a conduit à l'émergence de la guerre civile en décembre 2013. La version finale de la politique de sécurité nationale était prête et présentée au nouveau ministre de la Sécurité nationale en octobre 2013. Avec l'éclatement du conflit violent à Juba en décembre 2013, le comité de rédaction n'a pas été en mesure de soumettre le projet final au conseil des ministres pour approbation, puis au parlement national pour adoption.

Implication de l'expertise étrangère :

Le programme de réforme du secteur de la sécurité appuyé par les donateurs internationaux (États-Unis, Norvège et Royaume-Uni) et l'ONU avant et après l'indépendance du Soudan du Sud a joué un rôle essentiel non seulement dans l'élaboration de la politique de sécurité nationale mais aussi dans tout le processus de rédaction et de consultation à l'échelle du pays. La Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), dotée du mandat du Chapitre VII, place les Nations Unies en position stratégique pour soutenir et renforcer le secteur de la sécurité, notamment son programme de renforcement des capacités du Soudan du Sud en matière de politique/stratégie, de suivi, de surveillance et responsabilité de la sécurité nationale. La consultation réussie à l'échelle du pays visant à établir un consensus et une vision sur l'avant-projet de document de politique de sécurité nationale a été largement facilitée par la MINUSS. Bien que le gouvernement du Soudan du Sud ait pu voir la nécessité de formuler sa politique de sécurité nationale, les experts de la sécurité des Nations Unies ont sans aucun doute influencé l'initiative. Comme le Livre blanc sur la défense 2008 de la SPLA, selon lequel sa production était commanditée et soutenue par un soutien international, principalement le Royaume-Uni et l'ONU, l'ONU a largement financé la production de l'avant-projet de politique de sécurité nationale.

Division du travail et agence principale :

L'avant-projet de politique de sécurité nationale établit très bien les menaces à la sécurité avec leurs principales agences et institutions. Sans politique de sécurité nationale, les diverses lois promulguées pour la création des institutions et des organismes du secteur de la sécurité ont beaucoup aidé à la division du travail pour contrer les menaces à la sécurité nationale. Pourtant, c'est une chose d'avoir de bonnes lois et politiques, mais c'en est une autre de les mettre en œuvre. Cela semble être un phénomène dominant en Afrique, car ces lois et politiques sont prescrites comme les meilleures pratiques pour tout État prospère plutôt que d'être guidées par des problèmes définis et motivés au niveau national.

Au Soudan du Sud, le rôle de la police continue d'être entravé et miné par l'armée nationale et le service de sécurité nationale. La loi sur le service de sécurité nationale de 2014 rend la division du travail dans le secteur de la sécurité floue et se chevauchant. La loi confère au service de sécurité nationale les pouvoirs constitutionnels reconnus à la police à savoir d'arrêter, de détenir, de perquisitionner et d'enquêter, au lieu de son mandat constitutionnel de collecte et d'analyse d'informations et de conseil aux autorités compétentes. En outre, les renseignements militaires de l'armée nationale, responsables de

la collecte d'informations pendant les missions de l'armée, empiètent aussi sur les pouvoirs d'arrestation, de détention, de saisie et de fouille, normalement dévolus à la police civile.

Mécanismes de coordination et de collaboration interinstitutionnelle

Le Soudan du Sud dispose des institutions et des mécanismes nécessaires à la coordination et à la collaboration interinstitutionnelle dans le secteur de la sécurité qui sont prévus par les lois et la constitution. La Constitution de 2011, telle que mentionnée plus haut, prévoyait la création d'organes de coordination de la sécurité au niveau national (conseil national de sécurité) et de comités de sécurité au niveau des États et des comtés. La loi de 2014 sur le service de sécurité prévoit la composition du conseil dirigé par le président, le vice-président en tant que vice-président et la composition des ministres chargés de la défense, des affaires étrangères, de la justice, des finances, de l'intérieur et de la sécurité nationale.

La loi définit également le pouvoir et les fonctions du conseil de définir la politique de sécurité nationale, de coordonner les activités des organes de sécurité et de suivre la mise en œuvre des programmes, plans et politiques de sécurité et de se réunir une fois par semaine. Bien que la Constitution prévoie la création du conseil par la loi, la loi de 2014 sur le service de sécurité nationale (les renseignements généraux), elle fait paradoxalement du conseil l'un de ses organes et définit sa composition, son pouvoir et ses fonctions. La loi de 2014 prévoit également la création d'un comité de sécurité technique dirigé par le ministre de la sécurité nationale et ayant comme membres le chef du personnel de la SPLA, l'inspecteur général de la police, le directeur du renseignement militaire, le directeur du renseignement la sécurité en tant que secrétaire, et les sous-secrétaires des ministères des affaires étrangères, de la justice et des finances.

Tous ces conseils et comités de coordination de la sécurité ont été créés, mais fonctionnent dans le cadre du service de sécurité nationale (les renseignements généraux) qui usurpe tous les pouvoirs et fonctions des agences et institutions du secteur de la sécurité. Plutôt que d'exercer les fonctions normales de collecte et d'analyse du renseignement, ainsi que de conseil auprès des autorités compétentes comme prévu dans la constitution, cette loi donne au service de sécurité nationale (les renseignements généraux) le pouvoir d'assurer la sécurité, de protéger la Constitution, l'ordre social national et les Soudanais du Sud de tout danger interne et externe. Outre ces mécanismes de coordination verticale de la sécurité, le gouvernement a mis en place des mécanismes de coordination horizontaux tels que le groupe de travail sur le budget du secteur de la sécurité, principal organe pour la coordination, la planification et la mise en œuvre des questions de sécurité. Ce groupe comprend à la fois des institutions et des agences gouvernementales, à budget public, du secteur de la sécurité et des partenaires au développement.

Plan d'allocation et de mise en œuvre des ressources.

Le Groupe de travail sur le secteur de la sécurité élabore un plan budgétaire annuel du secteur de la sécurité qui fixe les priorités de sécurité du gouvernement et les allocations de dépenses pour les trois prochaines années et indique également le soutien des donateurs dans le secteur de la sécurité. Il s'agit

du principal forum de planification et de budgétisation du secteur de la sécurité qui définit les objectifs, les cibles et les dépenses du secteur de la sécurité. Cependant, son rôle a été limité à la préparation annuelle des plans budgétaires du secteur de la sécurité. Outre le Groupe de travail sur le secteur de la sécurité, le conseil national de sécurité est l'organe responsable du suivi de la mise en œuvre des programmes, plans et politiques du secteur de la sécurité, mais sans réelle politique/stratégie de sécurité nationale. Malgré la création du conseil, le secteur de la sécurité continue de prendre la plus grande part du budget global, créant un déséquilibre entre la sécurité et les besoins de développement. Les plans budgétaires du secteur de la sécurité sont aussi élaborés sans une politique/stratégie nationale globale, entraînant un chevauchement des ressources, une négligence des autres agences du secteur de la sécurité telles que la police et la concentration des ressources de sécurité entre les mains de l'armée nationale et des services de renseignement.

Partenariats externes

Avant son indépendance, le Soudan du Sud a élaboré en 2006 une stratégie globale de coordination de l'aide pour tirer parti des partenariats et améliorer l'efficacité de l'aide au développement et l'a révisée immédiatement après l'indépendance en 2011. Elle se concentre sur l'alignement, la coordination, la prévisibilité, l'harmonisation, le développement institutionnel et la responsabilité mutuelle. Le groupe de travail sur le budget du secteur de la sécurité mentionné plus haut comprend des partenaires au développement avec une agence d'aide principale. La stratégie d'aide prévoit la création d'un comité interministériel d'évaluation qui évalue et approuve tous les projets financés par les donateurs et s'assure que le gouvernement prend en charge le financement du développement, que les projets des donateurs sont alignés sur les priorités gouvernementales et d'éviter la duplication, la concentration ou la négligence. Outre ce forum de partenariat, l'appui des donateurs au développement et au renforcement du secteur de la sécurité était coordonné par le Bureau commun des donateurs [Joint Donor Office] jusqu'à sa clôture en septembre 2013. Cependant, ces partenariats externes n'ont pas été guidés par la politique/stratégie de sécurité nationale et, par conséquent, les objectifs prévus dans la stratégie d'aide ne sont guère poursuivis.

3. Document de stratégie de sécurité nationale ou sectorielle :

But, objectif et couverture :

L'avant-projet de politique de sécurité nationale énonce sa raison d'être, son but, ses objectifs et couvre les menaces internes et externes à la sécurité nationale.

Définition de la sécurité, identification et classement par ordre de priorité des menaces de sécurité :

La Constitution de transition de 2011 place la sécurité des citoyens comme le devoir primordial de tous les niveaux de gouvernement, mais sans le définir explicitement. La résolution du Parlement d'élaborer une politique de sécurité nationale précise que son objectif principal est d'assurer la sécurité des citoyens

et de leurs biens, ainsi que la protection de l'État. L'avant-projet de politique de sécurité nationale adopte cette disposition dans la constitution et la résolution du Parlement.

Le service de sécurité nationale de 2014 ne définit pas la « sécurité nationale » ou même la « sécurité », mais définit plutôt l'« ennemi » comme une personne naturelle ou contre nature qui : a) est en état de guerre avec la République, b) menace la sécurité de la République, (c) commet un acte de sabotage ou de terrorisme contre la République et (d) est en collaboration avec l'ennemi en (a, b et c). Cette loi définit la sécurité nationale non seulement comme « centrée sur l'État », mais aussi sous l'angle du « renseignement ». Ce n'est pas surprenant puisque la loi a été promulguée pendant la guerre civile qui a éclaté en 2013.

La Constitution de transition de 2011 énonce clairement à l'article 160 que le conseil national de sécurité doit définir une stratégie de sécurité nationale fondée sur l'analyse de toutes les menaces à la sécurité nationale du Soudan du Sud. Sans politique de sécurité nationale, chaque institution et agence de sécurité identifie et classe par priorité ses propres menaces de sécurité.

Le lien avec d'autres stratégies de sécurité sectorielles et niveaux infranationaux :

L'avant-projet de politique de sécurité nationale dresse la carte des menaces à la sécurité nationale et formule des buts et des objectifs de sécurité nationale guidés par les valeurs fondamentales, les intérêts nationaux et la division du travail. On espérait que ce document serait suivi par une élaboration des stratégies détaillées et propres à chaque agence/institution du secteur de la sécurité afin de faciliter la mise en œuvre du projet de politique de sécurité nationale. En fait, le Livre blanc sur la défense de 2008 de la SPLA aurait idéalement été élaboré après la création de la politique de sécurité nationale en tant que document d'orientation pour les politiques et stratégies sectorielles de sécurité.

La Constitution de transition de 2011 et la loi de 2014 sur le service de sécurité nationale prévoient l'établissement de comités de sécurité aux niveaux infranationaux (état et comté). Cependant, ces comités de sécurité ont été débattu avant de devenir une partie du service de sécurité nationale (le renseignement) et de fonctionner sans politique/stratégie de sécurité nationale.

Confidentialité :

La politique de sécurité nationale était envisagée comme, et devait être, un document public car elle concerne la sécurité et la sûreté des citoyens, telles que formulée par le conseiller juridique et représentant du président lors du lancement des travaux du comité de rédaction en septembre 2012. La seule confidentialité aurait dû être au cours de la mise en œuvre de chaque stratégie de chaque institution chargée de la politique.

4. Surveillance de la sécurité :

Institutions et mécanismes de surveillance

L'avant-projet de la politique prévoit un processus pour les mécanismes nationaux et sous-nationaux de coordination de la sécurité et de contrôle parlementaire, tels que prévu dans la constitution, la conduite des affaires du parlement et la loi de 2014 sur le service de sécurité nationale. En l'absence d'une politique de sécurité nationale, le parlement national et les assemblées d'état ont établi un comité permanent spécialisé pour la défense, la sécurité et l'ordre public. Le conseil national de sécurité assure également la supervision de toutes les agences et institutions du secteur de la sécurité. De même, plusieurs organisations de la société civile ont été très actives dans la mise en place de mécanismes de contrôle et d'équilibre pour les institutions et agences du secteur de la sécurité, y compris le processus de réforme du secteur de la sécurité.

Réévaluation périodique des menaces à la sécurité

La Constitution et l'avant-projet de politique de sécurité nationale prévoient une réévaluation périodique des menaces à la sécurité comme base pour la révision et la mise à jour de la politique/stratégie de sécurité nationale. En l'absence d'une orientation de politiques nationales pour la réévaluation et l'analyse des menaces à la sécurité nationale, la culture de la réaction aux menaces à la sécurité devient dominante dans le secteur de la sécurité.

5. Conclusion :

Le processus de développement de la politique de sécurité nationale au Soudan du Sud offre un bon exemple d'un pays qui a pris l'initiative de développer sa politique de sécurité nationale dans un environnement politique structurellement fragile, ce qui a entraîné la disparition d'un tel processus au lieu de la production d'une politique nationale spécifique à un tel environnement. La formulation de la politique nationale exige un diagnostic précis de la véritable politique de la transition, un environnement politique propice, une volonté politique et un leadership, et une véritable base nationale pour le changement. Au moment où la politique de sécurité nationale a été élaborée avec une consultation nationale, la nouvelle Constitution de transition de 2011, rédigée et promulguée, prévoit l'établissement d'un système autocratique qui sape les mécanismes de contrôle, la primauté du droit et la séparation des pouvoirs. Bien que le gouvernement du Soudan du Sud ait pris l'initiative d'élaborer sa propre politique de sécurité nationale, l'ensemble du processus et son financement ont été largement influencés et dirigés par des donateurs internationaux dans le cadre du programme de réforme du secteur de la sécurité. Le cas du Soudan du Sud souligne qu'au lieu de se précipiter vers des politiques et des stratégies bien articulées dans l'environnement post-conflit, l'accent devrait être mis sur la construction et le renforcement des institutions et des mécanismes de contrôle et de cohésion sociale comme une fondation pour formuler de telles politiques et stratégies.