



CENTRE D'ÉTUDES
STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE

**Atelier d'élaboration de stratégie de
sécurité nationale :
Afrique centrale et australe**

GUIDE PÉDAGOGIQUE

Gaborone, Botswana

Du 8 au 12 avril 2019



**ATELIER D'ÉLABORATION DE STRATÉGIE DE SÉCURITÉ
NATIONALE : AFRIQUE CENTRALE ET AUSTRALE**

**Gaborone, Botswana
Du 8 au 12 avril 2019**

GUIDE PÉDAGOGIQUE

Table des matières

À propos du Centre d'études stratégiques de l'Afrique	1
Introduction	3
Carte de l'Afrique	5
Séance 1 : Évolution conceptuelle de la sécurité et de la stratégie en Afrique centrale et australe.....	7
Séance 2 : Leadership du secteur de la sécurité nationale en Afrique	9
Séance 3 : Éléments principaux de l'élaboration de la sécurité nationale (NSSD) I.....	11
Séance 4 : Éléments principaux de l'élaboration de la sécurité nationale (NSSD) II.....	13
Séance 5 : Document de stratégie de sécurité nationale	15
Séance 6 : Ressources pour une stratégie de sécurité nationale	17
Séance 7 : Mise en œuvre d'une stratégie de sécurité nationale	19
Séance 8 : Mécanismes et institutions de contrôle.....	21

À PROPOS DU CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE

Depuis sa création en 1999, le Centre d'études stratégiques de l'Afrique sert de forum de recherche, de programmes académiques et de plateforme d'échanges d'idées dans le but d'améliorer la sécurité des citoyens en renforçant l'efficacité et la responsabilité des institutions africaines, en soutien à la politique des États-Unis à l'égard de l'Afrique.

VISION

La sécurité pour tous les Africains, assurée par des institutions efficaces et redevables aux citoyens.

Le Centre d'études stratégiques de l'Afrique s'est donné pour mission de concrétiser la vision d'une Afrique sans violence armée organisée et garantie par des institutions africaines déterminées à protéger les citoyens du continent. Cet objectif souligne l'engagement du Centre à contribuer à obtenir des résultats tangibles en collaborant avec ses partenaires africains, qu'il s'agisse de militaires ou de civils, d'institutions publiques, privées ou de la société civile au niveau national ou régional. Chacun a un rôle important à jouer en vue d'atténuer les facteurs complexes de conflit sur le continent. La responsabilité vis-à-vis des citoyens constitue un élément important de notre vision, car elle conforte la notion que pour être efficaces, les institutions de sécurité doivent non seulement être « fortes », mais aussi être attentives aux droits et à la protection des citoyens.

MISSION

Faire progresser la sécurité en Afrique en favorisant l'entente, en offrant une plateforme de confiance favorable au dialogue, en créant des partenariats durables et en favorisant des solutions stratégiques.

La mission du Centre d'études stratégiques de l'Afrique est basée sur la production et la diffusion du savoir par la recherche, les programmes académiques, la communication stratégique et à travers les chapitres de communautés d'étudiants. Sur la base d'expériences pratiques et d'enseignements acquis sur les efforts accomplis en matière de sécurité sur le continent, le Centre génère des perspectives et des analyses pertinentes qui pourront renseigner les praticiens et les décideurs politiques sur les problèmes de sécurité les plus pressants à relever. Reconnaissant que répondre aux graves défis ne peut s'accomplir que par des échanges sincères et réfléchis, le Centre met à la disposition de ses différents partenaires des plateformes virtuelles ou de communication directe qui leurs permettent d'échanger des points de vue sur les priorités et les bonnes pratiques. Ces échanges multiplient les relations qui, à leur tour, sont maintenues au fil du temps par le biais de chapitres de communautés d'étudiants, de communautés d'intérêt, de programmes de suivi du Centre et par un dialogue permanent entre les participants et le personnel du CESA. Ce dialogue, imprégné des expériences vécues et de nouvelles analyses, permet aux partenaires du Centre de se former en continu et agit comme catalyseur d'actions concrètes.

MANDAT

Le Centre d'études stratégiques de l'Afrique est un organisme du Département de la défense des États-Unis, créé et financé par le Congrès américain, pour l'étude des problèmes sécuritaires en Afrique. Il sert de forum de recherche bilatérale et multilatérale, de communications, d'échange d'idées et de formations, ouvert aux civils comme aux militaires. (10 U.S.C 342)

Introduction

Présentation du programme

Très peu de pays d'Afrique centrale et d'Afrique australe disposent d'une stratégie écrite, globale et coordonnée leur permettant de poursuivre leurs objectifs de sécurité nationale stratégique. Même lorsque des stratégies écrites existent, elles ont tendance à ne pas répondre aux problèmes de sécurité qui surviennent aujourd'hui dans la sous-région. Dans certains cas, les pays ont des politiques et des plans sectoriels qui ne sont pas accompagnés d'un document global de coordination. Le but de cet atelier est d'examiner et de souligner l'importance d'une stratégie de sécurité nationale, guidée par une vision d'ensemble. Elle doit apporter à un pays un cadre précis permettant de faire face aux menaces de sécurité multiformes, tout en assurant la sécurité des personnes, de la société et de l'État. C'est dans ce contexte que les participants seront amenés à réfléchir sur les définitions, les méthodes, les processus et les mécanismes permettant l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de sécurité nationale. Voici quelques-unes des questions qui guideront la discussion :

1. Quel type de sécurité ? La sécurité pour qui ? Qu'est-ce que la sécurité nationale ? Comment identifier et hiérarchiser les opportunités et menaces dans le domaine de la sécurité nationale, et comment répartir les tâches entre les institutions et les agences de sécurité ?
2. Quelle est la logique des stratégies de sécurité nationale ? Que doit-on envisager comme méthodologie, processus et éléments de l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale ?
3. Comment lier la formulation d'une stratégie de sécurité nationale au leadership stratégique, à la vision et à l'appropriation nationale, à la gestion des ressources, au contrôle civil, à la coordination inter-institutionnelle et aux partenariats externes ?
4. Quelles leçons sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de sécurité nationale pourraient être communes aux pays de l'Afrique centrale et de l'Afrique australe ?

Approche académique

Prenant en compte la diversité des défis et des opportunités qui se présentent dans le domaine de la gouvernance du secteur de la sécurité, cet atelier sera surtout consacré aux importantes leçons et bonnes pratiques qu'il est possible de tirer à travers :

- a) Des séances plénières qui renforceront l'apprentissage par les pairs en se concentrant sur les applications pratiques et les principes rigoureux de la gouvernance dans le secteur de la sécurité.
- b) L'animation de petites discussions en groupe qui permettront de renforcer les objectifs de l'apprentissage, inciteront les participants à considérer les défis pour un gouvernement dans sa totalité, sans négliger les questions techniques plus spécifiques.

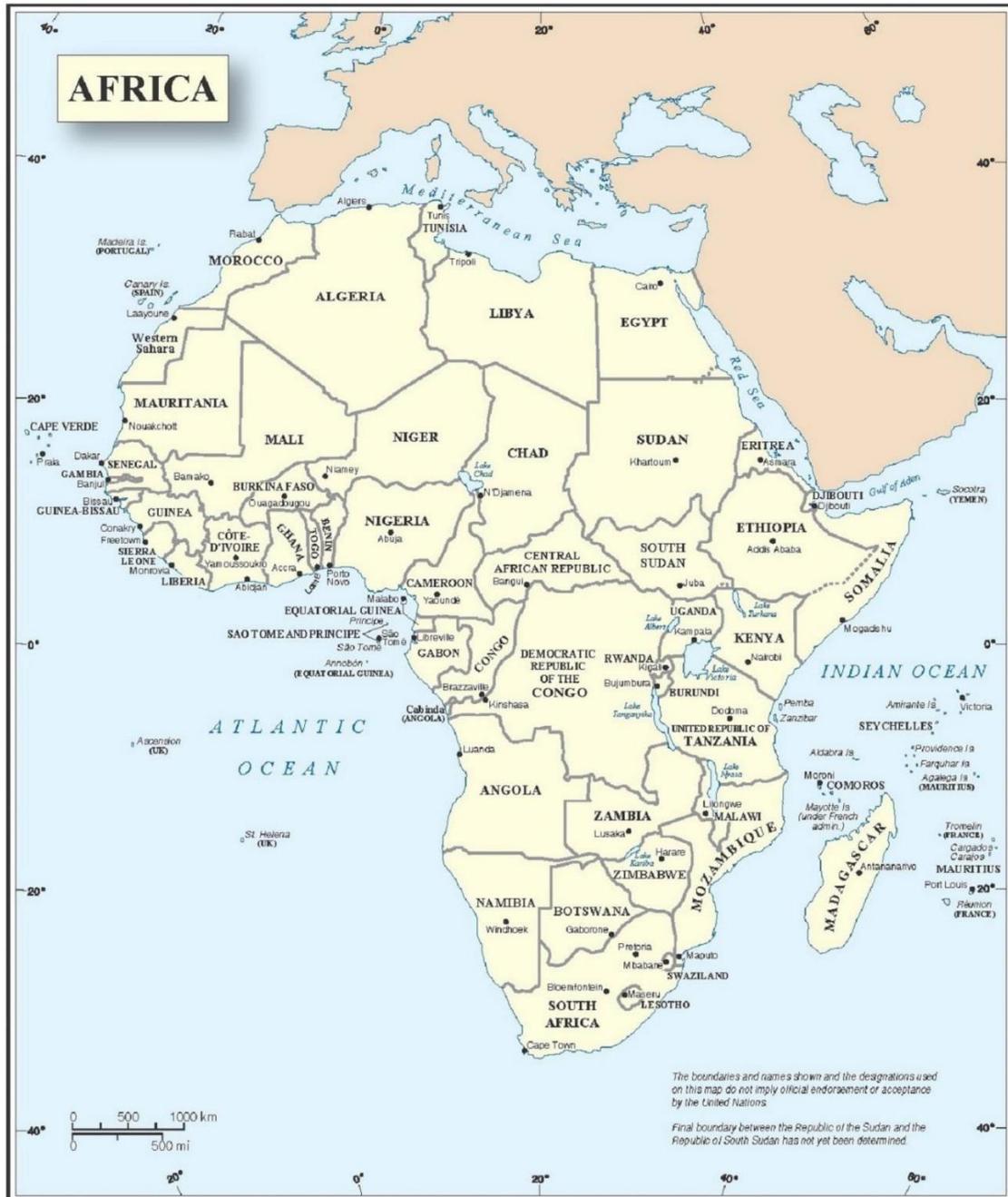
Cet atelier se déroulera en anglais, en français et en portugais. Le programme se déroulera selon une politique stricte de non-attribution de la parole (règles de Chatham House).

Le programme

Ce programme offre un aperçu des objectifs académiques et des questions majeures relatives aux politiques de l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale en Afrique centrale et Afrique australe. Lors de chaque séance, une courte introduction et une liste de questions servant de guide à la discussion seront présentées. Nous y joindrons également des articles pertinents dont le but est essentiellement d'exposer les problèmes dans le contexte des bourses disponibles et des documents sur les politiques. Le programme couvre sans aucun doute un nombre trop important de sujets pour pouvoir les aborder en détails dans le temps imparti. Nous espérons que vous utiliserez cette documentation comme référence, même après la fin du programme.

Nous vous encourageons à nous faire part de vos questions et suggestions concernant la documentation et le cours en général. La qualité de nos programmes et de nos cours a été renforcée par les critiques et les suggestions constructives de la part d'anciens participants. Nous sommes à votre entière disposition pour discuter de sujets plus spécifiques. Nous vous encourageons à vous y référer, à lire la documentation que nous vous avons remise et à participer activement aux groupes de discussion.

Carte d'Afrique



Map No. 4045 Rev. 7 UNITED NATIONS
November 2011

Department of Field Support
Cartographic Section

Séance 1 : Évolution conceptuelle de la sécurité et de la stratégie en Afrique centrale et australe

Format : Présentations plénières et séance de questions-réponses avec modérateur

Objectifs :

- Examiner la nature évolutive de la sécurité et évaluer ses implications dans l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale en Afrique centrale et Afrique australe.
- Discuter du lien entre sécurité, développement et gouvernance et examiner les synergies entre la sécurité de l'État, la sécurité de la société et la sécurité humaine.

Contexte :

Au cours des deux dernières décennies, la nature de l'insécurité en Afrique centrale et australe a considérablement évolué. La région a fait des progrès considérables sur un certain nombre de fronts. De nombreux catalyseurs de l'instabilité, dont les troubles sociaux, les clivages sociaux et une gouvernance faible persistent toutefois. La forte augmentation de la part des jeunes dans la population peut rapporter des dividendes économiques. Toutefois, une croissance démographique non maîtrisée peut déstabiliser les régions qui souffrent de chômage chronique. Une croissance économique sans précédent a entraîné une croissance des classes moyennes, mais la distribution des richesses reste encore inéquitable. La désertification et la rareté de l'eau menacent de compromettre les pratiques pastorales en Afrique centrale et australe. L'architecture de la sécurité régionale est également en pleine évolution. La CDAA (Communauté de développement de l'Afrique australe) est confrontée au défi de renforcer les principes et normes démocratiques.

C'est pourquoi on reconnaît de plus en plus que les problèmes de sécurité sont liés entre eux. En Afrique centrale et Afrique australe, l'insécurité prend des dimensions multiples. La notion de « sécurité humaine », dont la mission fondamentale est la protection de l'individu, est donc au premier plan. La sécurité humaine reconnaît les carences d'une approche axée sur l'État ou le régime. Le paradigme de la sécurité d'aujourd'hui réunit, par conséquent, les perspectives de sécurité traditionnelles et non-traditionnelles. Dans un environnement où les ressources sont restreintes, chaque décision comporte un coût d'opportunité significatif. Une définition élargie de la sécurité pourrait justifier un investissement plus grand dans des programmes destinés à réduire la pauvreté. La sécurité de l'État et celle du citoyen devraient être complémentaires et se renforcer mutuellement (le lien entre la sécurité, le développement et la gouvernance).

Le mot « stratégie » vient du grec *stratēgia*, qui signifie « l'art d'être un chef de troupes ; la fonction de général, de commandement et le généralat ». Elle est définie depuis longtemps comme un projet de haut niveau servant à atteindre un objectif dans des conditions aléatoires. Toutefois, étant donné la complexité du paysage qui se dessine en matière de sécurité en Afrique centrale et en Afrique australe, une approche militaire ne suffit plus. Une stratégie de sécurité nationale se doit d'aborder les problèmes de sécurité multiformes de la région. Le processus et les parties prenantes doivent, par conséquent, présenter une approche globale de la société. C'est pourquoi la société civile, les médias et le secteur privé doivent également participer à la conversation. Un cadre stratégique doit hiérarchiser les problèmes de sécurité et orienter les organes du pouvoir national. Si celui-ci fait défaut, la sécurité de l'État et celle des citoyens demeurent incertaines.

Le succès arrive rarement par hasard. La victoire, que ce soit en matière de guerre, de jeu d'échecs, de politique, de sport ou d'entreprise, émane d'une approche stratégique. Dans un environnement de sécurité en constante mutation, les simples ressources ne garantissent pas la réussite. S'attaquer aux problèmes de sécurité de l'Afrique nécessite un ensemble de compétences, de l'esprit, des ressources et de la créativité.

Questions de discussion :

- Est-il nécessaire de réformer la gouvernance en matière de sécurité dans votre pays ? Dans la sous-région ?
- Comment la définition de la « sécurité » a-t-elle évolué dans votre région/pays pour refléter les changements dans l'environnement de sécurité ? Quels changements ont eu lieu dans votre pays et sous-région ?
- Comment avez-vous appliqué les concepts de sécurité et de stratégie dans votre travail ?
- Votre compréhension de la sécurité et de la stratégie a-t-elle évolué au fil du temps dans votre pays ou région et pourquoi ?
- Votre compréhension de la sécurité et de la stratégie a-t-elle changé après la première séance ? Comment et pourquoi ?

Lectures :

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Politiques de sécurité nationale, série SSR Backgrounder (Genève : DCAF, 2015).

https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_9_National%20Security%20Policies.11.15.pdf

Aeby, M., 2018, Peace and Security Challenges in Southern Africa : Governance Deficits and Lacklustre Regional Conflict Management, *Policy Note No. 4 :2018*, Nordiska.

<https://nai.uu.se/news/articles/2018/05/17/092409/index.xml>

Banque mondiale, 2011, Rapport sur le développement dans le monde 2011 : Conflit, sécurité et développement. Open Knowledge Repository. Page 8 à 15, 45 à 48

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4389>

Séance 2 : Les dirigeants du secteur de la sécurité nationale en Afrique

Format : Présentation plénière et séance de questions-réponses avec modérateur

Objectifs :

- Examiner le rôle des dirigeants du secteur de la sécurité en Afrique.
- Évaluer comment ces pratiques changeantes peuvent influencer les dirigeants du secteur de la sécurité.
- Discuter des écueils et des défis que présente la mise en œuvre d'une stratégie de sécurité nationale dans un environnement complexe en matière de sécurité.

Contexte :

Renforcer les capacités des dirigeants est indispensable à la sécurité en Afrique centrale et Afrique australe. En ce qui concerne les critères d'excellence et d'éthique des dirigeants africains, le débat sur la question n'est pas encore clos. Le leadership est l'aptitude d'une personne ou d'un groupe de personnes à influencer, motiver et permettre aux autres de contribuer au succès des organisations dont ils sont membres. L'éthique, par ailleurs, est l'ensemble des valeurs que l'on attend d'une organisation. Max Weber définit l'éthique comme « les sanctions psychologiques qui guident une conduite pratique et contraignent une personne à s'y tenir ». Leadership et éthique, dans le contexte de paix et de sécurité en Afrique centrale et en Afrique australe, sont des processus concertés dans la recherche des aspirations collectives des citoyens.

L'Afrique centrale et l'Afrique australe regorgent d'exemples de dirigeants qui ont réussi et ont de l'influence. Des défis persistent cependant, et il est fondamental de réexaminer les caractéristiques communes qu'on attend des leaders « compétents » et « efficaces ». Un leader judicieux gagne la confiance de ses subordonnés et leur permet de suivre ses directives dans le but d'accomplir une mission de façon efficace. Il sert d'exemple, donne le ton à son unité et dirige les membres de l'équipe pour prendre des décisions en accord avec un mandat préétabli.

Les États et organisations d'Afrique centrale et d'Afrique australe doivent encourager de façon stratégique les compétences nécessaires aux dirigeants des générations actuelles et futures. M. Salim Ahmed Salim, l'ancien secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine, souligne également l'importance de promouvoir « la responsabilité et la transparence dans l'exercice des fonctions de dirigeant ».

Les défis liés à la sécurité et au développement sont susceptibles de proliférer dans les années à venir. Les dirigeants africains doivent s'adapter au changement, favoriser l'innovation et prospérer dans des conditions incertaines, parfois chaotiques. Ils doivent créer un environnement qui récompense l'innovation, où la sagesse traditionnelle n'est pas un dogme, et où la créativité est non seulement permise, mais encouragée.

Lectures :

Eckert, R. and Rweyongoze, S., 2015. Leadership Development in Africa: A Focus on Strengths. White Paper. Center for Creative Leadership.

<https://www.ccl.org/wp-content/uploads/2015/04/leadershipDevelopmentAfrica.pdf>

Ouédraogo, E., 2014, Pour la professionnalisation des forces armées en Afrique. No.

NDU/CESA-PR-6 Université de la défense nationale, Fort McNair, DC, Centre d'études stratégiques de l'Afrique, 2014. Également disponible en anglais.
<https://africacenter.org/fr/publication/pour-la-professionnalisation-des-forces-armees-en-afrique/>

Detzner, S., 2017. Modern post-conflict security sector reform in Africa: Patterns of success and failure. *African Security Review* Vol 26(2) pages : 116 à 142.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10246029.2017.1302706>

Séance 3 : Éléments clés de l'élaboration de la sécurité nationale (NSSD) I

Format : Présentations plénières et séance de questions-réponses avec modérateur

Objectifs :

- Comprendre certains éléments essentiels du processus d'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale.
- Discuter des phases concrètes en vue d'amorcer, de rédiger et d'adopter une stratégie de sécurité nationale.

Contexte :

Procurer sécurité et sûreté aux citoyens est l'une des fonctions essentielles d'un État-nation. De nombreux États africains ont consigné cet engagement dans leurs Constitutions. Toutefois, ils ne réussissent pas souvent à l'appliquer dans la pratique. Un paysage de la sécurité en pleine évolution et une réévaluation totale de la définition même de sécurité entraînent un réexamen fondamental du processus d'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale. Les dirigeants doivent hiérarchiser et gérer les menaces de sécurité dans le contexte de ce nouveau paradigme. Un processus de formulation bien conçu est indispensable pour atteindre cet objectif.

Les valeurs et intérêts nationaux uniques d'un État permettront d'esquisser les contours de cette stratégie nationale. Toutefois, ces principes ne sont jamais statiques. Comme nous l'avons fait remarquer dans la première séance, la notion de sécurité nationale continue d'évoluer. Toutefois, certains incitent à la prudence avant d'élargir exagérément la définition de sécurité nationale. Caudle fait remarquer, par exemple, que la sécurité peut « vouloir dire tout pour tout le monde ou rien du tout pour personne » (Caudle, 2009, voir page 8). Il faut également noter que « politique » et « stratégie » ne sont pas synonymes. Alors que la politique de sécurité nationale énonce des priorités générales dans le contexte d'une vision nationale, la stratégie décrit la façon d'y parvenir, et avec quelles ressources.

Il convient également de noter que le processus est au moins aussi important que le résultat. Les États qui ont sous-traité leurs stratégies de sécurité nationale n'ont souvent pas réussi à les mettre en pratique. Un processus bien conçu établit également un support interne et externe du document lui-même. Parmi les autres éléments importants, on peut signaler une parfaite connaissance du but, de l'étendue de la protection et du processus d'élaboration. En plus d'un point de référence relatif aux principes communs des institutions des secteurs de la sécurité, le processus fournit un cadre à la coordination entre gouvernements. Obtenir un consensus et hiérarchiser les défis en matière de sécurité font partie des enjeux supplémentaires.

Dans le cadre de la préparation à cet atelier, le Centres d'études stratégiques de l'Afrique a commandé une série d'études de cas. Ces documents examinent le processus d'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale d'un certain nombre d'États africains. Ils serviront à approfondir votre connaissance des approches effectives en matière de sécurité nationale et de réflexion stratégique en Afrique. Vous remarquerez que les pratiques d'élaboration des stratégies de sécurité nationale diffèrent d'un pays à l'autre. Malgré tout, toutes ont des points communs qui favorisent l'apprentissage par les pairs.

Questions de discussion :

- Avez-vous participé à la formulation d'une politique nationale dans votre pays ou région ?
- Dans l'affirmative, qui a lancé le processus d'élaboration de cette politique et qui étaient les membres du comité d'élaboration ? Quels ont été les principales étapes de la formulation de cette politique ?
- Existe-t-il des raisons, selon vous, justifiant l'élaboration ou l'examen d'une stratégie de sécurité nationale pour votre pays ou région et pourquoi ? Si oui, pensez-vous que l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale devrait suivre le même processus d'élaboration que ceux d'autres politiques nationales ?
- Pensez-vous que les citoyens devraient participer à l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale ? Pourquoi et comment ?

Lectures :

Cancian, M., Schaus, J., Shah, H. and Hopkins, A., 2017 Formulating National Security Strategy: Past Experience and Future Choices. Washington: Center for Strategic and International Studies (CSIS).

<https://www.csis.org/analysis/formulating-national-security-strategy>

Caudle, S., 2009. National Security Strategies: Security from what, for Whom, and by What Means. Journal of Homeland Security and Emergency Management Vol. 6(1): pages : 1 à 26).

<https://www.degruyter.com/view/j/jhsem.2009.6.1/jhsem.2009.6.1.1526/jhsem.2009.6.1.1526.xml>

Stolberg, A., 2012. How Nation-States Craft "National Security Strategy Documents. Carlisle: US Army Strategic Studies Institute (SSI). Pages 8 à 17, 11 à 125.

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1128>

Séance 4 : Éléments clés de l'élaboration de la sécurité nationale (NSSD) II

Format : Présentations plénières et séance de questions-réponses avec modérateur

Objectifs :

- Comprendre l'évaluation et la priorisation des menaces et risques de sécurité.
- Examiner comment formuler et hiérarchiser les buts et objectifs d'une stratégie de sécurité nationale.

Contexte :

Une stratégie efficace doit hiérarchiser les vulnérabilités, risques et menaces auxquels l'État et ses citoyens sont confrontés. Bien que ces termes soient souvent utilisés indifféremment, il existe des différences importantes. Les *menaces* peuvent être d'origine naturelle ou humaine et présentent un risque potentiel de causer du tort. Les *vulnérabilités* indiquent la présence de faiblesses ou de lacunes dans les initiatives de défense ou de sécurité. Elles peuvent être économiques, physiques, sociales ou environnementales. Les *risques*, en revanche, se situent à la croisée des deux. En d'autres termes, un risque signifie la probabilité d'un événement négatif et ses conséquences. Une menace éventuelle telle que la *capacité* militaire d'un adversaire doit également comporter, de façon inhérente, l'*intention* d'utiliser une telle capacité. À ce titre, les menaces se comprennent mieux dans le contexte de leur potentiel de risque. Les documents stratégiques précisent les niveaux acceptables de risque. Ceux-ci s'expriment aux niveaux de l'État, de la société et de la personne.

Les pays utilisent différents systèmes de mesure pour classer les menaces et les risques de sécurité nationale. Parmi elles : (i) externes ou internes, (ii) mondiales, régionales et nationales, (iii) à court et long terme, (iv) intérêts en matière de sécurité (vitaux et stratégiques) ou (v) dimensions de la sécurité (aux niveaux de l'État, de la société et de la personne). La seule représentation graphique des menaces de sécurité est, toutefois, insuffisante. Il est nécessaire de hiérarchiser les menaces pour s'assurer que les ressources et les priorités sont alignées. Ce processus permet également de se protéger contre la tyrannie de l'immédiat. L'attitude réactive qui consiste à répondre aux menaces au fur et à mesure qu'elles se manifestent n'est ni effective ni efficace pour les États.

Une fois les menaces (militaires et non-militaires) répertoriées et priorisées, la stratégie de sécurité nationale désignera les institutions chargées de les combattre. Politiques, règlements et législation forment généralement l'armature de la division du travail dans les organes du secteur de la sécurité. Toutefois, la situation actuelle nécessite des réponses collectives, coordonnées et conçues en coopération (comme nous le verrons lors de la session 7). L'étape suivante est consacrée à la formulation des objectifs fondamentaux de sécurité. Ceux-ci reposent sur la *vision* de la sécurité (la situation future souhaitée) ainsi que les valeurs et les intérêts du pays.

Questions de discussion :

- Quelles sont les opportunités et les menaces de sécurité (militaires et non-militaires, réelles et potentielles) auxquelles votre pays/région fait face ?
- Comment évalueriez-vous et hiérarchiseriez-vous ces menaces et pourquoi ?
- Si votre pays/région décidait d'élaborer sa propre stratégie de sécurité nationale, comment les buts et objectifs de sécurité nationale devraient-ils être formulés et par qui ?

Lectures :

Build National Security, Justice Vision and Policy, ISSAT/DCAF, 2018.

<https://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-Methodology-Guidance/National-SSR-Process-Guidance/Phase-B-Build-National-Security-Justice-Vision-and-Policy>

Séance 5 : Document de stratégie de sécurité nationale

Format : *Présentations plénières et séance de questions-réponses avec modérateur*

Objectifs :

- Discuter de ce qu'un document de stratégie de sécurité nationale devrait contenir.
- Démontrer le caractère intégré/holistique du document.
- Examiner comment il devrait se rapporter aux stratégies sectorielles, régionales et internationales.
- Discuter des avantages et inconvénients de rendre ce document public ou de le considérer comme secret.

Contexte :

Une stratégie de sécurité nationale est un outil de communication solide et stratégique qui exprime la vision stratégique du pays et transmet clairement les intentions aux alliés comme aux ennemis. La vision doit donner une image claire des objectifs nationaux à atteindre au cours d'une période donnée. Le document doit être fondé sur une estimation réaliste des menaces actuelles et anticipées, internes et externes.

En Afrique centrale et en Afrique australe, les documents officiels relatifs à une stratégie de sécurité nationale sont rarement accessibles au public. De nombreux États ont des livres blancs sur les politiques de défense, les stratégies militaires ou la défense. Ils sont élaborés par le ministère de la Défense et destinés à la sécurité de l'État. Les pays peuvent également avoir des stratégies sectorielles pour résoudre, par exemple, l'insécurité ou le terrorisme maritime. Dans de nombreux cas, ces politiques et projets sectoriels manquent de cohérence. Ils sont élaborés sans stratégie globale coordonnée.

De nombreux États d'Afrique centrale et d'Afrique australe font également partie de l'architecture de paix et de sécurité de la Communauté de développement d'Afrique australe (CDAA). En dépit du fait que la CDAA ait progressivement mis en place une infrastructure de paix et de sécurité en accord avec l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS), ses institutions n'ont pas reçu le soutien politique et matériel nécessaire. Depuis sa création en 1992, la CDAA a fait des progrès dans les domaines suivants : élections, médiation, maintien de la paix, alertes précoces, coordination régionale en matière de maintien de l'ordre et de lutte contre la criminalité. La CDAA a également publié un document politique sur la paix et la sécurité intitulé « Plan stratégique indicatif de l'Organe » qui a été révisé et prolongé jusqu'à 2020.

Même si dans les documents de stratégie de sécurité nationale, les stratégies régionales et sectorielles devraient avoir leur place, il est à noter que ces documents ne sont pas sectoriels. Ils doivent être exhaustifs et tenir compte des menaces auxquelles l'État et le citoyen sont confrontés. Leur élaboration suit un cycle standard et quasiment universel qui comprend les phases de lancement, de rédaction, de conciliation et d'approbation. En raison des choix difficiles concernant la répartition des ressources, le document doit tenir compte des principes d'adéquation, de pérennité et de faisabilité.

Même lorsqu'une stratégie est développée et annoncée publiquement, le document lui-même est souvent confidentiel. Ceci pose un certain nombre de problèmes, au premier rang desquels une

appropriation nationale inadéquate, une mauvaise gestion et une mauvaise utilisation des ressources des secteurs de sécurité ainsi qu'une coordination fragmentée. Lorsque les objectifs stratégiques sont définis par l'État seul, le produit final risque de refléter les intérêts exclusifs de celui-ci. Dans un document centré sur les citoyens, ces derniers connaissent, partagent et s'approprient les priorités en matière de sécurité.

Même si les stratégies de sécurité nationale varient d'un État à l'autre, elles ont néanmoins en commun trois thèmes prédominants : les menaces intérieures et internationales perçues, les défis et opportunités, les rôles et responsabilités des agences chargés de leur mise en œuvre et le rôle de l'État dans le système international. La stratégie de sécurité nationale doit être, avant tout, le fruit d'un processus collaboratif. Si l'objectif est de réaliser un document plus inclusif, le citoyen doit être au cœur de son élaboration.

Questions de discussion :

- Comment les stratégies sectorielles sont-elles intégrées à la stratégie de sécurité nationale ? Pourquoi ?
- Avez-vous participé à l'élaboration d'un quelconque aspect de la stratégie de sécurité nationale de votre pays ? Dans l'affirmative, pouvez-vous exposer les grandes lignes du document ? Cette stratégie est-elle publique ou classifiée ? Est-elle intégrée à d'autres stratégies sectorielles et/ou régionales ?
- Si vous étiez chargé (e) de l'élaboration ou de la révision de la stratégie de sécurité de votre pays ou de la (sous) région, à quoi le document ressemblerait-il ? Comment intégreriez-vous d'autres stratégies sectorielles et régionales à celle-ci ?
- À quelle fréquence le document devrait-il être révisé ? Le processus de révision devrait-il se faire selon un calendrier précis ?

Lectures :

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, « Outil 2 : La programmation de la réforme du secteur de la sécurité », Équipe internationale de conseil au secteur de la sécurité. (Genève : DCAF, 2015).

<https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Tools/Tool-2-Security-Sector-Reform-Programming>

Aeby, M., 2018, Peace and Security Challenges in Southern Africa: Governance Deficits and Lacklustre Regional Conflict Management, *Policy Note No. 4:2018*, Nordiska.

<https://nai.uu.se/news/articles/2018/05/17/092409/index.xml>

Séance 6 : Ressources pour la stratégie de sécurité nationale

Format : Présentations plénières et séance de questions-réponses avec modérateur

Objectifs :

- Comprendre comment les ressources sont mobilisées et attribuées en vue de l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale et de sa mise en œuvre.
- Explorer les façons dont l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale permet d'aligner les ressources (internes et externes) et de mettre à profit un partenariat (régional et international) dans le but d'accomplir les objectifs de sécurité nationale.

Contexte :

La gestion des ressources a des répercussions profondes sur la sécurité nationale en Afrique. Une stratégie de sécurité nationale efficace aligne les dépenses et la sécurité. Lorsque des décisions concernant les dépenses et les achats ne reposent pas sur une stratégie, les ressources, qui sont limitées, risquent d'être gaspillées en achetant des équipements inutiles ou en se lançant dans des entreprises inadéquates. Comme les dépenses des secteurs de la sécurité, de la défense, de la justice et de la sécurité publique pèsent lourd dans le fardeau fiscal et constituent une partie importante des budgets nationaux, il est indispensable que le secteur de la sécurité soit incorporé au cycle budgétaire via NSSD, à partir de données et de preuves générées par des outils comme les examens des dépenses publiques, par exemple, afin d'assurer que les ressources sont allouées conformément à des politiques cohérentes. Ainsi, les services de sécurité seront tenus aux mêmes normes de responsabilité que les autres services du secteur public.

En Afrique centrale et en Afrique australe, une gestion des ressources efficace est particulièrement importante. Même si l'Afrique centrale et l'Afrique australe possèdent des champs d'hydrocarbures, des stocks halieutiques et des gisements de minerai immenses, leurs vastes populations continuent à vivre en-dessous du seuil de pauvreté. Ces ressources naturelles sont susceptibles de générer d'immenses richesses sous forme d'impôts sur les sociétés, de redevances et de taxes. Cependant, les taux d'imposition en vigueur en Afrique centrale et en Afrique australe sont bien inférieurs aux moyennes mondiales. De plus, comme on l'a constaté ces dernières années, les revenus tirés de la vente des matières premières sont à la merci des chocs mondiaux. Les revenus intérieurs restent anémiques. Il est par conséquent important d'augmenter l'effort fiscal et d'améliorer la gestion des ressources intérieures.

Les processus budgétaires doivent également être transparents. La culture du secret sanctionnée par l'État a permis de couvrir la spirale des frénésies de dépenses qui, souvent, ne sont pas viables. L'opacité du budget est aussi inefficace. Elle entraîne des dépenses en personnel inconsidérées et la création de systèmes de passation de marchés faibles. Tous ces facteurs ont érodé l'efficacité du secteur de la sécurité et son efficacité opérationnelle. La transparence favorise l'adhésion du public à la politique de défense et aux objectifs en matière de dépense. Ceci permet aux électeurs d'avoir une influence sur la politique de sécurité de l'État.

De nombreux pays africains ont besoin d'aide pour entretenir leurs secteurs de sécurité. C'est pourquoi une assistance externe en matière de sécurité est une source essentielle de revenus. Elle peut se présenter sous forme de subventions, de transfert d'équipement, de prêts concessionnels ou d'assistance technique. Les flux de ces recettes peuvent cependant s'avérer néfastes en

l'absence d'un processus de stratégie de sécurité nationale crédible. En effet, plusieurs études de cas par pays ont démontré que la stratégie de sécurité nationale était financée de l'extérieur. Les financements extérieurs sont une menace qui affaiblit l'appropriation et la viabilité.

Certains professionnels pensent que les objectifs de sécurité devraient déterminer les ressources. Le ministre des finances rassemble les ressources nécessaires à leur mise en application. D'autres préfèrent l'idée d'un modèle guidé par les moyens financiers. Ils soutiennent qu'une stratégie de sécurité doit être fonction de la disponibilité des ressources (tant nationales que provenant de donateurs). En définitive, le processus doit être coopératif et itératif. Une stratégie de sécurité nationale dénuée de ressources (institutions, individus, budgets, équipements) ne vaut pas grand-chose, sauf si elle est soumise à une planification budgétaire et une surveillance adaptée.

Questions de discussion :

1. Comment les ressources (internes et externes) sont-elles rassemblées et attribuées aux institutions et agences de sécurité de votre pays/région ?
2. Comment une stratégie de sécurité nationale/régionale peut-elle permettre d'aligner les ressources aux menaces de sécurité ?
3. Quels sont les défis liés à l'assistance externe dans le domaine de la sécurité ? Comment une stratégie de sécurité nationale facilite-t-elle l'adéquation entre l'assistance extérieure et les priorités intérieures ?
4. La disponibilité des ressources doit-elle déterminer les objectifs stratégiques ou vice-versa ?

Lectures :

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, « Outil 4 : Gestion efficace de l'appui extérieur à la réforme du secteur de la sécurité », Équipe internationale de conseil au secteur de la sécurité. (Genève : DCAF, 2015).

<https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Tools/Tool-4-Effective-Management-of-External-Support-to-Security-Sector-Reform>

Harborne, B., Dorotinsky, W. and Bisca, P., 2017. Securing Development: A Guide to Public Expenditure Reviews in the Security and Criminal Justice Sectors. Washington : Groupe de la Banque mondiale. Pages : 64 à 69, 105 à 119

<http://documents.worldbank.org/curated/en/784781496312346560/Securing-development-public-finance-and-the-security-sector-a-guide-to-public-expenditure-reviews-in-the-security-and-criminal-justice-sectors>

Séance 7 : Mise en œuvre d'une stratégie de sécurité nationale

Format : Présentations plénières et séance de questions-réponses avec modérateur

Objectifs :

- Comprendre comment une stratégie de sécurité nationale définit les responsabilités pour sa mise en œuvre.
- Discuter des mécanismes et des institutions aux fins de collaboration, de coordination, d'harmonisation et de prise de décision entre les organes du secteur de la sécurité.
- Reconnaître l'importance de la flexibilité et de la capacité d'adaptation nécessaires à la mise en œuvre d'une stratégie de sécurité nationale.

Contexte :

Au cours des séances précédentes, nous avons examiné différents aspects du processus de formulation stratégique, depuis l'élaboration jusqu'à la diffusion. Cette session traite de sa mise en œuvre. Une stratégie de sécurité nationale délimite les rôles et responsabilités des institutions chargées de mettre en place ces objectifs. Ce document désigne également les mécanismes permettant de coordonner leurs activités et décisions. Comme nous l'avons établi dans les séances précédentes, une analyse complète des menaces de sécurité nationale permettra de répartir les tâches. En outre, certains rôles sont définis par la constitution ou les lois. Cependant, le processus d'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale permet d'évaluer, au niveau collectif, les forces et les faiblesses des institutions concernées ainsi que les opportunités et menaces auxquelles elles font face lorsqu'elles abordent les problèmes clés de sécurité.

Une fois les rôles et responsabilités clairement définis, il convient de déterminer les rôles de commandement et les rôles subordonnés. Plutôt qu'un plan de mise en œuvre détaillé, certains pays ont opté pour des stratégies de mise en œuvre séparées et sectorielles. Ces dernières contiennent des indicateurs clés de performance et des méthodes de vérification pour certaines institutions et organismes de sécurité.

Quelle que soit la forme du plan de mise en œuvre, il doit être flexible et adaptable. Le document doit reconnaître la nature changeante du paysage de la sécurité de l'Afrique centrale et de l'Afrique australe et doit fournir aux ministères et agences concernés des ressources permettant de s'y adapter et de réagir en fonction.

Questions de discussion :

- Avez-vous déjà participé à l'élaboration de stratégies de sécurité de votre pays/région ? Si oui, la stratégie en question comporte-t-elle un plan de mise en œuvre, et quels en sont les éléments clés ? Quels ont été les principaux problèmes de mise en œuvre de cette stratégie ?
- Comment les rôles et responsabilités sont-ils attribués aux institutions et organismes de sécurité dans votre pays/région ? Ces rôles et responsabilités empiètent-ils les uns sur les autres, et comment le problème est-il résolu ?
- Pensez-vous que l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale peut permettre d'attribuer des rôles et responsabilités et d'améliorer la coordination du secteur de la sécurité, et si oui, comment ?

Lectures :

Caudle, S., 2009. « National Security Strategies: Security from what, for Whom, and by What Means ». Journal of Homeland Security and Emergency Management Vol. 6(1): pages : 1 à 26). <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/jhsem.2009.6.1/jhsem.2009.6.1.1526/jhsem.2009.6.1.1526.pdf>

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, 2018 « Fragility Forum 2018: Can Security Sector Reform Prevent Conflict », Genève : DCAF. <https://www.dcaf.ch/fragility-forum-2018-can-security-sector-reform-prevent-conflict>

Séance 8 : Mécanismes et institutions de contrôle

Format : Présentations plénières et séance de questions-réponses avec modérateur

Objectifs :

- Étudier comment l'efficacité du contrôle du secteur de la sécurité améliore le contrôle démocratique, la responsabilisation et la transparence.
- Démontrer le besoin d'améliorer les échanges d'information entre les autorités civiles et les responsables militaires tout en renforçant les capacités de part et d'autre.
- S'appuyer sur une bonne connaissance du cadre institutionnel pour le contrôle.

Contexte :

En Afrique centrale et en Afrique australe, la gouvernance du secteur de la sécurité demeure très politisée. C'est pourquoi les organismes de sécurité restent réceptifs à une culture d'*exception militaire* : la notion que la sécurité nationale est une zone interdite aux autorités civiles. Le défi est alors d'assurer un contrôle efficace des organes de sécurité dans un environnement inclusif et démocratique. Ceci peut s'avérer être un acte de haute voltige. Les établissements militaires professionnels doivent être disposés à se soumettre à un contrôle civil. En même temps, ils doivent être suffisamment forts pour éviter d'être engloutis dans la politique. Une stratégie de sécurité nationale peut établir et renforcer des normes de référence en ce qui concerne la responsabilité et la transparence.

Les institutions officielles de contrôle sont soit internes, soit externes. Les mécanismes externes comprennent les organismes de surveillance, les sous-comités parlementaires, les commissaires aux comptes et comptables généraux ainsi que le système judiciaire. Les agences internes comprennent les médiateurs départementaux, les services des affaires internes et les bureaux internes pour la protection des lanceurs d'alertes. Le parlement et autres organismes externes servent à susciter l'engagement politique nécessaire à une mise en application efficace. Les mécanismes internes sont, par ailleurs, plus à même de détecter les infractions. En ce sens, les deux devraient se renforcer mutuellement. Les organisations informelles, comme les médias et la société civile, occupent une fonction toute aussi importante. Elles dénoncent les conflits d'intérêt, la corruption et le gaspillage. En surveillant ceux qui sont chargés de la surveillance, elles constituent une redondance nécessaire dans l'architecture du système de contrôle. De plus, ces organes facilitent les échanges d'information, informent le public et font le suivi de l'efficacité du processus de contrôle.

Un excès de classification des activités de sécurité soulève un certain nombre de problèmes. En 2015, seuls sept États africains ont publié des données statistiques ventilées relatives à la défense, tandis que 40 % n'en ont publié aucune. Une surveillance coordonnée et des comités parlementaires mandatés pourraient apporter une solution aux problèmes des questions classées secret. L'Indice de corruption dans le secteur de la défense publié par Transparency International identifie cinq domaines à risque (politique, finance, personnel, opérations et passation de marchés) et 29 sous-catégories. Ceux-ci peuvent servir de référence pour suivre les progrès.

Les comités parlementaires jouent un rôle central dans le contrôle du secteur de la sécurité. Toutefois, les rapports entre l'armée et les institutions civiles sont trop souvent antagonistes et stériles. Dans les démocraties émergentes de l'Afrique, certains parlementaires élus voient en ce

forum un moyen de « contrôler » les forces de sécurité. Malheureusement, la plupart des députés élus ont une compréhension limitée de la sécurité ou de la stratégie. Les forces de sécurité sont tout aussi mal renseignées sur des problèmes comme les paramètres budgétaires nationaux. Certains États ont pris des mesures pour mandater les inspections indépendantes et les comités d'investigation afin de contrôler le domaine de la sécurité, mais de nombreux problèmes persistent.

Questions de discussion :

- Quelles institutions exercent un rôle de contrôle du secteur de la sécurité ? La société civile participe-t-elle au contrôle, et de quelle manière ? Existe-t-il des mécanismes de retours d'expérience entre ces institutions de contrôle et parmi elles ?
- Comment décririez-vous la relation entre les organes du secteur de la sécurité et le parlement et la société civile ? Existe-t-il des tensions entre les fonctions de contrôle et le domaine sensible de la sécurité et comment ces tensions peuvent-elles être résolues ?
- Existe-t-il des disparités en termes de capacités, de compétences et de connaissances entre les parlementaires qui contrôlent le secteur de la sécurité et les membres de ce secteur et comment ces disparités peuvent-elles être réduites ?
- Comment une stratégie de sécurité nationale inclusive pourrait-elle améliorer le contrôle des institutions et organes du secteur de la sécurité ?

Lectures :

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, 2015 « Parliaments », série SSR Backgrounder (Genève : DCAF, 2015).

<http://ssrbackgrounders.org/fall.php?p=22&l=EN>

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, 2015 « Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance », Genève : DCAF, 2015. 125712

https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Oversight%20and%20Guidance%20Parliaments%20and%20SSG_eng.pdf

Transparency International., 2015 « Government Defense Anti-Corruption Index ».

Transparency International Defense and Security.

<https://government.defenceindex.org/#close>