



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

L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Étude de Cas :Botswana

**Brouillon
(Avant-projet)**

Général de brigade (ret.) Gaseikanngwe Peke

Mars 2019

1. Introduction :

Le Botswana a obtenu son indépendance en 1966 et est depuis lors passé d'un protectorat britannique indéfinissable et désert à un statut de pays à revenu moyen, tel que défini par les notations économiques de la Banque mondiale. Certains experts et commentateurs politiques ont attribué cette transformation à un leadership embryonnaire prudent et avisé, qui adhéraient à des principes nationaux forts et à la nécessité d'une base économique solide pour le développement national. Ces principes sont (sans aucun ordre de priorité) : démocratie, développement, autonomie, unité et Botho (humanité).²

Il ne fait guère de doute que ces principes nationaux et ces valeurs constitutionnelles fondamentales ont soutenu le pays jusqu'à présent, même s'il ne s'est pas toujours agi d'une promenade de santé. C'est dans le respect d'impératifs constitutionnels tels que les droits de l'homme et l'état de droit, conjugué à la prudence économique, que le pays a été exemplaire à plusieurs égards. Au fil des ans, le pays a connu une paix et une prospérité relatives, ce qui lui a valu des marques d'approbation internationales avec des superlatifs tels que « un brillant exemple de démocratie » et « le miracle de l'Afrique ». Que ces éloges restent ou non d'actualité aujourd'hui est un autre débat.

Au milieu des années 90, la dynamique des perspectives économiques du pays ainsi que le paysage social et ses valeurs ont permis au pays d'effectuer les changements nécessaires grâce à un document d'orientation stratégique : Vision 2016 : "Towards Prosperity for All" (Vision 2016 : « Vers la prospérité pour tous »). Cette vision, avec ses sept piliers et les plans de développement nationaux (PND), pourrait servir de base à l'élaboration d'une politique stratégique du pays. Voici les sept piliers : Un pays instruit et informé, un pays nation prospère, productif et innovant, un pays compatissant et solidaire, un pays sûr et sécurisé, un pays ouvert, démocratique et responsable, un pays moral et tolérant, un pays uni et fier.

Au sens strict du terme, le Botswana n'a pas de stratégie de sécurité nationale mais s'appuie largement sur les instruments législatifs sous la forme de lois du Parlement relatives à la défense, à la sécurité publique, à la justice, au renseignement, etc. La Vision 2016 et tous ces instruments législatifs ont ensuite servi de points de départ à toutes les considérations stratégiques. Bien entendu, ces mesures législatives ont été jugées insuffisantes au fil du temps, d'où l'évidente nécessité d'une stratégie globale de sécurité nationale pour parvenir à une architecture de sécurité efficace et responsable.

Le pays devait également tenir compte de ses obligations internationales en matière d'orientations stratégiques telles que :

- Les « objectifs du Millénaire pour le développement » des Nations Unies⁴, qui complètent la Vision 2016.
- Il était également instructif de connaître la genèse du cadre de politique de sécurité de l'Union africaine, depuis le « Cadre de politique de sécurité » de l'OUA de 1991³

(l'un des premiers documents à reconnaître l'importance de la sécurité humaine) jusqu'au projet de cadre de politique de sécurité de 2007 de l'UA, ultérieurement adopté en 2011 en tant que cadre politique de l'UA sur la réforme du secteur de la sécurité, qui énonce certaines recommandations de principe en matière de réformes.

- Au niveau régional, l'évaluation environnementale stratégique a pris note des directives de la SADC telles que le prévoit le « Plan indicatif stratégique de l'organe » (SIPO).⁵

Ce document a pour but de décrire ce qui s'est passé dans le processus d'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale (SSN), en donnant un aperçu général du concept de stratégie de sécurité nationale envisagé, de ses processus, dès les défis inhérents à un changement aussi profond et des leçons qui en ont été tirées.

2. Processus (élaboration et mise en œuvre) :

Point de départ, initiation et fondation juridique et institutionnelle :

Entre la fin de 2002 et le début de 2003, le commandant des forces de défense du Botswana (BDF) de l'époque disposait d'un cadre limité sur fond de ressources nationales rares pour la mise en œuvre de sa vision de force de défense pour le Botswana. Il la voyait professionnelle, efficace et responsable et de petite taille. Il a fait un pas de géant pour remédier au vide stratégique qui existait jusqu'à présent dans l'espace de sécurité global du Botswana en demandant un examen de la défense. Cette initiative a largement contribué à donner le ton à la tentative d'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale pour le pays.

Il partait du principe que les dirigeants politiques devaient lui donner des directives concernant les intérêts nationaux et les menaces existentielles du pays afin qu'il puisse planifier ses capacités de défense en conséquence. À cette fin, il a mis sur pied un groupe de travail composé de deux officiers d'état-major de haut rang chargé de rédiger une proposition d'examen de la défense qui serait soumise au Conseil de la défense, l'autorité de contrôle des affaires générales de la BDF.

En mars 2003, le Conseil de défense a accepté le principe de la création d'une Commission d'examen de la politique de défense et a demandé au Ministre chargé des affaires présidentielles et de l'administration publique devrait préparer un projet de recommandation qui devrait faire l'objet d'un examen par le conseil des ministres. Ce n'est que vers fin du mois de mai 2005 (six mois après les élections générales) que le Secrétaire permanent du président (PSP) a diffusé un projet de recommandation à cet effet. La longue période qui s'est écoulée entre la demande de 2003 et le plan d'action de 2006 peut être attribuée aux préparatifs des élections générales de 2004, qui avaient la priorité sur le calendrier de l'exécutif. De même, il est possible que les nouvelles nominations ministérielles qui ont suivi les élections aient pu ralentir la demande. Il

semblerait que le Ministère des affaires présidentielles et de l'administration publique ne disposait pas de ressources humaines suffisantes pour entreprendre l'examen de la politique de défense (il n'y avait pas de Ministère de la défense à l'époque).

Le changement de présidence en 2008 constituait un autre élément très critique. Il n'était pas certain que le nouveau président se chargerait du projet et c'est donc avec beaucoup de précautions qu'il fallait le lui présenter. Heureusement, un Ministre de la défense, de la justice et de la sécurité a été nommé titulaire du portefeuille directement rattaché à la présidence. Il s'est avéré qu'il s'agissait d'un général de brigade à la retraite devenu homme politique. C'est l'un des rares ministres qui comprenait les subtilités de l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale de même que ses avantages pour le pays. Il a donc fait figure de « élément moteur et d'« ambassadeur » pendant son mandat.

Le départ à la retraite du commandant de la BDF en 2004 semble également avoir eu un impact négatif sur le processus. Entre 2004 et 2007, l'environnement de la sécurité a connu des hésitations en ce qui concerne l'examen attendu de la défense. Il fallait traiter dès que possible le virage stratégique.

La rédaction, le processus de consultation et les acteurs :

Au début du mois de septembre 2007, il a été convenu que le processus d'examen de la stratégie de sécurité nationale serait dirigé par trois acteurs, à savoir : le groupe de pilotage (SG) composé de responsables des départements de la sécurité au niveau du secrétariat permanent et qu'il serait présidé par le Ministre de la défense, de la justice, de la sécurité et de la sécurité (MDJS), Le groupe de travail (WG) serait composé des mêmes départements concernés et présidé par le secrétaire permanent (MDJS), et le Secrétariat (une équipe de six personnes) composé de représentants des différents acteurs au niveau minimum de directeur adjoint et dirigé par un coordinateur chargé de l'examen de la stratégie de sécurité nationale - un général de brigade de la BDF. Les principaux départements concernés étaient la défense, les services de renseignements nationaux, la police, les prisons, les affaires étrangères, l'immigration et les finances. Un point très important à noter en ce qui concerne la bureaucratie au niveau de l'État concerne le processus : bien que celui-ci ait été déclenché en septembre 2007, il n'a été officiellement approuvé par le conseil des ministres qu'à la fin de juin 2008 par le biais de la directive présidentielle CAB 19 (B) / 2008.

Les groupes susmentionnés ont tenu une réunion inaugurale en septembre 2007 et ont décidé que le processus comprendrait sept étapes : évaluation stratégique de l'environnement, évaluation des menaces, cadre institutionnel, analyse des écarts, cadre politique institutionnel, mise en œuvre, et surveillance et évaluation. Bien que ces groupes aient été composés de personnes issues des départements du secteur de la sécurité, cela ne signifiait pas pour autant que tous maîtrisaient la nature du travail à accomplir. C'est pourquoi le responsable du secrétariat s'est chargé de former les

membres du secrétariat pendant l'ensemble du processus afin qu'ils soient mieux à même de saisir le processus en termes de concept, de recherche et de rédaction des documents à présenter au groupe de travail, qui à son tour, devait soumettre des propositions au comité de pilotage en vue d'un examen approfondi avant approbation.

Un certain nombre de défis, à la fois administratifs et techniques, ont été rencontrés au cours de ces étapes de formulation et le processus a pris beaucoup plus de temps que prévu initialement, passant de dix-huit mois à près de trois ans ! Il convient de noter qu'à l'exception du Secrétariat, les deux autres groupes ne pouvaient se réunir qu'à intervalles réguliers, car les réunions les empêchaient de se consacrer à leurs tâches quotidiennes. Malheureusement, ces réunions ont connu des perturbations en raison des devoirs des membres ailleurs. Les étapes de la formation de la SSN ont finalement été approuvées comme suit : - La première étape a été approuvée en décembre 2007, les deuxième et troisièmes étapes l'ont été en septembre 2008, et les étapes 4 et 5 en août 2009.

Le processus de consultation initial ne pouvait être organisé qu'après l'approbation officielle de son lancement par l'exécutif. Même à ce moment-là, il ne s'agissait que d'un processus consultatif limité à un séminaire réunissant des participants d'un large éventail de représentants des ministères, des partis politiques, de l'Assemblée des chefs, d'organisations non gouvernementales, des milieux universitaires et des médias. Le but de ce séminaire était principalement de sensibiliser le public et de découvrir quels étaient pour ce dernier les intérêts nationaux et les menaces associées. Certes, le séminaire n'était pas suffisamment représentatif pour recueillir l'approbation de l'ensemble de la nation, mais sa contribution a été cruciale pour la validation analytique ultérieure en ce qui concerne l'identification et le classement par ordre de priorités des intérêts nationaux et des menaces associées. Selon le mode de fonctionnement général du processus consultatif du gouvernement du Botswana, l'exécutif discuterait en interne de la question pour arriver à un consensus, puis en ferait la promotion auprès du législatif qui, après acceptation, le transmettrait aux habitants de leurs circonscriptions. Dans le cas présent, une directive présidentielle a été émise, comme toujours, pour nuire aux bénéficiaires habituels du processus de consultation.

Implication de l'expertise étrangère :

Il semblerait que le conseil des ministres ait recommandé de faire appel à une assistance extérieure pour l'examen de la défense, comme en témoigne la demande d'expertise déposée auprès du Haut-Commissariat britannique par la voie diplomatique en octobre 2006. Le gouvernement britannique, par l'intermédiaire de son équipe de conseil pour le développement du secteur de la sécurité (Security Sector Development Advisory Team - SSDAT), a indiqué au gouvernement du Botswana, après consultation avec ses experts, qu'il n'était pas dans l'intérêt de celui-ci d'effectuer un examen de la défense sans d'abord élaborer une stratégie de sécurité nationale. Il s'agissait d'une recommandation bien informée issue de l'étude exploratoire sur la stratégie de sécurité nationale réalisée

entre mars et mai 2007 par la SSDAT. Il était très important de comprendre que la SSN devait être une stratégie nationale globale qui servirait de guide à toutes les autres politiques institutionnelles spécifiques telles que la politique de défense.

La SSDAT avait accepté d'assister aux réunions prévues du groupe de travail en fonction des exigences. Ces réunions ont eu lieu en moyenne tous les trois mois entre 2007 et 2009. La participation de la SSDAT a toutefois été brusquement écourtée pendant l'étape de l'analyse des écarts/du cadre institutionnel lorsqu'il est devenu évident que le processus se heurtait à une certaine résistance institutionnelle de la part d'un des principaux départements de la Direction des services de renseignement et de sécurité (DISS). À la suite de cela, la SSDAT a cessé de fournir une assistance quelconque sur le projet. À toutes fins utiles, la SSDAT avait pour seule fonction de donner des conseils sur le processus, en suivant les meilleures pratiques internationales, et il en a été ainsi pendant les étapes de formulation du processus.

Division du travail et organisme responsable :

Il s'agissait d'une marque de confiance de la part de l'exécutif que d'accorder au Ministère de la défense, de la justice, de la sécurité (MDJS), exerçant déjà d'importantes responsabilités sectorielles, la direction des opérations. Le ministère est ainsi devenu le dépositaire par défaut de la SSN.

Les autres organismes sectoriels impliqués ont exécuté leurs travaux de manière indépendante, tout en assistant aux réunions prévues au besoin. Normalement, l'organisme responsable aurait dû être rattaché au Bureau du président, ce qui n'a pas été le cas en raison de carences dans la structure organisationnelle. Par exemple, si un Conseil national de sécurité avait été officiellement créé par voie législative, il serait devenu le dépositaire de la SSN et de la politique de sécurité nationale qui en aurait résulté. Cette politique aurait servi de base à toutes les autres réformes et politiques stratégiques des différents organismes.

Mécanismes de coordination et de collaborations interinstitutionnelles :

La SSN n'avait pas pour objectif de réinventer la roue. Cependant, la réforme du cadre institutionnel a été l'objet d'une controverse, notamment en ce qui concerne les restructurations et changements de rôles qui devaient aboutir à la création de nouveaux organismes, à des fusions entre organismes ou à la suppression de ceux devenus redondants ou obsolètes. Malheureusement, il ne s'est rien passé pour éviter de marcher sur les plates-bandes de certains. En fin de compte, l'indifférence a prévalu de même que des guerres intestines subtiles entre certains acteurs de premier plan.

La formulation de la SSN s'est heurtée au statu quo des institutions qui travaillent en vase clos et exercent leur propre pouvoir et disposent de leurs cultures organisationnelles. En

particulier, les dispositions législatives de la loi DISS prévoyant une concentration inégale des pouvoirs entre le directeur général et le président ont rendu difficile l'adoption des mécanismes interinstitutionnels et de collaboration. La DISS a été créée en avril 2008 avec un nuage noir planant sur son avenir. Sa mise en place avait toujours été controversée même au parlement lors du débat sur le projet de loi portant sur sa création.

Quoi qu'il en soit, le processus de formulation a progressé sans la participation de la DISS jusqu'à la rédaction et l'adoption des recommandations sur la réforme institutionnelle et le cadre politique. Ensuite, l'arrogance, le refus de coopération et la mauvaise disposition du directeur général ont entraîné la ruine de la SSN à un stade où les recommandations en matière de réformes institutionnelles étaient prêtes à être présentées au président et à être soumises au conseil des ministres.

La situation s'est davantage aggravée lorsque le contrat du coordonnateur de la SSN (deux jours à peine après la réunion avec le président) s'est terminé, et qu'il n'existait aucune disposition administrative pour le prolonger. Le Ministre de la défense, de la justice et de la sécurité, qui avait pris en charge sans réserve le processus, avait également démissionné plus tôt en raison d'une procédure judiciaire en cours sur une affaire de corruption présumée. Il a par la suite bénéficié d'un non-lieu et a retrouvé le même bureau, mais il prêchait dans le désert. Ces deux événements sont des coups du sort, car il semblerait qu'il ne reste plus personne pour forcer le gouvernement à poursuivre le projet.

Affectation des ressources et plan de mise en œuvre :

Les organismes respectifs devaient utiliser les allocations budgétaires déjà existantes du 9^{ème} plan de développement national pour la SSN. Il était également envisagé que ces organismes en raison de leur positionnement élaborent et présentent leurs plans de mise en œuvre en vue de leur consolidation dans le 10^{ème} plan de développement national.

Le gouvernement britannique a apporté son aide en parrainant le séminaire inaugural de la SSN et en assurant la formation de deux membres du Secrétariat qui ont assisté à deux cours de courte durée destinés aux professionnels du secteur de la sécurité (un cours sur le réseau de facilitation global du RSS et un cours de planification stratégique pour la sécurité nationale) au Royaume-Uni.

Partenariats externes

Tous les autres partenariats externes étaient laissés à l'initiative de chaque organisme. Les partenariats existants devaient être poursuivis conformément aux accords signés. Par exemple, la collaboration entre la BDF et le Bureau du secrétaire de la défense des États-Unis (OSD) au titre du Programme d'étude de gestion des ressources de défense devait être renforcée notamment en matière de plan de mise en œuvre de la SSN.

3. Document de la Stratégie de sécurité nationale :

But, objectifs et portée :

Les éléments ci-dessus ont fait l'objet de développements appropriés afin d'éviter toute ambiguïté pour que les organismes participants puissent élaborer les stratégies nécessaires en mesure de résoudre les différentes menaces de manière efficace, abordable et responsable.

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

La définition de la sécurité provient des impératifs constitutionnels et de la vision contemporaine admise fondée sur le lien entre sécurité, développement, gouvernance et surveillance. Ce concept n'est ni bien compris en général ni aux différents niveaux du gouvernement. Pour la plupart des membres de l'exécutif et des hauts fonctionnaires, la sécurité est limitée à la protection de l'État, qui est son rôle traditionnel. Les parlementaires ont également prouvé qu'ils avaient une vision limitée de la sécurité dans leurs débats sur la sécurité nationale. La SSN était considéré comme un « truc de la BDF ».

Pour la toute première fois, l'élaboration de la SSN a permis d'identifier et de classer par ordre de priorité les menaces à la sécurité nationale, tout en laissant aux différents organismes de sécurité la tâche d'élaborer leurs propres politiques.

Lien avec d'autres stratégies de sécurité sectorielles et niveaux sous-nationaux :

Il est devenu évident au cours des étapes de l'élaboration du cadre institutionnel et des politiques que la majorité des organismes avaient des politiques en place ou étaient en train de les rédiger. Il ne restait plus qu'à s'assurer que les politiques des différents organismes étaient alignées sur les buts et objectifs de la sécurité nationale afin de faire face aux menaces correspondantes de manière appropriée. La coordination était hautement recommandée là où les doubles emplois semblaient dominer.

Confidentialité :

Le processus de formulation n'était pas en lui-même secret, mais son contenu était traité de manière confidentielle et les lignes hiérarchiques suivaient les procédures de classement normales du gouvernement. Toute information confidentielle destinée au grand public faisait l'objet d'un déclassé.

4. Surveillance de la sécurité :

Institutions et mécanismes de surveillance

Il existe des commissions parlementaires de surveillance responsables des différents organismes de sécurité. Cependant, ces commissions manquent de personnel technique pour assumer leur responsabilité de manière bien informée. Il existe également une commission parlementaire des comptes qui demande aux dirigeants des différents organismes de sécurité de leur communiquer leurs comptes. Les rapports annuels du Vérificateur général qui examine les dépenses du gouvernement en font état.

Réévaluation périodique des menaces à la sécurité :

En raison de l'absence d'un forum institutionnel coordonné, la réévaluation périodique des menaces à la sécurité incombe aux différents organismes. Sous le régime actuel, la présentation des rapports à l'exécutif semble être la prérogative exclusive de la DISS.

5. Conclusion :

Bien que l'objectif principal n'ait pas été totalement atteint, plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'exercice complet, notamment en ce qui concerne le leadership. L'environnement stratégique qui prévalait à l'époque de la création de la SSN donnait au pays l'occasion de prouver qu'il était un bon exemple de démocratie libérale possédant tous les éléments faisant du pays une nation sûre et sécurisée. L'existence d'une SSN complète aurait contrasté avec les autres cas de SSN, conséquences de décisions d'États sortant d'un conflit ou en transition, où en général les donateurs exercent une grande influence sur le pays hôte. L'initiative librement consenti d'un examen de la défense était un rare test à livre ouvert permettant au gouvernement du Botswana de faire le point sur son efficacité en matière de responsabilité, de gouvernance et de surveillance, que l'exécutif aurait dû poursuivre sans relâche pour l'union, l'unité du pays et assurer son avenir.

En conséquence, l'absence d'une SSN complète a poussé le pays vers l'abysse. Les menaces à la sécurité qui étaient le plus à la périphérie s'aggravent et s'immiscent dans des nouveaux territoires. La corruption et le blanchiment d'argent ont explosé en raison de l'absence de responsabilité, alors qu'il existe des recommandations stratégiques claires en mesure de contrecarrer de telles menaces. Les dirigeants politiques, qui font preuve d'une grande sagesse, ont besoin des conseils éclairés d'un spécialiste compétent en la matière (par exemple, un conseiller en sécurité nationale) afin que le professionnalisme puisse prévaloir dans les domaines stratégiques de la sécurité nationale.

La SSN du Botswana s'est conclue de manière fâcheuse. Cet essai de transformation du statu quo s'est heurté à un exécutif retranché au pouvoir absolu. Tout espoir de

ressusciter la SSN devra tenir compte des cinq facteurs importants suivants très préjudiciables à une cause juste et noble et qui doivent inciter à la réflexion :

- Manque de volonté politique au niveau de l'exécutif
- Les lois existantes conférant des pouvoirs excessifs aux plus hautes fonctions du pays.
- Mécanismes de surveillance faibles
- Préparation insuffisante en raison d'un manque de compréhension (ou de l'absence de celle-ci) de la SSN chez l'ensemble des acteurs
- Sabotages inutiles de la part de certains acteurs essentiels qui étaient plus enclins à protéger leurs territoires personnels.

NOTES

1. *Le général de brigade (ret.) Gaseikanngwe Ace Peke était un officier général d'état-major de la BDF qui a fait partie du groupe de travail chargé de la rédaction de la Proposition d'examen de la défense. Il était au courant de toutes les délibérations du Conseil de défense sur le sujet. Il a ensuite été détaché au Bureau du président où il occupait les fonctions d'en tant que Coordinateur de la stratégie de sécurité nationale / Chef du secrétariat pendant toute la durée du Projet d'examen de la stratégie de sécurité nationale (SSN) du Botswana de septembre 2007 à mars 2009 puis pendant deux autres années jusqu'en mars 2011, sous contrat après la retraite. Toutes les informations contenues dans ce document sont de première main, tirées de ses expériences personnelles pendant son mandat au Ministère de la défense, de la justice et de la sécurité.*
2. *Ces principes sont contenus dans le document « Botswana Vision 2016 ».*
3. *Les chefs d'État de L'Organisation de l'unité africaine (OUA) se sont réunis à Kampala en mai 1991 pour la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique. Ces points de la conférence ont ensuite été identifiés comme objectifs à atteindre et adoptés dans le « Document de Kampala » qui en a résulté. Consultez le site : <https://www.sarpn.org/publications>*
4. *La situation des objectifs du Millénaire pour le développement du Botswana se trouve dans le document du PNUd publié en mars 2008. Consultez le site : <http://www.unbotswana.org.bw/undp/mdg>*
5. *Un document politique de la SADC énonce les responsabilités sectorielles des États membres en termes de coopération dans les domaines de la politique, de la défense et de la sécurité. Consultez le site : [https://www.sadc.int/files/Regional Indicative Strategic Development Plan](https://www.sadc.int/files/Regional%20Indicative%20Strategic%20Development%20Plan)*