



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

L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Étude de Cas : Afrique du Sud

**Brouillon
(Avant-projet)**

M. Peter Daniels

Mars 2019

1. INTRODUCTION

L'examen de la Défense de l'Afrique du Sud de 2015 a été finalisé à la suite d'un processus consultatif auprès de divers acteurs du secteur défense et du public. La nécessité d'un tel processus consultatif découle en partie des impératifs constitutionnels de l'obligation de rendre des comptes, de la réactivité et de la transparence.¹ Toutefois, ce processus consultatif n'a pas été le premier à donner lieu à une politique de défense en Afrique du Sud démocratique. En effet, il a été précédé d'un Livre blanc sur la défense intitulé « *Defence in Democracy* » (La défense dans la démocratie) en 1996 et d'un Examen de la défense en 1998. Ces deux documents politiques ont été instrumentaux pour cibler l'orientation et l'importance de l'armée sud-africaine post-apartheid. Comme l'a souligné Greg Mills, « *La transition de l'Afrique du Sud en 1994 vers la démocratie impliquait, entre autres changements, l'adoption d'une nouvelle approche de la défense par la création de la Force de défense nationale sud-africaine (SANDF)*² ».

L'Afrique du Sud a une stratégie de sécurité nationale³ qui a été adoptée par le Cabinet en 2013 mais qui a été classée secret défense⁴. Cette classification de sécurité fait que tout le monde ne connaît pas son existence⁵ et en outre, elle est présentée sous une forme qui ne facilite pas sa consultation par le secteur de la sécurité⁶. Toutefois, le pays s'est rendu compte de l'importance d'une telle directive politique pour garantir la protection de ses intérêts nationaux. Des références à la politique de sécurité nationale et la stratégie de sécurité nationale sont faites dans le Livre blanc sur la défense, le Livre blanc sur le renseignement ainsi que dans le Livre blanc sur la participation de l'Afrique du Sud aux missions de paix⁷. L'absence d'une politique de sécurité nationale intégrée, plus inclusive et accessible au plus grand nombre a fait l'objet de maintes critiques, en particulier de la part de la Force de défense nationale sud-africaine qui a estimé qu'il était urgent d'élaborer une stratégie de sécurité pertinente et intégrée à partir des éléments existant au sein des groupements ministériels transversaux⁸. Un fait nouveau à cet égard est le rapport du Panel d'examen de haut niveau sur l'Agence de sécurité de l'État qui recommande d'urgence l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale et la réinstauration du Conseil de sécurité nationale⁹.

Dans la mesure où la stratégie militaire de l'Afrique du Sud repose sur la Constitution, la loi relative à la défense nationale et le Livre blanc sur la défense, les Examens de la défense et, idéalement, sur une stratégie de sécurité nationale, une attention particulière lui a été accordée pour garantir que le débat sur la défense en Afrique du Sud est un processus transparent et consultatif dans l'ère post-apartheid¹⁰. Bien que certains affirment que c'est bien ce qui s'est passé, un observateur a constaté que le processus d'Examen de la défense de 2015 n'a pas été aussi transparent et l'a décrit comme un « *processus de rédaction qui s'est déroulé dans les coulisses*¹¹ ». Alors que l'Afrique du Sud a mis en place un Conseil de sécurité nationale (NSC)¹² sous la forme d'un sous-comité présidé par le président de la République, aucune réunion n'a été tenue depuis des années¹³. Le président de la République a annoncé dans son discours sur l'état de

l'Union de 2019 que le NSC allait être réinstauré afin d'assurer une meilleure coordination des services du renseignement et des fonctions liées à la sécurité de l'État¹⁴. En premier lieu, ce document examinera le cadre législatif des questions de sécurité de l'Afrique du Sud et sera ensuite suivi d'une discussion concernant les Examens de la défense de 1998 et 2015, en particulier, les processus de participation du public. Le lien entre la défense et la sécurité nationale comme politique de défense et ressources fait également l'objet d'une discussion. Des références aux questions d'élaboration de stratégie de sécurité nationale issues du rapport du Panel d'examen de haut niveau de l'agence de sécurité de l'État récemment publié seront également faites. Une discussion sur les mécanismes de suivi et de surveillance sera ensuite initiée. Elle se terminera par la formulation des enseignements tirés et des implications pour l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale.

2. CADRES JURIDIQUE ET DE SECURITE

2.1 La Constitution de 1996 et la Force de défense

La Constitution de l'Afrique du Sud de 1996 est le principe directeur du cadre de sécurité du pays. Dans la mesure où le gouvernement apartheid a permis aux prétendus « *sécurocrates* » de faire main basse sur la trésorerie nationale¹⁵ afin de soutenir le gouvernement, la Constitution a été la première étape vers la démocratisation de l'Afrique du Sud. L'article 198 de la Constitution souligne, sans équivoque, que la sécurité nationale doit refléter la détermination des Sud-Africains et qu'elle relevait de l'autorité du Parlement et de l'exécutif. En outre, la Constitution précise que la République possède une seule force de défense et que celle-ci est la seule force militaire légale de la République. L'article 200 (2) souligne que le premier objectif de la Force de défense est de défendre et protéger la République, son intégrité territoriale et son peuple, conformément à la Constitution et aux principes de la loi internationale qui régit le recours à la force¹⁶.

2.2 Loi relative à la défense (No. 42 - 2002)

La loi relative à la défense de 2002 a remplacé la loi relative à la défense de 1957 (No. 44 - 1957).¹⁷ Elle prévoit, entre autres, une disposition pour la défense de la République, la composition du ministère de la Défense, la composition de la SANDF ainsi que la création d'un Secrétariat de la Défense¹⁸. En outre, la loi prévoit la création d'un Conseil de défense, la plus haute autorité décisionnaire en matière de défense, présidée par le ministre de la Défense et d'un Conseil d'état-major de la Défense¹⁹. L'article 2 sur les Principes énonce que l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de défense relève de l'autorité du Parlement et de l'exécutif.

2.3 Le Livre blanc sur la défense de 1996

Le Livre blanc confirme que la sécurité est une condition universelle dans laquelle les

citoyens individuels vivent en liberté, en paix et en sécurité. Le Livre blanc énonce en outre que les objectifs de la politique de sécurité incluent la consolidation de la démocratie et que la stabilité et le développement sont considérés comme étant inextricablement liés et se renforcent mutuellement. L'article sur la « Défense dans la démocratie » souligne que « *La sécurité nationale doit être assurée principalement dans le but de satisfaire les droits et besoins politiques, économiques et culturels du peuple d'Afrique du Sud et dans le but de promouvoir et maintenir la sécurité régionale*²⁰. »

2.3.1 Processus de consultation

Les éléments inclus dans le processus de consultation du Livre blanc étaient les suivants :

- L'avant-projet du 21 juin 1995 publié par le ministère de la Défense, accompagné d'une invitation à commenter le document adressé au Parlement et au public.
- L'avant-projet du 27 octobre 2015 qui incorporait les remarques soumises par des partis politiques, des organisations non-gouvernementales, l'industrie de la Défense, des analystes de la Défense ainsi que des membres du public et de la SANDF.
- L'avant-projet du 31 janvier 1996 qui incorporait les propositions du Comité parlementaire permanent de la défense.

Pour souligner l'importance accordée à la consultation publique et le contexte historique de celle-ci, la partie correspondante du Livre blanc se termine par la déclaration suivante : « *Par conséquent, ce n'est point une exagération de dire que la politique de défense est un document historique. Pour la première fois dans notre histoire, la politique de défense a été façonnée grâce aux importantes contributions du Parlement, des membres du public, d'organisations non-gouvernementales et, bien entendu, du ministère de la Défense. C'est la première fois dans notre histoire qu'un Livre blanc sur la défense reflète les intérêts de notre peuple et représente un consensus national sur cette fonction vitale du gouvernement*²¹. »

Ce point de vue est souligné dans la description du but principal du Livre blanc qui est de faire part de la nouvelle politique de défense de l'Afrique du Sud aux citoyens et aux autres États, en particulier aux États d'Afrique. Cette politique doit servir de mesure de renforcement de la confiance et de la sécurité en Afrique australe²². Le Livre blanc fait remarquer également que la SANDF est une institution nationale qui dépend du soutien public et des fonds publics pour remplir son mandat. Il énonce en outre que « les fonctions et l'orientation de la SANDF sont nécessairement des questions de grand intérêt public²³. »

En Afrique du Sud, les priorités du gouvernement ont été axées sur la réduction de la pauvreté et la création de conditions propices à la croissance économique, au développement social et à l'éducation. Du lancement du Programme de reconstruction

et de développement (RDP) dans les années 90 aux priorités actuelles identifiées dans le Cadre stratégique à moyen terme (CSMT), la politique du gouvernement a mis l'accent sur le rôle de l'État dans la satisfaction des besoins en matière de développement. L'une des dernières directives politiques élaborées à cet effet est le Plan de développement national 2030.

2.4 Plan de développement national 2030

Le plan de développement national (NDP) a pour objectif principal de réduire la pauvreté et l'inégalité à l'horizon 2030²⁴. Pour atteindre son objectif principal, le plan adopte une approche holistique mais surtout, il concerne les divers services du gouvernement. Chaque service du gouvernement a un rôle à jouer alors que le pays s'approche de 2030. Les objectifs du NDP sont opérationnalisés à partir d'un plan quinquennal classique - en ce moment, le Cadre stratégique à moyen terme (CSMT) 2014-2019. Bien qu'une armée nationale ait des rôles concrets à jouer au niveau du développement socio-économique, ceux-ci sont insignifiants comparés aux rôles des autres nombreux services. De ce fait, les déclarations sur les questions de défense sont limitatives²⁵.

Un exemple de lien entre le NDP et le CSMT est illustré par la recommandation du NDP qui souligne que l'on devrait se pencher davantage sur le trafic transfrontalier de marchandises contrefaites et que l'application de la loi devrait être renforcée. Le CSMT s'aligne à cette recommandation à travers le Résultat 3 (Outcome), à savoir, que les frontières de l'Afrique du Sud doivent être défendues, protégées, sécurisées et gérées efficacement. Ce résultat inclut des objectifs relatifs à l'élaboration de stratégies et sous-stratégies de protection des frontières²⁶. La SANDF joue un rôle crucial dans la protection des frontières terrestres nationales avec 15 sous-unités. Un autre exemple concerne le positionnement de l'Afrique du Sud dans le monde, une disposition qui s'aligne au Résultat 11 qui vise à assurer une cohésion politique en Afrique australe ainsi que la paix, la sécurité et la stabilité dans la région. La participation de la SANDF dans les missions de maintien de la paix sur le continent est bien documentée avec, actuellement, un déploiement de plus de 1 000 casques bleus sud-africains en République démocratique du Congo²⁷.

Toutefois, le NDP n'est pas sans détracteurs²⁸. L'un d'eux suggère qu'il s'agit plus d'une expression politique qu'une réelle résolution des problèmes existants²⁹. Un autre pense que le NDP « *n'est même pas une politique, juste un document qu'on dépoussière de temps en temps pour que les politiciens du parti au pouvoir puissent montrer qu'ils s'attaquent sérieusement aux maux de l'Afrique du Sud* »³⁰.

3. LES EXAMENS DE LA DÉFENSE DE L'AFRIQUE DU SUD

3.1 L'Examen de la défense de 1998

L'Examen de la défense de 1998 a fait l'objet de nombreux débats lors de discussions publiques consultatives que le gouvernement a organisées dans tout le pays³¹. Il a décrit le processus de conduite de l'Examen de la défense, sa portée, sa logique ainsi que les concepts clés qui le sous-tendent. Quelques-unes des questions abordées dans l'Examen incluent la Position et la doctrine de la défense, l'Auto-défense et la Force en temps de paix, la Coopération pour la sécurité régionale, les opérations internationales de soutien de la paix, la Coopération avec les services de la police sud-africaine, les Options de conception de la Force, la Structure de la Force et les ressources humaines³². Greg Mills a signalé que la période entre les examens de 1998 et celui d'aujourd'hui a été une période de changements majeurs sur le plan international et aussi pour l'Afrique du Sud et l'Afrique³³.

3.1.1 Le processus de consultation

Dans le souci de parvenir à un consensus national sur les questions de défense, le ministre a décidé, dès le départ, de soumettre l'Examen de 1998 à un processus de consultation entre les acteurs de la défense et les groupes d'intérêts. À cette fin, des conférences consultatives nationales se sont tenues les 12 et 13 février 1996, les 12 et 13 août 1996 et le 17 mai 1997. Deux séries d'ateliers régionaux ont été organisées à Gauteng, LwaZulu/Natal, au Cap-Occidental, dans l'État-Libre, au Cap-Oriental, à Mpumalanga, au Nord-Ouest, au Cap-Nord et dans la province du Nord en juillet 1996 et mai 1997. Les conférences et ateliers étaient ouverts au public. Des parlementaires nationaux et provinciaux, des membres de partis politiques et de services du gouvernement ainsi que de nombreux représentants du secteur Défense et de la société civile y ont assisté. Plusieurs séances de briefing du Comité parlementaire permanent sur la défense ont eu lieu³⁴. Le Livre blanc précise que la sensibilisation du public était tout aussi importante que le débat parlementaire sur les complexités et différents types d'opérations de soutien de la paix³⁵.

3.2 L'Examen de la défense de 2015

L'Examen de la défense de 2015 s'attache à déterminer l'orientation de la politique de défense et étrangère de l'Afrique du Sud pour les quinze années à venir³⁶. Le Comité d'examen de la défense (DRC) a été créé en 2011 et mandaté pour porter un regard critique sur la politique de défense de l'Afrique du Sud, étant donné les changements rapides et fondamentaux qui sont survenus dans l'environnement stratégique au cours des dernières années. Le but de l'Examen est de créer une force stable, flexible et moderne qui utilise des technologies de pointe pour répondre à l'évolution de la fonction défense au plan mondial. L'Examen était également destiné à fournir, à court terme, une plateforme robuste pour permettre au ministre de défendre le dossier Défense.

Sous l'intitulé *Sécurité nationale, politique étrangère et l'intérêt national*, l'Examen souligne que la sécurité nationale de l'Afrique du Sud vise à garantir sa souveraineté, la

démocratie, les valeurs et libertés nationales ainsi que de son indépendance politique et économique. Il postule que la sécurité nationale revêt une dimension tant nationale que régionale³⁷. En outre, il décrit comment le paysage de la sécurité internationale a changé considérablement en ce qui concerne l'absence de droits politiques, les États faibles et dysfonctionnels et la gouvernance politique et économique inadéquate, entre autres facteurs. D'autres facteurs de l'insécurité en Afrique incluent : la concurrence pour les ressources limitées, la pauvreté, le sous-développement et des mauvaises conditions de sécurité humaine, l'insécurité maritime ainsi que les maladies endémiques³⁸. Toutefois, l'Examen de la défense de 2015 n'est pas sans détracteurs³⁹. Selon l'un des détracteurs, « *l'examen ne décrit pas honnêtement les menaces et vulnérabilités auxquelles le pays est confronté, ni les capacités de défense nécessaires, l'organisation militaire ou le coût pour le contribuable*⁴⁰. »

3.2.1 Le processus de consultation

Le processus d'élaboration de l'Examen de la défense de 2015 a duré 5 ans et impliqué un processus de consultation important⁴¹ dont des réunions, des présentations et des discussions avec les contributeurs ainsi que des réunions de consultation avec des parties prenantes comme la ministre de la Défense, le chef de la Force de défense, le secrétaire de la Défense, les chefs des divisions des corps de service et des parties prenantes venant des provinces. En tout, 435 réunions⁴² tant internes qu'externes ont eu lieu.⁴³ En particulier, l'examen a impliqué une étude préliminaire de 44 examens internationaux de la défense et une étude détaillée de 10 examens réalisés au cours des quatre dernières années. Un diagnostic de l'organisation de la défense a été effectué et des consultations avec l'Union africaine, la Communauté de développement d'Afrique australe (CDA) et d'autres organisations internationales ont été convoquées. Les plus de 400 contributions de ces événements officiels ont été considérées pour aider avec les 148 consultations officielles avec les parties prenantes. Une série de 10 « *Imbizos* »⁴⁴ ont été également organisés dans chaque province⁴⁵ au niveau des communautés locales et a les contenus de plus de 76 contributions écrites ont été consolidés. Six réunions avec le Comité parlementaire de la défense sont également mentionnées.⁴⁶ Une attention particulière a été portée au résultat du processus de consultation publique par le biais d'une évaluation des mérites de toutes les contributions reçues⁴⁷. Certes, le processus consultatif initial a fait l'objet de critiques⁴⁸, mais il est généralement admis qu'il y a eu beaucoup de réunions publiques.

3.2.2 Les jalons

L'approche adoptée par le DRC était axée sur l'élaboration d'une trajectoire d'avenir afin de mettre en place une capacité de défense durable adaptée au statut international de l'Afrique du Sud, de sa position stratégique ainsi que de son inévitable rôle de leader continental. En tant que lignes directrices de premier ordre, les jalons⁴⁹ suivants ont été proposés en vue d'aider à la planification :

- *Jalon de planification 1* : Arrêter le déclin des capacités critiques par le biais

d'interventions immédiates et directes.

- **Jalon de planification 2** : Réorganiser et rééquilibrer la Force de défense comme la base d'une future croissance.
- **Jalon de planification 3** : Mettre en place une force de défense durable capable de satisfaire aux engagements de défense prescrits (résultat provisoire de l'examen de la défense)
- **Jalon de planification 4** : Renforcer la capacité de la Force de défense à répondre aux menaces émergentes (Résultat final de l'Examen de la défense).
- **Jalon de planification 5** : Défendre la République contre une menace imminente ou extrême.⁵⁰

Bien que ces jalons de planification décrivent la trajectoire d'avenir souhaitée, celle-ci n'est pas toujours acceptée sans une contre proposition. Comme l'indique Cilliers,⁵¹ les 15 chapitres contiennent une grande quantité d'informations de référence et le résultat est un mélange de questions relatives à l'administration interne, la politique, la stratégie, la doctrine militaire, la discipline et les ressources humaines. La trajectoire ne précise pas d'autres options pour structurer la Force mais présente le coût de l'option recommandée.⁵² Un autre détracteur pense que le problème n'est pas la taille du budget mais la façon dont il est réparti.⁵³ « *Presque tous les problèmes de la SANDF sont liés au personnel.* »⁵⁴ Un autre détracteur observe que le financement de la Force de défense et les tentatives du ministère de la Défense et de la Trésorerie nationale de financer surtout le jalon de planification 1 montre que tout ne va pas bien du côté de la politique de défense. « *Elle a présenté une anomalie qui n'a pas été détectée à la naissance. Le projet d'arrêter le déclin s'est détérioré.* »⁵⁵

Ces éléments et des arguments similaires ne devraient toutefois pas être acceptés pour argent comptant puisque d'autres contre-arguments sont proposés. Un argument en particulier concerne les fameux 40% de dépenses de personnel et 30% de dépenses d'immobilisations alors qu'actuellement, plus de 50% des dépenses de la SANDF sont des dépenses de personnel.⁵⁶ Étant donné l'évolution historique de l'Afrique du Sud, les risques liés au déploiement de 5 000 soldats formés dans la rue ainsi que les tâches toujours plus nombreuses que l'armée doit assumer, cette situation n'est pas le jeu à somme nulle typique qui devrait être considéré. La dernière prévision budgétaire indique qu'étant donné l'ampleur du travail du ministère, la rémunération des salariés constitue son poste de dépenses le plus important, soit 59 pourcents (R94 milliards) de son budget total au cours de la période du CSMT.⁵⁷

Bien qu'il reste encore à expliquer au public l'incapacité du gouvernement et de la Force de défense à budgétiser la stratégie de redressement, il est clair que la réduction de la capacité et des moyens de la défense nuit à la sécurité et la stabilité du pays et aux ambitions du gouvernement en matière de politique étrangère. En fait, la conception d'une nouvelle politique, plus modeste est désormais inévitable⁵⁸, un argument qui est également soutenu par Jackie Cilliers⁵⁹ et Greg Mills.⁶⁰

4. LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ NATIONALE

La Constitution définit clairement le lien entre la sécurité nationale et le rôle de la Force de défense tel que formulé dans les articles 198 et 200 et énoncé ci-dessus. Le Livre blanc de 1996 va plus loin et précise qu'en ce qui concerne la position de défense, il entend assurer la sécurité nationale principalement dans le but de satisfaire les droits et besoins politiques, économiques et culturels du peuple d'Afrique du Sud et dans le but de promouvoir et maintenir la sécurité régionale.⁶¹ Il souligne également que la détermination de la manière dont la SANDF accomplira ses tâches s'appuiera sur les politiques nationale et étrangère du gouvernement.⁶² Le NDP, et par la suite le CSMT,, soulignent le rôle de la force de défense dont, entre autres, la protection des frontières de l'Afrique du Sud et ses responsabilités de maintien de la paix. Les Examens de la défense de 1998 et de 2015 soulignent l'importance de la Force de défense dans la poursuite des objectifs de sécurité nationale de l'Afrique du Sud par la promotion des ses intérêts internationaux, régionaux et nationaux. En particulier, l'Examen de la défense de 2015 souligne que :

- Les objectifs de sécurité incluent la défense de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de l'État sud-africain ainsi que la promotion de la sécurité régionale et continentale en Afrique australe.
- La lutte pour une vie meilleure en Afrique du Sud est étroitement liée à la recherche d'une vie meilleure en Afrique dans un monde meilleur. L'intégration régionale et continentale constitue la base du développement socio-économique et de l'unité politique de l'Afrique et est essentielle à la prospérité et la sécurité de l'Afrique du Sud.
- L'Afrique est au cœur de la politique étrangère et de sécurité de l'Afrique du Sud et doit, par conséquent, continuer à soutenir les processus régionaux et continentaux afin de répondre aux crises et y remédier, renforcer l'intégration régionale, augmenter de manière significative le commerce intra-africain et soutenir le développement durable et les opportunités en Afrique.⁶³

L'Examen de la défense précise en outre que la Force de défense est un instrument unique et un important levier de pouvoir à la disposition de l'État lui permettant de poursuivre les priorités en matière de politique de sécurité nationale et étrangère. Le déploiement de la Force de défense⁶⁴ doit, par conséquent, être coordonné à l'aide de tous les instruments que le gouvernement peut mettre en œuvre tant au niveau national que régional. Toutefois, la Force de défense offre les moyens de dernier recours lorsque les autres instruments de l'État ne sont pas à même de protéger ou défendre l'Afrique du Sud⁶⁵. Le Livre blanc sur le renseignement partage le même avis, en particulier en ce qui concerne les dimensions internationales, continentales, régionales et internes et leur impact dans la définition des intérêts du pays⁶⁶, les mêmes que ceux définis par le Panel d'examen de haut niveau.⁶⁷

5. POLITIQUE DE DÉFENSE ET RESSOURCES

Les documents relatifs à la politique de défense soulignent l'importance de disposer de ressources suffisantes en vue de permettre à la Force de défense de s'acquitter de son mandat. Ces ressources comprennent les ressources humaines relatives aux compétences, à la formation, à l'enseignement et autres ressources, les ressources logistiques relatives à la gestion de la chaîne logistique, l'approvisionnement et autres ressources et, en particulier, les ressources financières permettant de financer diverses activités de défense.⁶⁸ Ces éléments confirment le lien symbiotique entre la politique et les ressources. C'est en particulier le niveau de ressources à la disposition de la Force de défense qui est sujet à controverse.

5.1 En fonction du budget ou du mandat ?

L'une des questions qui se posent en permanence est de savoir si le fonctionnement du ministère de la Défense devrait être déterminé en fonction du budget ou du mandat. L'argument est qu'il faudrait décider si le budget va dicter ce que l'on peut demander à la SANDF d'accomplir ou si la SANDF devrait être financée en fonction de son mandat. La ministre de la Défense et des Anciens Combattants a déclaré dans son discours sur le budget de 2018 : « *La Défense devrait fonctionner en fonction de son mandat et non du budget comme c'est le cas actuellement.* »⁶⁹ Elle a ajouté que non seulement le rôle de la Force de défense était de défendre et protéger l'Afrique du Sud mais aussi d'intervenir rapidement lors de crises sur le continent. Elle doit soutenir les opérations de soutien de la paix et protéger en permanence les frontières terrestres, toute la zone maritime et l'espace aérien. La Force de défense devra également jouer un rôle clé dans la cyberdéfense de l'Afrique du Sud et apporter son appui aux autres ministères quand nécessaire. En outre, la Force de défense doit s'acquitter de ses nombreuses obligations internationales. C'est là, ajouta la ministre, le niveau d'ambition que l'on ne peut atteindre avec les niveaux de financement actuels. « *L'Afrique du Sud en est maintenant arrivée au stade où elle doit prendre une décision sur le type de force de défense qu'elle souhaite et ce qu'elle peut se permettre.* »⁷⁰ L'un des détracteurs pense que la SANDF fait preuve de paresse intellectuelle dans la mesure où « *S'ils rejettent la faute sur le manque d'argent, il n'y a pas besoin de réfléchir, pas d'innovation, pas d'initiative, pas de dynamisme, pas d'élan. Tout ce qu'on a à faire c'est de se laisser aller.* » En outre, d'après lui, la Force de défense serait en sureffectif, trop hiérarchisée et ne veut pas se décider à se débarrasser des soldats.⁷¹

Cette contestation met en évidence l'absence de consensus sur les niveaux de financement de la Force de défense. L'Afrique du Sud dispose de médias robustes qui orientent le débat du beurre et des canons⁷² de telle manière que le gouvernement peine à donner la priorité à la défense aux dépens des questions sur la santé, l'éducation et la sécurité de la population. À cela sont venus s'ajouter le fameux « *accord de vente d'armes* »⁷³ et la montée en flèche des coûts qui a suivi⁷⁴, l'argument du dividende de la paix ainsi que l'absence de menaces militaires. Ces facteurs et d'autres s'ajoutent pour

compliquer le débat sur le financement de la défense en Afrique du Sud. Par ailleurs, la relation entre les médias et la Force de défense a souvent été hostile mais les leaders militaires ont parfois donné l'ordre à leurs chargés de communication de soutenir les médias. Par exemple, le chef de la Marine de l'époque avait déclaré « *Les médias peuvent être un multiplicateur de force et nous devrions les considérer et les utiliser comme tel.* »⁷⁵ Scholtz présente un solide argument sur la raison pour laquelle l'armée devrait considérer les médias comme des alliés, surtout quand l'armée a besoin du soutien du public dans ses activités, car les médias peuvent jouer un rôle déterminant pour influencer l'opinion publique.⁷⁶

5.2 Niveaux de financement de l'armée sud-africaine

L'un des principaux problèmes qui assaillent la Force de défense nationale de l'Afrique du Sud est son niveau annuel de financement. Le Comité d'Examen de la défense a signalé que l'Afrique du Sud dépensait moins de 1.2% de son PIB⁷⁷ pour la défense, ce qui signifie, moins de 5 cents sur chaque rand du budget total dépensé pour la défense, à l'époque. La Force de défense était en effet sous-financée (par rapport à sa taille et structure actuelles) de 24%. La répartition entre les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement était gravement déséquilibrée et institutionnellement déstabilisant. C'est la sonnette d'alarme qui rappelle que « *Si on n'arrête pas ce déclin, et aux niveaux actuels de financement, il compromettra et fragmentera davantage la capacité de la défense. Il est évident que si l'on ignore certaines capacités de défense, elles seront perdues dans très peu de temps. Plus cette situation perdure, plus il faudra d'effort, de temps et d'argent pour remettre la Force de défense sur pied*⁷⁸. » La dotation totale pour le ministère de la Défense pour l'exercice fiscal 2018/2019 était de R47, 949 milliards⁷⁹, une somme inférieure à la dotation pour l'exercice fiscal 2017/2018⁸⁰, soit R48,999 milliards. La dotation pour 2018/2019 représentait 0.95% du PIB (R5, 025 milliards)^{81 & 82}.

De nombreux observateurs comme l'Institut d'études de sécurité (ISS) déplorent le manque de financement adéquat. L'ISS signale l'importance de reconnaître que l'Afrique du Sud dépense moins en défense que ce qui est prévu au budget depuis au moins dix ans. Il cite le rapport de l'Institut international de la recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) qui confirme que l'Angola, un pays à croissance rapide et qui depuis longtemps est considéré comme le seul rival potentiel de l'Afrique du Sud dans les enjeux du pouvoir en Afrique australe, dépense déjà environ 50% de plus que l'Afrique du Sud pour l'armée et l'Algérie presque trois fois plus que l'Afrique du Sud⁸³.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Examen de la défense de 2015 et en réponse à la directive ministérielle, un processus d'élaboration d'un « modèle de financement » pour le ministère de la défense a été initié. L'exercice du « modèle de financement » avait pour but d'explorer des sources de revenus non-traditionnelles pour compléter la dotation de financement de la défense de la Trésorerie nationale et permettre la mise en œuvre de l'Examen de la défense. L'étude a été achevée en août 2017. Par ailleurs, en octobre 2016, un groupe de travail interministériel du ministère de la Défense et de la

Trésorerie nationale a été mis sur pied sur demande des directeurs généraux des deux ministères afin d'explorer les options de trajectoire de financement et « arrêter le déclin » au ministère de la Défense. Il en a été conclu que l'Examen de la défense ne pouvait pas être financé comme nécessaire étant donné les contraintes fiscales de l'Afrique du Sud.⁸⁴

Les niveaux de financement de la SANDF ne doivent pas être considérés isolément car divers facteurs ont une incidence sur cette question. Ce sont surtout les développements historiques dans le pays qui doivent être pris en compte. En particulier, le taux de chômage élevé dans le pays et le fait que la plupart des Noirs sont au chômage. Sortir des forces de défense des milliers de soldats [85] formés sans autre emploi ni compétences [86], c'est non seulement une vision à court terme, mais aussi un risque compte tenu du taux de criminalité déjà élevé dans le pays [87].

6. LE COMITÉ DE HAUT NIVEAU DE L'AGENCE DE SÉCURITÉ DE L'ÉTAT

Le présent document porte principalement sur la politique de défense de l'Afrique du Sud, en particulier le dernier rapport sur la défense et son développement. La publication du rapport du Comité de révision de haut niveau de l'Agence de sécurité de l'État, qui contient plusieurs recommandations pertinentes pour l'élaboration de la stratégie de sécurité nationale de l'Afrique du Sud, est un développement récent lié à la sécurité. Le comité a été établi par le président Cyril Ramaphosa en juin 2018, a commencé son travail en juillet 2018 et dispose de six mois pour présenter son rapport. L'objectif clé était de « *permettre la reconstruction d'une capacité de renseignement national professionnelle en Afrique du Sud qui respectera et maintiendra la Constitution et les prescriptions législatives pertinentes* » [88]. Le comité a formulé des conclusions et des recommandations détaillées, mais il a surtout recommandé une refonte globale de l'architecture du renseignement et de la sécurité du pays, dont la mise en œuvre nécessitera des consultations approfondies et une bonne dose de détermination [89].

The following recommendations of the High Level Review Panel has relevance to national security strategy development :

6.1 Stratégie de sécurité nationale (SSN)

Le Comité recommande l'élaboration urgente d'un système national de sécurité comme base essentielle pour définir et affiner les concepts, les valeurs, les politiques, les pratiques et l'architecture impliqués dans l'approche sud-africaine en matière de sécurité. Une telle stratégie devrait être largement consultée avec le public et le Parlement avant son approbation officielle. Le comité a été informé des efforts déployés pour mettre au point un système national de sécurité qui servirait de politique globale pour guider la compréhension et l'approche du pays en matière de sécurité nationale. Il

a eu connaissance de deux versions d'une telle stratégie, toutes deux préparées par le Comité national de coordination du renseignement (NICOC): [90]

- Projet de stratégie de sécurité nationale pour l'Afrique du Sud - 2007
- Stratégie de sécurité nationale - 2013

Le premier est allé jusqu'en juin 2007 aux Directeurs généraux du Conseil de sécurité nationale (National Security Council - NSC) de l'époque, où, apparemment, il est resté bloqué. La seconde a été approuvée par le Cabinet le 4 décembre 2013. Le projet de SSN de 2007 prévoyait un processus de consultation gouvernemental et public approfondi dans le processus de rédaction et recommandait un processus ouvert de consultation publique et parlementaire sur la stratégie. Il comprend une proposition visant à créer un conseil consultatif sur la sécurité nationale qui comprendrait des représentants du secteur public, du secteur privé et de la société civile. La SSN de 2013 est classé top secret et, bien qu'il mentionne la possibilité d'une consultation plus large, le groupe scientifique n'a pas connaissance d'une telle consultation en cours. En outre, la stratégie ne se présente pas sous une forme qui pourrait être efficacement consultée en dehors du gouvernement et du secteur de la sécurité en particulier [91]. Il a également constaté que la SSN de 2013 était un plan d'entreprise et qu'il était trop limité dans le temps pour la période au cours de laquelle il avait été rédigé. En outre, elle ne fait pas preuve d'ambition dans ses propositions relatives à l'architecture de la sécurité nationale [92].

Dans le contexte du présent document, une des conclusions importantes du comité de haut niveau est la suivante :

- *Un SSN crédible est un outil politique essentiel qui définit le contexte général dans lequel le secteur de la sécurité fonctionne pour la nation. Il s'agit d'un document sur lequel devraient reposer les livres blancs et autres documents de politique générale des départements de la sécurité et des autres organes de l'État concernés.*

6.2 Révision de l'architecture

Le Comité recommande que, sur la base de la stratégie de sécurité nationale susmentionnée et d'autres considérations, il soit procédé à un examen complet de l'architecture de la communauté de sécurité sud-africaine, qui prend notamment en compte :

- * Rétablir officiellement le Conseil de sécurité nationale.
- * Affiner les mandats des services de renseignement, y compris le renseignement de défense et le renseignement de police judiciaire, afin d'assurer un minimum de duplication et une coordination maximale.

En ce qui concerne les recommandations détaillées, il est indiqué ce qui suit:

Politique et recommandations

- a) Rédiger une SSN immédiatement, basée sur les recommandations du présent comité, à des fins de consultation au Parlement et avec le public, en vue de l'élaboration future de politiques et de règles pour la communauté du renseignement.
- b) Sur la base de la SSN révisé, mettre à jour le livre blanc actuel en conservant la vision, les valeurs et les principes de base du document actuel.
- c) Sur la base des recommandations approuvées du présent rapport et du livre blanc, créer une équipe de travail de haut niveau chargée d'examiner toutes les lois, réglementations et directives pertinentes.

Mandat et capacité

- a) Dans le cadre de la révision architecturale et législative à l'échelle de la communauté recommandée ci-dessus, une attention particulière doit être accordée à des définitions plus claires et mieux ciblées du mandat / des services résultants, ainsi que d'autres sections de la communauté du renseignement au sens large.
- b) De toute urgence, les dirigeants de la SSA prennent des mesures pour combler les lacunes en matière de capacités en ressources humaines, financières et autres, dans ses bureaux provinciaux et à l'étranger [93]. Le rapport déplore le manque de ressources en termes de qualité et de quantité de personnel, ainsi que de ressources financières et autres ressources [94].

Surveillance

- a) Traiter et promulguer de manière urgente les règlements régissant le fonctionnement de l'Inspecteur général du renseignement.
- b) Proposer un examen du fonctionnement du Comité permanent du renseignement (Joint Standing Committee on Intelligence - JSCI).
- c) Compte tenu des exigences du contrôle du renseignement, l'idée d'une capacité spécifique pour le JSCI doit être explorée plus avant [95].

7. MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE

La hiérarchie de l'autorité entre l'exécutif, le parlement et la force de défense est définie dans la constitution sud-africaine de 1996. Elle est abordée dans les Principes généraux de défense qui déclarent que « *la force de défense sera soumise au contrôle civil rigoureux du cabinet et à une surveillance civile forte du parlement. Il sera tenu compte de l'unique nature de la force de défense par rapport à l'ensemble de la fonction publique* ».96 Le contrôle et la surveillance civils en Afrique du Sud sont appliqués en respectant les principes suivants :

- La primauté de la Constitution et la règle du droit.
- L'adhésion aux lois nationales et internationales, y compris le droit humanitaire internationale.

Il existe divers mécanismes permettant d'exercer une surveillance sur l'armée sud-africaine. Ces mécanismes sont soit internes par l'intermédiaire du Secrétariat de la défense soit externes principalement par le biais des commissions parlementaires.⁹⁷

7.1 Surveillance par l'intermédiaire du Secrétariat de la défense

Le Secrétariat de la défense, qui est dirigé par un civil appelé Secrétaire de la défense, aide le ministre à exercer une surveillance sur le Département de la défense. Plus spécifiquement, il s'agit du principal outil et ressource qui permet au ministre d'exercer un contrôle civil.^{98 et 99} Le Secrétaire de la défense peut être chargé d'autres fonctions confiées par le ministre, notamment celles nécessaires ou utiles pour renforcer le contrôle et la surveillance civils du ministre sur la défense, du parlement sur la défense et des commissions parlementaires exerçant la surveillance sur la défense. Le secrétaire exerce aussi les pouvoirs qui lui sont dévolus par la constitution et les autres lois sous réserve des directives du ministre et conformément à celles-ci sans crainte, parti pris favorable ou préjugé.¹⁰⁰

7.2 Surveillance civile

Le Parlement d'Afrique du Sud dispose d'un système de surveillance assez robuste qui inclut l'approbation des budgets de la défense.¹⁰¹ La surveillance civile fait référence au rôle de surveillance du parlement. Le parlement comprend deux chambres, l'Assemblée nationale et le Conseil national des provinces, qui participent au processus législatif de la manière établie par la constitution. Les commissions parlementaires, composées de représentants publics élus, jouent un rôle de surveillance important en ce qui concerne les services de sécurité. Les points suivants font partie de la responsabilité du parlement.

- o Le financement des forces de sécurité.
- o La législation applicable aux activités des forces de sécurité.
- o Le cadre stratégique qui régit le fonctionnement des forces de sécurité.¹⁰²

7.2.1 Surveillance parlementaire

L'article 199(8) de la constitution traduit dans la pratique les principes de transparence et de responsabilité en prévoyant des commissions parlementaires multipartites qui ont pour mandat de surveiller les services de sécurité de la manière déterminée par les lois nationales ou les règles et ordres du parlement. Trois commissions parlementaires se partagent la surveillance du Département de la défense : la Commission parlementaire

de la défense et des anciens combattants (PCODMV), la Commission mixte permanente de la défense (JSCD) et la Commission spéciale de la sécurité et de la justice (SCOSJ).¹⁰³

Commission parlementaire de la défense et des anciens combattants (PCODMV) : La PCODMV au sein de l'Assemblée nationale est responsable du contrôle, de l'examen et des enquêtes sur les activités de défense. Elle fait par conséquent des recommandations sur les fonctions, les dotations budgétaires, la rationalisation et la restructuration de la structure organisationnelle de la défense et toute autre question pertinente. Elle est aussi autorisée à traiter des lois déposées au parlement. Le fonctionnement des commissions parlementaires est régi par le règlement de l'Assemblée nationale.

Commission mixte permanente de la défense : La JSCD, qui comprend des membres des deux chambres, a été dotée lors de sa création de larges pouvoirs de surveillance dont elle peut se servir pour enquêter et faire des recommandations concernant le budget, le fonctionnement de la défense, les politiques d'acquisition et de passation de marchés et l'état de préparation de la défense. Elle peut exercer d'autres fonctions relatives au contrôle parlementaire des forces armées prévues par la loi. Le fonctionnement des commissions mixtes parlementaires est régi par le règlement mixte du Parlement.

Commission spéciale de sécurité et justice (SCOSJ). La SCOSJ au sein du Conseil national des provinces a un rôle de surveillance sur toutes les politiques et lois liées à la défense. Le rôle de surveillance porte principalement sur les répercussions pour les neuf provinces d'Afrique du Sud. Le fonctionnement des commissions spéciales est régi par le règlement du Conseil national des provinces du Parlement.

Voici un certain nombre d'autres commissions :

- **Commission mixte permanente du renseignement (JSCI).** La JSCI, qui a été créée par la Loi sur la surveillance des services de renseignement de 1994, exerce des fonctions de surveillance en rapport avec les fonctions de renseignement et de contre-espionnage des services de sécurité dont elle rend compte au parlement. La fonction de la JSCI est, *entre autres*, d'examiner et de faire des recommandations sur la coopération entre les différents services, la rationalisation et la répartition des rôles liés au renseignement et au contre-espionnage entre l'Agence de sécurité de l'État, la Force de défense et les Services de police.
- **Commission permanente des comptes publics (SCOPA).** La SCOPA assure la surveillance de toutes les structures exécutives et institutions constitutionnelles de l'État pour le compte du parlement afin de garantir la responsabilité en matière de gestion financière et des ressources conformément aux exigences de la Loi sur la gestion des finances publiques de 1999 révisée.¹⁰⁴

La surveillance parlementaire n'est toutefois pas sans problèmes car des voix critiques se posent des questions sur la façon dont le parlement s'acquitte réellement de sa mission de surveillance. En dépit de « nouvelles initiatives » visant chaque année à améliorer la fonction de surveillance du parlement, le Corder Report¹⁰⁵ indique qu'elle est influencée par des facteurs externes et internes. En interne, les problèmes de ressources comme le manque de salles de réunion, un contenu adapté, la recherche et l'appui administratif, font partie des défis à relever. En ce qui concerne les membres des commissions, des problèmes comme le manque de connaissance et d'expérience sur un portefeuille ministériel particulier, les intérêts des membres, l'ancienneté du président de la commission, ont eu une influence sur la portée et l'étendue de la surveillance effectuée sur un département. Des problèmes externes comme le système politique qui permet aux responsables de partis de décider qui participera à la commission,¹⁰⁶ joue un rôle sur le genre et la qualité de la surveillance effectuée. Des vues similaires ont été exprimées dans un document interne intitulé « Oversight and Accountability Model » (Modèle de surveillance et de responsabilité).¹⁰⁷

7.3 Transparence du processus budgétaire

La transparence du processus budgétaire est un problème lié aux mécanismes de contrôle et de surveillance. Elle est liée à deux des priorités stratégiques du parlement,¹⁰⁸ à savoir le renforcement de la surveillance et de la responsabilité ainsi que l'amélioration de la participation du public.¹⁰⁹

Le processus budgétaire en Afrique du Sud est plutôt transparent, de sa rédaction au processus législatif qui commence par la présentation du budget devant le Parlement. Elle est suivie d'une phase de mise en œuvre et des phases ultérieures d'audit et d'évaluation. Les processus adoptés dans les commissions pour approuver les budgets des différents départements permet au public de participer.

En effet, les membres du public peuvent demander à prendre la parole devant la commission sur n'importe quelle question ayant trait au budget. Les citoyens peuvent également écrire des lettres aux commissions sur des problèmes qui, selon eux, devraient être traités dans les différents budgets. Les réunions des commissions sont ouvertes aux médias et au public, et font l'objet de reportages notamment du Groupe de contrôle parlementaire (Parliamentary Monitor Group) qui couvre toutes les réunions à l'exception de celles qui ont lieu à huis clos.¹¹⁰ defenceWeb, un journal en ligne rapporte de manière systématique les informations concernant les affaires de défense en général, ainsi que le financement de la défense et les problèmes que cela pose tout au long de l'année.¹¹¹ Outre le Parlement qui publie chaque année une brochure intitulée *Guide to the Budget* (Guide du budget), le Département des finances distribue également des dépliants chaque année. Le Ministre des finances invite les citoyens à lui donner des « conseils » pour mieux répartir ou améliorer le budget sur son site Web.¹¹² En outre, tous les documents ayant trait au budget sont publiés sur le site Web du Trésor public

(National Treasury) dans les heures qui suivent la présentation du budget par le ministre.¹¹³

Étant donné la nature stratégique de la force de défense, certaines informations vont être classifiées et ne seront pas, par conséquent accessibles au grand public. Le Livre blanc sur la défense traite du problème comme suit : « *Les débats parlementaires ainsi que le contrôle exercé par le public et le parlement ne présenteront un intérêt que s'il existe une transparence suffisante sur les questions militaires. Une certaine dose de confidentialité sera sans doute nécessaire pour protéger la sécurité nationale, les vies des militaires et l'intégrité des opérations militaires. Toutefois, la « liberté de l'information » est un principe constitutionnel fondamental. Les exceptions à ce principe doivent être limitées, spécifiques et justifiables dans une société démocratique et doivent être traitées dans les lois.*¹¹⁴

8. ENSEIGNEMENTS TIRÉS ET CONSÉQUENCES POUR LA STRATÉGIE DE SÉCURITÉ NATIONALE DÉVELOPPEMENT

8.1 Enseignements potentiels

- L'Afrique du Sud a une stratégie de sécurité nationale depuis 2013 qui est classifiée et inaccessible. Le Conseil de sécurité nationale (National Security Council) est inactif, mais il existe des plans pour le rétablir de toute urgence. Cela complique l'élaboration de stratégies sectorielles pour les différents départements comme la police, le renseignement et la défense qui doivent se contenter de déductions implicites de la constitution et d'autres directives législatives pour les aider à rédiger leurs politiques sectorielles. Une politique de sécurité claire et dépourvue d'ambiguïté est indispensable pour délimiter les responsabilités et répartir les fonctions dans le contexte de la sécurité.
- Le financement de la force de défense en général et en particulier de l'Étape 1 s'est avéré un défi. La création du groupe de travail interministériel n'a pas permis de faire des progrès substantiels pour différentes raisons. La surveillance et le contrôle du fonctionnement de ces groupes de travail devraient être gérés de préférence par les dirigeants politiques de manière à assurer que les résultats souhaités soient obtenus. Le rapport du Groupe de haut niveau (High Level Panel) souligne l'importance d'une surveillance adéquate et efficace des structures du renseignement pour faciliter la responsabilité et la transparence dans les limites des lois et règlements.
- En raison du manque de financement, il est très possible que les capacités de la défense en soient affectées. Même si des méthodes alternatives de génération des recettes sont à l'étude, à ce jour, aucun progrès n'a été enregistré dans ce domaine, augmentant ainsi le risque de pertes des capacités. Les pertes de capacités au niveau des défenses prennent souvent des années à remplacer. Il est, par conséquent, de notre devoir de classer par ordre de priorité les capacités potentielles perdues au cas

où des fonds deviendraient disponibles.

- Comme le Ministre de la défense l'a dit, lors de la présentation du budget au parlement, il appartient au pays de décider si le rôle de la force de défense est fonction d'un budget ou d'une mission, et dans ce dernier cas elle doit recevoir les fonds nécessaires. L'incertitude politique a une incidence sur le déroulement de l'Examen de la défense 2015, notamment en ce qui concerne l'Étape 1- Arrêt du déclin. L'incertitude politique non seulement crée une situation qui permet aux départements d'interpréter et de mettre en œuvre des décisions qui leur profitent, mais également aboutit parfois à des doubles-emplois. Il est également possible que certains départements usurpent les fonctions d'autres.
- La Force de défense nationale d'Afrique du Sud (SANDF) est une institution nationale qui compte sur l'appui de la population et les fonds publics. En tant que telle, elle devrait avoir une relation constructive avec le public et les médias, qui peuvent s'avérer des alliés inestimables lorsque les intérêts nationaux sont en jeu.

8.2 Conséquences pour l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale

- Le rétablissement du Conseil de sécurité nationale permettra à celui-ci de donner des orientations sur la politique de sécurité nationale d'Afrique du Sud et sa stratégie de sécurité nationale et donc la politique de défense, et enfin de fournir des orientations à la communauté du renseignement. Ce rétablissement est essentiel car il permettra d'orienter les départements pertinents et en particulier le département de la défense et les aidera à rédiger leurs politiques et stratégies respectives. Cela apportera une plus grande certitude politique et diminuera les possibilités de double-emploi entre les départements regroupés.
- La création du Groupe de travail interministériel et le rétablissement du Conseil de sécurité nationale (NSC) permettront de clarifier la question de savoir si la force de défense doit être fonction d'un budget ou d'un mandat, et ce, afin de garantir la coordination et la cohésion des efforts pour parvenir aux buts fixés dans l'Examen de la défense. Le Département de la défense doit cependant continuer à étudier le problème jusqu'à ce qu'une décision soit prise sur la question en temps opportun.
- Il est possible que d'autres sources de revenus viennent s'ajouter pour alléger les restrictions budgétaires qui affectent la force de défense. Si c'est le cas, il appartiendra au département d'assurer que les capacités de défense négligées ou perdues, soient réparées ou renouvelées. En ce sens, les décideurs doivent continuer dans cette voie avec détermination étant donné les résultats désastreux à prévoir s'il s'avère impossible d'obtenir d'autres sources de revenus.
- Le niveau d'ambition des dirigeants politiques doit être aligné sur le financement de la force de défense ou les engagements d'achats doivent être revus à la baisse. Que cela soit toujours possible dans la pratique, étant donné le mandat et l'orientation de la force de défense (ex : la fourniture d'aide durant les situations d'urgence et les catastrophes) est très improbable. Le rapport du Groupe de haut niveau insiste sur une plus grande clarté dans les processus de budget et de planification, l'intégrité de

ces processus ayant été remise en question.

9. CONCLUSION

Le débat sur la politique de défense sud-africaine et sur notamment les Examens de la défense de 1998 et 2015 représente un véritable défi en raison des divers facteurs qui ont une incidence sur sa mise en place. Des accusations de « recrutements officieux » aux problèmes de financement en passant par les difficultés à trouver un juste équilibre entre personnel, dépenses d'exploitation et d'immobilisation, le Département de la défense sud-africain a beaucoup de pain sur la planche. L'un des principaux défis à la mise en place de l'Examen de la défense de 2015 et en particulier de *L'Étape 1 – Arrêt du déclin*, est celui du financement, même si un Groupe de travail interministériel a été nommé pour résoudre le problème. Il incombe par conséquent au Département de la défense d'obtenir le financement nécessaire pour mettre en œuvre l'Étape 1. Un échec obligerait le Département de la défense à revenir à la case départ. Il lui faudrait alors redéfinir ses priorités notamment en termes de dépenses et réviser l'Examen de la défense sans tarder.

Dans le contexte de l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale, l'annonce du rétablissement du Conseil de sécurité nationale constitue une évolution positive récente. Cette nouvelle structure du cabinet devrait clarifier, on peut l'espérer, les intérêts stratégiques et de sécurité de l'Afrique du Sud d'un point de vue politique. L'absence de politique de sécurité clairement définie, intégrée et accessible pour orienter la stratégie de sécurité nationale, entraîne une trop grande dépendance sur la Constitution et les lois connexes pour orienter l'action de la police, de la force de défense et la communauté du renseignement. Cela peut entraîner non seulement des doubles-emplois dans les départements de la sécurité, mais aussi une contestation inutile et des effets concomitants inattendus. Le rapport du Groupe de haut niveau recommande de toute urgence l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale comme cadre indispensable pour redéfinir et peaufiner les concepts, valeurs, politiques, pratiques et architecture utilisée dans l'approche de l'Afrique du Sud en matière de sécurité. Une telle stratégie doit faire l'objet d'une vaste consultation auprès du public et du Parlement avant l'approbation officielle.

1 La Constitution de la République d'Afrique du Sud de 1996, article 1 (d). Voir également l'article 55 (2) qui stipule que (a) l'Assemblée nationale doit veiller à ce que tous les organes de l'exécutif de l'État dans la sphère nationale du gouvernement lui rendent compte, (b) maintienne la surveillance de (i) l'exercice de l'autorité présidentielle nationale, y compris la mise en œuvre de la législation et (ii) de tout organe de l'État. Voir également l'article 199 (8). Le Livre blanc sur la défense de 1996 fait également référence à cette question à la page 5.

2 Greg Mills, 2011, *An Option of Difficulties? A 21st Century South African Defence Review*. The Brenthurst Foundation. Document de discussion 2011/07. p. 4.

3 Par exemple, l'Examen de la défense de 2015 fait référence à la « Stratégie de sécurité nationale

émergente » Examen de la défense, Introduction, pages 0-17.

4 Panel d'Examen de haut niveau sur l'Agence de sécurité de l'État. Afrique du Sud, décembre 2018. Accessible à l'adresse : <https://www.politicsweb.co.za/documents/report-of-the-highlevel-review-panel-on-the-ssa>. p. 20.

5 Mike Hough, 2006. The Concept of a National Security Strategy: The case of the United States and South Africa. Accessible à l'adresse : <https://repository.up.ac.za/handle/2263/3079>.

6 Panel d'examen de haut niveau sur l'Agence de sécurité de l'État. Afrique du Sud, décembre 2018. Accessible à l'adresse : <https://www.politicsweb.co.za/documents/report-of-the-highlevel-review-panel-on-the-ssa>. p. 20.

7 Mike Hough, 2006. The Concept of a National Security Strategy: The case of the United States and South Africa. Accessible à l'adresse : <https://repository.up.ac.za/handle/2263/3079>.

8 Mike Hough, 2006. p.10

9 Panel d'examen de haut niveau sur l'Agence de sécurité de l'État. Afrique du Sud, décembre 2018. Accessible à l'adresse : <https://www.politicsweb.co.za/documents/report-of-the-highlevel-review-panel-on-the-ssa>. p.3

10 Len Le Roux, 2004. Revisiting the South African Defence Review. African Security Review Volume 13, numéro

11 Greg Mills, 2011, p. 5.

12 Le NSC se réunit pour garantir une réponse rapide, coordonnée et efficace aux problèmes et événements ayant un impact sur la sécurité de l'Afrique du Sud et de son peuple.

13 Mike Hough, 2006. p.13

14 Discours de l'état de l'Union énoncé par le président de la République d'Afrique du Sud, M. Cyril Ramaphosa lors d'une séance conjointe du Parlement au Cap le 7 février 2019. Voir également le Panel d'Examen de haut niveau sur l'Agence de sécurité de l'État. Afrique du Sud, décembre 2018.

15 Une référence aux « fonctionnaires du secteur de la sécurité comme la police, les services du renseignement ou l'armée, qui ont le pouvoir d'influencer la politique du gouvernement en leur faveur. » Jane Duncan, 2014. Advance Information. The Rise of the Securocrats. Accessible à l'adresse : http://www.jacana.co.za/downloads/submaterial/0.%202014/SUB_3_1_JULY_2014/PDFS/H1_Securocrats%20AI.pdf

16 La Constitution de la République d'Afrique du Sud, 1996.

17 Pas plus tard qu'en 2017, la loi a été amendée par le projet de loi relatif à la Défense B18-2017 qui porte principalement sur l'examen des entrepreneurs et prestataires de services, sur l'accès aux établissements militaires qui règlementent les réunions du Conseil de la défense, les expositions de décorations militaires, etc.

18 Curieusement, l'article 83A stipule que le chef de la Force de défense et le ministre de la Défense doivent être placés au même niveau hiérarchique au sein du ministère de la Défense.

19 Dans le contexte des activités terroristes récentes sur le continent, il est intéressant de noter que le chapitre 10 est intitulé « *Dispositions applicables en temps de guerre ou en relation avec la lutte contre le terrorisme ou en relation avec un conflit armé en dehors de la République ou en relation avec des troubles internes ou autre situation d'urgence.* »

20 Le Livre blanc sud-africain sur la Défense, 1996. « *La défense dans une démocratie* »

21 Le Livre blanc sur la défense, 1996, p.3

22 Le Livre blanc sur la défense, 1996, p. 4.

23 Le Livre blanc sur la défense, 1996, p. 5.

24 Plan de développement national 2030. Résumé, p.14, Accessible à l'adresse : www.gov.za/sites/default/files/Executive%20Summary-NDP%202030%20-%20Our%20future%20-%20make%20it%20work.pdf

25 Voir par exemple Research Unit, 2017. Tracking Parliamentary oversight of the implementation of the National Development Plan. Parliament of the RSA.

26 Research Unit, 2017.

27 DefenceWeb, 2018. Plus de 1 000 soldats sud-africains déployés au sein du MONOSCO 29. Janvier. Accessible à l'adresse : <https://www.defenceweb.co.za/joint/diplomacy-a-peace/more-than-a>

thousand-south-african-soldiers-deployed-with-monusco/

28 Voir par exemple COSATU, la plus grande critique de la fédération du travail d'Afrique du Sud : A summary of Critique of the National Development Plan, mars 2013. Accessible à l'adresse : <http://www.cosatu.org.za/docs/discussion/2013/NDPcritiquesummary.pdf>

29 Abel Esterhuyse. 2017.

30 Remarques sur l'article de Esterhuyse par Thomas Johnson. Abel Esterhuyse. 2017.

L'argent a peu à voir avec l'incapacité de l'armée sud-africaine à faire son travail. 19 juillet 2017

31 Greg Mills, 2011, An Option of Difficulties? p.5.

32 L'examen de la défense de l'Afrique du Sud de 1998.

33 Greg Mills, 2011

34 Examen de la défense de 1998, 1996 p. 6/7

35 Examen de la défense de 1998, 1996 p. 38.

36 Greg Mills, 2011. p.5.

37 Examen de la défense de 2015. Aperçu, par le président du Comité p. v - vi

38 Examen de la défense de 2015. Aperçu, par le président du Comité p. v - vi

Cette intention souligne clairement l'importance du leadership, de la planification, des ressources, de la consultation et de l'accessibilité ; questions essentielles à l'élaboration efficace d'une stratégie de sécurité nationale cohérente et intégrée.

39 Au sein du Parlement, par exemple le Comité du Portefeuille de la Défense et des Anciens Combattants a été accusé de retarder l'adoption de l'Examen de la défense, mais une fois adopté par le Comité, le ministère a traîné les pieds pour passer à l'acte sur certains objectifs non financiers.

40 Abel Esterhuyse. 2017. L'argent a peu à voir avec l'incapacité de l'armée sud-africaine à faire son travail, 19 juillet 2017. Accessible à l'adresse :

<http://theconversation.com/money-has-little-to-do-with-why-south-africas-military-is-failing-to-do-its-job-81216>

41 Voir l'annexe B de l'Examen de la défense de l'Afrique du Sud de 2015

42 Jackie Cilliers. 2014. p.2

43 Bien que Greg Mills (2001:5) se montre cynique à l'égard du processus consultatif mis en œuvre en déclarant : « Le gouvernement est en train faire réaliser un examen de la défense pratiquement dans le secret par un comité de quatre personnes composé d'étranges collègues politiques... » il est évident que le comité a essayé d'être aussi inclusif que possible compte tenu de son mandat, des ressources et des contraintes de temps.

44 Un *Imbizo* est une sorte de réunion ou de rassemblement organisé. Inspiré de l'*Imbizo* traditionnel du peuple Zulu et présidé par le roi ou un chef traditionnel. Accessible à l'adresse : <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/imbizo>

45 L'Afrique du Sud a neuf provinces : Gauteng, Limpopo, Mpumalanga, le Nord-Ouest, l'État-Libre, Cap-Occidental, Cap-Oriental, Cap du Nord et le KwaZulu-Natal.

46 Examen de la défense de l'Afrique du Sud de 2015. Annexe B : Le Programme et le processus de consultation de l'Examen de la défense. P. B1-B16.

47 Examen de la défense de l'Afrique du Sud de 2015. Introduction p. 0-8.

48 Greg Mills, 2011. p.5.

49 Pour de brèves informations supplémentaires sur les Étapes importantes, voir Jackie Cilliers 2014. p.3

50 S Examen de la défense de l'Afrique du Sud de 2015. Aperçu, par le président du Comité p. x.

51 Jackie Cilliers. 2014 The 2014 South African Defence Review Rebuilding after years of abuse, neglect and decay. Institute for Security Studies. No. 56, Juin 2014. p.4

52 Jackie Cilliers. 2014

53 Jackie Cilliers. 2014

54 Abel Esterhuyse. 2017.

55 Anthoni van Nieuwkerk. 2019.

56 Examen de la défense de l'Afrique du Sud de 2015. Chapitre 9 : The Defence Strategic Trajectory. p. 9-6.

57 Vote 19, Defence and Military Veterans. Estimates of National Expenditure, 2019/20. Accessible à l'adresse :

<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2019/ene/Vote%2019%20Defence%20and%20Military%20Veterans.pdf>

58 Anthoni van Nieuwkerk. 2019.

59 Jackie Cilliers. 2014 The 2014 South African Defence Review Rebuilding after years of abuse, neglect and decay. Institute for Security Studies. Document politique No. 56, Juin 2014.

60 Greg Mills, 2011, An Option of Difficulties? A 21st Century South African Defence Review. The Brenthurst Foundation. Discussion Paper 2011/07.

61 Le Livre blanc sur la défense, 1996. p. 13.

62 Le Livre blanc sur la défense, 1996. p. 9.

63 Examen de la défense, 2012. Strategic Overview of the Consultative Document of 12 April 2012. Présentation au Comité du Portefeuille de la Défense et des Anciens Combattants en avril 2012.

64 Le déploiement de la Force de défense est prévu dans la Constitution (article 201 (2) (c) et la loi relative à la défense de 2002 (Article 18). Chaque instrument a ses propres obligations dont la Force de défense doit s'acquitter avant de pouvoir être déployée.

65 Examen de la défense de l'Afrique du Sud de 2015. Aperçu, par le président du Comité. p. vii

66 Panel d'examen de haut niveau sur l'Agence de sécurité de l'État. Afrique du Sud, décembre 2018.

67 Panel d'examen de haut niveau sur l'Agence de sécurité de l'État. Afrique du Sud, décembre 2018. Pages 85 et 86 voir également la page 15.

68 Le Livre blanc sur la défense souligne que des ressources suffisantes doivent y être investies par les législateurs et décideurs y compris des fonds, la formation et le développement.

69 Débat sur le budget de la Défense et des Anciens Combattants. Vote 2018 à l'Assemblée nationale par Madame Nosiviwe Mapisa-Nqakula, ministre de la Défense et des Anciens Combattants, 18 mai 2018, Parlement, au Cap.

70 defenceWeb, 2018. 18 Mai 2018. Le budget de la défense doit être décidé en fonction du mandat - Mapisa-Nqakula. Accessible à l'adresse : http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=51751

71 Abel Esterhuyse. 2017.

72 Andre Roux, 2007. Guns versus butter in South Africa. An economic analysis. In Len Le Roux (Ed). 2007. South African Army Vision 2020. Security Challenges Shaping the Future South African Army. Institute for Security Studies, www.issafrica.org.

73 L'Afrique du Sud a acquis 24 avions d'entraînement Hawk 100 et 26 avions d'attaque légers JAS 39 Gripen, 3 sous-marins à propulsion diesel-électrique Class 209 Type 1400 MOD, 30 hélicoptères utilitaires légers dans le modèle 109 LUH et quatre corvettes Meko A200SSAN

74 Officiellement connu sous le nom de Strategic Defence Package (Dossier sur la défense stratégique), ou l'accord de vente d'armes pour utiliser son tristement célèbre surnom, était un projet d'acquisition militaire de plusieurs milliards de rand finalisé en 1999 par le gouvernement sud-africain. Les plus gros problèmes controversés associés à l'accord sont : la corruption, dépense publique excessive et accessibilité. Le montant total d'argent public impliqué s'est élevé à USD 4,8 milliards ou R30 milliards au taux de change du jour. Toutefois, ce montant ne prend pas en compte les coûts de financement de l'accord qui, une fois ajoutés, ramènent le montant total à environ R70 milliard. Corruption Watch 17 janvier 2015. Accessible à l'adresse : <https://www.corruptionwatch.org.za/what-can-you-get-for-r70-billion/>

75 Kim Helfrich, 2013. The SANDF and the media. 7 mars. Accessible à l'adresse : <https://www.defenceweb.co.za/editorial/editor-column/the-sandf-and-the-media/>

76 Leopold Scholtz, 1998. The media and the military: Allies or adversaries. Accessible à Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies, Vol 28, Number 2, 1998. <http://scientiamilitaria.journals.ac.za>

77 En règle générale, les dépenses de défense des pays en développement devraient tourner autour 2 pourcent de leur PIB, mais étant donné que l'Afrique du Sud est un leader régional à revenu intermédiaire, ses dépenses de défense devraient être comparables à celles d'autres leaders régionaux. Jackie Cilliers. 2014. p. 5.

78 Examen de la défense de l'Afrique du Sud de 2015. Aperçu, par le président du Comité. p. ix

79 Le taux de change du dollar américain en rand sud-africain était de R13.95 pour 1 dollar le 28 février

2019. Accessible à l'adresse : <https://www.x-rates.com/calculator/?from=USD&to=ZAR&amount=1>

80 Le budget de l'exercice fiscal 2018/2019 a baissé de 2,14 pourcent en valeur nominale et de 7,24 pourcent en valeur réelle de 2017/2018 à 2018/2019.

81 Le Parlement de la République d'Afrique du Sud. Rapport Budgétaire du Comité du Portefeuille de la Défense et des Anciens Combattants sur le vote budgétaire No. 19 : Defence and Military Veterans: Department of Defence, en date du 15 Mai 2018.

82 Débat sur le vote budgétaire de 2018 pour la Défense et les Anciens Combattants à l'Assemblée nationale par Madame Nosiviwe Mapisa-Nqakula, ministre de la Défense et des Anciens Combattants, 18 Mai 2018, le Parlement, au Cap.

83 Jackie Cilliers. 2014 The 2014 South African Defence Review Rebuilding after years of abuse, neglect and decay. Institute for Security Studies. Document politique No. 56, juin 2014. p.4

84 Anthoni van Nieuwkerk. 2019. Slip-slidin' away...the failures of security sector governance in South Africa, 11-12 février 2019. Atelier organisé par le département d'Études politiques et de la Gouvernance de l'université de l'État-Libre, l'Osaka School for International Public Policy et le Southern African Center for Collaboration in Peace and Security Studies.

85 Le jalon 1, par exemple, nécessite une diminution du nombre de membres 204 à 75 000 en 2018-2019, passant à 72 000 membres. Revue de la défense SA 2015.

86 La Revue de la Défense de 2015 met l'accent sur un mécanisme de sortie digne et attrayant pour les licenciements avec des membres à des passerelles de carrière spécifiées.

Le rapport du groupe de haut niveau sur les experts déplore le manque de ressources en termes de qualité et de quantité de personnel, ainsi que de ressources financières et autres. Page 45

88 Comité de révision de haut niveau de l'Agence de sécurité de l'État. Afrique du Sud, décembre 2018. Consulté à l'adresse <https://www.politicsweb.co.za/documents/report-of-the-highlevel-reviewpanel-on-the-ssa>. Page vi.

89 Comité de révision de haut niveau de l'Agence de sécurité de l'État. Afrique du Sud, décembre 2018. Consulté à l'adresse <https://www.politicsweb.co.za/documents/report-of-the-highlevel-reviewpanel-on-the-ssa>. Page vi.

90 Le Livre blanc sur le renseignement parle de t comme un mécanisme interministériel de coordination du renseignement permettant de coordonner les activités de la communauté du renseignement et de servir de lien essentiel entre la communauté du renseignement et les décideurs.

91 Comité de révision de haut niveau de l'Agence de sécurité de l'État. Afrique du Sud, décembre 2018. Page 25.

92 Comité de révision de haut niveau, page 24

93 Comité de révision de haut niveau, page 46

94 Comité de révision de haut niveau, page 45

95 Comité de révision de haut niveau, page 97.

96 Revue de la Défense de l'Afrique du Sud 2015. Introduction. Pages 1 à 6.

97 Revue de la défense en Afrique du Sud, 2015. Chapitre 4 : La défense dirigée. Pages 4 à 3.

98 Revue de la défense en Afrique du Sud 2015. Aperçu du président. p. X.

99 South Africa Defence Review 2015. Glossaire. À la page xxxiii, il est défini comme l'adhérence de la force de défense à une autorité élue, ce qui peut être principalement exprimé par l'intermédiaire du commandant en chef, de l'exécutif et du pouvoir législatif.

100 Revue de la défense en Afrique du Sud, 2015. Chapitre 4: La défense dirigée. pages 4 à 5.

101 Anthoni van Nieuwkerk. 2019.

102 Revue de la défense en Afrique du Sud, 2015. Chapitre 4: La défense dirigée. pages 4 à 3.

103 Le Règlement de l'Assemblée nationale, du Conseil national des provinces et le Règlement conjoint du Parlement définissent les pouvoirs et les fonctions des comités respectifs.

104 Revue de la défense en Afrique du Sud, 2015. Chapitre 4 : La défense dirigée. Pages 4 à 10/11

105 Rapport sur le contrôle parlementaire et la reddition de comptes. Préparé par Hugh Corder, Saras Jagwanth et Fred Soltau. Faculté de droit, Université du Cap. Juillet 1999.

106 En Afrique du Sud, l'Assemblée nationale est élue par représentation proportionnelle à liste fermée. Pour les électeurs, le vote est simple : on leur donne un bulletin de vote qui répertorie tous les partis (avec un

photo de leur logo) et votent pour la liste de parti de leur choix qui choisit à son tour les candidats. Consulté à l'adresse <https://welections.wordpress.com/guide-to-the-2014-south-africanelection/south-africas-political-system/>

107 Parlement de la RSA. 2002. Modèle de surveillance et de responsabilisation affirmant le rôle de surveillance du Parlement dans le renforcement de la démocratie.

108 Plan stratégique du cinquième Parlement démocratique : 2014-2019. Parlement de la République d'Afrique du Sud. 27 février 2015. p.16.

Le Plan stratégique du Parlement pour 2014 à 2019 a défini les priorités stratégiques suivantes pour la cinquième législature, à savoir : renforcer le contrôle et la responsabilisation; Accroître la participation du public; Approfondissement de l'engagement dans les forums internationaux; Renforcement du gouvernement coopératif; Renforcement de la capacité législative.

110 En règle générale, les réunions du Comité mixte permanent du renseignement et du Comité mixte d'éthique et d'intérêt des membres. Voir, par exemple, Règles communes 120 et en particulier l'annexe B et la règle commune 125 respectivement.

111 Voir leur site Web à l'adresse <https://www.defenceweb.co.za/>

112 Voir par exemple Business Insider. 2019. Mboweni - comprenant des billets de loterie gratuits pour ceux qui paient leurs factures d'Eskom à temps. 19 février. Disponible à l'adresse : <https://www.businessinsider.co.za/best-budget-tips-for-tito-mboweni-2019-2>

113 Voir par exemple le site Web du Trésor national à l'adresse <http://www.treasury.gov.za/>

114 Le livre blanc de 1996, p.11.