



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

ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Étude de cas sur le Soudan du Sud

Document de travail

Luka Kuol et Peter Biar Ajak

Septembre 2020

1. Introduction :

Le Soudan du Sud a obtenu son indépendance le 9 juillet 2011, après plus de deux décennies de conflit. L'indépendance est le résultat d'un référendum tenu six mois plus tôt et rendu possible par l'Accord de paix global (CPA) de 2005. Le CPA a mis fin à la plus longue guerre civile du continent africain entre les régimes successifs de Khartoum et le mouvement/armée de libération du peuple soudanais (SPLM/A) – une insurrection dirigée par le Sud qui a mobilisé et organisé le peuple du Soudan du Sud pour contester l'hégémonie du Nord arabe et islamique qui a cherché à imposer sa religion et sa culture au reste du Soudan. Le CPA a créé une période de transition de six ans au cours de laquelle les habitants du Sud ont bénéficié de l'autonomie par l'intermédiaire du gouvernement du Soudan du Sud (GOSS) dirigé par le SPLM/A et a créé un gouvernement d'unité nationale (GoNU) composé à la fois des habitants du Nord et des habitants du Sud pour rendre l'unité attrayante aux habitants du Sud. Inutile de dire qu'après six années de transition, l'unité n'a jamais été attrayante pour les habitants du Sud et qu'ils ont voté massivement pour créer leur propre État.

L'indépendance a donné aux habitants du Sud l'occasion de corriger les défauts qu'ils ont vus dans les institutions du Soudan lorsqu'ils conçoivent les organisations de leur nouvel État. Tout au long de la période de transition, les dirigeants du SPLM/A se sont plaints des larges pouvoirs inconstitutionnels du Service national de renseignements et de sécurité (NISS) du Soudan et ont lutté sans succès pour des réformes. Mais maintenant qu'ils sont maîtres de leur propre État, on supposait que les réformes qu'ils cherchaient à l'époque formeraient le fondement de leur approche de la conception des organes de sécurité du Soudan du Sud indépendant. Cela s'est avéré être une illusion.

Cette étude de cas explore les efforts du Soudan du Sud pour établir des institutions de sécurité après l'indépendance. Bien que le pays n'ait pas de stratégie de sécurité nationale, il a rédigé une politique de sécurité nationale en octobre 2013, mais le document n'a pas été approuvé par le Conseil des ministres ni adopté par l'Assemblée législative nationale. Cette étude de cas examine pourquoi c'était le cas et présente les leçons qui peuvent être tirées de l'expérience du Soudan du Sud.

2. Contexte :

Les confusions politiques qui freineraient plus tard l'adoption de la politique de sécurité nationale du Soudan du Sud par le cabinet et le parlement étaient évidentes dès le début. Au cours de la période de transition, le Service de renseignements a été unifié au sein du Service national du renseignement et de la sécurité (NISS), dont le siège est à Khartoum. Au début de la période de transition, les membres du personnel détaché du SPLM/A provenant du Service de renseignements généraux, des unités de renseignements militaires et de signal de la SPLA deviendront membre du NISS. Mais en raison de décennies de méfiance entre le Nord et le Sud, le SPLM/A a estimé qu'il était nécessaire de mettre en place en parallèle certaines institutions pour protéger la présidence du GOSS et minimiser l'infiltration par Khartoum. Par conséquent, la Direction spéciale (SB) a été créée à cette fin en 2006. En outre, la sécurité publique, qui a assuré des fonctions de sécurité dans les « zones libérées » contrôlées par le SPLM/A pendant la guerre civile, a continué de fonctionner pendant la période intérimaire sous le contrôle du ministère de l'Intérieur du GOSS.

Après le vote écrasant de sécession en janvier 2009, les dirigeants du Sud ont entrepris la rédaction de ce qui est devenu la constitution transitoire du Soudan du Sud de 2011 et des préparatifs plus larges pour l'indépendance. Mais dans le contexte de ces tâches majeures, les luttes politiques se formaient dans le contexte qui aurait par la suite d'énormes conséquences sur l'approche de la nouvelle république dans la conception des organes de sécurité. En mai 2011, deux mois avant l'indépendance, le président a dissous la Direction spéciale et la Sécurité publique, et a transféré de hauts responsables du Sud, qui faisaient partie du NISS et qui menaient les efforts pour créer le Service de renseignements du Soudan du Sud indépendant émergent, de nouveau aux forces armées. Dans le même ordre, le SB et la Sécurité publique devaient être réorganisés avec la partie sud du NISS dans le NSS. Cela a ouvert la voie à des fonctionnaires subalternes pour s'élever plus tard à la haute direction du NSS. Alors qu'un projet de constitution transitoire a commencé à circuler en mai, un texte final n'a été adopté qu'un jour avant l'indépendance. L'article 160 (2 bis) de la constitution transitoire stipule clairement que, bien que les deux directeurs généraux du NSS - le Bureau de la sécurité intérieure (ISB) et le Bureau général de renseignements (GIB) - doivent être nommés par le président, ils devront d'abord être approuvés par le ministre de la Sécurité nationale. Pourtant, le président a nommé les deux directeurs généraux (DG) le jour de l'indépendance avant de nommer le ministre. Le ministre a été nommé près d'un mois plus tard, après que les deux DG aient été opérationnels et ont établi des structures de base.

À son entrée en fonction, le ministre a décidé d'examiner d'abord les structures établies par les deux DG avant sa nomination et de poser une doctrine pour le NSS qui est nettement différente de celle du NISS. Il a nommé un comité composé de hauts fonctionnaires des deux directoires et du personnel provenant de son bureau. Cet effort a mené à l'élaboration du livre blanc sur les renseignements et la sécurité nationale, qui a fourni à la fois une nouvelle doctrine du NSS et des structures allégées pour une gestion efficace de l'organisation. Lorsque ce travail a été présenté à la direction générale du NSS, il a été rejeté par les deux DG. Il s'agit là d'une violation manifeste de l'article 159 (b) de la constitution transitoire qui confère au ministre la responsabilité de l'élaboration des politiques. Cet événement a déclenché une bataille de suprématie au sein du NSS entre le ministre et les deux DG, tandis qu'une plus grande querelle politique était déjà en cours dans le parti au pouvoir, le SPLM.

3. Le processus de rédaction

Le processus de rédaction, de consultation et les parties prenantes :

Le comité de rédaction était composé de 13 membres, issus du NSS, de l'armée nationale, de la police et de la société civile. Le président du comité provenait du ministère de la Défense, bien qu'il ait été un officier supérieur des renseignements avant son retour dans les forces armées. Le secrétariat a été entièrement tiré depuis le bureau du ministre. En collaboration avec les gouverneurs des 10 États du Soudan du Sud, le comité a assuré la nomination d'un point focal pour chaque État. En juin 2012, le comité de rédaction, en collaboration avec l'Union africaine et la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), a tenu une réunion de planification à Juba, afin de définir une feuille de route pour l'élaboration de la politique et de la stratégie de sécurité nationale (NSP&S) et une stratégie de mise en œuvre ultérieure. Le comité a consulté les documents de politique générale existants du Soudan du Sud, notamment le Plan de

développement du Soudan du Sud, Vision 2040 du Soudan du Sud, l'évaluation globale du gouvernement du Soudan du Sud, entre autres. Le comité a également consulté des documents de nature similaire provenant de l'Éthiopie, de l'Ouganda et du Kenya.

Le processus de rédaction actuel a été officiellement lancé en septembre 2012 à Juba, la capitale, et a réuni diverses parties prenantes d'envergure nationale et internationale. Lors du lancement des travaux du comité, le professeur *Eboe Hutchful*, président du réseau de sécurité pour l'Afrique, a salué l'initiative et a fait remarquer : « *En commençant à élaborer une politique de sécurité nationale, le Soudan du Sud se dirige dans une direction que d'autres pays africains commencent tout juste à comprendre* ». Le président était censé être l'invité d'honneur de cet événement, mais à la dernière minute, il ne s'est pas montré. Au lieu de cela, il a envoyé son conseiller juridique pour s'adresser à la réunion. Et bien que le conseiller lui-même ait dit toutes les bonnes choses, y compris que le processus doit être inclusif et consulter le peuple du Soudan du Sud ainsi que bénéficier de l'expérience internationale, l'absence du président a laissé de nombreuses questions.

Au cours de ces réunions de planification, l'une des discussions a porté sur la question de savoir si la politique et stratégie de sécurité nationale (NSP&S) pouvait être rédigée sous forme de document unique ou s'il était logique de diviser les tâches en deux. Des experts d'Adam Smith International, de la MINUSS et d'autres sont venus organiser des ateliers avec le comité pour clarifier la différence entre une politique et une stratégie et l'ordre approprié des deux. À la suite de ces sessions, le comité a décidé de rédiger d'abord une politique de sécurité nationale.

En mars 2013, la version initiale (projet zéro) était prête. Entre mars et mai 2013, le comité de rédaction a lancé un processus de consultation à l'échelle du pays avec l'appui de la MINUSS à tous les niveaux de gouvernement (national, État et comté) dans le but de :

- Créer une prise de conscience sur le projet initial (zéro) ;
- Engager les parties prenantes dans des discussions sur son contenu et intégrer leurs points de vue ;
- Parvenir à un accord sur le document
- Élaborer le projet final devant être soumis au Conseil des ministres et au Parlement.

Dans chaque État des dix États, trois jours de consultations ont été organisés, ciblant le gouvernement de l'État, l'Assemblée législative de l'État, le pouvoir judiciaire de l'État, les autorités traditionnelles, les chefs religieux, les femmes, les jeunes et les organisations de la société civile. On estime que plus de 4 000 personnes ont participé à ce processus de consultations. Entre juillet et août 2013, une série de consultations nationales d'une journée ont eu lieu avec : l'Assemblée législative nationale, le pouvoir judiciaire, le ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur, les Services de sécurité nationale, le groupe de ministères de la Gouvernance, le groupe de ministères du Développement et les organisations de la société civile.

Immédiatement après la fin du processus de consultation nationale de six mois, le président a congédié le ministre de la Sécurité nationale. C'était le point culminant de la lutte de pouvoir au sein du SPLM et au sein du NSS. Cela a laissé le comité de rédaction dans une incertitude avec beaucoup de confusion.

Lorsqu'un nouveau ministre a été nommé vers la fin de juillet 2013, il a rencontré le comité, mais il était clair que son intérêt portait uniquement sur la rédaction de la loi sur le NSS. Toutefois, le comité a poursuivi ses travaux malgré un faible soutien politique et un projet final de la politique de sécurité nationale a été remis au nouveau ministre de la Sécurité nationale en octobre 2013.

À cette époque, les luttes de pouvoir au sein du SPLM ont tout évincé et en décembre 2013, des violences ont éclaté à Juba qui se sont rapidement transformées en guerre civile. Le projet de politique de sécurité nationale a été commodément mis de côté et un projet de loi NSS qui contenait tout ce qui avait outragé les dirigeants du SPLM/A dans un projet de loi similaire pour le projet de loi NISS basé à Khartoum a été envoyé au Parlement. Malgré l'opposition de nombreux membres du parlement, le projet de loi a été adopté dans le cadre d'un processus assez déroutant.

Expertise technique étrangère :

Le programme de réforme du secteur de la sécurité soutenu par des donateurs internationaux (États-Unis, Norvège et Royaume-Uni) et l'ONU avant et après l'indépendance du Soudan du Sud a joué un rôle critique non seulement en aidant au lancement de la politique de sécurité nationale, mais aussi en soutenant l'ensemble du processus de rédaction et de consultation à l'échelle du pays. En particulier, la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), avec un mandat relevant du chapitre VII, a placé l'ONU dans une position stratégique pour soutenir et renforcer le secteur de la sécurité, y compris son programme visant à renforcer la capacité du Soudan du Sud dans l'élaboration de politiques et de stratégies de sécurité nationale et dans le suivi, le contrôle et la responsabilisation. La réussite de la consultation à l'échelle du pays visant à établir un consensus et une vision sur le projet de document sur la politique de sécurité nationale a été largement facilitée par la MINUSS. En outre, un conseiller à la sécurité de la MINUSS a travaillé main dans la main avec le comité tout au long du processus. En outre, un conseiller en sécurité d'Adam Smith International, financé par le gouvernement britannique, a également soutenu le comité de rédaction. Cette expertise étrangère a joué un rôle déterminant dans l'élaboration du projet de politique de sécurité nationale.

4. Document de stratégie de sécurité nationale ou sectorielle :

But, objectifs et couverture :

Le projet de politique de sécurité nationale fournit une justification, un but et des objectifs de la politique de sécurité nationale, et postule une analyse approfondie de l'environnement stratégique du Soudan du Sud, y compris les menaces internes et externes à sa sécurité nationale.

Définition de la sécurité et identification et hiérarchisation des menaces de sécurité :

La constitution transitoire de 2011 définit la sécurité des citoyens comme le devoir principal de tous les

niveaux de gouvernement, mais sans la définir explicitement. La lettre de la commission parlementaire pour la défense et la sécurité, appelant à l'élaboration de la politique de sécurité nationale, souligne que la sécurité des citoyens et de leurs biens ainsi que la protection de l'État sont tout aussi importantes. Le projet de politique de sécurité nationale adopte ces dispositions ainsi que les nouvelles pratiques exemplaires internationales qui placent la sécurité humaine au cœur des politiques et des opérations de sécurité nationale.

La loi de 2014 sur les services de sécurité nationale ne définit pas la « sécurité nationale » ou même la « sécurité », mais plutôt « ennemi », ce qui signifie une personne physique ou non physique qui est (a) en état de guerre avec la République (b) menaçant la sécurité de la République (c) exécutant un acte de sabotage ou de terrorisme contre la République et (d) est en collaboration avec l'ennemi en (a, b et c). La loi définit la sécurité nationale non seulement comme « centrée sur l'État », mais aussi comme étant du point de vue des « renseignements ». Cela n'est pas surprenant, car la loi a été promulguée pendant la guerre civile qui a éclaté en 2013 après une lutte politique interne.

La constitution transitoire de 2011 précise clairement à l'article 160 que le Conseil national de sécurité doit définir la stratégie de sécurité nationale sur la base de l'analyse de toutes les menaces à la sécurité nationale du Soudan du Sud. Sans la politique de sécurité nationale, chaque institution et agence de sécurité identifie et hiérarchise ses propres menaces à la sécurité.

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

Le projet de politique de sécurité nationale dresse un plan des menaces à la sécurité nationale et formule des buts et objectifs de sécurité nationale guidés par les valeurs et les intérêts nationaux fondamentaux. Il définit ensuite les mandats de chaque organisation de sécurité et les attribue pour répondre à des menaces spécifiques. On espère que ce document sera suivi de l'élaboration des stratégies de sécurité détaillées de chaque agence/institution du secteur de la sécurité pour la mise en œuvre du projet de politique de sécurité nationale. En fait, le livre blanc sur la défense du SPLA de 2008 aurait idéalement dû être élaboré après l'élaboration de la politique de sécurité nationale, puisque la politique fournit des orientations sur les politiques et stratégies sectorielles.

La constitution transitoire de 2011 et la loi de 2014 sur le Service national de sécurité prévoient la création de comités de sécurité aux niveaux infranationaux (État et comté). Toutefois, ces comités de sécurité sont, comme il a été discuté précédemment, en train de faire partie du Service national de sécurité (renseignements) et fonctionnent sans politique/stratégie de sécurité nationale et sans contrôle suffisant par le Conseil national de sécurité.

Confidentialité :

La politique de sécurité nationale était envisagée et devait être un document public puisqu'elle porte sur la sécurité des citoyens, comme l'ont formulé le conseiller juridique présidentiel et le représentant du président lors du lancement des travaux du comité de rédaction en septembre 2012. La seule confidentialité aurait dû être pendant la mise en œuvre de la stratégie par chaque institution chargée de la politique.

Institutions et mécanismes de contrôle

Le projet de politique prévoit des mécanismes nationaux et infranationaux de coordination de la sécurité et de contrôle parlementaire, comme le prévoient la constitution, la conduite des travaux du Parlement et la loi de 2014 sur le Service national de sécurité. Sans la politique de sécurité nationale, les comités permanents spécialisés pour la défense, la sécurité et l'ordre public établis au Parlement national et aux assemblées d'État ne peuvent s'acquitter efficacement de leurs fonctions. Le Conseil national de sécurité assure également le contrôle de tous les organismes et institutions du secteur de la sécurité.

Réévaluation périodique des menaces de sécurité

La constitution et le projet de politique de sécurité nationale prévoient une réévaluation périodique des menaces à la sécurité comme base de la mise à jour de la politique et de la stratégie de sécurité nationale. Sans orientation politique nationale pour la réévaluation et l'analyse des menaces à la sécurité nationale, la culture de réaction aux menaces à la sécurité devient dominante dans le secteur de la sécurité.

5. Pourquoi le processus a échoué et les conséquences de l'échec :

Le processus a échoué principalement pour deux raisons :

La première raison était la lutte de pouvoir entre le ministre et les deux DG. Cela a été créé directement par la nomination des DG avant la nomination du ministre. Lorsque le ministre a eu l'intention de rationaliser les structures du NSS et de fournir des conseils, le NSS a résisté à ses efforts. Cela a compliqué et perturbé le processus de rédaction de la politique de sécurité nationale.

La deuxième raison était la lutte de pouvoir qui était en cours au sein du SPLM, en particulier entre le président et son adjoint. Le ministre a joué dans cette dynamique de lutte de pouvoir dans ses efforts pour adopter une politique de sécurité en trouvant plus facile de travailler avec le vice-président qu'avec le président pendant le processus de rédaction de la politique de sécurité nationale. Cela a abouti à la politisation du processus de rédaction de la politique de sécurité nationale, qui était de plus en plus considérée comme faisant partie de la lutte de pouvoir au sein du parti au pouvoir. Alors que cette lutte de pouvoir a abouti à un conflit violent en décembre 2013, le projet de politique de sécurité nationale a été mis à l'abri.

L'échec de l'adoption de la politique de sécurité nationale signifiait que les menaces contre l'État n'étaient pas clairement définies, ni les mandats et les mécanismes de coordination entre les différents organes de sécurité du pays. En fait, il n'était pas du tout évident de savoir qui assurait la sécurité. En conséquence, le manque de clarté des mandats et des mécanismes de coordination a entraîné une concurrence malsaine entre les organes de sécurité. Par exemple, le rôle de la police continue d'être entravé par l'armée nationale et le Service national de sécurité, comme en témoigne la loi sur le service national de sécurité adoptée en 2014.

Cette loi a brouillé la division du travail dans le secteur de la sécurité et a créé des juridictions qui se chevauchent. La loi a donné au Service national de sécurité les pouvoirs constitutionnels de la police d'arrêter, de détenir, de saisir et de rechercher au lieu de son mandat constitutionnel de collecte d'information et d'analyse et de conseils aux autorités compétentes. De plus, les renseignements militaires de l'armée nationale, qui sont responsables de toutes les informations recueillies au cours de la mission de l'armée, ont également empiété sur les pouvoirs civils de la police pour arrêter, détenir, saisir et rechercher. Le Soudan du Sud a maintenant des organes de sécurité qui se sont antagonistes les uns des autres et dont les mandats se chevauchent.

Mécanismes interagences de coordination et de collaboration

La constitution de 2011 prévoit la création d'organes de coordination de la sécurité au niveau national (Conseil national de sécurité) et de comités de sécurité au niveau des États et des comtés. La loi de 2014 sur le Service national de sécurité établit la composition du Conseil national de sécurité, qui comprend le président (président), le vice-président (vice-président), le ministre de la Sécurité nationale (secrétaire) et les ministres responsables de la défense, des affaires étrangères, de la justice, des finances et de l'intérieur en tant que membres.

Cette loi donne au Conseil le pouvoir d'élaborer la politique de sécurité nationale, de coordonner les activités des organes de sécurité et de suivre la mise en œuvre des programmes, plans et politiques de sécurité et de se réunir une fois par semaine. Bien que la constitution prévoit la création du Conseil par loi, la loi de 2014 sur le Service national de sécurité (renseignements) fait paradoxalement du Conseil l'un de ses organes et définit sa composition, son pouvoir et ses fonctions. La loi de 2014 prévoit également la création d'un Comité de sécurité technique présidé par le ministre de la Sécurité nationale et composée du DG de l'ISB (secrétaire), du DG de la GIB, du chef d'état-major général de la SPLA, de l'inspecteur général de la police, du directeur des renseignements militaires, et les sous-secrétaires des ministères des Affaires étrangères, de la Justice et des Finances.

Bien que ces mécanismes de coordination aient été établis, ils font partie du Service national de sécurité (renseignements). Cela a permis au NSS d'usurper les pouvoirs et les fonctions d'autres organismes et institutions du secteur de la sécurité. Plutôt que d'avoir les fonctions normales de recueillir et d'analyser les renseignements et de conseiller les autorités compétentes prévues par la constitution, la loi confère au Service national de sécurité (renseignement) le pouvoir de maintenir la sécurité, de protéger la constitution, protéger le tissu social national et la sécurité du Soudan du Sud de tout danger interne et externe. Outre ces mécanismes verticaux de coordination de la sécurité, le gouvernement a mis en place des mécanismes horizontaux de coordination, tels que le groupe de travail sur le budget du secteur de la sécurité en tant que principal organe de sécurité chargé de la coordination, de la planification et de la mise en œuvre des questions liées à la sécurité. Ce groupe est composé à la fois d'institutions et d'organismes du secteur de la sécurité des dépenses du gouvernement et de partenaires de développement.

Affectation des ressources et mise en œuvre des objectifs de sécurité :

Le Groupe de travail sur le secteur de la sécurité produit des plans budgétaires annuels pour le secteur de la

sécurité qui définissent les priorités en matière de sécurité et les allocations de dépenses pour les trois prochaines années, et qui définissent également le soutien des donateurs dans le secteur de la sécurité. Il constitue le principal forum de planification et de budgétisation du secteur de la sécurité et définit les objectifs, les cibles et les dépenses du secteur de la sécurité. Toutefois, son rôle s'est limité à la préparation annuelle des plans budgétaires du secteur de la sécurité. Outre le Groupe de travail sur le secteur de la sécurité, le Conseil national de sécurité est l'organe chargé du suivi de la mise en œuvre des programmes, plans et politiques du secteur de la sécurité, mais sans politique/stratégie de sécurité nationale. Malgré la création du conseil, le secteur de la sécurité continue de prendre la part du lion du budget global, créant un déséquilibre entre les besoins en matière de sécurité et de développement. En outre, les plans budgétaires du secteur de la sécurité sont préparés sans politique/stratégie nationale globale qui entraîne un chevauchement de l'allocation des ressources, ce qui tend à négliger d'autres organismes du secteur de la sécurité comme la police tout en concentrant les ressources de sécurité entre les mains de l'armée nationale et du NSS.

6. Conclusion et leçons apprises :

Le processus de rédaction de la politique de sécurité nationale au Soudan du Sud est un bon exemple des limites de la rigueur technique face à un environnement politique peu favorable. Le Soudan du Sud a pris l'initiative de développer sa politique de sécurité nationale dans un environnement politique structurellement fragile qui a entraîné la disparition d'un tel processus au lieu de produire une réponse politique pour faire face à un tel environnement. Le cas du Soudan du Sud montre clairement que de telles politiques nationales conséquentes ne peuvent pas réussir en l'absence de volonté politique et de direction qui s'engage à les voir réussir. Quel que soit le degré de réussite du processus, si la direction politique est menacé par celui-ci, les chances de son succès sont minces.

En outre, l'affaire souligne également l'importance de veiller à ce que de tels processus ne soient pas vus au travers des prismes de la politique locale et des intérêts personnels. Les luttes de pouvoir entre le ministre et les deux DG et les querelles au sein du SPLM ont collectivement handicapé le processus et l'ont délégitimé aux yeux de diverses factions. Cela était clair dans le manque de vision de la sécurité nationale, de volonté politique, de direction stratégique et d'appropriation nationale. En conséquence, le processus est devenu vulnérable aux luttes de pouvoir et est venu à compter largement sur les ressources extérieures. Il est donc essentiel de garantir l'adhésion des organes de sécurité concernés et de la direction politique pour réussir. Le processus doit être géré par la haute direction.