

Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie

Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°161 | 23 juillet 2015

Table des matières

Synthèse	i
Recommandations	iii
I. Introduction	1
II. L'affaiblissement du corps sécuritaire	3
A. Politique de la peur et faiblesse des FSI sous l'ancien régime	3
B. L'appareil sécuritaire depuis la révolution : déstructuration et gestion arbitraire...	4
C. De l'autonomie à la fragmentation des FSI	9
D. Politisation de l'appareil et échec des réformes	12
III. L'isolement des FSI	16
A. Les FSI et le citoyen : une coupure qui se renforce	16
B. La montée du discours anti-pouvoir central et anti-police	18
1. La jeunesse des zones périurbaines déshéritées	18
2. Le dilemme des régions frontalières	19
C. Les FSI et l'institution militaire : des relations problématiques ?	21
IV. De la réforme à la stratégie.....	25
V. Conclusion	30
ANNEXES	
A. Carte de la Tunisie	31
B. Glossaire des abréviations.....	32

Synthèse

La Tunisie réagit au jour le jour à des violences jihadistes qui se multiplient et dont l'ampleur s'aggrave, mais son appareil de sécurité intérieure est globalement dysfonctionnel. Les attentats de Tunis et de Sousse, en mars et juin 2015, et les attaques fréquentes contre la police, la garde nationale et l'armée depuis plus de deux ans, particulièrement dans les zones frontalières, démontrent la percée significative des groupes islamistes radicaux. Les autorités éprouvent des difficultés à faire face à cette menace et à développer une politique publique de sécurité. Si la situation est en grande partie liée aux problèmes internes des forces de sécurité intérieure (FSI), le contexte régional n'aide guère. Pour faire face à cette violence, mais aussi mieux gérer les contestations politiques et sociales, une réforme d'envergure des FSI est nécessaire.

Le secteur de la sécurité intérieure – qui regroupe les agents de la sécurité nationale, de la police, de la garde nationale, de la protection civile et des services pénitentiaires – se fragmente et affirme son autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif et législatif au lieu de se professionnaliser et de renforcer son efficacité et son intégrité. Ses membres, souvent démotivés, exercent leur métier dans une institution déstructurée et politisée dans le sillage du soulèvement de décembre-janvier 2010-2011 et dont les statuts remontent à la dictature. Pendant la période de transition qui l'a suivie, les partis politiques ont profité du pouvoir discrétionnaire des ministres de l'Intérieur successifs en termes de révocation, de nomination et de promotion du personnel ; les syndicats de police censés défendre l'institution n'ont, pour la plupart, fait qu'aggraver ses divisions.

Nombre de cadres et d'agents considèrent désormais les réformes comme un élément déstabilisateur à l'image de la révolution et de ceux qui s'en réclament. Un récent projet de loi consacrant l'impunité des forces armées (FSI, armée nationale, douanes) et défendu en particulier par les FSI, montre que celles-ci se recroquevillent sur elles-mêmes. Aux discours politiques qui les renvoient dans le camp de la contre-révolution, de la dictature et des atteintes aux droits humains, répond celui qui, au nom de la guerre contre le terrorisme, oppose sécurité à démocratie.

Beaucoup de professionnels des FSI sont inquiets de l'état de leur institution, même s'ils estiment que celle-ci est en mesure de se réformer sans que des acteurs extérieurs n'interviennent. Les priorités seraient d'améliorer ses capacités de gestion, de réduire ses mauvaises pratiques (brutalités policières, croissance de la petite corruption) et de lutter contre le développement du système clientéliste qui risque de la gangréner.

Or, la présidence de la République, le gouvernement et l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) ont leur mot à dire pour améliorer le fonctionnement du corps sécuritaire (contrôle parlementaire par exemple). Plutôt que de tenter d'imposer leur vision aux FSI, ils devraient canaliser la volonté d'indépendance de celles-ci : les encourager à renforcer leurs propres instruments de contrôle interne, recadrer leur fonctionnement dans le nouveau contexte démocratique, et offrir le soutien indispensable à leur professionnalisation.

L'expérience de ces quatre années de transition montre que la lutte frontale entre FSI et pouvoir politique aboutit à une impasse. La révolution et la contre-révolution n'ont pas été à la hauteur de leurs ambitions. Leur combat, en partie exagéré par

le citoyen ordinaire, a produit la fausse antithèse entre ordre et liberté qu'il convient aujourd'hui de dépasser.

Le gouvernement et le parlement devraient se mettre d'accord avec les FSI sur des nouvelles règles déontologiques, élaborées en commun à l'issue d'une large consultation à l'intérieur et à l'extérieur du corps sécuritaire. Celles-ci prendraient notamment en compte la nouvelle mission des forces de l'ordre dans la Tunisie de l'après Ben Ali. Ceci suppose une réflexion collective, en particulier au sein du ministère de l'Intérieur, ainsi qu'un débat politique national sur la notion de sécurité, le rôle et les missions de la police (distinctes de l'armée), les causes de la fracture Nord/Sud et de la violence jihadiste ainsi que la crise de confiance de la population envers l'appareil sécuritaire.

La présidence de la République, le gouvernement et les partenaires internationaux de la Tunisie gagneraient à comprendre que corriger de manière urgente les dysfonctionnements des FSI pour faire face aux défis sécuritaires, ne peut se limiter à l'amélioration de l'équipement des unités d'intervention ou au renforcement des capacités opérationnelles anti-terroristes, même si ceci est nécessaire. Renforcer l'appareil de sécurité intérieure passe en priorité par la modification des statuts juridiques qui régissent le secteur, la mise en œuvre d'un ambitieux plan de gestion des ressources humaines ainsi que l'amélioration de la formation initiale et continue.

Sans une réforme des FSI qui permettrait d'appliquer une stratégie de sécurité globale, le pays maintiendra une gestion des crises au coup par coup, à mesure que son environnement régional se dégrade et que ses tensions politiques et sociales augmentent, au risque de sombrer dans le chaos ou de renouer avec la dictature.

Prévenir ce scénario demande un effort conjoint de la classe politique et du secteur de la sécurité intérieure. Ceci semble fondamental pour éloigner la tentation de restaurer la « peur du policier » ou de conférer toujours plus de tâches de sécurité intérieure à l'armée nationale dans le but de compenser la faiblesse et la mauvaise gestion des FSI.

Cet ensemble de mesures représente une étape préliminaire essentielle pour repenser la réponse à la montée des violences sociales et politiques. Celles-ci constituent un enjeu national qui va au-delà de la mission des forces de l'ordre : nécessité à terme de concrétiser des projets de développement dans les régions frontalières, de rénover l'habitat dégradé dans les zones périurbaines, d'améliorer les conditions carcérales, et de promouvoir des alternatives à l'idéologie jihadiste, entre autres. Les FSI ne doivent pas se retrouver seules à combler le manque de vision stratégique de la classe politique.

Recommandations

Afin d'apporter une réponse équilibrée et proportionnelle à la montée du jihadisme et des violences sociales, et d'aider le pays à sortir de la fausse opposition entre ordre et liberté

A la présidence de la République et au gouvernement :

1. Eviter la tentation de conférer des tâches de police judiciaire à l'armée nationale afin de corriger les dysfonctionnements des forces de sécurité intérieure (FSI) et d'améliorer la sécurité à court terme.
2. Multiplier les réunions de la cellule de coordination sécuritaire et de suivi, et privilégier un discours anti-terroriste qui ne soit pas antireligieux.
3. Poursuivre le projet de création du centre de regroupement des informations sécuritaires (*fusion centre*) et, au-delà de la Défense, de l'Intérieur, de la Justice et des Affaires étrangères, l'élargir à de nouveaux ministères (Education, Formation professionnelle, Affaires religieuses).
4. Organiser une conférence nationale ouverte à tous sur la notion de sécurité dans un état de droit, le rôle et les missions de la police, les causes de la fracture Nord/Sud et du jihadisme, la crise de confiance de la population envers l'appareil sécuritaire, et les moyens démocratiques de traiter les problèmes actuels, avec comme objectif de briser les tabous et établir un constat objectif.

Aux principaux partis politiques :

5. Eviter d'instrumentaliser la menace terroriste sur le plan politique en renvoyant la responsabilité sur ses adversaires.

Afin d'améliorer la professionnalisation des FSI pour qu'elles répondent aux défis sécuritaires de la Tunisie de l'après Ben Ali

Au gouvernement et à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) :

6. Mettre en place une série de consultations internes sur la manière dont les fonctionnaires de la sécurité conçoivent leur profession dans la Tunisie de l'après Ben Ali ; le bilan des échanges servant de base à un nouveau code de déontologie des FSI.
7. Créer, en collaboration avec les ministères de l'Intérieur et de la Justice, un Haut comité de la réforme et de la gestion du corps sécuritaire, élu par les membres des FSI dans le but de renforcer la cohésion du corps, de faire respecter les principes de moralité et de compétence, et de garantir la qualité des services de sécurité. Ce comité :
 - a) participera à l'élaboration d'un nouveau code de déontologie des FSI en partenariat avec les commissions compétentes de l'ARP ;
 - b) mettra en œuvre, de concert avec la Direction générale de la formation professionnelle du ministère de l'Intérieur, un plan de gestion stratégique et

systemique des ressources humaines (cellule psychologique pour le recrutement, référentiel d'emploi et de fonction, informatisation des variables de compétences) ;

- c) participera à la révision des statuts juridiques qui fixent la mission, les modalités de recrutement, de formation, de promotion ainsi que les relations hiérarchiques des agents et des cadres des FSI, notamment la réduction des prérogatives de nomination et de mutation du ministre de l'Intérieur et de la loi n°82-70 du 6 août 1982 portant statut général des forces de sécurité intérieure.

- 8. Accélérer la création du pôle de formation professionnelle de la sûreté nationale du ministère de l'Intérieur.

Aux ONG internationales, aux instances internationales et aux Etats partenaires de la Tunisie dans le domaine de la sécurité :

- 9. Soutenir de manière prioritaire la réforme des statuts, la mise en place d'un plan de gestion des ressources humaines des FSI, l'amélioration de la formation initiale et continue, notamment le projet du pôle de formation professionnelle de la sûreté nationale.
- 10. Coordonner les aides bilatérales et multilatérales.

Afin de mieux exercer le contrôle démocratique sur les FSI et d'encourager leur professionnalisation

Au gouvernement et aux membres de l'ARP, notamment ceux de la Commission de législation générale, de la Commission de l'organisation de l'administration des forces armées et de la Commission sécurité et défense :

- 11. Participer à l'élaboration d'un nouveau code de déontologie des FSI, co-signer avec le Haut comité de réforme et de gestion du corps sécuritaire un agenda clair de réforme du secteur de la sécurité. L'ARP devrait mettre en œuvre cette réforme sous la forme d'une loi organique, comme prévu par la constitution.
- 12. Valoriser le travail de contrôle parlementaire de la Commission de l'organisation de l'administration des forces armées et de la Commission sécurité et défense (formation des députés sur les questions sécuritaires, embauche d'attachés parlementaires entre autres).

Tunis/Bruxelles, 23 juillet 2015

Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie

I. Introduction

Entre mars et juin 2015, alors que deux attentats ont causé la mort de 62 personnes, dont 59 touristes étrangers, la sécurité en Tunisie est devenue une préoccupation nationale et internationale. Deux assaillants pour le premier et, officiellement, un pour le second, ont fait irruption, armés de kalachnikovs et de grenades et tirant intentionnellement sur les vacanciers occidentaux, dans deux hauts lieux du tourisme tunisien – le musée du Bardo à Tunis et la plage de Port el Kantaoui en plein cœur de la zone touristique de Sousse sur la côte est. Ces tragédies, en plus de leur bilan meurtrier, ont entraîné un impact déstabilisateur sur une Tunisie encore fragile où les craintes sur la capacité de l'Etat à faire face à la diversité des défis s'accroissent.¹ Le tourisme, secteur essentiel de l'économie tunisienne, est aujourd'hui gravement menacé.²

La polarisation politique semble ressurgir. La coalition gouvernementale réunissant islamistes et « sécularistes » montre des signes de fatigue. Le gouvernement, critiqué de manière virulente pour ses échecs sécuritaires répétés, échoue à diffuser un discours unitaire, équilibré et persuasif sur la lutte contre le jihadisme.³ Pour une tranche de la population, une certaine nostalgie de la prétendue efficacité sécuritaire de la dictature s'exprime désormais ouvertement.⁴ De plus, dans le sillage de l'attentat de Sousse, les réactions des responsables politiques non-islamistes ont été beaucoup plus fortes qu'après l'attaque du Bardo. Par exemple, le président de la République, Béji Caïd Essebsi, a annoncé la remise en vigueur de l'état d'urgence (levé en mars 2014) et l'interdiction du parti islamiste radical, mais non violent, Hizb ut Tahrir.⁵

¹ Voir le briefing Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group N°41, *La Tunisie des frontières (II) : terrorisme et polarisation régionale*, 21 octobre 2014.

² Le secteur touristique représente 7 pour cent du Produit Intérieur Brut et génère environ 400 000 emplois directs et indirects, soit plus de 10 pour cent de la population active. Voir « Tunisie le secteur du tourisme », *Trésor direction générale, Publications des services économiques*, novembre 2013.

³ Sybil Bullock, « Experts Claim that Tunisian Government Ignored Pre-Sousse Security Warnings », *tunisia-live.net*, 27 juin 2015.

⁴ Voir Amna Guelali, « Après les attentats du Bardo, rhétorique anti droits humains en Tunisie », *Human Rights Watch*, 26 mars 2015.

⁵ Le Président Essebsi a également accusé la mobilisation sociale « Où est le pétrole », lancée en mai 2015 pour exiger plus de transparence sur les ressources naturelles du pays, d'avoir affaibli le gouvernement et donc rendu possible l'attaque jihadiste. Voir « Béji Caid Essebsi : nous prendrons des mesures antiterroristes sévères », *Agence Tunis Afrique Presse*, 26 juin 2015. Mohsen Marzouk, le secrétaire général de Nida Tounes, a appelé à la création de cellules populaires de veille anti-terroriste qui épauleront le ministère de l'Intérieur, tandis que plusieurs éditorialistes et intellectuels proches de Nida Tounes s'en sont pris au parti An-Nahda. Le chef du gouvernement, Habib Essid, a notamment annoncé la fermeture de 80 lieux de culte contrôlés par des salafistes, appelé les réservistes de l'armée à épauler les forces de l'ordre, et évoqué l'intensification des descentes et des perquisitions policières pour démanteler les cellules jihadistes sur tout le territoire. Voir « Tunisie : Fermeture de 80 mosquées, et mesures contre des partis (Essid) », *Gnet.tn*, 27 juin 2015.

Une réforme d'ampleur des forces de sécurité intérieure (FSI),⁶ assortie de la mise en œuvre d'une politique publique de sécurité⁷ dans les plus brefs délais, semble donc nécessaire pour éviter le scénario de rechute dans une gouvernance autoritaire susceptible de radicaliser une fraction de la population.⁸ Certains experts de la réforme du secteur de sécurité appréhendent trop souvent cette réforme en termes de lutte entre un pouvoir politique aux ambitions démocratiques et un appareil sécuritaire aux réflexes autoritaires.⁹ Dans le contexte de montée de la violence jihadiste de ces trois dernières années,¹⁰ limiter le succès de la police à un rapport de force entre démocrates et sécuritaires, a concouru à ce qu'elle se recroqueville sur elle-même. La prise en compte des aspects techniques mais également politiques et sociologiques du secteur de la sécurité intérieure, est fondamentale pour éviter que la police ne devienne irréformable et que le climat sécuritaire ne se détériore davantage.

⁶ Les forces de sécurité intérieure (FSI) désignent les agents de la sécurité nationale, de la police nationale, de la garde nationale, de la protection civile (ministère de l'Intérieur) ainsi que les agents des services pénitentiaires et de rééducation (ministère de la Justice). Voir la loi n° 82-70 du 6 août 1982 portant statut général des FSI. Ce rapport se concentrera sur les cadres et agents des directions générales du ministère de l'Intérieur regroupant la quasi-totalité des FSI : la sûreté nationale et la garde nationale. Afin d'alléger la lecture, il considèrera les termes appareil policier, corps sécuritaire, institution sécuritaire, forces de l'ordre, fonctionnaires de la sécurité etc. comme synonyme de forces de sécurité intérieure.

⁷ L'expression « politique publique de sécurité » désigne la manière dont l'Etat assure la protection et la sécurité de la population. En règle générale, dans ce type de politique, le volet préventif est assez important. L'amélioration du cadre de vie dans les zones déshéritées où le développement d'activités culturelles et sportives pour les jeunes en font partie. Voir Alain Bauer et Christophe Soulezz, *Les politiques publiques de sécurité* (Paris 2011). Les politiques publiques de sécurité étaient très peu développées dans la Tunisie de Ben Ali et le restent aujourd'hui.

⁸ Voir Amna Guelali, « Après les attentats du Bardo, rhétorique anti droits humains en Tunisie », op cit.

⁹ Voir « An Overview of the Arab Security Sector Amidst Political Transition : A Reflection on Legacies, Functions and Perceptions », United Nations, 2013. Voir également Yezid Sayigh, *Missed opportunity, the politics of police reform in Egypt and Tunisia*, Carnegie, Middle East Center, mars 2015.

¹⁰ Voir le rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord de Crisis Group N°137, *Tunisie : violences et défi salafiste*, 13 février 2013. Voir également le briefing de Crisis Group, *La Tunisie des frontières (II) : terrorisme et polarisation régionale*, op. cit.

II. L'affaiblissement du corps sécuritaire

A. Politique de la peur et faiblesse des FSI sous l'ancien régime

Si l'ancien régime était efficace pour surveiller les Tunisiens et leur inspirer la crainte, il avait du mal à assurer la sécurité de la population. Durant les années 2000, le jihadisme, la criminalité et la violence juvénile étaient en augmentation constante. Le 11 avril 2002, un camion-citerne avait explosé devant la synagogue de la Ghriba à Djerba. L'attentat, revendiqué par al-Qaeda, avait fait 21 morts, dont 14 touristes européens. En décembre-janvier 2006-2007, des dizaines de milliers d'agents de forces de l'ordre ont été mobilisés et ont eu besoin de dix jours pour neutraliser un groupe d'une trentaine de jihadistes armés, dont une partie était entrée par l'Algérie.¹¹ A la même époque, alors que la délinquance était en pleine expansion dans les zones périurbaines, la police parvenait de plus en plus difficilement à contenir la violence qui éclatait de manière régulière à l'occasion des matchs de football.¹² Par ailleurs, les autorités éprouvaient de grandes difficultés à canaliser les conflits sociaux, laissant aux forces de l'ordre le soin de les gérer par la répression.¹³

Si l'on oublie ces faits aujourd'hui, c'est en partie parce que la peur du policier entretenait l'illusion de l'efficacité des FSI. Les autorités avaient réussi à mettre en place un système de surveillance performant, au sein duquel le parti hégémonique, le Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD), dissous le 9 mars 2011, jouait un rôle central. Une atmosphère de suspicion généralisée régnait ; pour un ancien opposant au régime, beaucoup de Tunisiens avaient « un petit Ben Ali dans leur tête ».¹⁴

Une fois la barrière de la peur levée, la police est devenue incapable de maintenir l'ordre et sa faiblesse apparaît aujourd'hui au grand jour. Comme le note un ex-membre d'une unité d'élite :

Nous nous sentions forts parce que la majorité des citoyens nous craignait. En vérité, nous étions faibles. Chaque fois que le peuple était déterminé à se battre, nous devons reculer. D'ailleurs si nous avons été efficaces et professionnels, il n'y aurait peut-être pas eu de révolution.¹⁵

A tort, la plupart des opposants politiques et des militants des droits de l'homme attribuaient à la puissance et à la sophistication de l'appareil de sécurité intérieure

¹¹ Voir le rapport de Crisis Group, *Tunisie : violences et défi salafiste*, op.cit., p. 14. Entretien de Crisis Group, ex-dirigeant d'une unité d'élite de la police nationale, Tunis, juin 2015.

¹² Des milliers de policiers étaient déployés pour une rencontre sportive, laquelle se terminait généralement par des affrontements qui entraînaient des centaines de blessés du côté des forces de l'ordre. Entretien de Crisis Group, ex-dirigeant d'une unité d'élite de la police nationale, Tunis, juin 2015.

¹³ Ce fut le cas, deux ans avant la révolution, dans le bassin minier de Gafsa, théâtre pendant six mois de violentes manifestations pour l'emploi et le développement régional. Les forces de l'ordre ont utilisé plus de 30 000 cartouches de gaz lacrymogène et recouru aux balles réelles contre les manifestants. Ce fut le cas également en août 2010, lors des protestations contre la fermeture du poste frontalier de Ras Jedir dans la zone limitrophe tuniso-libyenne de Ben Guerdane. Voir Larbi Chouikha et Vincent Geisser, « Gros plan : retour sur la révolte du bassin minier », *L'année du Maghreb*, 2010. Entretiens de Crisis Group, militants d'extrême gauche, syndicalistes, Tunis, Sfax, 2012-2015.

¹⁴ Entretien de Crisis Group, militant des droits de l'homme, Tunis, mars 2012.

¹⁵ Entretien de Crisis Group, ex-dirigeant d'une unité d'élite de la police nationale, Tunis, juin 2015.

le climat de délation et d'autocensure que le régime avait réussi à installer. Ils pensaient que la « police politique » disposait de matériel technologique récent et que les forces de sécurité étaient pléthoriques – entre 100 000 et 200 000 agents.¹⁶ En réalité, celles-ci dépassaient à peine les 50 000.¹⁷ Leur capacité opérationnelle et le niveau d'analyse de leurs services de renseignements étaient faibles.¹⁸ L'équipement était défectueux et peu adapté. Le niveau de compétence des nouvelles recrues, leur éthique professionnelle et leur intégrité étaient en baisse constante.¹⁹ La corruption était endémique et les ingérences politiques de la famille du président déchu renforçaient les divisions au sein du corps.

Malgré les tentatives de réforme de certains cadres de la police issus du corps des officiers de l'armée,²⁰ l'institution était mal gérée. Comme l'appareil de sécurité intérieure était orienté vers la sécurité du régime plutôt que la sécurité publique et la protection des citoyens,²¹ il était peu efficace. Les salaires des FSI étaient généralement très bas et leurs conditions de travail très dures afin de mieux encadrer le personnel et s'assurer de sa fidélité. C'était, selon un policier, « la doctrine du affame le chien, il te suivra ! »²²

B. *L'appareil sécuritaire depuis la révolution : déstructuration et gestion arbitraire*

Depuis le soulèvement de 2010-2011, les problèmes des forces de l'ordre ont revêtu de nouvelles formes et se sont approfondis. Malgré quelques avancées, la gestion de l'administration sécuritaire est plus mauvaise que sous la dictature. Certes, le budget du ministère de l'Intérieur a crû de 60 pour cent entre 2011 et 2015. Le traitement de base du personnel a augmenté d'un tiers.²³ Les FSI bénéficient désormais de la liberté syndicale et peuvent s'exprimer dans les médias. Pourtant, plusieurs agents expliquent que l'état psychologique du personnel s'est dégradé et que son sentiment d'insécurité a augmenté.

Durant les mois de confusion qui ont suivi le départ de Ben Ali, le ministre de l'Intérieur, Ferhat Rahji (27 janvier au 28 mars 2011), a pris plusieurs décisions hâtives dans le domaine de la sécurité. Tout d'abord, sous la pression d'associations de défense des droits humains, d'opposants historiques à la dictature, et d'anciens

¹⁶ Voir le rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord de Crisis Group N°106, *Soulèvements populaires en Afrique du Nord et au Moyen-Orient (IV) : la voie tunisienne*, 28 avril 2011. Entretiens de Crisis Group, militants d'extrême gauche, syndicalistes, Tunis, Sfax, 2012-2015.

¹⁷ Voir « La Tunisie post Ben Ali face aux démons du passé : Transition démocratique et persistance de violations graves des droits de l'Homme », Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, juillet 2011.

¹⁸ Voir Moncef Kartas, « Foreign Aid and Security Sector Reform in Tunisia : Resistance and Autonomy of the Security Forces », *Mediterranean Politics*, vol. 19, n°3, 2014.

¹⁹ Entretien de Crisis Group, ancien haut responsable au ministère de l'Intérieur, Tunis, mars 2015.

²⁰ Entretien de Crisis Group, ancien haut responsable au ministère de l'Intérieur, Tunis, mars 2015 ; ancien directeur général des études et du développement des compétences au ministère de l'Intérieur, Tunis, mai 2015. Voir également Michel Camau et Vincent Geisser, *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali* (Paris, 2003).

²¹ Voir Farah Hached et Wahid Ferchichi, *Révolution tunisienne et défis sécuritaires* (Tunis 2014).

²² Entretien de Crisis Group, officier de police, Tunis, mai 2015.

²³ Voir Yezid Sayigh, *Missed opportunity, the politics of police reform in Egypt and Tunisia*, op. cit., p. 1. Voir également ministère de l'Intérieur, « Budget », MARSAD.budget (budget.marsad.tn), 2012-2015.

directeurs généraux réaffectés dans la précipitation, il a mis à la retraite anticipée 42 hauts fonctionnaires des FSI.²⁴ Bien que relative, cette épuration a été significative : elle a conduit au gel des activités de plusieurs services dépendants de la direction générale des affaires spécialisées, une unité importante sur le plan du renseignement.²⁵

Le ministre de l'Intérieur a aussi dissout l'Inspection supérieure de la police nationale, dite « la police des polices », laquelle renforçait les capacités de contrôle interne des inspections générales. D'après plusieurs membres des FSI, la suppression de cette administration a contribué au renforcement de l'indiscipline et à l'augmentation des activités de petite corruption au sein du corps.²⁶

Autre mesure expéditive et non sans conséquence : la réintégration de près de 2 000 agents et cadres du ministère de l'Intérieur, révoqués de leur fonction durant les années 2000 par les conseils d'honneur de la police et de la garde nationale, et les commissions chargées des procédures disciplinaires pour insuffisance professionnelle ou infraction de droit commun. Si, durant l'ancien régime, une partie de ces exclusions étaient déterminée par des motifs politiques (pratiquants assidus considérés, à tort ou à raison, en tant que membres du mouvement islamiste), une autre attestait de comportements dont certains étaient passibles de poursuites pénales.²⁷

Après le soulèvement, ces fonctionnaires révoqués sous Ben Ali ont exercé de fortes pressions pour récupérer leurs postes.²⁸ C'est ainsi, précise un cadre supérieur à la retraite, que ceux-ci ont rejoint de nouveau l'appareil. « Les dossiers ont été traités à la va-vite. L'essentiel pour les autorités de transition était de montrer que tout type de sanction infligée par une institution sous l'ancien régime était illégitime. »²⁹ Si, depuis, une partie d'entre eux a été encore une fois exclue pour récidive, une autre a fortifié sa position au sein du ministère grâce à son ancrage syndical. Ceci a perturbé de nombreux cadres qui y voient une injustice flagrante ainsi qu'une atteinte aux valeurs professionnelles du corps.³⁰

²⁴ Entretien de Crisis Group, ancien directeur général au ministère de l'Intérieur, Tunis, janvier 2015.

²⁵ C'est le cas de la sûreté intérieure de l'Etat, dont la requalification en direction des services spécialisés, l'éviction d'une partie de ses membres et la mutation de l'autre, ont été présentées à tort par le ministre et les médias de l'époque comme la dissolution de la police politique. Voir le rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord de Crisis Group N°123, *Tunisie : lutter contre l'impunité, restaurer la sécurité*, 9 mai 2012. C'est le cas également de la Direction générale de prévention anti-terroriste (DPAT) et du Comité commun des renseignements et des frontières, chapeauté par la direction centrale des renseignements généraux (DCRG). Entretiens de Crisis Group, hauts cadres du ministère de l'Intérieur, Tunis, 2013-2015.

²⁶ Entretien de Crisis Group, officiers de police, Tunis, 2014-2015.

²⁷ Comme le note un ancien directeur général au ministère de l'Intérieur, « sur cent personnes renvoyées, trente l'ont été parce qu'elles semblaient proches d'An-Nahda [parti islamiste]. Certaines étaient par exemple trop assidues à la prière du vendredi. Trente avaient manqué au règlement en occupant par exemple un autre emploi, comme chauffeurs de taxi. En revanche, les quarante restantes étaient de vrais ripoux : meurtriers, violeurs et trafiquants de drogue ». Entretien de Crisis Group, ancien directeur général au ministère de l'Intérieur, Tunis, avril 2015.

²⁸ Le 31 janvier 2011, certains faisaient partie des 2 000 policiers ayant pénétré par la force au sein du ministère de l'Intérieur et pris à partie le ministre. Voir Ridha Kefi, « Tunisie : Bisbilles au sein des services de sécurité », Kapitalis (kapitalis.com), 2 février 2011.

²⁹ Entretien de Crisis Group, ancien cadre supérieur au ministère de l'Intérieur, Tunis, avril 2015.

³⁰ Comment, s'indigne l'un d'eux, « des agents sans foi ni loi qui avaient réussi l'exploit d'être renvoyés pour faute grave sous Ben Ali, alors que le régime couvrait de nombreux abus, ont pu s'accaparer des postes de décision à l'issue de la soi-disant révolution ? La vérité c'est que l'intégrité du

Sur le plan psychologique, les violences des affrontements de décembre-janvier 2010-2011 ont provoqué un traumatisme chez nombre de policiers : dizaines de morts non élucidées,³¹ milliers de blessés,³² incendies de commissariats³³ et attaques de domiciles familiaux, lynchages, humiliations populaires. En outre, le fait qu'une poignée de directeurs généraux ait été condamnés par la justice militaire³⁴ dans le dossier des martyrs et des blessés de la révolution³⁵ a renforcé leur sentiment d'insécurité face à l'appareil législatif. La possibilité d'être traduit devant des tribunaux militaires et civils, sans pour autant disposer d'un cadre juridique fixant de nouvelles modalités de recours à la force adaptées aux exigences démocratiques, les a déstabilisés pendant au moins deux ans.

Ainsi, entre 2011 et 2013, jusqu'à ce que des directives internes ainsi qu'un regain de légitimité populaire suscité par la concrétisation de la menace terroriste les rassurent, beaucoup de policiers ont laissé dégénérer des rassemblements publics – notamment des *sit-in*, de protestations sociales et des violences salafistes.³⁶ Ils avaient tendance à justifier cette passivité en affirmant que, s'ils appliquaient à la lettre la loi 69-4 réglementant les manifestations sur la voie publique, ils risquaient des démêlées avec le pouvoir judiciaire.³⁷

A la suite de l'arrivée du parti islamiste An-Nahda à la tête d'une coalition gouvernementale (décembre 2011-janvier 2014), l'institution de sécurité intérieure a également été perturbée par le recrutement massif de sous-officiers. Ainsi, de 2012 à 2014, entre 9 000 et 12 000 personnes de niveau septième année secondaire (baccalauréat) ont revêtu l'uniforme de gardien de la paix de la police et de sergent de la garde nationale – les grades les plus bas – après seulement un mois de formation commune de base et 15 jours de stage pratique sur le terrain.³⁸

personnel est aujourd'hui plus basse qu'avant le soulèvement ». Entretien de Crisis Group, officier de police, Tunis, mars 2015.

³¹ Entretiens de Crisis Group, membres des forces de l'ordre, Tunis, 2013-2015. Voir Amine Boussofara, *Ghosts of the revolution*, World Press Photo (worldpressphoto.org), 2012.

³² Voir « La Tunisie post Ben Ali face aux démons du passé : Transition démocratique et persistance de violations graves des droits de l'Homme », op. cit., p. 7.

³³ Durant le soulèvement, plus de 600 postes de police ont été attaqués. Les policiers se sont enfuis et étaient totalement épuisés. Voir le rapport de Crisis Group, *Tunisie : violences et défi salafiste*, op. cit., p. 40.

³⁴ Les policiers sont en effet justiciables par des tribunaux militaires pour certains faits survenus durant l'exercice de leur fonction. Voir l'article 22 de la loi n° 82-70 du 6 août 1982 portant statut général des FSI.

³⁵ « Tunisie : Peines de prison contre des policiers impliqués dans l'affaire des "martyrs de la révolution" », Anadolu agency (aa.com.tr), 8 avril 2014.

³⁶ Voir le rapport de Crisis Group, *Tunisie : violences et défi salafiste*, op. cit., p. 42.

³⁷ Ibid, p. 41. L'article 21 de la loi 69-4 stipule ainsi : « au cas où les agents de la Sûreté se trouveraient en présence de manifestants qui refusent de se disperser malgré les avertissements qui leur sont adressés et qui sont énoncés dans les articles précédents de la présente loi, ils emploieront progressivement pour les disperser, les moyens suivants : 1. arrosage d'eau ou charge à coups de bâton; 2. jets de bombes lacrymogènes; 3. Tir à feu vertical en pairs pour faire peur aux manifestants; 4. Tir à feu par-dessus leur tête; 5. Tir à feu en direction de leurs jambes. » Voir la loi n° 69-4 du 24 janvier 1969 réglementant les réunions publiques, cortèges, défilés, manifestations et attroupements.

³⁸ Entretiens de Crisis Group, membre du syndicat des fonctionnaires de la direction générale des unités d'intervention (SFDGUI), ancien responsable au sein de la direction de formation générale, Tunis, mai 2015.

Même si ce type de recrutement aurait régressé entre 2013 et 2014 avant de cesser en 2015, les effectifs des FSI ont officiellement atteint les 75 000 fin 2014 contre 50 000 en 2011.³⁹ Comme le déplorent plusieurs hauts cadres, cet accroissement rapide de nombreux agents mal formés, recrutés en masse pour des raisons sociales et électoralistes, a contribué à diminuer l'intégrité et les compétences professionnelles du policier de base, affaiblissant les capacités d'encadrement et faisant exploser la petite corruption.⁴⁰

Plus grave, selon nombre d'officiers,⁴¹ est la montée en grade de près du tiers de l'ensemble du personnel des FSI, depuis 2013, sur des critères excluant le diplôme et la formation continue. En effet, dans le cadre d'un vaste mouvement dit de régularisation du parcours professionnel,⁴² impulsé par les syndicats des forces de l'ordre, notamment le syndicat des fonctionnaires des directions générales des unités d'interventions (SFDGUI), plusieurs dizaines de milliers de membres du personnel, particulièrement des sous-officiers de niveau d'études secondaires,⁴³ ont été promus d'un ou plusieurs grades. Selon un syndicaliste du SFDGUI :

A l'époque de Ben Ali, les cadres et agents montaient difficilement en grade. A partir de 2006, il fallait théoriquement suivre une formation continue qui était réservée à quelques privilégiés. Ainsi, au nom de l'équité et dans le même esprit que le décret-loi d'amnistie de février 2011⁴⁴ qui prévoyait la réparation pour les victimes de l'arbitraire de l'ancien régime, nous avons fait pression pour que le plus gradé d'une promotion octroie son grade à tous ses camarades. Nous avons eu gain de cause. Au total c'est pour l'instant plus de 28 000 fonctionnaires – douanes compris, car en tant que forces armées, elles sont représentées dans notre syndicat – qui ont obtenu des grades supérieurs et commencé à percevoir les émoluments qui les accompagnent.⁴⁵

Seule une minorité de postes correspondant à ces grades a été créée ou débloquée pour les fraîchement promus. Ceci a généré d'importantes frustrations parmi le personnel en attente de ses nouvelles fonctions. Ainsi, des brigadiers sont devenus capitaines et exercent toujours comme simples agents de la circulation routière.⁴⁶ Quant aux sous-officiers qui ont obtenu des positions d'encadrement, beaucoup sont loin de posséder la qualification correspondante. Les relations d'autorité fondées sur le niveau d'études et la formation professionnelle ont été remises en cause.

³⁹ Voir ministère de l'Intérieur, « Budget », op. cit.

⁴⁰ Entretien de Crisis Group, ancien secrétaire d'Etat aux affaires sécuritaires et ancien directeur général des études et du développement des compétences au ministère de l'Intérieur, Tunis, mars-mai 2015.

⁴¹ Entretien de Crisis Group, hauts cadres du ministère de l'Intérieur, Tunis, janvier-juin 2015.

⁴² Voir le décret n° 2014-3632 du 30 septembre 2014 portant approbation des listes de promotion établies suivant les critères de régularisation du parcours professionnel des agents du corps de la sûreté nationale et de la police nationale, du corps de la garde nationale et du corps de la protection civile au titre de l'année 2014.

⁴³ Entretien de Crisis Group, membre du syndicat national des forces de sécurité intérieure (SNFSI), Tunis, mai 2015.

⁴⁴ Voir le décret-loi n° 2011-1 du 19 février 2011 portant amnistie.

⁴⁵ Entretien de Crisis Group, membre du SFDGUI, Tunis, mai 2015.

⁴⁶ Entretien de Crisis Group, expert en sécurité, Tunis, avril 2015 ; observations de Crisis Group, Tunis, avril 2015.

Dénoncée par la plupart des policiers – même par ceux qui en ont bénéficié – cette « démocratisation des grades » a entraîné des remous jusqu'à l'institution militaire.⁴⁷ Mais ce qui est fondamental est que, quatre ans après la chute de l'ancien régime, les FSI pratiquent leur métier dans une institution extrêmement centralisée qui est toujours gérée à partir de textes de loi datant de la dictature et au sein de laquelle la hiérarchie – aujourd'hui déstructurée – exerce un pouvoir quasi discrétionnaire.⁴⁸ Nombre de policiers disent ainsi évoluer dans une administration dont la gestion interne est aussi arbitraire que par le passé. Comme l'affirme un agent,

sous l'ancien régime, c'est vrai, l'obligation de réserve était beaucoup plus stricte. Il était très difficile d'évoquer notre travail à quelqu'un [en dehors du service]. Mais en dehors de ce changement, aujourd'hui, c'est toujours la même chose. Il nous faut, par exemple, une autorisation du ministère de l'Intérieur pour nous marier ou pour quitter le territoire tunisien. Nos supérieurs hiérarchiques peuvent nous muter quand bon leur semble si nous n'exécutons pas leurs ordres, quels qu'ils soient. En outre, le ministre décide de tout. Il a le pouvoir, de concert avec le Premier ministre, de mettre à la retraite anticipée ceux qu'il désire. Mais, surtout, il a la possibilité de nommer n'importe quel officier à n'importe quel poste d'encadrement et attribuer les promotions à qui lui chante, et, cela, selon ses propres critères.⁴⁹

Les retombées de la révolution et le maintien de règles de gestion arbitraires et anachroniques ont, dans le nouveau contexte ouvert par le départ de Ben Ali, affaibli les FSI. Leur statut général est quasiment identique depuis 1982. Le texte règlementant l'usage de la force lors des manifestations publiques date de 1969. Les lois fixant les critères de recrutement et d'avancement de carrière fondés sur le niveau et la compétence ne sont plus respectées.⁵⁰ Les agents n'inspirent plus la peur au citoyen comme par le passé. Les exigences démocratiques sont désormais plus élevées, la menace terroriste plus sérieuse et les protestations sociales plus importantes.

Résultat : les policiers se sentent de plus en plus en insécurité et incompris. Ils estiment que leur travail quotidien est encore plus pénible, ingrat et périlleux que sous la dictature. Cela les pousse instinctivement, d'un côté, à réclamer une loi qui les immuniserait des dangers extérieurs et, de l'autre, à défendre leurs intérêts de corps de manière étriquée en affirmant leur autonomie vis-à-vis du pouvoir politique et donc de son contrôle démocratique. Organisés en syndicats, ils affaiblissent leur

⁴⁷ Plusieurs membres de l'armée déclarent que cette inflation des insignes diminue leur valeur y compris dans le corps militaire, et qu'il est peu acceptable sur le plan de l'éthique professionnelle qu'un sous-officier sans diplôme de l'enseignement supérieur commande un officier ayant fréquenté l'académie militaire et/ou l'école supérieure de police. Entretien de Crisis Group, officiers militaires à la retraite, expert en sécurité, Tunis, mars-mai 2015.

⁴⁸ Les lois n° 69-4 du 24 janvier 1969 réglementant les réunions publiques, cortèges, défilés, manifestations et attroupements et n° 82-70 du 6 août 1982 portant statut général des forces de sécurité intérieure fixent encore aujourd'hui, en effet, les modalités d'intervention, la mission et les droits et devoirs de l'agent. Voir la loi n° 82-70 du 6 août 1982 portant statut général des forces de sécurité intérieure. Cette loi a été amendée une seule fois après la révolution, en 2011 lorsque les autorités de transition y ont intégré le droit à l'action syndicale. Voir l'article 12 de loi n° 82-70 du 6 août 1982 portant statut général des forces de sécurité intérieure.

⁴⁹ Entretien de Crisis Group, agent de police, Tunis, mai 2015. Voir les articles 8, 15, 25 et 68 de loi n° 82-70 du 6 août 1982 portant statut général des forces de sécurité intérieure.

⁵⁰ C'est le cas du décret n° 2006-1160 du 13 avril 2006 portant statut particulier des agents du corps de la sûreté nationale et de la police nationale.

institution. Ils en accentuent les divisions internes, ce qui finit par renforcer de nouveau leur sentiment d'insécurité et leur démotivation.

C. De l'autonomie à la fragmentation des FSI

Ce cercle vicieux est né immédiatement après la révolution. Les FSI étaient alors considérées comme des contre-révolutionnaires, suppôts de l'ancien régime, contrairement à l'armée qui avait hérité du beau rôle, étant perçue comme celle qui avait « refusé de tirer sur la foule » durant le soulèvement de 2010-2011.⁵¹ Les FSI étaient ainsi extrêmement affaiblies, sinon « battues », pour reprendre l'expression d'un officier.⁵²

Le premier réflexe du ministère de l'Intérieur a consisté à se prémunir d'une éventuelle chasse aux sorcières. Dans le climat de tensions et d'incertitude politique de l'époque où des postes de police étaient encore régulièrement pris pour cible et brûlés par des manifestants sans que l'opinion publique ne s'en émeuve, le personnel dirigeant aurait pu être victime d'une épuration d'envergure (exclusion, poursuites pénales), voire de violentes représailles d'opposants politiques, emprisonnés et torturés sous l'ancien régime, comme les islamistes d'An-Nahda.⁵³ Selon plusieurs policiers, des directeurs généraux auraient fait appel, par prévention, à des personnalités influentes du monde des affaires, en mesure de leur offrir une protection au cas où les choses tourneraient mal, grâce notamment à leurs relations auprès de la magistrature et des médias.⁵⁴

Dans le même temps, alors que les mobilisations sociales et corporatistes étaient très nombreuses à l'échelle du pays⁵⁵, les FSI se sont organisées sur le plan syndical. La première union, le syndicat national des forces de sécurité intérieure (SNFSI), est née en mai 2011. Quelques mois plus tard, une fédération concurrente, le SFDGUI, a vu le jour.⁵⁶

⁵¹ Voir Abdelaziz Barrouhi, « Le général Ammar, l'homme qui a dit non », Jeune Afrique (jeuneafrique.com), 7 février 2011.

⁵² Entretien de Crisis Group, officier de police, Tunis, août 2013.

⁵³ Maryam Mnaouar, « Pour son nouveau syndicat, la police tunisienne ne doit pas être le bouc émissaire », Afrik (afrik.com), 12 mai 2011. Observations de Crisis Group, mai 2011.

⁵⁴ Comme le note un ancien haut fonctionnaire au ministère de l'Intérieur, « sur le plan individuel, les directeurs généraux n'avaient pas de couverture juridique. Ils se sont souvenus que certains d'entre eux avaient payé en appliquant les instructions durant la révolution. En l'absence de cadre législatif clair, ils ont recouru au clientélisme à l'extérieur du corps pour se protéger ». Entretien de Crisis Group, ancien secrétaire d'Etat aux affaires sécuritaires, Tunis, mars 2015.

⁵⁵ Voir le rapport de Crisis Group, *Soulèvements populaires en Afrique du Nord et au Moyen-Orient (IV) : la voie tunisienne*, op. cit.

⁵⁶ Plusieurs corps administratifs et unités d'intervention ont rejoint le SFDGUI, ce qui a donné naissance en mai 2012 à l'Union nationale des syndicats des forces de la sûreté tunisienne (UNSFST). Puis, à la suite de désaccords internes, le SFDGUI a quitté l'UNSFST. A l'heure où ces lignes sont écrites, la SFDGUI compterait 23 000 adhérents. La SNFSI en compterait 8 000 et l'UNSFST 3 000. Il est assez discret sur le plan médiatique et plus corporatiste que politique. Néanmoins, ses concurrents le décrivent parfois comme proche d'An-Nahda. Le SNFSI et l'UNSFST, quant à eux, sont plus politisés et médiatisés – en particulier l'UNSFST qui à plusieurs reprises a pris vertement position contre la troïka et le parti islamiste, notamment au cours de 2013. Par ailleurs, nombre d'agents ont créé plus d'une cinquantaine de petites structures syndicales indépendantes. Certaines ne comptent que quelques fonctionnaires. Entretiens de Crisis Group, syndicalistes des FSI, Tunis, 2013-2015. Voir également Thierry Brésillon, « Tunisie : des policiers défient le gouvernement. Bluff ou menace ? », Rue89 (rue89.nouvelobs.com), 27 octobre 2013.

Entre mai et août 2011, au moment où les membres de la sécurité ont constitué l'embryon des premiers syndicats, les agents en fonction, dans un réflexe de protection, ont immédiatement défendu leurs conditions de travail et leur indépendance à l'égard du pouvoir politique. Afin de rompre avec les pratiques du passé – brutalité, corruption, ingérences politiques, doctrine du « affame le chien, il te suivra » – ils se sont unis derrière le mot d'ordre de « police républicaine », lequel est aujourd'hui constitutionnalisé depuis janvier 2014.⁵⁷ Ce terme reflète une aspiration que les fonctionnaires de la sécurité ont, depuis lors, conservée : se situer au-dessus de la politique politicienne, mais, du même coup, gagner le maximum de liberté par rapport à l'exécutif et au législatif, jusqu'à devenir, en quelque sorte, intouchable.⁵⁸

Comme l'explique un expert international de la réforme des services de sécurité, défendre l'indépendance des FSI signifie, pour elles, lutter contre le pouvoir politique afin d'acquérir l'autonomie nécessaire pour se retirer du débat démocratique sur la sécurité.⁵⁹ Dans leur esprit, cela revient à nier « le droit et le devoir du gouvernement d'affirmer son contrôle ou de faire rendre des comptes aux officiers récalcitrants »,⁶⁰ de même qu'à refuser de reconnaître la compétence des politiques en matière sécuritaire.⁶¹ Nombre de membres des FSI estiment, en effet, être les seuls qualifiés dans ce domaine, d'autant qu'ils jugent être les principales cibles du jihadisme et des protestations sociales.⁶² Ainsi, étant donné la menace salafiste-jihadiste, affirmait un syndicaliste en mai 2013, les politiques et les associatifs se doivent de s'unir derrière les forces de l'ordre et satisfaire leurs revendications, en un sens, sans en discuter le contenu :

La société civile doit soutenir l'institution sécuritaire contre les extrémistes. Tous les partis, le gouvernement et la présidence de la République doivent comprendre qu'il faut impérativement répondre aux besoins immédiats de tous les policiers du pays, notamment concernant leur salaire et leur équipement.⁶³

De plus, début 2011, dans l'optique d'obtenir leur réintégration professionnelle, certains agents révoqués sous l'ancien régime, en particulier ceux dont l'intégrité était faible, ont rapidement investi les premiers noyaux des syndicats. Des directeurs généraux ont utilisé la force de frappe de ces structures pour sécuriser leur position au sein du ministère de l'Intérieur. Les personnalités du milieu des affaires (chefs d'entreprises influents dans divers réseaux économiques familiaux et régionaux), censées protéger les directeurs généraux, ont profité d'eux pour étendre leur influence

⁵⁷ L'article 19 de la Constitution tunisienne stipule en effet que « Les forces de sécurité nationale sont des forces républicaines chargées de préserver la sécurité et l'ordre public, de veiller à la sécurité et à la protection des individus, des institutions et des biens, de l'application de la loi dans les limites du respect des libertés en toute neutralité ». Voir Constitution de la République tunisienne, promulguée le 27 janvier 2014.

⁵⁸ Moncef Kartas, « Foreign Aid and Security Sector Reform in Tunisia : Resistance and Autonomy of the Security Forces », op. cit.

⁵⁹ Entretien de Crisis Group, expert international de la réforme des forces de sécurité, Tunis, avril 2015.

⁶⁰ Entretien de Crisis Group, expert international de la réforme des forces de sécurité, Tunis, février 2015.

⁶¹ Voir Moncef Kartas, « Foreign Aid and Security Sector Reform in Tunisia : Resistance and Autonomy of the Security Forces », op. cit.

⁶² Entretien de Crisis Group, membre d'une commission parlementaire, Tunis, mars 2015.

⁶³ Entretien de Crisis Group, cadre syndical de l'UNSFST, Tunis, mai 2013.

dans la police et les douanes afin, d'une part, de bénéficier de passe-droits⁶⁴ et, d'autre part, d'avancer l'agenda politique le plus adapté à la défense de leurs intérêts économiques. Avec le temps, ce mécanisme se serait introduit à différents échelons administratifs, impliquant un nombre grandissant d'individus tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'appareil.⁶⁵

De fait, comme le souligne de nombreux agents,⁶⁶ plutôt que de défendre le corps, le processus d'« autonomisation » – tel qu'il a été promu et l'est toujours d'ailleurs, notamment, par une partie des syndicats des FSI – renforce l'ingérence du milieu des affaires et de ses réseaux en son sein. C'est ainsi, analyse un ancien secrétaire d'Etat aux affaires sécuritaires, que les forces de l'ordre, en voulant s'affranchir de la tutelle du politique (gouvernement, parlement), se sont placées sous la tutelle de nouveaux centres de pouvoirs :

Sous l'ancien régime, le corps était dirigé d'une main de fer par Ben Ali même si sa famille s'ingérait dans ses activités. La révolution a libéré le ministère de l'Intérieur de cette emprise. Celui-ci a décidé de ne plus se soumettre au pouvoir politique – quel qu'il soit. Il a réussi à trouver des relais externes pour éviter de se plier aux autorités. A l'époque, c'était la troïka. Dans cette optique, il a dû monnayer de nouvelles allégeances. Bien que la troïka ait quitté le gouvernement, ces rapports de patrons à clients résistent désormais à l'Etat et sont devenus incontrôlables. Le corps a ainsi créé des centres de pouvoir en son sein. Il est maintenant régi par des relations clientélistes définies par des hommes d'affaires.⁶⁷

Finalement, plutôt que d'être unies, à l'image d'un corps professionnel défendant ses intérêts, les FSI sont traversées par de nombreuses lignes de fracture. Pour reprendre l'expression d'un haut cadre, le ministère de l'Intérieur ressemble à un « corps malade ».⁶⁸ L'appareil policier a tendance à refuser un contrôle externe des institutions politiques (gouvernement, parlement), bien qu'il ne dispose pas de moyens efficaces de se contrôler en interne (dissolution de la « police des polices », faiblesse des inspections générales⁶⁹), et que son éthique professionnelle devient de plus en plus douteuse (montée de la petite corruption et du clientélisme).

Une partie significative des agents, affirme un ancien directeur général, n'ont « ni le sens de la responsabilité professionnelle ni le sens de la responsabilité institutionnelle. Ils pensent juste à augmenter leurs revenus ».⁷⁰ C'est pourquoi les conquêtes syndicales qui accroissent l'effectif policier ou améliorent le salaire d'une partie du personnel (réintégration des fonctionnaires révoqués sous l'ancien régime, multiplication des recrutements, augmentation de la rémunération, montée en grade collective) finissent par déstructurer l'institution et y renforcer les divisions et la corruption. Au bout du compte, ceci exacerbe le sentiment d'insécurité de ses membres, les encourage à se protéger de l'extérieur, et les pousse à défendre de nouveau leurs

⁶⁴ C'est le cas par exemple d'exemption de taxes, de facilités de transports de marchandises ou d'octroi d'autorisations diverses par l'entremise des autorités locales et régionales.

⁶⁵ Entretiens de Crisis Group, syndicalistes de FSI, activistes politiques et associatifs, Tunis, 2012-2015.

⁶⁶ Entretien de Crisis Group, agents de police, Tunis, 2014-2015.

⁶⁷ Entretien de Crisis Group, ancien secrétaire d'Etat aux affaires sécuritaires, Tunis, mars 2015.

⁶⁸ Entretien de Crisis Group, haut responsable au sein du ministère de l'Intérieur, Tunis, janvier 2015.

⁶⁹ Plusieurs agents affirment que les inspections générales connaissent des difficultés pour sanctionner le personnel syndiqué ayant commis des manquements aux obligations professionnelles. Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires au sein du ministère de l'Intérieur, Tunis, mai 2015.

⁷⁰ Entretien de Crisis Group, ancien haut cadre au ministère de l'Intérieur, Tunis, avril 2015.

intérêts de corps de manière étroite à travers certains syndicats qui, de leur côté, semblent indifférents aux intérêts de l'institution.

D. *Politisation de l'appareil et échec des réformes*

Institution centrale dans la société tunisienne sur le plan de la sécurité publique et de la gestion des collectivités régionales et locales, le ministère de l'Intérieur serait devenue un fief que les principaux partis – notamment An-Nahda, Nida Tounes, le Front populaire et le Congrès pour la République (CPR) – auraient tendance à espérer conquérir sans réformer les règles arbitraires et inégalitaires qui le régissent.⁷¹ Leur objectif serait de les préserver afin de les utiliser contre leurs adversaires. Prendre pied au sein du ministère de l'Intérieur, ou, du moins, ne pas s'attirer son hostilité serait fondamental sur le plan politique et électoral.⁷² Comme le notent plusieurs agents, aucune formation, y compris An-Nahda, n'ont tenté de s'attaquer aux racines de son dysfonctionnement. Ainsi, précise un ancien directeur général,

les lois qui permettent au ministre de l'Intérieur de nommer et de "limoger" celui qu'il désire, existent toujours. Ben Ali les avait promulguées afin de dominer l'institution. Même An-Nahda qui avait été la première victime des forces de l'ordre sous la dictature et qui, donc, avait plus de chance de vouloir les réformer, n'a pas voulu abroger ces lois. Le parti islamiste entendait plutôt profiter de l'existence d'une police tenue par le haut.⁷³

Pour les policiers, ceci est regrettable. Les partis seraient entrés en compétition pour le contrôle de leur institution, même si ceci contribue à l'affaiblir.⁷⁴ Depuis la révolution cinq ministres de l'Intérieur et six secrétaires d'Etat aux affaires sécuritaires se sont succédés. Chacun a déplacé des agents dans de nouveaux services et procédé

⁷¹ Si le ministère de l'Intérieur n'est plus compétent pour autoriser les partis politiques, organiser les élections et contrôler la presse et l'édition par la censure, il veille encore à l'« exécution des directives du gouvernement dans tous les domaines ». Il dirige l'action de la police judiciaire et exerce son autorité sur « l'administration régionale qu'il oriente, coordonne et contrôle ». En d'autres termes, les 24 gouvernorats qui représentent l'Etat, appliquent sa politique économique et sociale et maintiennent l'ordre public dans les régions sous sa hiérarchie. Voir la loi n°75-52 du 13 juin 1975 fixant les attributions des cadres supérieurs de l'administration régionale (articles 6 à 21). Depuis le soulèvement de décembre-janvier 2011, seuls trois décrets lois datant de la première phase de transition (janvier-décembre 2011) ont modifié de facto les prérogatives du ministère de l'Intérieur. De jure, le ministère de l'Intérieur est toujours régi par le décret n° 75-342 du 30 mai 1975 fixant les attributions du ministère de l'Intérieur et le décret n° 2001-1454 du 15 juin 2001 portant modification du décret n° 75-342 du 30 mai 1975 fixant les attributions du ministère de l'Intérieur. Son organisation a été modifiée par les décrets n°96-1188 (1^{er} juillet 1996), n°2001-1455 (15 juin 2001), n°2004-2332 (4 octobre 2004) et n°2011-1261 (5 septembre 2011).

⁷² Entretiens de Crisis Group, militants de Nida Tounes, d'An-Nahda, du Front populaire et du Congrès pour la République (CPR), Tunis, 2014-2015.

⁷³ Entretien de Crisis Group, ancien directeur général des études et du développement des compétences au ministère de l'Intérieur, Tunis, mai 2015.

⁷⁴ Depuis Bourguiba, les FSI et les membres de l'armée nationale partagent une conception de l'apolitisme qui se décline dans leur statut. Le personnel des forces armées (armée, douanes, FSI) n'a ni le droit de vote ni le droit de constituer des partis politiques. La liberté syndicale et, en l'occurrence, la possibilité de s'exprimer dans les médias, remonte à mai 2011 au sein des FSI et est absente du corps militaire. Cette vision conduit, parfois, les agents à surestimer la politisation de l'institution pour mieux la dénoncer.

à un mouvement de mise à la retraite anticipée de hauts responsables.⁷⁵ Comme le note un ancien officier :

Cela a empêché la transmission générationnelle de s'opérer. De plus chaque fois que les ministres et les secrétaires d'Etat ont utilisé leurs prérogatives de nomination, de mutation et d'exclusion indirecte (retraite anticipée) sans connaissance approfondie des véritables rapports de force internes, ou qu'ils ont été conseillés par des directeurs généraux qui tentaient de protéger les leurs ou d'exclure leurs ennemis, ils ont déstabilisé l'appareil. Car, avant toute chose, il faut savoir qui fait quoi en réalité ? Quelle est la fonction réelle de tel ou tel officier ? Qui sont ses obligés, dans et en dehors du corps ?⁷⁶

Ainsi, d'une part, en particulier entre 2012 et 2014, aux yeux des FSI, le langage de la révolution et de la transition démocratique est devenu symbole de luttes partisans et de déstabilisation. D'autre part, la question de la réforme sécuritaire a été phagocytée par la polarisation politique. Au cours de cette période, nombre d'anti-islamistes accusaient An-Nahda de mettre en place un appareil de sécurité parallèle et d'être à l'origine directe ou indirecte du jihadisme. Pour leur part, les « révolutionnaires » pro-troïka étaient méfiants envers l'institution. Certains la considéraient comme une entité contre-révolutionnaire dont il fallait refréner les élans putschistes, d'où leur difficulté à ériger la question de la sécurité au rang de priorité politique.⁷⁷ Plusieurs accusaient des éléments du ministère de l'Intérieur et des services secrets étrangers liés à des partisans de Ben Ali d'encourager les jihadistes à commettre des violences afin de justifier le retour de l'Etat policier et la mise en place de mesures liberticides.⁷⁸

Certains agents des forces de l'ordre considèrent toujours An-Nahda à travers le prisme de la propagande de l'ancien régime, et plus d'un islamiste nourrit encore des rancœurs à l'égard du corps sécuritaire. Comme le dit, en ses termes, un sympathisant d'An-Nahda :

L'appareil sécuritaire est enragé. Il veut reprendre son emprise sur le peuple. Pour l'instant, le gouvernement ne peut pas aller dans son sens parce que cela va créer du désordre et de la violence. Si rien n'est fait pour qu'il rompe avec ses mauvais comportements hérités du passé, cela risque d'être la catastrophe. D'autant que de plus en plus de Tunisiens supportent le drapeau de l'organisation de l'Etat islamique.⁷⁹

Les forces dites démocratiques et révolutionnaires, en renvoyant les FSI dans le camp de la dictature et de la contre-révolution, notamment au moment de forte polarisation politique, ont, en un sens, délaissé leurs problèmes concrets. Ceci a contribué à fermer la police au changement en l'inscrivant dans la mémoire traumatique et

⁷⁵ Ferhat Rahji (premier ministre de l'Intérieur après le départ de Ben Ali) a ainsi mis à la retraite anticipée 42 agents ; ses successeurs Habib Essid entre 10 et 20, Ali Laraidh, entre 80 et 130 et Lotfi Ben Jeddou entre 45 et 50. Entretiens de Crisis Group, anciens cadres sécuritaires, syndicalistes, Tunis, 2013-2015.

⁷⁶ Entretien de Crisis Group, ancien officier de police, Tunis, mars 2015.

⁷⁷ Entretien de Crisis Group, militant d'Ettakatol, parti de l'ex-troïka, Tunis, avril 2015.

⁷⁸ Entretiens de Crisis Group, pro-troïka et anti-troïka, Tunis, 2012-2013.

⁷⁹ Entretien de Crisis Group, sympathisant du mouvement du peuple des citoyens, Tunis, mars 2015.

la culture du secret de son institution.⁸⁰ Ce n'est pas un hasard si les projets de rénovation du secteur les plus aboutis remontent aux premiers mois de la transition, lorsque la « population était mobilisée contre la police et que celle-ci était trop faible pour résister ».⁸¹ Ce n'est pas un hasard non plus, si, en dehors de ceux qui ont conduit au développement encourageant de la pratique du contrôle parlementaire,⁸² la plupart sont restés au stade de projets, une fois que la police a repris confiance en elle.⁸³

Au final, la sécurité et sa réforme devraient plutôt s'appréhender en termes de cogestion entre le pouvoir politique et l'institution sécuritaire plutôt qu'en termes de lutte frontale entre les deux. Le premier devrait offrir la possibilité à la seconde de davantage s'autoréguler, si elle prouve qu'elle en est capable et qu'elle respecte les règles déontologiques établies en commun.

Ceci suppose, en amont, que le corps sécuritaire mette en place une véritable réflexion interne sur la police tunisienne, son identité, son rôle, sa mission. Or, étant donné l'absence d'initiative de ce type en mesure de dégager ces non-dits, le repli du corps se poursuit. La cohabitation gouvernementale et la collaboration parlementaire entre An-Nahda et son rival « séculariste » Nida Tounes, laquelle a apaisé les rivalités politiques depuis début 2015, n'y ont rien changé. Le projet de loi de répression des atteintes contre les forces armées le montre.⁸⁴

⁸⁰ Le ministère de l'Intérieur, à l'ordinaire, qualifié de boîte noire, fonctionne de manière assez opaque. Son organigramme détaillé est d'ailleurs confidentiel. Depuis Bourguiba, les FSI et les membres de l'armée nationale partagent une culture du secret qui se décline dans leur statut. La liberté syndicale et, en l'occurrence, la possibilité de s'exprimer dans les médias, remontent à mai 2011 au sein des FSI et sont absentes du corps militaire.

⁸¹ Yezid Sayigh, *Missed opportunity, the politics of police reform in Egypt and Tunisia*, op. cit., p. 1. Durant cette période, plusieurs associations tunisiennes développent un agenda précis de réforme du secteur. Le ministère de l'Intérieur et des organismes internationaux comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'Institut arabe des droits de l'homme établissent plusieurs partenariats relatifs à la bonne gouvernance du secteur de la sécurité. Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) collabore étroitement avec le ministère de l'Intérieur. Lazhar Akremi, ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur, rédige un livre blanc qui constitue à ce jour l'un des projets de réforme les plus ambitieux. Voir Querine Hanlon, *Security sector reform in Tunisia, a year after the jasmine revolution*, United States Institute of Peace, special report N°304, mars 2012.

⁸² L'Assemblée des représentants du peuple (ARP) dont les travaux ont démarrés fin 2014 comprend deux commissions chargées en principe du contrôle des FSI : la Commission (permanente) de l'organisation de l'administration et des forces armées et la Commission (spéciale) sécurité et défense.

⁸³ Certaines mesures inspirées des principes de la réforme du secteur de la sécurité – transparence, redevabilité et inclusivité – ont néanmoins été mises en œuvre : projet pilote de police de proximité, tenue de conférences de presse hebdomadaires, meilleur accès aux prisons et aux centres de détentions pour les associations de défense des droits humains. Entretiens de Crisis Group, membres d'ONG spécialisés dans la réforme du secteur de la sécurité, Tunis, janvier-mai 2015 ; membres des FSI experts auprès du PNUD, Tunis, janvier-mai 2015. Voir également « Police de proximité en Tunisie », Politique ministérielle, juin 2014.

⁸⁴ Voir le projet de loi n° 25/2015 relatif à la répression des atteintes contre les forces armées. Ce projet limite fortement la liberté d'expression et de la presse, et rend quasiment irresponsable sur le plan pénal un agent qui blesserait ou tuerait l'auteur d'une agression contre l'institution sécuritaire ou son personnel. Censé protéger les forces armées, il prévoit dix ans d'emprisonnement pour quiconque divulgue un secret de sûreté nationale et jusqu'à cinq ans de prison pour quiconque menace de délit ou de crime un agent des forces armées ou un membre de sa famille. Des personnalités politiques, magistrats et syndicalistes policiers auraient préparé une première mouture de ce projet en juillet 2013, au moment où la violence jihadiste commençait à monter en intensité. Entretiens de Crisis Group, syndicaliste des FSI, responsable d'une ONG de défense des droits

Le risque est donc que la dynamique d'autonomisation des FSI se renforce en même temps que les mauvaises pratiques policières. Ceci accélérerait le développement du système clientéliste au sein de l'appareil de sécurité intérieure et exacerberait ses divisions internes. Il pourrait donc devenir irréformable, s'affaiblissant et se discréditant d'autant plus aux yeux de larges franges de la population, dans un contexte où les violences sociales et jihadistes ont franchi un nouveau palier.

humains, Tunis, mai 2015. Nombre d'associations de la société civile, certains syndicats de police et des personnalités politiques ont critiqué ce projet de loi de manière sévère, et il a rencontré un écho fortement défavorable au sein de l'opinion publique. Entretiens de Crisis Group, responsables politiques, syndicalistes des FSI, habitants de Tunis, Tunis, avril-mai 2015. Voir également « Tunisie : Retirer ou amender la loi sur la sécurité », Human Rights Watch, 13 mai 2015 ; Houssein Hajlaoui, « Projet de loi de protection des forces armées : protection ou immunité ? », Inkyfada.com, 9 juin 2015.

III. L'isolement des FSI

Au moment des élections législatives et présidentielles de fin 2014, la polarisation politique entre pro et anti-An-Nahda s'est estompée au profit d'un clivage social plus profond.⁸⁵ Puis, dans le sillage de l'attaque de Sousse, le 26 juin 2015, le discours anti-islamiste d'une partie de la classe moyenne éduquée est revenu sur le devant de la scène médiatique avec une acuité renouvelée.⁸⁶ D'un côté, les élites établies (de Tunis et de la côte est) plaident désormais pour l'ordre et la sécurité et considèrent la démocratie et les droits de l'homme comme des éléments de plus en plus superflus.⁸⁷ De l'autre, les populations déshéritées et les élites émergentes (du Sud et de l'intérieur), frustrées sur les plans économique, social et politique, tendent à développer un discours anti-pouvoir central et anti-police qui entretient des affinités avec le langage jihadiste anti-*taghout*.⁸⁸

Au niveau politique, la coalition gouvernementale n'a, pour l'heure, mis en place aucune politique publique de sécurité qui augmenterait, en amont, son pouvoir de prévention de la violence jihadiste et de gestion des protestations sociales. Comme sous l'ancien régime durant les années 2000, les FSI se retrouvent ainsi quasiment seules – en dehors des régions frontalières où la présence de l'armée est significative – à faire face aux problèmes sécuritaires. Dans le même temps, la fragmentation et les abus des forces de l'ordre les coupent davantage du citoyen et diminuent fortement leurs capacités de médiation des conflits avec les populations locales. Bien qu'affaiblies, elles doivent gérer au jour le jour une situation sociale explosive, dans un contexte de polarisation et de crise de confiance de la population envers l'institution policière alors que les attaques jihadistes montent en intensité.

A. Les FSI et le citoyen : une coupure qui se renforce

Plus le citoyen occupe une position inférieure dans la hiérarchie sociale, plus il est en contact quotidien avec les forces de l'ordre. Plus celles-ci sont en contact avec la population, plus leur image se dégrade aux yeux de tous.

En général, chez la classe moyenne éduquée, les interactions, bien que fréquentes, se produisent avec les policiers chargés de l'état civil (cartes d'identité, passeports), les agents de la direction centrale de la police de la circulation et – lors de leurs déplacements à l'étranger – les membres de la direction de la police des frontières et de la direction générale des douanes. Les agents de la police de la circulation sont sans doute ceux avec qui la frange aisée de la population entretient le plus de contact – un contact souvent marqué par des tensions générées par l'animosité entre classes sociales.⁸⁹

⁸⁵ Voir le briefing Moyen-Orient/Afrique du Nord de Crisis Group N°44, *Elections en Tunisie : vieilles blessures, nouvelles craintes*, 19 décembre 2014.

⁸⁶ Entretiens de Crisis Group, militants et sympathisants politiques de diverses obédiences, Tunis, Kairouan, Médenine, mars-mai 2015.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Le terme *taghout* est souvent utilisé par les jihadistes tunisiens. Il désigne les régimes tyranniques et les individus qui les soutiennent, notamment l'armée et les FSI.

⁸⁹ Nombre de résidents de la riche banlieue nord de Tunis, notamment des jeunes femmes n'apprécient guère être victimes de « la haine de classe » des policiers de la circulation, pour reprendre l'expression d'un sociologue. Entretien de Crisis Group, sociologue, Tunis, octobre 2014. Ces recrues sont la plupart du temps d'origine populaire. Le courant ne passe pas avec les « riches »,

De leur côté, les habitants des zones périurbaines et des régions déshéritées côtoient de manière journalière des policiers de la circulation, des contrôleurs municipaux⁹⁰ et surtout des agents de la garde nationale. Dans leur vie de tous les jours, les frontaliers rencontrent l'ensemble de ces hommes en uniformes, auxquels s'ajoutent les militaires.⁹¹ Lors des mouvements de protestations sociales, plus courants dans l'intérieur du pays, se joignent aussi les brigades d'ordre public (BOP).

Beaucoup d'habitants des régions intérieures et notamment des gouvernorats frontaliers ont une très mauvaise opinion des forces de l'ordre. Pour eux, les forces de sécurité, et tout particulièrement les contrôleurs municipaux et la garde nationale, sont des brigands en uniforme à la recherche d'argent.⁹² Dans les zones limitrophes de l'Ouest où les groupuscules jihadistes armés opèrent, la corruption de certains agents de la garde nationale demeure très problématique sur le plan sécuritaire, puisque dans certaines circonstances un pot de vin suffit pour qu'un véhicule puisse continuer son chemin sans être fouillé à un barrage. Le montant de l'enveloppe augmente en fonction du degré de suspicion qu'éveille la voiture ou la camionnette arrêtée au contrôle.⁹³

Le manque d'intégrité de certains agents engendre des insuffisances de saisie de marchandises dangereuses et, plus grave, encourage certains hommes d'affaires à développer les réseaux clientélistes tant à l'intérieur de la police que de la douane – la petite corruption étant si répandue⁹⁴ dans ce corps que celle-ci fait sourire nombre de Tunisiens.⁹⁵

puisque le temps d'un contrôle routier, les policiers essaient de renverser la hiérarchie sociale, en montrant qu'ils peuvent décider quand et moyennant quoi (amende, pot de vin, marque de crainte et de respect), ils vont laisser repartir le véhicule arrêté au barrage. Dans certaines circonstances, la police de la circulation joue sur l'ignorance du citoyen ordinaire ainsi que sur le flou du code pénal – notamment en matière de mœurs, lorsqu'hommes et femmes non mariés siègent dans une même voiture. Les Libyens en particulier, souvent jeunes célibataires amateurs de sorties nocturnes, sont régulièrement taxés. « Les Libyens ne se promènent plus en voiture avec des Tunisiennes, cela leur coûte trop cher en pots-de-vin, ils payent des taxis qui emmènent les filles en boîte de nuit où ils les rejoignent par la suite ». Entretien de Crisis Group, habitant d'Ennaceur (quartier d'émigration libyenne), Tunis, mai 2015.

⁹⁰ Les agents qui avaient confisqué l'étal de fruits et légumes du jeune Mohamed Tarek Bouazizi à Sidi Bouzid, ce qui avait conduit à son immolation par le feu et au déclenchement du soulèvement de décembre-janvier 2010-2011 en faisaient partie. Depuis juin 2012, ils sont intégrés dans la police nationale.

⁹¹ En dehors du cône sud du pays, l'armée ne peut remplir des tâches de police judiciaire et donc interagir avec les citoyens (demande de papiers d'identité, fouille du véhicule). Le cône sud du pays désigne l'espace désertique qui commence au niveau de Lorzot et de El Borma et se termine à Borj El Khadra où la Libye, la Tunisie et l'Algérie se rejoignent. Dans cet espace, l'armée est seule à contrôler les mouvements suspects. Entretien de Crisis Group, anciens militaires, Tunis, avril-mai 2015.

⁹² Celle-ci dispose de plus en plus de barrages sur les grands axes routiers qui relient les régions et traversent de nombreuses petites bourgades.

⁹³ Entretien de Crisis Group, habitants de Kasserine et de Médenine, Tunis, Médenine, février-mars 2015.

⁹⁴ Voir notamment « Climat des affaires et compétitivité de l'entreprise. Résultats de l'enquête compétitive 2013 », Institut tunisien de la compétitivité et des études quantitatives, novembre 2014, p. 29.

⁹⁵ Les histoires drôles sur les douaniers abondent. Un habitant de Ben Guerdane raconte ainsi que ceux-ci pleurent lorsqu'ils bénéficient d'un jour de congé, étant donné les pertes sèches que cela leur occasionne en dessous de table. Entretien de Crisis Group, habitant de Ben Guerdane, Ben Guerdane, mars 2015.

Par ailleurs, la fragmentation des FSI ainsi que la déstructuration des rapports d'autorité fondés sur le niveau d'études contribuent à briser l'unité de la chaîne de commandement. Des clans, parfois hermétiques, se forment ainsi au sein d'une même brigade d'intervention, si bien que l'information se perd en chemin et que chaque sous-groupe tente de saboter le travail de l'autre. Ainsi résume un syndicaliste policier : « On sait qui est qui. Qui est avec qui. C'est pour cela que parfois sur le terrain, on ne s'adresse même pas la parole entre nous ». ⁹⁶

Ceci nuit à la confiance que certains militants politiques et membres de la société civile entretiennent envers la finalité du renseignement humain recueilli par les services spécialisés. Comme le note un candidat aux dernières élections législatives, « des agents viennent me demander de l'information, mais je ne sais pas par quel clan celle-ci est exploitée. C'est pour cette raison que je n'accorde pas facilement ma confiance ». ⁹⁷

B. *La montée du discours anti-pouvoir central et anti-police*

1. *La jeunesse des zones périurbaines déshéritées*

Depuis mai 2013, ⁹⁸ les jeunes issus des zones périurbaines déshéritées sont les premières victimes du renforcement de la présence policière au nom de la lutte anti-terroriste. ⁹⁹ Selon les sources, ces jeunes formeraient la majorité des 1400 à 3200 personnes, qui seraient en détention provisoire pour des affaires liées au terrorisme. ¹⁰⁰ Et les coupables seraient beaucoup moins nombreux que les arrêtés. Ainsi, note le représentant d'une ONG de défense des droits de l'homme :

Beaucoup d'individus sont appréhendés sur des soupçons et sont maintenus en garde à vue sans preuve. Après l'attentat du Bardo le 18 mars 2015, un jeune a été interpellé parce que son nom figurait simplement sur le téléphone portable de l'un des deux terroristes tués par la brigade anti-terroriste (BAT) lors de l'assaut. En fait, la police attrape surtout des gens qui étaient là au mauvais endroit et au moment. ¹⁰¹

D'après des résidents d'une zone périurbaine de Tunis, les brutalités policières sont fréquentes. ¹⁰² Plusieurs jeunes habitants du quartier auraient été arrêtés pour avoir traité des agents de *taghout* ou posté un drapeau de l'organisation de l'Etat islamique (EI) sur leur page Facebook. ¹⁰³

⁹⁶ Entretien de Crisis Group, syndicaliste des FSI, Tunis, mai 2015.

⁹⁷ Entretien de Crisis Group, ancien candidat aux élections législatives de 2014, Tunis, avril 2015.

⁹⁸ Cette date, qui correspond à l'entrée en fonction du gouvernement d'Ali Laraidh dans le sillage de la crise politique ouverte par l'assassinat de la figure de gauche Chokri Belaïd.

⁹⁹ Voir Olfa Lamloun et Mohamed Ali Ben Zina (dir.), *Les jeunes de Douar Hicher et d'Ettadhamen, une enquête sociologique*, International Alert, 2015.

¹⁰⁰ Un syndicaliste du personnel pénitentiaire évoque le chiffre de 1 400, une représentante d'une organisation internationale de défense des droits de l'homme celui de 3 200. Entretiens de Crisis Group, Tunis, janvier-mai 2015.

¹⁰¹ Entretien de Crisis Group, représentant d'une ONG de défense des droits humains, Tunis, mars 2015.

¹⁰² Entretiens de Crisis Group, habitants de zones périurbaines, Tunis, 2014-2015. Voir également Fadil Aliriza, « The Police Are Dogs », Foreign Policy (foreignpolicy.com), 16 décembre 2013.

¹⁰³ Entretiens de Crisis Group, habitants de zones périurbaines, Tunis, mars 2015.

Selon un citoyen incarcéré en 2015, les conditions de détention des individus emprisonnés pour soupçon de terrorisme seraient encore plus difficiles que les conditions ordinaires, pourtant très dures :¹⁰⁴ « Les personnes arrêtées pour terrorisme sont dans un coin à part. Le personnel pénitentiaire peut faire ce qu'il veut avec eux. Tout est permis ». ¹⁰⁵ Ces violences et maltraitements ont contribué à radicaliser des jeunes des quartiers populaires. ¹⁰⁶ Certains affirment – souvent par provocation – que le traitement que réserve l'EI à ses otages est le seul approprié aux forces de l'ordre et que l'entrée de Daech (acronyme arabe de l'Etat islamique en Irak et au Levant) en Tunisie est désormais la seule solution aux problèmes que connaît le pays, notamment économiques et sociaux. ¹⁰⁷

2. Le dilemme des régions frontalières

Dans les espaces limitrophes, certains frontaliers ne font aucune différence entre la garde nationale et les jihadistes-trafiquants des zones montagneuses et forestières. ¹⁰⁸ Pour eux, ce sont des groupes positionnés sur le chemin des entrepreneurs locaux (contrebandiers) afin de taxer leur profit. Comme l'affirme un habitant de la région de Kasserine :

Pour aller clandestinement en Algérie pour passer de la marchandise, il faut traverser des petites bandes de territoire escarpées qui sont contrôlées par des groupuscules jihadistes. Souvent, il faut leur donner de l'argent ou de la nourriture. Suite à l'attaque contre les militaires en juillet 2014, ¹⁰⁹ les barrages de la police et de la garde nationale se sont multipliés quelques kilomètres avant d'entrer dans ces zones. La différence, depuis, c'est que ces derniers demandent plus d'argent que les jihadistes. ¹¹⁰

Plusieurs habitants du gouvernorat de Kasserine dans l'Ouest notent que des frontaliers préféreraient les islamistes radicaux à la police et deviendraient de plus en plus réceptifs à leur discours. ¹¹¹ Dans le Sud, bien qu'aucun groupe jihadiste ne se

¹⁰⁴ Des chambres de 40 lits hébergent en effet plus de 200 prisonniers. La maltraitance semble davantage la règle que l'exception. Entretien de Crisis Group, syndicaliste du personnel pénitentiaire, Tunis, avril 2015.

¹⁰⁵ Entretien de Crisis Group, habitant de Tunis incarcéré en 2014-2015, Tunis, février 2015.

¹⁰⁶ Voir « Emino rend hommage au terroriste de l'attentat de Sousse », *tuniscscope.com*, 30 juin 2015.

¹⁰⁷ Entretiens de Crisis Group, habitants de zones périurbaines, Tunis, mars 2015.

¹⁰⁸ Voir le rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord de Crisis Group N°148, *La Tunisie des frontières : jihad et contrebande*, 28 novembre 2013.

¹⁰⁹ Le soir du 16 juillet 2014, l'armée a été victime de la plus grande attaque depuis le début des années 1960. Deux campements mobiles à quelques kilomètres de la frontière algérienne à Boulaaba près du mont Chaambi ont été pris pour cible de manière simultanée par deux groupes d'une trentaine de jihadistes. Ceux-ci ont fait usage des mitrailleuses et de lance-roquettes de type RPG, et ont tué quatorze soldats et blessé vingt d'entre eux. Voir le briefing de Crisis Group, *La Tunisie des frontières (II) : terrorisme et polarisation régionale*, op. cit.

¹¹⁰ Entretien de Crisis Group, habitant de la région de Kasserine, région de Kairouan, mars 2015.

¹¹¹ Un habitant de la région de Kasserine le résume en ces termes « L'Etat, la côte est du pays et la capitale ne se soucie pas de nous. Pire, ils veulent nous empêcher de mener nos affaires à bien [contrebande avec l'Algérie]. Il faut donc s'attaquer à leur bras armé pour qu'ils soient aussi faibles que durant les premiers mois de 2011. Durant cette période nous avons pu gagner beaucoup d'argent pour nos familles ». Entretien de Crisis Group, habitants de la région de Kasserine, région de Kairouan, mars 2015

soit jamais attaqué aux militaires ou aux FSI, les discours anti-pouvoir central motivés par les inégalités de développement régional augmentent.¹¹²

A Ben Guerdane (frontière tuniso-libyenne), par exemple, les têtes des cartels de contrebande profitent de la faible présence de l'Etat pour développer un système de trafic parallèle, celui-ci représentant souvent la seule activité économique permettant à nombre d'habitants de survivre sans quitter leur localité.¹¹³ Les patrons de ces réseaux bâtissent des fortunes sans investir leurs bénéfices sur place, n'en redistribuant qu'une infime partie à leurs employés et aux petites mains locales.

Les pouvoirs publics doivent donc gérer des exigences contradictoires. S'ils développent des projets économiques, ils attaquent les intérêts de certains cartels qui ont tendance à les saboter. S'ils n'en mettent pas en place – ce qui est plutôt le cas – les plus pauvres les accusent de ne rien faire pour corriger l'injustice qu'ils vivent au quotidien. Dans les deux situations, l'écho des discours anti-pouvoir central augmente. Ainsi, chaque fois que les FSI et l'armée renforcent leur contrôle dans la bande frontalière sud, en raison notamment des risques sécuritaires liés aux éventuelles retombées d'un approfondissement de la crise libyenne,¹¹⁴ les activités de contrebande diminuent et le sentiment anti-Etat, anti-armée et surtout anti-FSI et anti-douanes monte en flèche.

Ceci encourage les confrontations avec les forces de l'ordre qui se déroulent de Ben Guerdane à Gafsa, dans le bassin minier à l'intérieur du pays, selon le scénario émeutier suivant : les autorités et les associations locales, l'Union générale tunisienne du travail (UGTT) et des représentants de formations politiques – notamment An-Nahda, le Front populaire et le Congrès pour la République (CPR) tentent de canaliser les revendications (droit au travail, développement régional) pour éviter que des violences n'éclatent.¹¹⁵ Pendant ce temps, des jeunes jettent des pierres en direction de la police et de la garde nationale. Les FSI utilisent des bombes lacrymogènes pour disperser les assaillants. Le ton monte. Les manifestants attaquent les commissariats à l'aide de bouteilles incendiaires. Brigades d'ordre public (BOP) et gardes nationaux poursuivent les protestataires jusqu'à l'intimité de leur domicile

¹¹² La dimension identitaire est également importante. Les débats de l'entre deux tours de l'élection présidentielle de fin 2014 entre Béji Caïd Essebsi, originaire du Nord, et Moncef Marzouki, du Sud, l'ont montré. Voir le briefing de Crisis Group, *Elections en Tunisie : vieilles blessures, nouvelles craintes*, op. cit.

¹¹³ Entretiens de Crisis Group, notabilités locales de Ben Guerdane, anciens partisans du parti de Ben Ali, députés An-Nahda, représentants de la société civile, commerçants, Médenine, Ben Guerdane, Zarsis, mars 2015.

¹¹⁴ Ceci est notamment le cas depuis 2014. Le gouvernement de Mehdi Jomaa (janvier 2014-février 2015), d'ailleurs fortement critiqué à Ben Guerdane, a renforcé les postes frontaliers en érigeant un mur autour de celui de Ras Jedir. Il a également renforcé les patrouilles mixtes, mis en en place des forces d'appoints militaires comme dans l'Ouest et procédé à des mutations significatives dans le corps des FSI et des douanes afin, comme le note un responsable politique sous ce gouvernement, « d'opérer les changements nécessaires pour récupérer l'administration tentée par la contrebande ». Entretiens de Crisis Group, ancien responsable politique (2014-2015), Tunis, mars 2015.

¹¹⁵ Entretiens de Crisis Group, habitants de Médenine et de Ben Guerdane, Médenine, Ben Guerdane, mars 2015.

familial et font preuve de brutalité. Plus rarement, des unités d'intervention recourent à des balles réelles.¹¹⁶ Les FSI finissent par se retirer de la ville pendant que l'armée se déploie pour protéger les établissements publics.¹¹⁷

C. *Les FSI et l'institution militaire : des relations problématiques ?*

Dans un contexte de manque d'autorité des institutions publiques et de crise de confiance entre les élites et les citoyens ordinaires, les violences sociales et jihadistes risquent de se combiner et de former une masse critique qui serait à même d'encourager l'armée à compenser les faiblesses opérationnelles des FSI et leur pouvoir de médiation très limité.¹¹⁸ Les problèmes au sein de la police et de la garde nationale endommagent les relations entre FSI et institution militaire. En nuisant à la lutte anti-terroriste dans les régions frontalières, ils placent l'armée nationale dans une situation qui la pousse à renforcer ses capacités et pourrait la conduire à remplir des tâches de sécurité intérieure dans l'ensemble du pays.

Sur le terrain, malgré l'amélioration de la coordination entre les deux corps dans le cadre des patrouilles mixtes, la collaboration semble problématique, en particulier dans le domaine de l'échange de données sécuritaires relatives aux groupes jihadistes et aux cellules dormantes des zones urbaines et périurbaines.¹¹⁹ En outre, vu les clivages au sein des FSI, plusieurs militaires doutent de la fiabilité de leurs informations, lesquelles, de toute façon, circuleraient rarement. Comme le dit un expert en contact avec les unités opérationnelles :

¹¹⁶ Voir « Les événements de Dhehiba », rapport de la commission d'enquête indépendante, Forum tunisien pour les droits économiques et sociaux, Tunis, février 2015. Entretien de Crisis Group, membre de la commission d'enquête sur les événements de Dhehiba, Tunis, mars 2015.

¹¹⁷ Entretien de Crisis Group, membre de la commission d'enquête sur les événements de Dhehiba, Tunis, mars 2015. Entretiens de Crisis Group, habitants de la région de Gafsa, Tunis, 2013-2015.

¹¹⁸ Historiquement, les rapports entre militaires et agents des FSI sont assez concurrentiels, même si leurs domaines d'intervention respectifs sont strictement définis et cloisonnés. Depuis l'indépendance, l'armée a joué le rôle de force d'appoint des FSI lors des graves crises dans le pays : elle a maintenu l'ordre en tirant sur la foule en 1978 et 1984, épaulé les FSI et protégé les établissements publics en 2008 et 2010-2011. L'armée dépend du ministère de la Défense nationale. D'après ses statuts, celui-ci est chargé d'« assurer en toutes circonstances et contre toutes formes d'agression, la sécurité et l'intégralité du territoire national et la protection de la vie de la politique » et le cas échéant de « participer au maintien et au rétablissement de l'ordre par l'emploi des forces armées » ainsi que d'organiser la contribution des forces armées à la lutte contre les catastrophes naturelles, et à l'effort de développement économique et social du pays». L'armée tunisienne est mixte – conscrits et professionnels. Elle est de taille modeste par rapport à celle des autres pays de la région. Sa doctrine consiste à tenir le choc d'une agression étrangère (24 à 48 heures) le temps que la communauté internationale et les pays amis interviennent. En 2014, 27 000 hommes servaient dans l'armée de terre, 4 000 dans l'armée de l'air et 4 500 dans la marine. De plus, au cours des années 2000, le budget de l'armée était inférieur à celui atteint au milieu des années 1980. Durant la même période, celui du ministère de l'Intérieur était en augmentation constante. Ceci avait permis notamment la création de corps d'élite de la police comme la brigade anti-terroriste (BAT). Voir le décret n° 75-671 du 25 septembre 1975 fixant les attributions du ministre de la Défense nationale. Voir également Michel Camau et Vincent Geisser, *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali* (Paris, 2003).

¹¹⁹ Entretiens de Crisis Group, anciens militaires, experts sécuritaires, Tunis, mai 2015.

Lorsqu'un militaire capture un jihadiste, il est obligé de le remettre à la garde nationale et donc au ministère de l'Intérieur. Et eux, ils sont divisés. En plus, ils ne font pratiquement jamais remonter les données qu'ils obtiennent lors des interrogatoires.¹²⁰

Si, comme on peut s'y attendre, gardes nationaux et soldats se critiquent fréquemment, notamment à propos du manque d'autonomie dont ils disposent sur le terrain, le problème entre les deux corps paraît plus profond.¹²¹ Plusieurs officiers de l'armée voudraient adapter leur doctrine à l'évolution de la menace jihadiste quitte à redéfinir les relations traditionnelles entre militaires et FSI. Sur le plan opérationnel, cela se traduirait par l'adaptation de l'armée à un nouvel ennemi non conventionnel (jihadistes en armes), une professionnalisation accrue et la formation d'un plus grand nombre de forces spécialisées en contre-guérilla en milieu rural et urbain.¹²² Mais ceci se concrétiserait également par le renforcement de ses capacités de renseignement intérieur, lesquelles pourraient empiéter sur celles des FSI.

Au cours de l'année 2014, le gouvernement de Mehdi Jomaa a décidé de consolider les structures de renseignement des ministères de l'Intérieur et de la Défense afin de les intégrer dans un pôle de lutte contre le jihadisme et le crime organisé, regroupant l'Intérieur, la Défense, la Justice et les Affaires étrangères. A la suite de plusieurs réunions interministérielles, l'armée a pris les devants en créant l'Agence des renseignements et de la sécurité pour la défense.¹²³

Si le projet d'intégration des différents services de renseignement au sein de ce pôle de lutte contre le jihadisme et le crime organisé se poursuit, ce dernier devrait se changer en un centre de regroupement des informations sécuritaires (*fusion centre*) – une sorte de cellule stratégique rattachée à la présidence de la République ou au Premier ministre qui coordonnerait les analyses des différents départements et établirait une stratégie opérationnelle. Or, pour l'heure, étant donné l'acuité des problèmes au sein des FSI, seule l'armée avancerait dans cette direction. Elle renforcerait ainsi ses capacités de renseignement intérieur alors que celles de la police piétinent.

En outre, afin d'améliorer l'efficacité du corps militaire dans les zones frontalières peuplées, plusieurs experts proposent, soit que la garde nationale intègre le ministère de la Défense ou que celui-ci récupère les gardes nationales en poste dans les régions

¹²⁰ Entretien de Crisis Group, expert sécuritaire, Tunis, avril 2015.

¹²¹ Dans l'Ouest, c'est la garde nationale qui est en première ligne face aux jihadistes – l'armée tunisienne ne peut disposer d'unités fixes à moins de 10 kilomètres de l'Algérie. C'est seulement depuis l'attaque meurtrière de Boulaaba contre des patrouilles mobiles militaires près du mont Chaambi en juillet 2014 que l'armée a déplacé des forces d'appoints combinés (infanterie, génie militaire, transmission, blindés) entre ses postes avancées dans les gouvernorats de Kasserine, du Kef et de Jendouba et peut davantage appuyer la garde nationale dans l'urgence, c'est-à-dire sans l'aval du centre à Tunis. Pour un militaire, c'est la garde nationale qui est responsable du fait que l'armée ne puisse lui venir rapidement en aide. Celle-ci doit « demander l'autorisation à sa direction générale à Tunis qui elle-même doit contacter le ministre de l'Intérieur afin de demander l'appui de l'armée en cas d'attaque ». Entretien de Crisis Group, ancien militaire, Tunis, mai 2015.

¹²² Entretiens de Crisis Group, anciens militaires, experts sécuritaires, Tunis, mai 2015.

¹²³ Voir le décret n° 2014-4208 du 20 novembre 2014 portant création d'un établissement public à caractère administratif sous la tutelle du ministère de la Défense nationale.

limitrophes dans un nouveau corps commun,¹²⁴ soit que l'armée jouisse du pouvoir de police judiciaire.¹²⁵

Au sein de la classe politique, cette éventualité semble susciter certaines réticences. Comme le note un député :

Par rapport à la contrebande et au terrorisme, certains experts voudraient que l'armée [acquière la compétence] de police judiciaire. Si elle l'obtient, elle deviendra une police. Elle tombera dans le piège de la petite corruption et sera mal aimée. En cas de conflit grave dans le pays, quelle sera l'unité sécuritaire qui aura la cote d'amour la plus élevée ? De plus, si elle remplit cette fonction, avec tous les moyens matériels qu'elle a, un jour ou l'autre elle sera en mesure de constituer une menace pour la démocratie. Elle aura la possibilité de procéder à des gardes à vue, arrêter des citoyens, conduire des enquêtes, tout en bénéficiant du degré de confidentialité que ses statuts lui offrent. Elle pourra également influencer les magistrats, ce que font les officiers de police judiciaire.¹²⁶

Pour un ex-militaire, ce genre de propos serait une constante chez les politiques. Ces derniers auraient « toujours eu peur de l'armée, peur qu'un simple colonel réussisse un coup d'Etat. Donc, ils veulent que rien ne change. C'est notre destin de souffrir de notre manque d'équipement et de notre dépendance à des forces de l'ordre divisées ».¹²⁷

Ce type de polémique pose la question épineuse de la redéfinition des missions de la police et de l'armée dans un contexte sécuritaire de plus en plus délicat. Depuis la révolution, le capital de sympathie de la première s'est érodé tandis que celui de la seconde est resté intact.¹²⁸ Après l'attentat de Sousse, à la suite d'une réunion interministérielle de la cellule de coordination sécuritaire et de suivi de la présidence du gouvernement, le Premier ministre a d'ailleurs appelé les réservistes de l'armée à épauler le travail de maintien de l'ordre de la police et de la garde nationale.¹²⁹ Des voix s'élèvent pour demander que l'armée s'implique davantage dans les ques-

¹²⁴ Entretiens de Crisis Group, experts militaires, Tunis, mars-mai 2015.

¹²⁵ D'après certains experts, ceci augmenterait ses capacités de lutte anti-terroriste. En dehors du triangle désertique Lorzot, Borma et Borj El Khadra, l'armée ne peut interpellier les véhicules ou les individus suspects sans l'aide d'un agent des douanes ou des FSI – sauf s'ils la menacent ou sont armés. C'est le cas dans la bande frontalière tuniso-libyenne de 10-15 km de largeur qui s'étend de Lorzot à Ras Jedir sur plusieurs centaines de kilomètres où l'armée et la garde nationale ont disposé des barrages à intervalles réguliers et patrouillent en commun avec la police et les douanes. C'est le cas également le long de la frontière ouest où l'armée a besoin de la présence de ces agents pour contrôler les véhicules. Les soldats doivent donc se rendre dans leurs postes avancés à plusieurs kilomètres de distance afin que des gardes nationaux les accompagnent pour patrouiller. Entretiens de Crisis Group, experts, anciens militaires, Tunis, avril-mai 2015.

¹²⁶ Entretien de Crisis Group, député, Tunis, mars 2015.

¹²⁷ Entretien de Crisis Group, ex-officier, Tunis, mai 2015.

¹²⁸ Le pourcentage de citoyens affirmant faire confiance à l'armée est régulièrement supérieur de plusieurs dizaines de points à ceux qui disent accorder leur confiance à la police. Entretiens de Crisis Group, responsable d'association réalisant des sondages d'opinion, Tunis, mai 2015. Voir également, « Tunisia, Breaking the Barriers to Youth Inclusion », *World Bank Group*, 2014, p. 14.

¹²⁹ « Tunisie : Fermeture de 80 mosquées, et mesures contre des partis (Essid) », op. cit.

tions de sécurité intérieure, en protégeant notamment les sites industriels stratégiques, comme les mines de production de phosphate – quitte à les gérer¹³⁰ – voire comble les faiblesses des forces de l'ordre sur l'ensemble du territoire.¹³¹

Si les divisions des FSI affaiblissent leur corps et nuisent au rapport de confiance que les militaires entretiennent à leur égard, celles-ci entraînent du même coup des répercussions négatives au niveau de la lutte anti-terroriste. La tentation autoritaire de certaines franges de la population se renforce donc. Ces dernières considèrent, en quelque sorte, que l'armée nationale demeure la seule force à même d'éviter le chaos en protégeant la République contre une partie de ses citoyens.¹³²

¹³⁰ « D'après ses statuts, l'armée doit contribuer à l'effort de développement économique et social du pays. Pourquoi ne gère-t-elle pas les industries stratégiques qui sont au bord de la faillite à cause de la multiplication des mouvements de protestations sociales soutenues en sous-main par des forces syndicales et politiques irresponsables ? », déclare un habitant de Tunis. Entretien de Crisis Group, habitant de Tunis, Tunis, mai 2015.

¹³¹ Entretien de Crisis Group, habitants de Tunis, Gafsa, syndicalistes de l'Union générale tunisienne du travail (UGTT), journalistes d'investigations, militants de Nida Tounes, du Front Populaire, d'An-Nahda, du Congrès pour la République (CPR), Tunis, Médenine, 2014-2015.

¹³² Ibid.

IV. De la réforme à la stratégie

Quatre ans après la révolution, la plupart des problèmes internes et externes auxquels les FSI étaient confrontées sous l'ancien régime semblent avoir empiré. La gouvernance de leur institution est aussi arbitraire que par le passé. Ceci renforce le sentiment d'insécurité des agents et les pousse à s'éloigner du pouvoir politique tout en revendiquant une immunité, comme en témoigne notamment le récent projet de loi relatif à la répression des atteintes contre les forces armées.

Fondamentalement, les institutions sécuritaires devraient accomplir un triple travail d'adaptation : s'ajuster au nouveau cadre démocratique, à la menace jihadiste, et aux contestations sociales libérées par la chute de la dictature et radicalisées par la faiblesse des capacités de médiation des pouvoirs publics. La classe politique doit se réapproprier le dossier sécuritaire de manière urgente en multipliant les réunions interministérielles de la cellule de coordination sécuritaire et de suivi de la présidence du gouvernement.¹³³ Cette démarche est indispensable dans un premier temps pour court-circuiter les réseaux de pouvoir qui ont fragmenté l'appareil sécuritaire et déstructuré sa hiérarchie. Dans cette optique, le gouvernement doit prendre une série de « mesures chocs », pas forcément d'ampleur, mais symboliques.

Celles-ci gagneraient, d'une part, à s'adresser à l'ensemble des Tunisiens, y compris l'électorat du parti islamiste et de l'ancien président de la République Moncef Marzouki. Il faudrait éviter d'utiliser la rhétorique autoritaire antireligieuse de l'époque de Ben Ali et préférer une approche consistant à réorienter les sources de l'islamisme radical (dynamisation des confréries soufis, des associations religieuses promouvant un discours non violent, etc.) plutôt que de les tarir. D'autre part, ces mesures devraient surtout refléter la volonté du gouvernement de restaurer la discipline dans le corps sécuritaire – renvoi de cadres et agents connus pour leurs activités de petite corruption, par exemple.

Mais ces mesures ne suffiront pas, et pourraient même produire l'effet inverse si elles ne s'inscrivent pas dans une stratégie plus globale, au sein de l'institution sécuritaire comme plus largement dans la société.

Au sein des institutions de sécurité intérieure, les névroses collectives sont nombreuses. Le ministère de l'Intérieur gagnerait à organiser une série de consultations entre cadres et agents pour que ceux-ci expriment leurs traumatismes cumulés depuis la dictature, décrivent leur sentiment d'insécurité et surtout définissent la manière dont ils conçoivent leur profession dans la Tunisie de l'après Ben Ali. Le bilan des débats pourrait servir de base à un nouveau code de déontologie des forces de sécurité intérieure qui serait également discuté par les commissions parlementaires compétentes de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP).

Les luttes partisans et les discours de polarisation encouragent un repli de l'institution sécuritaire sur elle-même, et sa méfiance vis-à-vis du politique s'accroît. Les lignes d'opposition du passé doivent être vidées de leur potentiel de violence et les clivages du présent assumés publiquement, même s'ils brisent des tabous.¹³⁴ Ces

¹³³ Voir « Les 12 décisions annoncées par Habib Essid suite à la réunion de la Kasbah », *Tuniscope.com*, 27 juin 2015. Cette cellule de coordination est, en un sens, l'héritière de la cellule de crise du gouvernement Jomaa (2014-2015), qui s'est réunie plus d'une centaine de fois et a pris une série de décisions, parfois expéditives, dans le domaine de la lutte contre la violence jihadiste et la contrebande. Entretien de Crisis Group, membre de la cellule de crise, Tunis, avril 2015. Voir également « Mehdi Jomaa et la cellule de crise prennent de nouvelles mesures pour faire face au terrorisme », *Tunivisions.net*, 21 juillet 2015.

¹³⁴ Voir le briefing Crisis Group, *L'exception tunisienne : succès et limites du consensus*, op. cit.

clivages ne seront dépassés que s'ils font l'objet d'un vrai débat politique. Les forces de l'ordre devraient ainsi être prêtes à écouter ce que les différentes catégories de la population pensent d'elles.

Dans ce cadre de travail de mémoire et de construction du compromis, la Présidence de la République et le gouvernement devraient organiser dans les plus brefs délais, malgré la dégradation du climat sécuritaire, une conférence nationale sur la notion de sécurité dans un état de droit, le rôle de la police, les causes de la fracture Nord/Sud, de la violence jihadiste et sur les moyens démocratiques de les traiter. En effet, la Constitution est floue et ambiguë par rapport à la notion de sécurité. Les responsabilités ne sont pas clairement définies¹³⁵ : sécurité pour qui ? Au nom de quelles valeurs ? Dans quelle proportion ? Face à quelles menaces ? Par quels moyens ? A quel prix et durant quelle période ?¹³⁶

Des membres des FSI et de l'armée, des représentants des principales sensibilités politiques, de la société civile et des associations religieuses devraient rédiger une plateforme développant des pistes de réflexion communes sur ces problématiques d'actualité. Cette conférence serait en mesure de tirer profit du contexte post-attentats de mars et de juin 2015, propice aux discussions sur les causes de la violence et des défaillances des forces de l'ordre, pour dégager les non-dits et établir un constat impartial.

Point positif qui contribuerait également à faire sortir ces non-dits : les premières auditions des victimes de tortures et de brutalités policières ainsi que de leurs auteurs respectifs ont eu lieu dans le cadre du processus de justice transitionnelle incarnée par l'Instance vérité et dignité (IVD). Celui-ci gagnerait à se poursuivre et les principaux médias publics et privés à diffuser ces auditions. Plus de 13 000 dossiers, dont près des trois quarts concernent des violations des droits politiques de 1955 à 2013, ont déjà été déposés auprès de l'IVD. Il est important que l'ensemble des forces politiques et sécuritaires ainsi que les principaux médias publics et privés, comprennent que l'objectif de la justice transitionnelle ne consiste pas à régler les comptes mais à « raviver le mauvais souvenir de la dictature pour éviter qu'une nouvelle ne s'installe ». ¹³⁷

Les conditions doivent être réunies pour que le pouvoir politique et le corps sécuritaire travaillent en symbiose et cessent de se considérer avec défiance. A cette fin, le gouvernement et le parlement – notamment la Commission de l'organisation de l'administration et des forces armées et la Commission sécurité et défense – doivent considérer que le meilleur moyen d'exercer leur contrôle démocratique sur les FSI consiste à orienter leur dynamique d'« autonomisation » vers l'amélioration des instruments de contrôle interne.

¹³⁵ Comme le note un expert international en droit constitutionnel : « Dans la constitution tunisienne le partage des responsabilités entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement n'est pas établi. Le président est responsable de la sécurité nationale bien que cette sécurité nationale ne soit jamais définie. De nouvelles lois seront donc nécessaires pour clarifier cela. Or, celles-ci risquent d'être négociées dans un contexte de crise sécuritaire et de peur de la violence jihadiste. En maintenant ce flou sur le secteur de la sécurité, l'Assemblée nationale constituante (ANC) a exposé le pays à un risque inutile ». Entretien de Crisis Group, Zaid al-Ali, expert en droit constitutionnel du International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Amman, mai 2015.

¹³⁶ Voir David A. Baldwin, «The concept of security», *Review of international studies*, 23, p. 5-26, 1997.

¹³⁷ Entretien de Crisis Group, membre de l'Instance vérité et dignité (IVD), Tunis, mai 2015.

Parmi les actions prioritaires, outre un nouveau code de déontologie pour les FSI, une revalorisation de la Direction générale de la formation ainsi que des inspections internes, notamment la réactivation de la « police des polices » s'imposent. Etant donné les nombreuses divisions qui traversent actuellement le corps, ces mesures d'urgence devraient être accompagnées par la création d'un Haut comité de la réforme et de la gestion du corps sécuritaire.

Le rôle de ce comité, dont les membres actifs, représentatifs des différentes structures des FSI seraient élus par le personnel, serait de faciliter l'émergence d'un consensus sur les réformes à conduire. Il fournirait une expertise en proposant une redéfinition de l'architecture et des contours de la profession, afin de renforcer la cohésion du corps, sans empiéter sur les prérogatives des conseils supérieurs déjà existants (police et garde nationale). Il veillerait au respect des principes de moralité et de compétence, garants de la qualité des services de sécurité.¹³⁸

Ce Haut comité devrait établir un agenda de réforme clair avec les participants aux réunions de la cellule de coordination sécuritaire et de suivi de la présidence du gouvernement – ministre de l'Intérieur inclus – ainsi que les commissions parlementaires compétentes. De concert avec la Direction générale de la formation, il devrait immédiatement élaborer un plan de gestion stratégique et systémique des ressources humaines – cellule psychologique pour le recrutement, référentiel d'emploi et de fonction, informatisation des variables de compétences etc. – qui anticiperait la réforme globale de la formation initiale et continue.¹³⁹

A cette fin, le Haut comité et Direction générale de la formation, en partenariat avec les commissions parlementaires, devraient s'entendre sur une réforme des statuts juridiques qui fixent la mission, les modalités de recrutement, de formation, de promotion ainsi que les relations hiérarchiques des agents et des cadres des FSI – notamment la réduction des prérogatives de nomination et de mutation arbitraires. Ils devraient également poursuivre les projets en cours : regroupement des policiers en civil et en tenue dans un seul et unique corps, accès à la formation continue pour le personnel ayant bénéficié de promotion non fondée sur des critères de compétences.¹⁴⁰

En échange de cette forme d'autonomie permettant la défense des véritables intérêts de corps, le parlement devra utiliser ses prérogatives constitutionnelles afin d'adopter une loi organique relative à l'organisation des FSI,¹⁴¹ utiliser ses instruments de contrôle externe et les FSI améliorer leurs propres instruments de contrôle interne. Cet ensemble de mesures contribuerait à canaliser le sentiment d'insécurité du personnel et à renforcer son intégrité. Ce train de réformes aurait le double avantage de contrer le discours anti-police qui se répand dans la population et de rendre caduc le vote d'une loi de répression contre les agressions envers les agents.

Par ailleurs, la doctrine de l'armée gagnerait à évoluer en fonction des nouvelles menaces intérieures et extérieures. De nouvelles lois devraient redéfinir sa mission.

¹³⁸ Un tel comité permettrait la transmission générationnelle et la continuité des réformes par-delà les rotations de directeurs généraux, lesquels sont souvent remplacés au moment de l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement ou d'un nouveau ministre de l'Intérieur. Des agents à la retraite pourraient en faire partie en tant que membres d'honneur.

¹³⁹ Celle-ci est prévue dans deux ans, dans le cadre de l'ouverture du pôle de formation professionnelle de la sûreté nationale par le ministère de l'Intérieur. Entretien de Crisis Group, Directeur général de la formation professionnelle au sein du ministère de l'Intérieur, Tunis, juin 2015.

¹⁴⁰ Entretien de Crisis Group, Directeur général de la formation professionnelle au sein du ministère de l'Intérieur, Tunis, juin 2015.

¹⁴¹ Voir article 65 de la Constitution de la République tunisienne, promulguée le 27 janvier 2014.

La coopération entre les différents ministères en charge des FSI (Défense, Intérieur, Justice) devrait être améliorée, mais l'armée devrait éviter à tout prix de devenir une police. Afin de regagner la confiance de l'institution militaire, les FSI doivent donc améliorer leur intégrité en commençant, par exemple, par mettre en place les grandes lignes de réforme présentées plus haut. De même, le projet de création d'un centre de regroupement des informations sécuritaires (*fusion centre*) doit être poursuivi, et, au-delà de la Défense, de l'Intérieur, de la Justice et des Affaires étrangères, s'élargir à de nouveaux ministères (Education, Formation professionnelle, Affaires religieuses).

Les membres des forces de l'ordre sont unanimes : le manque de stratégie est le problème essentiel à la source de tous les autres.¹⁴² L'esquisse d'une politique publique de sécurité est urgente vu la croissance du jihadisme dans les espaces criminogènes : rénovation de l'habitat dégradé, développement de la vie sociale et communautaire, amélioration des conditions carcérales. Les autorités doivent trouver une formule permettant d'apporter immédiatement une réponse équilibrée et proportionnelle à la montée de la violence jihadiste, allant au-delà du renforcement des capacités opérationnelles des FSI. Il s'agirait par exemple d'utiliser tous les prétextes autres que sécuritaires pour consolider la présence de l'Etat dans les territoires limitrophes et d'offrir une idéologie alternative aux citoyens tentés par le jihadisme.¹⁴³ Le gouvernement pourrait présenter à l'ARP une stratégie globale de lutte contre la violence et la radicalisation. Celle-ci gagnerait à s'inspirer notamment des recommandations de la conférence nationale évoquée ci-dessus.

Enfin, les Etats¹⁴⁴ et organisations internationales¹⁴⁵ déterminés à améliorer le secteur de la sécurité en Tunisie, devraient davantage coordonner leurs projets. Ils se concurrencent trop souvent, lancent des initiatives disparates qui se concentrent, en particulier, sur l'amélioration de l'équipement, le renforcement des capacités opérationnelles, notamment anti-terroristes, et la formation à la défense des droits humains. Ces acteurs doivent également se rendre compte que dans le contexte actuel, les failles dans le dispositif anti-terroriste sont en grande partie et d'une manière générale liées aux dysfonctionnements de la police.

¹⁴² Entretiens de Crisis Group, officiers de police, experts sécuritaires, Tunis, 2014-2015.

¹⁴³ Voir le briefing de Crisis Group, *La Tunisie des frontières (II) : terrorisme et polarisation régionale*, op. cit.

¹⁴⁴ Les pays les plus impliqués en termes de coopération bilatérale sécuritaire ces quatre dernières années sont respectivement les Etats-Unis, l'Allemagne, la France, la Grande Bretagne, la Turquie, le Qatar, le Japon et la Corée du Sud. Entretiens de Crisis Group, membres d'ONG spécialistes de la réforme de la sécurité, Tunis, 2014-2015.

¹⁴⁵ C'est le cas du PNUD de l'Union européenne (UE), de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONADC), de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. (OHCHR), de DCAF, de l'institut arabe des droits de l'homme, de *Democrats Abroad Netherlands* (DAN), du Centre international pour le développement des politiques migratoires (CIDPM), de l'Office des migrations internationales (IOM), du Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). C'est le cas également d'ONG tunisiennes comme l'Observatoire Tunisien de la sécurité globale (OTSG), et de groupes privés spécialisés dans la formation des cadres de la sécurité comme Aktis Strategy. Entretiens de Crisis Group, membres d'ONG spécialistes de la réforme de la sécurité, Tunis, 2014-2015.

Le soutien à la réforme des statuts, au plan de gestion des ressources humaines, au projet du pôle de formation professionnelle, devrait être prioritaire. Toute aide bilatérale et multilatérale faisant abstraction du corps de sécurité intérieure en tant qu'ensemble dysfonctionnel, risque paradoxalement de l'affaiblir en favorisant un renforcement de son autonomie vis-à-vis du pouvoir politique, ainsi qu'un accroissement du manque de contrôle démocratique et de sa fragmentation interne.

V. Conclusion

Pour garantir la mise en place d'une véritable politique publique de sécurité, il est nécessaire de s'attaquer aux problèmes internes des FSI. Ceci est indispensable afin que le pouvoir politique soit en mesure de répondre de manière démocratique, équilibrée et proportionnelle aux défis sécuritaires, de même qu'aux attentes de la population. Le pays, bien qu'avançant jusqu'à présent avec succès sur la voie de la transition démocratique, semble de plus en plus pris en étau entre le péril jihadiste et la possibilité d'un retour à la dictature.

Les groupes jihadistes tirent profit, non de l'absence de sécurité intérieure, mais de son dysfonctionnement : les brutalités de la police, les rackets quotidiens des petits commerçants et contrebandiers, ainsi que les mauvaises conditions carcérales, renforcent le sentiment d'injustice de certains Tunisiens et les rendent réceptifs à l'islamisme radical. Une réforme globale de la police, assortie de la mise en place d'une politique publique de sécurité est plus que jamais impérative. Sans une adaptation des missions et capacités des forces de l'ordre de l'après Ben Ali, la tentation de restaurer la barrière de la peur entre le citoyen et les forces armées et donc de renouer avec l'autoritarisme fera partie de l'arsenal des mesures d'urgence en cas de menace à la paix civile.

Tunis/Bruxelles, 23 juillet 2015

Annexe A : Carte de la Tunisie



Avec l'aimable autorisation de l'Université du Texas à Austin

Annexe B : Glossaire des abréviations

ARP – Assemblée des représentants du peuple. Parlement qui succède à l'Assemblée nationale constituante (ANC). Elle a commencé ses travaux le 3 décembre 2014.

BAT – Brigade anti-terroriste. Corps d'élite de la police nationale créé à la fin des années 1970.

BOP – Brigades d'ordre public. Unités anti-émeutes de la police nationale créées à la fin des années 1960.

CCRF – Comité commun des renseignements et des frontières, structure dépendante de la Direction centrale des renseignements généraux, dissout en mai 2011.

CPR – Congrès pour la République. Parti politique de centre gauche regroupant notamment des nationalistes arabes et d'anciens islamistes, fondé en 2001. Membre de l'opposition illégale sous Ben Ali, il a été présidé jusqu'en décembre 2011 par Moncef Marzouki, ancien président de la République (2011-2014). Son secrétaire général est aujourd'hui Imad Daïmi. Le CPR travaille en symbiose avec le mouvement créé par Moncef Marzouki après sa défaite lors de l'élection présidentielle de décembre 2014, le Mouvement du peuple des citoyens.

DGAS – Direction générale des affaires spécialisées. Appelée communément Direction générale des services spéciaux ou Direction générale des services spécialisées. Cette Direction générale formant l'une des cinq directions générales dépendante de la DGSN coiffe la Direction générale de la sûreté intérieure de l'Etat (DGSEE), structure appelée à tort police politique, dissoute en mai 2011 et requalifiée Direction des services spécialisés, la Direction de la police des frontières et des étrangers (DPFE), la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG), la Direction générale des études et de la recherche (DGER), et la Direction générale de la prévention anti-terroriste (DPAT – dissoute en mai 2011).

DGSN – Direction générale de la sûreté nationale. La DGSN est la structure qui encadre les agents de la sécurité nationale et de la police nationale. Elle coiffe les cinq directions générales suivantes : sécurité publique, affaires spécialisées, services techniques, unités d'intervention, formation.

EI – Etat islamique, également connu sous son acronyme arabe Daech.

FSI – Forces de sécurité intérieure : agents de la sécurité nationale, de la police nationale, de la garde nationale, de la protection civile (ministère de l'Intérieur) ainsi que les agents des services pénitentiaires et de rééducation (ministère de la Justice).

RCD – Rassemblement constitutionnel démocratique. Parti hégémonique (1988-2011) de l'ancien président Ben Ali. Il a été dissout en mai 2011.

SFDGUI – Syndicat des fonctionnaires de la Direction générale des unités d'intervention. Il a été créé en juillet 2011. Il compterait 23 000 adhérents et davantage d'agents en uniformes que de civils. Ce serait actuellement le plus important en termes de nombre de syndiqués. Mais, sur le plan médiatique, il est moins connu que ses concurrents. Il regroupe des agents de la direction générale des affaires spécialisées, de la garde nationale, de la protection civile, des services pénitentiaires et de rééducation, de la protection civile, de la sûreté publique et des douanes. Le syndicat de la garde présidentielle en faisait partie jusqu'en 2012. Il est dirigé par Lassad Kchaou.

SNSFI – Syndicat national des forces de sécurité intérieure. Premier syndicat de police. Il a été créé en mai 2011. Il regroupe davantage de civils que d'agents en uniformes. Il est assez anti-islamiste. Il a été dirigé par Abdelhamid Jarray et l'est actuellement par Nabil Ayari. Il compterait environ 8 000 adhérents.

UGTT – Union générale tunisienne du travail : créée en 1946, unique centrale syndicale jusqu'à la chute de Ben Ali, aujourd'hui présidée par Houcine Abassi. Elle a joué un rôle de premier plan au cours du dialogue national de la seconde moitié de 2013.

UNSFST – Union nationale des syndicats des forces de la sûreté tunisienne. Union syndicale la plus importante avant le départ de la SFDGUI, elle compterait aujourd'hui environ 3000 membres. Elle a été créée en mai 2012 et regroupe plusieurs corps administratifs et unités d'intervention. Cette union est connue pour ses positions anti-troïka (la coalition gouvernementale réunissant An-Nahda, Ettakatol et le CPR entre 2011 et 2013) et notamment anti-islamistes. Elle regroupe davantage de civils que d'agents en uniformes. Elle a été dirigée par Montassar Materi (décédé en octobre 2014) et l'est actuellement par Sahbi Jouini, le syndicaliste le plus connu sur le plan médiatique.