

# Violence jihadiste en Tunisie : l'urgence d'une stratégie nationale

---

Briefing Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group N°50

Tunis/Bruxelles, 22 juin 2016

---

## I. Synthèse

---

Confrontées à une menace jihadiste émanant tant du territoire national que de celui de la Libye voisine, les autorités tunisiennes doivent impérativement publier et mettre en œuvre une stratégie antiterroriste fondée sur une approche multidimensionnelle, faisant de la prévention une priorité, et prévoyant un dispositif de consultation. Ceci permettrait d'apporter une réponse coordonnée à ce phénomène et de bâtir un consensus plus large. La priorité est de surmonter les blocages, en grande partie institutionnels et administratifs, qui ont retardé le lancement d'une telle stratégie depuis la promulgation de la nouvelle Constitution en janvier 2014. Publier et mettre en œuvre une stratégie de lutte contre la menace jihadiste, susceptible de déstabiliser le pays et de le pousser vers la tentation autoritaire, requiert une meilleure gouvernance publique. Sinon, la radicalisation des franges les plus vulnérables de la population risquerait de se poursuivre, ce qui constitue l'un des objectifs premiers des groupes jihadistes.

Depuis le soulèvement de 2010-2011 contre le régime de Zine al-Abidine Ben Ali, la violence jihadiste en Tunisie s'est accrue et diversifiée. Bien que déterminées à s'attaquer à ce défi sécuritaire, les autorités n'ont pas encore mis en œuvre de stratégie multidimensionnelle permettant d'agir sur les causes de cette violence (prévention) et d'améliorer sensiblement les capacités des forces de l'ordre (anticipation, coordination, réaction, adaptation). La publication d'une stratégie nationale clarifierait les besoins et priorités publiques dans le cadre de cette lutte et permettrait d'ouvrir un débat public afin de gagner le soutien le plus large possible de la population, et de prévenir les protestations lors de son application. Elle renforcerait aussi la collaboration sécuritaire de la Tunisie avec ses partenaires régionaux et internationaux, qui sont soucieux de pouvoir apporter un soutien financier et technique s'intégrant dans une vision stratégique claire.

Les orientations stratégiques dans ce domaine sont plutôt consensuelles sur le plan politique, malgré des divergences sur le niveau de contrôle des lieux de diffusion de la pensée religieuse et l'équilibre entre prévention et répression. Le problème principal a trait à la publication et à la concrétisation d'une stratégie dont les composantes opérationnelles seraient en mesure d'évoluer pour gagner en efficacité. En effet, le con-

texte est défavorable. Les défis sécuritaires sont urgents et encouragent les mesures répressives. Les deux têtes de l'exécutif sont mal coordonnées. Les blocages administratifs intra et interministériels sont nombreux, et les commissions ad hoc dédiées à la lutte antiterroriste sont peu fonctionnelles, et risquent de compliquer la prise de décision.

Deux documents stratégiques ont été élaborés en 2014 et 2015, mais jamais publiés. Il s'agit aujourd'hui de s'en inspirer pour rédiger et diffuser un texte reposant notamment sur une bonne compréhension des groupes jihadistes. Afin de donner toutes ses chances à sa mise en œuvre, il est essentiel, en amont, de renforcer la coordination entre les institutions publiques, et, en aval, de créer un mécanisme permettant de l'évaluer et de l'améliorer au regard de son impact sur le terrain.

La nouvelle Commission nationale de lutte contre le terrorisme, constituée le 22 mars 2016 et regroupant des représentants de nombreux départements administratifs, serait en mesure de produire un document de ce type, de concert avec les ministères concernés. Elle pourrait aussi mettre sur pied un dispositif de consultation impliquant un large éventail de forces politiques et associatives.

Dans un premier temps, pour donner un nouvel élan à l'achèvement et à la diffusion du cadre stratégique, le président de la République et le chef du gouvernement devraient définir de manière consensuelle leurs rôles respectifs dans le domaine sécuritaire. Dans un second temps, le chef du gouvernement devrait renforcer ses mécanismes de coordination interministérielle, tout particulièrement la Commission nationale de lutte contre le terrorisme et la Cellule de suivi de la gestion sécuritaire, et créer un poste de haut-commissaire chargé de la lutte antiterroriste, doté du statut de ministre auprès de la présidence du gouvernement. Ce dernier devrait améliorer la coordination entre les deux têtes de l'exécutif, les ministères, les services et directions ministérielles (sécuritaires et non sécuritaires), et les diverses commissions administratives ad hoc chargées de la lutte antiterroriste. Il devrait pouvoir épauler le travail plus analytique du président de la Commission nationale de lutte contre le terrorisme (à savoir la mise au point de la stratégie) tout en dynamisant la gouvernance publique.

*Afin d'achever la rédaction et la mise en place effective d'un cadre stratégique multidimensionnel, insistant sur le volet préventif et reposant sur une bonne compréhension des groupes jihadistes :*

- ❑ La Commission nationale de lutte contre le terrorisme devrait s'inspirer des deux textes stratégiques existants pour rédiger un nouveau document en s'assurant que l'ensemble des ministères participe activement à sa conception.
- ❑ Cette commission devrait présenter une version publique de ce nouveau texte et mettre en place un dispositif d'évaluation participative pour consulter un large éventail de formations politiques, représentants associatifs de différents secteurs, sensibilités politiques et régions du pays, notamment ceux issus des régions frontalières confrontées à l'activisme des groupuscules armés. Leurs points de vue devraient être pris en compte afin de faire évoluer les aspects opérationnels de ce document en fonction des défis.
- ❑ Le président de la République devrait aider à la mise en place des consultations publiques et prendre en charge les activités de communication nécessaires pour faire connaître les grandes lignes directrices de la stratégie.

*Afin de dynamiser les mécanismes de gouvernance publique et d'améliorer la coordination institutionnelle pour permettre l'application de cette stratégie :*

- ❑ Le président de la République et le chef du gouvernement devraient définir leurs rôles respectifs dans le domaine sécuritaire de manière consensuelle sans qu'il soit nécessaire de réviser la Constitution.
- ❑ Le chef du gouvernement devrait renforcer ses mécanismes de coordination interministérielle, à savoir la Commission nationale de lutte contre le terrorisme et la Cellule de suivi de la gestion sécuritaire, afin de dépasser les résistances bureaucratiques et clientélistes qui affaiblissent la chaîne de commandement au sein de chaque ministère, notamment du ministère de l'Intérieur.
- ❑ Le chef du gouvernement devrait nommer un haut-commissaire chargé de la lutte antiterroriste, doté du statut de ministre, indépendant politiquement, spécialiste juridique et possédant une expérience en gestion sécuritaire. Celui-ci serait en mesure d'épauler la Commission nationale de lutte contre le terrorisme et d'améliorer la coordination entre le président de la République et le chef du gouvernement, ainsi qu'entre les différents ministères et autres structures bureaucratiques ad hoc (sécuritaires et non sécuritaires) compétentes dans le domaine antiterroriste.

## **II. Une menace jihadiste en perpétuelle évolution**

---

Depuis le départ du président Zine al-Abidine Ben Ali le 14 janvier 2011, la violence jihadiste en Tunisie revêt différentes formes et, quoique de basse intensité, s'accroît de manière régulière. Dans un premier temps, en 2011 et 2012, la mouvance salafiste-jihadiste tente de se structurer sur le plan politique autour du mouvement Ansar Charia, mais devient vite violente.<sup>1</sup> Les activités de prosélytisme (sur les réseaux sociaux, par la prédication dans des tentes installées en plein air, dans le cadre de prêches dans les prisons, les lycées, les universités, les mosquées, les lieux publics et les associations sportives, etc.) appelant à la violence contre les athées et les « infidèles » se multiplient. Une police des mœurs se constitue dans certains quartiers défavorisés et de présumés militants d'Ansar Charia profanent et incendient des *zaouïa* (tombeaux, mausolées ou édifices religieux musulmans) appartenant à des confréries soufies et abritant des *walis* (saints).

A la suite de l'attaque de l'ambassade américaine en septembre 2012, organisée en partie par Ansar Charia, la Troïka<sup>2</sup> commence à durcir son approche sécuritaire vis-à-vis de l'islamisme radical.<sup>3</sup> Comme le notait en 2013 un salafiste-jihadiste, les mesures prises réduisent la liberté de mouvement d'Ansar Charia, ce qui « contrarie ses activités sociales destinées à obtenir la sympathie des populations et à s'implanter » sur tout le territoire.<sup>4</sup> Le discours d'Abou Iyadh (son dirigeant) se fait alors plus menaçant vis-à-vis de l'Etat, suggérant que la Tunisie pourrait devenir une « terre de

---

<sup>1</sup> Voir le rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord de Crisis Group N°137, *Tunisie : violences et défi salafiste*, 13 février 2013.

<sup>2</sup> La Troïka désigne l'alliance gouvernementale issue des élections d'octobre 2011 pour une Assemblée nationale constituante.

<sup>3</sup> Rapport de Crisis Group, *Tunisie : violences et défi salafiste*, op. cit.

<sup>4</sup> Entretien de Crisis Group, militant d'Ansar Charia, Tunis, juillet 2013.

jihad » au même titre que la Syrie ou l'Irak.<sup>5</sup> La violence jihadiste s'intensifie et se diversifie en 2013. Le courant salafiste-jihadiste entre dans une nouvelle phase, indique un chercheur, entendant dès lors :

Atteindre l'Etat, ses représentants et ses intérêts, et épuiser les forces de l'ordre. Sa stratégie consiste à affaiblir les institutions pour mieux s'organiser, tout en infléchissant le processus démocratique pour montrer aux Tunisiens que cet Etat non islamique est tyrannique par nature, afin de les encourager à rejoindre la mouvance.<sup>6</sup>

En février et juin 2013, deux figures politiques de gauche sont tuées – l'Etat islamique (EI) revendiquera les deux assassinats en décembre 2014.<sup>7</sup> En mai 2013, la Troïka opère un virage sécuritaire et applique des mesures fermes à l'encontre d'Ansar Charia. La police et la garde nationale découvrent plusieurs stocks d'armes en différents endroits du territoire.<sup>8</sup> Les escarmouches entre forces de sécurité et petites brigades jihadistes s'intensifient dans les zones frontalières de l'Ouest du pays et n'ont cessé depuis.<sup>9</sup> En août 2013, le ministère de l'Intérieur classera Ansar Charia comme organisation terroriste. Cette dernière semble avoir été entièrement éradiquée en une année environ.<sup>10</sup>

Après les élections législatives et présidentielle de fin 2014, la Tunisie est particulièrement prise pour cible par l'EI, qui multiplie ses opérations terroristes à l'échelle internationale. En mars et juin 2015, plus de 60 touristes étrangers sont tués au musée du Bardo à Tunis et à l'hôtel Marhaba à Port el Kantaoui (zone touristique de la côte est) dans des attaques revendiquées par l'EI.<sup>11</sup> En novembre 2015, une dizaine de membres de la garde présidentielle périssent dans un attentat-suicide également revendiqué par l'EI. Plus récemment, en mars 2016, un commando d'une soixantaine de jihadistes, en grande majorité tunisiens, tente de prendre d'assaut la caserne militaire et le poste de la garde nationale de Ben Guerdane (Sud-Est), à 30 kilomètres de la frontière libyenne, afin de s'emparer de la ville.<sup>12</sup>

<sup>5</sup> La distinction entre terre de prédication et de jihad chez Ansar Charia en Tunisie et en Libye provient de celle opérée par Abou al-Nour al-Makdassi en 2004 entre *qital al-nikayya* (combattre pour créer des dommages chez l'ennemi) et *qital al-tamkin* (combattre pour consolider ses propres forces). Voir Aaron Y. Zelin, « Maqdisi's disciples in Libya and Tunisia », *Foreign Policy*, 14 novembre 2012. Voir également, Abou Khaled al-Adam, *Kitab Attamqin* (ville inconnue, 2011). Rapport de Crisis Group, *Tunisie : violences et défi salafiste*, op. cit.

<sup>6</sup> Entretien de Crisis Group, ancien chercheur à l'Institut tunisien des études stratégiques (ITES, le centre de la recherche de la présidence de la République), Tunis, mars 2016.

<sup>7</sup> « Tunisie : Boubaker Al Hakim revendique les assassinats de Chokri Belaïd et Mohamed Brahmî », Agence France-Presse (AFP), 18 décembre 2014.

<sup>8</sup> Voir le briefing Moyen-Orient/Afrique du Nord de Crisis Group N°41, *La Tunisie des frontières (II) : terrorisme et polarisation régionale*, 21 octobre 2014.

<sup>9</sup> A intervalles réguliers, des affrontements font des victimes parmi les soldats et les gardes nationaux dans la moitié nord de la frontière tuniso-algérienne : des engins explosifs improvisés endommagent des véhicules militaires, blessant ou tuant leurs occupants ; des groupuscules armés échangent des tirs avec les forces de sécurité au niveau des postes-frontières avancés et des campements militaires mobiles. Voir le briefing de Crisis Group, *La Tunisie des frontières (II)*, op. cit.

<sup>10</sup> Voir le briefing de Crisis Group, *La Tunisie des frontières (II)*, op. cit.

<sup>11</sup> Des assaillants (deux au musée du Bardo et un à l'hôtel Marhaba, selon la police) armés de kalachnikovs et de grenades, ont ouvert le feu sur des vacanciers occidentaux.

<sup>12</sup> Cette attaque n'a pas été revendiquée. Voir Michaël Béchir Ayari, « Seven Ways to Steady a Tunisia under New Attack », In Pursuit of Peace, commentaire de l'International Crisis Group (blog.crisisgroup.org), 9 mars 2016.

Bien que les forces armées tunisiennes aient tenu cette dernière opération en échec et même si les habitants de cette localité, dont plusieurs sont connus pour leur participation aux luttes armées à l'échelle régionale (Afrique du Nord et Moyen-Orient), n'ont pas rejoint l'insurrection, la menace est loin d'être endiguée au niveau national.<sup>13</sup> Le nombre de citoyens tunisiens dans les rangs de l'EI en Irak, en Syrie et en Libye est important, entre 3 000 et 6 000 selon les sources.<sup>14</sup> Près de 600 seraient retournés dans leur pays d'origine. Comme le note un ancien directeur général de la sûreté nationale, « étant donné la faiblesse des renseignements extérieurs, la justice ne peut prouver qu'ils ont du sang sur les mains. Ils sont donc seulement assignés à résidence et surveillés étroitement par la police ».<sup>15</sup>

Une autre partie d'entre eux, toujours active au sein de l'EI, pourrait organiser des opérations violentes sur le territoire tunisien. Ceci « accompagnerait la stratégie de dispersion de l'EI de ses bastions de la Libye voisine », explique un spécialiste français du jihadisme.<sup>16</sup>

Frapper de nouveau la Tunisie permettrait à l'EI en Libye de menacer l'Algérie sur ses frontières de l'Est, tout en servant sa propagande, vu le retentissement médiatique international de chaque attentat sur le sol tunisien. Les groupes jihadistes pourraient compter sur des relais non négligeables en Tunisie (jihadistes isolés, groupuscules autonomes ou liés à des organisations plus larges). Plusieurs cellules dormantes, dont certaines sont en contact avec al-Qaeda au Maghreb islamique (AQMI) et l'EI, seraient disséminées sur le territoire, en milieu urbain et périurbain.<sup>17</sup> En outre, près de 150 jihadistes armés de l'organisation Okba Ibn Nafa (proche d'AQMI), très affaiblie par l'armée et la garde nationale,<sup>18</sup> et de Jounoud al-Khilafa (proche de l'EI), évoluent encore dans les zones montagneuses et forestières proches de la frontière tuniso-algérienne. Jounoud al-Khilafa bénéficie de complicités locales

---

<sup>13</sup> Voir le rapport de Crisis Group, *Tunisie : violences et défi salafiste*, op. cit. Entretien de Crisis Group, habitant de Ben Guerdane, ancien militaire, Tunis, avril 2016. « Seven Ways to Steady a Tunisia under New Attack », op. cit.

<sup>14</sup> Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire au ministère de l'Intérieur, spécialistes tunisien et étrangers du jihadisme, Tunis, 2015-2016. Voir également, Brian Dodwell, Daniel Milton et Don Rassler, « The Caliphate's Global Workforce: An Inside Look at the Islamic State's Foreign Fighter Paper Trail », Combating Terrorism Center at West Point, 18 avril 2016. En décembre 2015, le porte-parole du ministère de l'Intérieur annonçait que 3 000 Tunisiens combattaient ou avaient combattu au sein de groupes jihadistes en Syrie, que 800 avaient été tués et que 600 étaient retournés en Tunisie. « Walid Louguini : 3 000 Tunisiens en Syrie, 600 sont revenus et 800 ont été tués », Business News (businessnews.com.tn), 25 décembre 2015. Le nombre élevé de Tunisiens dans l'EI intrigue nombre d'observateurs. Il est lié à une série de facteurs religieux, sociaux, identitaires, politiques, économiques et sociaux. Si les Tunisiens fournissent traditionnellement depuis 1948 un nombre relativement important de volontaires dans les luttes armées au Moyen-Orient, le vide sécuritaire de la première moitié de 2011, qui a permis la structuration de nombreux réseaux de recrutement, a renforcé la tendance.

<sup>15</sup> Entretien de Crisis Group, ancien directeur général de la sûreté nationale, Tunis, mai 2016.

<sup>16</sup> Entretien de Crisis Group, spécialiste français du jihadisme, Tunis, février 2016.

<sup>17</sup> Entretien de Crisis Group, hauts fonctionnaires au ministère de l'Intérieur, experts en sécurité tunisiens et algériens, diplomates étrangers, Tunis, 2015-2016.

<sup>18</sup> Entretien de Crisis Group, ancien militaire, expert en sécurité, Tunis, mars-avril 2016. Voir également, « Najem Gharssali : 'Okba Ibn Nafaa' a été détruite à 90 % », Tunisie Numérique (tunisienumerique.com), 13 juillet 2015.

parmi les franges déshéritées de la population dans un rayon d'une centaine de kilomètres en direction de Sidi Bouzid (Centre-Ouest).<sup>19</sup>

Etant donné le renforcement de leurs capacités stratégiques en Libye, les groupes jihadistes risquent d'acquiescer un « temps d'avance » sur les forces de sécurité (police, garde nationale et armée).<sup>20</sup> En dépit de leur récent succès à Ben Guerdane, ces dernières pourraient être débordées.<sup>21</sup> Les militants de l'EI, notamment, seraient alors en mesure de perpétrer des attaques simultanées dans plusieurs régions du pays. Il s'agirait pour eux de montrer qu'ils sont en mesure de déstabiliser l'Etat, tout en poussant les forces de sécurité à sur-réagir,<sup>22</sup> pour mettre en évidence la faiblesse et le caractère foncièrement injuste de l'« Etat impie ».<sup>23</sup>

Dans le sillage des trois attentats de 2015, les arrestations arbitraires, les violences et brutalités policières se sont déjà multipliées.<sup>24</sup> Le discours sécuritaire prenant à partie les défenseurs des droits humains s'est également intensifié dans les principaux médias.<sup>25</sup> La présidence de la République a décrété l'état d'urgence et l'a prolongé à plusieurs reprises.<sup>26</sup>

Pour être efficace, la réponse de l'Etat ne peut être exclusivement sécuritaire. Elle devrait tenir compte de la stratégie des groupes jihadistes consistant à exploiter le sentiment d'injustice croissant de nombreux citoyens.<sup>27</sup> Alors que la haine des forces de l'ordre se répand dans certaines franges de la population durant les périodes de

---

<sup>19</sup> Entretiens de Crisis Group, avocats, habitants de la région de Sidi Bouzid, experts en sécurité, Tunis, janvier-mai 2016.

<sup>20</sup> Entretiens de Crisis Group, fonctionnaire au ministère de l'Intérieur, experts en sécurité, diplomates étrangers, Tunis, mars 2016.

<sup>21</sup> Voir Michaël Béchir Ayari, « Seven Ways to Steady a Tunisia under New Attack », op. cit.

<sup>22</sup> Entretien de Crisis Group, fonctionnaire au ministère de l'Intérieur, Tunis, mars 2016. Depuis l'été 2013, plusieurs experts en sécurité et habitants de régions frontalières évoquent ce scénario, le qualifiant de *Youm el Zelzel* (le Jour du tremblement). Entretiens de Crisis Group, Tunis, Kasserine, 2013-2015.

<sup>23</sup> Entretiens de Crisis Group, journalistes, fonctionnaire au ministère de l'Intérieur, spécialistes du jihadisme, habitants de la région de Sfax et des quartiers populaires de Tunis, Tunis, janvier-mai 2016. Voir également Walid Mejri, « Stratégie terroriste en Tunisie : de la propagande à l'immersion », *Inkyfada* (inkyfada.com), 27 juin 2015.

<sup>24</sup> En 2015, plusieurs milliers de citoyens ont en effet été interpellés, notamment des hommes présentant certains signes extérieurs de religiosité (barbe, tenue salafiste) et des dizaines d'associations ont dénoncé les brutalités policières. Voir « Tunisie : une affaire met à l'épreuve la volonté politique de mettre fin à la torture », Human Rights Watch, 14 août 2015, et « Tunisie : décès suspects de deux hommes lors de leur détention », Human Rights Watch, 25 octobre 2015. Entretiens de Crisis Group, militants associatifs, habitants des quartiers populaires de Tunis, Tunis, 2015. En janvier 2016, vingt associations tunisiennes et internationales, notamment de défense des droits humains, ont créé un collectif. Voir « Tunisie : recommandations du collectif pour les libertés individuelles », Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme (EuroMed Droits), 19 janvier 2016.

<sup>25</sup> Entretiens de Crisis Group, militants d'associations de défense des droits humains, responsable de Human Rights Watch, Tunis, janvier-mai 2016. Voir également Eric Gobe, « La Tunisie en 2015 : la présidentialisation de l'impuissance politique ? », *L'année du Maghreb*, N°14 (2016).

<sup>26</sup> Celui-ci permet théoriquement aux autorités de suspendre les activités dangereuses pour la sécurité et l'ordre public, interdire manifestations et rassemblements de toute nature. Voir le décret n°78-50 du 26 janvier 1978, réglementant l'état d'urgence. Voir également, « L'état d'urgence en Tunisie prolongé de trois mois », AFP, 22 mars 2016.

<sup>27</sup> Voir les vidéos de propagande d'Okba Ibn Nafa et de l'EI sur la Tunisie en 2015. Les jeunes hommes issus des régions rurales et des zones périurbaines défavorisées sont les premiers visés par cette propagande. Celle-ci joue sur les ressorts de l'exclusion sociale et de l'injustice en insistant sur le comportement brutal des forces de l'ordre, présenté comme une atteinte à la dignité des Tunisiens.

raidissement sécuritaire qui succèdent aux attentats, il est essentiel de ne pas « donner raison à la propagande jihadiste en Tunisie ». <sup>28</sup>

### III. Vers une stratégie multidimensionnelle de lutte contre la violence jihadiste

---

#### A. L'intérêt d'une stratégie dynamique et multidimensionnelle

Pour faire face à cette violence jihadiste évolutive qu'il ne faut ni sous-estimer, ni sur-estimer, l'Etat gagnerait à mettre en œuvre une stratégie multidimensionnelle aux aspects opérationnels dynamiques, permettant d'apporter une réponse coordonnée et d'éviter l'écueil du tout sécuritaire. Un large éventail de ministères participeraient à son élaboration – jeunesse, affaires religieuses, culture, éducation, justice, intérieur, défense, emploi, etc.

Environ 20 pour cent du budget public est consacré à la sécurité en 2016, deux fois plus qu'en 2011, année du départ de Ben Ali. <sup>29</sup> Mais aucune stratégie allant au-delà de la sécurité au sens strict (défense, intérieur, justice), prévoyant des dispositifs susceptibles d'être affinés en fonction de l'évaluation de leur impact sur le terrain, n'a été rendue publique et surtout appliquée à ce jour. <sup>30</sup>

Cette stratégie permettrait pourtant, comme l'explique un expert international, « de traiter le phénomène terroriste en amont (prévention) et en aval (répression) en optimisant les ressources sécuritaires limitées dont dispose le pays (équipements, budgets) en fonction de l'efficacité des mécanismes mis en œuvre et de l'évolution de la menace ». <sup>31</sup> Autrement dit, les ministères non sécuritaires pourraient s'attaquer conjointement aux causes de la violence jihadiste, et la capacité d'anticipation, de coordination, de réaction et d'adaptation de l'institution sécuritaire s'en trouverait sensiblement améliorée. <sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Entretien de Crisis Group, spécialiste du jihadisme, Tunis, décembre 2015. Entretiens de Crisis Group, habitants de la région de Sfax, Tunis, mars 2016. Voir également le rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord de Crisis Group N°163, *Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie*, 23 juillet 2015.

<sup>29</sup> En 2016, pour un budget de l'Etat d'environ 30 milliards de dinars (13 milliards d'euros), celui du ministère de l'Intérieur atteint près de 2,9 milliards de dinars (1,3 milliard d'euros) et celui du ministère de la Défense près de 2,1 milliards de dinars (950 millions d'euros). Voir « Budget », ministère de l'Intérieur, ministère de la Défense, MARSAD.budget (budget.marsad.tn), 2012-2015. Voir également la loi de finances 2016, ministère des Finances (finances.gov.tn), 2016. Après l'attentat-suicide de novembre 2015 contre un bus de la garde présidentielle au centre-ville de Tunis, le chef du gouvernement et le ministre des finances ont octroyé 500 millions de dinars supplémentaires (235 millions d'euros) pour les dépenses urgentes de la lutte antiterroriste (environ 300 millions de dinars pour les ministères de l'Intérieur et de la Défense et 200 millions pour les autres ministères). Entretien de Crisis Group, conseiller du chef du gouvernement, Tunis, mai 2016. « Budget 2016 : 500 millions de dinars pour les dépenses urgentes de la lutte antiterroriste », Webdo (webdo.tn), 28 novembre 2015.

<sup>30</sup> Voir le rapport de Crisis Group, *Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie*, op. cit.

<sup>31</sup> Entretien de Crisis Group, expert en sécurité, Tunis, février 2016.

<sup>32</sup> Entretiens de Crisis Group, spécialistes de la sécurité participant au G7+3, conseiller auprès de la présidence du gouvernement, chercheur à l'ITES, Tunis, janvier-mai 2016. Le mécanisme G7+3 est un dialogue Union européenne (UE)-Tunisie institué en septembre 2015. Son objectif est de renforcer la coopération en matière de lutte antiterroriste et de discuter d'actions supplémentaires pouvant aider la Tunisie à faire face au défi terroriste et à la radicalisation jihadiste. Voir « L'UE et la

Une telle stratégie encouragerait aussi les partenaires étrangers à augmenter significativement le montant et la qualité de leur aide technique dans le cadre de la coopération régionale et internationale. En effet, malgré leur engagement en matière de lutte contre la violence jihadiste, ces partenaires hésitent à accroître leur soutien financier à la Tunisie en l'absence d'une vision claire de la doctrine et des objectifs stratégiques et politiques de l'Etat dans ce domaine.<sup>33</sup> « Une grande partie de l'aide ne peut être délivrée sans que l'administration tunisienne fasse une analyse concrète des besoins au niveau national grâce à une stratégie détaillée et budgétisée », explique un coopérant étranger.<sup>34</sup>

### B. *Achever et publier le cadre stratégique*

Depuis 2014, deux documents stratégiques ont été élaborés. L'enjeu consiste maintenant « à s'en inspirer, notamment des volets décrivant le phénomène jihadiste et les mesures de prévention à mettre en place, pour aboutir à un nouveau texte plus inclusif et opérationnel », précise un conseiller du chef du gouvernement.<sup>35</sup>

Un premier document a été élaboré en 2014 ; sa rédaction a été coordonnée par un groupe chargé de la veille et de la prospective sous l'autorité du chef du gouvernement, Mehdi Jomaa. La cellule de crise de la présidence du gouvernement,<sup>36</sup> l'Institut tunisien des études stratégiques (ITES), plusieurs ONG nationales et internationales, ainsi que les principaux ministères concernés se sont impliqués dans la production de ce texte de plusieurs centaines de pages. Il a fixé cinq principes stratégiques de lutte contre le terrorisme : l'équilibre entre efficacité sécuritaire et respect des droits humains, le maintien du consensus politique, la préservation du modèle sociétal tunisien, le renforcement de la coopération régionale et internationale, et la nécessité d'adapter la politique sécuritaire à l'évolution de la menace terroriste tout en anticipant cette dernière.<sup>37</sup>

Début 2015, avec la formation d'un nouveau gouvernement de coalition réunissant Nida Tounes et An-Nahda, et l'arrivée de Béji Caïd Essebsi à la présidence de la

---

Tunisie renforcent leur coopération en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme », Business News (businessnews.com.tn), 22 septembre 2015.

<sup>33</sup> Entretiens de Crisis Group, experts en sécurité participant au G7+3, Tunis, janvier-mai 2016.

<sup>34</sup> Entretien de Crisis Group, coopérant étranger dans le domaine sécuritaire, Tunis, février 2016.

<sup>35</sup> Entretien de Crisis Group, conseiller du chef du gouvernement, Tunis, mai 2016.

<sup>36</sup> Le chef du gouvernement Mehdi Jomaa a créé cette cellule de crise au lendemain d'une attaque d'Okba Ibn Nafa contre l'armée nationale, le 16 juillet 2014, près de la frontière tuniso-algérienne, dans laquelle 14 militaires ont trouvé la mort. En une année, cette cellule a réuni plus d'une centaine de fois ministres de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Défense, conseillers médiatiques du cabinet présidentiel et hauts responsables sécuritaires. Elle a notamment facilité la coordination de l'armée, de la garde nationale et de la police sur le terrain en unifiant les commandements locaux sous l'autorité des militaires. Elle a pris une série de décisions contestées : gel des activités de plus de 150 associations caritatives et religieuses suspectées de financer la mouvance salafiste, fermeture de médias, appréhension de dizaines de jeunes Tunisiens pour apologie du terrorisme sur Facebook. Voir le briefing de Crisis Group, *La Tunisie des frontières (II)*, op. cit. Après les élections législatives et présidentielle de fin 2014, cette cellule de crise a fait place à un Comité de suivi de la gestion sécuritaire qui se réunit beaucoup plus rarement.

<sup>37</sup> Entretiens de Crisis Group, haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, conseiller du chef du gouvernement, ancien secrétaire d'Etat aux affaires sécuritaires, chercheur à l'ITES, Tunis, novembre 2015-mars 2016.



République, l'élaboration de la stratégie est repartie de zéro.<sup>38</sup> Un mois et demi après son investiture, le nouveau chef de l'Etat a convoqué le Conseil national de sécurité de la présidence de la République,<sup>39</sup> qui a institué une Commission nationale de lutte contre l'extrémisme et le terrorisme au sein du ministère des Affaires étrangères.<sup>40</sup> Cette commission ad hoc composée de dix-huit représentants de corps sécuritaires, directions ministérielles, notamment des ministères de la Justice et de l'Intérieur, et conseillers du président de la République, a rédigé un nouveau document stratégique.

Sans contredire les principes définis sous Jomaa, ce texte propose un ensemble de mesures de lutte contre la violence jihadiste articulées autour de quatre piliers : prévention, protection, poursuite et réaction.<sup>41</sup> D'après plusieurs experts et hauts fonctionnaires, notamment des spécialistes internationaux impliqués dans le dialogue G7+3, il est moins théorique et plus axé sur la collaboration avec la communauté internationale que le précédent, ce qui constitue son point fort – l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a participé activement à sa rédaction. Cependant, il ne prend pas en compte le caractère politique et la dimension stratégique de la violence jihadiste, et n'a pas été élaboré de manière suffisamment inclusive, contrairement à celui conçu sous le gouvernement Jomaa, certains ministères « n'ayant pas voulu collaborer ».<sup>42</sup>

Il présente un certain nombre de mécanismes d'action publique contre les réseaux de recrutement, la radicalisation et le passage à l'acte. Il plaide en particulier pour une meilleure coordination régionale et internationale en matière de renseignement, davantage de contrôles aux frontières, la création de dispositifs de soutien aux victimes du terrorisme, la mise en conformité de la loi tunisienne contre les crimes terroristes avec le droit international, et souligne que la lutte contre le terrorisme, pour être efficace, doit respecter les droits humains.<sup>43</sup>

Au moment où ces lignes sont écrites, aucun de ces documents stratégiques n'a été rendu public et mis en œuvre. Les autorités devraient s'en inspirer pour produire un nouveau texte aussi précis dans sa description du phénomène jihadiste que le

---

<sup>38</sup> Ce gouvernement, formé en février 2015 et remanié en janvier 2016, comprend des indépendants ainsi que des membres de quatre partis : Nida Tounes, An-Nahda, l'Union patriotique libre (UPL) et Afek Tounes.

<sup>39</sup> Créé en 1990, le Conseil national de sécurité a pour mission « de collecter, d'étudier, d'analyser et d'évaluer toutes les informations et les données relatives à la sécurité nationale sur le plan de la politique intérieure et extérieure et de la politique de défense, dans le but de sauvegarder la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat et d'en consolider les fondements ». Il est placé sous l'autorité du chef de l'Etat qui le préside et réunit les représentants des ministères régaliens. Voir le décret n°90-1195 du 6 juillet 1990. Peu actif sous l'ancien régime – le président Ben Ali le réunissait rarement – il a gagné en importance après la révolution de 2010-2011. En 2013, le président Marzouki le convoquait sur une base mensuelle. Voir Sharan Grewal, « A Quiet Revolution: The Tunisian Military After Ben Ali », Carnegie Middle East Center, 24 février 2016.

<sup>40</sup> Ce ministère dépend en partie du président de la République. D'après la Constitution, ce dernier possède un droit de regard sur les nominations diplomatiques. De surcroît, la présidence de la République fixe l'orientation générale en matière de politique étrangère. Voir l'article 89 de la Constitution de la République tunisienne, 27 janvier 2014.

<sup>41</sup> Il s'inspire en cela de la stratégie antiterroriste de l'Union européenne (UE). Voir Stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme, Conseil de l'UE, 30 novembre 2005. Voir également Mohamed Nafti, « Pour une stratégie de lutte contre le terrorisme », Leaders (leaders.com.tn), 9 juillet 2015. Entretiens de Crisis Group, experts en sécurité participant aux réunions du G7+3, Tunis, janvier-mai 2016.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid.

premier et aussi concret et orienté vers la collaboration internationale que le second. Il devrait être élaboré dans une logique de coopération entre les différents ministères. A cette fin, il conviendrait d'utiliser les mécanismes institutionnels existants, notamment la Commission nationale de lutte contre le terrorisme, constituée par le chef du gouvernement le 22 mars 2016, conformément à la loi antiterroriste du 7 août 2015.<sup>44</sup>

Cette commission dépend du chef du gouvernement qui, en tant que responsable hiérarchique des différents ministres, est davantage en mesure d'assurer la collaboration de l'administration que le chef de l'Etat. Composée de vingt représentants de la plupart des ministères sécuritaires et non sécuritaires et de différentes directions administratives, elle possède de larges prérogatives, comme celles de conduire « une étude nationale permettant de diagnostiquer le phénomène terroriste », de coordonner les efforts et collecter les informations, les données et les statistiques concernant « la lutte contre le terrorisme ».<sup>45</sup>

Théoriquement, la commission, qui n'est pas focalisée sur la répression du terrorisme en dépit de son appellation, est en mesure de s'assurer que l'ensemble des ministères participe activement à l'élaboration d'un texte plus complet que les deux documents existants. C'est essentiel car, comme le note un salarié d'une entreprise spécialisée dans l'action stratégique, « on peut disposer de la plus belle stratégie du monde, si elle n'est pas reconnue et approuvée par l'ensemble des administrations chargées de la mettre en œuvre, elle est difficilement applicable ».<sup>46</sup> Le même problème se poserait si les principales forces politiques et associatives la rejetaient.

### C. *Impliquer les partis politiques et la société civile dans l'évaluation et le perfectionnement des aspects opérationnels de la stratégie*

Les lignes directrices de la lutte contre la violence jihadiste, définies par ces documents stratégiques, ne font pas l'objet de divergences fondamentales entre les principaux partis politiques, mais des désaccords subsistent sur des points particuliers. Après la publication du cadre stratégique, consulter et associer un large spectre de forces politiques et associatives dans le cadre d'un dispositif d'évaluation participative, permettrait de faire évoluer les aspects opérationnels de la stratégie pour la rendre plus dynamique, et faciliterait la mise en œuvre de ses grands axes.

Les grands axes d'intervention publique en matière de lutte contre la violence jihadiste font l'objet d'un large consensus dans le débat public : gestion intégrée et communautaire des frontières, développement économique des régions frontalières et déshéritées, multiplication des activités de loisirs pour les jeunes, diffusion d'un message de paix et de tolérance dans les lieux d'éducation religieuse, amélioration des conditions carcérales, renforcement de la coordination des corps sécuritaires (police, armée, garde nationale), perfectionnement du renseignement informatique et humain.<sup>47</sup> Les principales formations politiques reconnaissent le principe du res-

<sup>44</sup> Voir la loi organique n°2015-26 relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent, 7 août 2015.

<sup>45</sup> Voir l'article 64 de la loi organique n°2015-26, op. cit.

<sup>46</sup> Entretien de Crisis Group, salarié d'une entreprise d'expertise stratégique, Tunis, février 2016.

<sup>47</sup> Entretiens de Crisis Group, experts en sécurité tunisiens, Tunis, 2015-2016. Observations de Crisis Group, tables rondes organisées par des associations locales proches de partis politiques, colloques divers en partenariat notamment avec des fondations allemandes, Tunis, 2015-2016.

pect des droits humains dans le cadre de la lutte antiterroriste, tout en s'abstenant, en pratique, de dénoncer les abus.

Des différends demeurent néanmoins. Pour les partisans de la tolérance zéro, dont certains nostalgiques du régime déchu, le pays est en guerre, et l'urgence de la situation impose de réagir fermement sans s'encombrer de considérations théoriques.<sup>48</sup> Plusieurs experts et militants, notamment ceux qui ont participé de manière active à l'élaboration du premier document stratégique sous le gouvernement Jomaa, estiment au contraire que le volet préventif doit être davantage développé que le volet répressif.<sup>49</sup> Ainsi, pour un ancien chercheur à l'ITES, proche de la Troïka, il est nécessaire d'éviter le tout sécuritaire et de mettre en place des réformes de fond :

L'identité de la Tunisie, c'est-à-dire un pays ouvert et modéré doté d'une constitution démocratique, est, en soi, une manière de lutter contre le jihadisme. Traiter ce phénomène ne peut se limiter à accroître les moyens du système sécuritaire. Une mauvaise réaction des forces de l'ordre peut alimenter le sentiment d'injustice. La stratégie doit inclure le développement économique des régions marginalisées et davantage de participation de la jeunesse aux affaires publiques.<sup>50</sup>

Si ces différences d'appréciations sur l'équilibre entre prévention et répression ne sont pas forcément liées à des partis pris idéologiques,<sup>51</sup> islamistes et anti-islamistes s'opposent sur la définition de l'« extrémisme religieux » et sur l'intensité avec laquelle l'Etat doit le combattre, notamment au sein des associations, des mosquées, des salles de prières, des écoles coraniques et des jardins d'enfants privés. Ces désaccords se renforcent dans le sillage des attaques jihadistes, qui ravivent les rancœurs passées entre ces deux camps.<sup>52</sup>

La Commission nationale de lutte contre le terrorisme devrait présenter publiquement le premier jet de ce document définissant des lignes stratégiques et mettre sur pied un dispositif d'évaluation faisant participer, dans le cadre de forums publics, différents types d'acteurs, bien au-delà de ceux traditionnellement habilités à donner leur avis sur les questions de violence jihadiste, tels que les membres des

---

<sup>48</sup> Entretiens de Crisis Group, habitants de Tunis, ex-sympathisants du Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD), le parti de l'ancien président Ben Ali, Tunis, Hammam Sousse, 2015-2016.

<sup>49</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables politiques, experts en sécurité, Tunis, janvier-mai 2016.

<sup>50</sup> Entretien de Crisis Group, ancien chercheur à l'ITES, Tunis, mars 2016.

<sup>51</sup> Des militants de Nida Tounes peuvent être davantage partisans de la prévention que des activistes d'An-Nahda ou du Front Populaire (extrême gauche) et vice-versa. Par contre, plusieurs jeunes des quartiers populaires et régions déshéritées insistent davantage sur le volet préventif que les habitants de Tunis plus âgés. Entretiens de Crisis Group, militants et sympathisants de différents partis politiques, habitants de Tunis et Kasserine, Tunis, Kasserine, 2015-2016.

<sup>52</sup> Voir les émissions politiques de radio et télévision sur les principales chaînes publiques et privées, les jours ayant suivi les attentats. Durant ces périodes, des activistes et sympathisants d'extrême gauche, en particulier, accusent publiquement An-Nahda de complicité directe ou indirecte dans les assassinats des deux politiciens de gauche, Chokri Belaïd et Mohamed Brahmi, en février et juillet 2013. En règle générale, les militants d'An-Nahda répondent en accusant leurs détracteurs de participation active à la dictature de Ben Ali (1987-2011), notamment lors de la répression brutale qui les a pris pour cible au début des années 1990. Entretiens de Crisis Group, militants d'extrême gauche et d'An-Nahda, Tunis, 2015-2016. D'après plusieurs responsables politiques, la conférence nationale sur le terrorisme prévue les 24 et 25 octobre 2015 a été annulée car Nida Tounes et surtout An-Nahda craignaient que les tensions politiques et idéologiques ne montent en intensité à cette occasion. Entretiens de Crisis Group, responsables politiques, Tunis, octobre 2015-janvier 2016.

forces de l'ordre ou les hauts responsables politiques.<sup>53</sup> Les points de vue des militants de base (notamment islamistes et de gauche) et représentants associatifs de différents secteurs (jeunesse, culture, sécurité, religieux, droits humains, etc.) et régions du pays, en particulier ceux issus des gouvernorats frontaliers confrontés à l'activité de groupuscules armés, seraient ainsi pris en compte. Ces consultations permettraient d'enrichir et d'adapter les aspects opérationnels de la stratégie. Elle deviendrait ainsi plus inclusive et dynamique, ce qui augmenterait ses chances de succès.

#### IV. Renforcer la coordination interministérielle afin de mettre en œuvre une stratégie efficace

##### A. Clarifier de manière consensuelle le rôle des deux têtes de l'exécutif dans le domaine sécuritaire

Comme l'explique un député de Nida Tounes, « le problème n'est pas la stratégie, mais plutôt sa mise en œuvre effective ».<sup>54</sup> En effet, à l'heure actuelle, de sérieuses interrogations subsistent sur la possibilité pour différents ministères d'appliquer de façon coordonnée des orientations stratégiques dans le domaine sécuritaire.<sup>55</sup> Plusieurs spécialistes de la réforme des services de sécurité évoquent un blocage de la gouvernance publique, en particulier sécuritaire (au sein des ministères de la Défense, de l'Intérieur, et de la Justice), qu'il s'agit de surmonter.<sup>56</sup> Pour un certain nombre de militants de part et d'autre de l'échiquier politique, ce blocage, qui se manifeste par un manque de coordination entre les administrations, est de nature constitutionnelle, et le surmonter nécessiterait d'amender la Constitution.<sup>57</sup>

La Constitution tunisienne, promulguée le 27 janvier 2014 et saluée à l'échelle internationale comme la plus démocratique et libérale du monde arabe,<sup>58</sup> ne fixe pas clairement les responsabilités respectives de la présidence de la République et de la présidence du gouvernement dans le domaine de la « sécurité nationale » – une notion qui, de surcroît, n'est définie nulle part dans le texte.<sup>59</sup> La sécurité est donc un « domaine constitutionnellement partagé, qui doit être géré de manière consensuelle

<sup>53</sup> Le contexte politique et sécuritaire demeurant incertain, la consultation de ces seuls acteurs pourrait favoriser la multiplication des atteintes aux libertés publiques et le renforcement du contrôle étatique des lieux de diffusion du message religieux.

<sup>54</sup> Entretien de Crisis Group, député de Nida Tounes, Tunis, février 2016.

<sup>55</sup> Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires, experts en sécurité, Tunis, janvier-mars 2016.

<sup>56</sup> Entretiens de Crisis Group, experts en sécurité, Tunis, janvier-mars 2016.

<sup>57</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables politiques, militants et sympathisants d'An-Nahda, de Nida Tounes et du Front populaire, Tunis, janvier-mai 2016. Voir « Lotfi Zitoun : il faut réformer la Constitution ! », Business News (businessnews.com.tn), 23 février 2016. Voir également « Nejib Chebbi : faut-il amender la Constitution ? », Leaders (leaders.com.tn), 4 avril 2016.

<sup>58</sup> Voir le briefing Moyen-Orient/Afrique du Nord de Crisis Group N°37, *L'exception tunisienne : succès et limites du consensus*, 5 juin 2014.

<sup>59</sup> Le chef de l'Etat est chargé de déterminer les politiques générales dans le domaine de la défense, des relations étrangères et de la sécurité nationale, après consultation du chef du gouvernement. Il préside le Conseil national de sécurité ainsi que le conseil des ministres dans ces trois domaines. Le chef du gouvernement, quant à lui, est chargé de déterminer et de mettre en œuvre la politique de l'Etat sous réserve de ces politiques générales de défense, de relations étrangères et de sécurité nationale. Voir les articles 77, 91 et 93 de la Constitution de la République tunisienne, 27 janvier 2014.

entre les deux têtes de l'exécutif ». <sup>60</sup> Les attributions du chef de l'Etat et du chef du gouvernement en la matière peuvent donc varier en fonction de la conjoncture politique. Avec l'évolution de la configuration à la suite des élections législatives et présidentielle de 2014, une sorte de conflit de compétences est apparu entre la présidence de la République et celle du gouvernement. Comme le précise un expert en sécurité, « ceci a notamment contribué à empêcher la publication de la stratégie de lutte contre le terrorisme ». <sup>61</sup>

Sous le gouvernement dit de « technocrates » de Jomaa (janvier 2014-février 2015) – mis en place après la crise politique de 2013, <sup>62</sup> en partie provoquée par les accusations de laxisme, voire de connivence envers la mouvance jihadiste auxquelles faisait face le gouvernement de coalition dirigé par An-Nahda – le partage des tâches sécuritaires entre les chefs de l'Etat et du gouvernement allait de soi. Les principales forces politiques s'étaient mises d'accord pour marginaliser le président de la République Moncef Marzouki. <sup>63</sup> La cellule de crise présidée par Jomaa avait mis de côté le Conseil national de sécurité de la présidence de la République. Le chef du gouvernement disposait de l'initiative dans le domaine de la gouvernance sécuritaire.

Fin 2014, la configuration politique a changé. <sup>64</sup> Le nouveau président, Essebsi, a bénéficié d'une forte légitimité : premier chef de l'Etat élu au suffrage universel direct dans un contexte démocratique, il présidait aussi le premier parti représenté à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP). D'emblée, affirment plusieurs députés, il a utilisé toutes les marges de manœuvre offertes par la Constitution pour présidentialisier le régime. <sup>65</sup> Il a proposé un chef de gouvernement indépendant, rapidement accepté par l'ARP, qu'il avait tendance à considérer comme un « chef de cabinet », <sup>66</sup> et réuni le Conseil national de sécurité de la présidence de la République. Il n'a pu, néanmoins, être à la hauteur de ses ambitions en matière de coordination interministérielle sur le plan sécuritaire. <sup>67</sup> Ces difficultés s'expliquent notamment par le fait qu'en janvier 2016, comme le rappelle un député, « la scission de Nida

<sup>60</sup> Entretien de Crisis Group, juriste, Tunis, juin 2016.

<sup>61</sup> Entretien de Crisis Group, expert en sécurité, janvier 2016.

<sup>62</sup> Le dialogue national, animé par un quartet associatif qui a d'ailleurs reçu le prix Nobel de la paix 2015, a regroupé les principales forces politiques pour trouver une sortie à la crise politique de juillet 2013. Il a permis d'accélérer le processus constitutionnel (achever la Constitution), le processus électoral (mettre sur pied la nouvelle instance supérieure indépendante chargée de superviser les prochaines élections), et le processus gouvernemental (choisir un nouveau chef de gouvernement consensuel chargé de former un gouvernement indépendant dit de « technocrates »). Voir le briefing de Crisis Group, *L'exception tunisienne*, op. cit.

<sup>63</sup> Moncef Marzouki a été élu président de la République par l'Assemblée nationale constituante (ANC) en décembre 2011, avec le soutien d'An-Nahda. A l'issue du dialogue national de la deuxième moitié de 2013, auquel il s'est opposé, le président Marzouki a perdu graduellement le soutien de la direction du parti islamiste, qui s'est rapproché du futur chef de l'Etat, Béji Caïd Essebsi, chef du principal mouvement d'opposition de l'époque, Nida Tounes.

<sup>64</sup> A l'issue des élections législatives d'octobre 2014, Nida Tounes a obtenu 86 sièges contre 69 pour le parti islamiste An-Nahda. Le président de Nida Tounes, Essebsi, a remporté le scrutin présidentiel contre le chef de l'Etat sortant, Marzouki. Voir le briefing Moyen-Orient/Afrique du Nord de Crisis Group N°44, *Elections en Tunisie : vieilles blessures, nouvelles craintes*, 19 décembre 2014.

<sup>65</sup> Entretiens de Crisis Group, députés, Tunis, janvier-février 2016.

<sup>66</sup> Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, Tunis, février 2016.

<sup>67</sup> Comme le formule un diplomate, « il aurait fallu une centaine de personnes au cabinet de Béji Caïd Essebsi pour que le chef de l'Etat applique sa stratégie politique, mais le nombre de conseillers n'a jamais dépassé la dizaine ». Entretien de Crisis Group, diplomate, Tunis, mars 2016. Le cabinet du président de la République se composait de huit membres en mai 2016.

Tounes a affaibli le président de la République, cette formation ayant cessé, depuis, d'être le premier parti à l'ARP au profit d'An-Nahda ». <sup>68</sup>

Afin de dépasser ce blocage, qui ne se manifeste pas exclusivement dans le secteur sécuritaire, un nombre grandissant d'analystes et de responsables politiques, en particulier ceux issus des partis de la coalition gouvernementale, proposent de réviser la Constitution afin de créer un régime purement présidentiel ou – mais moins souvent – purement parlementaire. <sup>69</sup> Le texte constitutionnel définit en effet un régime hybride combiné à un mode de scrutin proportionnel ne permettant pas de dégager de majorité politique. <sup>70</sup> Cela conduit à un éclatement des centres de pouvoir qui fragilise les institutions. <sup>71</sup> Une sorte de « direction tricéphale », ajoute un ancien haut responsable du ministère de l'Intérieur, entre « la présidence de la République, du gouvernement et l'ARP », empêche l'adoption de grandes orientations stratégiques et « paralyse toute volonté politique dans le domaine de la lutte antiterroriste ». <sup>72</sup>

Les blocages de la gouvernance publique, notamment dans le secteur sécuritaire, servent d'argument aux partisans de la réforme constitutionnelle et, dans une certaine mesure, du recours à l'homme fort. Si plusieurs analystes politiques affirment qu'amender la Constitution de janvier 2014, symbole d'une transition réussie, n'est pas à l'ordre du jour, <sup>73</sup> cela demeure une éventualité qui risquerait, avertit un juriste, « d'ouvrir la boîte de Pandore ». <sup>74</sup>

Certes, sur le plan strictement constitutionnel, un régime parlementaire, avec un chef de gouvernement disposant d'une plus grande capacité d'initiative et un parlement réellement autonome sur le plan administratif et financier, pourrait renforcer la cohérence de la gouvernance publique tout en présentant des garanties démocratiques suffisantes. <sup>75</sup> Toutefois, la demande d'ordre de plusieurs franges de la population, nostalgiques de l'ancien régime et de son hyper-présidentialisme, risquerait d'orienter la réforme constitutionnelle vers la concentration des pouvoirs entre les mains d'un chef charismatique. Celui-ci aurait du mal à obtenir le soutien d'une société civile et d'une administration publique divisées depuis le soulèvement de 2010-2011, ce qui produirait l'inverse de l'effet escompté.

Il serait donc préférable que la présidence de la République et celle du gouvernement se répartissent les rôles et fixent leurs prérogatives dans le domaine sécuritaire de manière consensuelle, sans que la Constitution soit modifiée. La première

---

<sup>68</sup> Depuis la victoire d'Essebsi au scrutin présidentiel de fin 2014, les dissensions au sein de Nida Tounes se sont accentuées. Elles ont abouti à des démissions en chaîne et à la constitution d'un nouveau bloc parlementaire de 29 députés : le bloc « al-Horra » (La libre). Depuis début 2016, Nida Tounes ne compte donc plus que 57 sièges (au lieu de 86 après les législatives) contre 69 pour An-Nahda. L'accumulation de votes dits « utiles » des déçus de la Troïka a échoué à changer Nida Tounes, une initiative politique autour de la candidature d'Essebsi à la présidence de la République, en un parti politique de masse.

<sup>69</sup> Entretiens de Crisis Group, analystes politiques, militants et sympathisants d'An-Nahda, de Nida Tounes et du Front populaire, Tunis, janvier-mai 2016. Voir « Lotfi Zitoun : il faut réformer la Constitution ! », *op. cit.*, et « Nejjib Chebbi : faut-il amender la Constitution ? », *op. cit.*

<sup>70</sup> Entretien de Crisis Group, sociologue, Tunis, mars 2016.

<sup>71</sup> Voir « Lotfi Zitoun : il faut réformer la Constitution ! », *op. cit.*

<sup>72</sup> Entretien de Crisis Group, ancien haut responsable sécuritaire, Tunis, mai 2016.

<sup>73</sup> Entretiens de Crisis Group, analystes politiques, avril-mai 2016.

<sup>74</sup> Entretien de Crisis Group, juriste, Tunis, mai 2016.

<sup>75</sup> Inscrite dans la Constitution actuelle, cette autonomie ne s'est pas encore traduite sur le plan juridique par une loi organique. Entretiens de Crisis Group, membre d'une ONG spécialisée dans le renforcement des capacités parlementaires, juriste, analyste politique, Tunis, mai 2016.

pourrait, par exemple, jouer un rôle clé pour définir le cadre stratégique (ce qu'elle a d'ailleurs fait lors de la rédaction du document de 2015), le promouvoir à l'échelle nationale grâce à une communication adéquate, voire aider à mettre en œuvre le dispositif d'évaluation participative avec la Commission nationale de lutte contre le terrorisme.

### B. Renforcer la coordination entre les ministères

Les blocages administratifs au niveau intra et interministériel sont de plus en plus préjudiciables sur le plan économique et sécuritaire.<sup>76</sup> Les surmonter est essentiel pour pouvoir mettre en œuvre une stratégie de lutte contre la violence jihadiste à même de répondre aux questions de fond qui alimentent ce phénomène.

Les directives ministérielles peinent, en effet, à se frayer un chemin dans les différents services et directions. Les cadres répugnent parfois à relayer les instructions d'un ministre risquant d'être « évincé au cours de l'année ».<sup>77</sup> Certains pratiquent la grève du zèle et la résistance passive pour protester contre les procédures judiciaires pour malversation sous l'ancien régime lancées à leur encontre en 2011 et 2012.<sup>78</sup> Comme l'avait observé Crisis Group en juillet 2015 dans le cas du ministère de l'Intérieur, la chaîne de commandement administrative semble brisée.<sup>79</sup> Un haut fonctionnaire explique qu'étant donné la faiblesse des partis politiques, excepté An-Nahda,<sup>80</sup> certains ministres sont isolés :

Le personnel administratif leur est hostile. Ils se retrouvent au milieu de tirs croisés entre groupes d'intérêts liés à des syndicats, des hommes d'affaires et d'anciens ministres qui ont conservé leur clientèle.<sup>81</sup>

Comme l'affirme un ex-directeur général de la sûreté nationale :

On a l'impression que personne n'est à la bonne place. Les hauts cadres qui devraient s'occuper de planification et de coordination manquent d'envergure. Vu le climat d'adversité qui règne au sein de la classe politique et de l'administration publique, les ministres préfèrent nommer des fidèles plutôt que des agents compétents.<sup>82</sup>

<sup>76</sup> Voir Alexander Djerassi, Marwan Muasher, Marc Pierini, « Entre dangers et promesses : un nouveau partenariat-cadre avec la Tunisie », Carnegie Endowment for International Peace, 13 mai 2016.

<sup>77</sup> Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, Tunis, janvier 2016. En un peu plus de quatre ans, cinq gouvernements se sont succédé, renouvelant tour à tour un grand nombre de responsables administratifs régionaux (gouverneurs, chefs de districts et de secteurs) et locaux (membres des délégations spéciales, qui sont des conseils municipaux provisoires), ainsi que des directeurs généraux, sur des critères souvent politiques. Les directeurs généraux exercent la fonction politico-administrative la plus importante dans l'administration centrale, au-dessous du cabinet du ministre (les secrétariats d'Etat ont été supprimés en janvier 2016). Voir le briefing de Crisis Group, *L'exception tunisienne*, op. cit.

<sup>78</sup> Entre 7 000 et 9 000 fonctionnaires sont concernés par des poursuites judiciaires et 600 ont été écroués, en vertu notamment de l'article 96 du Code pénal tunisien. Voir le rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord de Crisis Group N°168, *Tunisie : justice transitionnelle et lutte contre la corruption*, 3 mai 2016.

<sup>79</sup> Voir le rapport de Crisis Group, *Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie*, op. cit.

<sup>80</sup> Dans le gouvernement de coalition actuel, seul le ministre de l'Emploi et de la Formation professionnelle est issu d'An-Nahda.

<sup>81</sup> Entretien de Crisis Group, haut cadre de l'administration centrale, Tunis, avril 2016.

<sup>82</sup> Entretien de Crisis Group, ancien directeur général de la sûreté nationale, Tunis, mai 2016.

Dans ce contexte, garantir la mise en œuvre d'une stratégie multidimensionnelle contre la violence jihadiste supposerait de dynamiser de manière significative les mécanismes de coordination interministérielle de la présidence du gouvernement, et tout particulièrement la Commission nationale de lutte contre le terrorisme et la Cellule de suivi de la gestion sécuritaire (héritière de la Cellule de crise du gouvernement Jomaa). Une collaboration étroite et active entre ces deux structures pourrait court-circuiter les résistances administratives et clientélistes qui affaiblissent la chaîne de commandement à l'intérieur de chaque ministère, et créer ainsi une dynamique comparable à celle inspirée par la défunte cellule de crise de Jomaa.<sup>83</sup>

Celle-ci s'était réunie une centaine de fois en un an. Malgré ses défauts et certaines décisions à l'emporte-pièce,<sup>84</sup> elle était parvenue à débloquent de nombreux dossiers délicats, comme celui du port de Radès.<sup>85</sup> Elle avait aussi permis d'améliorer de manière sensible la gouvernance sécuritaire, en favorisant notamment une meilleure collaboration des différentes unités opérationnelles combattant les groupuscules armés dans les zones frontalières.<sup>86</sup>

### C. Créer un poste de haut-commissaire chargé de la lutte antiterroriste

Les nombreuses structures bureaucratiques ad hoc créées pour faire face à la menace terroriste en 2013-2014 n'ont pas permis d'améliorer la coordination administrative et institutionnelle, essentielle à la concrétisation d'une stratégie de lutte contre la violence jihadiste.<sup>87</sup> Au contraire, note un juriste, « l'inflation de commissions de tout ordre qui, en réalité, ne servent pas à grand-chose, perturbent le processus de prise de décision. On ne se retrouve pas dans tout ce magma ». <sup>88</sup> Créer un poste de haut-commissaire chargé de la lutte antiterroriste, ministre auprès de la présidence du gouvernement, pourrait contribuer à améliorer sensiblement la coordination administrative et institutionnelle, et plus largement dynamiser la gouvernance publique.

D'une part, la coordination entre ces nombreuses commissions est souvent insuffisante, voire inexistante, et certaines ressemblent à des « coquilles vides ». <sup>89</sup> Comme

---

<sup>83</sup> Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires, ancien secrétaire d'Etat aux affaires sécuritaires, Tunis, janvier-février 2016.

<sup>84</sup> Voir le briefing de Crisis Group, *L'exception tunisienne*, op. cit.

<sup>85</sup> Le port de Radès à Tunis connaît un engorgement régulier en raison de la corruption et de conflits récurrents entre administration centrale et régionale, syndicats, douanes et compagnies de transport maritime, aux intérêts divergents. Les bateaux de marchandises restent souvent plusieurs jours en rade, ce qui augmente le prix des containers. La cellule de crise de Jomaa était parvenue à accélérer le rendement du port en organisant une « task force » qui avait réussi à réguler les conflits et à limiter la corruption. Entretiens de Crisis Group, ancien secrétaire d'Etat aux affaires sécuritaires, chef d'entreprise dans le domaine portuaire, Tunis, janvier-mars 2016. Voir également « Performance du port de Radès : le ministère des Transports lance une batterie de mesures », African Manager (africanmanager.com), 10 août 2014.

<sup>86</sup> Voir le rapport de Crisis Group, *Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie*, op. cit.

<sup>87</sup> Entretiens de Crisis Group, juristes, hauts fonctionnaires, Tunis, avril-mai 2016.

<sup>88</sup> Entretien de Crisis Group, juriste, Tunis, mai 2016.

<sup>89</sup> Il s'agit de la Cellule de suivi de la gestion sécuritaire, de la Commission nationale de lutte contre le terrorisme qui dépendent de la présidence du gouvernement ; de la Commission de l'organisation de l'administration des forces armées et de la Commission sécurité et défense de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) ; du Conseil national de sécurité de la présidence de la République ; de la Commission nationale de lutte contre l'extrémisme et le terrorisme du ministère des Affaires étrangères ; du Comité suprême pour la sécurité publique du ministère de l'Intérieur ; du Fusion Center de l'Agence des renseignements et de la sécurité pour la Défense (ARSD) et de l'ARSD elle-



l'explique un avocat, constituer une nouvelle commission pour coordonner les commissions existantes serait peu utile, et « ajouterait à la confusion administrative ambiante » ; en revanche, un haut-commissaire chargé de la lutte antiterroriste, indépendant sur le plan politique, spécialiste juridique, en mesure de se retrouver dans « les méandres de l'administration » et possédant une expérience dans le domaine de la gouvernance sécuritaire, impulserait une nouvelle dynamique.<sup>90</sup>

Bénéficiant du statut de ministre auprès de la présidence du gouvernement et soutenu fermement par les deux têtes de l'exécutif, il pourrait jouer le rôle de liant entre les différentes administrations. Il serait davantage en mesure qu'une structure impersonnelle d'encourager les responsables des ministères sécuritaires et non sécuritaires, directions et commissions antiterroristes ad hoc à travailler plus étroitement ensemble.

Ce haut-commissaire soutiendrait également le travail plus analytique du président de la Commission nationale de lutte contre le terrorisme, chargé d'achever la mise au point de la stratégie interministérielle. Sa tâche consisterait, en somme, à renforcer la collaboration entre les présidences de la République et du gouvernement et à améliorer la coordination des différents ministères et entités administratives sur le plan stratégique et opérationnel.

## V. Conclusion

---

Il devient urgent de définir le cadre d'une stratégie nationale multidimensionnelle de lutte contre la violence jihadiste fondée sur la connaissance des groupes jihadistes et comportant un volet préventif substantiel ; d'organiser des consultations publiques avec les forces politiques et associatives afin d'évaluer et d'améliorer ses composantes opérationnelles ; et de dynamiser la gouvernance publique pour surmonter les obstacles institutionnels à sa mise en œuvre. Ceci permettrait à la Tunisie de s'attaquer aux causes de la violence jihadiste grâce à des mesures de prévention coordonnées au niveau interministériel, d'augmenter l'efficacité de l'institution sécuritaire en l'aidant à garder un temps d'avance sur les groupes jihadistes, et d'éviter l'écueil du tout sécuritaire qui contribuerait à radicaliser davantage de citoyens, tout en coupant l'herbe sous le pied des partisans du recours à l'homme fort.

Mettre en place une stratégie nationale, dont les aspects opérationnels pourraient continuer à évoluer et s'adapter, sans modifier la Constitution, conforterait par ailleurs les partenaires internationaux de la Tunisie dans leur volonté de renforcer les capacités du pays à lutter contre la violence jihadiste. Au final, les idées ne manquent pas pour développer un cadre stratégique contre cette forme de violence politique ; mais les conditions de leur concrétisation ne sont pas encore réunies, dans un con-

---

même, reliée au ministère de la Défense ; du Pôle judiciaire de lutte contre le terrorisme et le crime organisé qui dépend du ministère de la justice ; et du Pôle sécuritaire de lutte contre le terrorisme et le crime organisé qui n'a pas de véritable fondement juridique. Ces deux pôles ont été créés par décret non publié fin 2014. Ils sont censés regrouper des juges d'instruction et des responsables sécuritaires spécialisés dans les crimes terroristes dans un bâtiment commun afin d'accélérer les procédures pénales. Si le pôle judiciaire est fonctionnel, son activité n'est pas coordonnée avec le pôle sécuritaire, dont la mission demeure floue. Entretien de Crisis Group, avocate, responsable à la présidence du gouvernement, expert d'une ONG spécialisée dans la réforme des services de sécurité, juriste, Tunis, janvier-mai 2016.

<sup>90</sup> Entretien de Crisis Group, avocat, Tunis, mai 2016.

texte d'urgence où les mesures de répression, rapides à mettre en œuvre, l'emportent sur les mécanismes de prévention et de consultation, nécessaires pour apporter une solution durable.

**Tunis/Bruxelles, 22 juin 2016**

Annexe A: Carte de la Tunisie



Base 801543 (B01053) 12-90

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