



Arab
Reform
Initiative

RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ : QUELS RÉSULTATS POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE?

Bouraoui Ouni

Avocats
Sans Frontières
IASF

A propos de l'auteur

Bouraoui Ouni est Senior Project Manager et Directeur du projet «Déradicalisation dans les Prisons» à Search For Common Ground Tunisia.

© 2023 Arab Reform Initiative.



Cette licence permet aux réutilisateurs de distribuer, remixer, adapter et construire sur le matériel dans n'importe quel support ou format à des fins non commerciales uniquement, et seulement tant que l'attribution est donnée au créateur. Si vous remixez, adaptez ou construisez sur le matériel, vous devez obtenir une licence pour le matériel modifié selon des conditions identiques.

photo de couverture: Des manifestants affrontent la police lors d'un rassemblement contre la mort de Malek Sellimi, 24 ans, à l'hôpital à la suite d'une blessure au cou subie lors d'une poursuite policière en septembre - 14 octobre 2022, Tunis, Tunisie.

©Yassine Gaidi/Agence Anadolu

Avril 2023

1 Réforme du Secteur de la Sécurité : quels résultats pour la coopération internationale?

Introduction

La Coopération Internationale au ministère de l'Intérieur (CIMI) a géré une offre de coopération internationale post-révolution dont la logique, les outils, les objectifs stratégiques, les méthodes de coordination, et les contraintes de suivi et évaluation, ont présenté et présentent continuellement différents aspects problématiques. Ces derniers impactent la façon avec laquelle la Direction Générale de la Coopération Internationale (DGCI) est en train de gérer, coordonner et suivre les offres de la coopération internationale au profit des Forces de Sécurité Intérieures (FSI). Les FSI étant composées de la Police Nationale (les services spéciaux, les services communs, les services techniques, la sûreté publique, la sécurité extérieure, les unités d'intervention, les unités spéciales...), la Garde Nationale (sous les mêmes directions générales que celles de la Police Nationale) et de la Protection Civile. Force est de noter que ces trois structures sécuritaires ne disposent dans leurs organigrammes que de structures à niveau fonctionnel faible (des services placés sous d'autres structures plus importantes comme les sous-directions et les directions) dont la mission est de gérer le courrier venant de la DGCI et en préparer des réponses de type traitement technique et bureaucratique. Force est également de noter que la mission de ces structures est pour l'essentiel une mission fortement technique construite à partir d'une accumulation de pratiques de maintien de la sécurité au quotidien (le contenu de l'Ordre Journalier)¹ et un sens global de discipline (les éléments de la doctrine) et de position statutaire dont le respect est total.

L'analyse des problématiques posées par l'offre de coopération internationale - formulée en dehors d'une identification commune des «besoins»- n'est pas à lier seulement aux éléments problématiques du projet de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) en lui-même. D'autres dimensions tout aussi critiques sont à considérer, telles que les différentes logiques et «agendas» des processus successifs de la gouvernance «politique» et technique du ministère de l'Intérieur depuis maintenant plus d'une décennie. Enfin, des éléments contextuels comme la dynamique des acteurs-clé de l'écosystème du ministère et de la sécurité, ont exercé une influence majeure sur ces aspects problématiques. Il s'agit en l'occurrence de la dynamique des partis politiques, de la société civile, des médias et des communautés.

Dans l'exercice de ses tâches et sans support substantiel d'une autre structure de niveau stratégique (le Cabinet par exemple, qui est pratiquement à la marge de la dynamique de la coopération internationale), la DGCI avait, et a toujours, à traiter avec les défis suivants:

Jouer le rôle de catalyseur et de facilitateur de processus présentés par les bailleurs et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) au MI pour la majorité dans leurs dimensions techniques, au profit de structures de sécurité qui ne sont pas dotées d'instruments de coopération internationale et de relations extérieures, ni de capacités spécifiques de nature à leur permettre de traiter avec les dimensions autres que techniques de ces offres,

N'étant pas bien appuyée par les bailleurs et les PTF, la DGCI a essayé de cadrer et d'harmoniser différentes logiques d'une offre de coopération sécuritaire non coordonnée (entre bailleurs et PTF), et qui n'a pas permis un transfert de compétences techniques vers le personnel de la DGCI qui continue à fonctionner avec un minimum de connaissance et d'outils spécifiques et adaptés,

En gérant une grande diversité d'offres avec les mêmes moyens humains et matériels, la DGCI n'a pas pu renforcer ses capacités spécifiques, cumuler de l'expertise ni développer un outil de suivi et évaluation. Elle

¹ الأمر اليومي 1

2

Réforme du Secteur de la Sécurité : quels résultats pour la coopération internationale?

dispose d'une marge de manœuvre limitée par rapport aux éléments de l'offre pour en optimiser l'impact et l'affectation.

Faute de capacités techniques spécifiques et de stratégie prédéfinie par le ministère de l'Intérieur et le gouvernement, la DGCI demeure une structure «vitrine», isolée ou presque de tout niveau qui puisse l'appuyer ou en amplifier l'effort. Par conséquent, elle ne trouve pas au niveau de la gouvernance stratégique et politique du ministère de l'Intérieur, un vis-à-vis qui peut appuyer stratégiquement son travail et l'amplifier. A ce niveau, force est de préciser que le parlement n'a pas joué un rôle spécifique par rapport au contrôle ou de validation d'une quelconque stratégie sécuritaire. La validation du budget du ministère de l'Intérieur étant resté une validation technique de la part du parlement, son «contrôle» s'est limité aux aspects «politiques-politisés» de la lutte contre le terrorisme et du rendement du ministère de l'Intérieur dans ce domaine. A préciser également que la coopération internationale sécuritaire n'a pas été un des dossiers de l'agenda des réunions de la Commission en charge de la sécurité et défense du parlement.

Ne disposant d'aucune prérogative technique directe dans le domaine de la coopération internationale, le Cabinet, pourtant une structure centrale et stratégique du ministère de l'Intérieur, se trouve actuellement à la marge de la dynamique de la coopération internationale. Le Cabinet n'oriente pas par exemple la coopération internationale, n'a pas une capacité de traitement technique des offres, et n'a pas également la capacité de se prononcer sur les aspects «politiques» de la coopération internationale. Le cabinet se contentera d'un rôle purement administratif (traitement de notes adressées au ministre, facilitation de réunions en interne, demande de dossiers des «portfolios sécuritaires» au niveau bilatéral ou multilatérale à l'occasion des réunions ou visites à l'international du ministre ou de cadres supérieurs (préparés en amont par la coopération internationale à tous les niveaux y compris la logistique).

À travers l'analyse des trois niveaux problématiques ci-dessous, ce papier tentera d'analyser le contexte spécifique de la Coopération Internationale au ministère de l'Intérieur, ses niveaux de capacités, sa relation avec les capacités du ministère à développer une stratégie harmonieuse pour la coopération internationale dans le cadre d'une «séparation» nécessaire entre la gouvernance politique - en la personne du ministre qui assume politiquement toute vision pour la sécurité ainsi que ses répercussions sur la démocratie et les droits et libertés - et la gouvernance technique de la sécurité qui est assurée par les technocrates de la sécurité qui assurent une mise en œuvre neutre et professionnelle de la stratégie de sécurité et entérinent et appliquent toute réforme du secteur de la sécurité. Cette séparation est nécessaire aussi pour concevoir et engager un processus de réforme du secteur de la sécurité. Le papier passera par la suite à une conclusion sommaire où seront présentées d'une manière concise les principales problématiques liées aux processus de coopération internationale dans son contexte global y compris celui de la réforme du secteur de sécurité. Le papier présentera également une liste de recommandations pour les bailleurs afin de mieux approcher des structures de sécurité sensibles, à faibles capacités techniques ainsi qu'un ministère en pleine transition politiquement très biaisée.

La Coopération Internationale Sécuritaire : Performance, contexte et aspects problématiques de l'offre sécuritaire internationale et du projet de RSS

1. La Coopération Internationale, une simple pratique administrative démunie de toute stratégie ?

Jusqu'aux années 1990², la Coopération Internationale fût toujours une des unités rattachées au Cabinet du ministre de l'Intérieur dont la principale mission est d'assurer un minimum de coordination et de suivi de la coopération-relations extérieures sécuritaires (conventions bilatérales, visites internationales, dossier de l'immigration clandestine, Conseil Arabe des Ministres de l'Intérieur). A ce moment-là, l'essentiel de la coopération internationale est fait de quelques relations classiques avec le Bureau de Contact National d'Interpol (BCN Tunisie) dans le cadre des conventions bilatérales, la gestion du dossier des réunions du Conseil Arabe des Ministres de l'Intérieur, la gestion de la question de l'immigration irrégulière dans le cadre spécifiquement de l'échange des lettres avec l'Italie, le suivi de quelques dossiers de coordination frontalière, la préparation des rares sorties à l'international des ministres de l'intérieur successifs ainsi que la coordination et la représentation du ministère dans les groupes de précurseurs et la délégation tunisienne aux commissions mixtes de coopération bilatérale. A partir de 1996 et avec l'approbation directe du président Ben Ali, l'unité, devenue entre-temps une administration de la Coopération Internationale³, se transforme en une Direction Générale de la Coopération Internationale et des Relations Extérieures⁴ (avec deux directions dédiées à la coopération

² Ce fût presque le cas de tous les ministères.

³ إدارة التعاون الدولي

⁴ Ce qui est peut-être paradoxal ou même bizarre c'est que le ministère de l'intérieur fût pratiquement un des premiers (si ce n'est pas le premier) ministère à créer une direction générale de la coopération internationale en remplacement des fameux «bureaux de coopération internationale» placés tous sous le contrôle des chefs de cabinet.

bilatérale et à la coopération multilatérale)⁵. Ainsi un article 18 bis fût ajouté aux articles du décret fixant les attributions du ministère de l'intérieur (de même pour le décret portant sur la structuration du ministère). Cela coïncide avec le début de l'organisation et la contractualisation des relations de coopération entre la Tunisie et l'Italie en matière de la gestion de l'immigration clandestine via la signature des Échanges de Lettres remplacées sous Béji Caid Essebsi par l'accord de coopération de 2011.

Très similaire à beaucoup d'autres directions générales thématiques au MI (les affaires régionales, les collectivités locales), la coopération internationale est toujours une pratique administrative qui avance avec le flux de coopération bilatérale ou multilatérale. Pourtant, il s'agit d'une «fonction» administrative qui s'exerce dans le cadre de procédures formalistes et lourdes d'approbation et de validation et non pas à travers une dynamique de coopération et de partenariat qui s'exerce dans le cadre d'une stratégie de coopération internationale et de relations extérieures qui définit des objectifs stratégiques de prospection, de développement et de renforcement de capacité. L'absence d'une stratégie ministérielle (ou gouvernementale) dans le domaine de la coopération internationale s'explique par une incapacité (institutionnelle avant tout) de développer de documents d'un niveau stratégique.

Cette capacité doit être cherchée sur deux niveaux :

- le niveau gouvernemental: la sécurité n'a pas été érigée en une stratégie du gouvernement avec une vision claire, une ou des missions, des objectifs stratégiques et des actions concrètes de sûreté et de sécurité. Ceci étant dit, il faut préciser que s'il s'agit certes à ce niveau, de limites en capacités, il s'agit plus précisément d'un autre type d'incapacité qui est celui de ne pas pouvoir assumer politiquement cette vision de la sécurité. Cette dernière doit nécessairement être attentive et sensible aux considérations des droits de l'homme et des libertés. Par conséquent, si on ne peut pas «assumer» politiquement une «vision démocratique de la sécurité», la sécurité devient en quelque sorte la politique des corps sécuritaires qui le produisent selon leurs missions techniques.
- le niveau du MI lui-même: En effet le ministère a toujours suivi «l'évolution» des situations liées à des cadres

⁵ Il est de coutume que la fonction de Directeur Général ainsi que les fonctions de Directeur de la Coopération Bilatérale et de Directeur de Coopération Multilatérale, soient exclusivement chapeautées par des civils (plus souvent des cadres du cycle supérieur de l'ENA de Tunis). Quant au personnel, il est composé de civils et d'uniformes. En 2016, la DGCIRE compte 66 personnes dont la majorité sont des uniformes (60%-40%).

4 Réforme du Secteur de la Sécurité : quels résultats pour la coopération internationale?

de coopération classiques qui ont été décidés pour la majorité dans le cadre de mécanismes bilatéraux ou multilatéraux qui sont contrôlés essentiellement par le ministère des Affaires Étrangères⁶ (accords sécuritaires bilatéraux, conventions régionales, mécanismes de partenariat et de coopération bilatérale...). La capacité à développer une stratégie de CI a été - et est toujours - le point faible de cette structure si importante ne serait-ce que pour gérer toute cette grande offre de coopération internationale charriée par la révolution.

Cette incapacité n'incombe pas seulement au fait que la CIMI est quelque part une continuité technique de la diplomatie et des relations extérieures, mais aussi à l'absence de planification stratégique⁷ au niveau du ministère ainsi qu'à l'absence d'une volonté-capacité au niveau de la gouvernance stratégique du MI plus précisément le cabinet et les unités spécialisées qui y sont rattachées. Si l'absence de volonté est à imputer au politique et l'absence de capacité au « technique », c'est le politique qui conditionne le niveau des capacités techniques: la raison principale c'est que dans la sécurité, l'amélioration des capacités technique veut dire forcément la professionnalisation de la performance des corps, la réduction d'abus, plus de respect aux droits et des libertés, une police républicaine et démocratique.

Cette absence de stratégie n'est pas sans influence sur la capacité de développer des compétences spécifiques au niveau du personnel civil et en uniforme. Ces derniers viennent à cette DG sans aucune formation préalable en matière de diplomatie ou de coopération internationale. L'acquisition de connaissances basiques se construit dans une logique d'apprentissage de cumul de mêmes pratiques. Force est de noter que le personnel uniforme (Police et Garde Nationale qui font plus de 60% de l'effectif global de la DG) n'a aucun privilège distinctif en travaillant dans la CI ce qui explique sa recherche continuelle de joindre des structures qui peuvent donner accès à certains privilèges. Les uniformes donneraient plus de priorité à l'acquisition de compétences-certification qui les aident à progresser professionnellement. Même objectif du côté des civils.

⁶ Le MI est un membre permanent des réunions des commissions mixtes de coopération tuniso-pays amis et frères. La CI est le représentant du MI dans ces réunions.

⁷ D'ailleurs le plus grand projet d'appui aux capacités de planification stratégique du MI (financé par l'Ambassade du Royaume Uni et implémenté par AKTIS Strategy durant toute l'année 2014) a été délaissé et très influencé politiquement.

2. La Coopération Internationale est une à capacité limitée face à une offre non coordonnée et hautement technique, une certaine « exhibition », et des agendas de RSS presque « décidés »

La multiplicité et la diversité des offres de coopération internationale sécuritaire qui caractérisait une grande partie de la décennie post-2011 aurait pu avoir un impact très substantiel sur le niveau de capacité de la Direction Générale de la Coopération Internationale (DGCI) si jamais:

- Un programme de renforcement de capacités spécifiques avait été consacré à la DGCI à titre d'appui et d'accompagnement aux premières phases de gestion des offres de coopération sécuritaire (directement à partir de 2011). Ce programme pouvait cibler plus spécifiquement la gestion de projets ou de programmes d'appui, suivi et évaluation de la mise en œuvre de ces programmes,
- Une demande ministérielle d'appuyer techniquement la DGCI dans le cadre de la coopération internationale elle-même a été émise. En effet, il était toujours très facile de demander à quelques pays de consacrer un programme spécifique de renforcement de capacité à la DGCI pour qu'elle puisse gérer l'offre de la coopération qui ciblait les différentes structures de la sécurité intérieure. Cette demande pouvait couvrir un appui à la DGCI pour qu'elle soit capable d'élaborer une stratégie de coopération internationale à partir de la stratégie gouvernementale.

La CI faisait toujours face à une offre de coopération « biaisée » dont les principales caractéristiques sont les suivantes:

- Une offre décidée en réponse « urgente » à un besoin d'appuyer la « transition démocratique des forces », rendue nécessaire juste après la chute de Ben Ali. Ainsi décidée, cette réponse était également (de la part des USA et l'Allemagne spécifiquement) une certaine anticipation de l'instabilité qui aurait pu régner au niveau du MI et des forces si jamais des programmes de stabilisation, de renforcement de capacités, d'appui en matériel et en équipements n'étaient pas décidés rapidement par des agences spécialisées dont les bureaux⁸ techniques sont logés dans les ambassades

⁸ Ces bureaux sont des représentants permanents d'agences de sécurité d'un pays donné. L'exemple de l'INL (International Narcotic and Law Enforcement), le FBI, HRT (Hostage and Rescue Team), la Police Fédérale allemande... Il y a d'autres bureaux qui représentent les agences de renseignement également. Ces bureaux désignent ce qu'on appelle des officiers de liaison (OL) dont le vis-à-vis est la DGCI au MI ainsi que la Direction de la

5 Réforme du Secteur de la Sécurité : quels résultats pour la coopération internationale?

de ces pays en Tunisie. De fait, il y a eu à un certain moment de la stabilisation des événements, des besoins en matériels, en formations rapides sur la gestion des foules et l'utilisation proportionnée de la force que certains pays ont satisfaits sur fonds de stabilisation des conditions sécuritaires pour favoriser des dynamiques politiques.

- Une offre non coordonnée et hautement technique dont le niveau d'outillage et de capacité dépasse de loin les capacités de la DGCI et celles des structures bénéficiaires. A partir de 2012, et avec la désignation du premier gouvernement (Gouvernement de Hamadi Jebali), l'offre de la coopération internationale à destination du MI n'était pratiquement qu'une sorte de course à qui «vient le premier» en aide et appui au MI. L'appui, pourtant très important en thématiques avant de l'être en volume- était aussi « exhibitionniste » de la part de ceux qui voulaient dès le départ se créer une image de premier pays à apporter un «projet» d'appui en gouvernance démocratique et de renforcement de capacités aux MI et ses forces⁹. Cet aspect «politique» et «compétitif» qui caractérisait l'essentiel des premières vagues de la coopération internationale à destination du MI, n'a pas permis une nécessaire coordination des offres ainsi qu'une atténuation -par la formation- d'une grande technicité de la majorité des offres d'appui et de renforcement de capacité.
- Une offre de CI qui s'inscrivait dans le cadre d'agendas de Réforme de Secteur de Sécurité (RSS) «décidée» (par les bailleurs): en effet la RSS elle-même n'a jamais été (et n'est toujours pas) une demande et un besoin exprimé par un gouvernement ou par un ministre de l'intérieur. Ainsi, la DGCI - sans projet ministériel de RSS -, gère une aide technique «décidée» par les pays donateurs dans une logique politique. Malgré tout, cette logique n'a pas réduit l'importance de l'offre technique proposée en tant que telle du moment où elle présentait pratiquement une grande plus-value au niveau technique et en bonne gouvernance sécuritaire. Force est de noter qu'il n'y avait pas de conditions spécifiques qui rendent l'offre de l'aide tributaire de leur respect par le MI. Il n'y avait pas également de conditions de type «politique» qui ont été imposées pour conditionner la délivrance finale de l'aide sécuritaire (surtout de la part des USA et de l'Allemagne). Pour ces deux pays plus spécifiquement, il était question d'un objectif stratégique d'agenda qui visait l'atteinte d'un niveau respectable de professionnalisation des forces ainsi qu'un niveau de «démocratisation»¹⁰ qui

leur «demande» d'observer un certain nombre de règles comme le respect des droits de l'homme et de la liberté d'expression et de manifestation ainsi que l'acceptation du contrôle démocratique. Par professionnalisation, ce papier fait référence à l'appui des capacités techniques des unités à tous les niveaux dont leur performance. Par démocratisation, ce papier fait référence au niveau de disposition des forces d'être placées sous contrôle démocratique et d'agir dans le cadre du respect des valeurs de la démocratie et des droits et libertés.

A ce niveau on peut également ajouter le code de déontologie des FSI qui a récemment été publié au Journal Officiel et qui faisait partie des demandes émises par les donateurs pour montrer des prémices effectives de réforme. Le code comme beaucoup d'autres produits (l'Unité Centrale de Planification Stratégique, Les Unités de Média et de Relation Publique..) faisait l'objet de processus techniques qui ont été initiés par des agences techniques comme le PNUD par exemple sans prendre réellement en considération le timing ni l'ordre de priorité: En ce qui concerne le code, il était clair que c'est un projet de «quick wins» ou encore de compétition qui a en quelque sorte au profit de (nouvelles ?) priorités stratégiques de la RSS (dont principalement la modernisation du curriculum, le renforcement des capacités professionnelles...)

3. La Coopération Internationale, amortisseur de cadres de coopération politique et d'une gouvernance instable et politisée du secteur de la sécurité qui n'a pas permis l'appropriation de mécanismes de redevabilité

Certaines offres de coopération sécuritaire s'inscrivaient dans le cadre d'ententes, de programmes politiques ou dans le cadre de mécanismes bilatéraux qui bénéficiaient d'une assise politique. On peut citer à titre indicatif les exemples suivants :

- La coopération sécuritaire avec la Turquie qui s'inscrivait clairement dans le cadre d'un appui politico-sécuritaire au gouvernement de la troïka présidé par le parti Ennahdha (2011-2013).

ment...) il y avait des programmes spécifiques qui ciblaient des unités spéciales dont la mission est hautement technique et sensible comme les unités spéciales de la lutte contre le terrorisme ou des unités de renseignement et d'échange de renseignement. Le niveau de démocratisation est transversal et est le plus politiquement «biaisé» (cela ne peut pas être décortiqué dans le cadre de ce papier).

Sécurité Extérieure (qui dépend de la Direction Générale des Services Spéciaux).

9 Les FSI sont la Garde Nationale (un corps paramilitaire), la Police Nationale (avec ses différentes structures) et la Protection Civile.

10 Dans le cadre de la professionnalisation (par la formation et l'équipe-

6 Réforme du Secteur de la Sécurité : quels résultats pour la coopération internationale?

- L'appui technique spécifique provenant des USA dans le cadre du mécanisme du dialogue stratégique bilatéral¹¹ (décidé en 2014 suite à la visite à partir du 2 Avril du Président du Gouvernement Mehdi Jomaa) dont une des composantes opérationnelles fut un groupe conjoint de coordination sécuritaire stratégique (voir Joint Statement¹²). Il s'agit du «The US-Tunisia Security Joint Team» dont j'ai coordonné les réunions au niveau du MI (tout au long de l'année 2014) et dans le cadre duquel j'ai représenté le ministère dans ses réunions à la Présidence du Gouvernement (à la présidence du gouvernement, c'est le Conseiller à la Sécurité de Mehdi Jomaa, M. Dorboz qui préside la réunion bilatérale avec la délégation américaine).
- Le mécanisme des Consultations Politiques au niveau des Secrétaires d'Etat qui a été initié quelques mois après la révolution par la Chancelière allemande Angela Merkel avec comme objectif stratégique «l'appui au processus de transformation démocratique en Tunisie». Ce mécanisme qui tient ses réunions à Berlin (en commun accord) a prévu un programme d'appui au ministère de l'Intérieur dans le cadre duquel, s'est réalisé l'essentiel de l'appui sécuritaire provenant des principales agences de sécurité allemande comme la police fédérale, la police des frontières, les unités spéciales, la police scientifique et technique...

A ces cadres politiques (on a parlé précédemment de cadres techniques) s'ajoute un autre facteur de nature biaisant pour la Coopération Internationale qui est l'instabilité au niveau des deux gouvernances du ministère de l'Intérieur: la gouvernance politique et la gouvernance technique. En effet, avec tout changement au niveau du ministre, la Coopération Internationale doit s'attendre à des changements au niveau des directions générales avec lesquelles elle coordonne. Elle doit également passer par une période de transition nécessaire pour briefier le nouveau venant sur certains dossiers alors que le flux de la coopération est intense et assez diversifié nécessitant en continu de fortes validations politiques surtout quand il s'agit de programmes de coopération spécifiques et sensibles ou d'autres programmes en liaison avec la lutte contre le terrorisme. Au niveau de la gouvernance technique, tout changement au niveau politique au MI, implique presque automatiquement, des changements à la tête des DG les plus sensibles et

¹¹ [U.S.-Tunisia Strategic Dialogue - U.S. Embassy in Tunisia \(usembassy.gov\)](#), [Nawaat – Dialogue Stratégique entre la Tunisie et les USA : Une lettre et des questions, Le dialogue stratégique US avec la Tunisie en cinq questions \(espacemanager.com\)](#).

¹² [U.S.-Tunisia Joint Statement on Strategic Partnership - U.S. Embassy in Tunisia \(usembassy.gov\)](#).

importantes. C'est ainsi que chaque ministre ne cesse de désigner de nouveaux patrons des principales DG juste après sa nomination. Dans la plupart des cas, ces changements «politiques» impactent clairement la façon dont les nouveaux désignés vont gérer ces structures très sensibles. Ces changements sur les deux niveaux ne permettent pas à la Coopération Internationale une nécessaire stabilité qui permet de pérenniser et capitaliser sur certaines pratiques, comme ils ne permettent pas une visibilité à moyen et long terme.

Conclusions préliminaires et recommandations sommaires :

Si la fonction de la Coopération Internationale au ministère de l'Intérieur est toujours une pratique administrative qui s'exerce dans une logique technique sans référence à une stratégie prédéfinie de coopération sécuritaire qui serait nécessairement appuyée par une politique de sécurité bien définie du côté d'un gouvernement stable, la réforme du Secteur de la Sécurité ne s'est jamais transformée également en un besoin bien cadré et surtout, adopté politiquement dès les premières années de la révolution. La réponse du ministère de l'Intérieur aux tentatives de réformes (pour la majorité des programmes d'appui technique et en matériel décidés en dehors d'un processus de co-design et d'identification de besoins en formations et en équipements et matériels) est restée très limitée et est réduite justement à la seule (ou presque) dynamique de la gestion des différentes offres de coopération sécuritaire par la Direction Générale de la Coopération Internationale. Cette dernière s'est trouvée dans une très courte période appelée à gérer un volume très important d'offres de coopération sécuritaire dont elle ne connaît pas la logique de conception et pour laquelle elle n'a pas, comme on l'a précisé auparavant, les outils nécessaires. Il n'y avait à aucun moment une liaison claire et justifiée entre les attentes de professionnalisation, de «démocratisation» et de réformes émises par les donateurs à travers les programmes d'appui d'une part et de l'autre part, une volonté tunisienne politique, stratégique stable et solide et une disposition technique claire et suffisante pour gérer cette offre dans le cadre de ces attentes et sur la base de la philosophie de tout projet de Réforme du Secteur de la Sécurité. Ce dernier n'a jamais été considéré comme étant un des piliers les plus importants de la transition démocratique elle-même et une entrée nécessaire pour la professionnalisation et la modernisation des forces.

7 Réforme du Secteur de la Sécurité : quels résultats pour la coopération internationale?

En l'absence d'un buy-in politique clair et d'une stratégie de réforme qui définissent pour le ministère, une vision, une mission et des stratégies claires dans le domaine de la sécurité, et pour la Direction Générale de la Coopération Internationale des missions de prospection, de développement de capacités et d'harmonisation-optimisation de l'offre de la coopération internationale sécuritaire, le projet de la réforme du secteur de la sécurité ainsi que son essence même, ont été en quelque sorte une «grande occasion» ratée à tous les niveaux et par tous les acteurs. Une grande opportunité ratée car ce projet aurait pu au moins contribuer à la professionnalisation des forces, à la modernisation et actualisation de leur formation et à l'amélioration de leurs relations avec les citoyens surtout via leur démocratisation et leur soumission au contrôle démocratique. En effet, sans performance policière professionnelle et encadrée par des protocoles et des instructions claires, rien n'est garanti du côté du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Une intervention policière qui n'est pas assurée par des unités spécialisées, bien formées et très clairement instruites, ne peut jamais garantir un minimum de respect des droits des citoyens. Force est de noter à ce niveau très spécifique, qu'une performance professionnelle n'est pas à elle seule suffisante si elle n'est pas assortie par une disposition claire et validée politiquement d'appliquer un contrôle démocratique sur les services de sécurité. Ce projet aurait pu également stimuler une conscience politique (des acteurs politiques) de l'importance de la réforme du secteur de la sécurité pour instituer et assurer la neutralité du ministère de l'Intérieur et l'émancipation d'un processus tant «avorté», de la «républicanisation» de la police et de la professionnalisation des forces (du moins les unités dont l'intersection avec le citoyen est la plus fréquente)¹³. Le ministère de l'Intérieur aurait pu également saisir le projet de réforme du secteur de la sécurité pour:

- créer un saut substantiel dans sa manière de gouverner politiquement et stratégiquement la sécurité et l'inscrire dans une dynamique différente de celle de la coercition et de la répression,
- appuyer ses capacités dans le domaine de la planification stratégique en tant que levier de modernisation et de professionnalisation des forces,
- gérer les forces et leurs missions¹⁴ dans le cadre d'une période de transition démocratique très sensible et à grands enjeux sécuritaires et politiques,

¹³ Il y avait une ébauche de programme d'appui et de formation en «Crowd Management» (par le bureau INL de l'Ambassade des USA) qui a ciblé une cohorte de 1000 policiers des unités d'intervention de la Direction Générale des Unités d'Intervention (les BOP).

¹⁴ Il y avait des opportunités et des offres dans le sens de fusionner des forces, de changer des cursus...

- initier des processus de réformes afin de moderniser les cursus et les unités,
- appuyer ses capacités en communication institutionnelle y compris en temps de crise et par rapport à des sujets sensibles comme par exemple la lutte contre le terrorisme,
- ouvrir des brèches pour une inclusion progressive de la société civile dans l'appui au processus de la réforme du secteur de la sécurité.

Par ailleurs, force est de noter que du côté des donateurs, il n'y avait pas une visibilité claire par rapport à la nature de l'aide qui soit la plus convenable et adaptée aux vrais besoins et priorités des forces quand il s'agit de la professionnalisation et de la démocratisation. D'une manière très générale, l'offre internationale d'aide ou d'appui décidée dans une perspective ou sur une base de «Réforme de Secteur de Sécurité», n'a pas seulement transcendé la réalité des capacités techniques, mais elle n'a pas aussi été pratiquement très soucieuse de la volonté politique très faible et de l'engagement quasi-absent pour la réforme.

Cette offre fût clairement (surtout durant les années 2013, 2014 et 2015) une sorte d'exhibition et de «compétition» dont les finalités-priorités sont plutôt politiques et stratégiques: il s'agit à titre indicatif de montrer son appui politique au ministère de l'Intérieur sur fond de RSS-démocratisation des forces, sa volonté d'établir des relations techniques avec certaines unités à missions spécifiques, son appui à la lutte contre le terrorisme, son appui aux orientations d'un gouvernement donné (il s'agit à ce niveau de deux cas les plus saillants et révélateurs: l'appui turc au gouvernement présidé par Ennahdha et l'appui américain au gouvernement dit «des technocrates» présidé par Mehdi Jomaa à travers le mécanisme de coopération sécuritaire dans le cadre du Dialogue Stratégique américano-tunisien). Une des explications est l'absence d'une «demande» de la part des bénéficiaires avec à leur tête le ministère de l'Intérieur, qui n'étaient déjà pas en mesure de passer cette offre par le canal d'une stratégie prédéfinie en matière de réforme du secteur de la sécurité.

Par conséquent, l'impact tangible et effectif sur la coopération internationale comme étant une des capacités du ministère de l'intérieur nécessaire à appuyer en temps de réforme du secteur de sécurité et en temps de transition démocratique, n'est que limité ne permettant ainsi aucun impact substantiel.

De ce fait, il est d'une grande urgence de considérer aujourd'hui qu'un projet de RSS est à construire tout d'abord sur une volonté politique claire de professionnaliser les forces et de les démocratiser, avant de passer à un nécessaire appui en capacités de la DGCI qui gèrera toute catégorie

8 Réforme du Secteur de la Sécurité : quels résultats pour la coopération internationale?

d'offres de coopération sécuritaire.

Sur un autre niveau qui est la nécessaire harmonisation-optimisation de l'offre internationale de coopération sécuritaire, les bailleurs sont appelés à appuyer tout mécanisme de coordination de la coopération sécuritaire ainsi que toute coordination en bilatérale et en multilatérale. Il doit s'agir d'un travail d'identification commune de besoins qui mènera à l'identification et la formulation de l'offre la plus adéquate ainsi que sa source la plus adaptée. La seule fois qu'un mécanisme pareil a été créé fût avec l'attentat de l'Impérial (2015) quand (sur initiative de l'Ambassade du Royaume - Uni) , un mécanisme dit « Mécanisme du G7¹⁵+3 » de la coordination sécuritaire dans le domaine de la lutte contre le terrorisme¹⁶ (un mécanisme sui generis définitivement nommé « G7 élargi »)¹⁷, a été créé regroupant en un premier temps le groupe des sept pays avec la participation de l'Espagne, des Pays-Bas et de la Belgique. Mis à part ce mécanisme, aucun mécanisme bilatéral ou multilatéral n'a été mis en place.

En ce temps de rupture avec la «transition démocratique» et d'une gouvernance politique mitigée du ministère de l'Intérieur, avec une instrumentalisation renouvelée de cet appareil et de ses cadres à des fins politiques, tout appui

15 Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni

16 [Le « G7 élargi » en Tunisie, un modèle de coopération multilatérale sécuritaire inédit - Le Blog de B2 \(bruxelles2.eu\)](#)

17 Le mécanisme a fonctionné à travers quatre groupes thématiques; les quatre groupes de travail, constitués à l'été 2015, concernent :

- la protection des sites touristiques et autres sites sensibles (chef de file tunisien : ministère de l'Intérieur et, côté international, le Royaume-Uni) ;
- la lutte contre le terrorisme (chef de file tunisien : ministère de la Défense et, côté international, l'UE et la France) ;
- la sécurité des frontières (chef de file tunisien : ministère de la Défense et, côté international, l'Allemagne);
- la sécurité des aéroports et des ports maritimes (chef de file tunisien : ministère de l'Intérieur et, côté international, la France et le Royaume Uni).

actuel au MI n'est pas seulement contreproductif mais pourrait également augmenter des capacités de services qui ne sont pas sensibles aux droits de l'homme et du respect des libertés. Un appui en ces circonstances très délicates caractérisées par un «déficit démocratique» clair, ne peut être motivé que par des actions tangibles de réforme ainsi que d'un contexte politique général qui soit propice pour ce processus de RSS dont un de ses piliers cruciaux est justement la validation politique de la réforme.

Citant ici la question politique, il est à noter qu'il était clair que pour les partis politiques-presque sans exception- le MI était un enjeu de «pouvoir» et de «contrôle». Il n'était pas possible avec cette attitude, de voir un parti politique penser aux vrais enjeux et opportunités de l'engagement d'un projet de réforme du secteur de la sécurité ni de pouvoir anticiper les retombées de la réforme sur le processus de la construction et de transition démocratique.

Enfin, il est actuellement clair (partant au moins du traitement médiatique de la question syndicale ainsi que des aspects problématiques des relations entre les syndicats et le ministère de l'Intérieur) que les médias ne donnent pas l'impression qu'ils ont suffisamment de connaissances de la fonction sécurité d'une manière générale et encore moins des éléments constitutifs et des objectifs spécifiques du projet de réforme du secteur de la sécurité. Toute action visant à appuyer les capacités des médias pour bien assimiler et comprendre les contraintes de la sécurité ainsi que des vrais enjeux et opportunités du projet de réformes, seront à engager avec urgence. Des médias responsables et bien outillés par des formations adaptées, peuvent être très utiles pour appuyer le projet de la réforme et informer le grand public sur ses objectifs et enjeux. La communication institutionnelle du ministère de l'Intérieur étant à capacités limitées, les médias peuvent consolider cette fonction par des contenus responsables et simplifiés. Il incombera au ministère de l'Intérieur à ce niveau de ne pas continuer à avancer les considérations de confidentialité et de sensibilité de l'information sécuritaire comme des raisons pour rester opaque et ne permet qu'un niveau minimum

Avocats Sans Frontières

Créée en 1992 à Bruxelles, Avocats Sans Frontières (ASF) est une ONG internationale spécialisée dans la promotion de l'accès à la justice et la défense des droits humains. L'organisation lutte contre les injustices dans nos sociétés et promeut le principe d'État de droit fondé sur les droits humains.

Arab Reform Initiative

L'Arab Reform Initiative est un groupe de réflexion arabe indépendant qui travaille avec des partenaires experts au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et au-delà pour articuler un programme national de changement démocratique et de justice sociale. Il mène des recherches et des analyses politiques et fournit une plate-forme pour des voix inspirantes basées sur les principes de diversité, d'impartialité, et d'égalité des sexes.



contact@arab-reform.net
Paris - Beirut - Tunis