



NOTE D'ANALYSE POLITIQUE

L'UNION AFRICAINE ET LA PROBLÉMATIQUE DU TERRORISME. ASPECTS D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE CONTINENTALE

par **Ladislav NZE BEKALE**

RÉSUMÉ

La multiplication, d'acteurs publics, est facteur de diversification de l'action et des politiques publiques. L'Union Africaine en sa qualité d'organisation continentale unique, étant la seule organisation continentale composée de la quasi-totalité des États du continent à l'exception du Maroc, a vocation à déployer une action publique continentale. À travers l'analyse de l'action de l'organisation, cet article voudrait démontrer que l'Union Africaine déploie une action publique continentale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, laquelle mobilise les procédés et méthodes d'une action publique.

PROBLÉMATIQUE

L'action de l'organisation dans ce domaine est-elle en phase avec les exigences d'une politique publique ?

Comment le terrorisme est-il devenu un problème public continental ?

Quelles sont les modalités de déploiement de l'action de l'UA contre le terrorisme ?

Quels sont les instruments de l'action de l'Union Africaine ?

Quels sont les résultats de l'action de l'organisation panafricaine ?

CONTEXTE

Si on se réfère au nombre d'attentats perpétrés à travers le continent ces deux dernières années, l'Afrique est actuellement le continent le plus frappé par le terrorisme. Ce phénomène transnational touche l'ensemble du continent. L'Union Africaine, en tant qu'organisation continentale œuvrant pour une Afrique intégrée et paix, déploie une action multiforme pour essayer d'enrayer l'activité des groupes terroristes. Les mécanismes, l'organisation et les instruments de son action répondent aux critères d'une politique publique. La nécessité d'identifier et de définir l'action déployer par l'Union Africaine comme action publique est plus que d'actualité, l'institution mène actuellement une réflexion sur son fonctionnement et les résultats obtenus une décennie après sa création.

IDÉES MAJEURES

– La découverte par le continent de la violence du terrorisme et de l'extrémisme a obligé les leaders africains à faire du terrorisme un problème public continental.

– Les fondements de l'action de l'Union Africaine contre le terrorisme reposent sur une série de décisions et des objectifs qui ont été préalablement définis par les leaders africains et par l'organisation.

– La politique de l'organisation est donc orientée par des instruments juridiques et des institutions lesquels définissent les facteurs géopolitiques et géostratégiques relatifs à l'action de l'UA.

– Les résultats de l'action de l'Union Africaine sont limités en raison du contexte sociopolitique du continent mais l'organisation a réussi à restaurer l'État de droit en Somalie malgré la persistance des actes terroristes perpétrés par les Shebab.

– L'action de l'UA est nécessaire mais elle est confrontée à un problème de pertinence et de cohérence interne.

– L'efficacité de l'action de l'organisation est remise en cause en raison de l'augmentation du nombre d'actes terroristes et des victimes.

– L'Union Africaine doit aligner son plan d'action à la stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme et à celles des autres continents ou élaborer une stratégie continentale de lutte contre le terrorisme.

MOTS-CLÉS

Action publique, Politique publique, Union Africaine, Terrorisme, Lutte.

L'Union Africaine envisage de conduire une intégration accélérée du continent à travers quelques axes essentiels. Il s'agit notamment de la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et l'État de droit. Mais aussi une nouvelle conception de la sécurité collective, avec une vision différente de celle de l'OUA dont la principale mission était la lutte contre la colonisation. Au moment de sa création «ont surgi les interrogations sur les ambitions de l'Union Africaine [...] sur le contenu des politiques communes, notamment en matière d'intégration et de défense»¹.

L'analyse de la conduite des politiques par l'Union Africaine élargit le champ de recherche dans le domaine des politiques publiques. L'organisation a mis en place un système de sécurité collective, il s'agit «d'un renouvellement des principes de vision et d'action de l'organisation continentale en matière de paix et de sécurité : un nouvel ordre sécuritaire en gestation»². La lutte contre le terrorisme est un des aspects de ce système sécuritaire. Depuis sa création l'institution s'investit dans des questions sécuritaires, notamment la lutte contre le terrorisme en Somalie face aux Shebab. En conséquence on peut donc se demander si l'action de l'organisation dans ce domaine est en phase avec les exigences d'une politique publique ?

Une politique publique «est un construit de recherche»³, elle n'est pas nécessairement prédéfinie. Concernant l'action de l'organisation continentale pour la lutte et la prévention contre le terrorisme, il nous revient d'ordonner la démarche de l'UA et d'établir qu'elle correspond à une politique publique. L'Union Africaine s'est saisie de la problématique du terrorisme en sa qualité d'organisation continentale unique ayant vocation à proposer des solutions à toutes les problématiques qui sont de sa compétence. Le terrorisme est une menace majeure, dans la mesure où l'intégration, les États et les citoyens sont directement menacés par ce phénomène.

Face à l'importance du problème, l'organisation fait du terrorisme un problème public continental (I). Cela a conduit à la conception des modalités d'action (II) et à la mise en œuvre de certains instruments continentaux (III). Comme toute politique, l'action de

1. Bourgi (A.), «L'Union Africaine entre les textes et la réalité», AFRI, vol. 6, 2005, p2

2. Chouala (Y.-A.), «Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union Africaine : Théorie et pratique», AFRI, Vol. 6, 2005, p1

3. Muller (P.), Les politiques publiques, Que sais-je ? Paris, PUF, 2008, p23

l'Union Africaine face au terrorisme est susceptible d'être évaluée (IV) au regard de l'intensité et de la permanence de la menace.

L'examen de l'action de l'UA dans le domaine de la lutte contre le terrorisme se fera au prisme de l'analyse séquentielle, qui constitue une méthode d'analyse des politiques publiques. Elle décompose l'action publique en phases successives. O. Jones divise le processus politique en cinq étapes que sont respectivement l'identification du problème, la mise sur l'agenda, le développement d'un programme, la mise en œuvre de la politique, son évaluation et la finalisation de la politique, laquelle se termine souvent par une réorientation de l'action ou de la politique publique.

I. LA TRANSFORMATION DU TERRORISME EN PROBLÈME PUBLIC CONTINENTAL

La transformation d'une série d'informations ou de faits en action ou politique publique, autrement dit la publicisation, est établie par le chercheur. Il est donc nécessaire de déterminer les conditions de définition du terrorisme comme problème public pour le continent. Cette première séquence de l'analyse des politiques publiques a pour but de définir (A) le problème considéré. Après cette qualification, il est nécessaire de faire la démonstration du caractère politique (B) du problème. Et enfin son inscription sur l'agenda politique (C), qui est aussi une étape importante dans l'analyse des politiques publiques.

a. La qualification du terrorisme comme menace continentale

Le processus de définition du terrorisme comme problème public a été déclenché lorsque «l'OUA avait mis en évidence en 1992 les dangers posés par l'extrémisme»⁴. Après cette déclaration, la médiatisation des faits terroristes a contribué à la sensibilisation de l'opinion publique et des décideurs politiques pour que le terrorisme devienne un problème public continental.

*La mise sur l'agenda d'un problème trouve donc souvent son origine dans des faits auxquels la promotion médiatique donne une forte audience*⁵. Les conséquences des attentats terroristes font souvent l'objet d'une médiatisation particulière. Rappelons les

4. IGAD, Rapport de la conférence de l'IGAD sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, CEA, Addis Abeba du 24 au 27 juin 2003, p3

5. Hassenteufel (P.), «*Les processus de mise sur agenda : Sélection et construction des problèmes publics*», Informations sociales, 2010/1 n°157, p52

sanglantes années 90 en Algérie, les attentats de 1998 contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie. Mais aussi les attaques d'In Amenas, d'Arlit et Agadez au Niger. Il serait donc intéressant d'analyser le rôle des médias dans la gestion de l'information sur les conséquences des actes terroristes. Dans ces circonstances, le rôle des médias peut être, entre autres, de canaliser l'attention des autorités politiques afin qu'elles se saisissent de la problématique du terrorisme. C'est ainsi que les dangers inhérents au terrorisme ont contribué à la dynamique de qualification de cette menace comme problème public continental.

b. Les conditions de transformation du terrorisme en problème public continental

L'introduction d'un problème public sur l'agenda politique «s'opère dans un contexte spécifique»⁶, comme l'a modélisé John Kingdon. Il est donc idoine de se demander «*Qu'est-ce qui amène [...] une autorité publique, à se pencher sur un problème [...] en y consacrant une réflexion et, le cas échéant, en mettant en œuvre une politique pour agir en la matière?*»⁷. Depuis le début des années 90, le continent africain fait face à une menace terroriste grandissante. On retiendra que des groupes comme AQMI, Al Shabab et EI sont encore les auteurs d'actes terroristes à travers le monde. En outre, l'attentat contre le bureau des Nations Unies à Alger en 2007 a rappelé que les cibles n'étaient plus uniquement les intérêts des États ou les populations civiles mais aussi des organisations internationales ou ONG. L'émergence de la menace terroriste, s'est donc imposée au monde entier comme enjeu stratégique. Ce qui a favorisé la préparation de politiques antiterroristes mondiales, régionales et nationales.

*Il existe trois conditions alternatives à la mise sur agenda [d'un problème notamment] la portée [...] l'intensité et la durée*⁸. S'il faut considérer la portée du terrorisme en Afrique, il concerne plus d'un milliard de personnes⁹. Tous les africains sont directement ou indirectement menacés par ce phénomène.

La deuxième condition, de mise d'un problème sur l'agenda, est l'intensité autrement dit «*l'impact du*

6. John Kingdon cité par Hassenteufel (P.), Idem.

7. Goffin (Ch.), Les politiques publiques, Projet INTERFORM, séminaire des 3 et 4 avril 2007, Univ. Pau, p2

8. Idem

9. Institut national d'Études démographiques. Population par continent. 2016. En ligne : <http://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/tous-les-pays-du-monde/>. Consulté le 9 juillet 2016.

problème»¹⁰. Si l'on essaie d'évaluer l'impact du terrorisme, il a provoqué la mort de «150 000 personnes entre 1993 et 2004» en Algérie, et en Afrique «on a recensé 877 actes, 2 771 tués, 2 787 blessés et 650 enlèvements. Les pays affectés : la Somalie (43 % des actes terroristes continentaux), l'Algérie, le Kenya, le Soudan et la Côte d'Ivoire»¹¹, pour l'année 2011. Les conséquences des attentats terroristes depuis le début des années 90 jusqu'à nos jours sont une menace pour la paix, la sécurité et la stabilité du continent.

La dernière condition dans le processus de publication d'un problème est celle de la durée, à savoir «depuis quand se pose le problème»¹². Le terrorisme est devenu une menace structurelle pour l'Afrique. Ses conséquences en font un problème public nécessitant la mobilisation des États, des organisations régionales et sous régionales. C'est dans ce contexte que le terrorisme devient un problème public pour l'Afrique.

c. La publicisation du terrorisme à l'échelle continentale

L'insertion d'un problème sur l'agenda des autorités constitue une des étapes de sa publicisation. D'ailleurs, «l'élément essentiel de la mise sur l'agenda, ce sont les acteurs. Leur intervention va considérablement nuancer le processus»¹³. Les Chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA adoptaient la résolution AHG/Res.213(XXVIII) dans le but d'augmenter la coopération et la coordination entre les États dans la lutte contre le terrorisme¹⁴. Le terrorisme devenait de fait un problème public continental, inséré sur l'agenda politique du continent. «La mise sur agenda est donc fondamentale car elle est le point de départ de toute politique publique»¹⁵. C'est en cela qu'il est aussi important de souligner que les gouvernements «par leur volonté d'agir [...] sont évidemment un acteur primordial»¹⁶ pour la réalisation des politiques publiques.

10. *Idem*.

11. Philippe Chapleau, «12 122 attaques terroristes dans le monde en 2011, contre 10 337 l'année précédente», Ligne de défense, 22 mars 2012. En ligne : <http://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/archive/2012/03/21/12-122-attaques-terroristes-dans-le-monde-en-2011-contre-10%C2%A0.html>. Consulté le 9 juillet 2016.

12. Goffin (Ch.), *op. cit.*, p2.

13. *Idem*, p3.

14. Celliers (J.), Sturman (K.), «Le terrorisme et l'Afrique : Un survol et une introduction» in L'Afrique et le terrorisme, ISSA, Pretoria, 2002, p9

15. Goffin (Ch.), *op. cit.*, p3.

16. *Ibidem*.

À Tunis en 1994, l'Assemblée générale de l'OUA adoptait la déclaration AHG/Decl.2(XXX) qui rejette «le fanatisme et l'extrémisme, quelles que soient leurs natures, origines et formes, particulièrement ceux basés sur des principes religieux et des actes de terreur»¹⁷. Mais deux ans après avoir fait du terrorisme un problème public, une action décisive des leaders continentaux se faisait encore attendre. À la suite des attentats contre les ambassades américaines de Nairobi et Dar es Salam, le 35e Sommet des Chefs d'État de l'OUA s'est penché une fois de plus sur la question du terrorisme. À l'issue de cette rencontre, l'OUA a adopté à Alger en 1999 une convention relative à la lutte contre le terrorisme. L'Afrique invitait la communauté internationale à la conclusion rapide, sous l'égide de l'ONU, d'une convention internationale globale de lutte contre le terrorisme. Une fois de plus il faudra attendre deux années, après les attentats du 11 septembre 2001, pour revoir les Chefs d'État africains s'intéresser au terrorisme. À l'initiative du Président sénégalais Abdoulaye Wade, se tenait à Dakar une rencontre sur le terrorisme. Le 17 octobre 2001, la Déclaration de Dakar fut adoptée, affirmant que «le terrorisme porte un coup aux droits de l'homme, à la démocratie et la paix»¹⁸. Cette Déclaration prévoyait aussi la formulation et l'adoption d'un protocole additionnel à la convention d'Alger qui n'était toujours pas rentré en vigueur.

II. LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME DE L'UNION AFRICAINE

L'Union Africaine dispose de prérogatives de se saisir de toute question d'intérêt continental. Pour définir son approche contre le terrorisme, l'organisation a convoqué des rencontres qui ont abouti à l'adoption de résolutions concertées entre les États. Toute politique ou action publique doit être orientée par des objectifs. Ceux de l'Union Africaine sont définis par les textes constitutifs et, ceux des organes en charge des questions de paix et de sécurité par leurs textes respectifs. Il faut donc déterminer la démarche qui a conduit à la formation de la décision (A) et à l'élaboration par l'Union Africaine des objectifs (B) dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

17. Celliers (J.), Sturman (K.), *op. cit.*

18. Agence panapress. En ligne <http://www.panapress.com/Adoption-de-la--declaration-de-Dakar-contre-le-terrorisme---13-738037-17-lang1-index.html> Consulté le 17 août 2016

a. La formation de la décision sur la réponse continentale à la menace terroriste

Dans le domaine des politiques publiques, la décision correspond à la «phase de l'action publique au cours de laquelle des orientations sont définies et des moyens déterminés pour réaliser les objectifs»¹⁹. Et, «le processus décisionnel est le moment où tous les acteurs [...] vont se retrouver autour de la table»²⁰. La formation de la décision de l'organisation sur l'action contre le terrorisme a été prise lors du 35e sommet de l'OUA tenu à Alger en 1999. Au cours de cette rencontre, un appel à une conférence mondiale et à une convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme était lancé. Dans cette dynamique, la déclaration d'Alger a préconisé la tenue sous les auspices des Nations Unies d'une conférence internationale consacrée à l'examen du terrorisme et des moyens de le combattre.

«Les politiques publiques sont un ensemble de décisions reliées entre elles pris par un groupe d'acteurs avec pour caractéristiques fondamentales de définir les buts à atteindre ainsi que les moyens nécessaires pour remplir les objectifs visés»²¹. Selon Jones, les procédures de décision des politiques publiques mobilisent deux concepts : la formulation et la légitimation. La formulation est «le processus de sélection de l'alternative, la meilleure entre toutes celles inscrites sur l'agenda. C'est un travail de mise en forme lié à la nature des décisions et à la hiérarchie des textes»²². La formulation peut correspondre aux débats qui ont eu lieu avant l'adoption de la Convention de l'OUA pour la lutte et la prévention contre le terrorisme. L'adoption et la ratification de ce traité ont pour conséquence son application au sein de tout État partie. L'élaboration du contenu de cet instrument juridique supranational peut ainsi correspondre à la formulation. Elle peut être élargie aux rencontres de Tunis (1994) et de Dakar qui a eu lieu en 2001. La rencontre de Dakar est à considérer comme complémentaire à celle d'Alger. Cette conférence a fait l'objet d'une déclaration faisant «des propositions en ce qui concerne la formulation et l'adoption d'un protocole additionnel à la convention d'Alger, conformément à son article 21».

Le second aspect de la décision est la légitimation. Elle «recouvre toutes les formes de procédures formelles qui vont officialiser le choix et sa légitimité»²³. L'adoption et la ratification de la Convention d'Alger par les États membres de l'OUA/UA sont les fondements du processus de légitimation de cet instrument juridique. La convention d'Alger n'est entrée en vigueur qu'en 2002, probablement en raison de l'impact mondial des attentats du 11 septembre 2001. D'ailleurs la déclaration d'Alger a pressé les États membres de l'OUA à signer et ratifier la convention d'Alger.

b. Les objectifs de la politique de lutte contre le terrorisme de l'Union Africaine

Une politique publique a un public (ou plutôt des publics)²⁴, c'est-à-dire des individus, des groupes ou des organisations dont la situation est affectée par la politique publique. Elle «définit obligatoirement des buts ou des objectifs à atteindre»²⁵.

L'examen des textes constitutifs de l'Union Africaine et de ses mécanismes de lutte contre le terrorisme permettent d'identifier les objectifs continentaux, lesquels sont de «promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité du continent...»²⁶. Le texte constitutif de l'UA confirme le «respect du caractère sacro-saint de la vie humaine, la condamnation et le rejet de l'impunité [...] et des actes terroristes»²⁷. La convention de 1999 explicite les enjeux et les buts de l'UA dans ce domaine. Elle précise que «le terrorisme ne peut être justifié quelles que soient les circonstances, et devrait être combattu dans toutes ses formes et manifestations, notamment lorsque les États sont directement ou indirectement impliqués, nonobstant son origine, ses causes et ses objectifs»²⁸. Ainsi les États africains sont «résolus à éliminer le terrorisme sous toutes ses formes et manifestations»²⁹. La convention de 1999 définit les objectifs de l'organisation pour l'éradication du terrorisme du continent.

Les États membres de l'UA ont exprimé leur volonté de combattre le terrorisme en précisant qu'ils sont : «décidés à assurer la participation active, la coopération et la coordination de l'Afrique avec la communauté internationale dans sa détermination à

19. Nay (O.) (dir.), *Lexique de science politique: Vie et Institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008, p121

20. Goffin (Ch.), *op. cit.*, p4.

21. Surel (M.), *Introduction à l'analyse des politiques publiques*, 2002. En ligne <http://fgimello.free.fr/documents/cours-politiques-publiques.pdf>

22. *Idem.*

23. *Ibid.*

24. Muller (P.), *Ibid.*

25. *Idem.*

26. Article 3 (f), Acte Constitutif de l'Union Africaine

27. Article 4 (o) *Idem.*

28. Paragraphe 10 du préambule de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme

29. Paragraphe 12 *Idem.*

combattre et à éradiquer le terrorisme»³⁰. En effet, «le protocole [...] a pour objectif principal de renforcer la mise en œuvre efficace de la convention et de donner effet à l'article 3 (d) du protocole relatif au conseil de paix et sécurité de l'Union Africaine sur la nécessité d'harmoniser les efforts du continent dans la prévention et la lutte contre le terrorisme...»³¹. Dans cette perspective, un plan d'action contre le terrorisme a été conçu par l'Union Africaine. Il « *vise à donner corps aux engagements et aux obligations, et à promouvoir l'accès des pays africains à des moyens de lutte antiterroriste appropriés à travers un ensemble de mesures fixant un cadre pour la coopération anti terroriste en Afrique*»³². Le protocole à la convention et le plan d'action ont prévu la création d'un Centre Africain d'Études et de Recherches sur le Terrorisme dont « *l'objectif est de renforcer la capacité de l'Union à traiter les questions relatives à la prévention et à la lutte contre le terrorisme...* ».

III. LES INSTRUMENTS DE L'ACTION DE L'UNION AFRICAINE POUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La politique de lutte contre le terrorisme de l'Union Africaine repose principalement sur la Convention d'Alger et son protocole. Il donne la définition de ce que l'organisation considère comme acte terroriste (A). Cette définition ne fait pas l'unanimité et, suscite des interrogations pour les organisations de défense des droits de l'homme. La Convention d'Alger et son protocole (B) exhortent aussi les États membres à introduire les crimes de terrorisme dans les législations nationales. La vision de l'UA recouvre aussi des aspects géopolitiques (C) indispensables à la lutte contre le terrorisme. Enfin, toute politique doit être en œuvre par un système d'acteurs (D) en charge de la réalisation des actions relatives une politique donnée.

a. Une définition problématique de l'acte terroriste

La Convention de 1999 sur le terrorisme définit à l'article 1-3 ce qui est considéré par les États membre de l'Union comme étant un acte terroriste. Mais la Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH) a qualifié cette définition comme étant « *ample et ambiguë* ». Selon l'organisation, elle « *contient certains éléments vagues et incertains, comme les locutions selon certains principes, contribution et encouragement. Celles-ci n'ont pas de contours pré-*

cis et il n est pas clairement précisé à quelles modalités de participation criminelle elles font référence »³³. Pour la FIDH, la convention d'Alger porte atteinte au principe de légalité des crimes et des délits « *dans la mesure où elle ne porte pas une définition stricte et précise de l'infraction* »³⁴. Par ailleurs, selon la FIDH, la Convention supprime la distinction entre les actes relevant du délit politique et du terrorisme. Cette absence de distinction apparait comme problématique dans la mesure où ces nouvelles prérogatives peuvent constituer un prétexte dont les États pourraient faire usage pour museler la contestation politique.

Malgré ces réserves, on se doit de reconnaître que l'organisation a essayé d'avoir une définition de ce que l'on pourrait qualifier comme acte terroriste. Le débat sur la définition du terrorisme (qui fait l'objet de plusieurs définitions) ne fait pas l'unanimité. Les définitions divergent dès lors qu'on aborde ce concept du point de vue des États unis, de la Russie, de la Chine, voire même de l'Union Européenne. Si les acteurs de la protection des droits de l'homme relèvent que la définition est ambiguë, peut-être devrait-on considérer le contexte dans lequel cet instrument juridique a été conçu, au lendemain des attentats de Nairobi et de Dar es Salam suivis par ceux du 11 septembre 2001.

b. Aspects juridiques de l'action de l'Union Africaine contre le terrorisme

La mise en œuvre d'une politique publique repose sur deux piliers : un ensemble normatif et un système d'acteurs³⁵. Le pendant normatif est constitué de l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics pour réglementer certains comportements et activités. Cela peut prendre la forme de lois, règlements, décrets...³⁶. La Convention d'Alger et son protocole additionnel constituent donc les instruments juridiques organisant l'action continentale de lutte et de prévention contre le terrorisme. Il a été convenu par les États parties à la Convention d'une harmonisation des législations nationales avec ce traité. Pour cela, « *les États parties s'engagent à réviser leur législation nationale et établir comme crimes les actes terroristes tels que définis par la Convention et de pénaliser ces actes en tenant compte de leur gravité...* »³⁷. Quelques actions

30. Paragraphe 6, préambule du Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.

31. Article 2.2 Protocole, *idem*.

32. Paragraphe 9, Plan d'action de l'Union Africaine contre le terrorisme en Afrique.

33. FIDH, Rapport d'analyse. L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'homme : les clés de la comptabilité, n° 429-A, novembre 2005, p6.

34. *Idem*.

35. Goffin (Ch.), *op. cit.*, p4.

36. *Idem*.

37. Article 2.a Convention, *op. cit.*

sont donc à réaliser, à savoir la révision des lois nationales, l'introduction et la qualification de l'acte terroriste dans ces législations.

Mais les acteurs de la protection des droits de l'homme se sont toujours montrés offensés par l'introduction au niveau national des normes d'exception. En effet, il y a des risques de contradiction entre ces lois et les libertés fondamentales. Pour prendre en compte cette dimension, le texte précise que « *les États parties s'engagent à mettre en œuvre intégralement les dispositions de la Convention. Ils s'engagent également, entre autres, à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux de leurs populations contre tous les actes terroristes...* »³⁸. Il s'agit donc d'un double engagement de la part des États parties. D'abord d'appliquer la Convention et de garantir les droits considérés comme fondamentaux.

Pour garantir les droits fondamentaux les États sont supposés, « *bannir la torture et d'autres traitements dégradants et inhumains, notamment le traitement discriminatoire et raciste à l'égard de terroristes présumés, qui ne sont pas conformes au droit international* »³⁹. Le respect des engagements énoncés par la Convention et son protocole aurait pour conséquence une répartition effective des fonctions entre les forces de défense et de sécurité et, les institutions judiciaires seules habilitées à rendre justice.

Dans la perspective de disposer de juridictions compétentes pour les crimes terroristes, les États membres de l'Union Africaine doivent « *prévoir dans les législations nationales des dispositions sur l'établissement des juridictions pour les personnes accusées d'actes de terrorisme, conformément aux obligations internationales* »⁴⁰. Des contradictions entre les instruments juridiques internationaux et les lois nationales ont souvent été relevées.

L'ajustement des lois nationales « *concerne la caution et d'autres aspects de la procédure pénale pour répondre à l'exigence d'une enquête rapide et la poursuite de tous ceux qui, directement ou indirectement, sont impliqués dans un acte de terrorisme. Ces dispositions doivent inclure la protection des témoins, l'accès aux fichiers et informations et des mesures pénales concernant la détention et l'accès aux audiences* »⁴¹.

38. Article Protocole à la Convention, *op. cit.*

39. Article 3 (k) *Idem.*

40. Plan d'action de l'Union Africaine contre le terrorisme, p5.

41. *Idem*, p4.

Ces ajustements nécessitent l'adoption des procédures pénales spécifiques pour répondre à la particularité du terrorisme.

c. Éléments géopolitiques de la politique de l'Union Africaine contre le terrorisme

Lorsque l'espace est envisagé en tant qu'enjeu, il devient l'objet de la géopolitique⁴². Le continent africain est considéré comme un espace à maintenir en paix par les dépositaires de l'autorité publique. À l'opposé pour les terroristes, c'est un territoire à conquérir et à déstabiliser. L'Afrique devient donc un sujet géopolitique et géostratégique. « *Une analyse géopolitique [...] se préoccupe de toutes les échelles et donc de tous les types de territoires: étatiques mais aussi infra-, supra- et trans-étatiques* »⁴³. L'Afrique est à la fois acteur et objet géopolitique en tant que continent. Dans ce contexte on doit identifier les facteurs géopolitiques de l'action de l'UA face à la menace terroriste.

*Une étude géopolitique doit décrire des acteurs identifiables, développant chacun des représentations territoriales et une stratégie ou mode opératoire pour atteindre leurs objectifs*⁴⁴. Le mode opératoire est le moyen choisi par l'acteur pour arriver à ses fins. Tout acteur géopolitique choisit un mode opératoire [...] le mode opératoire des acteurs privilégie donc suivant une approche considère les lieux et les périodes ainsi que l'action civile ou militaire⁴⁵. La convention de 1999, son protocole et le plan d'action de 2004 définissent les instruments et proposent ce que l'on pourrait qualifier de mode opératoire. Dans le domaine de la surveillance des frontières, « *les États membres s'engagent à renforcer la surveillance des frontières, ainsi que les moyens nécessaires pour prévenir la falsification et la contrefaçon des documents d'identité et de voyage* »⁴⁶. En outre, les États membres doivent « *renforcer l'échange d'informations et de renseignements sur les activités et les actes criminels de groupes terroristes ainsi que sur leurs camps de regroupement et d'entraînement [...], les types d'armes, de munitions et d'explosifs utilisés et autres moyens d'attaque, de massacre et de destruction* »⁴⁷. Ces initiatives ont pour objectif de prévenir toute action terroriste à travers la surveillance de la circulation des personnes et l'échange d'information.

42. Rosière (S.), « *Géographie politique, géopolitique et géostratégie: distinctions opératoires* », in l'information géographique, vol. 65, n°1, p37.

43. *Idem*, p38.

44. *Ibid.*

45. *Ibidem*, p39.

46. Plan d'action, *op. cit.*, p3 ?

47. *Idem*, p7.

À propos du financement du terrorisme, les États membres doivent «mettre en œuvre la convention internationale sur la répression du financement du terrorisme qui criminalise l'acte de financement du terrorisme du fait obligation de prendre toutes les mesures afin de détecter, identifier et geler ou saisir tout fonds utilisé ou alloué pour des actes terroristes»⁴⁸.

d. Les institutions impliquées dans la lutte contre le terrorisme

La mise en œuvre de la politique continentale de lutte contre le terrorisme de l'Union Africaine repose sur des institutions. Le Conseil de paix et sécurité de l'Union Africaine est l'organe le plus important en termes de pouvoir lorsqu'il s'agit des questions de paix et sécurité. Selon la Convention d'Alger, il a la responsabilité de la gestion des informations relatives aux faits terroristes et, le suivi-évaluation de la mise en œuvre des instruments et les mesures dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Le CPS «met en place des mécanismes pour faciliter l'échange entre États parties d'informations sur les tendances des actes terroristes et les activités des groupes terroristes et sur les meilleures pratiques en matière de lutte contre le terrorisme»⁴⁹.

C'est ainsi qu'il établit un réseau d'information avec les points focaux nationaux, régionaux et internationaux. S'agissant de ses prérogatives dans le domaine du suivi-évaluation le CPS «présente à la Conférence de l'Union un rapport annuel sur la situation du continent en ce qui concerne le terrorisme»⁵⁰. En outre, le CPS «suit, évalue et fait des recommandations sur la mise en œuvre du plan d'action et des programmes et des programmes adoptés par l'Union Africaine». Enfin le CPS «examine tous les rapports soumis par les États membres sur la mise en œuvre des dispositions du protocole»⁵¹.

*Sous la direction du Président de la Commission [...] le Commissaire en charge de la paix et la sécurité est responsable du suivi des questions liées à la prévention et à la lutte contre le terrorisme*⁵². Le Commissaire paix et sécurité doit, «fournir l'assistance technique nécessaire concernant les questions juridiques et l'application de la loi, y compris les questions relatives à la lutte contre le financement du terrorisme, la préparation de la législation et des

lignes directrices types afin d'aider les États membres à formuler des législations et autres mesures connexes de prévention et de lutte contre le terrorisme»⁵³. La complémentarité du CPS et du département paix et sécurité est donc évidente.

Alors que le Centre Africain d'Études et de Recherches sur le Terrorisme a pour objectifs de contribuer au renforcement des capacités des États de l'Union Africaine dans les domaines de la prévention et la lutte contre le terrorisme. Il a pour rôle de «centraliser les informations, les études et les analyses relatives au terrorisme aux groupes terroristes, mettre en place des programmes de formation et organiser, avec l'appui des partenaires internationaux, des réunions et des colloques»⁵⁴. Les responsabilités semblent assez bien partagées, car une institution est expressément dédiée aux questions de renforcement des capacités des États membres sur les questions liées au terrorisme.

IV. QUELS IMPACTS DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME DE L'UNION AFRICAINE ?

L'installation du terrorisme en Afrique peut être attribuée à la crise de gouvernance (A) qui y fragilise l'institution étatique. C'est probablement pour cela que le terrorisme a tendance à y demeurer (B), malgré l'ascendance prise par l'Union Africaine sur le groupe terroriste Al shaabab en Somalie (C). Mais les résultats de l'évaluation de l'action de l'organisation sont tout de mêmes problématiques (D).

a. un contexte sociopolitique et économique favorable à l'installation structurelle du terrorisme en Afrique

*Dans des sociétés africaines marquées par des systèmes démocratiques dont la construction reste déficitaire, une inégale répartition des richesses économiques disponibles, l'existence de bidonvilles géants cimetières vivants de faux espoirs déçus, réceptacles de générations entières frustrées et en mal d'être, en mal de devenir, et enfin de compte creuset idéal pour les recruteurs de l'internationale terroriste, le terrorisme ne peut qu'y faire son lit*⁵⁵. Le contexte sociopolitique et économique de l'Afrique est plus que favorable à l'installation durable du terrorisme.

53. Article 5.2.a, *ibidem*.

54. Plan d'action, *op. cit.*, p10.

55. Andela (J.J.), L'Afrique est-elle à l'abri du terrorisme, p3. En ligne https://www.google.fr/?gws_rd=ssl#q=andela+jacques+jo%C3%AB1%2C+l%27afrique+est+elle+%C3%A0+l%27abri+du+terrorisme%3F

48. *Ibid.* p6.

49. Article 4.b, Convention, *op. cit.*

50. Article 4.c, *Idem*.

51. Article 4.d, *Ibid.*

52. Article 5, *ibidem*.

En ce qui concerne la réponse sécuritaire, « *il s'agit d'un ensemble de mesures destinées à combattre de front le terrorisme, à assurer l'effectivité de la coopération policière et judiciaire...* »⁵⁶. Sur le plan politique les États pourraient œuvrer pour « *plus de justice sociale (accès à l'eau potable, à l'alimentation de base, l'éducation élémentaire et aux soins primaires) ce qui contribuerait, à n'en point douter, à bâtir des piliers de stabilité pour un continent et, ipso facto, à réduire la sensibilité au discours terroriste* »⁵⁷. Les efforts de l'Union Africaine s'inscrivent dans une perspective assez longue tant que les États ne manifesteront pas la volonté de régler les nombreux problèmes de gouvernance qui ont un lien direct avec la réceptivité du discours terroriste auprès des populations sensibles. Une action conjuguée, dans les domaines de la bonne gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme, l'éducation et l'emploi, soutiendraient indispensablement la lutte contre le terroriste.

Si les États éprouvent des difficultés au niveau national, l'Union Africaine par ses initiatives a vocation à gérer la problématique du terrorisme, comme toutes les autres questions relatives à son mandat. Cependant, des réponses aux questions de sécurité nationale sont principalement liées à la souveraineté nationale. La déliquescence de l'État africain aujourd'hui fait que ce dernier éprouve des difficultés à assurer la sécurité de son territoire dès qu'il est confronté à un phénomène transnational. Dans ce contexte, même avec l'appui de l'UA, la sécurisation du territoire reste un défi à relever pour les pays africains.

b. Le terrorisme : un phénomène structurel en Afrique

Les efforts de l'Union Africaine pour l'organisation d'une réponse continentale à la menace terroriste, ne sont pas parvenus à la faire disparaître. Les systèmes sécuritaires, économiques et de gouvernance des États africains, de façon générale, ne parviennent pas à contenir le terrorisme hors du continent. A contrario le monde développé disposant d'importantes ressources investit des sommes colossales pour sa sécurité, particulièrement dans la lutte contre le terrorisme. Ce qui peut expliquer que les groupes terroristes cristallisent leurs activités sur le continent africain. AQMI, EI et leurs affiliés sont particulièrement actifs au nord de l'Afrique et dans la zone sahélienne. « *De mieux à mieux intégrés aux communautés sahéliennes locales et nombre de ses chefs sont de connivence avec les diri-*

geants publics et des responsables de la sécurité. Fait plus préoccupant ces groupes collaborent avec des trafiquants de drogue, des organisations criminelles et des groupes rebelles de la région pour développer leurs ressources et leur financement... »⁵⁸. Au Sahel, AQMI tire donc profit de l'incapacité des États sahéliens à exercer un contrôle efficace sur leurs territoires périphériques et, plus grave encore, parvient à améliorer ses forces et sa vitalité à long terme en s'intégrant aux communautés locales pour progressivement s'y enraciner⁵⁹. Comme conséquences de l'activité des groupes terroristes dans la région, on retiendra la prise d'otages d'In Amenas en Algérie et les deux attaques d'Arlit et Agadez au Niger au cours de l'année 2013.

L'une des tendances auxquelles on assiste concernant la menace terroriste d'inspiration djihadiste en Afrique de l'ouest est son caractère évolutif. On peut le voir avec l'insertion d'AQMI dans certaines zones sahéliennes. Ces évolutions ont pour conséquences d'aggraver la nature de la menace, de la complexifier et de rendre encore plus urgente, mais en même temps incertaines les réponses qui pourraient et devraient être apportées⁶⁰. La menace dans la région s'illustre par l'existence d'un certain nombre de groupes terroristes se revendiquant d'idéologie islamiste, salafiste et djihadiste; certains d'entre eux ont également recours à des modes opératoires qualifiés de terroristes⁶¹.

La secte islamiste Boko Haram est de loin le groupe le plus actif dans la région. « *Il s'est constitué sur [...] une idéologie radicale et salafiste. Les principaux griefs du groupe sont d'ordre politique et socio-économique. C'est en partie ce qui explique le fait que le gouvernement fédéral laïc et séculier et tout ce qui le symbolise [...] soit la cible principale de Boko Haram, avec l'objectif affiché de le renverser* »⁶². La secte est constamment l'auteur d'attentats avec pour cible le gouvernement fédéral, « *les hommes politiques, les chefs traditionnels, l'ONU, des leaders musulmans [...] chrétiens* »⁶³. Le mode opératoire du groupe évolue constamment. Au cours de l'année 2014 Boko Haram, a effectué un enlèvement spectaculaire de 200 jeunes filles. Boko Haram devient une menace pour toute l'Afrique de l'ouest et centrale où le groupe

58. Modibo (G.), « *Nouvelle menace terroriste en Afrique de l'Ouest : Contrecarrer la stratégie d'AQMI au Sahel* », in bulletin de la sécurité, n°11, février 2011, p2.

59. *Idem*, p3.

60. Assanavo (W.), « *État de la menace terroriste en Afrique de l'ouest* », OVIDA, note d'analyse n° 12, juillet 2012, p2.

61. *Idem*.

62. *Ibid.* p11.

63. *Ibidem*, p12.

56. *Ibid.*, p4.

57. *Ibidem*, p5.

représente un danger permanent pour le Cameroun et le Tchad, pour ne citer que ces deux pays. Boko Haram s'y est illustré par plusieurs enlèvements d'occidentaux et de religieux.

c. La restauration et la continuité de l'état en somalie : un succès incontestable de l'union africaine contre al shaabab

Selon l'étude, du département d'État américain, Réponse et terrorisme cité par Abwao, «entre 2007 et 2012 Al shaabab a opéré 550 attaques tuant 1600 personnes et blessant 2100 autres». Et entre 2013 et 2014 les attentats du Westgate et contre le Président somalien restent parmi les actes terroristes marquants du groupe ces dernières années. Malgré cette terreur, entretenue par le groupe dont l'objectif est de contrôler la Somalie, l'AMISOM⁶⁴ est parvenue à contenir les aspirations de ce groupe terroriste en Somalie. Il y a encore quelques années Al shaabab contrôlait la quasi-totalité du territoire somalien. D'ailleurs, le Représentant de la France au Conseil de sécurité des Nations Unies affirmait le 13 mai 2013 que *l'Union Africaine a su prendre l'initiative contre Al shaabab et a fait preuve de détermination*. L'AMISOM a pour mandat de prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire la menace posée par Al shaabab d'autres groupes armés en Somalie. À la suite du désengagement de la communauté internationale, le Conseil de paix et sécurité de l'Union Africaine décidait en 2007 la création d'une force de paix en Somalie. Après avoir observé une certaine inadéquation du mandat, l'Union Africaine décidait de modifier les prérogatives de l'AMISOM, cette décision a contribué aux évolutions récemment observées en Somalie. En «février 2011, les 9000 soldats de l'AMISOM appuyés par les troupes gouvernementales lancent une offensive majeure dans Mogadiscio et parviennent à reprendre progressivement les positions tenues par les shebabs dans la capitale, aux prix de plusieurs semaines de violents combats, et à détruire les réseaux de tunnels et tranchées creusés par les rebelles dans la capitale»⁶⁵. Mais Al shaabab contrôle plusieurs villes du pays et pour affaiblir le groupe il était indispensable que l'AMISOM étende son action au-delà de Mogadiscio. «Le 13 février 2012 quelque 100 troupes de l'AMISOM sont déployées à Baidoa pour ce qui constitue la première sortie de la mission en hors de Mogadiscio. Une équipe avancée de 2500 hommes est par la suite envoyée dans la troisième ville du pays [...] La ville

64. Mission de l'ONU en Somalie.

65. Réseau de recherche sur les opérations de paix. «Historique de l'opération AMISOM». En ligne : <http://www.operationspaix.net/1-historique-amisom.html>. Consulté le 9 juillet 2016.

d'Afgoye, dernière poche des shebabs à proximité de la capitale tombe»⁶⁶. C'est ensuite au tour de la ville d'Afnadow, dans le sud de la Somalie, «d'être libérée début juin de l'emprise des insurgés»⁶⁷. Mi-juin 2012, ces offensives «[...] ont réduit l'emprise, jusque-là quasi-totale des shebabs sur le sud et le centre de la Somalie [...] le 10 septembre la ville portuaire de Kis-mayo est abandonnée par les islamistes»⁶⁸.

L'offensive de l'AMISOM contre les positions d'Al shaabab a eu pour conséquence immédiate, la restauration des institutions les plus importantes. «Le 25 juillet 2012 l'Assemblée constituante débute ses travaux, menant le 1er août à l'adoption d'une Constitution provisoire. Le 20 août Mohamed Osmo Jawari est élu Président du Parlement, le 10 septembre Hassan Cheikh Mohammad est élu Président du pays»⁶⁹. La continuité de l'État en Somalie est indissociable de l'action de l'Union Africaine depuis 2007, puisqu'on a assisté à un retour à l'ordre constitutionnel dans ce pays notamment la tenue d'élections qui ont débouchées sur l'élection d'un Président et d'un Parlement.

d. Essai d'évaluation de l'action de l'Union Africaine contre le terrorisme

Pour se prononcer sur la crédibilité ou l'inefficacité d'une politique publique, cette dernière doit faire l'objet d'une évaluation conforme aux méthodes de l'analyse des politiques publiques. Cette évaluation est effectuée au prisme des principes de pertinence (1), de cohérence (2) et d'efficacité (3) de l'action publique.

1. LA PERTINENCE L'ACTION DE L'UNION AFRICAINE

*L'analyse des politiques publiques est avant tout une évaluation souvent scientifique de l'action publique visant à apprécier les résultats des décisions prises en comparant les objectifs affichés par les textes aux conséquences parfois imprévues*⁷⁰. Une politique est dite pertinente si ses objectifs sont adaptés à la nature et à la distribution temporelle et socio spatiale du problème⁷¹. Les mesures de prévention et de lutte contre le terrorisme sont nombreuses et

66. *Ibid.*

67. *Ibid.*

68. *Ibid.*

69. *Ibid.*

70. Wafeu Toko (P.), «L'analyse des politiques publiques en Afrique», Politiques publiques en Afrique, p10. En ligne <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00397756/document>

71. Visscher (Ch.), Varone (F.), (eds.), Évaluer les politiques publiques. Regards croisés sur la Belgique, Louvain La neuve, Bruylant, 2000, p36.

peuvent être circonscrites en deux domaines : à savoir les mesures politiques et de sécurité. Sur le plan politique les actions de l'organisation dans ce domaine doivent donc intégrer les questions de gouvernance, de développement économique et social. Alors que l'autre dimension intègre les questions de défense et de sécurité.

La pertinence l'action de l'UA contre le terrorisme peut donc être remise en cause. Les instruments juridiques continentaux consacrés aux questions de terrorisme ne font nullement état des problèmes de gouvernance, développement économique et social comme moyens de prévention et de lutte contre le terrorisme. Ce qui laisse penser que tous les moyens et domaines nécessaires à l'éradication du terrorisme ne sont pas encore mobilisés. Cela pourrait expliquer les résultats limités de l'UA. Le mutisme des textes sur les questions de gouvernance et de développement économique et social, est surprenant. Le plan d'action de la stratégie antiterroriste de l'ONU réaffirme la détermination « à œuvrer pour la pleine réalisation, dans les meilleurs délais, des buts et objectifs de développement convenus lors des grandes conférences et réunions au sommet des Nations Unies, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement. Nous réaffirmons notre volonté d'éliminer la pauvreté et de promouvoir une croissance économique soutenue, le développement durable et la prospérité pour tous dans le monde entier »⁷². Ce qui consolide l'hypothèse selon laquelle la question du développement économique et social est indissociable de la lutte contre le terrorisme.

La stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme demande d'« encourager l'ensemble des organismes des Nations Unies à renforcer les activités de coopération et d'assistance déjà en cours, s'agissant de la primauté du droit, des droits de l'homme et de la gouvernance, au service d'un développement économique et social durable »⁷³. On peut donc se poser la question de savoir comment l'Union Africaine peut-elle dissocier la question de la lutte contre le terrorisme aux questions de gouvernance et de développement économique et social ? La pertinence de l'action de l'UA est donc à consolider, étant donné que tous les contours liés au problème du terrorisme et tous mécanismes nécessaires à ce combat ne sont pas encore pleinement mobilisés.

72. Résolution A/RES/60/288 portant stratégie mondiale antiterroriste des Nations Unies, p5.

73. *Idem*.

2. LA COHÉRENCE DE L'ACTION DE L'UNION AFRICAINE

Une politique publique doit, en principe, s'aligner aux instruments internes à l'organisation chargée de la mettre en œuvre. Elle doit aussi être en phase avec l'action des partenaires pour éviter toute redondance de l'action publique. Ainsi donc, la cohérence interne vérifie que « les différents objectifs stratégiques et opérationnels [...] sont en relation logique les uns aux autres, autrement dit qu'ils sont complémentaires et non redondants »⁷⁴. L'action continentale de lutte contre le terrorisme paraît effectivement en phase avec la vision de l'Union Africaine qui est de construire « une Afrique intégrée, prospère et en paix, une Afrique dirigée et gérée par ses propres citoyens... »⁷⁵. Cela suppose une Afrique basée sur la bonne gouvernance, la démocratie et le respect des droits de l'homme lesquels sont des conditions préalables à la réalisation de l'Afrique voulue par ses dirigeants et ses citoyens. La quatrième aspiration de l'Union Africaine est de construire une « Afrique où règnent la paix et la sécurité »⁷⁶. Cette aspiration s'intègre logiquement à la vision de l'organisation. L'action de l'UA semble donc faire l'objet d'une cohérence interne.

La cohérence externe de l'action de l'UA semble s'inscrire dans un contexte global lequel inclut certains partenaires comme, l'ONU pour ne citer que celui-là. Le Conseil de sécurité réaffirme constamment la responsabilité qui lui incombe en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale. À propos de l'appui aux opérations de maintien de la paix de l'UA autorisé par l'ONU, cette dernière recommandait « des mesures concrètes que l'ONU et l'UA doivent adopter pour renforcer les liens qui les unissent et leur permettre de coopérer plus efficacement sur les questions qui leur sont confiées à toutes les deux »⁷⁷. L'action de l'UA contre le terrorisme n'est donc pas une action isolée, elle s'inscrit dans un cadre la vision de l'ONU pour la préservation de la paix et la sécurité internationale. L'organisation mondiale à adopter « une stratégie prévoyant des réponses globales, coordonnées et cohérentes au niveau national, régional et international pour lutter contre le terrorisme, en tenant compte

74. IGF, Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales, Paris, IGAS, 2012, p2.

75. Commission de l'UA, Agenda 2063. L'Afrique que nous voulons, Addis Abeba, 2014, p11.

76. *Idem*.

77. Rapport A/64/359-S/2009/470 du Secrétaire Général de l'ONU sur l'appui aux opérations de maintien de la paix de l'UA autorisés par l'ONU, pp1-2.

de la propagation de ce fléau»⁷⁸. L'UA déploie son action en Afrique tel que prescrit par le Conseil de sécurité de l'ONU. En tant qu'acteur politique continental, elle a la responsabilité de mettre en œuvre les recommandations de l'ONU à son niveau.

3. L'EFFICACITÉ DE L'ACTION DE L'UNION AFRICAINE

L'analyse de l'efficacité d'une politique publique est, à notre avis, la phase la plus importante dans l'évaluation de l'action publique. L'efficacité d'une politique publique a pour objectif de «*vérifier que les effets attendus d'une intervention ont bien été produits grâce aux actions menées et notamment n'ont pas été obtenus grâce à un heureux concours de circonstances ou à l'effet bénéfique de facteurs tiers non prévus*»⁷⁹. Depuis janvier 2015, les attentats commis par des organisations terroristes islamistes ont touché plus d'une vingtaine de pays en Europe, Asie et Afrique. C'est dans ce continent que l'on trouve le plus grand nombre d'attaques et de victimes⁸⁰. Ce qui frappe en regardant la carte, c'est le nombre d'attaques djihadistes sur le continent africain. À eux seuls, le Nigéria, le Cameroun et le Tchad concentrent la majorité des attentats. Dans cette zone, Boko Haram fait régner la terreur à coups d'attaques kamikazes, désormais parfois commises par des jeunes filles, et de massacres dans des villages, comme celui de Baga entre le 6 et le 8 janvier 2015. On estime que 2 000 personnes y ont été assassinées. L'Afrique de l'Ouest, de l'Est et le Maghreb sont aussi atteints par la folie terroriste⁸¹. L'efficacité de l'action de l'UA contre le terrorisme peut être interrogée, surtout lorsqu'on sait que le nombre d'actes terroristes a augmenté depuis 2014 à ce jour. En effet en deux années l'Afrique a subi quarante-quatre actes terroristes, le Nigeria a été particulièrement frappé avec 12 attentats alors que la Somalie et le Cameroun ont été respectivement victimes de 5 attaques. En novembre 2015 la secte islamiste Boko Haram avait tué 6 644 personnes⁸². Ces chiffres démontrent l'inef-

ficacité de l'action de l'organisation continentale face au phénomène du terrorisme.

CONCLUSION

L'Union Africaine peut être considérée comme acteur de conception et mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle continentale. C'est dans cette perspective que s'inscrit l'action de l'organisation contre le terrorisme. En effet, les acteurs supposés concevoir et mettre en œuvre les politiques publiques se sont multipliés, l'État ne peut plus être le seul initiateur des politiques publiques dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Cela en raison du caractère transfrontalier du phénomène terroriste, ainsi l'Union Africaine, en sa qualité d'organisation continentale unique (regroupant 54 pays), doit être considéré comme acteur des politiques. Son action dans la prévention et la lutte contre le terrorisme à l'échelle continentale, au prisme de l'analyse séquentielle, nous laisse penser que l'organisation est un acteur incontournable pour les politiques conçues et mises en œuvre à travers l'Afrique. Le terrorisme dans ses formes les plus violentes surprend l'Afrique au début des années 90. La violence, l'émotion et les dégâts humains provoqués par les actes terroristes en font un problème public continental. Le phénomène menace directement ou indirectement tous les africains, l'initiative devait donc venir de l'organisation continentale. L'OUA/UA prenait la mesure du phénomène en ouvrant un débat et en inscrivant la question du terrorisme de façon durable sur son plan d'action. La considération du terrorisme comme problème sécuritaire, pose ainsi la question de l'action à mener pour contre-carrer la montée du terrorisme. La rencontre d'Alger est particulièrement déterminante, en ce qu'elle appelait la communauté internationale et africaine à agir en mettant en place des instruments juridiques nécessaires pour contrer le terrorisme à l'échelle continentale et mondiale. La décision de la conception d'une convention continentale contre le terrorisme est donc prise à Alger en 1999. Cet instrument juridique, une fois adopté et ratifié par les États, définit l'action de l'organisation et des États pour la prévention et la lutte contre le terrorisme. L'objectif de la convention d'Alger est incontestablement de contenir la menace terroriste à travers le continent et contribuer à la sécurité et à la paix. Cependant les résultats de l'action de l'Union Africaine sont mitigés, car le terrorisme semble s'être installé de façon permanente à travers le continent. L'Afrique est constamment menacé par des groupes terroristes identifiés et dont les zones d'action sont délimitables. Face à ce bilan limité, il convient de rappeler l'exemple de l'AMISOM qui a contribué

78. Union Africaine. Résolution A/RES/60/288, p2.

79. IGF, Op. Cit. p33.

80. Abdallah Soidri. «*CARTE - L'Afrique, continent le plus touché par les attaques djihadistes depuis janvier 2015*», Marianne, mars 2016. En ligne : <http://www.marianne.net/carte-afrique-continent-plus-touche-les-attaques-djihadistes-janvier-2015-100241325.html>. Consulté le 9 juillet 2016.

81. *Ibid.*

82. Russia Today. «*Le nombre de morts lié au terrorisme atteint un niveau historique, Boko Haram bat Daesh*». Novembre 2015. En ligne : <https://francais.rt.com/international/10655-terrorisme-bokoharam-daesh>. Consulté le 9 juillet 2016.

de façon très significative à la restauration de l'État en Somalie. Ce succès n'est pas sans poser d'autres questions, car l'on peut s'interroger sur la pertinence d'une force continentale contre Boko Haram, AQMI et EI? Cette question n'est pas sans intérêt elle doit faire l'objet d'un débat au sein des instances internationales et sous régionales. L'action de l'UA est donc confrontée à un problème de pertinence, de cohérence interne et de méthode. Ces manquements doivent impérativement être corrigés pour que l'action de l'organisation soit adaptée aux enjeux relatifs à ce combat, pour cela le plan d'action de l'UA contre le terrorisme doit s'adapter à la stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme et aux plans des autres continents. Ces insuffisances peuvent expliquer l'inefficacité actuelle de l'action de l'organisation, car le nombre d'attentats et de victimes du terrorisme ont connu une augmentation sans précédent.

BIBLIOGRAPHIE

Andela J.J., L'Afrique est-elle à l'abri du terrorisme international? In Rapport sur les *Mécanismes sous régionaux africains de paix et de sécurité*, UA, 2014, 6p.

Assanavo W., «État de la menace terroriste en Afrique de l'ouest», note d'analyse n° 12, juillet 2012, OVIDA, 2011, 23p.

Bourgi A., «L'Union Africaine entre textes et réalités», AFRI 2005, Vol. 6, pp328-344, 18p.

Chouala Y-A., «Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union Africaine», AFRI 2005, Vol. 6, pp288-306, 18p.

Cilliers J., «L'Afrique et le terrorisme, Afrique contemporaine» 2004/1 (209), pp81-100, 21p.

Convention de l'OUA sur la lutte et la prévention contre le terrorisme, 15p.

FIDH, Rapport d'analyse: l'antiterrorisme à l'épreuve des droits de l'homme, FIDH, n° 429A, novembre 2005, 48p.

Goffin Ch., «Les politiques publiques, Projet INTERFORM», séminaire des 3 et 4 avril 2007, UPPA, 6p.

Hassenteufel P., «Les processus de mise sur l'agenda: sélection et construction des problèmes publics», in *Information sociale*, 2010-157, pp50-58, 10p.

Garriaud Maylam J., «Lutte contre le terrorisme: instaurer la sécurité et protéger les institutions démocratiques», APO, 2014, 28p.

IGAD, Rapport de la conférence de l'IGAD sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, Addis Abeba, du 24 au 27 juin 2003, 18p.

IGF, Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales, Paris, IGAS, 2012, 54p

Modibo G., «Nouvelle menace de terroriste en Afrique de l'ouest», in *bulletin de la sécurité*, africaine, N° 11, 2011, 8p.

Muller P., *Les politiques publiques* Que sais-je? Paris, PUF, 2010, 127p.

Nay O., *Lexique de science politique*, Paris, Dalloz, 2010, 375p.

Plan d'action de la réunion intergouvernementale de haut niveau de l'Union Africaine sur le terrorisme en Afrique, 14 septembre 2002, Alger, 11p.

Plan stratégique de la Commission de l'Union Africaine, 2014, 176p.

Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.

Résolution A/RES/60/288, portant stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme

Rosière S., «Géographie politique, géopolitique et géostratégie: distinctions opératoires», in *l'Information géographique*. Vol. 65 n°1, 2001, pp33-42, 11p.

Surel M., *Introduction à l'analyse des politiques publiques*, 2002, 81p.

Visscher (Ch.), Varone (F.), (eds.), *Évaluer les politiques publiques. Regards croisés sur la Belgique*, Louvain La neuve, Bruylant, 2000, 165p

Wafeu T., *L'analyse des politiques publiques en Afrique noire*, 2009, 19p.

Sites Internet consultés

<https://francais.rt.com>

<http://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr>

www.marianne.net

www.operationspaix.net

www.panapress.com

À PROPOS DE L'AUTEUR

Ladislas NZE BEKALE

Fonctionnaire international

Employé à la Commission de l'Union Africaine.

Chercheur associé au GRESHS de l'ENS (Gabon)

Ancien Élève de l'ENA (France)

Auteur de plusieurs publications et de deux ouvrages intitulés :

Le principe de libre administration à l'épreuve des collectivités territoriales d'Afrique francophone (Bénin, Burkina Faso, Gabon, Mali, Sénégal), Publibook, Paris 2016, 242 p.

Introduction aux finances des collectivités territoriales d'Afrique francophone (Bénin, Burkina Faso, Gabon, Mali, Sénégal), Publibook, 2014. 145 p.

À PROPOS DE THINKING AFRICA

Crée en janvier 2013 par une équipe de chercheurs et experts africains, Thinking Africa est un institut de recherche et d'enseignement sur la paix. Réseau de jeunes chercheurs, d'universitaires confirmés et d'experts, il offre, aux institutions, aux gouvernements, aux sociétés civiles, et aux organisations, des analyses, recommandations et formations pour vivre la paix sur le continent africain.

Nous publions des notes stratégiques sur les enjeux politiques, économiques et sociétaux en Afrique, formons des hauts fonctionnaires, officiers et décideurs africains au leadership, à la médiation et à la négociation. Nous organisons des conférences scientifiques et débats sur les enjeux névralgiques africains.

Thinking Africa
25 BP 1751 Abidjan 25
Côte d'Ivoire