

La démocratie sénégalaise à l'épreuve de l'alternance

Alioune Badara FALL

Professeur à l'Université Robert Schuman de Strasbourg

Directeur Adjoint du

Centre d'Etudes et de Recherche sur les Droits africains

et sur le Développement Institutionnel (CERDRADI)

Université Montesquieu Bordeaux IV

La communauté internationale et la presse ont été unanimes pour saluer avec beaucoup de satisfaction l'alternance qui s'est produite au Sénégal à la suite des élections présidentielles du 28 février-19 mars 2000 jugées transparentes et honnêtes. A l'issue de celles-ci, Abdoulaye WADE, opposant historique au pouvoir du Parti socialiste, à la tête d'une coalition de partis¹ a été élu à la magistrature suprême².

Pourtant à l'approche du scrutin, certains observateurs au regard des expériences électorales passées avaient annoncé le pire, tant l'atmosphère politique était tendue dans le pays. Cette dernière s'expliquait par la détermination de Abdoulaye WADE de ne concéder

¹ Cette coalition est inédite dans l'histoire politique du Sénégal. Elle regroupait le Parti Démocratique Sénégalais (PDS) dont Monsieur WADE est le leader, et les autres partis politiques de l'opposition (le *FAL*). Ceux-ci, majoritairement de gauche, avaient enfin compris (après de multiples tentatives faites dans ce sens dans le passé, mais sans grand succès), que le seul moyen de déstabiliser un pouvoir en place depuis quarante ans était de s'unir, tout en sachant par ailleurs que cette alliance avec un parti libéral pourrait ultérieurement poser des problèmes relatifs au « partage du pouvoir ». Cette stratégie permettait releguer au second plan ces querelles futures en ayant comme seul objectif de faire « chuter » le Parti Socialiste installé par le Président Senghor et maintenu au pouvoir, après le départ de ce dernier en 1981, par le Président Abdou DIOUF jusqu'aux élections de mars 2000. Le leader du Parti de l'Indépendance et du Travail (PIT) Amath Dansokho devait confirmer cette stratégie dans une interview accordée au Sud Quotidien du jeudi 11 janvier 2001(n° 2331).

² Abdoulaye WADE est le 3^{ème} Président de la République du Sénégal élu, à l'issue du second tour avec 58,49 % Au premier tour, il avait obtenu 30,97% des suffrages exprimés, contre 41,33% au président sortant Abdou DIOUF, 16,76% pour Moustapha NIASSE, 7,09% pour Djibo KA, 1,20% pour Iba Der THIAM, 1,12% pour Ousseynou Fall, 0,97% pour Cheikh Abdoulye Dièye et 0,56% enfin pour Mademba Sock.

aucune voix à son adversaire qui ne viendrait légalement des urnes³. Il gardait encore en mémoire le souvenir cuisant d'échecs répétés qu'il subit lors des élections précédentes, faussées selon lui par des fraudes savamment organisées par le Parti socialiste du président Abdou DIOUF au pouvoir depuis les années 80⁴. Ce dernier, coupé des réalités sociales, a eu le grand tort entre autres, d'accepter de se présenter encore une fois à l'élection présidentielle, après vingt ans passés à la présidence, sans réussir à obtenir des résultats conséquents, sur le plan économique- sauf durant la fin de son mandat où des signes positifs se sont manifestés- et particulièrement en matière sociale.

Il n'en fût rien. La transparence de cette élection et le calme dans lequel elle s'est déroulée, ont renforcé davantage la surprise de ceux qui s'y attendaient le moins, au point que le Sénégal fut qualifié, peut-être exagérément, de "vitrine démocratique de l'Afrique". A coup sûr, l'élection présidentielle qui s'est déroulée du 28 février au 19 mars constitue un événement historique dans ce pays, par son caractère inédit et par son impact éventuel au niveau continental. Il faut cependant ramener les choses à leurs justes proportions. D'une part, ce n'est pas la première fois que l'organisation d'élections libres et compétitives en Afrique a abouti à une alternance au pouvoir. Les exemples sont nombreux, et récemment encore, des pays – notamment anglophones, - ont procédé à un changement de chef d'État dans la plus grande transparence (les expériences les plus intéressantes sont celles du Bénin, de Madagascar, de la Zambie et du Ghana). D'autre part, aussi inédite qu'elle puisse paraître, l'alternance sénégalaise n'est pas si inattendue qu'on le laisse croire. On pourra en être convaincu en remontant quelque peu dans le temps et en tenant compte des événements historiques, sociaux et politiques qui ont marqué ce pays et qui ne sont pas sans incidence sur l'avènement d'une véritable culture démocratique sénégalaise. Mais si cette première difficulté a été franchie, il en reste une autre : celle qui consiste à consolider dans le pays, et de manière durable, ces acquis démocratiques.

³ Abdoulaye WADE, alors dans l'opposition, avait menacé de demander à la très républicaine armée sénégalaise, à intervenir au cas où il perdrait les élections. Sur ces épisodes, voir *Sud Quotidien* (DaKAr) du 24 janvier 1999 et du 18 février 2000.

⁴ Les élections précédentes, notamment celles de 1988, étaient marquées par de nombreuses fraudes, au point que de sérieux doutes ont été émis sur la légalité des résultats. Cf. B. KAnté, " Les élections présidentielles et législatives du 28 février 1988 au Sénégal ", *Annales africaines* (DaKAr), 1989, notamment p. 187 et suivantes et *Le Monde* du 16 mars 1993, p. 6 ; v. S. DIOP, « Justice du politique au Sénégal » in *La justice en Afrique*, Afrique contemporaine, numéro spécial, p.184 et s

L'Alternance réalisée.

Nul ne conteste aujourd'hui que l'élection soit une condition nécessaire de la démocratie. En tant que mode de participation politique, elle constitue le lien primordial entre le gouvernant et son peuple. Mais l'élection, on le sait, n'est pas, à elle seule, une condition suffisante de la démocratie. A l'instar des théories sociologiques modernes, la démocratie ne peut plus être définie à partir de cette conception harmoniste et idéaliste que les classiques ont souvent utilisée pour ramener tout système démocratique à l'existence d'une majorité légalement établie à partir des urnes. Elle est plutôt celle qui admet et pacifie les conflits dans le pluralisme ; celle qui admet l'opposition et qui l'institutionnalise⁵ au demeurant par l'élaboration d'un statut.

Si l'alternance se présente au Sénégal comme un fait historique et unique dans la vie politique et institutionnelle du pays, elle n'est pas une fin en soi. Dans les démocraties modernes, elle est courante, pour ne pas dire banalisée. Aussi, faut-il considérer celle qui est survenue au Sénégal comme l'aboutissement, à un moment donné, d'un long processus de démocratisation tel qu'il résulte de l'évolution de la vie politique sénégalaise. Elle est surtout une simple étape dans le long apprentissage de la démocratie qui ne saurait se ramener à un changement de dirigeants à la tête de l'Etat. Pris dans ce sens, il est le point de départ d'une autre phase certainement plus difficile à gérer : la concrétisation et le maintien des acquis démocratiques dans le pays par les dirigeants actuels et par les générations à venir.

L'alternance ou l'aboutissement d'un processus de démocratisation

A vrai dire, l'élection présidentielle à laquelle nous venons d'assister, n'est pas un accident de l'histoire, mais l'aboutissement d'un processus plus ou moins long et entrecoupé notamment par la période coloniale, où l'expérience des acteurs politiques et de la société civile, la mise en place d'institutions adéquates ont été déterminantes. Elle constitue une avancée par rapport à un bon nombre de régimes politiques africains, encore très peu respectueux des droits de l'homme et des principes démocratiques. Il n'en demeure pas moins qu'elle est une élection parmi d'autres, et quelle que soit la valeur que l'on peut lui accorder, elle ne met pas à l'abri le Sénégal des risques de crises inhérents à tout système démocratique.

⁵ Lire à cet égard J. L. Seurin, *Démocratie pluraliste*, Economica, 1980, p. 101 et s.

Des risques accentués sur le continent africain, théâtre de tant de conflits internes, à l'exemple de la Côte d'Ivoire longtemps considérée, avec le Sénégal entre autres, comme l'un des pays les plus stables du continent africain et qui est entrain de vivre depuis quelques années, les plus sombres moments de son histoire politique avec " l'ivoirité " ⁶.

La démocratisation du système politique sénégalais ne résulte pas uniquement des acquis démocratiques issus des modes d'organisation politique et sociale traditionnels, ni uniquement de la riche expérience dont la classe politique sénégalaise a bénéficiée durant l'époque coloniale et postcoloniale. L'on retiendra également, parmi les éléments ayant contribué à la pacification des conflits sociaux et à l'avènement de l'alternance politique dans le pays, la mise en place par le pouvoir politique devenu aujourd'hui minoritaire – et c'est à son honneur -, d'un certain nombre de structures politiques et administratives dont l'impact sur la qualité du débat démocratique et sur le fonctionnement des institutions comme de l'administration en général est loin d'être négligeable.

Les facteurs historiques

Le Sénégal a toujours bénéficié de l'image d'un pays pacifique et démocratique. Une perception apparemment exagérée, mais qui n'est toutefois pas sans fondements. Tout d'abord, on peut se référer aux travaux de quelques auteurs ayant décrit le fonctionnement et l'organisation politique de certaines provinces du Sénégal durant la période précoloniale aux XIV^{ème} et XV^{ème} siècles, pour rappeler qu'il existait dans les traditions politiques sénégalaises, un certain degré de démocratie dans l'exercice du pouvoir. Dans la province du Cayor comme dans celle du Baôl, non seulement existaient une séparation des pouvoirs, mais aussi un équilibre entre ces pouvoirs, aménagés de telle manière qu'il ne puisse y avoir une domination excessive de l'un sur l'autre ⁷. De surcroît, deux principes qui caractérisent

⁶ Cf. R. Benégas et B. Losch, " La Côte d'Ivoire au bord de l'implosion ", *Politique africaine*, 87, octobre 2002, p. 139 et aussi C. Vidal, et M. Le Pape (coord.), *Côte d'Ivoire : année terrible 1999-2000*, Paris, KARthala, 2002.

⁷ Voir I. Fall, " Le droit constitutionnel au secours de l'authenticité et de la négritude : le serment du Président de la République, acculturation ou retour aux sources ? ", *Annales africaines* (DaKAr), 1973, p. 203. L'auteur, en analysant le cérémonial lié à la prestation de serment du roi, constate ainsi à la p. 213: " ...on note bien, avant la colonisation européenne, une conscience réelle chez certains peuples et pays africains de la distinction entre les pouvoirs exécutif et législatif, ainsi que la différenciation organique de ces pouvoirs. ", et aussi P. Diagne,

aujourd'hui les démocraties modernes y étaient connus : le principe de l'élection et celui du contrôle. Ces deux provinces du Sénégal n'étaient pas des cas isolés. La région des Lébous (l'actuelle région du Cap-vert et DaKAr son chef-lieu) était également dotée d'une organisation démocratique avant la période coloniale, grâce à l'originalité de son organisation politique, notamment avec l'existence d'une constitution coutumière, ce qui lui a valu par ailleurs son appellation de " République africaine " ⁸.

Ensuite, durant la période coloniale, la population sénégalaise et ses hommes politiques notamment, ont bénéficié d'une expérience démocratique qui remonte à 1848. De l'élection du premier député sénégalais au Parlement français à cette date, à l'avènement d'une politique de décentralisation introduite en 1872 avec la création, d'abord des communes de Saint-Louis et de Gorée, et ensuite de celle de Rufisque en 1880 et de DaKAr en 1887, qui devinrent les quatre communes de plein exercice ⁹, les Sénégalais avaient connu des périodes de vie politique intense, marquées par des débats et jalonnées par de multiples conflits politiques. L'élément à retenir durant cette période coloniale au sujet de l'expérience démocratique, est que la culture politique ainsi acquise par les premiers dirigeants sénégalais – mais également par la population, érigée à la fois en témoin et arbitre - a contribué sans aucun doute à l'existence d'une atmosphère démocratique, caractéristique alors de son histoire politique.

Ce bref rappel des facteurs historiques ayant contribué directement ou indirectement à l'image d'un " Sénégal démocratique ", ne serait pas complet si l'on ne soulignait pas l'existence d'une vie syndicale aussi intense que celle des partis politiques. L'expérience syndicale au Sénégal a débuté très tôt et se poursuit encore aujourd'hui, assurant une représentation des larges couches de la société. Elle a sans aucun doute beaucoup contribué à

" Pouvoir politique traditionnel en Afrique occidentale : essai sur les institutions politiques précoloniales ", *Présence africaine*, 1967.

⁸ Lire A. SYLLA, *Présence Africaine*, avril-juillet 1965, p. 47.

⁹ Comme le souligne M. M. DIOUF, *La régionalisation. Approche sénégalaise et expérience française*, (DaKAr, Université Cheikh Anta DIOP, 1998, p. 118 : " ...pratiquement tous les grands hommes politiques sénégalais de l'époque ont fait leurs premières armes au niveau de ces communes ". Pour plus de détails sur le processus de décentralisation au Sénégal, voir E. Diarra, *Décentralisation et vie politique du Sénégal de 1904 à 1960*, thèse, 3^{ème} cycle, Etudes africaines, Université Bordeaux I, 1987 et A. Bockel, *Droit administratif*, DaKAr, NEA, 1978, p. 293.

l'acquisition d'une certaine maturité politique, par le jeu des conflits/négociations/compromis, à l'occasion des nombreuses confrontations entre le monde des salariés et celui des employeurs, privés ou publics. Ces affrontements, parfois dramatiques, dans le respect des règles du jeu (de récents affrontements entre syndicalistes ont entraîné des morts brûlés vifs et l'emprisonnement de syndicalistes présumés coupables) dont le Sénégal a été le théâtre, ne peuvent être séparés de l'expérience démocratique du pays. Ce n'est pas du tout par hasard, si l'un des candidats à l'élection présidentielle de mars 2000 a été le leader d'un puissant syndicat. Celui-ci a défrayé la chronique pendant un certain temps à DaKAr lorsqu'il s'est opposé à la privatisation de la société d'électricité, la SENELEC, en organisant notamment des coupures d'électricité répétées, plongeant toute la capitale dans l'obscurité, ce qui a valu quelques mois de prison à son leader Mademba Sock. Bien évidemment, le parti au pouvoir s'est lui-même appuyé sur une centrale syndicale, la Confédération nationale des travailleurs du Sénégal (CNTS), qui lui est restée fidèle pendant de très longues années, et qui prônait la " participation responsable " ¹⁰. Que dire enfin de la presse qui très tôt également, a cherché à diffuser l'information, à l'origine au profit d'une petite élite puis, aujourd'hui, auprès des masses populaires de plus en plus avides d'information particulièrement d'ordre politique ¹¹.

L'accumulation de toute de cette expérience au fil des ans a valu au Sénégal cette image démocratique positive. Elle n'est cependant pas toujours fondée, car la réalité est plus nuancée et moins limpide que ne le laissent croire les apparences, la vie politique ne correspondant pas toujours et exactement à ce qui est perçu de l'extérieur quant au fonctionnement même des institutions et du régime politique. D'un parti unique de fait, le système politique sénégalais s'est progressivement orienté vers un multipartisme limité à quatre courants en 1974, puis illimité lorsque Abdou DIOUF accéda à la présidence en 1981. L'existence effective de plusieurs partis sur l'échiquier politique n'a cependant pas empêché

¹⁰ Dans la démarche de cette centrale, cela signifiait une collaboration avec le parti au pouvoir qui lui permettait d'avoir un quota de députés aux législatives et de ministres dans le gouvernement.

¹¹ Sur l'existence de la presse au Sénégal, voir I.D. THIAM, quotidien *Le Soleil* du mardi 10 septembre 2002. Les relations entre le pouvoir politique en place et la presse sénégalaise se sont détériorées depuis l'arrivée de WADE à la tête de l'Etat. Sur les ordres du président, la correspondante de Radio France Internationale s'est faite expulser et plus récemment, le directeur d'un journal à grand tirage (*le Quotidien*) a été incarcéré pendant quelques semaines pour avoir divulgué, selon les autorités, de « fausses nouvelles tendant à causer des troubles graves... »

le Parti socialiste, qualifié à juste titre d' « État-Parti »¹², d'être véritablement hégémonique. Par ce seul fait, le Sénégal, même s'il faisait figure d'exception sur le continent grâce à une certaine liberté d'expression et par la rareté, sinon l'inexistence de prisonniers politiques sur son territoire, ne pouvait pas être classé, en toute logique, dans le groupe des pays démocratiques. Le Parti socialiste n'a jamais partagé la moindre parcelle de pouvoir avec les dirigeants d'autres partis et avait savamment verrouillé toutes les voies de partage. Au mieux, il les a intégrés en son sein ou dans la formation gouvernementale, en les nommant à la tête d'importantes entreprises d'État ou à des postes ministériels. Une neutralisation politique dont beaucoup d'opposants ont été victimes.

Cela n'a cependant pas terni l'image du Sénégal qui continuait à être perçu comme " la vitrine démocratique de l'Afrique ". Deux raisons principales expliquent cet état de fait : d'une part, ce verrouillage était généralement pacifique et non violent, d'autre part, la période d'autoritarisme qui obligeait les opposants politiques à agir quasiment dans la clandestinité, a été une période relativement courte, puisqu'elle s'est arrêtée en 1974, avec le multipartisme introduit par le président Senghor. Dans une Afrique où, à l'époque, rares étaient les pays qui ne connaissaient que le parti unique, le Sénégal ne pouvait que bénéficier d'une image positive.

Au niveau interne, la domination excessive du Parti socialiste et les conséquences inhérentes à cette hégémonie devaient à long terme lui être fatales. Les méfaits de cet État clientéliste, conjugués à la crise sociale, la corruption, l'usure du pouvoir, l'émergence d'une conscience citoyenne associée à d'autres facteurs comme l'effritement du *ndigueul*¹³ ou encore le divorce entre le Parti socialiste et le paysan, ne pouvaient que déboucher sur le déclin de cet « État-parti », enlisé dans des querelles, voire des dissensions intestines. Un Parti socialiste qui sera progressivement affaibli, discrédité auprès des masses populaires et objet d'incessantes critiques de la part des partis politiques d'opposition. Pire, il va recevoir à quelques mois de l'élection, un coup fatal lorsque deux de ses membres, les plus anciens et plus fidèles depuis l'époque de Senghor, décidèrent de s'en séparer pour créer leurs propres

¹² L' « Etat-parti » se distingue du « Parti-Etat ». Si ce dernier repose sur un fondement idéologique tel qu'il apparaissait dans le bloc de l'Est, le premier est en revanche clientéliste et cherche à satisfaire les intérêts partisans (v. S. DIOP, art. précité, p. 186).

¹³ Mot d'ordre du « marabout » invitant les fidèles à agir dans tel ou tel sens. Tout candidat à une élection cherche en général à obtenir ce « *ndigueul* » à son profit.

formations politiques. Il s'agit de deux anciens ministres durant la présidence de Senghor, Djibo Leyti KA¹⁴ et Moustapha NIASSE, qui ont respectivement créé "l'Union pour le renouveau démocratique" (URD) et "l'Alliance des forces de progrès" (AFP), et rejoint l'opposition. Tous deux ont mal supporté l'importance que Abdou DIOUF a donnée à Ousmane Tanor DIENG, arrivé plus tard dans le parti et perçu partout comme son dauphin, donc susceptible d'assurer sa succession le moment venu. Une légitimité au sein du parti qu'ils ne pouvaient accepter plus longtemps, ni celle des nouveaux venus à la direction du Parti socialiste. L'obstination de Abdou DIOUF de ne rien modifier dans la direction prise par le parti et dans le scénario de la succession devait les décider à quitter la formation¹⁵.

Forts de ce contexte, les observateurs craignaient le pire lors de l'élection présidentielle de mars 2000 dans l'hypothèse d'une victoire de Abdou DIOUF. Car, pensait-on, ce succès qui relèverait de l'impossible pour beaucoup, ne pouvait provenir que de fraudes, ce que ni le peuple, ni les partis politiques d'opposition n'allaient accepter dans la passivité. D'un autre côté, l'on redoutait également que les irréductibles du Parti socialiste, fortement attachés à leurs privilèges, n'acceptent guère facilement de quitter le pouvoir au seul verdict des urnes.

Contre toute attente, l'élection s'est faite sans violence, ni heurts. Le Président-candidat finira par être écarté du pouvoir grâce à un adversaire coriace et très expérimenté. Encore un miracle sénégalais ? On peut ne pas accepter l'hyperbole. Plutôt une nouvelle manifestation du sens de la modération des acteurs politiques et des électeurs qui ont respecté la règle du jeu démocratique. Peut-être grâce à l'appel au calme lancé à la veille du scrutin, par les autorités religieuses, chrétiennes et musulmanes, invitant les électeurs à se rendre aux urnes et à respecter les résultats qui en sortiraient.¹⁶ Ou encore grâce à la sagesse de deux

¹⁴ Cet ancien ministre a quitté le Parti socialiste pour être élu député sur la liste Jëf Jël de Talla SYLLA avant de créer son propre parti. Il a fini par accepter un poste de ministre en 2004 dans le gouvernement de WADE.

¹⁵ Pour le détail de ces dissensions au sein du Parti socialiste, lire A. L. Coulibaly, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie. Enquête sur les 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, Paris, L'Harmattan, 1999. Sur l'évolution des rapports entre Moustapha NIASSE et le Parti socialiste, lire A.E. Agne, *Moustapha NIASSE, sa vie et son combat*, Dakar, Ed. Xamal, 2000, pp. 150 et sq.

¹⁶ Voir par exemple la déclaration faite le 17 mars 2000 par le Cardinal Thiandoum de DaKAr appelant les candidats au calme, à la sérénité et au respect des résultats issus des urnes ; quotidien *Le Soleil* du 18 mars 2000, p. 16.

hommes qui ont su prendre au bon moment des décisions capitales et déterminantes quant à l'issue de l'élection : Abdou DIOUF et le général Lamine CISSE, ministre de l'Intérieur de l'époque. Le premier ayant appris discrètement du second son échec avant la proclamation officielle des résultats, a stratégiquement félicité son adversaire Abdoulaye WADE, en lui téléphonant directement à son domicile, coupant ainsi l'herbe sous les pieds aux ténors du Parti socialiste suspectés, à juste raison, d'ourdir un système de fraudes pour permettre à leur candidat de remporter l'élection.

Un fait que plus d'un observateur a salué en insistant sur le courage politique et l'honnêteté de Abdou DIOUF, ainsi que sur la discrétion du général CISSE. Derrière ces qualités qu'il faut évidemment reconnaître à ces deux hommes qui, probablement, ont évité au pays une crise qui pouvait être dramatique, n'est-ce pas là, le signe révélateur d'un sens du compromis et de la volonté de consolider une paix sociale. Le peuple sénégalais, fortement influencé par un islam humaniste et un christianisme tolérant, rejette généralement la violence ou le coup de force comme solution aux problèmes politiques. Rares ont été en effet les cas où les manifestations populaires ou les affrontements entre hommes politiques ont dégénéré de manière incontrôlée¹⁷. Toutefois, la violence politique dans le pays s'est récemment manifestée de manière alarmante, lorsqu'un leader d'un parti politique d'opposition a fait l'objet d'une grave agression¹⁸. Des menaces de mort ont également été proférées d'abord contre un journaliste après la publication d'un ouvrage sur le président WADE, ensuite à l'endroit des chefs de l'Eglise catholique contraignant le chef de l'Etat à intervenir¹⁹.

Le lien entre l'alternance politique de mars 2000 et cette tradition démocratique dont nous avons rapidement retracé l'évolution, pourrait paraître ténu. Il n'en demeure pas moins

¹⁷ Le Sénégal a cependant été le théâtre d'affrontements sanglants, notamment en 1989 lors de son conflit avec la Mauritanie et en 1994 lorsque la foule, à l'occasion d'un meeting de Abdoulaye WADE interdit par les autorités sénégalaises, a agressé et tué quelques policiers chargés d'assurer la sécurité. Un affrontement entre syndicats a récemment entraîné la mort de deux personnes dont une brûlée vive. Un événement qui avait provoqué un vif émoi au sein de la population, peu habituée à ce genre de drame, et qui a conduit le président de la République à intervenir pour exiger que les coupables soient recherchés et traduits en justice. Sur la violence politique au Sénégal, v. A. B. DIOP, « Espace électoral et violence au Sénégal (1983-1993) : l'ordre public otage des urnes », *Afrique et développement*, Vol XXVI, n° 1&2, 2001, pp. 146-193.

¹⁸ Talla SYLLA, leader du parti d'opposition *Jéf Jël*, avait été grièvement blessé suite à une agression dont il a été victime de la part d'inconnus.

¹⁹ V. le quotidien *Walf* du mercredi 5 mai 2004.

réel, pour peu que l'on admette la difficulté de détacher une société de son histoire et de sa culture. Ce patrimoine démocratique a été en outre, complété par la mise en place d'un cadre institutionnel et administratif qui a permis à la légitimité démocratique de s'affirmer davantage.

L'action des structures administratives

Les études faites sur l'élection présidentielle de février-mars 2000 au Sénégal ont généralement mis l'accent sur les causes politiques, économiques et sociales qui ont entraîné la défaite de Abdou DIOUF²⁰, ainsi que sur les perspectives qui s'ouvraient dans ce pays, suite à l'alternance qui en a résulté. Une préoccupation bien évidemment justifiée, car de tels éléments ont été des facteurs déterminants dans l'avènement de cette nouvelle situation politique.

Du coup, d'autres facteurs périphériques non moins déterminants dans l'avènement de cette alternance ont malheureusement été négligés²¹. Et pourtant, ils ont contribué de façon notoire au renforcement de la culture démocratique sénégalaise et au perfectionnement des conditions existantes, rendant meilleure l'expression politique de la population sénégalaise. Survenus à la fois sous l'action de Abdou DIOUF et sous la pression des différents acteurs politiques, voire des circonstances, ils ont abouti, parfois indirectement, à l'avènement d'une alternance au Sénégal. Les structures administratives mises en place bien avant les élections ont incontestablement apporté une dose de transparence et une meilleure organisation des élections. Cela a permis une photographie électorale plus fidèle du pays, beaucoup plus qu'elle ne l'a été auparavant. Leur importance tient, comme toute institution, à leur capacité de pouvoir survivre au-delà des gouvernants qui les ont mises en place, et à la possibilité qu'elles offrent aux citoyens de s'en prémunir, pour se dresser contre tout pouvoir suspecté d'arbitraire ou d'agir de façon autoritaire. Cette importance tient aussi au fait qu'elles

²⁰ Voir P. N. DIOUF, "Le Sénégal à la croisée des chemins : sens et enjeux de l'alternance politique" (à paraître), et Y. Han, "Réflexions sur le modèle sénégalais de la démocratie africaine : expériences et leçons", *Bulletin de liaison scientifique afro-québécois*, n° V, automne 2000.

²¹ Mise à part l'intéressante étude de Z. Ould Ahmed Salem, « Gouverner les élections : l'Observatoire National des Elections (ONEL) au Sénégal », in *Voter en Afrique : comparaisons et différenciations*, sous la direction de P. Quantin, Paris l'Harmattan, coll. Logiques politiques, pp. 149-184.

constituent un cadre d'action fiable, transparente et responsable pour les hommes politiques au pouvoir, comme pour ceux qui sont dans l'opposition.

C'est d'abord une certaine liberté de presse que le gouvernement de Abdou DIOUF a cherché à ménager. Grâce à cette liberté obtenue après une longue conquête, parfois difficile, les nombreux quotidiens sénégalais et autres organes de presse ont pratiquement imposé aux hauts fonctionnaires et hommes politiques plus de retenue et de vigilance, pour ne pas dire de transparence, dans leurs comportements comme dans la gestion des services ou ministères dont ils avaient la charge. Mais elle a surtout permis l'instauration de débats réguliers et publics sur toute question susceptible d'intéresser le pays. Certes, dans la plupart des cas, les débats sont soulevés dans des journaux écrits, et donc inaccessibles aux nombreux analphabètes en langue française, mais ils sont généralement relayés par les radios dites libres, dont le succès a été immédiat dès leur naissance dans le pays, tant les sujets qui y sont discutés dans les langues nationales, sont aussi divers qu'intéressants et donnent une large ouverture vers l'extérieur. Cette liberté de la presse, exploitée parfois de manière abusive (l'irrespect des règles élémentaires de la déontologie en la matière a donné lieu à beaucoup de procès en diffamation), a permis une véritable socialisation politique, grâce à une diffusion régulière et totalement libre de l'information sur les " affaires " concernant les faits et gestes des hommes politiques. La population touchée est extrêmement large et s'étend sur l'ensemble du territoire, sans distinction d'âge ou de sexe. Nul doute que l'information diffusée quotidiennement et durant de longues années auprès d'une population très attentive sur la manière dont les gouvernants traitent les affaires de l'État, a certainement été déterminante dans le vote des jeunes et des femmes en mars 2000. De même, s'il est reconnu que l'expérience démocratique au Sénégal ne concernait qu'une élite qui en avait le monopole, il faut admettre aujourd'hui que les masses populaires s'en imprègnent progressivement grâce à ces débats régulièrement suscités et animés par les médias.

Aussi, comprend-on mieux le divorce entre le monde paysan, naguère fidèle au Parti socialiste - incapable de continuer à maintenir les ruraux dans son système clientéliste -, et le candidat Abdou DIOUF de plus en plus démystifié. Les médias ne sont pas étrangers à ce divorce et la politisation ou la socialisation politique des populations ira en s'accroissant, avec l'irruption dans le pays, des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Celles-ci accompagneront inmanquablement le processus de démocratisation enclenché depuis quelques années dans le pays et appelé à se renforcer à l'avenir. Est-il nécessaire de

rappeler le rôle crucial joué par les radios privées et les téléphones cellulaires durant cette élection : en communiquant instantanément les résultats sur les ondes, dès que le décompte des voix dans les bureaux de vote était fait, ils ont ainsi empêché toute fraude ou autres malversations connues dans le passé lors des consultations électorales. Le président du Conseil constitutionnel –dont l'indépendance vis à vis du pouvoir sortant a souvent été mise en doute par le président WADE²²- en a été tellement surpris et satisfait, qu'il ne s'est pas privé de déclarer dans un entretien accordé à un journaliste d'un quotidien dakarais à large diffusion, qu'il était *“ heureux de constater que tout s'est bien déroulé (...) ; que la presse privée a fait une couverture remarquable des élections ; (qu'elle) mérite des félicitations (...). Comme on dit, poursuit-il, si les radios privées n'existaient pas, il aurait fallu les créer. La presse a beaucoup contribué à la transparence et à la sincérité du scrutin ”*²³.

Cette politisation des masses n'est cependant pas le seul fait des médias. Elle est également organisée dans le cadre des nombreux forums ou associations existant dans le pays, et au sein desquels des débats politiques sont régulièrement animés. Ces structures associatives, dont certaines par exemple s'occupent particulièrement de la sauvegarde des droits de l'homme, notamment de la protection de la femme et des enfants, traduisent un phénomène plus large et actif, se développant de manière assez importante au Sénégal : l'émergence d'une société civile. C'est ainsi qu'une association d'intellectuels, parmi lesquels des universitaires et des juristes, a organisé des campagnes de sensibilisation auprès des jeunes, pour les amener à s'inscrire massivement sur les listes électorales, en vue de l'élection présidentielle de mars 2000. Les résultats obtenus ont dépassé toutes leurs espérances. Même les associations directement affiliées aux confréries religieuses organisaient des réunions d'éducation civique, pour ne pas dire politique, destinées à former leurs jeunes adhérents et à les intéresser aux affaires publiques. L'action du Parti de l'unité et du rassemblement ” (PUR) auquel s'était rallié Moustapha SY de la confrérie des Tidjanes – faute de pouvoir créer son propre parti religieux, initiative interdite par la Constitution - a été remarquée lors de l'élection présidentielle par la présence de leurs jeunes militants, des deux sexes, dans plus de 800 bureaux d'inscription sur l'ensemble du territoire. La déclaration de Khalifa DIOUF fondateur du PUR est sans équivoque à ce sujet : leur formation a pour vocation d'intéresser

²² Et finalement nommé ministre des sports dans le gouvernement formé par Idrissa Seck en novembre 2002.

²³ Voir *Walfadjiri* du 27 mars 2000.

la jeunesse à la vie politique, “ de les associer aux prises de décision qui concernent son destin ”²⁴.

La scène politique sénégalaise n'offre pas que ces exemples de participation populaire au processus de démocratisation. Le gouvernement de Abdou DIOUF, tenant compte des critiques et des exigences exprimées par les leaders des autres partis de l'opposition, a créé des structures administratives destinées, de manière générale, à améliorer les relations entre gouvernants et gouvernés. La création du médiateur de la République en 1991 par la loi n° 91-14 du 11 février rentre dans ces initiatives heureuses ayant contribué à rendre l'administration plus accessible pour le particulier, et surtout moins arbitraire à son égard. Les rapports annuels publiés par le médiateur depuis 1992, et les solutions qu'il a pu proposer à l'occasion des nombreux litiges dont il est saisi, suffisent à démontrer son utilité dans les rapports qui peuvent exister entre l'administration et les usagers²⁵. C'est encore au médiateur de la République qu'est revenue la mission de diriger la commission d'enquête chargée de remettre au chef de l'État un rapport sur les circonstances du naufrage du bateau le “ Joola ” et sur les éventuelles responsabilités des autorités chargées de la gestion et du fonctionnement du navire.

Mais, les innovations les plus importantes et liées plus directement à l'avènement de l'alternance au Sénégal, sont la création, en 1991 du Haut Conseil de la radiotélévision (HCRT), devenu par la suite le Haut Conseil de l'audiovisuel (HCA), et celle de l'Observatoire national pour les élections (ONEL), suite à des contestations sur la sincérité des élections précédentes de 1988 et 1993. La création du premier résulte d'une remise en cause, par les partis politiques et les syndicats des journalistes notamment, du monopole de l'État et du Parti socialiste sur tous les organes d'information. Quant à l'ONEL²⁶, il a été la

²⁴ Propos rapportés par F. Samson, article précité, pp. 10-11.

²⁵ Voir M. Sall, “ Le contrôle de l'Exécutif par la médiation de la République ”, Colloque sur l'état de droit et le contrôle de l'Exécutif au Sénégal, organisé du 9 au 11 juin 1995 par l'Institut des droits de l'homme et de la paix à Dakar à l'Université Cheikh Anta DIOP.

²⁶ Pour garantir son indépendance, les membres de l'ONEL nommés par décret ne peuvent provenir ni de l'Exécutif (membres du gouvernement, cabinets ministériels, autorités administratives déconcentrées), ni du Parlement ou encore du corps judiciaire. Pour son organisation, il dispose de structures démembrées dans les régions (OREL pour les élections régionales, municipales et rurales), dans les départements (ODEL pour tous les scrutins dans les départements) et dans les ambassades ou consulats (Délégation pour tous les scrutins). A titre d'exemple, 31 observatoires départementaux ont été mis en place lors des élections législatives de mai 1998.

solution retenue par le président Abdou DIOUF qui n'a pas voulu créer, comme le lui réclamaient les partis politiques de l'opposition, une Commission électorale nationale indépendante (CENI) à qui l'on confierait la totalité des opérations électorales, depuis l'organisation matérielle du scrutin jusqu'à la proclamation définitive des résultats.

L'ensemble des partis politiques appartenant à l'opposition a voulu imposer cette formule au gouvernement en place, soupçonnant l'administration d'organiser des fraudes à chaque élection, en faveur du candidat du Parti socialiste, notamment lors des consultations électorales, difficiles et contestées, de 1988 et 1993²⁷. Le gouvernement de Abdou DIOUF, ne pouvant imposer indéfiniment la solution traditionnelle, mais craignant également le danger de confier les opérations électorales à une autorité totalement indépendante, préféra s'orienter vers une solution médiane : la mise en place d'un simple observatoire national des élections dont la mission se limite à superviser et à contrôler le déroulement des élections alors que l'organisation matérielle et la proclamation des résultats demeure, comme auparavant, de la seule responsabilité de l'administration. Malgré les doutes qui planaient sur son efficacité dès sa création, l'ONEL s'imposa, non sans difficulté par ailleurs, dans le système politique sénégalais : *“ Assez vite, (...) cet organe indépendant assez original dans le contexte africain va être adopté par la classe politique et acquérir une légitimité qui lui permettra à la fois de s'imposer et de perdurer sans pour autant disposer des pouvoirs dont sont généralement dotés les CENI ”*²⁸. Et le même auteur de conclure, non sans quelques réserves cependant, que la création de l'ONEL *“ consacre la réussite d'une revendication ancienne qui est l'institutionnalisation de la transparence et de la lutte contre la fraude en général, et contre la corruption au sens moral et économique en particulier, du moins sur le point symbolique ”*. Une reconnaissance méritée d'une institution qui a fait la preuve de son efficacité dans des circonstances parfois difficiles. Ainsi a-t-il séduit d'autres pays comme le Cameroun²⁹ où il a été exporté, et suscité un vif intérêt au Mexique.

²⁷ Voir B. KANTE, “ Les élections présidentielles et législatives du 28 février 1988 au Sénégal ”, art. précité, p. 187 et s, et également, *Le Monde* du 16 mars 1993, p. 6.

²⁸ Z. O. Ahmed Salem, « Gouverner les élections : l'Observatoire National des Elections (ONEL) au Sénégal », in *Voter en Afrique : comparaisons et différenciations*, sous la direction de P. Quantin, Paris l'Harmattan, coll. Logiques politiques, pp. 149-184.

²⁹ Voir *Le Messager* (Douala) du 13 décembre 2000.

Enfin, la demande de transparence et les exigences pour une meilleure démocratie formulée dans le pays par les partis politiques et autres acteurs sociaux étaient telles que Abdou DIOUF envisagea d'élaborer un statut de l'opposition et les règles de financement des partis politiques. Dans son message adressé à la nation le 31 décembre 1998, il déclara : “ *A mes yeux, l'unité nationale risque d'être bien fragile sans la consolidation de l'État de droit, c'est à dire, en définitive, sans le renforcement de la démocratie. C'est la raison pour laquelle après les diverses mesures institutionnelles que j'ai fait adopter, année après année, le financement public des partis politiques et le statut de l'opposition, qui sont en cours d'étude, viendront conforter la vie démocratique en la rendant plus effective et plus transparente* ”.

Un médiateur avait été, en effet, nommé et était chargé de définir un statut de l'opposition, ainsi que les conditions et modalités de financement des partis politiques par le budget de l'État. Les recommandations formulées dans le rapport du médiateur remis au chef de l'État³⁰, après avoir consulté l'ensemble des partis politiques, n'ont jamais pu être suivies. L'ancienne équipe gouvernementale ayant disparu, l'actuel président de la République qui, en 1987, avait pourtant réclamé la création d'une commission internationale sur les sources de financement du Parti socialiste, n'en a plus fait une priorité et semble ne pas se préoccuper, du moins pour le moment, de ces questions qui avaient pourtant fait l'objet d'un très large consensus³¹. Faut-il ajouter à ce registre d'innovations positives prises par la classe politique vaincue, la suppression de l'ancienne Cour suprême et la création de trois nouvelles hautes juridictions : une Cour de cassation, un Conseil d'Etat et un Conseil constitutionnel. Cette réforme a certainement permis de pallier les insuffisances de la Cour suprême souvent accusée de partialité à l'égard du pouvoir en place, grâce à une jurisprudence de plus en plus crédible quant au respect des principes de l'Etat de droit et à la protection des droits et libertés individuels³².

³⁰ *Rapport du médiateur au Président de la République sur le statut de l'opposition et le financement des partis politiques*, DaKAr, Nis-Editions, 1999, 244 p.

³¹ *Ibid.*, pp. 181-244.

³² Voir A. Fall, “ Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes juridiques africains ”, *Le statut du juge en Afrique, Les défis des droits fondamentaux*, Aupelf-Uref, éd. Bruylant/AUF, 2000, p. 338 et s ; M. Diagne, “ La Mutation de la justice constitutionnelle en Afrique. L'exemple du Conseil constitutionnel sénégalais ”, *Annuaire international de la justice constitutionnelle*, tome XII, 1996, p. 99 et s.

La brutalité avec laquelle l'alternance politique est survenue au Sénégal, ne doit pas occulter l'idée qu'elle demeure un élément d'un processus plus ou moins long dans lequel interviennent plusieurs facteurs. Ceux que nous venons de présenter ne peuvent être séparés de ce processus. Ils ont certainement contribué à cette maturité politique de l'électorat sénégalais en pesant directement ou indirectement sur l'issue de l'élection présidentielle de février-mars 2000.

Aujourd'hui, l'euphorie quelque peu retombée, la question peut se poser de savoir si le nouveau Président et ses gouvernements successifs, incarnent toujours cet espoir, tant au niveau institutionnel que sur le plan social, politique et économique. Dans ce dernier secteur, il est peut-être prématuré d'exiger de lui un changement radical, même si son inaction commence à susciter des inquiétudes légitimes dans la population, comme au sein même de la coalition qui l'a porté au pouvoir³³. En revanche, sur le plan institutionnel, et, de manière plus globale, sur le plan sociopolitique, le constat paraît mitigé. Autant son arrivée au pouvoir a été marquée de son empreinte par la rédaction d'une nouvelle constitution, largement approuvée par le peuple par référendum et dans laquelle, il faut bien le reconnaître, il a fait preuve de certaines innovations théoriques en matière de démocratie, autant sa gestion semble faire aujourd'hui l'objet de vives critiques quant à l'absence d'une politique interne et étrangère cohérente, et sur la lenteur accusée par son gouvernement dans la réalisation des nombreux projets, notamment économiques et sociaux, qu'il a lui-même annoncés au peuple dès son arrivée au pouvoir et qui n'ont pas encore vu le jour. En outre, sa conception de la fonction présidentielle l'a irrémédiablement amené à accentuer la concentration des pouvoirs entre ses mains, à un moment où l'alternance signifiait pour les Sénégalais, une "dépersonnalisation" définitive du pouvoir politique et un renforcement du principe de laïcité bien inscrit dans la constitution. Sur ces deux derniers points, le nouveau président semble ne pas s'être orienté vers des solutions novatrices à la grande déception d'une bonne partie de l'électorat sénégalais.

³³ Le leader du Parti de l'indépendance et du travail a été congédié pour avoir fait, semble-t-il, des déclarations critiques dans la presse sur la gestion de l'Etat WADE. Pour plus de détails, voir le site du parti : www.pit-senegal.com; v. également le document élaboré par ce même parti sur « l'état du pays en deux ans et demi après l'alternance », Dakar, le 8 août 2002 (non publié).

Les innovations institutionnelles

Un pouvoir détenu par les mêmes dirigeants dans un pays pendant plus de quarante ans, échappe difficilement à une sorte de perversion qui provient de la conviction qu'ont ces mêmes gouvernants, d'être investis d'une mission éternelle. C'est ce qui pourrait expliquer la décision politiquement erronée, du président sortant Abdou DIOUF, de se représenter, après tant d'années d'exercice présidentiel, dans un contexte politique et économique pourtant défavorable, sans se rendre compte, à aucun moment, qu'il était éloigné de la base. Cette attitude témoigne d'une sorte de personnalisation du pouvoir qui date du président Léopold Sédar SENGHOR et que le président Abdou DIOUF, sous une forme différente, a poursuivie. A l'évidence, lors de cette dernière élection présidentielle, la société sénégalaise a voulu sanctionner ce pouvoir personnalisé, coupé des réalités quotidiennes et source de maux multiples.

Dès lors, dans leur grande majorité, les Sénégalais s'attendaient-ils à ce que le nouveau venu à la tête du pays, se détourne des pratiques de ses prédécesseurs, en adoptant des comportements et des politiques conformes au "*Sopi*" (changement, en langue ouolof) autour duquel il a bâti toute sa campagne électorale durant son long parcours d'opposant au pouvoir socialiste. La tâche qui attendait le nouveau Président et à laquelle il continue à faire face aujourd'hui n'est pas simple. Elle est même considérable et demandera très certainement beaucoup de moyens et de temps. Il n'en demeure pas moins que l'action du chef de l'État est attendue par toute une frange de population qui lui a accordé son suffrage et qui espère en retour, un véritable changement dans divers secteurs. La première de ces attentes est certainement l'amélioration des conditions matérielles de la vie quotidienne par la satisfaction des besoins les plus élémentaires. S'il est prématuré de dresser le bilan de la politique menée jusque là par la nouvelle équipe à la tête de l'État, notamment sur le plan économique, on peut d'ores et déjà faire quelques remarques sur la présidence de Abdoulaye WADE depuis son accession au pouvoir. Ainsi, si dans certains secteurs son action paraît novatrice et positive, elle l'est beaucoup moins dans d'autres domaines. Monsieur Abdoulaye WADE semble avoir bien compris le sens qu'il faut donner à cette élection, si l'on en juge par son empressement à apporter au régime les changements qu'il estime nécessaires et conformes à sa conception d'État de droit et de régime démocratique. Il va d'abord adapter les institutions à la nouvelle situation, avant de leur donner un nouveau contenu.

L'adaptation des institutions

Le Président Abdoulaye WADE a incontestablement marqué son arrivée à la tête de l'État par une attitude qui révèle sa parfaite maîtrise du fonctionnement des institutions de son pays et par une véritable innovation institutionnelle dont il a été l'ardent instigateur.

En effet, après son élection, il s'est retrouvé devant une situation pour le moins inédite. La date de l'élection présidentielle ne coïncidant pas avec celle des élections législatives, il a eu naturellement en face de lui une assemblée qui lui était hostile parce que composée d'une majorité de députés de l'ancien régime, et dont le mandat n'était pas achevé. Un blocage institutionnel s'opposait à ce qu'il les renvoie pour obtenir, dans la logique du système et par de nouvelles élections législatives, une majorité qui lui serait favorable. Dissoudre l'Assemblée dans ces conditions aurait été incontestablement une violation de la constitution. Aussi, s'en écarta-t-il pour s'orienter par la suite vers une autre issue. Celle-ci révélera un homme politique d'expérience. Mais avant de présenter la solution qu'il aura adoptée, il nous paraît intéressant d'exposer les différents scénarios qui s'offraient à lui, pour mieux apprécier l'originalité et la justesse de son choix.

Le premier de ces scénarios consistait pour le nouveau Président à décider, de manière discrétionnaire, de dissoudre cette Assemblée qui lui était opposée. Cette décision aurait été incontestablement une violation de la constitution, car celle-ci ne prévoyait la dissolution de l'Assemblée par le président de la République que dans le cas d'une crise ministérielle, c'est-à-dire dans l'hypothèse où une motion de censure a été votée par la dite Assemblée et destinée à engager la responsabilité du futur gouvernement que Moustapha NIASSE allait former. Il était peu probable que cette motion de censure soit déposée, encore moins votée, car les députés sortants ne voulaient pas de cette dissolution. D'abord parce qu'ils tenaient à terminer leur législature, et ensuite parce que rester au sein de l'Assemblée nationale était la seule possibilité dont ils disposaient encore pour jouer un véritable rôle d'opposition. Le Parti socialiste, disloqué après l'échec de leur leader à l'élection présidentielle, ne pouvait logiquement, dans l'immédiat, assurer ce rôle d'opposition en dehors de l'Assemblée nationale.

Certains observateurs avaient estimé que l'inconstitutionnalité qui aurait entaché cette dissolution pouvait être couverte par la théorie de l'acte de gouvernement, dès lors que la

décision ainsi prise par le Président rentrerait dans le cadre des relations entre le Parlement et l'Exécutif. Une telle thèse ne nous semble pas pertinente. Non seulement l'utiliser en la circonstance aurait été inopérante et contraire aux dispositions constitutionnelles en vigueur, mais également la théorie de l'acte de gouvernement elle-même est aujourd'hui largement décriée en France d'où elle est originaire. En outre en Afrique, il est établi qu'elle est souvent invoquée à tort par les autorités politiques, pour violer telle ou telle disposition constitutionnelle ou telle liberté publique³⁴ Pour cela, le nouveau chef de l'État a bien eu raison de l'écarter pour justifier la dissolution de l'Assemblée. Une décision judicieuse et conforme à l'idée de restauration de l'État de droit et de l'autorité de l'État, que le nouveau chef de l'État fait figurer parmi les objectifs prioritaires à atteindre et à préserver dans le pays.

Le deuxième scénario correspond à l'hypothèse où le Président ne procède pas à une dissolution de l'Assemblée, laissant le mandat des députés suivre son cours jusqu'aux prochaines élections législatives. Trois remarques à ce sujet. La première est qu'une telle position aurait le mérite de respecter la volonté du peuple qui, par l'élection, - même si la régularité de celle-ci avait été contestée en son temps par l'opposition - avait mis en place cette majorité socialiste pour la durée de la législature. De manière générale, cela correspondrait à l'idée démocratique que postule l'élection. Mais - et c'est la deuxième remarque - sur le plan strictement politique, elle n'est pas sans danger pour le nouveau président de la République, d'une part parce que cela offrirait à la majorité sortante une possibilité inespérée de jouer un rôle d'opposition, et probablement de blocage, au sein du Parlement, d'autre part parce que cette hypothèse peut aider le Parti socialiste à retrouver une certaine légitimité : les deux dernières années de la législature allaient être certainement très difficiles pour le nouveau gouvernement et son Président à cause des nombreux problèmes, surtout économiques et sociaux, auxquels ils seraient inévitablement confrontés. La période étant trop courte, la politique du gouvernement ne pourrait pas donner des résultats satisfaisants à tous points de vue.

Il ne sera donc pas à l'abri de critiques virulentes de la part des députés sortants, qui ne se priveraient pas d'une telle occasion pour se refaire une santé, et qui pourraient de surcroît, exploiter au maximum leur droit d'initiative des lois pour contrecarrer le

³⁴ Voir A Fall, "Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes juridiques africains", art. précité.

gouvernement. Une troisième et dernière remarque : pour dire que cette situation ne serait pas conforme aux principes du régime parlementaire sur lesquels repose le fonctionnement du régime sénégalais actuel. Non seulement le gouvernement formé par le Premier ministre, lui-même nommé par le Président, devra s'appuyer sur une majorité au sein du Parlement s'il veut normalement gouverner, mais le succès de WADE à l'élection présidentielle incitait à la dissolution pour " transformer l'essai " et donner ainsi à celui-ci les moyens de réaliser le " Sopi " pour lequel il s'était fait élire. Mais malgré ces pesanteurs, le président WADE, soucieux apparemment de ne point porter atteinte aux dispositions constitutionnelles tout au début de son mandat, a préféré renoncer, et à juste titre, à dissoudre l'Assemblée nationale dans de telles conditions.

Le dernier scénario concerne la possibilité d'une révision constitutionnelle permettant au Président de sortir de ce blocage institutionnel. Ceci amènerait tout naturellement le Président à procéder directement à la révision de la Loi fondamentale quant aux dispositions relatives au droit de dissolution de l'Assemblée nationale. Cette modification passerait par l'organisation d'un référendum, à l'aide d'une question bien formulée, de manière à ce que les citoyens dans leur majorité, l'autorisent à modifier de telles dispositions. Ce référendum, qui semblerait être la seule issue démocratique entre les mains du chef de l'État pour éliminer ce verrouillage institutionnel, n'est cependant pas prévu par le texte suprême. Pour ce motif, largement suffisant, le chef de l'État ne pouvait valablement consulter le peuple pour modifier la constitution. L'autre argument également défavorable est que cette solution n'aurait certainement pas été acceptée par la majorité socialiste sortante qui, comme il a été dit dans le premier scénario, préférerait finir sa législature. Le Président s'est donc fort opportunément abstenu de l'utiliser, là où d'autres n'ont pas hésité à en user. Une attitude démocratique encore rare aujourd'hui en Afrique, mais qui s'explique à la fois par la ruse de l'homme - qui justifie à cette occasion son surnom de " *ndiombor* " ³⁵ - et par le risque qu'il encourait de voir la classe politique et l'opinion publique lui reprocher d'avoir violé la constitution dès son accession au pouvoir. Il va en définitive s'orienter vers des solutions qui satisfont à la fois le droit, les partis politiques et l'ensemble des citoyens sénégalais : l'approbation d'une nouvelle

³⁵ Lièvre en langue Ouolof ; ce surnom lui avait été donné par le président Senghor qui le qualifiait ainsi de « stratège » car le lièvre, dans la mythologie sénégalaise, est l'animal le plus rusé de la brousse.

constitution par le peuple et par la voie du référendum³⁶ et l'organisation d'élections législatives anticipées.

Le contenu des nouvelles institutions.

En marquant son arrivée à la tête de l'État par une innovation institutionnelle de cette nature, le président Abdoulaye WADE a incontestablement et considérablement modifié le champ institutionnel et politique du pays. On l'a vu, il a évité de procéder à une dissolution qui serait inconstitutionnelle, et a présenté au peuple, qui l'a approuvé, un texte entièrement rénové.

L'innovation n'est pas simplement formelle, elle est surtout importante pour avoir substantiellement modifié et complété une bonne partie des dispositions de la constitution jusque là en vigueur, même si celle-ci a pu faire l'objet de plusieurs révisions durant son existence³⁷. Outre les dispositions constitutionnelles qui concernent plutôt les relations entre les organes, et notamment les prérogatives du président de la République face aux autres organes de l'État, l'apport du président Abdoulaye WADE dans le nouveau paysage institutionnel sénégalais est particulièrement remarquable dans le domaine spécifique des libertés civiles et politiques. Pour combler les lacunes du texte précédent, très en retrait par rapport aux constitutions antérieures dans ce domaine, le chef de l'État a insisté et a convaincu les membres de la commission, ainsi que les partis politiques de la nécessité d'y inclure de nouvelles dispositions touchant des droits nouveaux.

Ainsi apparaît pour la première fois dans une constitution sénégalaise, le "droit à la marche", c'est-à-dire la reconnaissance constitutionnelle du droit des citoyens à organiser des manifestations pacifiques dans les rues pour signifier, le cas échéant, leur mécontentement aux autorités administratives et politiques (art. 10). La pratique nous édifiera sur la réalité d'un tel droit, mais son incorporation dans les nouvelles dispositions constitutionnelles n'est

³⁶ Cette Constitution a été élaborée par une commission composée du ministre de la justice, de deux professeurs de droit, d'un notaire, d'un avocat et d'un magistrat, tous sénégalais. Elle a fait l'objet d'un large débat national entre les partis politiques, le président et la population. Celle-ci a même eu la possibilité de poser des questions, de diverse nature, au président de la République, lors d'une émission télévisée pour la circonstance. Le projet de Constitution a été adopté en définitive par le peuple le 7 janvier 2001 avec un taux de participation de plus de 66%.

³⁷ L'une des rares constitutions africaines à être encore en vigueur depuis mars 1963.

pas négligeable. D'ores et déjà, une certaine réticence est apparue quant à la traduction dans les faits de ce "droit à la marche". En effet, une manifestation non violente organisée par les familles des victimes du "Joola" dans les rues de DaKAR le 14 décembre 2002, pour réclamer le corps des victimes encore bloquées dans le bateau, en même temps qu'elles demandaient à l'État le paiement des sommes promises par le chef de l'État. Elle fut violemment dispersée par les forces de l'ordre, occasionnant des blessés et donnant lieu à quelques arrestations. Le président de la République qui se vantait d'avoir inscrit ce «*droit à la marche*» dans la Constitution, se contenta de dire qu'il recevra les familles concernées pour débattre de ce problème, après avoir condamné, il est vrai, de telles brutalités. C'est dire que l'avancée démocratique dépend ainsi et en grande partie, du rapport de forces entre la politique des gouvernants et le degré de résistance des administrés dans leur volonté de faire respecter leurs droits.

Une autre empreinte de l'instigateur du "Sopi" est l'attention particulière qu'il a eue à l'égard des femmes. Celles-ci ont fait l'objet de diverses dispositions qui leur reconnaissent des droits nouveaux pour certains, et pour d'autres, élevés au rang de normes constitutionnelles lorsqu'ils étaient déjà consacrés dans d'autres textes législatifs ou réglementaires. Dorénavant, la constitution leur reconnaît le droit à la propriété de la terre et l'interdiction des restrictions coutumières (art. 15), l'égalité entre l'homme et la femme en matière d'emploi et devant le salaire et l'impôt (art. 25), le droit à des conditions de vie meilleure, à l'accès à la santé et au bien-être, notamment pour celles qui vivent dans les campagnes (art. 7), l'exigence d'un consentement libre au mariage (art. 18), la capacité civile, le droit comme les hommes de disposer d'un patrimoine propre et celui d'assurer la gestion personnelle de leurs biens (art. 19). Quant aux modifications concernant les rapports entre les pouvoirs publics, elles sont moins novatrices. Elles combinent des principes du régime parlementaire avec ceux du régime présidentiel, avec une certaine prééminence de ces derniers sur les premiers. En réalité, la discussion sur la nature parlementaire ou non du nouveau régime est stérile et inutile; la pratique nous paraissant être le critère d'appréciation le plus fiable de la réalité démocratique du système, même si les éléments respectifs de ces régimes ne sont pas négligeables, loin s'en faut, dans l'appréciation des relations entre le chef de l'État et les autres organes.

Ces diverses innovations revêtent indéniablement une importance qui ne se limite pas au simple champ politique, mais qui concerne également des aspects juridiques comme ceux

relatifs aux droits de l'homme, dont le respect est si problématique encore aujourd'hui dans les pays d'Afrique. Elles sont intervenues dans une période inédite qui est celle de la première alternance politique, ce qui prend un sens particulier aux yeux d'une bonne partie de la population, pleine d'espoirs et en attente de beaucoup de changements dans divers domaines de la vie quotidienne. A ce sujet, le nouveau Président a marqué le début de son mandat, et au strict plan des institutions, par des mesures qui participent du processus de démocratisation politique et de la poursuite des mutations encore attendues au Sénégal. Bien évidemment, une simple consécration de droits dans un texte, fut-il le plus important, ne garantit pas leur effectivité. Le contraire aurait placé au premier rang des pays de droits de l'homme la plupart des États du continent africain, prompts à faire figurer dans leur texte constitutionnel, toute la gamme des droits contenus dans les Déclarations des droits de l'homme de 1789 et de 1948, ainsi que celle figurant dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Que leur proclamation soit inscrite dans la perspective d'une stratégie démagogique ou non - et le président WADE n'échappe pas à cette hypothèse dans le cas présent - l'important réside dans la possibilité offerte aux populations de pouvoir se prévaloir de tels droits à chaque fois que cela leur paraît nécessaire, ou de pouvoir saisir les juridictions compétentes pour sanctionner leur violation. En d'autres termes, l'effectivité des droits ne dépend-elle pas en définitive de la capacité des citoyens à s'en approprier par des revendications à l'endroit des gouvernants, et par la possibilité pour des juges indépendants d'en sanctionner la violation le cas échéant ? L'utopie est de croire – surtout en Afrique - que ces droits seraient tout naturellement respectés par les gouvernants, c'est-à-dire par ceux-là mêmes qui les ont créés. L'exemple ci-dessus concernant l'exercice du " droit à la marche " en constitue la preuve. L'expérience a montré que la consolidation de la démocratie dépend en grande partie du degré d'exigence que peuvent manifester les individus à propos de l'application et de la protection des principes qui la fondent, la gouvernent et qui assurent sa survie. L'innovation ne se limite donc pas à la proclamation de ces droits, elle s'accompagne de la possibilité pour les citoyens de s'en accaparer et de s'en servir à l'encontre de tout pouvoir susceptible de tomber dans l'arbitraire. Les Sénégalais semblent l'avoir bien compris, à en juger par leur attitude lors de l'accident du " Joola ". Une douloureuse occasion qui leur a permis en effet d'exiger des explications et la prise de sanctions à l'encontre des hauts fonctionnaires et autres responsables de cette catastrophe, en même temps qu'ils donnent l'impression de sommer les gouvernants d'assurer à l'avenir, de manière énergique, leur devoir de protection et de sécurité au profit des populations.

En revanche, dans d'autres domaines, l'action du chef de l'État nous paraît être très en retrait par rapport aux mutations futures que devrait connaître la société sénégalaise dans la voie de la démocratisation. Les partisans du " *Sopi* " attendaient également du vieil opposant politique d'envergure nationale et doté d'une grande expérience, qu'il approfondisse davantage la pratique démocratique. Dans certains domaines, il n'a pas su ou voulu accélérer le processus démocratique et par ce fait, il contribue directement ou indirectement à alimenter durablement encore le système de relations patrimoniales ou clientélistes qui existait auparavant et qui avait conduit Christian Coulon à parler, à propos du Sénégal, de l'existence d'une " *demi-démocratie* " pour dénoncer le prolongement de la culture du parti unique dans les milieux dirigeants³⁸. A ce sujet, le nouveau chef de l'État ne paraît pas contribuer, par des initiatives démocratiques heureuses, au processus démocratique revigoré depuis la dernière élection présidentielle. Sa conception de l'exercice du pouvoir et son manque de distance, voire de hauteur dans un certain nombre de secteurs sensibles, éloignent le chef de l'État de cette progression vers des lendemains plus démocratiques que l'alternance avaient semblé permettre.

Une alternance dévoyée

Souhaitée et attendue depuis longtemps, l'alternance avait généré une euphorie collective qui était à la hauteur de ce que les électeurs attendaient du nouveau président de la République. Aujourd'hui, c'est une certaine morosité qui caractérise l'atmosphère ambiante du pays. L'alternance n'a pas permis les changements tant attendus et celui qui avait promis de tels bouleversements, s'est plutôt illustré par une conception du pouvoir opposée à celle à laquelle s'attendaient les électeurs et une pratique qui contredit un certain nombre de valeurs intrinsèques de la société sénégalaise et reprises, à cet effet, dans le texte fondamental.

L'accentuation de la personnalisation du pouvoir.

Si l'instauration de l'État de droit dans le pays a toujours figuré parmi les priorités du nouveau Président, celui-ci semble en avoir parfois une conception bien particulière.

³⁸ Cf. Ch. Coulon "Senegal : The Development and Fragility of Semidemocracy", pp. 493-530, in Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset (eds), *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*, 2nd ed., Boulder/Londres, Lynne Rienner, 1995.

Certaines attitudes qu'il aura adoptées révèlent une dérive vers une personnalisation du pouvoir, ce qui plonge les observateurs et une bonne partie de l'électorat qui a contribué à l'avènement de l'alternance, dans une certaine perplexité. A ce sujet, il est reproché à celui qui a si longtemps incarné l'idée du " *Sopi* " de n'avoir pas mis définitivement le Sénégal en orbite démocratique, grâce à des prises de positions radicales et significatives dans les secteurs les plus sensibles, dès le début de son mandat. Le nom de WADE et son arrivée au pouvoir étaient associés à des changements fondamentaux, tant dans la pratique des hommes politiques, des agents de l'administration que dans la vie quotidienne des administrés. Ainsi, et tenant compte de sa dimension d'homme politique expérimenté, la population sénégalaise s'attendait à ce qu'il mette en mouvement le changement que l'alternance a supposé induire dans le pays, en scellant les acquis démocratiques et mettre ainsi durablement le pays à l'abri d'un retour vers un passé très critiqué où le pouvoir déchu avait largement montré ses limites. Les ruptures annoncées et attendues n'ont pas eu lieu, ni de manière symbolique, ni dans les faits³⁹.

Sur trois points qui nous paraissent importants et qui peuvent servir de repères pour apprécier un tant soit peu le degré de démocratisation du système politique sénégalais, les prises de position du nouveau chef de l'État, comme les discours qui les sous-tendent, apparaissent comme des manifestations d'un exercice, personnalisé, une conception présidentialisée de la fonction présidentielle, contraires aux implications politiques, particulièrement sur le plan démocratique, que son élection à la tête de l'État supposait devoir traduire dans la pratique. Cette personnalisation est d'abord apparue sous la forme d'un paternalisme notoire. Elle a été par la suite bien aménagée sur le plan strictement juridique.

Le président de la République : guide (père?) de la nation.

Cette personnalisation du pouvoir de la part du chef de l'Etat se fait quotidiennement sentir dans la capitale sénégalaise depuis l'avènement de l'alternance, et demeure encore aujourd'hui sciemment entretenue par le nouveau chef de l'État : il n'y a pas un événement quelque peu spectaculaire survenu dans le pays qui ne se traduit pas par une explosion de joie ou une revendication de toute nature, ou qui ne provoque pas une descente de la population devant le palais présidentiel, comme pour rappeler l'arrivée de Abdoulaye WADE au pouvoir.

³⁹ Cf. *Le Monde* du 28 mars 2001.

Et celui-ci d'aller à chaque fois à la rencontre des manifestants, et le plus souvent jusque dans les rues de la capitale pour leur témoigner fidélité et protection.

La mise en circulation des bus “ *Dakar Dem/Dick* ” (signifiant *aller/retour*, en langue ouolof), nouvellement acquis par la ville de DaKAr, après une longue période de déficit en matière de transport, a été une occasion pour le président WADE de se mettre en avant. Après un “ cours magistral ” diffusé en direct à la télévision depuis le palais présidentiel et portant entre autres sur le parcours que devaient emprunter ces véhicules, il prit l'initiative de défiler dans les rues de la capitale, à l'intérieur d'un de ces bus pour marquer l'événement.

Les prestations de l'équipe du Sénégal à la dernière coupe du monde de football en Corée du Sud et au Japon sont une autre illustration de ce phénomène, dans des circonstances où, il faut le reconnaître, tout le pays était en liesse. Le président WADE a une nouvelle fois repris la rue pour s'adresser et féliciter en direct, dans la foule et au moyen d'un téléphone cellulaire, les joueurs sénégalais pour leurs prestations. La sortie du Président était d'autant plus appréciée que toute la population était en extase devant les prouesses de son équipe.

La situation est identique lorsqu'il s'agit d'une manifestation dans la douleur, ce qui donne encore plus de légitimité aux sorties et interventions du chef de l'État. Le naufrage du “ *Joola* ” avec plus d'un millier de victimes, est le dernier exemple à ce sujet. Il a montré une nouvelle fois, combien ses interventions sont attendues et appréciées. L'ampleur du drame et ses fonctions de chef suprême de l'État ont légitimement amené le président WADE à rendre hommage aux disparus et à adresser un message aux parents des victimes de manière solennelle, sans omettre de prendre immédiatement des mesures pour qu'une enquête approfondie soit aussitôt diligentée.

Il est ainsi reconnu de manière générale, que toute circonstance est pour le nouveau chef de l'État, sollicité ou non, une occasion de se présenter devant les citoyens. Une pratique peu courante au Sénégal, comme dans le reste de l'Afrique, - et pour cette raison, elle est difficilement critiquable - qu'apprécient particulièrement les masses populaires, pressées de se retrouver devant le palais présidentiel à la moindre circonstance et de s'adresser sans intermédiaire à leur Président. Une pratique qui plaît également : si, au-delà même de l'euphorie née de l'alternance, le peuple sénégalais est ainsi séduit par un Président aussi proche de lui que Abdoulaye WADE, c'est parce qu'il s'agit là d'un comportement inédit. Le

président Senghor était accessible, mais très protocolaire et pour cette raison, restait assez distant, alors que le président Abdou DIOUF était pratiquement invisible.

Une manière bien particulière, propre au président WADE, de populariser la fonction présidentielle. Mais derrière ce qui peut paraître normal et même louable à certains égards, se manifeste un homme de pouvoir qui ne semble pas vouloir laisser les autres organes de l'État, notamment le Premier ministre et encore moins le Parlement, occuper le devant de la scène politique. Le nouveau président entretient ce populisme qui consiste à venir discuter avec les individus qui l'acclament ou le sollicitent, montrant ainsi qu'il est proche de leurs préoccupations. Rien de plus normal, mais rien de plus démagogique, parfois. L'instigateur du " *Sopi* ", maîtrisant parfaitement les techniques et les avantages de la communication, a innové en adoptant une politique de proximité vis-à-vis de ses concitoyens, contrairement à son prédécesseur, jugé " invisible " et très éloigné du peuple lorsqu'il était en fonction. En se mettant constamment en première ligne, le nouveau chef de l'État s'est érigé en homme de la nation et accepte ainsi que toutes les questions politiques soient discutées devant lui et directement avec lui⁴⁰. Et le gouvernement, pourtant seul responsable devant l'Assemblée nationale, est relégué au second plan parce que très rarement invité à assumer ses responsabilités devant les députés, comme devant les particuliers qui préfèrent s'adresser directement au chef de l'État. Une situation qui n'est en rien différente de celle connue sous les régimes précédents à propos du " culte du chef " ⁴¹ et qui est ici accentuée par une conception beaucoup plus personnelle du pouvoir qu'auparavant.

Les effets espérés de l'alternance s'en trouvent bien affaiblis et les critiques régulièrement formulées dans la presse locale à ce sujet, semble démontrer que le Sénégal aurait gagné davantage en avancée démocratique, si le nouveau chef de l'État, tout en se

⁴⁰ Son entourage pose d'ailleurs la question de l'utilité de ses nombreux conseillers nommés souvent dans des secteurs divers et de manière spontanée. Il semble généralement que les décisions prises par le président WADE ne tiennent que très rarement compte des avis de ces " conseillers à la présidence ". Cf. " Y a-t-il un juriste à la présidence ? ", *Walfadjiri* du 4 octobre 2001, p. 4.

⁴¹ Partant de ces considérations sociologiques propres à l'Afrique, certains auteurs ont cru transformer cette domination du président de la République qui s'apparente à un " chef " ou un " guide " omniprésent, pour proposer le maintien dans les pays africains, de la fameuse théorie du " ministre-juge ". Ils proposaient ainsi que les recours juridictionnels en matière d'excès de pouvoir soient directement adressés au chef de l'Etat. Cf. H. Tay, *L'administration ivoirienne*, Encyclopédie administrative, Paris, Berger Levrault, p. 47 et A.S. Mescheriakoff, *Droit administratif ivoirien*, Paris, Economica, 1982, p. 47.

préservant d'une présidence par trop symbolique, avait laissé les institutions s'affirmer, notamment en permettant au gouvernement d'avoir la charge de conduire, de déterminer la politique de la nation et d'en être pleinement responsable devant le peuple par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale, conformément aux mécanismes du régime parlementaire. Une occasion manquée semble-t-il du président de la République de faire preuve de pédagogie démocratique, pour n'avoir pas fait définitivement entrer dans les mœurs politiques du pays, la marque des institutions démocratiques. De la sorte, le président WADE ne s'est point distingué de ses prédécesseurs à propos de la personnalisation du pouvoir⁴². Au contraire, il semble même en accentuer les effets au moment où l'avènement de l'alternance politique, entendue dans le sens du " Sopi ", augurait une véritable rupture avec la pratique antérieure. Cette personnalisation du pouvoir, folklorique à certains aspects, se manifeste également, et de manière plus accentuée, sur le plan juridique dans le cadre des relations que le chef de l'Etat entretient avec les autres organes publics.

La prééminence du chef de l'État au sein de l'Exécutif

L'évolution constitutionnelle et politique du Sénégal, de même que l'avènement de l'alternance et les logiques qui l'accompagnent, autorisent à penser que l'élection de Abdoulaye WADE entraînerait d'importantes modifications institutionnelles dans le sens d'une amélioration du système politique, en tenant compte à la fois des nombreux dysfonctionnements constatés dans le passé et des très fortes demandes de transparence, et d'une meilleure gestion des affaires publiques formulées par les électeurs en mars 2000. L'omnipotence du président de la République dans les institutions et le déséquilibre entre les organes constitutionnels dans le système politique depuis la réforme constitutionnelle de 1963, notamment au sein de l'Exécutif, étaient des points sur lesquels, pourrait-on penser, l'alternance était susceptible d'avoir quelque impact. D'ailleurs le programme du *FAL* n'avait-il pas envisagé un nouvel aménagement des attributions respectives du chef de l'État et du Premier ministre.

⁴² Sur la personnalisation du pouvoir en Afrique de manière générale, voir G. Conac, " Le développement administratif des Etats d'Afrique noire ", in *Les Institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1979, Introduction.

Influencés par le modèle politique français lorsqu'ils ont accédé à la souveraineté internationale comme la plupart de leurs collègues africains, les premiers dirigeants sénégalais avaient tout naturellement repris les institutions de l'ex-métropole. La constitution du 29 août 1960 avait ainsi mis en place un régime parlementaire presque identique à celui de la IV^{ème} République, tel qu'il était institué par la constitution du 27 octobre 1946. Conformément aux principes de ce type de régime, étaient institués les mêmes organes connus en France, et les rapports entre eux étaient organisés de manière pratiquement identiques : l'Exécutif bicéphale était composé d'un chef de l'État irresponsable et d'un Président du conseil chargé de déterminer la politique de la nation et responsable, ainsi que son gouvernement, devant l'Assemblée nationale. Le mimétisme est même allé jusqu'au bout de sa logique : le constituant sénégalais avait repris la solution tentée et ratée en France, de rationalisation du régime parlementaire concernant les moyens d'action réciproques entre le gouvernement et l'Assemblée nationale, le chef de l'État ne pouvait dissoudre l'Assemblée nationale que dans l'hypothèse où celle-ci avait provoqué à deux reprises, une crise ministérielle dans les conditions prévues par la constitution et dans un intervalle de 18 mois. Cette transposition des institutions françaises au Sénégal devait très vite révéler ses limites à l'occasion de la grave crise survenue en 1962 entre le président Senghor et son Président du Conseil Mamadou Dia. Cette crise mit fin à la première expérience de régime parlementaire et orienta le président Senghor vers l'instauration d'un régime présidentiel dans lequel, le chef de l'État, élu au suffrage universel direct et bénéficiant ainsi d'une légitimité à la fois populaire et démocratique, reste le seul maître de l'Exécutif, en concentrant entre ses mains tous les pouvoirs. Si une révision constitutionnelle intervenue en 1970 institua un poste de Premier ministre, c'est pour lui confier la charge de coordonner l'action gouvernementale, la politique restant toujours déterminée par le président de la République, chef de l'Exécutif.

L'alternance politique allait-elle permettre une atténuation de la domination du chef de l'État au sein de l'Exécutif, pour donner au système politique sénégalais une réalité plus démocratique ? Répondre par l'affirmative, c'est vouloir faire de cette date historique dans la vie politique du Sénégal, le point de départ d'une nouvelle ère dans les rapports entre les membres de l'Exécutif, marquée par le rétablissement des attributions normalement dévolues au Premier ministre, chef du gouvernement et responsable de sa politique devant l'Assemblée nationale. Certains semblent en avoir émis le souhait⁴³. Si tel devait être le cas, ce serait à

⁴³ E. Mbodj, " Nouvelle Constitution et régime politique ", à paraître.

l'évidence un signe concret de la part des nouveaux gouvernants de vouloir davantage démocratiser le système politique car, cela voudrait dire que le président WADE accepterait d'une part, de se consacrer à un rôle d'arbitre - même si la constitution ne le consacre pas - et à sa fonction de garant des institutions et du fonctionnement régulier des pouvoirs publics, et d'autre part de "responsabiliser" le Premier ministre et son gouvernement devant les élus du peuple, tout en déterminant et en conduisant la politique du pays par de grandes lignes directrices. En bref, il se serait agi d'une restauration du régime parlementaire tel que les premiers constituants l'avaient envisagé au tout début de l'indépendance. Mamadou Dia, ancien Président du Conseil, emprisonné en 1962 après son coup de force contre Senghor et actuel leader du Mouvement pour le socialisme et l'unité (MSU) semble en effet le regretter en déclarant " *n'approuver en aucune manière* " le projet constitutionnel adopté le 7 janvier 2000 instituant un régime " *super présidentiel* " caractérisé par un " *unique centre de décision (...), où tous les pouvoirs sont concentrés entre les mains du président de la République* " ⁴⁴.

Même si l'actuel président de la République avait annoncé qu'il ne fallait pas compter sur lui pour inaugurer les chrysanthèmes lorsqu'il sera au pouvoir, l'on ne s'attendait pas à ce que la suprématie du chef de l'État soit maintenue aussi fortement qu'auparavant, et ses pouvoirs renforcés plus encore que par le passé. L'arrivée de WADE à la tête de l'État, aurait pu laisser croire, en effet, qu'une modification des institutions de 1963 interviendrait dans le sens d'un rééquilibrage des pouvoirs au sein de l'Exécutif, de manière à atténuer quelque peu la trop forte domination du chef de l'État sur son Premier ministre. Cela aurait eu au moins le mérite de contredire cette autre idée décidément bien tenace, selon laquelle, " *en Afrique, le pouvoir ne se partage pas* ".

Il en avait l'occasion pour deux raisons. La première est que l'opposition, pour une fois unie, avait porté son choix sur la personne de WADE comme son candidat unique à l'élection présidentielle contre le président sortant Abdou DIOUF. Conscient des raisons de ce consensus sur sa personne, il avait alors fait reposer sa campagne électorale sur le programme du " *FAL* ", lequel prévoyait, entre autres, un nouveau partage des compétences au sein de l'Exécutif. La seconde raison est relative aux déclarations qu'il avait faites entre les deux tours pour rassembler toute l'opposition autour de lui, en annonçant publiquement qu'il

⁴⁴ Cf. *Le Soleil* du 11 janvier 2001.

nommerait Moustapha NIASSE de l'Alliance des Forces du Progrès (AFP) au poste de Premier ministre, s'il était élu.

Ces deux raisons de "morale politique" devaient théoriquement le conduire à respecter ses engagements, c'est-à-dire à concevoir un Exécutif véritablement bicéphale au sens de compétences distinctes et effectives reconnues à l'un et à l'autre des organes qui le composent. Ajoutons en outre, que le désir de changement manifesté par la population était tel que le vote contre Abdou DIOUF s'imposait pour la majorité des électeurs⁴⁵. Le non respect des consignes de vote démontrant à ce moment là, le poids relatif à la fois des partis politiques et des chefs religieux. Dans ces conditions, la nomination de Moustapha NIASSE - qui, faut-il le rappeler, est arrivé en troisième position au premier tour - était logique et prévisible, en attendant que des élections législatives soient organisées. Il s'agit là d'une cohabitation au sein même de l'Exécutif, et dans une telle hypothèse, l'on pouvait logiquement penser que chacun des membres de l'Exécutif exercerait des compétences constitutionnelles propres et de manière effective, contrairement à ce qui se serait produit s'ils avaient appartenu à la même formation politique. Il n'en fut rien. Bien au contraire, la combinaison de deux facteurs va accentuer la domination de l'actuel chef de l'État au sein de l'Exécutif au point que certains n'hésitent pas à parler de présidentielisme⁴⁶ : l'accroissement des pouvoirs présidentiels par la nouvelle constitution et l'effacement, provoqué ou volontaire, du Premier ministre devant le chef de l'État.

Les rapports entre les deux hommes se détérioraient progressivement en effet, et la mauvaise atmosphère, ressentie par les autres partis politiques comme par la population, devenait de plus en plus insoutenable, tant les conflits étaient quasi quotidiens, alimentés par des disputes et une suspicion réciproque. Un tel climat était au moins le signe que Abdoulaye WADE ne souhaitait pas laisser le Premier ministre exercer pleinement ses attributions constitutionnelles, ni appliquer sa politique en tant que chef du gouvernement, si seulement ce dernier en avait eu une. Moustapha NIASSE non plus, ne semblait pas vouloir rester docile et laisser le président WADE gouverner le pays comme il l'entendait. En favorisant, grâce au soutien de son parti, l'élection du candidat du Parti socialiste à KAolack, lors des élections

⁴⁵ Lire à cet effet les déboires de Djibo KA dans *Le Soleil* du 15 mars 2000, p. 2 et *Sud Quotidien* du 15 mars 2000, pp. 2-4 et du 22 mars 2000, p. 2.

⁴⁶E. Mbodj, "Enjeux et perspectives de la réforme constitutionnelle au Sénégal. Cadrage conceptuel et représentation des régimes politiques classiques", inédit.

municipales, au détriment de celui du Parti démocratique sénégalais, le Premier ministre manifesta son indépendance vis-à-vis du président WADE. Ce dernier qualifia une telle attitude de “ déviations ” et ce fut certainement l'élément décisif ayant amené le chef de l'État à prendre le 3 mars 2001, la décision de se séparer de son Premier ministre. Une décision que souhaitait peut-être Moustapha NIASSE lui-même, soucieux de préparer son avenir politique à l'approche des élections législatives. Le divorce entre les deux hommes mit ainsi fin à ce bicéphalisme larvé de l'exécutif. Une situation qui était prévisible et une fois Moustapha NIASSE chassé de la “ primature ”, le chef de l'État restera seul maître de l'Exécutif.

Cela dit, cette prééminence du chef de l'État n'est pas nécessairement un signe d'autoritarisme. Dans bon nombre de régimes politiques, l'Exécutif est parfois entre les mains d'une seule personnalité politique (c'est le cas du président des États-Unis, et celui également de la Guinée ou encore du Bénin) ou entre deux personnages politiques, dont l'un, le chef de l'État, exerce une réelle domination sur le second. Cette dernière hypothèse se vérifie dans certains régimes parlementaires où généralement le président de la République bénéficie non seulement d'une majorité au sein de l'Assemblée nationale, mais soumet le Premier ministre à son autorité. Pour cette raison, on a qualifié la Vème République en France, de régime « semi-présidentiel », et parfois même de « présidentieliste » à cause de la très forte personnalité du général de Gaulle qui ne voulait pas qu'une “ dyarchie existât au sein de l'Exécutif ”. Cela ne leur a pas fait perdre pour autant leur caractère démocratique.

Depuis le départ de Moustapha NIASSE, la situation a changé et correspond à un tel scénario, où le président WADE bénéficie d'une majorité à l'Assemblée et d'un Premier ministre issu de cette majorité, et qui lui est par conséquent fidèle. Ce fut tout d'abord Mame Madior BOYE, anciennement ministre de la Justice dans le gouvernement de Moustapha NIASSE et se réclamant de la société civile, qui remplaça ce dernier. L'une des rares femmes en Afrique à avoir occupé le poste de Premier ministre, elle assura une “ primature ” des plus effacées, avec une faible personnalité politique n'ayant jamais posé le moindre problème à un président WADE de plus en plus prééminent au sein de l'Exécutif. Le troisième Premier ministre sous la présidence de WADE, Idrissa SECK, que l'on croyait être le dauphin de ce dernier, devait conforter le président de la République dans sa certitude qu'aucune ombre ne planera sur son règne au sein de l'Exécutif. Il paraissait plutôt soucieux d'organiser à son propre profit la succession de WADE le moment venu, en évitant de lui disputer le pouvoir au sein de l'Exécutif, sauf à écourter sa carrière politique. La rupture entre les deux hommes a finalement eu lieu, le président ayant décidé d'écarter un premier ministre devenu semble-t-il

« gênant » par sa popularité, pour en nommer un quatrième paraissant aussi fidèle que les deux précédents.

Pourquoi le Sénégal devrait-il alors se distinguer des autres pays démocratiques où il est admis que le chef de l'État puisse dominer l'Exécutif ? Pourquoi le président WADE devrait-il s'empêcher d'exercer sa domination sur tous les membres du gouvernement en commençant par le Premier ministre ? Pour cette deuxième question, rien ne l'y oblige en réalité, sauf si l'alternance est ressentie comme une occasion rare de faire un saut vers un monde politique nouveau et stimulant pour une population assoiffée, voire nostalgique d'ordre, de discipline, de travail, de progrès et de plus de transparence. Si cette réponse est quelque peu fragile sur le plan scientifique pour s'être reposée en partie sur des considérations sentimentales et émotionnelles, la réponse à la première question peut prétendre se fonder sur des considérations plus juridiques. Les pays occidentaux et africains ne vivent pas les mêmes réalités politiques, économiques et sociales. Si l'on peut aisément concevoir que des institutions identiques puissent être adoptées de part et d'autre à quelques nuances près, les pratiques peuvent, en revanche, être différentes, dès lors que les conditions d'exercice du pouvoir n'obéissent pas aux mêmes pesanteurs sociopolitiques. En l'occurrence, le système politique français peut se permettre d'avoir un chef de l'État « maître » de l'Exécutif, au détriment du Premier ministre qui lui reste subordonné, dès lors que le degré de démocratisation y est poussé. Autrement dit, l'existence en France de nombreux contrôles formels ou informels⁴⁷, et la maturité politique des organes publics et des citoyens, empêchent généralement les pouvoirs publics d'être à l'origine de dérapages extra-constitutionnels.

De telles limitations du pouvoir, si elles existent au Sénégal, ne sont pas de même nature et n'ont pas la même efficacité. D'où la nécessité d'un dosage au sein de l'Exécutif où une certaine prééminence sera reconnue au chef de l'État, sans qu'il puisse pour autant devenir un « monarque ». Il est dès lors possible d'envisager un retrait, même léger, du chef de l'État vis-à-vis du chef du gouvernement. De ce point de vue, créer les conditions nécessaires pour qu'au Sénégal le Premier ministre exerce ses fonctions d'une manière plus effective, enrichirait le fonctionnement des institutions d'une pratique beaucoup plus

⁴⁷ Cf. S. MILACIC, « La communication politique dans les démocraties contemporaines. Le gouvernement d'opinion comme trouble-fête ? », *Constitution et communication. Recueil des Cours 7*, Bordeaux, Centre de publication universitaire, 1999, p. 137.

démocratique et plus transparente, différente de celle qu'on lui connaît aujourd'hui, fut-elle légale et légitimée. Seul le chef de l'État est en mesure de prendre une telle initiative et le cas échéant, ce serait un pas de plus vers la maturation démocratique des institutions et des comportements politiques. L'idée lui viendra-t-il de procéder à une nouvelle redistribution des rôles à un moment où il vit un état de grâce, avec un Premier ministre dont le soutien est total, et avec l'appui d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale ? Rien n'est moins sûr, d'autant plus que le phénomène de " transhumance politique " est venu renforcer sa position, en même temps qu'il fragilise le processus de démocratisation.

Alternance et transhumance politique

Le phénomène de transhumance n'est pas nouveau au Sénégal, ni en Afrique. Il est même devenu dans certains pays du continent, une gymnastique bien rodée des hommes politiques, au point que les populations y sont aujourd'hui bien habituées. Elle est source d'alliances partisans et de traîtrises politiques au gré des opportunités et des circonstances, sans que les acteurs concernés ne soient nécessairement guidés par des préoccupations liées à l'intérêt général. Depuis l'élection de Abdoulaye WADE et la chute du pouvoir socialiste, ce phénomène s'est particulièrement illustré au Sénégal. Il y a atteint des proportions telles qu'il est légitime de s'interroger sur les capacités du système sénégalais à consolider, voire préserver l'avancée démocratique qu'a constituée l'alternance politique survenue en mars 2000.

A ce sujet, si l'on admet que l'existence d'une opposition crédible, au sens plein du terme, est une des règles fondamentales de la démocratie⁴⁸, force est de reconnaître que la démocratie sénégalaise est aujourd'hui assez sérieusement menacée dans sa consolidation du fait de la présence d'anciens membres du Parti socialiste, parmi lesquels figurent de fortes personnalités ayant parfois occupé de hautes fonctions politiques, qui ont rejoint le Parti démocratique sénégalais, sous le fallacieux prétexte " d'aider " le président WADE à accomplir sa tâche de redressement du pays! Cela suscite évidemment des doutes sur la pertinence des idéologies au Sénégal, et sur la véritable fonction que jouent les partis politiques qui se révèlent, en définitive, comme des " zones " de tranquillité matérielle ou d'influence, voire des structures de protection politique et d'enrichissement en tout genre.

⁴⁸ Cf. J. L. Seurin, *op. cit.*

Loin d'être des partis de " masses " ou de " cadres " comme certains pourraient continuer à le croire, ils sont devenus en réalité des refuges pour les adhérents, et des appuis pour les leaders politiques. Ceux-là, par pur opportunisme politique, en font de véritables structures de " récupération " du plus grand nombre, pour asseoir une légitimité dont ils se réclameront par la suite et qu'ils sont incapables de trouver ailleurs. Le clivage droite/gauche s'en trouve relativisé ; ne recouvrant aucune réalité dans le pays, contrairement à la configuration politique antérieure, il ne constitue plus une préoccupation des hommes politiques dans leur grande majorité, et n'intéresse guère les couches populaires, beaucoup plus soucieuses de leurs conditions matérielles de vie.

Une aubaine pour le président Abdoulaye WADE, dont l'accession à la présidence est marquée par un manque crucial de personnel politique et administratif issu de son parti. Aussi, a-t-il favorisé cette transhumance qui le sert à la fois pour gonfler son entourage en ressources humaines, et pour organiser un marchandage réciproque des postes politiques, voire tenir à distance des adversaires qui pourraient être dangereux, mais disponibles parce qu'empêtrés dans des " affaires " résultant d'une gestion douteuse des services dont ils avaient la charge durant le règne du Parti socialiste. L'on peut se demander si la création d'une deuxième chambre au parlement – le Conseil de la République – n'est pas destinée à satisfaire cette classe politique devenue docile⁴⁹. Ce phénomène de transhumance coïncide par ailleurs, avec l'idée très louable du président WADE - qui prétend reléguer au second plan les oppositions partisans et les querelles antérieures - de " rassembler ", en confiant la gestion du pays à des hommes de tous bords politiques. Cette volonté d'unifier qui pourrait être une qualité au crédit du président WADE compte tenu du contexte africain où rares sont les chefs d'Etat qui désirent partager le pouvoir. Mais le calcul politique est ici trop flagrant pour en être ainsi. La valse des hommes politiques d'un parti à un autre, sans aucune autre forme de procès, est incontestablement une pratique peu conforme à la logique démocratique, laquelle suppose l'existence d'une majorité au pouvoir, mais contrôlée et critiquée dans sa politique,

⁴⁹ Le président du nouveau Conseil de la République est, comme par hasard, un ancien responsable du Parti Socialiste qui a choisi de rejoindre les rangs du parti du Chef de l'Etat... Cette deuxième chambre a été créée après la révision de la récente Constitution sénégalaise en son article 5. Voir à ce sujet la loi organique n° 2003-34 du 3 septembre 2003 relative à l'organisation et le fonctionnement du Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales (JO du 3 septembre 2003) et qui avait été, par ailleurs, partiellement censurée par le Conseil constitutionnel (décision n° 2-C 2003 du 29 août 2003) et la loi organique n° 2004-01 complétant la loi organique de 2003 (JO du 28 février 2004).

par une minorité responsable et consciente de sa capacité à accéder au pouvoir dans un avenir plus ou moins proche. L'on comprend difficilement l'initiative du Premier ministre Idrissa Seck de faire appel, lors de la formation de son gouvernement, à Tanor DIENG du Parti socialiste et à Leïty Djibo KA de l'Union pour le renouveau démocratique⁵⁰, représentant l'ancienne classe politique écartée. Des acteurs politiques que les électeurs ont voulu écartier du pouvoir pour un " *Sopi* " promis par Abdoulaye WADE, et que l'on veut faire revenir aux destinées de l'État par l'octroi de postes ministériels, sous le prétexte d'une union nationale dans l'intérêt du pays. En réalité, il s'agit d'une stratégie visant à briser l'opposition et à combler le déficit en personnel politique et administratif qui caractérise le Parti démocratique sénégalais. Il apparaît ainsi que les nouveaux dirigeants se soucient peu de la volonté populaire qui fût à l'origine de leur arrivée au pouvoir et semblent oublier que les hommes qu'ils ont ainsi consultés dans l'éventualité de leur confier des fonctions ministérielles, étaient ceux-là mêmes qui ont été sanctionnés lors de l'élection présidentielle de mars 2000.

En acceptant que son Premier ministre agisse de la sorte, Abdoulaye WADE semble oublier la promesse électorale du " *Sopi* ", au profit d'un prétendu rassemblement, plus proche d'une coalition politicienne imposée au peuple, qu'une véritable union nationale. Le vote exprimé le 19 mars 2000 s'en trouve fortement dévié de son objectif qui était d'écartier du pouvoir des hommes rejetés pour avoir été à l'origine d'une mauvaise gestion du pays. En refusant de faire partie de ce gouvernement, les leaders de l'opposition actuelle ont compris qu'il y allait de leur intérêt de renforcer l'opposition, pour accéder au pouvoir par les urnes le moment venu. Ne faut-il pas comprendre enfin que c'est le pluralisme politique, et non cette idée d'union nationale qui suppose une certaine " homogénéité ", qui est la véritable voie pour la démocratie. Celle-ci ne peut progresser si les éléments de l'opposition se regroupent autour d'une entité " gouvernementale " ou " parlementaire " au nom de l'unité nationale. C'est plutôt en dehors de l'équipe exerçant le pouvoir - qu'elle est supposée critiquer et remplacer si les électeurs décident de la ramener au pouvoir,- qu'elle contribue à la démocratisation du pays. Dans cette logique, le phénomène de transhumance restreint considérablement la portée du vote du 19 mars 2000 et constitue une sérieuse remise en cause de l'avancée démocratique dans le pays s'il en existait une.

⁵⁰ Ce dernier ayant finalement accepté en 2004 d'occuper un poste de ministre dans le gouvernement de WADE.

Le Parti socialiste aurait certainement réussi à obtenir des résultats beaucoup plus consistants que ceux atteints lors des élections législatives et municipales (par ailleurs substantiels compte tenu du temps relativement court entre leur départ du pouvoir et l'organisation de ces élections), s'il n'était réduit en miettes par la défection de quelques uns de ses leaders⁵¹. La crédibilité d'une démocratie dépend certes de la qualité des hommes au pouvoir, par le respect qu'ils vouent à l'État de droit, mais elle est également subordonnée à l'existence d'une véritable opposition, elle aussi respectueuse des règles démocratiques. Certains responsables politiques sénégalais semblent méconnaître cette règle essentielle. Assurément, c'est un déficit démocratique qui ne peut absolument pas correspondre au degré de maturité politique que l'on reconnaît généralement au personnel politique du pays. Encore un mythe qui n'a pas résisté à la pratique.

Une banalisation de la fonction arbitrale du président de la République

L'alternance ne peut en aucune manière porter atteinte au principe de la continuité de l'État. En revanche, l'élection de Abdoulaye WADE aurait pu signifier pour les électeurs une rupture avec bon nombre de pratiques et de situations connues sous le régime précédent. Parmi elles, figure la question récurrente des relations entre le chef de l'Etat et son parti. En effet, la direction du Parti socialiste par le président Abdou DIOUF, en sa qualité de secrétaire général, constituait entre autres, l'une de ces questions fortement débattues par les protagonistes quant à son caractère démocratique. Est-il aujourd'hui justifié au Sénégal, et de manière générale dans les régimes politiques africains, que le président de la République soit à fois chef d'un parti et chef de l'Etat ?

Les institutions sénégalaises sont, dans leur ensemble, une reprise de celles de la constitution française du 4 octobre 1958, mais sur ce point, elles s'en démarquent : elles ne confèrent pas au chef de l'État un rôle d'arbitre comme c'est le cas pour le président de la République française. Aussi, et jusqu'à l'élection présidentielle de mars 2000, il n'était pas interdit au chef de l'Etat de cumuler ces deux fonctions. La question s'est cependant posée par la suite de savoir si l'arrivée de Abdoulaye WADE à la tête de l'Etat n'allait pas provoquer une modification de la pratique sur ce point, compte tenu des déclarations critiques qu'il avait

⁵¹ Il faut rappeler que le candidat socialiste Abdou DIOUF, avait obtenu au premier tour de l'élection présidentielle 41, 31% des voix et 41, 51% au second tour.

faites lorsqu'il était dans l'opposition, sur les liens très étroits qu'entretenait le président Abdou DIOUF avec son parti. Aucun observateur n'aurait été vraiment surpris des transformations que le nouveau chef de l'Etat, une fois au pouvoir, allait opérer sur de telles relations ; et certains s'attendaient légitimement à cette éventualité parce que désireux à la fois d'avoir un chef de l'Etat loin des querelles politiques et de voir se réaliser du même coup, une avancée démocratique. Celle-ci consacrerait au Sénégal une conception, devenue aujourd'hui classique dans les démocraties modernes, faisant du président de la République un homme qui se situe au-dessus des factions et groupes politiques, et qui n'a d'autres préoccupations que de défendre l'intérêt général et national. Dans ces démocraties modernes, les leaders politiques, une fois élus à la magistrature suprême, abandonnent la tête de leurs partis s'ils en assumaient la direction, pour s'ériger en arbitre⁵². Un terme certes bien ambigu, dont la définition et l'application concrète font encore aujourd'hui l'objet de débats contradictoires⁵³, mais qui n'en constitue pas moins une volonté pour ceux qui exercent cette fonction, - du moins en théorie - de ne pas influencer le jeu politique.

Sur ce point, l'alternance intervenue au Sénégal n'a pas provoqué de rupture avec la pratique antérieure : la fonction d'arbitrage n'est pas expressément consacrée par les constituants de 2001, pas plus qu'elle ne l'a été dans le passé. Ils se sont constamment limités à lui confier un rôle de gardien de la constitution et de garant de l'indépendance et de l'intégrité territoriale (art. 42). Ainsi a-t-on toujours vu au Sénégal le président de la République occuper les fonctions de secrétaire général du parti dominant. Le président Senghor a été durant toute la période où il était à la tête de l'État chef de son parti tout en exerçant les fonctions de chef de l'État. Son successeur, Abdou DIOUF, n'a pas non plus dérogé à cette pratique lorsqu'il arriva au pouvoir. Une situation quelque peu gênante sur le plan de l'exercice de la démocratie, la même personne exerçant les deux fonctions, alors que les intérêts sont, à l'évidence, différents. Il est en effet permis de se demander si dans cette confusion des fonctions et d'intérêts, l'action du président de la République, dont la légitimité repose sur son élection au suffrage universel, ne serait pas parfois commandée par des préoccupations autres que celles de la nation. La difficulté de répondre à cette question

⁵² Pour cette raison entre autres, le Chancelier allemand Gerhart Schröder a dû récemment quitté la fonction de dirigeant du parti pour ne s'occuper que des tâches gouvernementales. Il faut toutefois préciser que ce n'est pas le cas dans le régime parlementaire du type anglo-saxon où le premier ministre, chef du gouvernement, est le chef du parti vainqueur aux élections législatives.

⁵³ Lire O. Duhamel et Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 40.

dévoile les imperfections d'un tel procédé dans un système qui se veut transparent et démocratique.

C'est à ce titre qu'une rupture avec le passé était attendue, ne serait-ce que dans un sens encore une fois pédagogique, pour réduire davantage l'écart entre les comportements politiques et le contenu des institutions modernes telles qu'elles se dégagent des textes. Elle consisterait à opérer une séparation très nette entre la fonction de dirigeant d'un parti et celle de chef de l'État, la première devant être dorénavant confiée à un personnage autre que celui du président de la République. S'ériger en arbitre et rompre avec le système précédent serait, pour le nouvel élu qui a longtemps critiqué son prédécesseur sur cette question, une innovation notoire de sa part. Placé ainsi au-dessus des querelles partisans, il aurait comme seule préoccupation l'intérêt national, même s'il ne rompt pas tout lien avec son parti, sachant par ailleurs qu'en pratique, le fait pour les chefs d'Etat de quitter la direction de leur parti, y compris en occident, ne les empêche pas de garder une certaine influence sur celui-ci.

Cette solution a été écartée, le président Abdoulaye WADE désirant, semble-t-il, rester au poste de secrétaire général de son parti pour éviter son implosion à cause des querelles internes qui le nuiraient en l'absence d'un chef aussi charismatique que lui, mais également pour garder intacte sa propre légitimité. En se maintenant à la tête du Parti démocratique sénégalais, Abdoulaye WADE, non seulement ne s'est guère distingué ici de ses prédécesseurs, mais est allé même plus loin en inscrivant dans la nouvelle constitution *la "faculté (pour le président de la République) d'exercer des fonctions dans un parti politique ..."* (art. 38). Cette double fonction qu'exerce actuellement le Président, même inscrite dans la constitution, n'en est pas moins incompatible avec l'idée d'arbitrage, plus conforme à l'esprit démocratique et à l'État de droit. Cette situation est d'autant plus gênante que le titulaire de la magistrature suprême détient des pouvoirs d'autorité d'une importance considérable que tout chef d'Etat, en régime démocratique, devrait exercer en toute transparence, sans ambiguïté quant aux raisons pour lesquelles ils seraient utilisés : le pouvoir de proposer une réforme constitutionnelle, celui de dissoudre l'Assemblée nationale sans que cette prérogative soit subordonnée au vote d'une motion de censure ou au rejet d'une question de confiance par le Parlement, la seule restriction étant l'impossibilité pour lui de dissoudre l'Assemblée dans les deux premières années de législature et lors de l'utilisation de ses pouvoirs exceptionnels. Les intérêts du parti pourraient être dissimulés derrière des décisions

afférentes à l'exercice de ses compétences présidentielles, sans qu'il soit possible d'en vérifier le bien fondé.

Aussi, l'alternance pouvait être l'occasion pour le nouveau chef de l'État de donner une autre dimension à la fonction présidentielle. Mais en restant au sein et à la tête de sa formation politique, le tout appuyé par une disposition constitutionnelle inexistante auparavant, le président Abdoulaye WADE n'en sort pas grandi et la fonction présidentielle, évidemment, s'en trouve moins valorisée. Le manque de distance et de hauteur de sa part à l'égard des partis, et surtout du sien, lui a valu la sanction du Conseil constitutionnel à la veille des élections législatives lorsqu'il a voulu marquer les bulletins de vote de son effigie et de l'acronyme " WADE " ⁵⁴.

Un tel désaveu de la part de la juridiction constitutionnelle est à la fois un signe d'indépendance des magistrats sénégalais à l'égard de la plus haute autorité de l'État, ce qui n'est pas nouveau au Sénégal ⁵⁵, et une preuve manifeste, de la part du président de la République, de sa tendance à personnaliser le pouvoir, lui-même qui soutenait, lors de sa prestation de serment, que " l'ère de l'exercice solitaire du pouvoir est terminée " ⁵⁶. Il aurait dû s'empêcher de vouloir fragiliser la légitimité du Conseil constitutionnel, en ne contestant pas le bien-fondé de cette décision intervenue à propos de sa participation directe à la campagne électorale pour les élections législatives. De surcroît, il a tenu à lui réaffirmer " qu'il n'était pas au-dessus de la constitution " ⁵⁷, ce qui par ailleurs, n'a jamais été la prétention de cet organe qui, au nom du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice, ne doit pas recevoir d'injonctions ou faire l'objet de critiques de sa part. Ce cas n'est pas isolé. Un arrêt du Conseil d'Etat a également annulé, sur un autre registre, deux décrets

⁵⁴ V. www.afrilex.u-bordeaux4.fr, n° 2.

⁵⁵ La Cour suprême du Sénégal a été longtemps « dénoncée comme complice de la forfaiture » pour avoir couvert de nombreux cas d'inconstitutionnalité, notamment en matière électorale (v. S. DIOP, « Justice du politique au Sénégal », art. précité, p.187; M. Gounelle, La Cour suprême dans le système politique sénégalais, in *Les Cours suprêmes en Afrique*, tome 2, Paris, Economica, 1989, p. 161 et s.), mais les juridictions n'ont pas toujours ménagé le pouvoir en place, notamment depuis la création du Conseil constitutionnel en 1992 (v. A. Fall, art. cit. p. 344 et M. Diagne, " La Mutation de la justice constitutionnelle en Afrique. L'exemple du Conseil constitutionnel sénégalais ", art. précité.

⁵⁶ Cf. *Le Matin* du 3 mars-4 avril 2000, p. 3.

⁵⁷ Lire les échanges de lettres entre le président de la République et le Conseil constitutionnel dans la revue en ligne *Afrilex*, n° 2, septembre 2001 sur le site www.afrilex.u-bordeaux4.fr

par lesquels le président WADE, en méconnaissance totale de l'article 5 du statut des magistrats relatif au principe constitutionnel de " l'inamovibilité des magistrats du siège ", avait décidé, lors de la première réunion du Conseil supérieur de la magistrature qu'il présidait de droit, de procéder à la mutation de deux magistrats sans recueillir auparavant leur consentement. Des décisions jurisprudentielles qui semblent être les seuls remparts encore viables contre l'omnipotence de plus en plus affirmée de l'actuel chef de l'État.

Cette présidentialisation renforcée est à l'opposé de ce que le " *Sopi* " pouvait laisser augurer. Le président WADE maintient ainsi cette personnalisation du pouvoir qui semble être une donnée presque naturelle en Afrique, jadis justifiée par des prétendues contraintes de culture, de stabilité, de sécurité, de paix civile ou de développement économique. Longtemps défendu par les dirigeants africains comme par exemple les présidents Mobutu ou, dans une moindre mesure, Senghor, ce prétexte ne correspond pas nécessairement à la réalité. Il n'aurait pas été exagéré de penser que le président WADE allait s'orienter vers une atténuation des pouvoirs accrus conférés au chef de l'Etat par la constitution de 1963. Cette option, si elle avait été prise, allait certainement recueillir l'approbation de tous ceux qui ont cru en l'alternance, du point de vue des innovations à apporter pour démocratiser davantage le système politique sénégalais. Elle aboutirait à un meilleur rééquilibrage des pouvoirs grâce au renforcement des attributions du Premier ministre et à une réhabilitation du contrôle parlementaire ; une redistribution des rôles qui démentirait cette sorte de fatalité, encore fort perceptible, tendant à vouloir pérenniser sur le continent le statut du « chef africain dominateur ». Loin de faire disparaître des institutions sénégalaises les éléments de régime « quasi présidentieliste » introduits en 1963, en réorganisant les rapports entre le chef de l'Etat, le Premier ministre et le Parlement de telle sorte que chacun d'entre eux puisse effectivement assurer sa fonction dans les limites constitutionnelles qui lui est fixées, l'actuel président a préféré respecter la tradition. Il est encore allé plus loin en renforçant les prérogatives présidentielles et en favorisant davantage l'effacement des autres organes constitutionnels de l'Etat.

Ce refus du président WADE de franchir le pas n'est qu'une des raisons de la déception d'une partie de son électorat, de celle de la majorité des intellectuels du pays, voire d'une bonne frange de la classe politique sénégalaise qui ne s'attendaient pas à un tel renforcement des pouvoirs du chef de l'Etat après son élection. Un sujet aussi sensible que celui de la laïcité dans un pays à forte majorité musulmane a également engendré de sérieuses

inquiétudes, lorsque le nouveau président de la République a eu à prendre certaines positions bien tranchées, notamment dans ses rapports avec le monde religieux, et à adopter des comportements plus que subjectifs, partisans et peu républicains.

L'affaiblissement du principe de laïcité

Le second point sur lequel le nouveau chef de l'État n'a pas marqué son arrivée par une empreinte démocratique concerne la nature des rapports que le pouvoir politique a toujours entretenus avec le monde religieux par l'intermédiaire des "marabouts". Le pouvoir des chefs religieux au Sénégal est considérable⁵⁸ au point que certains affirment qu'il n'a pas d'équivalent en Afrique⁵⁹. Leur poids social, politique et économique fait d'eux des intermédiaires privilégiés pour le pouvoir en place dans ses rapports avec la société civile.

Le poids des forces religieuses

L'influence des chefs religieux est, semble-t-il, progressivement apparue à l'époque coloniale, lorsque les chefferies traditionnelles avaient commencé à perdre de leur crédibilité auprès des administrés et auprès du pouvoir colonial⁶⁰, et que celui-ci ait eu besoin, à cette période précise, d'autres interlocuteurs pour mieux dompter les populations locales. Une fois affirmée, cette force des "marabouts" n'a cessé d'être une constante dans le pays. Aussi, aucun pouvoir politique ne peut se permettre de l'ignorer ou de la heurter de front. Les chefs religieux, soutenus par leur confrérie respective⁶¹, incarnent cette force des "marabouts" et apparaissent, dans les temps forts de la vie du pays, comme incontournables grâce à leur importance économique et sociale. Ce pouvoir religieux qu'il est impensable de nier, nécessite une approche particulière lorsque l'on se propose d'analyser convenablement les relations qu'il entretient avec le pouvoir politique, notamment avec ceux qui, comme le

⁵⁸ Lire C. Coulon, *Le Marabout et le Prince, Islam et pouvoir au Sénégal*, Paris, Pedone, 1981 et aussi A. S. Sidibé, *Le pluralisme juridique en Afrique. L'exemple du droit successoral sénégalais*, Paris, LGDJ, 1991, p. 32 et sq.

⁵⁹ Cf. J.-L. Triaud, "Le thème confrérique en Afrique de l'Ouest", in A. Popovic et Veinstein (éd.), *Les ordres mystiques dans l'Islam*, Paris, Ed. de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales, 1985, p. 271.

⁶⁰ Lire M. DIOUF, "Le clientélisme, la technocratie et après ?", M. C. DIOP (dir.), *Sénégal, Trajectoires d'un Etat*, Paris/Dakar, Karthala/Codesria, 1992, p. 240.

⁶¹ Quatre principales confréries existent au Sénégal : la *Muridiyya*, la *Layenne*, la *Tidjaniyya* et la *Quadiriyya*.

président de la République, exercent les plus hautes fonctions de l'État. Il faut ainsi admettre une bonne fois pour toutes qu'il fait partie intégrante du système politique et socioculturel sénégalais. Autrement dit, nulle étude de tous ordres, et particulièrement celle portant sur le système politique sénégalais, ne saurait exclure de son champ d'investigations le phénomène religieux, l'une des données les plus importantes du pays à travers ses acteurs comme dans ses manifestations quotidiennes, au risque de ne point décrire l'exacte réalité. C'est dans cette perspective qu'il faut replacer le problème de la laïcité, des forces religieuses et du pouvoir politique.

1- Le pouvoir politique et la laïcité

Si l'on adopte la démarche habituelle, probablement contestable par ailleurs, qui consiste à traduire les notions et concepts contenus dans les textes constitutionnels africains par la signification qu'on leur donne dans leur modèle d'origine, a priori la notion de laïcité, de manière générale et sans revenir sur les controverses relatives à sa définition et à ses réelles implications, signifie l'exclusion du religieux dans l'exercice du pouvoir politique ou administratif. De cette définition de la laïcité, bien sommaire il est vrai, on peut déduire des dispositions constitutionnelles actuelles que dans les affaires de l'État comme dans les relations qu'il entretient avec les citoyens sénégalais, le religieux n'y a point sa place. En résumé, un État républicain et laïc doit être nettement séparé des acteurs religieux et leurs structures. Toutefois cette conception de la laïcité dans le cadre des relations entre l'État et la religion est rejetée par quelques partisans d'une république islamique qui la considèrent comme importée de l'extérieur, ne recouvrant selon eux, aucune réalité propre au pays.

Ni la première interprétation de la laïcité, ni la deuxième qui la conteste, n'emportent notre conviction au sujet du Sénégal. Les conditions spécifiques dans lesquelles le pouvoir religieux et le pouvoir politique coexistent dans ce pays, permet d'y envisager une forme particulière de laïcité qui n'exclut pas l'existence de rapports assez étroits entre les deux, et c'est ce qui la différencierait fondamentalement de celle que nous connaissons dans les pays occidentaux⁶², non pas dans l'esprit, mais dans ses manifestations. Cette forme de laïcité consisterait, non pas en une séparation du religieux et de l'État telle qu'elle est formulée en

⁶²Une différence défendue par Mgr Adrien Sarr, archevêque de DaKAr (v. quotidien *Walf* du mercredi 5 mai 2004).

France par la loi de séparation de l'Église et de l'État de 1905, mais d'une répartition, presque naturelle, des *fonctions* entre le temporel et le spirituel, entre l'État et le religieux. Une division des fonctions entre ceux qui, par la légalité et la légitimité de leur nomination ou de leur élection, agissent au nom de l'État pour satisfaire l'intérêt général, c'est-à-dire gérer les besoins matériels des populations dans tous les secteurs de l'activité humaine, et ceux qui, au nom de Dieu, mobilisent la grande majorité de la population sénégalaise pour les guider et les encadrer dans leurs préoccupations spirituelles. Cette différenciation des rôles est en réalité très nette dans l'esprit des électeurs. Ceux-ci ont montré, à plusieurs reprises, qu'ils distinguent très clairement les fonctions dévolues à l'État et à ses organes, de celles qui reviennent aux chefs religieux⁶³. Cette présentation a le double mérite d'une part, de faire ressortir une des données les plus fortes du pays, à savoir une appartenance de presque chaque Sénégalais à une des confréries existantes dans le pays - ou à une branche du christianisme - dans laquelle il s'implique beaucoup en général, et, d'autre part, de ramener les choses à leur juste proportion en reconnaissant à chacun de ces pouvoirs, dont l'un ne peut disparaître au profit de l'autre, la véritable fonction qui lui revient et qu'il devra assumer en toute responsabilité. Cette conception qui repose sur une répartition fonctionnelle des tâches entre ces deux "pouvoirs" n'exclut nullement l'existence de rapports réciproques – à l'image des organes qui agissent de "concert" selon l'expression de Montesquieu – qui supposent que le pouvoir politique puisse avoir des relations avec les chefs religieux et vice versa.

Pour cette raison, certains ont-ils soutenu que de par la seule existence de ces confréries, la société sénégalaise est "à base religieuse"; elles fonctionneraient d'ailleurs comme une variable de la démocratie et contribueraient même à la réalisation de celle-ci dès lors qu'elles contrebalanceraient le pouvoir de l'État et assureraient "l'établissement d'un ordre stable et démocratique"⁶⁴. D'autres, tout en reconnaissant l'importance de ces confréries au Sénégal, sont moins catégoriques et relativisent cette thèse en insistant d'une part, sur leur caractère peu démocratique, tant dans leur fonctionnement que dans les rapports entre le marabout et les fidèles, et d'autre part, sur le rôle flou et ambigu qu'elles jouent dans le clientélisme politique⁶⁵. Ces deux positions ont toutes deux une part de vérité et peuvent

⁶³ Les candidats qui se sont présentés à l'élection présidentielle de mars 2000 sous l'étiquette religieuse, ont obtenu les résultats les plus faibles du scrutin : 1, 12% pour Ousseynou Fall et 0,97% pour Cheikh A. Dièye.

⁶⁴ Cf. L. A Villalon, *Islamic Society and State Power in Sénégal. Disciples and Citizens*, Fatick, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

⁶⁵ Voir C. Coulon, *op. cit.* pp. 81-82.

par ailleurs être conciliées. Dans tous les cas, les forces religieuses ne peuvent être ignorées par le pouvoir politique qui, par le jeu du clientélisme qui lui est connu, en fait des intermédiaires privilégiés pour atteindre de la manière la plus large possible, les couches populaires du pays et en particulier le monde rural. Inversement, elles ne peuvent manquer d'influencer directement ou indirectement le pouvoir politique dans ses décisions de toute nature, notamment celles qui touchent les domaines économiques et sociaux.

Cette réciprocité dans les rapports entre pouvoir politique et chefs confrériques se vérifient dans la vie politique et sociale au Sénégal. D'un côté en effet, il est vrai que leur contribution à l'existence d'une démocratie dans le pays n'est pas négligeable, même si cela peut paraître, a priori, paradoxal. En premier lieu, le nombre relativement important des confréries est la manifestation d'une diversité, d'un pluralisme qui implique des différences de pratiques, de comportements et parfois même d'opinions sans qu'il y'ait un désaccord sur l'essentiel, à l'image des " associés-rivaux " pour reprendre l'expression de Raymond Aron. C'est ce pluralisme confrérique, du reste, qui explique en grande partie, grâce au phénomène de contre-pouvoirs que les confréries exercent les unes sur les autres, la difficulté qu'éprouvent les mouvements intégristes à prendre de l'essor dans le pays. Ensuite, la démocratisation par les confréries défendue par les auteurs précités, peut être envisagée dès lors qu'elles exercent une fonction d'intermédiaires officieux entre le pouvoir et les individus, voire de médiation, de régulation et même parfois d'opposition, pour ne pas dire de blocage, à l'encontre d'un pouvoir politique capable à tout moment de sombrer dans l'arbitraire. Sans revenir sur des exemples plus anciens et déjà connus⁶⁶, de récents événements qui ont marqué la vie politique sénégalaise montrent, de manière assez significative, leur capacité à exercer une fonction de modérateur lorsqu'ils interviennent pour trouver des solutions à des conflits, notamment politiques, ou de contre-pouvoir, voire d'opposants politiques à certaines occasions quand ils descendent, phénomène rare cependant, dans l'arène politique.

Dans cette dernière hypothèse, l'exemple le plus récent et le plus pertinent est l'accusation de meurtre dont a fait l'objet l'ancien président de la République Abdou DIOUF par Moustapha SY⁶⁷, leader d'une importante association religieuse connue sous le nom de

⁶⁶ Voir F. Samson, " La place du religieux dans l'élection présidentielle sénégalaise ", *Afrique contemporaine*, n° 194, 2000, p. 6 et sq.

⁶⁷ Moustapha SY est le fils de Cheikh Ahmed Tidiane SY, ancien ambassadeur et homme d'affaires, frère cadet de l'actuel khalife général des Tidianes, Serigne Mansour SY. En tant qu'arrière petit-fils de El Hadj Malick SY

“ *Dahiratoul Moustarchidina wal Moustarchidaty* ”. A travers les ondes des radios libres et à l'aide d'une cassette enregistrée et distribuée sur l'ensemble du territoire, mais aussi à l'extérieur, ce jeune marabout de la confrérie des Tidjanes a accusé le président Abdou DIOUF d'être à l'origine de l'assassinat d'une femme avec qui il aurait eu un enfant. Il avait, par la suite, accusé le même président Abdou DIOUF d'être l'instigateur direct de l'assassinat du président du Conseil constitutionnel en 1993, ce qui lui valu des mois d'emprisonnement. Son discours agaçait le pouvoir parce qu'il dénonçait régulièrement et de manière insistante, au grand dam de ses propres parents, la création et l'organisation dans le pays, d'un clientélisme et d'un système de corruption entretenus par les membres du Parti socialiste et le chef de l'État Abdou DIOUF. Les prises de position du jeune “ marabout ” sont survenues à la suite du scandale de la SOCOCIM, société de production de ciment, révélé par la presse et dans lequel son père était mêlé et soupçonné d'être l'auteur de détournements d'importantes sommes d'argent. Dans le passé, une autre autorité religieuse, Ahmed Khalifa NIASSE, également membre de la confrérie Tidjaniyya, dut se réfugier en France après avoir été menacé d'arrestation pour avoir tenté de créer un parti politique d'opposition vers la fin des années 70. De même, Cheikh Ahmed Tidiane Sy, de la même confrérie, fut emprisonné suite à de manifestations hostiles à Senghor et organisées par l'Association des étudiants de langue arabe qui lui étaient fidèles. Quelques exemples qui montrent que les familles religieuses descendent parfois dans l'arène politique et se comportent comme de véritables opposants au régime en place, comme le ferait - certes de manière plus structurée - tout autre parti politique.

D'un autre côté et en sens inverse, les marabouts se sont montrés capables de s'ériger en véritables médiateurs, en intervenant pour calmer le jeu politique dans le but d'éviter que la tension entre les acteurs en conflit ne débouche sur une crise grave. Leur dernière sortie dans ce sens est survenue à l'occasion du bras de fer entre l'ancien Premier ministre Moustapha NIASSE, député à l'Assemblée nationale, et le président de la République Abdoulaye WADE. Le premier avait accusé le second d'avoir détourné une importante somme d'argent des caisses de l'État pour financer sa campagne électorale. Cette déclaration répétée plusieurs fois par la suite dans la presse sénégalaise et lors des meetings populaires, a valu à l'ancien Premier ministre une demande de levée de son immunité parlementaire par les

fondateur de la confrérie des Tidjanes, il fait partie ainsi des jeunes marabouts qui forment la troisième et la quatrième génération et qui seront appelés à assurer plus tard la succession de leurs parents et aînés.

membres du Parti Démocratique Sénégalais en vue de le poursuivre en diffamation devant la justice. Face à la gravité de la situation, une médiation avait eu lieu entre les deux protagonistes à l'initiative de membres de la société civile. Les chefs religieux, intervenus en même temps que d'autres autorités du pays pour régler le conflit à l'amiable, ont certainement pesé pour beaucoup dans la décision respective du chef de l'État d'abandonner les poursuites et celle de Moustapha NIASSE de ne plus tenir de telles allégations⁶⁸.

Enfin, l'élection présidentielle de février-mars 2000 a montré que les chefs religieux ont contribué, dans une certaine mesure et de façon inédite, à l'émancipation politique des jeunes. Un véritable travail de sensibilisation a été fait par les marabouts dits "jeunes" qui à cette occasion, ont invité leurs fidèles à s'inscrire en masse sur les listes électorales en vue de participer au vote.

Mais ce "contre-pouvoir" que peuvent ainsi constituer les confréries religieuses au Sénégal, n'a pratiquement jamais revêtu, sauf de manière épisodique, un caractère politique au sens où il se manifeste à travers les partis politiques. Les quelques rares exemples que l'on a pu retenir depuis l'indépendance, concernent plus particulièrement quelques membres de la confrérie Tidjaniyya qui, derrière de telles attitudes, ont caché des ambitions politiques. Auparavant, l'opposition politique la plus farouche et la plus symbolique était celle du grand fondateur du mouridisme, Cheikh Ahmadou Bamba⁶⁹, contre le colonisateur. Dans la pratique d'aujourd'hui, l'influence politique de ces confréries est indirecte et plus diffuse. Elle résulte de la docilité avec laquelle le pouvoir politique ménage les autorités religieuses et satisfait leurs intérêts propres, en évitant de les heurter de front, sachant qu'elles sont capables de mobiliser leurs fidèles, sauf lors de la dernière élection présidentielle où le "ndiguel" montra ses limites, toutes confréries confondues. C'est dans cette perspective qu'il faut entendre la fonction de "contrepoids" qu'elles peuvent occasionnellement exercer, et non dans le sens

⁶⁸ Toutefois, si un tel procédé propre à la culture sénégalaise est louable en tant que mécanisme non *juridictionnel* et surtout non *politique* de règlement des conflits, il sacrifie la règle démocratique qui impose des sanctions politiques et judiciaires aux personnes publiques coupables de malversations. Mais ici, se pose l'opposition entre la règle traditionnelle et la règle moderne dite importée qui dépasse le cadre de notre étude (sur la persistance de ces procédés en Afrique en général, v. A. Fall, « Réflexion sur quelques procédés non juridictionnels de règlement des litiges administratifs », in La création du droit en Afrique, (dir. J. du B. de Gaudusson et D. Darbon), éditions KARthala, 1997, pp. 421- 441

⁶⁹ Pour cette raison, il fût déporté au Gabon par l'occupant français qui le trouvait trop gênant à cause de son pouvoir d'influence sur ses concitoyens dans la résistance au colonisateur.

d'une opposition politique telle qu'elle est organisée au sein des partis politiques. Ainsi, peut-on dire que depuis longtemps, les relations entre le pouvoir politique et les marabouts ont essentiellement été clientélistes, ce qui n'exclut pas les retombées politiques. Celles-ci étaient cependant situées dans le cadre d'intérêts propres commandés par la règle de la réciprocité. Jamais, sauf quelques rares cas déjà mentionnés, un chef religieux n'a pris une attitude similaire à celle d'un homme politique face au pouvoir en place. En réalité, les confréries n'ont pas de préoccupations démocratiques. Leur rôle de guide spirituel pour certains d'entre eux, et la défense d'intérêts économiques pour d'autres, étaient leurs principaux objectifs. Si la jeune génération de marabouts s'implique davantage dans la vie politique du pays - avec cependant un impact relativement important auprès des jeunes, mais assez faible pour l'instant sur l'ensemble de la population sénégalaise - les chefs religieux des confréries les plus importantes ont toujours affiché une certaine prudence à l'égard du politique, en évitant de devenir des acteurs directs dans ce domaine.

2- Alors le Sénégal : une société laïque ?

Ainsi, à y regarder de plus près, il apparaît que la société sénégalaise n'a pas attendu cette transposition des principes venus d'ailleurs pour manifester son esprit laïc qui est ici d'une nature toute particulière. Cet esprit laïc ne découle pas du modèle institutionnel français, ni d'une quelconque autre doctrine étrangère, et toute ambiguïté doit être levée à ce sujet. S'il y a au Sénégal une norme constitutionnelle qui correspond à une réalité vécue quotidiennement, c'est bien le principe de laïcité, en tant qu'il signifie, au sens large, respect de soi et acceptation de l'autre dans sa totalité. En effet, quel que soit le sens politique, philosophique, juridique ou autre que l'on voudra donner à cette notion de laïcité en Occident et particulièrement en France, il ne pourra correspondre parfaitement à la manière spécifique dont elle se manifeste au Sénégal.

Le Sénégal est un pays où la coexistence pacifique, tolérante et coopérative de plusieurs religions constitue une valeur non écrite, mais dont la réalité est jusqu'ici incontestable. Faut-il rappeler que le premier chef d'État sénégalais était de confession chrétienne dans un pays composé à 90% de musulmans sur qui les marabouts exercent une réelle influence ? Cette coexistence entre les différentes composantes du monde religieux que l'on a qualifiée de "miracle senhorien" est en réalité issue de la rencontre entre un homme, né d'un père catholique et d'une mère musulmane, et la valeur intrinsèque d'une société : la

tolérance et le sens de la mesure. Si l'on ramène tout cela à la notion de laïcité, il faut alors admettre qu'au Sénégal, elle dépasserait largement le sens historique, idéologique, éthique et politique qu'on lui donne en France où elle est, de surcroît, diversement appréciée⁷⁰. Plus encore, si l'on s'accorde sur la réalité de certaines valeurs proprement sénégalaises, rien ne s'oppose à ce que la " *téranga* " ⁷¹ ne soit considérée comme une des manifestations sénégalaises les plus concrètes de cette forme de laïcité. On est en présence d'une des rares sociétés africaines où le brassage social et le caractère extrêmement relationnel de ses membres sont tels que le phénomène ethnique, s'il existe, reste très marginal et presque jamais exacerbé. De même et surtout, la communauté sénégalaise est marquée par un certain œcuménisme qui se manifeste très concrètement lors des cérémonies religieuses, toutes confessions confondues, où les populations se retrouvent pour communier et partager ces moments de fête. Ajoutons à cela le brassage de la population qui a créé des liens de parenté dépassant les simples appartenances confessionnelles. De nombreux Sénégalais musulmans ont un " parent " plus ou moins proche de la religion chrétienne ou autres. Retenir et renforcer cet esprit de tolérance et de partage est préférable à la recherche de l'origine ou de la définition de la notion même de laïcité, qui pourrait par ailleurs se révéler hypothétiques et d'une portée théorique limitée.

Ce sont de telles considérations qui justifient le maintien du principe dans les institutions sénégalaises. Sa seule inscription dans le texte constitutionnel est au demeurant fort importante, voire très utile. Certaines personnalités politiques ou religieuses ont voulu que cette notion, déjà consacrée dans l'ancienne constitution, disparaisse du nouveau texte initié par le président WADE. L'argument à l'appui de cette position est que son maintien dans le texte constitutionnel serait superfétatoire, dès lors que le constituant a déjà lui-même admis le principe de la liberté religieuse et celui de la pensée. Un argument qui ne serait pas dénué de sens si on était dans un autre environnement. Mais dans un contexte économique difficile et une situation politique encore en pleine mutation, maintenir cette notion de laïcité dans le texte de la constitution nous paraît opportun. En tant que " garde fou ", elle renforcera la garantie que des groupuscules isolés ou des intégristes, très minoritaires pour l'instant mais

⁷⁰ Voir O. Duhamel et Y. Mény, *op. cit.* p. 40.

⁷¹ Ce mot ouolof qui signifie littéralement " accueil, hospitalité ", mais dont la réalité sociale dépasse très largement ce premier sens et se traduit par une hospitalité particulièrement chaleureuse dont l'étranger peut bénéficier lorsqu'il arrive sur le sol sénégalais.

toujours actifs, ne seraient pas tentés de véhiculer des idées contraires à la tolérance religieuse qui a toujours marqué l'histoire du Sénégal.

Les électeurs ayant contribué au “*Sopi*” pouvaient légitimement envisager que l'alternance ainsi réalisée, puisse être l'occasion pour le nouveau pouvoir en place, d'introduire plus de transparence et plus de clarification démocratique, c'est-à-dire en définitive, plus de distance de la part du pouvoir politique vis-à-vis des autorités religieuses. Il ne s'agirait donc pas de rupture entre les deux forces, mais davantage de laïcisation dans l'exercice du pouvoir au sein de l'État, qui se manifesterait par une clarification des rôles entre la puissance publique et les forces religieuses, elles-mêmes recentrées dans leur rôle.

A ce sujet, le président Abdoulaye WADE ne s'est pas écarté, encore une fois, de la pratique suivie par ses prédécesseurs. Depuis son arrivée au pouvoir, aucune remise en cause de sa part n'est intervenue, ni dans ses actes, ni dans ses propos, de manière explicite ou implicite, concernant les rapports presque “sacralisés” mais sournois qui ont toujours existé sous les règnes de Senghor et de DIOUF, entre le pouvoir politique et les chefs religieux. Au contraire, le nouveau Président a renforcé ce “flirt” entre le politique et le religieux, en affichant publiquement et régulièrement son appartenance à l'une des confréries les plus implantées dans le pays, grâce à une grande médiatisation des visites - largement couvertes par la presse écrite et radiodiffusée - au Khalife général de cette confrérie. Une forme de transparence que contestent les partisans d'une démocratie fondée sur la laïcité, entendue dans le sens précisé ci-dessus, et qui redoutent un conflit civil résultant d'une rivalité entre confréries. Car si le Sénégal ne court pas le risque de voir survenir sur son sol une guerre interethniques, contrairement à beaucoup d'autres pays africains, le phénomène des confréries pourrait éventuellement constituer la plus forte menace de conflit civil dans ce pays.

L'on comprend dès lors pourquoi l'alternance est pour certains, l'occasion pour le nouveau chef de l'État, au delà de son appartenance à telle ou telle confrérie, de renforcer le degré de démocratisation dans le domaine du politique par le “haut”, c'est-à-dire par une attitude de neutralité sans équivoque et plus renforcée encore qu'auparavant, à l'égard de toutes les confréries et chefs spirituels, musulmans, chrétiens ou autres. Cela à l'évidence, aura beaucoup plus de portée qu'une simple disposition juridique, fût-elle constitutionnelle, si tant est que la pratique démocratique est plus convaincante qu'un formalisme juridique. Nul

doute également qu'une telle attitude correspondrait mieux à la mentalité de la population sénégalaise dont la maturité l'a toujours mise à l'abri de graves conflits religieux.

Pratique présidentielle et principe de laïcité.

Le chef de l'État a adopté, à certaines occasions, des attitudes ou fait des déclarations qui pourraient paraître, à supposer même qu'elles puissent être défendues⁷², contradictoires avec le principe de laïcité tel qu'il découle de la constitution et auquel les Sénégalais sont apparemment très attachés. Le nouveau président de la République a, à plusieurs reprises, révélé à l'opinion publique sa nouvelle conception des relations entre la présidence et les chefs religieux. Une conception toute particulière, dont la constitutionnalité nous paraît assez douteuse, et qui se distingue, par ailleurs, de toutes celles qui l'ont précédée dans ce domaine⁷³.

Fort d'une majorité absolue obtenue à l'issue des élections législatives du 29 avril 2001, le chef de l'État a invité les 89 députés de la coalition qui lui est favorable, à se rendre à la résidence d'une des autorités religieuses les plus prestigieuses du pays, pour la remercier des prières qu'elle leur avait prodiguées à la veille des élections. Un événement qui, a priori, peut paraître anodin, car les pèlerinages et les visites de fidèles chez les chefs religieux, sont fréquents. Ces actes implicites d'allégeance s'expliquent par la nature des relations qui

⁷² Nul ne peut refuser au Président de la République, en tant que citoyen, le bénéfice des libertés publiques telles qu'elles sont affirmées dans la Constitution, en l'occurrence la liberté religieuse, et de manière indirecte, celle d'appartenir à l'une des confréries qui existent au Sénégal. Aussi, peut-il, en toute liberté, adhérer à l'islam et manifester son appartenance à la communauté confrérique de son choix. En revanche, il est permis de penser que la fonction présidentielle exige plus de discrétion, de distance et de hauteur de la part du président de la République, en tant qu'il personnifie l'Etat, assure la fonction d'arbitrage et reste garant des Institutions. Autant d'attributions qui doivent le mettre au dessus de la « mêlée ». C'est dans cet esprit que se situe et se comprend la critique qui est faite au président de la République pour son non respect du principe constitutionnel de laïcité. La critique est d'autant plus pertinente que la société sénégalaise comporte non seulement une importante communauté chrétienne, mais également des adeptes de pratiques animistes, typiquement africaines qui ne se reconnaissent pas dans la démarche du président. (Sur la diversité de ces pratiques coutumières et religieuses, v. Amsatou Sow Sidibé, Le pluralisme juridique en Afrique « l'exemple du droit successoral sénégalais », LGDJ, 1991, p. 32 et s.).

⁷³ Au point d'inquiéter certains citoyens sénégalais de confession chrétienne forcés de rappeler à travers la presse leur attachement à la conception sénégalaise de la notion de laïcité. V. *Le Soleil* des 13-14 janvier 2001.

unissent le marabout et ses fidèles. Ceux-ci, dans leur grande majorité, sollicitent assez régulièrement ces derniers pour des prières ou pour des interventions de toute sorte de leur part. Nul n'ignore que depuis l'époque du président Senghor, les hommes politiques se sont toujours déplacés pour solliciter la bénédiction de ces chefs religieux et par la même occasion, le “ *ndiguëul* ” à l'approche des élections. Les dernières élections législatives du 29 avril ont vu cette pratique se renouveler ; aucun des candidats des partis les plus importants ne s'en est privé.

Cela dit, la décision du président WADE de demander aux députés de la majorité nouvellement élue⁷⁴ de se rendre dans une localité religieuse pour remercier le marabout et solliciter à nouveau des prières “ avant de mettre en place l'Assemblée nationale et le gouvernement ”, selon ses propres termes, a un caractère inédit et constitue un véritable tournant dans les relations entre le président de la République et les confréries religieuses. Elle porte atteinte au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs pourtant clairement affirmé dans la récente constitution, comme dans les précédentes, en même temps qu'elle rompt avec le principe de neutralité que ses prédécesseurs ont toujours officiellement respecté à l'égard des différentes confréries. Une décision qui, à ce titre, mérite d'être analysée de manière plus attentive car elle est à la fois stratégique, habile, et est en rupture avec la pratique antérieure, au sujet des relations entre le religieux et le pouvoir et dont les conséquences pourraient considérablement modifier le paysage sociopolitique du pays.

1– Les atteintes à certains principes démocratiques

Il s'agit d'atteintes à quelques principes élémentaires, dont le respect s'impose à tout régime politique qui se réclame de la démocratie et de l'État de droit. La pratique du nouveau chef de l'État est à ce titre particulièrement significative.

Elle est manifestement une méconnaissance de la séparation des pouvoirs, traditionnellement inscrite dans la loi fondamentale. La nouvelle constitution du 7 janvier 2001 consacre dans son préambule le principe de “ la séparation et l'équilibre des pouvoirs

⁷⁴ Il faut préciser que parmi les députés du Parti démocratique sénégalais ayant fait le déplacement, figuraient également des membres provenant des autres partis de la coalition.

conçus et exercés à travers des procédures démocratiques ”. Les observateurs respectueux des principes de l'État de droit s'accorderont à reconnaître que cette séparation des pouvoirs n'a de sens que si l'essentiel de sa signification est protégé et effectif, c'est-à-dire l'existence d'une indépendance organique et d'une spécialisation fonctionnelle des organes constitutionnels, même s'il est nécessaire d'aménager une collaboration de ces pouvoirs pour éviter leur isolement complet, et donc leur paralysie. Aucun de ces éléments, y compris ceux prévus dans le cadre de cette collaboration des organes, notamment les “ procédures démocratiques ” auxquels fait allusion le préambule de la constitution, ne peut juridiquement expliquer que des représentants de la nation soient conduits à procéder, sur invitation du président de la République, à une sorte d'investiture devant une autorité religieuse, quelle qu'elle soit. Les éléments du régime parlementaire que connaît aujourd'hui le Sénégal, n'organisent pas d'autres cas d'investiture que celui prévu à l'article 86 de la constitution et qui concerne, non pas les représentants de la nation, mais seulement les membres du gouvernement, et uniquement devant les députés. Ces dispositions invitent le Premier ministre, une fois nommé par le président de la République, à se présenter devant l'Assemblée nationale pour y faire une déclaration de politique générale. Toute autre forme d'investiture ou d'allégeance obéit à des considérations autres que juridiques, et constitue une atteinte à ce fameux principe de séparation des pouvoirs, et plus particulièrement à l'indépendance des parlementaires.

Cette indépendance est d'autant plus nécessaire et souhaitée que le constituant a mis en place, à l'instar de nombreux pays démocratiques, tout un arsenal juridique pour en assurer l'effectivité, et il est même regrettable que les députés eux-mêmes ne se soient pas saisis de ces dispositions pour refuser de suivre le président de la République dans cette voie, fussent-ils du même bord politique, s'ils n'ont d'autres fins que l'instauration de l'État de droit. Ils auraient fait preuve là d'un réel attachement aux institutions de la République que les Sénégalais ont massivement approuvées, sans que cela ne signifie un refus d'appartenir à la majorité qu'ils constituent au sein de l'Assemblée nationale et favorable au chef de l'État, encore moins un signe d'infidélité politique à l'égard de celui-ci. Au surplus, comment une Assemblée dont l'une des missions fondamentales est de contrôler l'action du gouvernement pour en engager la responsabilité politique si besoin est, pourrait-elle s'acquitter de cette tâche si elle est inféodée à ce point au chef de l'Exécutif? Si l'avancée démocratique sénégalaise dont on parle tant se résume à cela, inutile de présenter ce pays comme la “ vitrine démocratique de l'Afrique ”. Ce serait ni plus ni moins le retour à la situation que la plupart

des pays africains ont toujours connue dans le passé, avec un chef d'État omniprésent face à une Assemblée qui lui est totalement docile. Il est vrai qu'aujourd'hui, le phénomène majoritaire atténue largement la portée de cette règle du régime parlementaire, mais la logique des institutions sénégalaises actuelles impose à chacun des organes de la République un comportement conforme à un esprit démocratique. Le refus d'aller faire allégeance à une autorité religieuse ou à toute autre autorité qui ne serait pas investie d'une compétence à cet effet, sur un simple ordre du chef de l'État, rentrerait dans cette logique démocratique.

Elle méconnaît ensuite le sens juridique du vote. En organisant une visite de remerciements des députés de la majorité pour les prières qui leur ont été prodiguées, le président de la République introduit ici une confusion regrettable, mais sûrement voulue, entre le droit de vote pris dans son sens juridique et politique le plus significatif, et la "volonté de Dieu". Celle-ci, admettons, a certainement déterminé le sens des résultats du scrutin, mais le vote est d'abord un acte matériel qui nécessite l'intervention de l'homme, sinon, à quoi bon organiser des élections ? Autrement dit, l'électeur sénégalais, croyant en général, s'en remet certes à Dieu quant à l'issue des urnes et prie éventuellement dans ce sens pour que son candidat soit élu. Il n'en demeure pas moins vrai qu'au-delà de toutes ces considérations d'ordre spirituel ou métaphysique, il s'exprime par un acte politique, pour ne pas dire civique, en mettant son bulletin de vote dans l'urne, et par là même, il manifeste sa volonté politique dans le choix des gouvernants à partir de critères matériels. Il distingue bien ce dernier acte matériel des prières qui peuvent ou non être exaucées et qui relèvent, en l'occurrence, du domaine du spirituel et du for intérieur.

Car il faut bien l'admettre, en se rendant aux urnes en 2000 et 2001, les électeurs avaient bien conscience du sens qu'ils donnaient à leur vote. La portée de plus en plus réduite du "ndigüel"⁷⁵ et le faible résultat obtenu par les rares hommes d'obédience religieuse qui se sont présentés aux élections présidentielles et législatives⁷⁶ en constituent la preuve la plus éclatante, et montrent combien leur impact sur l'électorat sénégalais est aujourd'hui faible. Leur tentative, ainsi avortée, de s'impliquer directement dans la vie politique, sans

⁷⁵ Lire F. Samson, "La place du religieux dans l'élection présidentielle sénégalaise", *Afrique contemporaine*, n° 194, 2000, p. 5.

⁷⁶ Un seul député d'obédience religieuse, Cheikh Abdoulaye Dièye aujourd'hui décédé, avait été élu. Il semblerait cependant qu'il devait son élection et sa popularité à son passé de défenseur de l'environnement, et non à son discours religieux.

s'affranchir de leur mission religieuse, en tant que candidats aux élections, et donc comme acteurs politiques, a été un échec patent dont le principal mérite est de montrer, de manière nette, que l'électeur distingue bien les rôles, et c'est sur la base de cette séparation qu'il distribue les tâches.

Fort de ce qui précède, il n'est point difficile de se rendre compte qu'il se construit aujourd'hui au Sénégal, une approche extra-institutionnelle de l'exercice du pouvoir présidentiel, dès lors qu'il y existe une association de principes de gouvernement contenus dans la constitution avec des éléments d'ordre religieux et socioculturel qui, tout en étant des données importantes du système sénégalais, n'en demeurent pas moins situés en dehors de la volonté des constituants. C'est donc du point de vue juridique et plus largement, par rapport à l'État de droit, qu'une approche critique peut être faite à l'encontre de la pratique actuelle, parce qu'elle paraît tout simplement contraire aux institutions existantes. Une contradiction née d'une confusion délibérément entretenue par l'actuel chef d'État, entre le fondement démocratique du pouvoir tel qu'il est inscrit dans le texte fondamental, et le fondement religieux, théocratique qui en principe, n'a pas sa raison d'être, car nulle part inscrit dans les textes en vigueur. Un " *Sopi* " par conséquent, en sens inverse de ce qui était attendu.

Enfin elle heurte le principe de la démocratie représentative. L'idée de subordonner la réussite des députés de la majorité aux élections législatives d'avril 2001 à l'efficacité des prières, n'a pas manqué de heurter la sensibilité et la maturité politiques de certains sénégalais ayant donné leurs voix au président WADE, et à sa coalition à l'occasion des élections législatives. L'attitude du nouveau chef de l'État a en effet semé un désarroi et un malaise profonds dans la classe intellectuelle sénégalaise, notamment celle qui avait ouvertement salué son arrivée à la magistrature suprême. Mais au-delà de ce choc idéologique et surtout institutionnel que le Président a provoqué au sein d'une certaine élite sénégalaise⁷⁷, sa décision a eu une portée très négative sur le plan strictement juridique: les électeurs qui sont d'une confession autre que musulmane, au même titre que les musulmans sénégalais qui sont les plus nombreux, ne se reconnaissent pas dans cette conception particulière du suffrage exprimée par le président WADE. Leur vote est la traduction d'un choix qu'ils ont porté sur des hommes dont le programme politique a suscité des espoirs et des objectifs chez eux, et

⁷⁷ Lire la contribution de M. Ousseynou KANE (« La république couchée ») dans *Walfadjiri* du 8 mai 2001.

dont ils souhaitent la réalisation. Il s'agissait par conséquent d'un vote de nature " politique " et non " spirituelle " ou " divine ".

Aussi, cette attitude du président WADE peut-elle être ainsi qualifiée de stratégies partisans, électoralistes ou économiques (en lorgnant sur le poids économique des Mourides) au détriment de l'intérêt général. Elle est au moins en opposition complète avec les principes juridiques en vigueur, notamment avec la signification et la portée du suffrage, et n'est pas non plus respectueuse de la tradition sénégalaise de tolérance et de coexistence pacifique entre plusieurs ethnies et confréries religieuses: l'appartenance ethnique, sociale ou religieuse est rarement⁷⁸, pour ne pas dire jamais, mise en exergue au Sénégal au détriment de l'unité et de l'entente nationales.

Sur des questions aussi sensibles, il est vrai, un écho favorable à cette vision du président WADE de la part de la population pourrait remettre en cause cet équilibre formel qui caractérise depuis longtemps le monde religieux au Sénégal et que ses prédécesseurs semblaient vouloir, tant bien que mal, ménager. A supposer même que la société sénégalaise soit dotée d'une certaine maturité politique et d'un acquis démocratique qui mettraient le pays à l'abri d'une crise grave dans ce domaine, le risque que les " esprits " changent, dans un sens ou dans un autre, est présent. En tout état de cause, le Sénégal est aujourd'hui lancé dans un processus démocratique que l'on espère irréversible, sur un continent souvent déchiré par des dissensions sociales, ethniques ou religieuses. Un président situé au-dessus des factions et partis politiques, jouant un rôle d'arbitre dans une parfaite neutralité, donnerait une nouvelle dimension démocratique au Sénégal. L'actuel chef d'État sénégalais ne semble pas voir cet aspect des choses, ce qui lui vaut à juste titre de nombreuses critiques.

Le président Abdoulaye WADE s'est engagé dans une voie différente et donne un visage nouveau, inhabituel aux relations entre le pouvoir politique et les chefs religieux. La récente proposition qu'il a faite au Khalife général des Mourides d'être tête de liste du Parti démocratique sénégalais pour les élections municipales est un pas supplémentaire franchi dans sa volonté, non seulement d'afficher ses affinités avec les marabouts, mais de les associer directement à la gestion de la " cité " par le moyen le plus démocratique qui est

⁷⁸ Par exemple, dans la région de Casamance où existe une rébellion, une bonne partie de la population est chrétienne ou animiste. Ce facteur religieux n'est cependant pas déterminant dans la revendication séparatiste.

l'élection. N'eût été la sagesse et le désintéressement du Khalife général reconnu pour son attachement exclusif aux principes du Mouridisme et à ceux de l'islam qui, par intelligence, a refusé tout simplement de se présenter, la stratégie inavouée du président WADE de rallier massivement les fidèles mourides à sa politique d'investissements dans les projets de l'État qu'il aura définis au préalable, aurait pu certainement aboutir. C'est sans compter avec l'intelligence, la solidarité et l'esprit d'indépendance vis-à-vis des politiques qui caractérisent les membres de cette confrérie, redoutables commerçants d'une puissance économique et financière indéniable. Au-delà de sa foi quant à son appartenance à cette confrérie et de sa fidélité à l'égard du Khalife - qui ne peuvent être mises en doute - ce dernier aspect semble être l'une des raisons qui incite Abdoulaye WADE à déployer toute son énergie pour en faire des alliés. Un choix probablement renforcé par le fait que le Khalife général des Tidjanes, l'autre puissante confrérie musulmane existante dans le pays, avait appelé, sans être suivi par ses fidèles, à voter pour Abdou DIOUF lors de l'élection présidentielle de février-mars 2000.

Le pari de choisir comme tête de liste le Khalife général des Mourides aux élections était intéressant, si tant est que les chefs religieux sont des citoyens comme les autres. A ce titre, en effet, leur candidature n'est contraire à aucune règle de droit. Cependant, le risque d'une confusion entre les considérations démocratiques et théocratiques quant au fondement de l'exercice du pouvoir par le chef religieux qui serait éventuellement élu est réel. Comment critiquer l'action politique du maire/chef religieux, qu'il faudra nettement distinguer de ses activités religieuses - une opération bien délicate - sans se faire réprimander par les fidèles qui ne verraient en lui que le chef spirituel représentant leur confrérie, et en aucune façon susceptible de faire l'objet de critiques, quelle qu'elles soient ? De même, peut-on admettre dans une démocratie qu'un élu, quelle que soit sa notoriété, puisse être à l'abri de toute contestation de la part des gouvernés, sur la politique qu'il mène, sous prétexte qu'il représente une famille religieuse ? Le président WADE qui n'a cessé de se réclamer de l'État de droit lorsqu'il était dans l'opposition, ne s'est pas préoccupé de telles interrogations une fois au pouvoir. Comment peut-il dès lors prétendre incarner l'avancée démocratique que le pays a cru voir dans cette alternance ? En ouvrant une petite brèche - qui peut s'agrandir - au " droit divin " dans le système politique sénégalais, cette attitude du chef de l'État risque d'ébranler le socle sur lequel reposent certaines valeurs fortement ancrées dans le pays, mais qui demeurent toujours fragiles dans un État sous développé et à vocation démocratique. Les discours et les prises de position publiques du chef de l'État ne semblent pas aller, pour l'instant, dans le sens de la " laïcisation " de l'exercice du pouvoir politique qu'une bonne

partie des électeurs ayant voulu le changement, attendait du nouveau chef de l'État. Le président WADE, en " exaltant " le fait religieux, participe ainsi et par exemple, à la dérive, nettement perceptible aujourd'hui au Sénégal, des jeunes qui manifestent un certain penchant vers un " islamisme ". Un phénomène qui n'aurait vraisemblablement jamais existé, si le chômage n'avait pas atteint de telles proportions dans le pays. Désabusés, victimes d'un mauvais suivi scolaire, ou très souvent sans emploi après l'obtention de leurs diplômes, la religion leur apparaît comme le meilleur refuge, ce qui explique la prolifération des " Dahiras "(associations) de jeunes dans le pays. Une vraie politique d'éducation et d'emploi donnerait certainement une image plus exacte du pays.

2- La méconnaissance du principe de neutralité.

Enfin, au-delà du problème strictement juridique posé par le " pèlerinage " de la majorité des députés sénégalais chez une haute autorité religieuse du pays, surgissent d'autres pesanteurs, cette fois-ci d'ordre sociologique. Le problème de ces confréries est dans le pays, une question toujours très sensible dès lors qu'elles constituent le cadre spirituel dans lequel la plupart des musulmans sénégalais manifestent leur foi.

Ces confréries n'ont pas la même influence, ni en termes de nombre de fidèles, ni en termes de poids politique ou économique. Mais ce déséquilibre entre les confréries au sujet de leur puissance respective, n'a jamais justifié et entraîné une inégalité de traitement, du moins ouvertement, de la part du pouvoir en place. Les précédents chefs d'État ont toujours cherché, officiellement, à assurer aux chefs religieux des différentes confréries le même respect et le même traitement, et ne se sont jamais publiquement affiliés à l'une d'elles de manière, en tout cas, en à frustrer les autres. Quiconque connaît un tant soit peu le Sénégal et ses composantes politique, religieuse et sociale, trouvera que la pratique présidentielle actuelle est contraire à la règle des « équilibres » connue dans le passé. Cette politique pourrait apparaître comme sectaire, voire discriminatoire, d'où de sérieux risques de crises qu'il est légitime de craindre, malgré les ressorts dont dispose la société pour les éviter.

Cette attitude inédite du chef de l'État, a provoqué la colère de certains chefs religieux qui n'ont pas manqué de manifester leur mécontentement à son endroit. A-t- on ainsi refusé par exemple de recevoir le représentant du gouvernement dans les conditions habituelles lors d'une cérémonie religieuse d'une haute importance. De même, les autres confréries n'ont pas vu d'un bon œil le choix du président de la République de ne pas se rendre à la grande

mosquée de DaKAr pour participer aux prières lors des grandes fêtes musulmanes, comme le faisaient Abdou DIOUF durant sa présidence et les représentants du gouvernement à l'époque de Senghor. Il a préféré se rendre à ces occasions, à la mosquée de sa confrérie dans un quartier de la capitale, celle-là même qu'il a toujours fréquentée lorsqu'il était simple citoyen. Une attitude qui certes n'est interdite par aucun texte, mais mal perçue car ne correspondant pas à ce que l'on peut valablement attendre d'un chef de l'État préoccupé par les questions de cohésion nationale. Ces pesanteurs sociologiques ont amené les hommes politiques, y compris certains de l'actuelle majorité, et les citoyens⁷⁹, à inviter le président de la République à les prendre en compte s'il est réellement soucieux de sauvegarder l'unité nationale, au risque là également, de ne point respecter pleinement le principe de neutralité inséparable de la fonction présidentielle à l'égard de toutes les familles religieuses.

En accordant des subventions substantielles à l'une d'entre elles et en déclarant dans un discours officiel, que les relations qu'il entretient avec le chef spirituel de cette confrérie sont “ *uniques (...) et particulières* ”, il porte atteinte, de manière assez maladroitement mais certainement volontaire, à ce principe de neutralité que ses prédécesseurs avaient plus ou moins respecté jusque-là pour ménager l'équilibre des forces religieuses dans le pays. Quelle que soit la différence qui peut exister entre ces confréries et fondée sur des considérations, économiques ou politiques voire électoralistes ou encore de représentativité par rapport au nombre de fidèles, les relations que le chef de l'État entretient avec elles devraient reposer sur le principe d'égalité au risque, là aussi, de provoquer des réactions dont on mesurerait pas les conséquences.

⁷⁹ Ce problème fût l'objet de vifs débats dans le pays. Cf. *Le Soleil* du 27 mars 2002 et du 29 mars 2002.

CONCLUSION

L'arrivée de Monsieur Abdoulaye WADE à la tête de l'État sénégalais a été saluée dans le pays, comme un événement historique. L'importance de l'événement est telle que certains ont cru y voir l'instauration définitive d'un modèle démocratique, comme si celui-ci pouvait de ce seul fait, s'installer brusquement, solidement et durablement. En réalité, l'alternance n'est qu'une étape dans le processus démocratique. Elle ne se limite pas simplement à un changement de gouvernement ou de chef d'Etat – donnée classique dans les démocraties modernes – mais correspond à la réalité d'un système de valeurs acquises sur une longue période et destinées à être maintenues, protégées et améliorées. L'alternance ne signifie nullement que la démocratie est définitivement acquise et/ou consolidée. Au contraire, une fois cette phase atteinte, le plus difficile résidera dans le maintien et le renforcement des acquis démocratiques au quotidien. En d'autres termes la démocratie ne s'installe pas sur un fait (l'alternance), mais sur une longue période de faits qui créent chez le gouvernant comme chez le citoyen une maturité et une culture telles qu'un seuil minimum de respect des libertés individuelles et des principes de l'Etat de droit soit une constante des valeurs qui caractérisent le pays. Cette exigence est un pari difficile qui dépasse nécessairement la période coïncidant avec un changement d'hommes, fût-il important, à la tête de l'Etat.

Cela dit, au delà de certaines innovations politiques ou institutionnelles que le pays a connues depuis l'accession de WADE au pouvoir et qui paraissent positives, l'alternance était au moins un espoir pour beaucoup. Une *nouvelle gouvernance* était attendue, c'est-à-dire la perspective d'une orientation nouvelle et des prises de position sans ambiguïté devant aboutir à des ruptures profondes. Certes, des initiatives louables⁸⁰, souvent populaires⁸¹, ont marqué les quatre années de présidence de WADE, ainsi que de multiples déclarations ou actions montrant un homme *a priori* soucieux de la protection des droits et libertés individuels. De même la stabilité encore relative dans la région de la Casamance, semble être également une

⁸⁰ Tel est le cas du « Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique » (NEPAD) dont il partage par ailleurs l'initiative avec les présidents Olusegun Obasanjo du Nigéria, Abdelaziz BoutefliKA de l'Algérie et Thabo Mbéki de l'Afrique du Sud. V. à ce sujet, T. A. Seck, « Les leurres du NEPAD », Le Monde diplomatique, novembre 2004.

⁸¹ Tel est le cas de sa décision, unanimement saluée, de commémorer la journée du tirailleur sénégalais en hommage aux nombreux africains morts pour la France durant les deux guerres mondiales.

de ses réussites. Mais au vu des nombreuses réactions au plan interne des populations comme des hommes politiques, ces initiatives sont plus symboliques que concrètes et la politique menée jusque-là par le président de la République, ainsi que certaines de ses pratiques ne sont pas apparemment et pour l'heure, à la hauteur des attentes formulées à travers le scrutin de mars 2000. Pour ceux qui avaient nourri beaucoup d'espoirs dans l'alternance, c'est sans doute une déception de plus. Dans les domaines de l'emploi, de la santé, de la justice ou encore de l'habitat et de l'urbanisme, peu d'éléments montrent qu'une alternance – au sens d'un « *Sopi* », c'est à dire de changement, d'amélioration des conditions de vie et de manière de gérer un Etat - est survenue dans le pays. Le mécontentement semble provenir d'un effet conjugué de promesses variées – et certainement sincères mais trop ambitieuses ou irréalistes quant à leur réalisation immédiate - avancées lors de la campagne électorale et non tenues, et de l'absence durable de signe d'amélioration des conditions matérielles des populations dans divers autres domaines de la vie quotidienne. A cela, s'ajoute le sentiment que l'équipe gouvernementale - maintes fois remaniée - « navigue à vue », sans programme précis, ni politique clairement définie. Et si une atmosphère démocratique semble caractériser l'Etat sénégalais, il n'en demeure pas moins qu'on est encore dans un système où l'arbitraire, l'intimidation et la répression peuvent se maintenir, au mépris des principes démocratiques pourtant reconnus et affirmés⁸². En outre, se construit dans le pays, comme ce fût le cas par le passé, un vaste réseau clientéliste, dont le népotisme⁸³ au niveau le plus élevé de l'Etat. Ces facteurs freinent évidemment l'élan du pays et ralentissent ou rendent aléatoire la réalisation des promesses. Quant à l'opposition, elle se cherche encore, même si elle semble disposer de moyens lui permettant de profiter du manque de dynamisme actuel des libéraux pour prétendre gêner le pouvoir en place dans les prochains enjeux, notamment électoraux. Sur les différents points que nous avons plus particulièrement évoqués dans cette étude, le chef de l'Etat n'a pas su se singulariser dès son élection, en se plaçant au dessus des partis politiques et en respectant la stricte neutralité à l'égard des forces religieuses existant dans le pays. En adoptant une attitude différente, il a certainement voulu privilégier des stratégies politiques et des actes symboliques, au détriment d'innovations significatives dans l'intérêt de la nation, à un moment crucial de l'histoire politique et institutionnelle du Sénégal.

⁸² L'acharnement dont le président a fait preuve à l'égard des journalistes contraste étrangement avec sa réputation de « démocrate » qui lui vaut des titres de Docteur honoris causa ou des prix de droits de l'homme décernés par des institutions publiques ou privées à l'étranger.

⁸³ V. Jeune Afrique l'intelligent, 10-16 octobre 2004, p. 58.