



OCCASIONAL PAPER NO 140

South African Foreign Policy and African Drivers Programme

April 2013

La Politique Etrangere du Sénégal Depuis 2000

Alioune Sall

South African Institute of International Affairs

African perspectives. Global insights.

ABOUT SAIIA

The South African Institute of International Affairs (SAIIA) has a long and proud record as South Africa's premier research institute on international issues. It is an independent, non-government think-tank whose key strategic objectives are to make effective input into public policy, and to encourage wider and more informed debate on international affairs with particular emphasis on African issues and concerns. It is both a centre for research excellence and a home for stimulating public engagement. SAIIA's occasional papers present topical, incisive analyses, offering a variety of perspectives on key policy issues in Africa and beyond. Core public policy research themes covered by SAIIA include good governance and democracy; economic policymaking; international security and peace; and new global challenges such as food security, global governance reform and the environment. Please consult our website www.saiia.org.za for further information about SAIIA's work.

ABOUT THE SOUTH AFRICAN FOREIGN POLICY AND AFRICAN DRIVERS PROGRAMME

Since the fall of Apartheid in 1994, South Africa's foreign policy has prioritised the development of Africa. To achieve its 'African Agenda' objectives, South Africa needs to intensify its strategic relations with key African countries. SAIIA's South African Foreign Policy and African Drivers (SAFPAD) Programme has a two-pronged focus. First, it unpacks South Africa's post-1994 Africa policy in two areas: South Africa as a norm setter in the region and South Africa's potential to foster regional co-operation with key African states and other external partners, in support of the continent's stabilisation and development. Second, it focuses on key African driver countries' foreign policy objectives that have the ability to influence, positively or negatively, the pace of regional co-operation and integration. SAFPAD assumes a holistic examination of the internal and external pressures that inform each driver country's foreign policy decisions by exploring contemporary domestic factors; the scope of their bilateral relations; their role in the regional economic communities; and lastly their relations with South Africa.

SAIIA gratefully acknowledges the Danish International Development Agency and the Swedish International Development Agency which generously support the SAFPAD Programme.

Programme head: Tjiurimo Hengari, Alfredo.Hengari@wits.ac.za

© SAIIA April 2013

All rights are reserved. No part of this publication may be reproduced or utilised in any form by any means, electronic or mechanical, including photocopying and recording, or by any information or storage and retrieval system, without permission in writing from the publisher. Opinions expressed are the responsibility of the individual authors and not of SAIIA.

Please note that all currencies are in US\$ unless otherwise indicated.

RÉSUMÉ

On a pu observer, suite à l'élection, en 2000, du Président Abdoulaye Wade, au Sénégal, quelques changements manifestes dans la politique étrangère du pays. Cet article examine l'ampleur des changements de cette politique sous l'administration du nouveau président. On y étudie les tendances significatives de la politique étrangère du Sénégal, le rôle qu'ont tenu les institutions nationales, ainsi que le climat politique international et national.

La question majeure est de savoir dans quelle mesure le ministère des Affaires étrangères et la diplomatie dite « classique » ont été écartés de la mise en place et de la formulation de la politique étrangère, au bénéfice d'éléments spécialistes du gouvernement et d'organisations non étatiques dont l'engagement a ainsi été renforcé. Ceci est survenu essentiellement suite à une mise en avant plus appuyée des questions économiques, entraînant également un certain réalignement des relations internationales du Sénégal, loin des partenaires traditionnels au profit de puissances économiques émergentes. On a également observé un regain d'intérêt pour le mode de pensée panafricaniste avec un accent concomitant sur les questions africaines continentales, régionales et subrégionales.

Cet article examine les effets d'une personnalisation accrue de la fonction des affaires étrangères, en particulier les niveaux bien plus élevés d'intervention de la part de l'exécutif au détriment des organes législatif et judiciaire. De telles interventions ont beau ne pas être déplacées au regard des dispositions constitutionnelles et autres dispositions statutaires, ces dernières n'en demeurent pas moins l'expression d'un manque d'intérêt soutenu à l'égard de la politique étrangère de la part des législateurs, mais également une dérive fondamentale des paramètres de contrôle de la politique étrangère, dans un but de plus grande efficacité en matière de transactions internationales. L'article tire cependant la conclusion que, à l'instar de beaucoup d'autres pays, la politique étrangère du Sénégal révèle un degré de continuité institutionnelle tendant à transcender les intérêts et les dynamiques politiques provisoires, intérieurs et extérieurs.

Pour terminer, en 2012, l'élection du nouveau président a, dans une certaine mesure, marqué le retour d'une position plus établie et plus 'classique' de la politique étrangère.

À PROPOS DE L'AUTEUR

Alioune Sall est professeur de droit public à l'Université Cheikh Anta Diop, Dakar (Sénégal).

ABBREVIATIONS ET ACRONYMES

CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
G-8	Groupe des Huit
MIA	Ministère de l'Intégration africaine
MAE	Ministère des Affaires étrangères
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OUA	Organisation de l'Unité africaine
SAIIA	Institut Sud-Africain des Affaires Internationales
UA	Union Africaine
WARC	Centre de Recherche Ouest Africain

LA POLITIQUE ETRANGERE DU SÉNÉGAL DEPUIS 2000

Le Sénégal est situé dans la partie occidentale du continent africain. Il s'étend sur une superficie de 196.000 kilomètres carrés et compte près de 10 millions d'habitants. Sur le plan institutionnel et politique, le pays est surtout connu pour avoir, de manière relativement précoce en Afrique, connu un multipartisme (limité dans les années 70, illimité depuis le début des années 80). Sur le plan international, le Sénégal s'est également illustré par une diplomatie très active qui a mis un soin particulier à rester relativement « équilibrée » et notamment à conserver, avec l'ancienne puissance coloniale que constitue la France, des rapports étroits. D'autre part, la 'visibilité internationale' du Sénégal est restée perceptible grâce au nombre de ses ressortissants présents dans des institutions intergouvernementales, au sein des Nations Unies ou d'organisations régionales.

L'année 2000 a vu le Sénégal réaliser, pour la première fois de son histoire, une alternance politique pacifique, au terme d'élections saluées comme transparentes. Le désir de changement affiché jusque dans le slogan du parti victorieux l'a emporté. La question est de savoir, ici, dans quelle mesure la politique étrangère du pays a été affectée par cette volonté de rupture, et d'éventuellement évaluer les inflexions que cette politique a subies. L'idée de se pencher sur les transformations éventuelles de la diplomatie sénégalaise est intéressante à double titre. D'une part, on le sait, la politique extérieure des Etats constitue un de leurs secteurs d'activité qui change le moins, les « intérêts » de l'Etat survivant la plupart du temps aux vicissitudes de la politique intérieure ; d'autre part, la diplomatie même des Etats est souvent menée par un personnel assez particulier, qui ne lie pas systématiquement sa vision des choses aux transformations de la politique nationale. Face à ces facteurs « conservateurs », il serait souhaitable d'observer de quelle manière l'alternance de 2000 a influé sur la diplomatie sénégalaise ; en d'autres termes, d'évaluer la part de la continuité et du changement dans cette politique extérieure.

La présente étude sera menée autour des trois axes suivants :

- Les tendances lourdes dans la politique étrangère du Sénégal ;
- Le rôle des institutions ;
- La réalité politique.

Chacun de ces points doit être étudié séparément. Les informations et les appréciations auxquelles cette étude renvoie sont d'abord le fruit d'un colloque organisé au mois de juin 2011 par l'Institut Sud-Africain des Affaires Internationales (SAIIA), qui a réuni différentes personnes ayant participé ou réfléchi à la politique extérieure du Sénégal. D'autre part, l'étude s'appuie sur des enquêtes et recherches documentaires effectuées notamment dans le cadre du ministère des Affaires étrangères du Sénégal. On espère, par cette diversité d'approches, cerner les dimensions de la politique étrangère : les aspects juridico-institutionnels, les aspects pratiques et empiriques, les enjeux politiques, et l'arrière-plan quelquefois subjectif ou personnel, sans oublier la dimension économique et financière, elle-même objet de luttes âpres, avouées ou cachées.

LES TENDANCES LOURDES DANS LA POLITIQUE ETRANGERE DU SÉNÉGAL

La question qui est posée, à ce stade, est de savoir si l'étude de la politique étrangère du Sénégal depuis 2000 révèle des ruptures – ou au contraire une continuité – dans la détermination des acteurs de cette politique. Plus précisément, il s'agit de savoir si, à partir de l'année 2000, date à laquelle est née la première alternance politique pacifique au Sénégal, la politique étrangère a peu ou prou cessé d'être l'apanage du « ministère des Affaires étrangères » et des diplomates de carrière, pour être déterminée ou co-déterminée par d'autres acteurs.

La réponse à cette question doit être nuancée. D'une part, on assiste certainement à une concurrence entre le ministère des Affaires étrangères et des acteurs, extérieurs mais d'autre part, on ne peut pas dire que ce phénomène existe *seulement* depuis 2000, même si depuis quelques années et sous la présidence WADE, celui-ci s'est accentué.

Que le ministère des Affaires étrangères et les diplomates de carrière ne soient plus les détenteurs du monopole de la politique extérieure du Sénégal est une évidence. Lors de notre rencontre au Centre de Recherche Ouest Africain (WARC), deux interventions ont notamment mis l'accent sur ce fait : celles des ambassadeurs Kéba Birane Cisse¹ et Seydou Nourou Ba². En effet, force est de reconnaître que la politique extérieure du Sénégal est aujourd'hui menée, dans un certain nombre de domaines « techniques », par d'autres ministères que celui des Affaires étrangères.

La preuve la plus éclatante de cette 'technicisation' de la politique extérieure est d'abord la reconnaissance d'un pouvoir de représentation diplomatique à des ministères autres que celui des Affaires étrangères. Ainsi, au Sénégal, un décret 2000-296 du 2 mai 2000 indique très clairement que les compétences du ministre des Affaires étrangères existent « sous réserve d'attributions internationales dévolues à d'autres ministres par leur décret d'attribution, notamment au ministre de l'Economie et des Finances et au ministre de l'Intégration africain » (article 1^{er} du décret du 9 mai 2000). Par la suite, des décrets datés du 7 septembre 2007 sont venus préciser les compétences internationales d'autres membres du gouvernement. Tel est le premier signe, et sans doute le plus éclatant, d'une « dépossession » du ministère des Affaires étrangères et des diplomates de carrière.

Il faut, à ce stade, signaler une autre donnée de la diplomatie sénégalaise : l'existence d'un ministère chargé de l'Intégration africaine, c'est-à-dire d'une sorte de « ministre des Relations extérieures africaines du Sénégal ». Quatre remarques peuvent être faites au sujet d'une telle institution.

Tout d'abord, cette dernière « récupère » une part non négligeable du secteur d'activité du ministre des Affaires étrangères, une bonne partie de la diplomatie sénégalaise étant orientée vers les organisations d'intégration sous régionale, qui sont les « partenaires » du ministre de l'Intégration. Il faut ajouter que souvent, ce ministère n'est pas « délégué » auprès de celui des Affaires étrangères, ce qui a tendance à accroître son autonomie. En deuxième lieu, il faut noter que ce ministère de l'Intégration possède une existence intermittente : tantôt il est prévu, tantôt il disparaît du gouvernement ; auquel cas il existe une « Direction de l'Intégration » rattachée au ministère des Affaires étrangères. Tel en est le cas à l'heure actuelle. En outre, ce ministère a fait son apparition dans les schémas gouvernementaux bien avant l'alternance de 2000 : on note son existence peu avant les années 90 ; il y a donc continuité sur ce plan. Enfin, l'existence de ce ministère n'est pas

une spécificité sénégalaise dans la sous-région : un tel ministère existe, de façon autonome en Côte d'Ivoire ou au Burkina Faso.

Un autre signe de cette « technicisation » de la politique étrangère réside dans la pratique, adoptée depuis quelques années, d'une « spécialisation » des diplomates formés à l'École Nationale de l'Administration du Sénégal. Au départ, cette formation était « générale », et les affaires étrangères touchaient exclusivement les grandes questions de souveraineté de l'Etat, qui sont des questions essentiellement « politiques ». Dès lors que des problèmes s'internationalisent, que leur cadre de résolution est de moins en moins national, l'Etat est amené à intégrer ces problèmes dans sa politique étrangère, et la formation des diplomates se ressent de cette nouvelle spécialisation de la politique étrangère. Ainsi, les élèves diplomates sénégalais peuvent aujourd'hui s'initier à une forme de spécialisation dans le domaine de l'environnement, des négociations économiques multilatérales ou de l'intégration sous régionale. C'est là, également, un aspect qui a été mis en exergue dans l'intervention de l'ambassadeur Cisse, et qui témoigne incontestablement d'un changement dans le processus de formulation de la politique étrangère du Sénégal.

D'un point de vue pratique, les enquêtes menées auprès de la Direction des Affaires juridiques et consulaires du ministère des Affaires étrangères laissent apparaître que les agents des ministères « techniques » sont associés au processus de négociation internationale dans les conditions suivantes :

- Le ministère des Affaires étrangères, informé de négociations qui se préparent, écrit au ministère de Tutelle du secteur concerné pour lui demander de désigner des personnes devant faire partie de la délégation sénégalaise, personnes qu'il lui suggère ;
- Le ministère « technique » répond, et entérine la proposition faite par le ministère des Affaires étrangères, lequel dispose ainsi d'une base juridique pour établir une liste des membres de la délégation ;
- Dans un même temps, ce ministère, par le biais de sa Direction des Affaires juridiques et consulaires, prépare les « pleins pouvoirs » matière de négociation ;
- La liste de la délégation sénégalaise (qui comprend toujours au moins un membre du ministère des Affaires étrangères) ainsi que les documents de « pleins pouvoirs » sont transmis au Premier ministre, qui les signe.

On n'oubliera pas de relever un dernier facteur qui va dans le même sens. Il s'agit de l'intrusion, dans le champ de la diplomatie sénégalaise, d'organismes d'un type nouveau, chargés de la promotion économique du pays. Deux exemples peuvent à cet égard être relevés : le cas des « chambres de commerce », qui existent sur l'ensemble du territoire national et qui n'hésitent pas à définir le cadre d'un partenariat économique avec l'étranger, et le cas, encore plus parlant, d'un organisme comme l'Agence de Promotion des Investissements au Sénégal, directement rattaché, au demeurant, à la Présidence de la République du Sénégal. Il est clair que de telles structures mènent, à un tel niveau de spécialisation, une véritable politique de « relations publiques » à l'égard des investisseurs étrangers, attribution qui relève à l'origine du « ministère des Affaires étrangères » et des représentations diplomatiques du Sénégal à l'étranger. On peut également citer à cet égard le secteur du tourisme qui, par le biais d'« agences » et autres « sociétés », développe des relations avec des partenaires étrangers. La plus connue de ces structures est la « SPACO-SÉNÉGAL », la « Société de Promotion et d'Aménagement des Côtes et

zones touristiques » du Sénégal. Les compétences de la SAPCO ont été considérablement accrues grâce au décret n° 2004-1185 de 2004 et, dans le cadre du « salon du tourisme » de l'année 2011, cet organisme a signé avec une société américaine, une convention portant sur une valeur de 142 millions de dollars. Cet exemple montre à quel point la politique étrangère du pays doit intégrer l'action d'acteurs non étatiques, source de gains substantiels.

Tous ces faits témoignent d'une sorte de « dépossession » du ministère des Affaires étrangères ou, si l'on préfère, d'une « déconcentration » de la formulation et de la conduite de la politique étrangère du Sénégal. Pour ce qui est de la « dérive technicienne » de cette politique, les choses sont donc claires : le phénomène est avéré au Sénégal, il est même accentué par un autre phénomène qui sera évoqué plus loin, au titre des « faits marquants de la mise en œuvre de la politique du Sénégal depuis 2000 », et qui est le développement d'une diplomatie de plus en plus « économique », avec de nouveaux partenaires du pays (III, *infra*).

La question est cependant de savoir si la « technicisation » mentionnée plus haut dérive du changement politique de 2000. La réponse est assurément négative. C'est à ce stade qu'il faut réintroduire le concept de continuité dans la politique étrangère. Les faits qui ont été décrits traduisent moins un phénomène spécifiquement sénégalais qu'une tendance générale, qui affecte quasiment la politique étrangère de tous les pays du monde, et à laquelle le Sénégal n'échappe pas. Bien des éléments relevant de la « technicisation » existaient déjà avant le changement politique de 2000, et ce changement n'a fait que les confirmer, voire même les amplifier parfois, mais l'alternance politique n'en a pas été la cause déterminante. Il faut donc, dans l'analyse des « tendances lourdes » de la politique étrangère du Sénégal, faire la distinction entre ce qui relève d'évolutions générales, partagées par tous les états, et ce qui relève spécifiquement du pays. Nous avons ici des éléments de continuité, même si, encore une fois, l'inflexion économique de la politique extérieure sénégalaise observée depuis 2000 accuse, amplifie une tendance observable ailleurs et avant 2000. Au cours du séminaire organisé par SAIIA et WARC, plusieurs participants ont mis l'accent sur ces éléments de continuité, notamment les ambassadeurs Camara³ et Kaba⁴. Plus généralement, l'intégration de la donnée économique est partagée par tous les états. Dans une étude sur les aspects nouveaux de la politique étrangère des états, Guy Carron de la Carrière, ancien directeur général du Centre français du commerce extérieur écrit que « l'impression domine d'un abaissement des états devant les marchés dont les lois, voire la « dictature » s'imposent aux autorités démocratiques (...). Dans la même ligne, la notion de « guerre économique » fait belle carrière »⁵.

Au-delà des textes et de l'impression de stabilité des options diplomatiques, il est cependant possible de déceler, dans la conduite des relations internationales sénégalaises, des enjeux moins avouables, dans tous les cas plus controversés. La politique étrangère devient alors le lieu d'expression de luttes d'influence, qui ont pour arrière-plan d'importants enjeux financiers. L'exemple auquel on songe est celui du renversement d'alliance observé au sujet de la Chine, et de ce que l'on a appelé les « milliards de Taiwan ». Il semble que, pour nouer des relations diplomatiques avec Taiwan, le Sénégal ait sollicité de cet état un appui financier d'un montant estimé à sept milliards. Le circuit emprunté par cette manne est des plus tortueux, et cette somme d'argent a été présentée, par le chef de l'Etat lui-même, comme un « don personnel » d'amis, réinvesti dans les « secteurs sociaux ». Or, comme bien des journaux l'ont affirmé, il n'existe aucune trace

de cet argent dans les comptes du trésor public. A l'heure actuelle, et quelques semaines avant le début de la campagne électorale pour les présidentielles de 2012, cet élément de politique extérieure est sujet à polémique, entre notamment deux anciens Premiers ministres du Président Wade, candidats à l'élection⁶.

LE RÔLE DES INSTITUTIONS A TRAVERS LES TEXTES

Il s'agit là de la question des acteurs même de la politique étrangère du Sénégal. A cet égard, le Sénégal confirme encore une sorte de « loi » des états modernes : la toute puissance du pouvoir exécutif dans la détermination et dans la conduite de cette politique étrangère. Mais il existe, là encore, des éléments d'une spécificité sénégalaise propres à accentuer ce phénomène d'accaparement de la politique extérieure par l'Exécutif et plus précisément par le Président de la République.

Le Président de la République est au cœur du dispositif de la politique étrangère, avant comme après 2000. Ses attributions en la matière sont nombreuses et variées.

De manière symbolique et générale, tout d'abord, le chef de l'Etat est le personnage qui est chargé de veiller à l'intégrité du territoire et à l'indépendance nationale, prérogatives qui ont vocation à jouer pour l'essentiel dans le domaine des relations extérieures. L'importance de cette dimension de la fonction présidentielle apparaît deux fois dans la constitution. D'une part, dans le serment qu'il prête, une fois élu. Il s'engage alors à « consacrer toutes (ses) forces à défendre ... l'intégrité du territoire et l'indépendance nationale » et « à ne ménager aucun effort pour la réalisation de l'unité africaine » (article 37 alinéa 2 de la Constitution). D'autre part, lorsque la constitution évoque les fonctions générales du Président de la République, elle revient sur sa fonction de « garant du fonctionnement régulier des institutions, de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire » (article 42). Aux termes de cette même disposition, le Président de la République est celui qui « détermine la politique de la nation ». Or, la politique extérieure est bien une composante de cette « politique de la nation » ; le président est donc bien l'organe constitutionnel qui définit les axes de la politique du Sénégal vis-à-vis de l'extérieur.

« L'indépendance nationale et l'intégrité du territoire » sont en filigrane dans une autre attribution du président : celle de prendre les mesures qu'il estime nécessaires en cas de brutale survenance d'une « crise ». Les éléments constitutifs d'une telle crise ne sont certes pas vraiment spécifiés par le texte constitutionnel (article 52), mais il est certain que les aspects internationaux d'un tel trouble résultent de la constitution et il y a de fortes chances que les événements auxquels renvoie le texte procèdent ou renvoient à des éléments de politique étrangère. En effet, l'hypothèse est celle dans laquelle « les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacées de manière grave et immédiate ... ». Tout porte à croire que des facteurs liés à l'« étranger » peuvent nourrir l'avènement d'une telle crise. Là encore, c'est le Président de la République qui est censé réagir. Doté de « pouvoirs exceptionnels », dit le texte, il est habilité à « prendre toute mesure tendant à rétablir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ... ».

Le Président de la République est également l'organe autour duquel s'exerce le pouvoir de légation de l'Etat du Sénégal, c'est-à-dire les actes par lesquels des ambassadeurs sont

accrédités auprès du pays et ceux par lesquels il reçoit les ambassadeurs d'autres pays. Il a ainsi « un œil » sur les relations diplomatiques du pays, et rien, dans ce domaine, ne peut se concevoir formellement sans son autorisation expresse.

Il existe dans la constitution sénégalaise une autre disposition qui s'inscrit dans le sillage de ce pouvoir « total » du chef de l'Etat. Il s'agit de la disposition qui ouvre le Titre relatif aux traités internationaux, et aux termes de laquelle c'est le président qui « négocie les engagements internationaux » (article 95 alinéa 1^{er}). Certes, dans la pratique, ce n'est pas le président du Sénégal qui « négocie » effectivement les engagements du pays. En fait, il est seulement tenu informé de la négociation, il ne faut donc pas comprendre cette disposition de manière littérale. Cela dit, l'énoncé de ce pouvoir de négocier ou d'être informé des négociations n'est ni anodin ni négligeable. Il montre bien que le Président de la République du Sénégal a une « vue d'aigle » sur la diplomatie du pays.

Il faut, à ce titre, signaler une autre spécificité sénégalaise, dont on ne trouve pas nécessairement l'équivalent dans d'autres constitutions de pays comparables, c'est-à-dire de pays africains : il s'agit de l'usage de l'expression « engagements internationaux » et non, comme dans d'autres pays, de « traités internationaux ». En effet, la notion d'« engagement international » est très large. Elle ne couvre pas seulement les actes que le Sénégal conclut avec d'autres Etats ou organisations internationales, mais peut être étendue, par exemple, aux actes pris par des organisations dont le Sénégal est membre, ces actes pouvant être des actes obligatoires pour ces Etats membres. Ainsi, un acte comme une résolution obligatoire des Nations Unies, ou un « règlement » de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) constitue bien un « engagement international » du Sénégal et devrait logiquement être porté à la connaissance du Président de la République. Il s'agit là d'un fait qui contribue certainement à accroître l'emprise du chef de l'Etat sur la conduite des relations extérieures du pays.

Dans la même veine, il convient de rappeler que le Président de la République du Sénégal est l'autorité qui « ratifie » et « approuve » les « traités et accords » conclus par le pays. On n'entrera pas dans les détails ici, mais il faut simplement rappeler que la distinction entre « traités » et « accords » est héritée de la France, qui a cru bon d'insérer cette disposition dans sa constitution actuelle, et qui date de 1958. Il s'agissait alors, pour le nouveau gouvernement français, de donner au gouvernement un pouvoir de représentation diplomatique de la France, pouvoir qui était jusque-là entre les mains du seul président. Par conséquent, le chef de l'Etat devait « ratifier » les « traités » et le gouvernement, représenté par le Premier ministre ou le ministre des Affaires étrangères, devait « approuver » les « accords ».

Cette distinction a donc été reprise par la constitution adoptée après l'indépendance du Sénégal en 1960, à la différence près que l'on n'en a pas tiré les mêmes conséquences pratiques. Il existe bien des « traités » et des « accords », devant être « ratifiés » ou « approuvés » mais toujours par le même personnage : le Président de la République. La distinction ainsi reprise (article 98 de la Constitution du Sénégal) n'a donc aucune portée pratique. Cette inconséquence est un élément de plus qu'il faut verser dans le constat de l'hyper puissance présidentielle en matière de politique étrangère.

Il s'agit là de données spécifiquement sénégalaises, tirées des dispositions de la constitution relatives à la politique extérieure. Il faut, au Sénégal, y ajouter deux autres pratiques, deux autres tendances extérieures qui renforcent la mainmise du Président de la République dans la politique étrangère.

La première tendance est la pratique d'une « diplomatie au sommet », consistant en rencontres entre chefs d'Etat, éventuellement accompagnés de leurs ministres des Affaires étrangères respectifs, ces derniers dépourvus de rôle important lors de tels « sommets ». Ces rencontres ne tiennent pas que de l'apparat, elles ne sont pas seulement « protocolaires », elles sont de plus en plus le lieu où des décisions essentielles sont prises. Or en principe, rien n'empêche les chefs d'Etat de se saisir de questions données, « court-circuitant » ainsi les réseaux diplomatiques plus traditionnels comme les ministères des Affaires étrangères ou les représentations diplomatiques à l'étranger. Il s'agit là d'une véritable nouvelle ère de la diplomatie, pas nécessairement propre au Sénégal, mais qui est de nature, on le devine aisément, à renforcer l'emprise du pouvoir exécutif en général, et du Président de la République en particulier, dans la détermination de la politique internationale de l'Etat du Sénégal. Cette « diplomatie au sommet » s'accompagne d'autres mutations comme le recours aux « envoyés spéciaux » et autres « émissaires », qui perturbent ainsi les canaux traditionnels de la politique des Etats. En mainte occasion et il n'y a pas si longtemps, le Sénégal a ainsi participé à ce jeu diplomatique d'un genre nouveau : envoi d' « émissaires » dans la crise ivoirienne en 2002, « médiation » assez personnalisée dans le conflit politique interne en Mauritanie après le dernier coup d'Etat etc.

La seconde tendance est liée à la pratique même des organisations internationales africaines, et à leur tendance à faire de la « Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement », structure qu'on retrouve systématiquement dans ces organisations, un « organe suprême ». Il est à vrai dire difficile d'expliquer en quoi consiste vraiment cette « suprématie », mais l'inscription d'un tel attribut a pour effet d'assurer une puissance supplémentaire à l'instance qui réunit les chefs d'Etat, et à envelopper les actes et les décisions qu'elle prend d'une aura, de manière à pouvoir les transformer en immunité de juridiction comme le montre la pratique de certaines organisations africaines.

Tels sont, pour l'essentiel, les pouvoirs du Président de la République dans le domaine de la politique extérieure au Sénégal. On voit bien qu'il s'agit de pouvoirs très importants. On voit également que l'institution gouvernementale, dirigée par le Premier ministre est inexistante en matière de politique étrangère. On a vu que l'introduction de la distinction « traités-accords » aurait pu être l'occasion d'en faire, à travers le chef du Gouvernement ou le ministre des Affaires étrangères, un véritable organe diplomatique. Mais la déconcentration du pouvoir de représentation diplomatique du Sénégal n'a pas eu lieu et le monopole présidentiel au sein de l'Exécutif perdure, sous réserve, cependant, des attributions reconnues aux différents ministres, et que nous avons évoquées en introduction à cette étude.

L'étude de la situation des autres « pouvoirs » que sont le Législatif et le Judiciaire ne fait que confirmer, par un effet de contraste saisissant, cette force du président.

En premier lieu et concernant le pouvoir Législatif, force est de constater qu'en matière de politique étrangère également, ce dernier est dépossédé d'une partie importante de son droit de regard sur la politique étrangère.

Commençons d'abord par relever qu'il existe une bonne part d'accords conclus par le Sénégal, qui échappe à tout contrôle parlementaire. Ce sont les « accords en forme simplifiée », dont l'entrée en vigueur est soumise non à un acte de « ratification » ou autre, mais à une simple signature par le représentant de l'Etat. Il s'agit là d'une reprise de la pratique, née aux Etats-Unis, des « executive agreements ». De tels accords, aux Etats-Unis même, ont toujours été présentés comme entrant dans la volonté d'éviter tout

blocage par le Parlement. C'est la même préoccupation – à laquelle il faut ajouter le souci de la célérité, c'est-à-dire la volonté d'aller vite – qui existe dans les autres pays, et le Sénégal ne fait pas exception. Pour preuve, la constitution du pays reconnaît elle-même la possibilité de conclure des accords sans le consentement du Parlement. L'article 95 dispose bien que le Président de la République ratifie ou approuve les engagements internationaux « éventuellement » sur autorisation des parlementaires. L'adverbe « éventuellement » montre que cette autorisation peut ne pas être sollicitée. Or, à l'instar de bien d'autres pays, le Sénégal recourt de plus en plus aux « accords en forme simplifiée », qui sont souvent signés par des membres du pouvoir exécutif (ministres notamment), mais qui ne sont jamais soumis aux députés et sénateurs. C'est là une première manifestation de la faiblesse du contrôle du Parlement du Sénégal sur la politique extérieure du pays. A cet égard, il faut relever qu'en dépit des changements constitutionnels enregistrés à différentes périodes (1963, 1970, 1991, 1998, et surtout 2001), les dispositions applicables à la conduite des relations extérieures n'ont jamais varié. Il faut donc relever une continuité sur le plan strictement juridique et formel. Les autorités qui ont eu à gouverner le pays ont « travaillé » sur la base des mêmes dispositions organisant les relations internationales sénégalaises.

En fait, et comme bien d'autres parlements dans le monde, le pouvoir législatif au Sénégal ne trouve à s'exprimer, en matière de politique étrangère, qu'à l'occasion du vote de la loi autorisant le Président de la République à « ratifier » ou à « approuver » les « traités et accords ». Concrètement, la procédure se déroule comme suit :

- Les autorités, sous la conduite du ministère des Affaires étrangères, concluent – en le signant – un traité international ; le pouvoir législatif n'étant absolument pas associé à la procédure de négociation ;
- Le gouvernement – en fait le ministère des Affaires étrangères toujours – prépare un avant-projet de loi d'autorisation de ratification ou d'approbation de la convention internationale déjà signée ;
- Le Conseil des ministres adopte le texte, qui devient ainsi un « projet de loi » ;
- Le Parlement adopte le texte, qui devient une « loi d'autorisation de ratification » et qui ne comporte souvent qu'un seul article, ainsi libellé : « Le Président de la République est autorisé à ratifier le traité du ... conclu par le Sénégal ».

Si le Parlement refuse de délivrer cette loi, le président ne peut rien faire, il est obligé de s'incliner. En revanche, si la loi d'autorisation est adoptée (elle est en général extrêmement brève et ne représente, comme on l'a vu, qu'un seul article), le président peut « ratifier », c'est-à-dire exprimer solennellement l'engagement du Sénégal et signer au bas du document appelé « lettres de ratification ».

On peut tout de même tempérer cette appréciation en rappelant qu'il existe tout de même des catégories de traités pour lesquels rien ne peut se faire sans l'intervention du Parlement. Il s'agit des « traités de paix, traités de commerce, traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire » (article 96 de la Constitution).

Malgré tout, le pouvoir de contrôle des parlementaires sénégalais est très réduit.

Une première explication de ce phénomène est que la politique étrangère n'intéresse pas toujours les parlementaires. Ceux-ci, par tournure d'esprit ou par culture pourrait-on dire,

s'intéressent davantage aux questions purement nationales, volontiers reliés, du reste, à des considérations « locales ». A ce jour, on ne relève aucune tendance forte indiquant que les parlementaires sénégalais s'intéressent aux questions diplomatiques. Le Gouvernement peut certes être amené à se prononcer sur tel ou tel aspect de la politique étrangère, mais il ne s'agit alors que de requêtes venant d'individus membres du Parlement. Il n'existe pas de cadre institutionnalisé de discussion des options diplomatiques, tout au moins celui-ci n'est-il pas utilisé. Ni l'existence d'une « diaspora » assez importante, ni l'érection d'un ministère des Sénégalais de l'étranger n'est arrivée à renverser cette tendance. Il faut espérer qu'avec l'intensification des relations internationales, les représentants du peuple commenceront à s'intéresser aux questions internationales et pas seulement « locales » ou électorales. Pour l'heure, la politique étrangère est perçue comme « hors de portée » d'une institution parlementaire dont la qualité des ressources humaines peut, il est vrai, être améliorée. On observe également que sur des questions qui auraient pu les intéresser au premier chef, les parlementaires ne sont pas informés : ainsi, les deux accords sur les flux migratoires, question socialement importante, qui ont été conclus avec la France et l'Espagne, l'ont été par la voie d'« accords en forme simplifiée », soustraits à toute discussion parlementaire.

Un deuxième problème, plus institutionnel, réside dans le fait que les parlementaires n'ont aucun pouvoir de modification des textes internationaux qui leur sont soumis. A supposer qu'ils veuillent qu'un engagement du Sénégal soit modifié ou précisé, ils sont obligés de le demander au pouvoir exécutif, qui a négocié l'accord, lequel, alors, doit à nouveau ouvrir des pourparlers avec l'Etat ou l'organisme partenaire. A notre connaissance, et après consultation des « Journaux officiels » des débats, aucun cas d'une telle requête n'a jamais existé.

Enfin, rien, dans le dispositif juridique du Sénégal, ne permet au Parlement de « suivre » l'application des accords dont il a autorisé la ratification. Dans certains pays, il est prévu que toute modification d'un tel accord, ou sa dénonciation – c'est-à-dire la volonté de l'Etat de ne plus faire partie de l'accord – est elle-même soumise à une nouvelle délibération des parlementaires. Rien de tel n'existe au Sénégal, ce qui accroît encore l'impression que le Parlement n'est pas un acteur important de la politique extérieure.

Quant au pouvoir judiciaire, il est amené à intervenir dans la politique étrangère de manière très marginale et très indirecte. Les Cours et Tribunaux n'entrent en effet pas en action dans la détermination même de la politique étrangère, tel n'est pas leur rôle et on le comprend aisément. En revanche, dans leur mission de dire le droit, ils peuvent examiner un accord international. Cet examen intervient dans deux cas.

Le premier, lors du contrôle de conformité de l'engagement international avec la constitution du Sénégal. Il est en effet prévu, au Sénégal comme dans bien d'autres pays, qu'avant de s'engager sur le plan international, les autorités nationales peuvent s'assurer de la conformité de l'accord avec la constitution du pays. Cette précaution s'explique aisément. A partir du moment où l'accord international est censé pénétrer dans l'ordre juridique de l'Etat – car « le droit international est une part du droit national » –, il est normal de veiller à la conformité de ce document au regard de toutes les autres normes nationales, notamment avec la constitution. Il s'agit d'un contrôle préventif car il a lieu avant que l'Etat n'exprime, sur le plan international, son engagement à être lié. Au Sénégal, ce contrôle est exercé par le juge de la constitution, qui est le « Conseil constitutionnel ». On doit cependant remarquer qu'un tel contrôle juridictionnel sur la politique étrangère

est extrêmement rare. A ce jour, et depuis qu'il existe une juridiction constitutionnelle spéciale – c'est-à-dire depuis 1992 –, on n'a observé qu'un seul cas de contrôle direct de conformité : c'est la décision du 16 décembre 1993 relative à la conformité à la constitution du traité mettant en place l'Ohada Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires. On peut regretter cette faiblesse de la participation du juge constitutionnel à la mise en place des éléments juridiques d'une politique étrangère. Une des manières d'améliorer cette participation pourrait, par exemple, consister à donner aux parlementaires le droit de saisir le juge, sur la conformité d'une convention avec la constitution, comme ils en ont le droit aujourd'hui pour les lois. La seule décision qui a été rendue l'a été sur demande du Président de la République ; on pourrait admettre le principe d'une saisine parlementaire en matière de traités, et espérer qu'avec le temps, cette innovation ne se transforme pas en lettre morte. Face au « fait majoritaire » au Parlement, les députés minoritaires pourraient ainsi trouver dans le juge constitutionnel une sorte d' « allié ».

Le deuxième cas pendant lequel le pouvoir judiciaire apprécie un instrument international est ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler le « contrôle de conventionnalité ». C'est la procédure par laquelle tout juge décide, à la demande d'une partie au litige, d'écarter une norme nationale contraire à un engagement international de l'Etat. On doit également déplorer la faiblesse de ce contentieux du contrôle de conventionnalité. Cela tient certainement à une insuffisante connaissance des engagements du Sénégal chez les acteurs judiciaires (avocats, magistrats). Devant la Cour suprême du Sénégal (1960–1992, restaurée depuis 2009), seules 5 décisions ont été rendues, relativement aux traités internationaux (en 32 années donc).

Il existe un contraste saisissant entre le nombre de textes internationaux susceptibles de s'appliquer au Sénégal – dans la mesure où le Sénégal est partie à ces textes – et la pauvreté du contentieux afférent à ces instruments. Peu de plaideurs ont le réflexe d'aller chercher, sur le plan international, des arguments propres à leur faire gagner les procès face aux juridictions sénégalaises. Or, il ne fait aucun doute que, par exemple, des instruments juridiques relatifs à la liberté de circulation et adoptés dans le cadre d'organisations sous régionales comme la CEDEAO ou l'Union économique et monétaire ouest-africaine pourraient utilement être invoqués dans des procès qui concernent des ressortissants d'Etats membres de ces organisations. A notre connaissance, aucune décision judiciaire ne s'est prononcée sur des actes comme les trois Protocoles de la CEDEAO relatifs à la libre circulation des personnes (pris en 1979, 1986 et 1990), alors que quotidiennement, on relève des tracasseries dont sont victimes des migrants dans les zones frontalières. De même, alors qu'une Convention internationale comme celle de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes lie le Sénégal depuis 1985, il existe encore dans le Code de la famille du pays des dispositions quelque peu discriminatoires, ne tirant pas les conséquences de cet engagement international. A notre connaissance, aucune jurisprudence importante sur tous ces points n'a été observée. Il faut rappeler que la supériorité du droit international sur le droit national est pourtant inscrite dans la constitution sénégalaise (article 98).

AU-DELA DES TEXTES : LA REALITE POLITIQUE

L'approche de la politique étrangère du Sénégal par les textes – celle que nous venons de faire – n'est évidemment pas la seule possible. Il est concevable qu'après avoir observé le dispositif légal et formel de cette politique extérieure, l'on se penche sur la réalité, c'est-à-dire le vécu de celle-ci. La question est alors de savoir quelles sont les grandes évolutions ou les traits marquants de la diplomatie du Sénégal depuis 2000.

De ce point de vue, *trois tendances* peuvent être dégagées. La première tendance est celle de l'importance des considérations économiques et commerciales dans la conduite de la diplomatie du Sénégal.

Il s'agit là d'une tendance qu'explique sans doute le besoin plus que jamais pressant de développement, ainsi que l'émergence de nouveaux partenaires diplomatiques, qui sont précisément des « pays émergents ». Par un certain retour des choses, la diplomatie sénégalaise des années 2000 rend hommage à un slogan forgé dans les années 70, au moment où l'on parlait de « nouvel ordre économique international » : le « dialogue Sud-Sud ».

A ce titre, le Sénégal s'est fortement impliqué dans le « Nouveau Partenariat pour le Développement » du continent africain (NEPAD), aux côtés de pays comme l'Afrique du Sud, l'Algérie ou le Nigéria. On n'entrera pas dans les détails de l'organisation du NEPAD, mais on s'arrêtera seulement à sa philosophie. Ce nouveau plan cherche à réhabiliter l'idée d'un partenariat fondé sur des échanges économiques. Il part du principe que les approches d'« assistance » ou d'« aide » ont montré leurs limites, que le continent africain n'est pas intrinsèquement pauvre mais riche, et qu'il a tout à gagner d'échanges économiques fondés sur un certain équilibre. Le NEPAD repose également sur l'idée d'entraînement, sur l'idée que l'implication des trois ou quatre puissances économiques du continent peut influencer sur la situation des autres pays. Il est bien entendu permis de s'interroger sur les résultats concrets du NEPAD, près de dix ans après sa conception et son élaboration. Manifestement, ces résultats n'ont pas été à la hauteur des espoirs que sa conception avait suscités. Le projet souffre certainement de limites indéniables, parmi lesquelles, sans doute, sa trop forte personnalisation, son rattachement à quelques individualités seulement, son insuffisant ancrage institutionnel ou consensuel. Il n'en reste pas moins qu'il constitue un projet caractéristique de cette mobilisation des ressources diplomatiques sénégalaises à des fins commerciales ou économiques.

Le temps de la diplomatie commerciale est également marqué par des alliances avec de « nouveaux » Etats, alliances dont le ressort est très certainement économique. Le Sénégal a intensifié ses relations avec des pays comme la Chine, l'Iran, le Maroc ou Dubaï, au point, semble-t-il, que ce redéploiement a pu susciter des inquiétudes chez des partenaires traditionnels du pays comme la France. Un projet aussi important que la plate-forme de Diamniadio, aux implications économiques majeures, a pu ainsi être confié à des entreprises originaires de Dubaï, (plus précisément du groupe « Dubaï Ports World », qui a signé un mémorandum avec le Gouvernement en décembre 2006), au grand dam de compagnies issues de pays européens. Cet ambitieux projet économique et commercial tend, d'une part, à réduire la pauvreté en créant des milliers d'emplois dans le cadre de l'aménagement d'un site industriel de plus de 2 500 hectares, et d'autre part, à désengorger la région de Dakar. A court terme, c'est-à-dire dans 5 ans, il est prévu que ce site, situé à près de quarante kilomètres de la capitale accueille 600 entreprises. Dans le cadre du

Millennium Challenge Corporation (dons du gouvernement américain), il est prévu que le projet recueille un financement d'un milliard de dollars⁷.

Dubaï a également de puissants intérêts dans des secteurs comme l'hôtellerie. Selon la Chambre de commerce de l'Emirat, les échanges commerciaux entre les deux pays sont passés d'un montant de 14,2 millions de dollars en 2003 à 184 millions de dollars en 2009⁸. Les relations que le fils du président, par ailleurs puissant ministre dans le Gouvernement – il cumule des portefeuilles comme celui des Infrastructures, des Transports, de l'Energie, de la Coopération internationale – entretient avec des milieux issus de cet Emirat ne sont un mystère pour personne. Les alliances diplomatiques sont ainsi le fruit d'une conjonction de facteurs objectifs et subjectifs, économiques et personnels, elles sont au confluent de logiques d'intérêts économiques et de relations individuelles. L'ambassadeur Ousmane Camara a parlé, au cours de notre rencontre, du renouveau de la coopération du Sénégal avec les pays du Golfe arabo-persique ainsi que du groupe des « BRICS » (Brésil, Inde, Russie, Chine et l'Afrique du Sud)⁹.

D'autres éléments peuvent être relevés dans le même sens : le Maroc a été choisi comme partenaire stratégique de l'ancienne compagnie nationale de transport aérien « Air Sénégal International », une entreprise indienne a été choisie pour la gestion du fret au port autonome de Dakar – au détriment, a-t-on dit, du groupe français « Bolloré », puissamment installé en Afrique –, l'alliance avec la Chine est d'autant plus importante qu'elle produit des effets immédiatement perceptibles, notamment sur le plan de l'accès aux biens de consommation pour les particuliers – Pour finir, précisons qu'il est arrivé, plus d'une fois depuis 2000, que le Sénégal figure parmi les invités de rencontres diplomatiques à forte teneur économique, comme les sommets du G-7, Groupe des Huit (G-8), G-20 etc. Pour ne citer que deux exemples récents, on relèvera que le Sénégal a été invité en juin 2010 au sommet du G-8 à Toronto, au Canada. Il y était au même titre que d'autres états africains : l'Algérie, l'Afrique du Sud, l'Egypte, l'Ethiopie, le Malawi, et le Nigéria¹⁰. En 2011, le Sénégal était également convié au « G-8 » de Deauville, sous la présidence française. La Déclaration finale adoptée à l'issue de cette rencontre a résulté d'une négociation avec les pays africains présents¹¹.

Cette diplomatie économique n'est pas, il faut encore le préciser, une spécificité sénégalaise. Elle tient aussi à des évolutions plus générales, qui sont susceptibles d'affecter d'autres pays du monde. Dans sa communication, M Alioune Fall a bien montré que, de manière générale, le temps où la diplomatie des Etats s'épuisait dans les seules questions de souveraineté et de « haute politique » est terminé¹². Le Sénégal n'échappe pas à ce conditionnement planétaire. Il n'en demeure pas moins que la nouvelle orientation économique de sa diplomatie constitue une donnée remarquable de son histoire récente. Impératif du développement, avons-nous dit plus haut pour expliquer cette inflexion. Mais il serait juste d'ajouter que le fait que le président sénégalais se soit lui-même intéressé, dans le passé, à des questions d'économie et à quelques problèmes de l'Afrique¹³, n'est pas étranger à ce changement.

La deuxième tendance observable est celle du regain d'intérêt pour le panafricanisme et pour l'intégration économique et politique.

La question du panafricanisme n'est pas, on s'en doute bien, une nouveauté dans les orientations diplomatiques du Sénégal. Aussitôt après l'indépendance, au moment même où l'on créait l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), ce débat a suscité diverses prises de position au niveau le plus élevé des Etats.

La nouveauté de la deuxième tendance, observée dans la diplomatie sénégalaise depuis 2000, tient cependant au fait qu'après quelques décennies d'un débat quelque peu « oublié », le thème du panafricanisme est subitement revenu sur le devant de la scène. Bien entendu, ce phénomène s'explique. Il tient à des facteurs « généraux » qui concernent le continent africain dans son ensemble, et à des facteurs spéciaux qui ne concernent que le Sénégal.

Au titre des facteurs généraux, il faut noter l'évolution même des organisations internationales africaines, et celle de l'OUA en particulier. En effet, depuis 2000 – mais cela était observable dès le début des années 90 –, ces organisations ont connu des mutations substantielles, allant dans le sens d'une plus grande intégration des Etats, c'est-à-dire d'un renforcement des organisations. Les Etats ont donc senti la nécessité de faire des concessions de souveraineté, et ont doté les structures dont ils sont membres, de pouvoirs et de compétences plus grands. Cela est vrai, aussi bien pour les organisations sous-régionales que pour l'organisation ayant vocation à réunir tous les Etats africains, l'OUA. Celle-ci est précisément devenue, en 2000, l'« Union Africaine » (UA). Au-delà du changement de nom, il faut voir un changement de philosophie. Les Etats ont affirmé la nécessité de renforcer cette organisation, et la rupture entre l'OUA et l'UA est frappante sur plusieurs points. Dans un même temps, une réflexion s'est engagée au sein même de l'UA, pour la mise en place des premiers éléments d'un « Gouvernement de l'Afrique ». Ce nouveau contexte ne pouvait pas ne pas influencer sur la diplomatie des Etats. En effet, ces derniers se sont quasiment trouvés dans l'obligation de se prononcer sur les évolutions en cours. La question du panafricanisme était donc redevenue un sujet de discussion dans les Etats.

D'autre part, le Sénégal lui-même a désiré s'impliquer très fortement dans cette nouvelle configuration, en se faisant le chantre d'une unité politique immédiate, aux côtés d'états comme la Libye. On notera d'ailleurs à ce sujet un changement de la position sénégalaise entre les années 60 et les années 2000. Au moment de la création de l'OUA, le pays préconisait une démarche graduelle, progressive, vers l'unité, comme l'avait indiqué le Président Senghor lors du sommet d'Addis Abéba. Mais dans les années 2000, la position du Sénégal s'est radicalisée et le pays figure désormais parmi les partisans d'une mise en place immédiate de structures politiques de décision au niveau global. Il va de soi que ce positionnement, ajouté à des facteurs comme celui de la conception du NEPAD, est de nature à dicter à la diplomatie du Sénégal des positions assez téméraires, assez « avant-gardistes », au service de l'unité africaine. Le propos de M Abdou Lô a mis en évidence cet aspect des choses¹⁴, alors que le témoignage de l'ancien ministre des Affaires étrangères du Sénégal – entre 2000 et 2010 précisément –, M Cheikh Tidiane Gadio¹⁵, nous a renseigné sur les enjeux de cette orientation panafricaniste de la diplomatie du Sénégal, ainsi que son arrière-plan plus subjectif, fait de querelles plus ou moins larvées de leadership national ou personnel.

Bien entendu, la question du panafricanisme dans la politique extérieure récente du Sénégal doit faire l'objet d'une évaluation nuancée. Plus précisément, il est permis de s'interroger sur la réalité même d'un tel panafricanisme. Un projet politique doit, pour avoir quelque chance d'être réalisé rapidement, reposer sur une réalité matérielle correspondant à une réalité économique entre Etats, une solidarité de fait entre eux. Or, il n'est pas sûr qu'au moment où le thème du panafricanisme refait surface, ce dernier corresponde à des réalités nouvelles ; il n'est pas sûr que l'institution d'une solidarité

politique se nourrisse d'une solidarité de fait, solidarité économique. C'est sans doute là qu'il faut aussi chercher les raisons pour lesquelles ce thème est assez vite retombé dans une sorte d'oubli, le projet politique n'étant manifestement pas mûr pour faire l'objet d'un début de réalisation. Une communication comme celle de l'ambassadeur I. Kaba a eu pour mérite de mettre le doigt sur les carences de la coopération entre les diverses parties de l'Afrique, carences qui sont alors de nature à hypothéquer le projet global panafricaniste. L'ambassadeur a mis en évidence la trop grande faiblesse de la coopération entre le Sénégal et les Etats d'Afrique centrale par exemple¹⁶.

La troisième tendance observable est celle d'une assez forte personnalisation de la diplomatie sénégalaise.

Cette personnalisation se fait autour du Président de la République. Nous avons certes déjà vu que l'environnement juridique et institutionnel au Sénégal est de nature à assurer une forte présence du chef de l'Etat sur la scène diplomatique, à tel point que les autres pouvoirs dans l'Etat sont, à ce regard, réduits à très peu. Il s'agit là de facteurs institutionnels, qui non seulement ont toujours existé au Sénégal, mais qui sont susceptibles de jouer demain pour n'importe quel tenant du pouvoir. Ce qui est en cause ici est différent. Il est plutôt question de la pratique personnelle du chef de l'Etat, de son « style » diplomatique à lui. Ce facteur « subjectif » vient donc s'ajouter aux éléments objectifs que nous avons repérés plus haut, et qui assurent une très nette prééminence du chef de l'Etat sur la conduite des relations internationales. La personnalisation de la diplomatie sénégalaise sous la présidence Wade résulte donc d'une conjonction d'éléments juridiques, textuels, et de considérations personnelles ou subjectives. Des trois chefs d'Etat que le Sénégal a connus à ce jour, le Président Wade est sans conteste celui dont la manière de conduire la politique étrangère est la plus « personnelle ».

La « personnalisation » peut sans doute avoir des avantages, notamment dans des contextes de médiation ou de règlement pacifique de différends, où la confiance inspirée par le médiateur peut être d'un poids certain dans la résolution des conflits. Mais elle comporte aussi des inconvénients, dans la mesure où l'affirmation des individualités signifie souvent une mise en sommeil des mécanismes et procédures légaux, et dans la mesure également où ces individualités peuvent, tout autant qu'elles provoquent la confiance, susciter la prévention. Il est clair que cette donnée est de nature à accroître le potentiel de tension avec les autres Etats, à cristalliser des inimitiés ou des incompréhensions, comme on va le voir.

Depuis 2000, le Président de la République a pu, grâce à certaines déclarations, orienter la politique étrangère du pays dans un sens dont certains se sont inquiétés. On donnera les exemples suivants :

- Dans la crise Ivoirienne, le président a déclaré que « *les Burkinabè* vivent en ce moment en Côte d'Ivoire ce qu'aucun africain ne vit en Europe ». (Déclaration faite lors de l'ouverture, le 22 janvier 2001, à Dakar, d'un forum sur le racisme, la xénophobie et l'intolérance)¹⁷. Cette déclaration a failli mettre le feu aux relations entre le Sénégal et la Côte d'Ivoire¹⁸ ;
- Dans l'affaire « Hissène Habré » (du nom de l'ancien Président du Tchad réfugié au Sénégal, dont la Belgique réclame l'extradition et qui a été à l'origine d'un véritable feuilleton diplomatico-judiciaire), le Sénégal a successivement affiché des positions contradictoires, notamment par la voix de son président, qui a déclaré : « Franchement,

je regrette d'avoir accepté ce dossier parce que je n'ai pas obtenu le minimum de soutien que je cherchais. Au prochain sommet de l'UA, je dirai « prenez votre dossier », sinon Habré, je vais le renvoyer quelque part ... Je vous le dis clairement, je vais m'en débarrasser »¹⁹.

- Après le tremblement de terre en Haïti, c'est par une décision purement personnelle que le président a décidé que le pays accueillerait plusieurs dizaines d'étudiants issus de ce pays dans les différentes universités. Dans son discours du 13 octobre 2010, tenu au pied du « Monument de la Renaissance africaine », dont il aime à rappeler qu'il en a inspiré la conception, le Président Wade déclarait : « ... Nous avons estimé qu'il fallait ouvrir, à nos frères et sœurs d'Haïti qui le désirent, le droit de se soustraire de ces calamités récurrentes et de venir s'installer chez eux, en Afrique ... en attendant, j'ai voulu pour ma part joindre l'acte à la parole au nom de la relation humaine ... qui unit l'Afrique à sa diaspora ».

Cette personnalisation de la politique étrangère a pu, il faut bien l'avouer, susciter un malaise auprès d'un certain nombre de personnes. Au cours de la rencontre organisée par SAIIA, certains anciens diplomates ont même regretté, tantôt ce qu'on a appelé « la relégation de l'Administration », tantôt un jeu d'alliances pouvant prendre l'observateur au dépourvu.

Ces faits traduisent-ils une « politisation de la fonction publique » dans le domaine de la politique étrangère ? La réponse à la question est assez aisée : si le Président de la République a effectivement pu marquer d'une empreinte très personnelle la diplomatie sénégalaise, s'il a pu faire entrer quelques individualités dans un corps diplomatique habitué à emprunter un « cursus » classique, on ne peut pas dire que la gangrène de la politique a complètement affecté la fonction diplomatique au Sénégal. Pour l'essentiel, les diplomates du pays continuent à être le produit de concours ouverts dans la fonction publique, et leur promotion se fait selon des critères assez transparents. La côte d'alerte de la politisation des carrières n'a pas, ou pas encore, été atteinte.

C'est sans doute cette formation qui explique que les diplomates, même s'ils sont susceptibles de s'inquiéter de certaines orientations de la politique étrangère, ne réagissent pas de manière hostile et organisée, en tant que corps. Il existe une culture de la haute fonction publique, marquée du respect de l'autorité et d'un sens du devoir, qui ne favorise pas une révolte contre l'autorité. Les diplomates ne sont pas constitués en « syndicat » plus ou moins avoué, ils ne s'expriment pas sur les choix diplomatiques du pays, ils ne sont pas portés à contester la manière dont les autorités, et notamment le Président de la République, représentent le pays à l'étranger. Sans doute ce respect de l'autorité tient-il aussi au fait que, comme on l'a indiqué plus haut, le mode d'accès à la carrière diplomatique reste relativement stabilisé.

Cela ne veut certainement pas dire que l'organisation légale de la conduite des relations internationales ne doit pas être repensée au Sénégal. L'étude et les témoignages sur lesquels il s'appuie montre que le Président de la République, dont la tâche est de former un organe diplomatique majeur, cumule trop de pouvoirs en la matière. C'est là une conséquence d'un fait plus général, qui le caractère outrancièrement présidentieliste des systèmes politiques, au Sénégal comme dans d'autres pays comparables.

CONCLUSION

S'intéresser à la politique étrangère du Sénégal depuis 2000, date à laquelle une alternance historique est intervenue dans le pays, pourrait faire croire que cet événement a également bouleversé la politique étrangère du pays. Notre étude a montré que cette vision quelque peu simpliste doit être écartée d'un revers de la main.

Il existe en effet, dans l'explication de cette politique étrangère, des éléments qui ne sont que le reflet d'évolutions plus générales, valables pour la diplomatie de tous les états du globe ou de tous les états du continent africain, et des éléments plus spécifiquement sénégalais. Au titre des premiers, on peut citer la « technicisation » de la politique extérieure, c'est-à-dire la remise en cause du monopole des diplomates de carrière sur ce secteur de l'activité étatique, ou encore l'inflexion économique de la diplomatie, désormais moins tournée sur des questions de pure souveraineté des Etats. Au titre des seconds éléments, il est possible d'évoquer la dimension plus panafricaniste de la politique étrangère depuis 2000 – encore que cette donnée puisse être partagée avec d'autres Etats africains – et, plus sûrement, la « personnalisation » de la diplomatie du pays.

ADDENDUM

Depuis mars 2012, le Sénégal a connu la deuxième alternance politique de son histoire. Le Président Wade a été battu aux élections par un de ses anciens Premiers ministres, Macky Sall. Du point de vue de la politique étrangère, quelques changements, qui ne sont pas nécessairement spectaculaires ou révolutionnaires, peuvent être observés depuis le changement politique :

- Le premier est caractérisé par le fait que le Sénégal renoue avec une diplomatie plus « traditionnelle », à travers trois options qui peuvent être soulignées.
- Le retour aux relations privilégiées avec la France. En effet, le premier voyage du nouveau chef de l'Etat, hors du continent africain, a eu lieu en France. Au-delà du simple symbole, ce voyage du printemps 2012 a été l'occasion d'un appui financier très important fourni par la France, après que le Président Macky Sall eut déclaré que les finances publiques sénégalaises se trouvaient dans un état préoccupant. Cette première visite a eu lieu à quelques jours de la fin de la présidence Sarkozy, un autre voyage a suivi alors que le Président Hollande venait de s'installer, et des accords ont été conclus entre les deux pays. Certains ont même critiqué les facilités que ces conventions ouvrent à la France au Sénégal.
- Il faut sans doute mettre ces faits en rapport avec le soutien clairement affiché par le Sénégal au francophone (Gabonais) Jean Ping, candidat au renouvellement de son mandat de Président de la Commission de l'Union Africaine (on sait que ce dernier sera battu par sa rivale sud-africaine). Le Sénégal a alors clairement affiché sa « francophonie » lors de son appui au candidat d'un autre pays francophone, le Gabon (interview du magazine « Jeune Afrique », juin 2012).
- Le souci d'être « mieux vu » des institutions internationales est assurément plus marqué qu'avant. Le nouveau pouvoir veut montrer à l'étranger qu'il est préoccupé par la « bonne gouvernance », ce qui explique la « vague » des « audits » et autres

enquêtes tendant à réprimer l'enrichissement illicite des dirigeants précédents (réactivation de la juridiction compétente en cette matière, créée en 1981 mais qui ne fonctionnait plus vraiment) et à obtenir le rapatriement des « biens mal acquis ». Le soutien international n'a pas tardé : la France et les USA ont affirmé leur disponibilité à aider le Sénégal dans cette lutte.

- Le retour aux bonnes relations de voisinage. Dans une interview du magazine « Jeune Afrique » (juin 2012), le nouveau président a clairement indiqué qu'une des ruptures avec le précédent gouvernement se trouvait dans la nouvelle gestion de ces relations, ces dernières n'étant pas très bonnes avec des pays comme la Gambie ou la Mauritanie. De fait, la toute première visite effectuée par le Président Sall a eu lieu en Gambie, pays enclavé à l'intérieur du Sénégal, une visite en Mauritanie a suivi.

Bien entendu, cela ne signifie pas que certains aspects traditionnels de la politique étrangère ne subsistent pas. Ainsi, les relations avec un état comme le Koweït ont été magnifiées lors de la récente cérémonie par laquelle le Fonds koweïtien a accordé une somme de 8 milliards au Sénégal (juillet 2012).

NOTES

- 1 Ambassadeur KB Cisse, dont l'intervention portait sur « Les institutions et les structures qui définissent la politique extérieure du Sénégal ».
- 2 Ambassadeur SN Ba, dont l'intervention avait pour titre « La politique étrangère du Sénégal en Afrique de l'Ouest et en particulier avec ses voisins immédiats ».
- 3 Thème de l'intervention de l'Ambassadeur O Camara : « Le Sénégal au sein de l'OCI et ses relations avec les BRICS : le Sénégal entre puissances traditionnelles et puissances émergentes ».
- 4 L'intervention de l'Ambassadeur I Kaba portait sur « Les relations entre le Sénégal et les pays de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale ».
- 5 Carron De La Carriere G, in Charillon F (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*. Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 244–245.
- 6 L'argent reçu de Taïwan aurait ainsi transité dans les comptes du fils de l'envoyé du chef de l'Etat, l'homme d'affaires français Pierre Aim. Le communiqué de la Présidence de la République avouant la réception des fonds date du 5 février 2006, à l'issue du Conseil des ministres. Pour connaître les tenants et les aboutissants de cette affaire, v. le n° 837 de l'hebdomadaire « Le Témoin », du 12 au 18 décembre 2006. Il faut signaler que les révélations de la presse sur ce dossier n'ont jamais donné lieu, de la part des autorités, ni à un démenti, ni à un procès en justice. Pour les développements récents, vers le journal *Le Quotidien* du 7 décembre 2011.
- 7 *Plate – forme du Millénaire de Diamniadio. Analyse préalable de son impact sur la pauvreté, Rapport final*, Tome 1, 16 mai 2007, établi par la Cellule de Suivi des Programmes de Lutte contre la Pauvreté (CSPLP), et l'Agence de mise en œuvre de la plate-forme du Millénaire de Diamniadio, p. 4.
- 8 « La Gazette » (Dakar), 22 septembre 2010.
- 9 Carron De La Carrier G, *op. cit.*
- 10 Voir <http://www.rfi.fr/afriq/20100625>, 25 juin 2010.
- 11 Voir <http://www.news.alibo.com/spip.php>.

- 12 Communication de M Alioune Fall, « Les facteurs politiques et économiques intérieurs qui influent sur la politique étrangère du Sénégal : Rôle de la société civile et de l'aide étrangère dans la définition de la politique étrangère du Sénégal, la politique étrangère du Sénégal et les médias ».
- 13 Le Président Wade a notamment écrit un livre intitulé *Un destin pour l'Afrique*, paru à Paris, éd. Karthala en 1989.
- 14 Lo AK, « La politique étrangère du Sénégal au sein de l'Union Africaine et pour le projet des Etats Unis d'Afrique ».
- 15 Gadio CT, « Coopération diplomatique Sénégal/Afrique du Sud sur les questions touchant l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique Australe et le continent africain ».
- 16 Ambassadeur I Kaba, « Les relations entre le Sénégal et les pays de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) ».
- 17 « L'Afrique de l'Ouest dans la zone des tempêtes », dans *Le Monde Diplomatique*, mars 2001, pp. 10–11.
- 18 Ainsi pendant la crise ivoirienne, le conseiller diplomatique du Président Gbagbo, Alphonse Djédié, réagissant au voyage du candidat A Ouattara à Dakar, entre les deux tours de la présidentielle, déclarait : « On a le droit de soutenir un candidat, mais on n'a pas le droit de conspirer en vue d'une déstabilisation ». Pour sa part, l'Ambassade de Côte d'Ivoire à Dakar publiait un communiqué dénonçant « un acte inamical », <http://french.peopledaily.com>, 10 novembre 2010.
- 19 Voir <http://ww.afriqueavenir.org>, 11 décembre 2010.

SAIIA'S FUNDING PROFILE

SAIIA raises funds from governments, charitable foundations, companies and individual donors. Our work is currently being funded by, among others, the Bradlow Foundation, the United Kingdom's Department for International Development, the European Commission, the British High Commission of South Africa, the Finnish Ministry for Foreign Affairs, the International Institute for Sustainable Development, INWENT, the Konrad Adenauer Foundation, the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, the Royal Netherlands Ministry of Foreign Affairs, the Swedish International Development Cooperation Agency, the Canadian International Development Agency, the Organisation for Economic Co-operation and Development, the United Nations Conference on Trade and Development, the United Nations Economic Commission for Africa, the African Development Bank, and the Open Society Foundation for South Africa. SAIIA's corporate membership is drawn from the South African private sector and international businesses with an interest in Africa. In addition, SAIIA has a substantial number of international diplomatic and mainly South African institutional members.

South African Institute of International Affairs
Jan Smuts House, East Campus, University of the Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein 2017, Johannesburg, South Africa
Tel +27 (0)11 339-2021 • Fax +27 (0)11 339-2154
www.saiia.org.za • info@saiia.org.za

