

Observatoire des Enjeux Politiques et Sécuritaires dans la Corne de l'Afrique

Soliman CHAUCHE

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Soliman.chaouche@gmail.com

Note 10 Les élections soudanaises de 2015 : Réalignements politiques et renforcement autoritaire

En collaboration avec



Et le soutien de



AVERTISSEMENT: Les propos énoncés dans les études et Observatoires commandés et pilotés par la Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie ne sauraient engager sa responsabilité, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle du ministère de la Défense.

Cet Observatoire hébergé au laboratoire Les Afriques dans le Monde (UMR du CNRS) - Sciences-Po Bordeaux est soutenu par la Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie (ministère de la Défense). Il bénéficie également du soutien du Conseil Régional d'Aquitaine dans le cadre du projet « Reconfigurations politiques, économiques et sociales dans la Corne de l'Afrique », accueilli à LAM-Sciences Po Bordeaux, en collaboration avec le Centre Français des Etudes Ethiopiennes (Addis-Abeba) et le Centre d'Etudes et de Documentation Economiques, Juridiques et Sociales (Khartoum).

Les Notes précédentes sont disponibles en ligne sur le site Les Afriques dans le Monde, Sciences Po Bordeaux (<http://lam.sciencespobordeaux.fr/fr/programme-recherche/observatoire-pluriant-nuel-des-enjeux-politiques-et-securitaires-dans-la-corne-de>):

Aden OMAR ABDILLAHI, « La dimension politique de l'islam à Djibouti », Note 1, février 2014.

Jean-Nicolas BACH, « L'Ethiopie en route vers les élections de 2015 », Note 2, février 2014.

Azza AHMED, « Islam and political parties in Sudan: The National Islamic Front », Note 3, May 2014.

Hassan MWAKIMAKO & Justin WILLIS, « Islam, Politics, and Violence on the Kenya Coast », Note 4, July 2014.

BEROUK Mesfin, « Le fédéralisme ethnique en Ethiopie : Entre déclin et endurance », Note 5, mai 2015.

Anna FICHTMÜLLER, « "For God and My Country" – Le religieux dans la sphère politique contemporaine en Ouganda », Note 6, octobre 2014.

Clémence PINAUD, « The War in South Sudan - Briefing Note », Note 7, March 2015.

Jean-Nicolas BACH, « False Hopes, Real Fears: The 2015 Ethiopian Election », Note 8, February 2015.

Géraldine PINAULT, « Le modèle somalilandais à l'épreuve des élections de 2015 : Crise de légitimité ou approfondissement démocratique ? », Note 9, avril 2015. collaboration with the French Center of Ethiopian Studies (Addis-Ababa) and the Centre de Stratégie du Bassin d'Arcachon (France).

Coord. Jean-Nicolas Bach
Les Afriques dans le Monde
Sciences Po Bordeaux

RÉSUMÉ

Les soudanais se sont récemment rendus aux urnes à l'occasion des élections générales de 2015, conformément au calendrier électoral mais dans un contexte inédit puisqu'il s'agissait des premières élections depuis l'indépendance du Soudan du Sud en 2011. Malgré l'appel de la grande majorité des partis d'opposition à repousser le scrutin, le régime d'Omar El Béchir au pouvoir depuis 1989 a décidé de maintenir le vote. Une décision d'autant plus surprenante qu'elle s'inscrit dans un contexte particulièrement difficile pour le régime en place (crise économique majeure, opposition armée dans les régions périphériques et luttes internes au parti au pouvoir).

Revenant sur les deux mois de campagne ayant précédé le scrutin, les résultats électoraux, mais aussi le fonctionnement du régime politique soudanais, cette Note revient sur les mécanismes par lesquels ces élections ont conduit à l'affaiblissement des principaux partis d'opposition et au renforcement du pouvoir en place. En effet, bien loin d'avoir mis le Soudan sur la voie de la « démocratisation », ce scrutin s'est davantage révélé un formidable outil de renforcement du régime autoritaire en place.

**Les Afriques dans le Monde
Institut d'études politiques de Bordeaux
Juin 2015**

Table des matières

INTRODUCTION	9
I. Des élections sous le signe de la division	11
Un régime affaibli par la crise économique	11
Crise interne au sein du pouvoir islamiste	12
Les acteurs d'opposition et le boycott de 2015	13
Un pays entre guerres et paix	15
II. Des institutions démocratiques au service de l'autoritarisme	16
L'élection comme outil de renforcement du pouvoir	16
Un système électoral hybride au service du régime	19
CONCLUSION	22

INTRODUCTION

Depuis la sécession historique du Soudan du Sud en 2011, remettant une nouvelle fois en cause le principe d'intangibilité des frontières affirmé par les États de l'Union Africaine au sortir de la décolonisation, les yeux du monde entier se sont rivés sur les mésaventures du nouvel État, détournant le regard d'un Soudan pourtant amputé d'un tiers de son territoire et lui-même confronté à d'immenses défis économiques, politiques, sécuritaires et identitaires.¹ L'accord de paix globale (Comprehensive Peace Agreement, CPA) signé en 2005 entre les deux principaux acteurs du conflit, le NCP (National Congress Party) au Nord et le SPLM (Sudan People's Liberation Movement) au Sud, prévoyait la tenue non seulement d'un référendum d'autodétermination mais également d'élections à l'issue de ce référendum pour chacun des deux États. Alors que le Sud n'a pas été en mesure de respecter cette échéance en 2015, le Nord y est quant à lui parvenu. Entre le 13 et le 16 avril, 13 millions de Soudanais ont été appelés aux urnes en vue du renouvellement de la présidence de la République, de l'Assemblée Nationale ainsi que des Assemblées des États fédérés. Ce scrutin semblait d'une importance capitale pour le régime contesté dans ses périphéries par différents mouvements armés et jusque dans sa capitale par de nombreuses contestations populaires ces dernières années.

Le déroulement des élections a mis à jour trois faits majeurs. Tout d'abord, le scrutin n'a suscité que peu d'intérêt de la part des Soudanais et de la communauté internationale alors même que le pays connaît une crise profonde. En effet, outre le fait d'avoir été amputé d'une large partie de son territoire, le Soudan continue de faire face à de nombreux conflits dans ses autres régions périphériques : encore et toujours au Darfour, au Kordofan dans la riche et convoitée région frontalière d'Abiyé, dans les Monts Nouba, ou encore dans la région du Nil Bleu. La séparation du Sud signifie également pour le Nord la perte d'une grande part de sa rente pétrolière qui représentait 60 % de ses revenus avant la sécession, conduisant le pays dans une situation de crise économique dramatique où l'inflation galopante et le chômage massif ont conduit à des manifestations d'une ampleur inédite en 2013. Et si les partis d'opposition n'ont pas représenté un danger de taille pour le NCP au pouvoir, les dissensions au sein du parti au pouvoir auraient pu déstabiliser le régime. Or malgré ce contexte politique explosif et les enjeux considérables, ces élections ont très peu intéressé. La campagne électorale qui a précédé les jours du vote n'a d'ailleurs été que peu active : l'espace urbain a très peu été occupé par les affiches (principalement celles du régime), et les soudanais dans leur globalité ont suivi de loin ce scrutin. Ce qui semble vérifié par les chiffres puisque sur les 13 millions de Soudanais inscrits sur les listes électorales, un peu moins de la moitié se sont déplacés (46,4 % soit 6 millions de votants).

Au peu d'intérêt national s'est ajoutée l'indifférence internationale. Hormis les organisations régionales dont le Soudan est membre (IGAD, Ligue Arabe, Union Africaine), aucune organisation internationale n'a souhaité venir observer ces élections. De même, à part des États partenaires comme la Russie et la Chine, aucun pays n'a envoyé de délégation diplomatique, refusant ainsi de reconnaître le résultat d'un scrutin connu d'avance. En effet, c'est sans surprise que Omar El Béchir, à la tête du pays depuis 1989, a remporté l'élection présidentielle avec 94 % des voix au premier tour, son parti, le NCP, s'imposant également aux élections législatives avec 75 % des sièges. Notons que malgré les 44 partis politiques ayant participé aux législatives et les 15 candidats qui ont concouru face à Omar El Béchir pour la présidence, les principaux partis d'opposition avaient appelé à boycotter l'élection.

Enfin, en dépit d'un terreau fertile pour l'opposition plaidant pour un report du scrutin et une transition négociée, le gouvernement décida de maintenir ces élections générales et de mettre en jeu son pouvoir. Un pouvoir en place depuis 1989 qui avait fait de sa capacité à développer le pays le socle de sa légitimité et qui se trouvait extrêmement affaibli par la sécession et la perte de la rente pétrolière du Sud. À ces revers économiques s'ajoutait la crise interne au sein même du mouvement islamique où les défections de cadres importants se sont multipliées ces dernières années. Ces éléments potentiellement déstabilisateurs pour le NCP n'ont cependant pas remis en cause la date du scrutin, le parti dominant prenant ainsi le risque de rendre visible par le vote le degré d'altération de sa légitimité.

1 Je remercie le CEDEJ Khartoum et plus particulièrement sa directrice Alice Franck pour l'aide logistique qu'ils m'ont fournie au Soudan. Je remercie également Raphaëlle Chevrillon-Guibert pour ses conseils nombreux et éclairants. Enfin mes remerciements vont à Jean-Nicolas Bach, pour ses commentaires eux aussi nombreux mais plus encore pour l'opportunité qu'il m'a offerte en rédigeant cette note.

Étant données ces conditions sociales, économiques, sécuritaires et politiques *a priori* peu favorables au NCP, comment expliquer la volonté d'Omar El Béchir de maintenir cette échéance électorale – au-delà de l'obligation constitutionnelle ? Cette Note a précisément pour objet de démontrer que ces élections ont été un outil de renforcement de son pouvoir. En effet, on voit encore trop souvent dans les élections en régime autoritaire une simple formalité de principe sans grand intérêt. Tout au plus lui reconnaît-on un rôle de légitimation légale mais rarement plus.² Mais pourquoi un régime autoritaire organise-t-il des élections, alors que leur issue semble connue d'avance ? Bien loin d'être uniquement une procédure cosmétique, l'élection en régime autoritaire peut au contraire être interprétée comme un véritable outil de renforcement du pouvoir. On constate d'ailleurs que les régimes autoritaires tenant des élections régulières ont une longévité plus importante que ceux qui s'en passent.³ Si cette dernière élection soudanaise a représenté un moyen pour le pouvoir de se renforcer, quels en ont donc été les ressorts ?

Du côté des opposants politiques, que traduit le choix du boycott ? Faut-il voir dans cette décision une manière de dénoncer le manque d'ouverture réel du jeu politique ou alors la crainte d'être désavoué par le résultat des urnes ? À l'inverse, quelles raisons peuvent être avancées pour expliquer la motivation de nombreux petits candidats et de petits partis à participer à ce scrutin malgré des chances quasi-nulles de l'emporter ?

Cette note revient sur le jeu politique soudanais de l'année écoulée à partir d'une recherche de terrain menée à Khartoum durant la campagne électorale. C'est à partir d'une vingtaine d'entretiens réalisés auprès de personnes aussi diverses que des candidats à l'élection présidentielle, d'anciens cadres du NCP, d'activistes de mouvements d'opposition issus de la société civile, mais également de la lecture régulière de la presse, de l'observation de la campagne (de la période électorale et post-électorale), que nous proposons une réflexion autour de ce qui nous semble être le principal résultat de ces élections : le renforcement du régime d'Omar El Béchir. Afin de comprendre les ressorts de la scène politique soudanaise, nous reviendrons dans un premier temps sur les enjeux de ces élections. Nous montrerons ensuite comment ce régime, à travers un mode de scrutin et un système électoral original, a su renforcer et asseoir son pouvoir, faisant de l'élection non pas un facteur de démocratisation, mais d'enracinement de l'autoritarisme.

2 Schedler Andreas, *Electoral authoritarianism : The dynamics of unfree competition*, London, Boulder, 2006

3 Geddes Barbara, "Authoritarian breakdown: Empirical test of a game theoretic argument" in UCLA University, [En Ligne], URL : <http://www.uvm.edu/~cbeer/geddes/ab.pdf>

I. Des élections sous le signe de la division

La situation générale du pays est actuellement catastrophique : perte de la moitié de son territoire en 2011, crise économique constante, crise interne au pouvoir, conflits dans les différentes périphéries du pays sur fond de rancune identitaire mais aussi sanctions de la communauté internationale et instabilité régionale menaçant de s'étendre au Soudan. C'est donc dans un contexte politique national et international explosif que se sont déroulées les élections générales de 2015.

Un régime affaibli par la crise économique

L'année 2011 a marqué un tournant pour le Soudan. La perte de près de la moitié de son territoire en juillet 2011 signifiait également celle de la majorité de ses ressources extractives. Il a dû s'ajuster à la nouvelle donne économique qui a privé cette économie de rente basée sur l'extraction des sous-sols riches en pétrole d'environ 75 % de ses ressources pétrolières – la plupart des champs pétrolifères se trouvant dans ce qui devenait le Soudan du Sud. Ayant abandonné son projet de « grenier du monde arabe » dans les années 1980, le Soudan s'est très vite replié sur une économie extractive. En perdant le sud du pays, le gouvernement perdait donc près de 60 % de ses recettes (90 % de ses exportations).⁴ De plus la reprise du conflit militaire avec le Soudan du Sud en mai 2011 à peine quelques mois après la sécession a entraîné l'arrêt temporaire de la production sur le site d'Hegleg, qui fournissait la moitié des ressources pétrolières post-2011 au Nord.

L'État soudanais, qui perdait la majorité des champs d'hydrocarbures, comptait néanmoins sur les droits de passage de ses oléoducs, unique voie de sortie pour les hydrocarbures sud-soudanais, pour pallier à la perte considérable. Mais la crise qui éclata au sein du SPLM au Sud a empêché l'exploitation complète du pétrole. Car les rivalités internes au SPLM entre Dinkas et Nuers, restées latentes tant que le Nord faisait office d'ennemi commun, ont resurgi quelques mois à peine après la sécession, jusqu'au conflit ouvert depuis décembre 2013. En effet, depuis l'indépendance du Soudan en 1956 le Sud s'est construit de façon peu homogène conduisant à de nombreux déséquilibres économiques et politiques, sources de conflits entre les populations des différentes régions. Dans ces conflits bâtis autour de l'accès aux ressources à la fois économiques et foncières, l'ethnie qui possède un caractère éminemment politique s'est très souvent superposée à ces problèmes préexistants. Historiquement, dans ces régions, les droits successifs qui ont accordé aux groupes ethniques un caractère politique et administratif en ont fait des acteurs centraux du jeu politique. Ainsi l'opposition des deux groupes s'est cristallisée autour de l'affrontement politique entre Salva Kiir et son vice-président Riek Machar, dégénéralant peu à peu en guerre civile.⁵ De plus, la région d'Abiyé dans le Kordofan (région également riche en pétrole à la frontière du Soudan du Sud) fait elle aussi l'expérience de la guerre puisque les deux nouveaux pays se la disputent. Ces crises régionales ont eu des conséquences économiques critiques pour le pays.

De plus, le Soudan fait face depuis octobre 2010 à une inflation chronique (les prix de certains produits de base ayant plus que doublé) qui s'ajoute à une crise économique majeure déjà existante. Le taux d'inflation a atteint des records en 2014 avec près de 47 % de hausse des prix, et ce malgré une dévaluation récente de la monnaie en 2012⁶ et les mesures d'austérité imposées par le gouvernement en 2013 – comme le retrait des subventions sur les carburants entraînant des émeutes dans la capitale. Réprimées dans le sang, ces manifestations ont inquiété le gouvernement qui a su profiter des élections comme un moyen de calmer la situation.

La situation économique est d'autant plus inquiétante que le régime de Béchir est soumis à des sanctions internationales. Celles-ci sont tout d'abord économiques, *via* l'embargo imposé par les Etats-Unis sur un certain nombre de produits à l'importation et à l'exportation. Des sanctions politiques aussi, exprimées par l'absence de missions d'observation électorale (ONU et Union Européenne

4 Suwareh Darbo, «Sudan Economic Perspective», *Perspectives économiques en Afrique*, 2015, URL : <http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/>

5 Voir Clémence Pinaud, « The War in South Sudan », Observatoire des enjeux politiques et sécuritaires dans la Corne de l'Afrique, Note n° 7, LAM-Sciences Po Bordeaux, Mars 2015.

6 *Ibid.*

principalement), la non-reconnaissance des résultats par les membres de la « Troïka » (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Norvège), et surtout l'émission en 2008 par la Cour Pénale Internationale d'un mandat d'arrêt international à l'encontre du président Béchir pour crimes de guerre, crime contre l'humanité et génocide au Darfour ayant eu pour effet de limiter considérablement ses déplacements à l'étranger.

À cette situation économique et politique explosive se superposent des divisions internes au sein du parti majoritaire qui pourraient accentuer les risques de déstabilisation de tout un régime.

Crise interne au sein du pouvoir islamiste

Les régimes autoritaires sont parfois considérés à partir de l'image qu'ils renvoient d'eux-mêmes, à savoir celle d'un pouvoir fort, uni, et sans dissension interne. Or c'est précisément à l'intérieur du parti dominant que se jouent les véritables luttes de pouvoir. Et même si Béchir semble indétrônable, différents événements ont laissé entrevoir la grande hétérogénéité d'opinions au sein du NCP.

Parti de l'actuel Président, le NCP domine la scène politique soudanaise depuis son accession au pouvoir en 1989. Il est néanmoins extrêmement divisé et la mouvance islamiste dont il est une des émanations a elle-même toujours rassemblé des tendances hétérogènes. Le NCP trouve ses racines dans l'Islamic Charter Front (ICF) créé dans les années 1960, et dont Hassan Al Turabi prend rapidement la tête. Issu des Frères Musulmans soudanais, il devient sous l'impulsion de Turabi un véritable parti d'opposition et change de nom en 1976 pour devenir le National Islamic Front (NIF). Parti « moderne » à base idéologique forte, il devient l'un des principaux relais de l'islamisme au Soudan et gagne en importance d'année en année jusqu'à la prise du pouvoir par Béchir en 1989. Longtemps éminence grise (et réel décideur), Hassan Al Turabi se voit peu à peu écarté du pouvoir jusqu'à ce que la divergence devienne conflit et que le parti se scinde en deux. C'est en 2000 que la séparation a lieu. Deux nouveaux partis émergent alors, à base idéologique identique mais divisés sur le leader à suivre. Le NCP dirigé par Omar El Béchir d'un côté, et le parti créé par Hassan Al Turabi de l'autre, le Popular Congress Party (PCP).

L'opposition qui a conduit à la rupture de 2000 provenait des origines mêmes du régime. En effet dès la prise de pouvoir par le NIF en 1989, deux groupes distincts s'affrontèrent : d'une part les militaires et les services de renseignements dont Omar El Béchir était la façade, et d'autre part une bonne part des islamistes rassemblés autour de la personne de Turabi. L'opposition entre ces deux branches du NIF se cristallisait sur des questions majeures comme celle de la fin de la guerre avec le Sud et du statut à attribuer à celui-ci, ou encore la question de l'islamisation et de la transformation de l'État. Outre ces enjeux idéologiques, c'est surtout l'opposition entre deux hommes qui a conduit à la division puis à l'éclatement du NCP. Béchir, président de la République et Turabi, secrétaire général du parti, se sont peu à peu affrontés sur le statut et la place plus ou moins influente à accorder au parti sur les affaires de l'État. En tant que secrétaire général, Turabi voulait faire du NCP le véritable organe de décision et de contrôle au sein de l'État y compris sur le président. Béchir à l'inverse tenta de réduire au maximum l'influence de Turabi sur le parti en restreignant la fonction de secrétaire général à des tâches administratives et en s'octroyant le contrôle du mouvement à travers la fonction de président du parti. Turabi, également le président de l'Assemblée Nationale, réagit en tentant sans succès de réformer la Constitution afin de réduire les prérogatives de Béchir – la réforme constitutionnelle prévoyait notamment la création d'un poste de premier ministre qui aurait contrebalancé les fonctions du président. Après la dissolution de l'Assemblée par Béchir et la suspension de Turabi de son poste de secrétaire général du NIF, ce dernier rassembla ses fidèles et fonda la nouvelle force politique, le PCP.⁷ Depuis il a tout mis en œuvre pour déloger son ancien partenaire.

Le schisme du NIF n'a pas mis fin aux dissensions internes du parti au pouvoir (devenu le NCP). En effet, le NCP voit naître en son sein la même opposition entre les mêmes clans, à savoir entre les militaires et les civiles, atteignant son paroxysme lors de la dispute publique opposant deux personnalités influentes du NCP : Nafie Ali Nafie et Ali Osman Taha – deux hauts responsables au sein du NCP et du

⁷ Abdel Salam Sidahmed, "Islamism & the State" in Ryle J, Willis J, Baldo S, Jok M [Eds], *The Sudan Handbook*, London, Rift Valley Institute, 2012., pp 164-184

gouvernement.⁸ Nafie, qui s'est rapproché de Béchir suite au départ de Turabi, était devenu conseiller du président. Il a surtout géré en sous-main les services de renseignements soudanais, le fameux NISS (National and Intelligence Security Service). Ali Osman Taha quant à lui, bras droit de Turabi pendant de nombreuses années, devint vice-président du Soudan en 1998 après avoir choisi le camp de Béchir. La rivalité entre les deux hommes a éclaté lors d'une dispute publique peu habituelle notamment sur l'attitude à adopter à l'égard des opposants. Nafie, représentant de l'aile dure des militaires et très proche de Béchir reprocha notamment à Taha son laxisme envers les opposants. En matière de sécurité, persuadés de la faiblesse des mouvements rebelles au Darfour et au Kordofan, ils rejetèrent l'idée d'une Constitution plus inclusive. Aussi, Nafie alla jusqu'à accuser Salah Gosh, ancien chef des services de renseignements et proche de Taha d'instrumentaliser le mandat d'arrêt international contre Béchir pour déposer celui-ci et aider Taha à prendre sa place.

La situation est d'autant plus complexe que les tensions sont également très vives entre les services de renseignements et l'armée régulière. Béchir, qui craint sa propre armée, s'est progressivement appuyé sur une force parallèle, dépendante du NISS, les Rapid Support Forces (RSA). Ces forces d'intervention rapide sont composées pour une bonne part d'anciens combattants du Darfour, les Janjawids, réintégrés pour combattre notamment dans les États du Nil Bleu et du Kordofan. Force paramilitaire, elle gère également la sécurité rapprochée du président. Or, quelques mois avant le lancement du scrutin, en janvier 2015, Béchir a fait passer en force une série de trois réformes constitutionnelles. Une des dispositions majeures⁹ même si discrète fut la troisième réforme qui transforma le NISS (et donc les RSA avec lui) en forces régulières dépendant directement de la présidence. Ainsi, échappant dorénavant au contrôle de l'état-major de l'armée, ces anciennes forces paramilitaires devenues régulières sont devenues un moyen pour Béchir de se protéger contre sa propre armée. Tirant leçon du cas égyptien, Béchir a bien compris l'extrême volatilité du soutien de l'armée à un dirigeant et a cherché par tous les moyens à se protéger de son propre régime.

L'accueil chaleureux réservé à Musa Hilal à Khartoum est ici à souligner. Célèbre chef tribal du Darfour, cet ancien commandant des Janjawids considéré comme responsable de nombreuses exactions, fut invité et présent à la cérémonie d'investiture de Béchir. Cet accueil a permis à Béchir tout à la fois de réitérer son soutien aux tribus arabes du Darfour mais également de montrer à son armée régulière qu'il bénéficiait toujours du soutien de personnalités fortes comme celle de Hilal.

Enfin, il faut noter la récente défection d'un des plus importants cadres du NCP, Ghazi Salahudine qui reproche également au régime son manque de dialogue. Emportant avec lui quelques dizaines de cadres du parti dans la création de son mouvement Reform Now, il a encore un peu plus affaibli le parti de l'intérieur.

On le voit donc, loin de constituer un bloc homogène, le NCP est une structure soumise à diverses influences endogènes potentiellement déstabilisatrices, traversée par des oppositions difficilement conciliables tant d'un point de vue idéologique qu'humain. Nous le verrons, les élections ont permis de dépasser ces divisions internes au parti par le jeu de la distribution des postes. Mais si le parti est divisé de l'intérieur, il est également contesté de l'extérieur par de nombreux partis d'opposition.

Les acteurs d'opposition et le boycott de 2015

L'opposition au NCP est d'abord celle des partis confrériques qui sont de loin les partis les plus influents après le NCP. Ils sont au nombre de deux : le parti Umma et le parti Unioniste. Comme dans toute la bande saharo-sahélienne, les "turuq" ("tariqa" au sg.), voies soufies qu'on traduit souvent trop facilement par confréries, ont une influence religieuse indéniable mais également sociale et politique. Plus encore au Soudan, où les deux principales organisations traditionnelles ont très tôt su s'armer d'un bras politique institutionnel à travers leurs partis politiques.¹⁰ Tout d'abord la Khatmiyya qui est

8 International Crisis Group, "Divisions in Sudan's ruling party and the threat to the country's future stability", *Crisis Group Africa Report n°174*, May 2011, URL : <http://www.crisisgroup.org/en>

9 Parmi les points forts de la réforme, on notera l'intégration dans la Constitution du *Doha Peace Agreement* et le remplacement du processus électif des gouverneurs locaux par une nomination directe par le président.

10 Grandin Nicole, «Traditions religieuses et politiques au Soudan contemporain» in Marc Lavergne (dir.), *Le Soudan contemporain*, Paris, Karthala, 1989, p.227-270.

sans doute la plus influente des confréries soudanaises. Fondée par le Cheikh marocain Idriss Al Fassi à la Mecque aux alentours de 1800, elle essaime partout en Afrique saharo-sahélienne : en Libye et au Tchad avec la fameuse Sénoussiya, en Somalie avec la Rachidiya et enfin au Soudan avec la Khatmiya. Celle-ci est surtout implantée au Nord et à l'Est du pays (preuve s'il en est, elle partage le même drapeau que l'Erythrée). Proche des Egyptiens, la confrérie promeut une approche internationale de l'islam qui entre très tôt en opposition avec le Mahdi, ce chef religieux de la moitié du XIX^e siècle qui se présenta comme l'élu, le guide, et qui lutta âprement contre les Anglais (posant ainsi les racines du nationalisme soudanais). De la Khatmiya dirigée historiquement par la famille Mirghani (d'où le nom parfois utilisé de "mirghaniya") naîtra le parti Unioniste.

À l'inverse, à la mort du Mahdi, l'organisation politique proche de l'organisation confrérique surviva pour finalement devenir le Parti Umma toujours dirigé par la famille du Guide. À noter que c'est dans l'ombre de ce parti que les Frères Musulmans ont grandi avant de prendre leur indépendance et exister de façon autonome malgré une proximité idéologique qui reste forte.

Cette opposition confrérique entre Khatmiya et Mahdiya prendra forme dans l'opposition entre ces deux partis historiques que sont le parti Unioniste (DUP) et le parti Umma. Néanmoins, une telle opposition historique ne se réduit pas à un simple conflit d'organisations religieuses concurrentes. Leurs divergences ont un ancrage profond où s'affrontent deux visions, deux conceptions distinctes du religieux : d'une part les oulémas, ces autorités religieuses versées dans la science juridique et d'autre part les cheiks qui tiraient leur autorité de leurs vertus humaines mais aussi de leur pouvoir spirituel qui leur permettaient de réaliser miracles et guérisons. L'opposition entre les oulémas partisans d'un islam plus cosmopolite, plus intellectuel et plus moderniste qu'on retrouve dans la Khatmiya, et les cheiks plus enracinés, nationalistes et populistes qu'on retrouve chez la Mahdiya, est perceptible depuis la naissance du régime soudanais. C'est au XIX^e siècle qu'elle se cristallisa à travers trois épisodes historiques majeurs : le déclenchement par le régime turco-égyptien de réformes modernistes, l'apparition du Mahdi et enfin la question de l'union avec l'Égypte. C'est cette même opposition que l'on retrouve aujourd'hui et qui prend à la fois la forme d'une opposition religieuse et politique, entre deux familles et surtout entre des valeurs qui opposent les deux principaux partis confrériques que sont l'Umma et le parti Unioniste. Néanmoins ces deux partis en rivalité constante ont toujours su se réconcilier lorsqu'une force tierce menaçait leur monopole sur la scène politique soudanaise. Et c'est précisément la force, l'habileté et l'originalité du pouvoir en place que d'être parvenu à empêcher cette union dans le contexte de la politique électorale actuelle. En effet, les deux partis confrériques ont choisi des voies bien différentes dans la perspective des élections de 2015. Le parti Umma a appelé comme de nombreux autres partis au boycott de l'élection alors que le DUP a largement participé à la compétition législative, se positionnant comme la deuxième force du jeu politique soudanais.

À côté de l'opposition de ces deux partis confrériques, on trouve le Sudanese Communist Party (SCP) dont la base idéologique est radicalement différente. Fondé dès 1946¹¹, il a représenté une force politique majeure du pays. Recrutant ses cadres dans l'Université de Khartoum et sa base électorale chez les syndicats alors existants, son influence déclina largement sous l'ère du parti unique de Nimeiri. Après l'échec en 1971 d'un coup d'État dirigé par des membres du parti communiste contre ce dernier, bon nombre de ses cadres furent exécutés. Concurrent des Frères Musulmans, notamment à l'Université de Khartoum où les deux partis recrutaient la grande partie de leurs adhérents, ils se sont beaucoup inspirés l'un de l'autre d'un point de vue organisationnel. Aujourd'hui dirigé par Muhamed Ibrahim Nugud, le SCP est peu influent même s'il reste un parti d'intellectuels qu'on écoute parfois. Éternel parti d'opposition, il a appelé lui aussi au boycott des élections de 2015.

Il faut également noter la présence du parti Nimeiriste, le Sudanese Socialist Union (SSU), devenu le Sudanese Democratic Socialist Union (SDSU) et dirigé par Fatima Abdel Mahmoud, seule femme candidate à l'élection présidentielle en 2010 et en 2015. Sans grande influence aujourd'hui, il préfère coopérer avec le régime plutôt que de s'y opposer, lui permettant ainsi d'obtenir quelques postes électifs.

Pour ces élections de 2015, l'Umma de Sadiq Al Mahdi, le PCP de Hassan Al Turabi et le Parti communiste de Nugud se sont réunis au sein d'une même force politique, le National Consensus Forces (NCF), afin

11 Raimbaud Michel, *Le Soudan dans tous ses états*, Paris, Karthala, 2012.

d'appeler au boycott des élections et de mener une campagne contre le scrutin. Cette alliance des principaux partis d'opposition réunis sur la base de leur hostilité au régime de Béchir n'a finalement pas porté ses fruits, la campagne de boycott n'ayant que très peu mobilisé les citoyens.

Il faut également souligner l'émergence de nouveaux acteurs politiques qui n'exercent pour l'instant qu'une faible influence sur la scène politique soudanaise mais qui pourraient à terme y jouer un rôle notable. Il s'agit d'organisations qui ne sont ni des partis politiques, ni des mouvements régionaux armés, mais des mouvements se présentant souvent comme modernisateurs et défendant des intérêts plus larges. Deux mouvements ayant émergé récemment peuvent être mentionnés. D'abord le mouvement "Girifna" (littéralement "On en a marre"), qui se présente comme promoteur de la démocratie et de l'éducation électorale. S'opposant au pouvoir en place, il multiplie les actions notamment sur les réseaux sociaux. Du même type, le mouvement "Sudan Change Now" fondé en 2010 se veut lui aussi un mouvement social et politique en faveur d'une réforme démocratique du pays. Favorisant les actions non-violentes, ces mouvements recrutent principalement parmi les étudiants de l'Université, notamment celle de Khartoum, et sont souvent liés par leur parcours ou par leur histoire familiale au parti communiste. À l'influence plutôt faible pour l'instant sur la scène politique (du fait même de leur mode d'action), leur envergure semble néanmoins croître. Composés principalement d'une population jeune et éduquée, ils rejettent les partis traditionnels. Novateurs dans leurs idées mais aussi dans leurs modes d'actions, ces deux mouvements ont subi la répression du régime qui a ordonné l'arrestation et la torture de plusieurs de ses responsables. Parce qu'ils ont trouvé un moyen pacifique et légitime de s'opposer au régime en ne tombant pas dans l'alternative proposée par le pouvoir qu'est le boycott ou la cooptation, ces mouvements encore faibles gagnent en reconnaissance et en légitimité de jour en jour. De même si leur assise politique se trouve principalement dans l'Université de Khartoum, ils ont su également recruter des membres à l'échelle du pays et parmi toutes les différentes populations composites du Soudan. Ainsi, on les a vus capables de mobiliser et de manifester massivement à Khartoum mais également dans les villes de Sennar, Kessala ou Gedaref. En effet, lors des manifestations de septembre 2013 contre l'arrêt des subventions aux gasoils et aux aliments de bases, ils ont su transformer des revendications jusque-là seulement économiques en revendications politiques en demandant le départ du président. Plus encore, ils ont pu mobiliser les masses dans les quartiers centraux de Khartoum montrant ainsi au régime que l'opposition se trouve dorénavant plus seulement dans les périphéries. Par ailleurs, les liens étroits qu'ils entretiennent avec la diaspora soudanaise, notamment en Occident, représentent pour eux une ressource politique et financière considérable.

Plus importante et plus violente encore est la contestation armée à laquelle fait face le pouvoir dans toutes ses régions périphériques.

Un pays entre guerres et paix

Le régime est contesté dans toutes ses régions frontalières. Au Sud tout d'abord dans les États du Kordofan et du Nil Bleu où un nouveau mouvement est né en 2011 : le SPLM-Nord. Issu du Sudan People's Liberation Army (SPLA) et de son bras politique le Sudan People's Liberation Movement (SPLM) qui furent les principales organisations de la guerre civile contre le Nord, cette branche septentrionale du mouvement est aujourd'hui extrêmement active au Soudan. Tout d'abord à Abiyé au Sud-Kordofan où le statut de cette région n'a toujours pas été réglé. En effet majoritairement peuplée de Dinkas, une large majorité de la population a demandé via un référendum son rattachement au Sud-Soudan. Au sous-sol très riche, cette région convoitée et réclamée par les deux nouveaux États est le lieu de cristallisation de la guerre toujours existante entre le Nord et le Sud. À côté de cette province, le SPLM-Nord est également actif dans le reste du Kordofan mais aussi dans l'État du Nil Bleu où les conflits armés depuis la sécession de 2011 n'ont cessé d'augmenter.

L'opposition régionale au pouvoir central se fait également dans la région du Darfour où deux principaux mouvements sont toujours en conflit avec le régime de Béchir.¹² Le Sudan Liberation Army/Movement (SLA/M) d'une part fondé avec l'aide du SPLA/M et sur le même modèle dans les années 2000. Représentant principalement les ethnies Four et Massalit de la région du Darfour, il a comme

12 Prunier Gérard, *Le Darfour, un génocide ambigu*, Paris, La Table Ronde, 2005.

souvent au Soudan, connu très vite un phénomène de division interne. Ce mouvement est aujourd'hui divisé en non moins de cinq branches dont les deux principales (celles dirigées par Minni Minnawi et Abdul Wahid Al Nur) sont entrées en conflit à propos de la signature du Darfur Peace Agreement.

Dans la même région, un autre mouvement, le Justice and Equality Movement (JEM) a également fait son apparition dans les années 2000. Composé principalement de Zaghawa, ce groupe s'est rendu célèbre pour avoir attaqué le gouvernement central du Soudan en son cœur même, à savoir dans la capitale. En effet, pour la première fois en plusieurs décennies, le JEM a réussi à atteindre Khartoum en mai 2008, menaçant le pouvoir comme jamais. Le Movement, créé juste après la publication du "Livre Noir" qui détaillait les inégalités au Soudan ainsi que le contrôle de l'appareil d'État par les populations du centre et du nord du pays au détriment des régions périphériques, a souvent été accusé d'entretenir des liens étroits avec Hassan Al Turabi. En effet, composé de l'élite périphérique du Darfour, les membres du JEM ont vu dans l'alliance avec les Frères Musulmans et plus spécifiquement avec Turabi le moyen d'en finir avec la domination des élites du centre depuis l'indépendance.

À l'Est également, un mouvement s'est constitué en mouvement politique (parfois devenu armé) le Beja Congress, et s'est donné pour mission de défendre les intérêts de la population Béja. Région marginalisée à la fois politiquement et économiquement, l'Est du pays est également la partie du Soudan qui connaît des taux d'alphabétisation et d'accès à l'eau parmi les plus faibles.

Le SPLM-Nord, le JEM et le SLM se sont alliés au sein du Sudan Revolutionary Front (SRF) en vue de coordonner leurs attaques notamment au Nord Kordofan. Ces crises aux couleurs identitaires sont aujourd'hui loin d'être résolues. Et la volonté de l'aile dure du régime de poursuivre sa politique d'arabisation et d'islamisation du pays, ignorant les leçons de la crise au Sud, laisse peu d'espoir quant à un apaisement prochain dans ces régions.

Malgré ces tensions protéiformes allant jusqu'à la violence armée, le régime a décidé de maintenir l'organisation des élections générales malgré l'appel au boycott de la quasi-totalité des acteurs. Loin de remettre en cause l'autorité du régime, faut-il voir alors dans ce scrutin un instrument utile à l'affirmation de son pouvoir ?

II. Des institutions démocratiques au service de l'autoritarisme

Les soudanais ont été appelés à voter pour élire le président de la République, les représentants de l'Assemblée nationale ainsi que ceux des Assemblées régionales. Ce scrutin, qui a vu une large victoire du parti au pouvoir, a permis au régime en place de réaffirmer son autorité. Cette large victoire s'explique certes en partie par l'absence de candidats de poids face au NCP, mais elle découle aussi de l'originalité, voire de la complexité du système politique soudanais dessiné par Béchir depuis 1989. On considère souvent avec peu d'intérêt les institutions politiques dans les régimes autoritaires, oubliant ainsi qu'elles permettent bien souvent à ces régimes de survivre. On préfère alors mettre en avant la légitimité traditionnelle et religieuse ou le charisme du leader. Le maintien au pouvoir de Béchir et de son parti depuis plus d'un quart de siècle soulève pourtant nombre de questions sur les raisons de cette continuité. Il faut donc s'intéresser aux institutions politiques mises en place pas le parti dominant pour expliquer sa résilience. Il faut ici se pencher sur les institutions mises en place depuis 1989, leurs évolutions, et les effets des institutions définies dans le cadre du Comprehensive Peace Agreement (CPA) de 2005 entre le gouvernement et le SPLA/M.

L'élection comme outil de renforcement du pouvoir

De nombreux auteurs ont démontré que les élections, même en régime autoritaire, répondaient à plusieurs fonctions.¹³ Tout d'abord, les élections représentent un moyen essentiel de cooptation des

13 Gandhi J, Przeworski A, "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats", *Comparative Political Studies*, 2007.

élites¹⁴, des membres du parti ou de groupes sociaux plus larges. En effet, dans une région du monde ou l'État est souvent perçu comme un moyen d'accès à des ressources, la lutte pour des postes électifs est rude. Ainsi, un gouvernement joue largement de cette mise en compétition en activant des logiques de cooptation. L'élection comporte ici un double avantage concernant les logiques de nomination/cooptation. Elle permet d'une part d'encourager les élites qui préfèrent bien souvent l'élection à la nomination (elles ont ainsi l'opportunité d'afficher au moins formellement leur autonomie vis-à-vis du gouvernement en place). D'autre part, l'élection permet aux gouvernants de s'assurer de la légitimité populaire de ces élites cooptées, évitant des modes de désignation impopulaires. L'élection peut par ailleurs également servir dans un parti politique divisé à attribuer les candidatures aux "outsiders" pour s'assurer de leur allégeance.¹⁵ Enfin, l'élection permet à ceux qui, au sein du régime, seraient tentés par l'opposition, de montrer à quel point cette dernière est insignifiante.

Le cas du Soudan est assez symptomatique de ces logiques mises en évidence sur d'autres terrains. Le scrutin de 2015 a notamment été l'occasion pour Béchir de placer sa garde rapprochée à ses côtés. Ainsi, Ibrahim Mahmoud Omar élu député, a également été élu président de l'Assemblée nationale. Ibrahim Mahmoud Omar est un partisan de Béchir depuis le début de la crise avec Turabi. Il a été l'un des signataires du fameux "Mémoire des 10" qui attribuait *de facto* la fonction de président du NCP à Béchir et qui réduisait au minimum les pouvoirs du Secrétaire Général (Turabi).¹⁶ En parvenant finalement à l'éviction de Turabi, Ibrahim le remplaça aux fonctions de Secrétaire Général du parti dès 1999. Cette élection d'Ibrahim au poste de président de l'Assemblée Nationale est d'autant plus symbolique pour le régime, que Turabi avait occupé la même fonction avant la dissolution de l'Assemblée par Béchir.

Au sein du gouvernement, soulignons aussi le maintien de Bakri Hassan Saleh au poste de premier vice-président. Nommé en 2013 suite aux manifestations réprimées, il fait partie de la garde rapprochée de Béchir dès son arrivée au pouvoir en occupant des postes divers au sein des agences gouvernementales et plus particulièrement en 2005 en tant que ministre de la Défense. De même, Béchir a nommé son ancien conseiller personnel Ibrahim Ghandour à la tête du ministère des Affaires étrangères. On peut également mentionner la nomination de Abdelwahid Youssef au poste de gouverneur du Nord-Darfour. Ce poste stratégique était occupé jusque-là par Osman Youssef Kibir. Mais ce dernier s'est vu écarté du pouvoir après être entré en conflit ouvert avec Musa Hilal, proche de Béchir et ancien chef des milices Janjawids. Réclamant son départ, Hilal a obtenu gain de cause en faisant nommer Abdelwahid Youssef. C'est donc un proche de Hilal que Béchir a choisi pour remplir cette fonction stratégique. Ce cas est révélateur de la façon dont Béchir a su maintenir près de lui un certain nombre de ses fidèles.

Néanmoins, cette élection qui a donné lieu à un large remaniement gouvernemental n'a pas vu revenir au sein du gouvernement les anciennes personnalités influentes du NCP comme Ali Osman Taha, Nafie Ali Nafie ou encore Salah Gosh alors même que de nombreux observateurs s'attendaient à leur retour. Plus encore, Béchir s'est séparé d'une partie de son personnel proche de ces personnalités fortes, en ne les reconduisant pas dans leur fonction ministérielle. Ainsi, Abdel Halim Al Mutafi, ancien ministre de l'Agriculture, Ali Ahmed Karti, ancien ministre des Affaires étrangères remplacé par Ghandour et Mustafa Osman Ismail, ancien conseiller du président ne font plus partie de l'équipe gouvernementale. La non-reconduction de ces hauts responsables témoigne d'une méfiance croissante de Béchir à leur égard, particulièrement depuis que Gosh a été soupçonné de vouloir renverser le président. Cela a surtout permis à Béchir de coopter de nouvelles personnalités. C'est ainsi que Taha Osman Ahmed Al Hussein s'est vu nommé chef de cabinet et secrétaire d'État à la Présidence. Placer ici ce général du NISS n'est autre qu'un geste de Béchir envers son soutien majeur, les RSA. De même en nommant Mustafa Osman Al Obeid au poste stratégique de ministre de la Défense, Béchir fait un geste à son armée et à l'aile modérée du parti. En effet, cet ancien Chef d'état-major des Forces Armées Soudanaises était de ceux qui s'étaient opposés à une intervention armée contre les manifestants lors des rassemblements de 2013.

14 Boix C, Svobik M, "The foundation of limited authoritarian government: institutions and power-sharing in dictatorships", *The Journal of Politics*, Cambridge University, Vol.75, 2013, p. 300-316.

15 Magaloni B, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*, Cambridge University Press, New York, 2006.

16 Abdel Salam Sidahmed, *op. cit.*

Plus largement, les candidatures parlementaires ont été offertes au sein du NCP à des personnalités plus jeunes, parfois à des outsiders, ce qui explique en partie l'importante défection d'une dizaine de cadres historiques du NCP derrière l'ancien conseiller du président, Ghazi Salahudine. C'est aussi plus de 50 % des députés sortant qui n'ont pas été réinvestis pour cette nouvelle législature. Par conséquent, ce scrutin a permis à Béchir de renforcer ses liens avec sa garde rapprochée tout en écartant des personnalités trop influentes et en intégrant de nouvelles élites plus jeunes.

De l'autre côté, la littérature sur l'élection en régime autoritaire nous montre qu'elle est également un outil de cooptation de l'opposition.¹⁷ En acceptant de partager (un peu) le pouvoir et donc de redistribuer une partie des ressources, celui-ci s'assure d'un moindre risque en offrant postes électifs et les moyens qui vont avec. À côté de la cooptation, l'élection ainsi manipulée a pour effet attendu de diviser l'opposition en promettant par exemple un accès aux ressources de l'État aux opposants marginalisés plutôt qu'à leurs leaders.¹⁸

Dans le cas des élections soudanaises de 2015 le NCP a largement usé de cette technique de cooptation-division. Pour cela, le NCP a fait le choix de ne pas présenter de candidats dans un tiers des circonscriptions. Le positionnement du parti Unioniste (DUP) est ici révélateur de telles manipulations. Comme nous le notons plus haut, le parti Unioniste représente le seul parti d'opposition d'envergure à avoir accepté de jouer le jeu des élections en 2015, et semble avoir largement bénéficié de ce scrutin puisqu'après le NCP, il obtient le meilleur score avec 10 % des sièges parlementaires, soit 40 sièges à l'Assemblée nationale. Béchir a su tirer profit de ce score honorable en offrant un poste important au fils de Mohamed Osman Al Mirghani, actuel dirigeant du DUP, Mohamed Hassan Al Mirghani, à savoir premier assistant du président de la République. Ce poste accordé à un membre du DUP alors qu'originellement pensé pour et occupé par des membres du NCP, témoigne d'une volonté d'intégrer l'opposition forte que représente le parti issu de la Khatmiyya. Parallèlement, cinq postes ministériels ont été accordés au parti Unioniste dont le ministère du Commerce (attribué à Mansour Youssouf Al Ajab). Néanmoins, cette stratégie permet également au gouvernement de diviser l'UDP de l'intérieur. Une stratégie payante, puisque le parti est actuellement déchiré par des luttes intestines, débutées avec la décision de Mirghani d'exclure de manière unilatérale dix-sept dirigeants historiques du DUP. Ceux-ci accusent pour leur part l'actuel chef du parti de suivre la "ligne dictatoriale" du régime.

Le parti Umma qui a pourtant boycotté les élections, n'a pas été épargné par de telles tensions. Sa branche principale, à savoir celle de Sadiq Al Mahdi a bien boycotté le scrutin, mais trois factions internes au parti ont décidé malgré tout de présenter des candidats aux législatives. Dans une volonté de favoriser les outsiders au détriment des leaders, ces différentes factions ont finalement obtenu quelques postes parlementaires.

Le cas du Federal Truth Party est également intéressant. À l'origine opposé aux élections, l'un des dirigeants de ce parti quasiment inconnu, Fadl Al Sied Shuaib a annoncé deux mois avant le scrutin qu'il participerait, allant à l'encontre de la décision prise par son parti qui l'accuse depuis de collusion avec le régime. Finalement concurrent de Béchir, il est arrivé en deuxième place de l'élection avec 1,45 % des voix et quelques sièges également à l'Assemblée nationale.

Par le jeu du scrutin, l'opposition institutionnelle est ainsi devenue quasiment inexistante face à Béchir. L'élection dans ce type de régime autoritaire ne laissant le choix qu'entre deux options, cooptation ou boycott¹⁹, Béchir a su jouer de ces deux stratégies, affaiblissant considérablement ses opposants. Le parti Unioniste intégré partiellement au gouvernement est profondément divisé et par conséquent sans réel levier de pouvoir ; quant au parti Umma en pleine dissension interne, il a perdu une large partie de sa base électorale.

17 Lust-Okar E, *Structuring Conflict in the Arab World: Incumbents, Opponents, and Institutions*, Cambridge University Press, New York, 2005.

18 *Ibid.*

19 Le choix de boycotter peut parfois être motivé par la peur d'être délégitimé par un très faible score. En effet, les élections de 2010 ont montré que Sadiq Al Mahdi, candidat à la présidentielle s'étant désisté au dernier moment mais officiellement toujours en lice, n'avait obtenu que 0,96 % des voix soit moins de 100 000 votes. Voir Musso G, "Electoral politics and religious parties in Sudan : An analysis of the April 2010 election", *African Conflict & Peacebuilding Review*, Vol. 2, 2012.

Enfin, le fait d'être élu peut présenter l'avantage d'échapper à des poursuites judiciaires. En 2008, la Cour Pénale Internationale a délivré un mandat d'arrêt international contre Béchir pour crimes de guerre, crime contre l'humanité et génocide. L'échec du « dialogue national » entre le gouvernement et les partis d'opposition s'explique précisément par l'impossibilité pour les partis d'opposition de garantir à Béchir sa non-arrestation à l'issue de la période de transition. Sa réélection lui a permis de renouveler pour cinq ans son immunité présidentielle dans son pays. A l'international, Béchir semble ne pas courir davantage de risque. Si juridiquement un État membre de la CPI se doit de livrer un individu poursuivi qui se trouve sur son territoire, de récents développements ont montré qu'il est presque impossible dans les faits d'arrêter un président en exercice. En effet, présent pour le Sommet de l'Union Africaine en Afrique du Sud, un tribunal local a tenté sans succès de le retenir sur le territoire afin de le conduire aux autorités de la Cour. Rentré au Soudan sans difficulté, Béchir est revenu renforcé par cette affaire. Renforcé sur la scène internationale et au niveau local où il a montré qu'il pouvait affronter une autorité judiciaire de cette ampleur en se déplaçant comme il le souhaitait et en s'assurant du soutien des chefs d'États de l'Union Africaine qui dans un communiqué final du Sommet ont rappelé leur décision de ne pas coopérer avec la CPI.

Paradoxalement, l'élection présente, donc de nombreux avantages pour un pouvoir autoritaire. Bien loin de conduire le régime au multipartisme et à la démocratie, celle-ci contribue au contraire à son renforcement.

Un système électoral hybride au service du régime

Le régime de Béchir, lors des négociations avec le SPLM sur le *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) a su faire preuve d'une certaine ingéniosité en incluant des partis d'opposition, au premier rang desquels le SPLA, tout en assurant au NCP le maintien de sa position dominante au Nord. La Constitution intérimaire adoptée six mois après le CPA en juillet 2005, organisait le pouvoir exécutif autour d'un président de la République (élu par scrutin majoritaire à deux tours pour cinq ans) et de deux vice-présidents – nommés par le président lui-même. Jusqu'à la sécession de 2011, le premier vice-président devait obligatoirement être sud-soudanais.

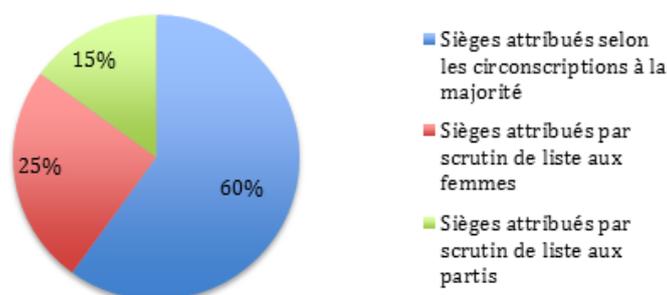
Mais c'est l'organisation du pouvoir législatif qui rend le système alors mis en place original. Le parlement bicaméral est depuis composé d'une Chambre basse (l'Assemblée nationale) et d'une Chambre haute (le Conseil des États). La première est élue au suffrage universel direct mixant scrutin majoritaire et scrutin de liste. Un scrutin sous l'autorité de la commission électorale (NEC) dont les membres sont nommés par le président de la République et qui est à l'origine de la loi électorale soudanaise.²⁰ La NEC, *via* l'instauration de l'Election Act de 2008, a scellé un système électoral hybride relativement complexe.²¹ Une loi électorale pour la première fois déployée à l'occasion des élections de 2010, puis amendée par la suite (*voir infra*).

Selon le mode de scrutin mis en place en 2005, 60 % des sièges étaient attribués par scrutin majoritaire en fonction des circonscriptions géographiques. L'élection des sièges restants (40 %) se déroulait sur deux listes nationales : une réservée aux femmes et représentant 25 % du total, et l'autre représentant 15 % et réservée aux partis inscrits aux élections.

20 La NEC est par ailleurs chargée des comptes de campagne, du découpage territorial et de l'enregistrement des candidats.

21 Gustafson Marc, "Electoral Designs, Proportionality, representation and constituency boundaries in Sudan's 2010 elections", *Rift Valley Institute*, 2010, URL : <http://www.riftvalley.net/>

2005/2010



L'État soudanais étant un État fédéral, la Chambre haute est élue par suffrage indirect par les Assemblées législatives des États à raison de deux représentants par État.

Ce système avait été âprement négocié entre le NCP et le SPLM pour permettre à ce dernier une meilleure représentation. En effet, avec 60 % des sièges attribués à la majorité, les deux principales forces politiques étaient certaines de l'emporter chacune dans leurs régions respectives. Dans une volonté d'inclusion largement promue par les médiateurs internationaux, un scrutin proportionnel était à l'inverse mis en place afin de permettre une meilleure représentation des autres partis avec une liste réservée.²² Ainsi, les résultats des élections de 2010 pour l'Assemblée nationale a fait apparaître un véritable duopole entre NCP et SPLM.

Résultats des élections législatives de 2010 ²²	
National Congress Party	322
Sudan People's Liberation Movement	99
Umma	8
DUP	5
PCP	4
Autres	8

À eux deux le NCP et le SPLM s'assureraient ainsi 95 % des sièges à l'issue des élections de 2010. Une répartition selon des logiques politico-géographiques puisque le NCP remportait la quasi-totalité des sièges attribués aux régions du Nord et le SPLM ceux attribués au Sud. Ce qui frappe pour ces élections de 2010, c'est la très faible performance des partis d'opposition du Nord, d'autant plus si l'on regarde la répartition des votes par régions (tableau ci-dessous).

Distribution des votes aux élections législatives de 2010						
	Centre	Darfour	Kordofan	Khartoum	Est	Nord
NCP	69 %	52,6 %	58,4 %	75 %	65,7 %	81 %
SPLM	5,9 %	3,3 %	10,5 %	1,5 %	1 %	0,4 %
Umma	4,9 %	9,2 %	9 %	2,5 %	4,4 %	0,4 %
DUP	9,8 %	4,5 %	7,9 %	6,4 %	15,9 %	10 %
PCP	1,2 %	10,6 %	3,3 %	4 %	1,2 %	1 %

22 Hartmann C, "Paths of electoral reform in Africa", in Basedau B, Erdmann G, Mehler a [Eds], *Votes, Money and Violence : Political parties and elections in sub-saharan Africa, South Africa, KwaZulu Natal Press, 2007.*

En effet à eux deux, le parti Unioniste (DUP) et le parti Umma n'ont remporté que 9 % des voix à Khartoum et à peine plus dans la région Nord ou dans le centre du pays. À titre de comparaison, le DUP avait décroché 45 % des voix dans le Nord lors des élections de 1986. Quant au parti Umma, il emportait plus de 60 % des sièges au Darfour pour cette même législature de 1986, contre seulement 9 % en 2010.

Cette tendance nationale se reflétait également à l'échelle des élections locales où les partis confrériques, pourtant historiquement mieux ancrés dans les régions, du Nord et l'Ouest n'ont emporté que très peu de sièges aux Assemblées des États fédérés en 2010, cédant une large majorité au NCP.

Malgré un discours d'ouverture du jeu politique qui devait favoriser le multipartisme, les élections de 2010 ont permis au NCP de renforcer ses positions. Si l'on compare la composition de l'Assemblée nationale de 2005 et de 2010, on constate que le NCP qui occupait 52 % des sièges en 2005 en obtient 73 % cinq ans plus tard.

Les institutions mises en place au lendemain du CPA de 2005 ont donc été l'outil de la consolidation du NCP au Nord. Doublé d'une politique de cooptation et de division de l'opposition, le système électoral mis en place a été d'une efficacité redoutable et a assuré au parti de Béchir une large victoire aux élections tout en permettant à son opposition d'obtenir un minimum de postes électoraux. Soit avec une partie importante des sièges attribuée au scrutin proportionnel dont on sait qu'il favorise les petits partis soit en ne présentant pas de candidat dans certaines régions connues pour leur soutien au parti Umma ou au parti DUP, laissant ainsi la voie libre à des candidats d'opposition bénéficiant du scrutin majoritaire.²³

Les élections de 2015 ont eu exactement le même effet de renforcement du pouvoir. Et le boycott de la quasi-majorité des partis d'opposition (excepté du DUP) n'a fait qu'accentuer la tendance. Du côté de l'élection présidentielle, 15 candidats (inconnus) se sont présentés face à Béchir, ce dernier remportant l'élection avec près de 95 % des voix – contre seulement 68 % en 2010 quand face à lui se trouvait un candidat du SPLM.

Élections présidentielles de 2010	
Candidat	Pourcentage
Omar El Béchir (NCP)	68,24 %
Yassir Arman (SPLM)	21,69 %
Sadiq Al Mahdi (Umma)	0,96 %
Hatim Al Sirr (DUP)	1,93 %
Abdallah Deng Nihal (PCP)	3,92 %

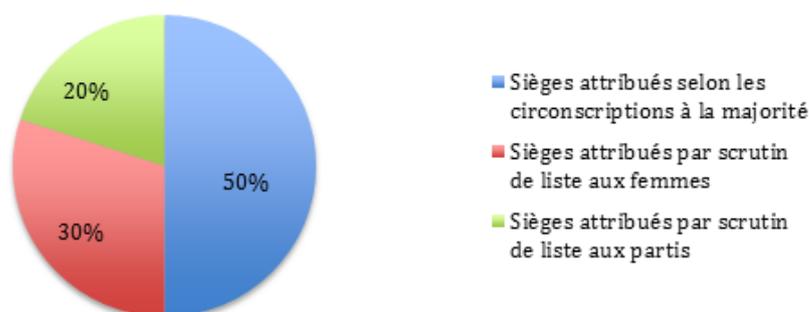
Élections présidentielles de 2015	
Candidat	Pourcentage
Omar El Béchir (NCP)	94,05 %
Fadl El Sayed Shuiab (Federal Truth Party)	1,43 %
Fatima Abdel Mahmoud (SDSU)	0,85 %

Ce résultat frôlant les 100 % a permis au NCP de se légitimer tant en interne qu'à l'international, preuve de la stature indiscutable de Béchir.

²³ Musso G., *op. cit.*

Quant aux élections législatives, le pourcentage de sièges occupés par le NCP à l'Assemblée nationale a lui aussi augmenté. À noter que pour ces dernières élections, le système complexe de scrutin à la fois proportionnel et majoritaire a été maintenu par la loi électorale, même s'il fut sensiblement modifié (voir figure ci-dessous).

2015



Dans le but d'inclure les autres partis, le pourcentage de sièges attribués à la proportionnelle a été élevé à 50 % (contre 40 % en 2010). Par ailleurs, sûr de sa victoire et dans une volonté de coopter une partie de l'opposition, le NCP a décidé de ne pas présenter de candidats dans 30 % des circonscriptions afin de permettre aux autres partis d'y remporter des sièges. Mais là aussi, le refus de tous les partis d'opposition de participer a permis au NCP d'obtenir davantage de sièges dans une nouvelle Assemblée réduite.²⁴

Résultats des élections de 2015 à l'Assemblée Nationale		
Parti	Nombres de sièges	Pourcentage
National Congress Party	323	75 %
DUP	40	9,5 %
Autres	63	15,5%

Les trois quarts des 426 sièges ont ainsi été remportés par le NCP. À noter ici que le parti Unioniste, seul parti d'opposition véritable, a pu faire une entrée importante à l'Assemblée. Occupant seulement 5 sièges en 2010 (soit 1 %) il a ici, grâce à la politique de cooptation du régime, remporté 40 sièges, faisant du parti la deuxième force de l'Assemblée.

Ce système électoral original a permis à Béchir non seulement de l'emporter aux deux élections de 2010 et 2015 mais surtout de consolider son pouvoir. Le scrutin mixte lui a assuré une large victoire tout en cooptant une partie de l'opposition. L'opposition de 2010 (SPLM) qui représentait alors un cinquième de l'Assemblée nationale a depuis disparu. Ainsi le régime a pu coopter dans une mesure raisonnable une partie de l'opposition du Nord en intégrant les Unionistes au Parlement. D'une façon qui peut paraître paradoxale, l'institution phare de la démocratie qu'est l'élection, bien loin d'ouvrir ce régime autoritaire a servi en fait d'outil à son renforcement. Sans doute faut-il voir ici une des explications de la longévité du NCP au pouvoir. Béchir, contrairement à son prédécesseur Nimeiri, a su jouer avec les institutions démocratiques en ne les utilisant pas uniquement comme simple plébiscite mais en ouvrant en partie le jeu politique aux autres partis, lui permettant au final de mieux asseoir son autorité.

²⁴ Avec la séparation du Soudan du Sud en 2011, tous les sièges des circonscriptions du Sud ont été supprimés de l'Assemblée de 2015.

CONCLUSION

Le régime de Omar El Béchir fait face à des défis de toutes parts. De l'intérieur tout d'abord où la crise économique et les oppositions régionales ont fait naître des dissensions internes farouches qui ont affaibli le clan de Béchir au sein du NCP. Ce dernier semble poussé à se replier sur ses fidèles (notamment ses services de renseignement) tout en intégrant une nouvelle élite au sein du parti. Le régime est également affaibli de l'extérieur où les principaux pays occidentaux continuent de mettre le Soudan au ban des nations. Si la menace de la Cour Pénale Internationale qui pèse sur lui ne semble pas l'inquiéter, le cas de Laurent Gbagbo en Côte d'Ivoire en 2011 doit néanmoins susciter quelques inquiétudes au sein du NCP. Il faut ajouter à cela un environnement régional tendu où les « printemps arabes » ont fait tomber de nombreux régimes autoritaires ces dernières années.

Toutes ces crises laisseraient supposer un affaiblissement du régime. Or, l'opposition se trouve totalement divisée et affaiblie. Divisée entre partis institutionnels, groupements armés et mouvements de jeunes. Ces multiples acteurs aux intérêts divergents et aux agendas différents ne parviennent pas à s'entendre. Mais en maintenant l'organisation des élections prévues par le calendrier constitutionnel, Béchir est parvenu à renforcer sa domination malgré ce contexte *a priori* défavorable. En divisant davantage l'opposition (qui bien que réunie sous une même bannière, le National Consensus Forces, n'a pas pu dépasser ce qui la divise) et, en intégrant une frange de l'opposition historique dans le camp des gouvernants, le parti Unioniste.

Le NCP a su s'appuyer pour cela sur une ingénierie électorale originale combinant à la fois cooptation et victoire électorale. Avec un résultat plébiscitaire de près de 95 % et malgré un taux de participation faible (46 %), Béchir a su redonner au moins en interne, une certaine légitimité et autorité à son pouvoir. Si les principaux acteurs de la communauté internationale ont refusé de reconnaître les résultats des élections de 2015 (notamment la "Troïka" composée des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la Norvège), le régime de Béchir a néanmoins reçu le soutien des gouvernements russe et chinois ainsi que la validation des élections par les missions d'observations présentes (IGAD, Ligue Arabe et Union Africaine).

L'avenir de ce régime reste difficile à prévoir. Néanmoins, si une seule conclusion peut être tirée des révolutions qui ont secoué le monde arabe, c'est la facilité avec laquelle des régimes autoritaires jugés indétronables sont tombés. On peut ici faire l'hypothèse que l'opposition aura toutes les peines du monde à émerger d'ici la fin du mandat de Béchir. Quant aux groupes armés, même s'ils semblent forts car en capacité parfois de coordonner leurs actions, ils ont de plus en plus de difficultés à obtenir des soutiens. Lassées d'un contexte économique et politique peu favorable aux affaires, les puissances financières du pays les jugent de moins en moins légitimes et sont donc de plus en plus réticentes à les financer. Aussi, depuis la catastrophique situation libyenne post-Khadafi, les grandes puissances internationales sont de moins en moins indulgentes vis-à-vis de ces oppositions armées. S'ajoute à ce contexte l'émergence du groupe transnational auto-proclamé État Islamique qui pourrait avoir des répercussions dans un pays comme le Soudan, secouant un islam politique bien ancré. Il faut enfin souligner la lassitude d'une population à l'égard d'un état de guerre perpétuel. Si le changement devrait venir, ce serait sans doute depuis l'intérieur du parti au pouvoir où les divisions internes se font entendre de plus en plus fort. Si Béchir a su les calmer au moins le temps de ces élections, elles sont loin d'avoir disparu.