

## Le nouveau système politique soudanais ou la démocratie en trompe-l'œil

**L**E système politique mis en place par la Révolution de salut national du 30 juin 1989 repose sur trois piliers : l'adoption de la *sharia*, le système fédéral et la « démocratie populaire participative » (1).

Cet article vise à démontrer, en se limitant à l'analyse des deux derniers éléments cités, la nature du système envisagé, la manière dont il a été instauré et dont il fonctionne à l'heure actuelle, compte tenu de l'idéologie qui le sous-tend et de la façon dont elle est perçue par les citoyens soudanais.

L'ensemble de ce dispositif a été mis en place, comme prévu par la « Comprehensive National Strategy », entre 1992 et 1995, à travers la création des congrès de base, des congrès d'État régional, puis celle du Congrès national, parallèle à l'élection du Parlement et du président de la République.

Derrière l'apparence « populaire » et démocratique d'un système pyramidal censé impliquer l'ensemble de la population dans le processus « révolutionnaire » en cours, l'analyse du fonctionnement réel des institutions montre au contraire un renforcement de la mainmise du pouvoir central sur la société soudanaise.

La Conférence du dialogue national sur la paix (2) avait recommandé dès octobre 1989, le fédéralisme comme meilleur système de gouvernement pour le pays. Mais le concept, vague, de fédéralisme n'est pas clarifié par le colonel Mohamed El Amin Khalifa, membre du CCR (Conseil de commandement de la Révolution) et président du Comité pour la paix et les affaires étrangères, lorsqu'il fait référence au « gouvernement fédéral, inégal jusqu'ici, mis en place par le Prophète pour assurer l'égalité des Chrétiens et des Juifs dans un État musulman » (3).

Ce système doit s'articuler avec une autre idée forte de l'idéologie islamiste, celle de l'autonomie des masses par rapport à l'État, qui cherche à traduire une conception islamique du fonctionne-

ment social, où l'État ne serait qu'un « mal nécessaire », la communauté des croyants devant trouver en elle-même le consensus (*ijma'*) qui lui permette d'avancer dans la « quête du bien et le pourchas du mal ». C'est ce que Hassan al-Tourabi, père fondateur du Front national islamique et idéologue du régime, avant de venir le président de l'Assemblée nationale élue en 1996, appelle la « démocratie populaire participative », dont nous verrons plus loin la traduction dans la pratique institutionnelle.

Fédéralisme et gouvernement local sont présents, sous une forme ou une autre, dans tous les débats sur l'organisation politico-administrative du pays depuis l'indépendance (4), pour répondre à des contraintes telles que la taille du pays, le manque de cadres, ou le contrôle d'une population variée, et la satisfaction de demandes d'autonomie régionale ou locale.

La première question qui se pose est celle du contenu véritable de ces différentes formes de décentralisation, tant au point de vue fonctionnel qu'idéologique. S'agit-il de déconcentration, c'est-à-dire d'une délégation de pouvoir à certains agents de l'État hors de la capitale, pour leur permettre de mieux s'acquitter de certaines tâches, ou bien de dévolution, c'est-à-dire d'un transfert légal de pouvoirs à des autorités régionales ou locales instituées de façon formelle pour se charger de fonctions spécifiques ou subsidiaires ?

D'une manière plus spécifique, lorsque les fonctions sont décentralisées par transfert à un gouvernement local ou régional, on parle de dévolution, et lorsqu'elles sont déléguées à des agences locales du gouvernement central, on parle de déconcentration (5).

En fait, nous serons amenés à nous interroger sur la pertinence des termes employés au Soudan, qui introduisent une confusion dans cette distinction. Et l'on pourra se demander si cette confusion est volontaire, et, si c'est le cas, quel est son but. On tentera, chemin faisant, de montrer par quels moyens et en utilisant quelles

(1) Sudan Republic, *The Comprehensive National Strategy 1992-2002*, vol. 1, 376 p., s.l.n.d.

(2) Réunie dans la foulée du coup d'État pour manifester l'ouverture politique du nouveau régime, et sa volonté de procéder en priorité au règlement de la « question du Sud », objectif proclamé du coup d'État.

(3) Lors du séminaire du 10 octobre 1990 sur le Système d'information fédéral (voir *Sudanow*, janvier 1991).

(4) Al-Agab Ahmed al-Teraifi et Mahdi Sheikh Idris, « Decentralization : Origins and Development », in *Decentralization in Sudan*, Khartoum, Université de Khartoum, 1987, 245 p. (Graduate College Publications n° 20).

Kamal Osman Salih, *The Kordofan Region of the Sudan, 1980-1985. A Case Study of the Problems of Regionalism*, Université de Khartoum, DSRC, n° 35, 1989, 59 p.

Pour la période antérieure à l'indépendance, lire G.N. Anderson, « Indirect Rule as an Anti-Nationalist Strategy 1920-1929 », pp. 63-110, in Mahasin Abdelgadir Hag al-Safi (ed.), *The Nationalist Movement in the Sudan*, Khartoum, Université de Khartoum, 1989, 432 p.

(5) Al-Agab Ahmed Al-Teraifi, « Regionalisation in the Sudan. Characteristics, problems and prospects », pp. 92 à 118, in Peter Woodward (ed.), *Sudan after Nimeiri*, Londres, Routledge, 1991, 217 p.

références, le pouvoir soudanais cherche à donner un caractère « islamique » à son action de décentralisation.

### La genèse du système fédéral

Deux données « objectives » semblent militer en faveur d'un système fédéral au Soudan : la superficie du pays (2,5 millions de km<sup>2</sup>, soit 5 fois la France, ce qui en fait le plus grand pays d'Afrique et du monde arabe), pour une population, relativement dispersée, de 30 millions d'habitants, et sa diversité : la population aux quatre cinquièmes rurale est divisée en nombreux groupes ethniques (6), communautés linguistiques, obédiences religieuses et genres de vie.

Dans ce cadre, le problème majeur auquel se heurte l'unité nationale est celui du Sud du pays (650 000 km<sup>2</sup>, 8 à 10 millions d'habitants), qui est depuis 1955 le théâtre d'une guerre civile meurtrière.

Entre 1972 et 1983, le Soudan a déjà tenté une expérience de large autonomie, avec dévolution de pouvoirs législatifs et exécutifs, à la région Sud. L'échec de cette expérience (7) a conduit à une reprise de la guerre depuis 1983, le SPLM (Sudan People's Liberation Movement) demandant désormais l'instauration d'un système laïque et fédéral pour l'ensemble du pays, seul garant à ses yeux de l'égalité de tous les citoyens soudanais. L'incapacité du gouvernement central à mettre un terme à ce conflit est l'une des causes majeures du coup d'État du 30 juin 1989, et c'est en prétendant réussir là où un gouvernement élu démocratiquement avait échoué que le nouveau régime espérait conquérir sa légitimité.

L'expérience en cours n'est pas partie de zéro : outre l'autonomie au Sud, le régime du maréchal Nimeiri s'était engagé à partir de 1980 dans une tentative assez poussée de dévolution de pouvoirs aux provinces, dotées de gouverneurs et d'exécutifs autonomes (8). Cette expérience, ayant correspondu à une phase de durcissement de la dictature, prouve que le système fédéral n'est pas en soi un garant d'évolution démocratique. L'échec déjà patent de l'expérience du régime islamiste actuel confirme que la décentralisation n'est pas un remède-miracle aux problèmes de l'étendue ou de la diversité ethno-religieuse d'un pays, et que seul, en dernier ressort, compte la légitimité d'un projet aux yeux de toutes les composantes de la population.

(6) 57 différents groupes ethniques, selon le nouveau comptage officiel du mensuel *Sudanow*. Sur la critique de la notion d'« ethnie » en Afrique, se reporter à J.-P. Chrétien et G. Prunier, *Les ethnies ont une histoire*, Karthala-ACCT, 1989, 435 p.

(7) Relaté entre autres par Mansour Khalid, *Nimeiri and the Revolution of Dis-May*, Londres, 1985, 394 p.

(8) Voir le cas du Kordofan relaté par Kamal Osman Salih, *op. cit.*

# Soudan : les divisions administratives - 1983



- Frontière
- Limite de région
- Limite de province
- Capitale régionale
- Capitale provinciale

dessin : Ch. Chauviat. 1997

## Le projet fédéraliste

Pour analyser le projet fédéraliste soudanais, on peut d'abord se reporter à la « Comprehensive National Strategy 1992-2002 », qui entend se distinguer de toutes les planifications antérieures par son approche « globale et cohérente ».

Le chapitre consacré au système politique traite directement de l'organisation pyramidale dans laquelle s'insère le fédéralisme. Aucune justification de ce choix n'est présentée, si ce n'est la diversité du pays, et la nécessaire « séparation de la société et du politique ».

Dans une première étape (1993-1994), était prévue la mise en place des différents rouages du système :

1) au niveau fédéral, l'Assemblée nationale transitoire, composée de 300 membres nommés, et l'exécutif : président de la République, et ministères de souveraineté (Défense, Sécurité, Politique étrangère, ministère de la Justice, ministères économiques et de services publics) ;

2) au niveau « fédéré », trois étages :

– la *wilaya* (c'est-à-dire l'ex-région devenue État fédéré), avec un organe « judiciaire », en fait pseudo-législatif (le Conseil wilayal), et un organe exécutif (*wali* et gouvernement wilayal) ;

– la *province*, avec un gouverneur et un Conseil provincial. Le gouverneur exécute des missions qui lui sont confiées par le pouvoir central, comme la mobilisation populaire, et a un rôle de coordination qui lui est imparti par la loi sur le gouvernement local ;

– le *niveau local* représente le « point central de la participation populaire au pouvoir » ; il doit « augmenter l'efficacité de la société ainsi que son indépendance à l'égard du pouvoir politique ». Il représente aussi la base du gouvernement local, avec des organes tels que les conseils municipaux et les conseils ruraux.

La seconde étape (1995-1999) doit « renforcer les structures et les ressources matérielles et humaines » :

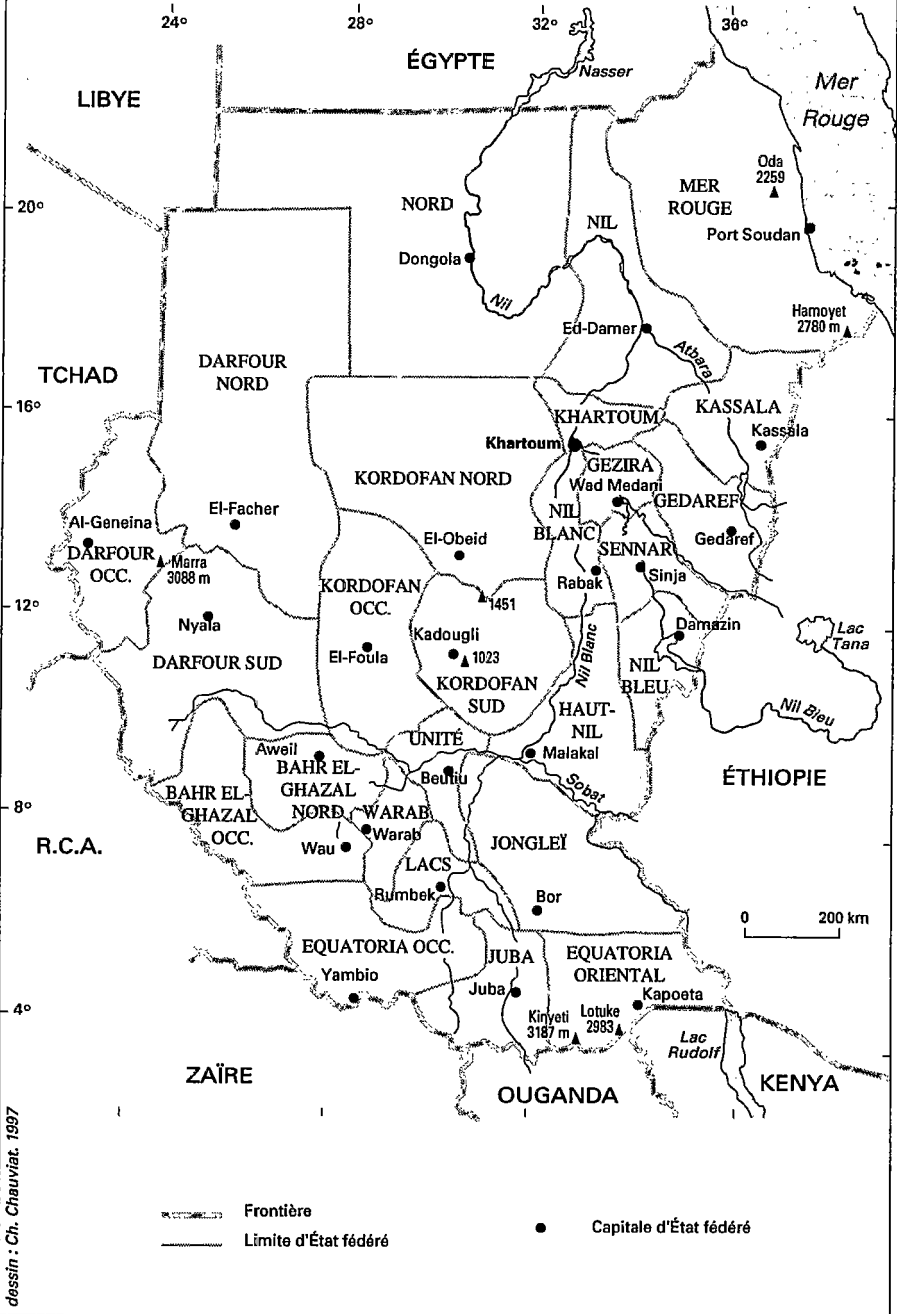
– au niveau fédéral : déconcentration des activités des ministères, appui aux projets d'envergure nationale, coordination entre les *wilayas* pour éviter des écarts trop grands et renforcer la cohésion nationale ;

– au niveau wilayal : développement de l'autonomie financière des *wilayas*, par l'impôt, l'investissement... ;

– au niveau local : développement des recettes par des dotations des *wilayas*, développement des infrastructures, gestion des marchés agricoles locaux, création d'une banque du développement local à prêts bonifiés.

L'objectif affiché est « une meilleure répartition du pouvoir et des richesses, l'expression de la diversité culturelle du pays, impulser le dé-

# Soudan : les divisions administratives - 1994



*veloppement et résoudre la question des rapports entre la religion et l'État ». Cette dernière préoccupation est fondamentale, compte tenu du credo du régime islamiste, et son sens sera précisé par le chef de l'État, le général Omar al-Bachir : « Par-dessus tout, le système fédéral a permis la mise en place de la charia dans les États du Nord, dont la majorité de la population est musulmane. Les États du Sud, en revanche, en ont été exemptés. »*

## **La division du territoire national**

Le 4 février 1991, celui-ci, alors président du CCR, promulgue le 4<sup>e</sup> décret constitutionnel. Ce décret annule :

- la loi sur l'autonomie régionale des provinces du Sud de 1972 ;
- la loi sur le gouvernement régional de 1980 ;
- la loi sur la capitale nationale de 1983.

Il divise le Soudan en 9 États fédérés, qui reprennent les contours des anciennes provinces (9) (voir carte) : État de Khartoum (capitale Khartoum) ; État du Nord (capitale Ed-Damer) ; État de l'Est (capitale Kassala) ; État du Centre (capitale Wad Medani) ; État du Darfour (capitale El-Facher) ; État du Kordofan (capitale El-Obeid) ; État du Haut-Nil (capitale Malakal) ; État du Bahr el-Ghazal (capitale Wau) ; État d'Équatoria (capitale Juba). Ces États doivent eux-mêmes être divisés en 65 provinces (10).

En 1994, le 10<sup>e</sup> décret constitutionnel accentue le mouvement de redécoupage du pays, créant 26 États (11) : Haut-Nil (capitale Malakal) ; Mer Rouge (Port-Soudan) ; Bahr el-Jabal (Juba) ; Lacs (Rumbek) ; Gezira (Wad Medani) ; Sud-Darfour (Nyala) ; Jongleï (Bor) ; Sud-Kordofan (Kadougli) ; Khartoum (Khartoum) ; Senar (Sinja) ; Équatoria oriental (Kapoeta) ; Bahr el-Ghazal Nord (Aweil) ; Dar Four Nord (El-Facher) ; Nord Kordofan (El-Obeid) ; Nord (Dongola) ; Kordofan occidental (El-Foula) ; Équatoria occidentale (Yambio) ; Bahr el-Ghazal occidental (Wau) ; Dar Four occidental (El-Geneina) ; Gedaref (Gedaref) ;

(9) Les 9 provinces de 1960, qui étaient devenues 21 (dont 15 au Nord, avec la scission de la province du Nord en deux, la province du Nord et celle du Nil, celle de la province du Nil bleu, détachée de celle du Nil blanc et 6 au Sud) après la réforme de 1971, étaient depuis la réforme de 1980 transformées en 5 régions au Nord (Nord, Est, Centre, Kordofan et Darfour) et une entité administrative spéciale pour Khartoum, tandis que la région autonome du Sud allait être redivisée en trois à la

suite de la « kokora » de 1983 (voir Al-Agab Ahmed al-Teraifi et Mahdi Sheikh Idris, *art. cit.*, p. 57 et sq).

(10) Selon le magazine officiel *Sudanow*, juillet 1991.

(11) The Presidency - Federal Government Bureau : Section C « The Tenth Constitutional Decree, 1994, Amendment to the 4th Constitutional Decree, Establishment of Federal Rule, 1991 », 1994, 20 p.

Kassala (Kassala) ; Nil (Ed-Damer) ; Nil Blanc (Rabak) ; Nil Bleu (Damazin) ; Warab (Warab) ; Unité (Bentiu).

Cette redivision est présentée comme une volonté d'approfondir le processus de décentralisation, car, selon les explications officielles (12) :

- la superficie de chaque État est trop grande ;
- le but ultime de la Révolution est de parvenir à une « revitalisation » radicale de la société, grâce à la « *choura* » (13), qui nécessite un contact direct avec le peuple ;
- les États du Sud sont handicapés par l'état de guerre, qui rend les communications difficiles ;
- la redivision obéirait aussi à des motifs « démographiques » : l'État du Centre, le plus peuplé, est divisé en 4 États, le Darfour en trois, etc. Cependant, le projet de redivision concerne aussi un État comme le Bahr el-Ghazal occidental, peu peuplé, mais doté d'un riche potentiel agricole, ce qui rend fallacieuse l'argumentation démographique : « *Certains États ont une raison d'être économique, politique ou sociale* ». S'agit-il donc de créer des États qui, quelle que soit leur taille démographique, aient à peu près le même poids économique ? Difficile de répondre et de percevoir la logique de ce découpage, sinon en supposant qu'il répond à des logiques locales, contingentes, ce que tendrait à accréditer le fait qu'il y a été procédé dans l'urgence et dans l'opacité. Les noms des États sont d'ailleurs provisoires : « *Le chef de l'État en choisira de plus adaptés soit à leur signification au niveau national, soit liés à l'histoire, sur proposition d'un comité ad hoc* ».

## **Le contenu de la décentralisation**

---

A en croire les textes et les proclamations, il ne s'agit désormais plus d'un simple découpage administratif : chaque État est doté d'un budget et d'une personnalité juridique propre.

Les nouveaux États ont compétence en matière de planification et de développement, de fiscalité, de commerce, de petite industrie, d'agriculture, d'habitat, de tourisme, d'adduction d'eau, de

(12) The Presidency – Federal Government Bureau : « Memorandum on the Redivision of the States », The Tenth Constitutional Decree, 1994, *op. cit.*

(13) Cette notion sur laquelle repose le contrôle du souverain en islam, remise à l'honneur par Nimeiri sur le tard, lorsqu'il s'était autoproclamé Imam, implique que chaque citoyen a le droit de s'adresser en public à ses dirigeants et de leur demander

des comptes. C'est donc l'un des fondements de la « démocratie populaire participative » prônée par Hassan al-Tourabi, même si, dans la réalité, au temps de Nimeiri, comme aujourd'hui, cette forme de démocratie directe est formelle et illusoire : l'usage de ce droit à la libre-expression conduit tout droit à la flagellation et en prison, comme le montre l'anecdote relatée par Mansour Khalid, *op. cit.*, p. 280.



santé, d'éducation, de gouvernement local, de communications et de transports, de protection de l'environnement (14)...

Les revenus des États fédérés sont les taxes locales – taxes sur les animaux, *ushur* (dîme sur les récoltes), taxes foncières, taxes des terres riveraines du Nil, taxes sur les palmiers, patentes, taxes sanitaires –, des subventions fédérales, l'impôt sur les bénéfices des sociétés, le revenu des entreprises leur appartenant, les emprunts, les taxes et les amendes locales, et l'autosuffisance (*self-help*) (15).

L'État central s'engage à reverser 20 % de ses ressources pour assurer le fonctionnement de la décentralisation, et éviter ainsi les faillites des expériences précédentes. Les États les plus pauvres auront besoin du secours du pouvoir central pour mettre en place et faire fonctionner les rouages minimaux.

Si la décentralisation correspond à une volonté de désengagement de l'État, celui-ci ne peut donc pas abandonner totalement son rôle de péréquisiteur des ressources et des niveaux de vie au sein de l'espace national. On retrouve là le débat entre fédéralisme politique et fédéralisme économique, débat qui ne semble pas tranché clairement : ni les textes, ni les possibilités financières du pays ne semblent assurer de façon réaliste aux États les moyens de leur développement, voire de leur simple fonctionnement. Le problème de la dotation que le pouvoir central est prêt à accorder aux régions (16), en l'occurrence aux États, est d'autant plus crucial que l'État lui-même n'a pas ou plus les moyens de maintenir son propre appareil en fonctionnement, et que le non-respect par Khartoum des clauses financières des accords d'Addis-Abeba en 1972 a été l'une des causes majeures de la reprise du conflit au Sud (17).

## L'exécutif de l'État fédéré

L'État ou *wilaya* est gouverné par un gouverneur ou *wali*, un gouverneur-adjoint et des ministres, tous nommés par le chef de l'État. Ils font serment d'allégeance au « régime révolutionnaire, établi par la Révolution de salut national, et s'engagent à respecter les décrets constitutionnels et la loi ». Sous réserve d'inventaire on

(14) Soit à peu près le même statut et les mêmes attributions que celles accordées aux régions par le Regional Development Act de 1980. Voir Al-Agab Ahmed Al-Teraifi, *art. cit.*

(15) Sur le rapport de ces différents revenus, voir Mekki Medani el-Shibly, *Fiscal federalism in Sudan*, Khartoum, Khartoum University Press, 1990.

(16) Voir sur ce sujet Mekki Medani el-Shibly, *idem*.

(17) Sans même considérer les budgets alloués à l'État central et à ceux fédérés. Voir B. Yongo-Bure, « The first decade of development in the Southern Sudan », in Mom K.N. Arou et B. Yongo-Bure, *North South Relations in the South since the Addis-Abeba Agreement*, Khartoum, Khartoum University Press, 1988, pp. 371-407.

peut affirmer que très souvent, si les wali n'ont pas d'appartenance partisane très claire, leur adjoint est, lui, souvent issu du sérail des islamistes. De plus, les responsables des 65 provinces sont eux pratiquement systématiquement des islamistes.

Les ministres de la *wilaya* et le gouverneur sont responsables devant le président de la République et devant l'Assemblée fédérée de la *wilaya*.

Il s'agit donc dès l'origine d'une pseudo-dévolution, dans la mesure où les organes dirigeants ne sont pas élus par le peuple, mais nommés par le pouvoir central. Ils sont même plus dépendants de l'exécutif que les gouverneurs antérieurs, qui étaient des hauts fonctionnaires, à la fonction administrative plus que politique. Le terme d'État fédéré paraît donc abusif, et n'a que des rapports lointains avec les modèles auxquels il est fait référence, comme le Canada, l'Australie, le Brésil, le Nigeria...

L'objectif est en fait de créer de petites entités qui permettent de contrôler la population au plus près, tout en multipliant les postes et les prébendes et en donnant satisfaction à des chefs locaux traditionnels (18), et en faisant émerger de petits centres ruraux, au détriment des capitales régionales remuantes et hostiles à l'ordre nouveau (19). C'est la reprise de la « *kokora* » (20) de Nimeiri à l'échelle du pays tout entier.

(18) Chaque ministre d'État fédéré reçoit une ou deux voitures de fonction, dont une tout-terrain japonaise à 30 000 dollars, une maison de fonction... Ces ministres sont plus d'une centaine, tandis que le nombre des députés des Assemblées fédérées atteint 1 200. Comme du temps de l'autonomie régionale, il est encore plus tentant d'appliquer cette politique au Sud, où les ressources accessibles aux politiciens et aux notables sont encore plus maigres qu'au Nord, alors que chacun d'eux doit entretenir une clientèle familiale ou tribale nombreuse et démunie par la guerre. Le nombre de postes créés dans cette partie du pays, pourtant en guerre et partiellement contrôlé par les rebelles est donc proportionnellement plus élevé qu'au Nord.

(19) La promotion de bourgades comme El-Foula ou El-Geneina (cette dernière, capitale du Dar Masalit, avait déjà été élevée au rang de capitale provinciale du Nord-Darfour du temps de Nimeiri) vise à mieux contrôler et si possible gagner des régions d'obédience mahdiste, et celle de centres comme Warab, Kapoeta, Yambio, Aweil ou Bor à créer des élites opposées au APLS dans ses propres bastions (Bor est la ville natale de John Garang, en pays dinka, et Yambio le cœur du pays

zandé contrôlé par l'APLS). On peut aussi mentionner la création de l'État de Warab, dont la seule justification est qu'il est la région d'origine du vice-président sudiste, Kongor.

(20) Il s'agit de la redivision de la région autonome du Sud en trois provinces, par Nimeiri, en 1983, en contravention flagrante avec les accords d'Addis-Abeba de 1972. La demande de redivision émanait prétendument des politiciens des petites ethnies du Sud, qui se plaignaient de l'acaparement des postes par les Dinka, qui constituent le peuple le plus nombreux du Sud. En fait, il s'agissait pour Khartoum d'affaiblir la capacité de résistance du Sud uni, face à différents projets économiques (canal de Jonglei, exploitation pétrolière) et politiques (mise en place de la sharia au Nord).

La redivision de 1994 reprend, en les accentuant, certaines des initiatives de Nimeiri avec la même intention de « diviser pour régner » : création d'une province de l'Unité, qui avait été détachée du Sud en 1980 après qu'il y avait été découvert du pétrole par la société Chevron, promotion de petits centres traditionalistes comme Ed-Damer, au détriment du grand centre d'Atbara, où le mouvement des cheminots demeure puissant...

## **Le système représentatif**

Pourtant, chaque *wilaya* est dotée d'une Assemblée, chargée de la *choura*, c'est-à-dire le « conseil » de l'exécutif, et des fonctions législatives, soit :

- l'adoption de textes législatifs ;
- l'adoption d'un plan général de développement ;
- le conseil du gouverneur ou du gouvernement ;
- le contrôle du fonctionnement de l'exécutif et de l'administration ;
- le conseil sur tout sujet d'intérêt public, et l'adoption de toute directive politique en ce sens ;
- la participation à la mobilisation générale en faveur des objectifs du Salut national.

Ses membres sont élus, promus ou choisis, selon une procédure très complexe, qui se veut une transposition d'un « modèle islamique » (21). Les députés sont en nombre égal, élus au niveau de l'État, ou promus des échelons inférieurs, provinciaux ou locaux, où se tiennent des conférences censées représenter les « masses », tandis qu'un reliquat est nommé directement par le chef de l'État (22).

Les membres de l'Assemblée s'engagent à travailler sans aucune attache partisane. La durée des législatures est de deux ans à partir de la première séance, et peut être étendue de la même durée par un simple décret républicain, pris par le chef de l'État. On est donc bien loin d'un système parlementaire, d'autant que tous les partis politiques sont interdits et que la liberté de la presse, la liberté d'expression, la liberté syndicale ont été supprimées.

## **La « démocratie populaire participative »**

L'interdiction des partis politiques et la suppression des libertés démocratiques classiques sont d'ailleurs justifiées par le fait que les régimes démocratiques remettent en cause, à chaque alternance, le travail de leurs prédécesseurs et épuisent donc les énergies des pays qui, comme le Soudan, ont pour priorité la sortie du sous-développement.

(21) Entretien de l'auteur avec Hassan el-Tourabi, au lendemain des élections locales de Khartoum, en avril 1995, et conférence de M. Atta el-Mannan Bakhit, conseiller de l'ambassade du Soudan à Paris, sur « Le nouveau système politique soudanais », devant la Société française d'études soudanaises, le 6 juillet 1995.

(22) Les Assemblées comptent 40,

50 ou 60 députés, selon leur « importance », sans que soit spécifiés les critères de qualification. Si l'Assemblée compte 60 membres, 27 sont élus, 27 sont promus à partir du Congrès de l'État, et 6 sont nommés par le chef de l'État fédéral ; si elle en compte 50, la répartition est 23, 23 et 4 ; si elle en compte 40, la répartition est 18, 18 et 4.

La lutte pour le pouvoir doit donc être remplacée par la lutte de tous contre le sous-développement. Cela doit se faire par un système remontant de la base : le peuple s'exprime dans les conférences populaires, qui ont un rôle politique, prenant des décisions et donnant, par remontée successive des échelons, l'orientation générale de l'État. Ces conférences sont ouvertes à tous, au niveau du quartier, du village, du campement ; le débat y est libre, sur tous les problèmes, y compris la politique générale de l'État, et sur les affaires politico-administratives locales.

Parallèlement, le pouvoir législatif et exécutif est détenu par des conseils (ou comités) populaires, qui constituent le gouvernement au niveau local, et qui exécutent les décisions prises par les conférences populaires de base (23).

Les Assemblées des États fédérés sont elles aussi l'émanation, en deuxième instance, de ces conférences populaires de base.

Quant au Parlement (Conseil national), il est élu par une Conférence nationale formée de délégués promus d'une conférence populaire au niveau des 26 États, de représentants des quatre secteurs importants de la société et de quatre autres (la défense et la sécurité, l'administration, la diplomatie et la justice), 10 % étant nommés par le chef de l'État.

Conformément au calendrier établi, la Conférence nationale a été élue le premier trimestre 1995, le Parlement national en mars 1996 et le président de la République, le général Omar al-Bachir, au suffrage universel fin 1996.

Ce schéma fort complexe, qui vise pourtant à « redonner la voix au peuple », n'a pas eu le succès escompté. Dans un pays où prédomine largement l'illettrisme, mais où la conscience politique et l'attachement à des notables confrériques sont anciens, ce projet conçu par des cerveaux modernisateurs à tout crin, disciples de Hassan el-Tourabi, formés comme lui dans les universités européennes ou américaines, avait peu de chance de fonctionner.

Contrairement aux chiffres officiels, les estimations les plus crédibles font état de 12 000 électeurs qui se seraient rendus aux urnes à Khartoum (environ 4,5 millions d'habitants), lors des élections locales de mai 1995. Ce nombre dérisoire montre le manque de

(23) Loi de 1991 sur le développement local : l'ensemble des conférences populaires de quartier d'une grande ville forme une conférence locale à l'échelle de la ville, qui nomme un comité populaire au même niveau, chargé des fonctions législatives, et aussi politique, puisqu'ils sont censés donner leur avis sur la politique de l'État. Les comités populaires locaux, au niveau de la ville ou d'un district rural, sont le résultat de la promotion, par élection ou par cooptation, de délégués de ces comités

populaires de base, à raison d'un délégué pour 5 000 mandants.

La moitié d'entre eux sont élus par les niveaux inférieurs, 40 % sont choisis parmi quatre secteurs importants de la société : le secteur économique, le secteur socioculturel, les femmes et les étudiants, et 10 % sont nommés en fonction de leur connaissance des problèmes, une partie par le gouverneur de l'État après avis du congrès populaire, et une partie par le congrès lui-même.

connaissance et le manque d'intérêt des citoyens pour cet édifice représentatif destiné à légitimer le pouvoir du régime.

### **Le retour de « l'administration indigène »**

Au-delà du quadrillage effectué par les services de sécurité, les notables bénéficiaires des largesses de l'État et la structure clandestine du Front national islamique qui double la pyramide administrative officielle, il ne restait donc plus au pouvoir, pour consolider son emprise au niveau local, qu'à faire revivre l'administration « indigène », supprimée par Nimeiri un mois après la révolution de mai 1969. Le système de gouvernement local mis en place à l'époque avait été animé, jusqu'en 1989, par les techniciens, les policiers et les fonctionnaires nommés au niveau local. Mais le système avait été un échec, à cause du manque d'autonomie laissé à cet échelon local par les gouverneurs de province, et du manque d'encadrement et de formation de ces responsables locaux.

En 1989, le nouveau pouvoir en quête de relais fait donc appel aux anciens administrateurs indigènes, naguère présentés comme des vestiges ou de suppôts de la politique coloniale britannique d'*indirect rule*, et les pousse sur la scène politique.

Ce recrutement de relais dociles et apolitiques va être promu au rang de politique officielle : pour la première fois dans l'histoire du Soudan, une Conférence nationale de l'administration indigène (Native System Conference) est convoquée en janvier 1995, dans le village de Nayma, à 50 kilomètres de Khartoum, sous l'égide du ministère de la Planification sociale. Elle s'efforce de réhabiliter cette administration au parfum colonial, en expliquant que son rôle est de combattre les rebelles, de consolider la paix et de tisser un lien entre les citoyens et l'État (ce qui en dit long, près de six ans après le coup d'État, sur la popularité de la Révolution de salut national, et sur la distance entre ses promoteurs et la population). Parmi ses recommandations, on note la sélection et la formation d'urgence de nouveaux administrateurs indigènes, qui seront investis de fonctions judiciaires, dans le cadre de tribunaux indigènes (24) et de fonctions exécutives.

### **Les résultats**

A la mi-novembre 1994, s'est tenu à l'Université de Khartoum

(24) Jugés plus efficaces que les tribunaux civils, mais dont on peut se demander s'ils jugent selon la sharia, ou selon le droit coutumier, ce qui serait paradoxal de la part d'un pouvoir islamiste. Voir à ce

sujet H. Bleuchot, *Les cultures contre l'Homme ? Essai d'anthropologie historique du droit pénal soudanais*, université d'Aix-Marseille, 1994.

un symposium sur le fédéralisme, organisé avec l'aide de la Fondation Friedrich-Ebert. Dans leur bilan de trois années de fonctionnement du système, plusieurs intervenants ont évoqué ses faiblesses et ses déviations.

Tout d'abord, le relâchement du contrôle de l'autorité de l'État soudanais sur les autorités locales a entraîné, de manière classique, une dérive des dépenses somptuaires. Ainsi, au Kordofan, le gouvernement de l'État a gaspillé ses maigres ressources dans la construction de luxueux bâtiments administratifs.

D'autre part, les rôles respectifs du gouverneur (souvent un officier supérieur, rarement originaire de l'État) nommé par Khartoum, et de l'Assemblée composée de députés originaires de l'État, ne sont pas définis clairement par les décrets constitutionnels qui s'efforcent de concilier un vernis islamique et des préoccupations pratiques de contrôle et d'efficacité, sans perdre de vue l'expérience acquise en matière de décentralisation. Des conflits naissent de ce flou et bloquent le fonctionnement des institutions.

D'une manière plus fondamentale, certains, au premier rang desquels les Sudistes, voient dans le fédéralisme un danger pour la démocratie, dans la mesure où il opposerait « des valeurs locales et régionales à des valeurs universelles ». A demi-mot, il s'agit d'une critique de l'objectif central du fédéralisme, énoncé plus haut : l'application de la sharia dans les États à dominante musulmane, qui introduit un système juridique variable selon les régions. Si, d'une manière plus générale, l'État se démet de son rôle d'arbitre suprême et de garant des équilibres économiques, politiques et sociaux fondamentaux, le risque est grand de voir le Soudan se démembrer en chaîne, avec une possible exacerbation, dans certains cas, des différences régionales (25).

Mais le gouvernement ne semble pas se préoccuper outre mesure de ces réserves à l'égard du fédéralisme.

Ali el-Hadj, ministre des Affaires fédérales (ex-Gouvernement local), l'un des poids lourds du Front national islamique, lui-même originaire d'une région reculée et d'un groupe marginal de l'ouest du pays, aborde un autre aspect de la décentralisation : « La mentalité soudanaise doit être reprogrammée pour donner envie aux gens de rester vivre en province ». S'agit-il d'un problème de mentalité, ou d'un constat objectif du décalage existant, en termes de développement et de qualité de vie, entre Khartoum et les villes de province ? L'approche du gouvernement semble en tout cas s'attaquer au problème d'une manière institutionnelle, sans être en mesure d'insuffler à la province un dynamisme économique et so-

(25) Sur ce thème, lire Sayyid H. Hurreiz et El-Fatih A. Abdel Salam (ed.), *Ethnicity, Conflict and National Integration in the Sudan*, Institute of African and Asian Studies, University of Khartoum, 1989, 365 p.

cial qui lui permettrait de devenir attractive, et de conserver les migrants qui, par milliers, la quittent pour tenter leur chance à la capitale.

La volonté de maintenir la population en province émane d'un autre souci, qui est celui de la sécurité du régime, qui a peur d'être déstabilisé par la masse urbaine de la capitale, prompte à se soulever (26), tandis que les émeutes dans les villes de province, ou le sort dramatique des régions éloignées en proie à la guerre, à la famine, voire au génocide programmé (27), sont beaucoup plus aisés à masquer à l'opinion internationale.

Finalement, l'expérience tant du fédéralisme que du « gouvernement local », à travers cette fameuse « démocratie populaire participative » de Hassan el-Tourabi, apparaît comme une vaste tentative de camouflage de deux préoccupations contradictoires :

– d'une part, un quadrillage autoritaire du pays, grâce à un maillage fin de relais du haut vers le bas (la « mobilisation des masses », mise en œuvre par un ministère de la Planification sociale, longtemps tenu par Ali Osman Mohamed Taha, le n° 2 du FNI) l'impulsion du haut vers le bas, la mobilisation des masses (ministère de la Mobilisation sociale), et le doublement de l'administration par la structure clandestine du Front national islamique. Celui-ci, interdit comme tous les autres partis, assure néanmoins, grâce à ses cellules forgées à la clandestinité, et organisées sur le modèle du Parti communiste, le suivi de l'action du régime, et la surveillance de la population ; mais, en dépit de l'efficacité de ce quadrillage policier, tous les efforts de mobilisation sociale butent devant l'impuissance du régime à se forger une légitimité politique ou religieuse ;

– d'autre part, la logique ultralibérale du régime, partisan du désengagement de l'État de l'économie, même s'il met en avant la justification religieuse de l'autonomie des masses au sein de la Communauté des croyants pour expliquer cette défiance profonde du courant tourabiste à l'égard de l'État. On peut parler à cet égard d'un véritable « reaganisme islamique », qui laisse le champ libre aux affairistes liés au régime, mais a des conséquences dramatiques pour la majorité de la population. Contrairement au credo de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, la déréglementation, la privatisation et la décentralisation ne libèrent pas, au Soudan, de forces économiques et sociales dynamiques, qui diffuseraient une nouvelle prospérité grâce aux lois du marché. Au

(26) M. Lavergne, « L'aménagement du Grand-Khartoum, entre planification autoritaire et « droit à la ville », *Annales de Géographie de l'université Saint-Joseph* (Beyrouth), vol. 16, 1995, pp. 75 à 115.

(27) Voir par exemple :

– African Rights, *Facing Genocide : The Nuba of Sudan*, Londres, 1995, 340 p.

– Human Rights Watch/Africa, *Civilian Devastation. Abuses by all Parties in the War in Southern Sudan*, New York/Londres, 1994, 279 p.

contraire, le désengagement de l'État entraîne l'effondrement de tout le tissu économique et social, et la mise en place de la « démocratie populaire participative » a été impuissante à éviter cet effondrement.

On peut finalement se demander, si en dépit d'évidences parfois trompeuses, la société soudanaise, si diverse soit-elle, est vraiment en quête d'une structure fédérale. Elle semble plutôt actuellement à la recherche de tout système institutionnel qui assurerait l'égalité de tous devant la loi, une égale répartition des richesses et des chances de développement, et le respect des libertés individuelles et civiques : tous droits qui peuvent aussi bien être garantis dans le cadre d'un système centralisé, plus impartial et moins onéreux que la multiplication de structures locales tenues par des barons locaux de connivence avec un pouvoir central autoritaire.

L'immensité et la diversité du pays ne semblent pas être des obstacles à ce sentiment répandu d'un bout à l'autre du pays d'appartenir à une même nation, même si, en son sein l'égalité des hommes n'est pas reconnue sur le papier ni *a fortiori*, dans la réalité. Même des régions qui ont connu une histoire à part, avec une longue indépendance, comme le Darfour (28), n'ont pas développé de véritable patriotisme régional : les solidarités s'y déploient au sein des familles, des clans, des tribus, des confréries, et ce n'est qu'à l'extérieur que naît chez les émigrés un sentiment d'identité régionale.

Le sentiment d'unité est très fort, la tradition de déplacement d'un bout à l'autre de ce vaste espace très ancienne, et la mobilité accentuée aujourd'hui par l'urbanisation. L'autonomie économique est un leurre, dans la mesure où, là encore, l'interdépendance est très forte : il existe une complémentarité entre les régions où règne la grande culture mécanisée, pluviale ou irriguée, qui dépendent traditionnellement pour la main-d'œuvre des régions de culture traditionnelle de l'ouest. D'autres échanges, Nord-Sud, relient les pasteurs de la savane et ceux de la steppe, tandis que Khartoum, pôle incontesté de l'ensemble du pays, est un creuset qui rassemble dans ses diverses composantes (Khartoum, Khartoum-Nord et Omdourman), toute la palette humaine et assure les relations avec l'ensemble du pays et avec le monde extérieur.

*Marc Lavergne*  
*URBAMA, Tours*

(28) Le sultanat du Darfour, apparu au début du XVII<sup>e</sup> siècle, n'a été rattaché définitivement au Soudan qu'en 1916.