



Contre-jour

Le facteur soudanais, avant et après

par Roland Marchal

Le 11 septembre 2001 reposait la question de la nature du régime soudanais et des étranges amitiés qu'il a cultivées depuis son arrivée au pouvoir, le 30 juin 1989. En effet, les États occidentaux savaient que le chef d'Al-Qaida, Oussama Ben Laden, avait longtemps résidé au Soudan – de 1991 à 1996 – parmi bien d'autres militants fondamentalistes, et que les liens avec les courants les plus durs de l'islamisme s'étaient poursuivis. De nombreux observateurs auguraient alors une forte réaction américaine, dans la lignée de celle qu'avait eue le président Clinton en août 1998, après les attentats contre les ambassades américaines en Tanzanie et au Kenya. Il n'en fut rien.

Le 28 septembre, les États-Unis s'abstenaient au Conseil de sécurité lors du vote levant les sanctions décidées contre le Soudan en 1996, à la suite d'une tentative d'attentat contre le président Hosni Moubarak à Addis-Abeba. Ce vote pouvait être considéré comme l'un des premiers signes des règles qui gouvernent la politique américaine depuis le 11 septembre. En l'espace de quelques mois, bien que l'attention américaine se portât très marginalement sur le continent africain, un envoyé spécial du président Bush, John Danforth, obtenait un cessez-le feu limité dans la guerre civile qui déchirait le Soudan depuis 1983 et, le 20 juillet 2002, un protocole d'accord était signé à Machakos, près de Nairobi, laissant espérer, dans les quelques mois, un cessez-le-feu général et le règlement d'un conflit sanglant.

L'attitude de l'administration américaine aura donc été bien différente de celle, arrogante et militariste, que dénoncent ses opposants depuis octobre 2001, de l'Afghanistan au Proche-Orient. Tenter de l'expliquer oblige à faire au moins deux détours : sur l'évolution politique au Soudan et sur les intérêts américains pour ce pays.

Du « projet civilisationnel » à la gestion de la rente pétrolière

Lorsque les islamistes s'emparaient du pouvoir au Soudan en juin 1989, leur but était triple. Il s'agissait d'abord d'empêcher la remise en cause de la *sharia*, qu'ils avaient fait adopter en septembre 1983 sous le régime du maréchal Nimeyri et qui avait été « gelée » pendant la période démocratique (1985-1989) ayant suivi son

renversement : les négociations prévues pour juillet 1989 avec les insurgés du Sud (l'Armée populaire de libération du Soudan dirigée par John Garang) impliquaient son annulation, donc la disparition d'un formidable moyen de pression sur les grands partis traditionnels du Nord, tous dotés d'une forte base religieuse. Les islamistes entendaient ensuite s'atteler à une réislamisation de la société soudanaise, afin de capter l'allégeance de la plus grande part de la population musulmane qui allait encore aux partis traditionnels, en détruisant les bases économiques de ces partis et en modernisant certains fonctionnements sociaux. Cette « réforme » interne devait enfin se traduire par un nouveau positionnement international et un rôle dirigeant dans la constellation internationale des organisations islamistes, grâce aux possibilités d'appui à ces mouvements qu'offrait le contrôle d'un appareil d'État. Cette ambition visait autant des pays africains, comme le Tchad et le Nigeria, que le monde arabe, voire asiatique¹.

La guerre au Sud-Soudan constituait cependant un point faible de ce projet qui se voulait « civilisationnel ». Le nouveau régime islamiste s'attela à sa résolution. D'abord, il aida les nationalistes érythréens et tigréens à prendre le pouvoir à Asmara et à Addis-Abeba en 1991, éliminant ainsi le soutien vital qu'apportait le régime de Mengistu Haile Mariam à l'APLS. Ensuite, il développa une stratégie de contre-guérilla : création de milices dans les zones de conflit (certaines existaient déjà depuis la période démocratique) qui devaient vivre sur la population vaincue ; création – sous la même appellation de Forces de défense populaire – de corps mili-ciens nordistes plus acquis que l'armée à son projet, sur le modèle des Gardiens de la Révolution iraniens ; répression très violente, au Nord comme au Sud, de tous ceux (ils étaient nombreux) qui désapprouvaient le régime et sa politique de la terre brûlée.

Le succès fut mince. Les premières victoires, en 1992, dues à une certaine passivité de l'Éthiopie et à la scission de l'APLS survenue en 1991², n'étaient pas concluantes. Jusqu'à aujourd'hui, les rapports de force dans le Sud-Soudan ne cessent de fluctuer sans jamais donner une supériorité décisive à l'un des deux camps. La seule réussite notable du régime fut d'aiguiser la lutte factionnelle chez les insurgés, par la création, puis la division, de milices aussi prédatrices les unes que les autres³. Mais cette stratégie avait deux coûts majeurs. Le premier était que, du fait de la conscription forcée des étudiants et des jeunes fonctionnaires, la guerre entraînait dans la vie quotidienne des villes du Nord : la population, jusqu'alors souvent indifférente au conflit, en mesurait soudain le coût. Le second était que la violence de la guerre au Sud et celle de la répression au Nord ne pouvaient laisser indifférente la communauté internationale. Cette « guerre oubliée » des années quatre-vingt cessa de l'être dans la décennie suivante : les ONG avaient commencé à s'inquiéter, ainsi que certains États. C'est dans ce contexte que se sont développées des campagnes internationales contre l'esclavage⁴.

Dynamisée par l'indécise victoire occidentale dans la guerre du Koweït, la direction islamiste créait au printemps 1992 la Conférence populaire arabe et islamique, et plaçait à sa tête son propre leader, Hassan Tourabi. La CPAI réunissait des courants politiques assez divers mais tous réprimés dans leur propre pays, des nationalistes arabes aux islamistes les plus radicaux, en passant par des courants plus modérés, et Khartoum devint une sorte de base logistique pour tous ces groupes. Outre le tragiquement célèbre Oussama Ben Laden, bien d'autres cadres islamistes de différentes nationalités y séjournaient alors : nul visa n'était requis et l'hospitalité était chaleureuse. Se développaient simultanément nombre d'activités de nouvelles organisations islamiques ou islamistes : collecte de l'impôt islamique dans les riches monarchies du Golfe au profit du Soudan (bien que celui-ci fût en délicatesse avec leur régime), prosélytisme musclé, renseignement, répression. Certaines de ces organisations se retrouveront sur la liste noire américaine après le 11 septembre.

Dès 1993, un premier attentat au World Trade Center impliquait indirectement Khartoum. En décembre 1994, des gardes du corps d'Oussama Ben Laden provoquaient un bain de sang dans une mosquée wahhabite à Omdurman. L'Érythrée et l'Ouganda rompaient leurs relations diplomatiques avec le Soudan, l'accusant d'armer et de faciliter la pénétration de mouvements fondamentalistes sur leur territoire. Le point de non-retour fut la tentative d'assassinat contre le dirigeant égyptien en juin 1995. Le rôle de la sécurité soudanaise y était attesté, et Hassan Tourabi se réjouit de la possible disparition d'un « pharaon »⁵. C'était une double faute : d'une part, le nouveau régime éthiopien rejoignait l'Ouganda et l'Érythrée dans leur hostilité militante contre le régime islamiste, de l'autre, le Conseil de sécurité votait des sanctions au printemps 1996, soulignant l'isolement international du Soudan.

La guerre s'intensifiait alors au Sud-Soudan, et d'autres fronts s'ouvraient à l'Est, à proximité de la frontière érythréenne et éthiopienne. La situation était très grave pour un gouvernement qui était en outre menacé de se faire exclure du FMI, mesure sans précédent depuis la création de l'institution en 1944.

Les dirigeants islamistes soudanais rebondirent pourtant. Sur le front de la guerre, ils revenaient à la table de négociation en 1997 avec une attitude plus ouverte que ne fut alors celle de l'APLS, trop sûre de sa victoire. Ils signaient également un accord avec certains groupes issus de la division de l'APLS en 1991 et reconnaissaient le droit à la sécession du Sud au terme d'une période transitoire et à l'issue d'un référendum. Au niveau interne, après la décision de dissoudre la CPAI en 1996 – elle sera dissoute une seconde fois en 2000 –, le régime entreprenait, sous l'impulsion de Hassan Tourabi, une certaine libéralisation. Des élections (ni transparentes ni libres) eurent lieu et les services de sécurité lâchèrent du lest.

Surtout, deux autres événements majeurs se produisaient. D'une part, la possi-

bilité d'exploiter le pétrole prenait forme, après de premiers balbutiements en 1993. La Malaisie aidait le Soudan à se tirer de son mauvais pas avec le FMI en gagnant une part de cette exploitation. La production, commencée au printemps 1999, allait prendre son rythme de croisière dès la fin de l'année : 180 000 barils/jour, aujourd'hui sans doute un peu plus de 210 000, c'était plus qu'un ballon d'oxygène pour un régime financièrement exsangue. D'autre part, le conflit érythréo-éthiopien au printemps 1998 redessina complètement le cadre régional⁶ : le rapprochement avec Khartoum, même assorti de conditions (expulsion d'ONG islamiques notamment) permettait au régime éthiopien de garantir son flanc occidental quitte à sacrifier son appui logistique et militaire à l'opposition soudanaise.

La crise de décembre 1999 – l'éviction de Hassan Tourabi – fut complexe et il faut se garder, comme ont voulu le faire tant de capitales arabes et occidentales, de l'interpréter simplement comme l'épisode thermidorien de la « Révolution de salut national ». Elle renvoyait au moins à trois niveaux différents de contradictions chez les islamistes. Tout d'abord, elle traduisait un problème générationnel dans la direction. Si Hassan Tourabi avait eu les coudées franches, il aurait rapidement marginalisé des éléments dirigeants, comme l'actuel vice-président, Ali Osman Mohamed Taha, et aurait promu une nouvelle génération plus jeune et aveuglément acquise à sa personne : il avait déjà procédé ainsi en 1964, en 1979 et en 1986. Il y avait également un problème classique chez les islamistes, la priorité à donner à l'État sur le parti : le vieux leader islamiste entendait sans doute maintenir un choix plus « mouvementiste » qui n'était pas accepté par les nombreux responsables vivant (bien) des privilèges qu'octroie le contrôle de l'État. Restait enfin une question essentielle : *quid* du projet « civilisationnel » ? Fallait-il, au moins tactiquement, accepter de revenir à une situation de compétition politique, bien sûr limitée ? Ou, au contraire, enrayer ce qui pouvait encore l'être, acheter des notables des autres partis mais ne rien remettre en cause de l'architecture réelle du pouvoir ? Peut-être le leader n'était-il pas, sur ce point, le plus extrémiste. Force est de constater, en tout cas, que les plus sécuritaires restaient avec Ali Osman Mohamed Taha.

Pourtant, la libéralisation suivait son cours, certes contrôlée et fragile mais indéniable. Beaucoup d'observateurs soudanais l'expliquaient en disant que l'adversaire principal du régime n'était plus ni l'APLS, ni l'opposition soudanaise, mais Hassan Tourabi, pourtant au secret depuis février 2001.

Khartoum, à partir de cette date, eut trois priorités. D'abord garantir à n'importe quel coût humain l'exploitation du pétrole, gage de sa survie économique et d'une plus grande sympathie internationale à son égard, ce qui permettait aussi de répondre aux demandes de son appareil militaire. Ensuite, se rapprocher des États-Unis, dans la mesure où leur modération assurait une normalisation avec les institutions financières internationales et le retour d'investissements vitaux pour le Soudan. Enfin, durer tout en maintenant le délicat équilibre entre militaires et

sécuritaires et en entreprenant un reclassement économique de l'élite politique grâce à la rente pétrolière. Le projet « civilisationnel » se limitait – au moins pour un temps – à l'appropriation de la rente pétrolière.

Les événements du 11 septembre pouvaient constituer un acte d'accusation du régime islamiste mais ils étaient également une ressource diplomatique tout à fait paradoxale : ils mettaient en lumière un passé sulfureux qu'il pouvait à bon compte imputer à Hassan Tourabi et fournissaient une occasion magistrale de reprendre un dialogue public avec le grand ennemi d'hier, l'Amérique.

Quelle(s) politique(s) américaine(s) ?

Les États-Unis avaient soutenu le régime Nimeyri jusqu'au bout au nom du *containment*. Leur attitude vis-à-vis de Sadeq el-Mahdi, Premier ministre entre 1986 et 1989, plutôt positive initialement, s'était rapidement raidie : ce dernier avait des relations trop chaleureuses avec Tripoli et Téhéran, deux capitales peu en cour à Washington. Le coup d'État de juin 1989 fut donc accueilli plutôt favorablement, d'autant que les alliés égyptiens soutenaient le nouveau régime islamiste/militaire. Si des sanctions étaient prises alors, elles n'étaient que l'effet mécanique de lois sur le renversement d'un gouvernement démocratiquement élu.

Mais la position américaine évolua rapidement et, dès 1991, avant même l'occupation du Koweït par l'Irak soutenue par Khartoum, Washington s'inquiétait de la présence au Soudan de responsables de mouvements islamistes, notamment du Hamas et du Jihad palestiniens. En 1993, le pays était mis sur la liste des États aidant le terrorisme et, jusqu'au 11 septembre 2001, la rhétorique américaine resta d'une grande constance : le Soudan était un cas typique de *rogue state*.

On ne peut comprendre l'attitude de Washington⁷ vis-à-vis de Khartoum sans rappeler l'assassinat de son ambassadeur et de son chargé d'affaires en 1973, suivi d'autres incidents à la fin des années soixante-dix, puis en 1986 et 1988. La question du terrorisme était donc cruciale et le cours des événements après juin 1989 ne pouvait laisser Washington indifférent, comme d'ailleurs nombre d'autres États occidentaux et arabes, sans oublier Israël.

La seconde raison de l'hostilité envers le Soudan était la guerre au Sud. Les gouvernements américains successifs n'avaient certes jamais apprécié l'APLS. D'abord, dans les années quatre-vingt, parce qu'elle était très dépendante du régime marxiste-léniniste éthiopien ; puis, après 1991, à cause de son comportement vis-à-vis des populations civiles, de l'emprisonnement – voire de l'assassinat – d'opposants à John Garang, de la corruption de ses dirigeants⁸.

Ces réticences réelles, valables encore aujourd'hui, n'ont pas empêché un changement d'attitude vis-à-vis des insurgés sudistes. Les États-Unis considérèrent d'abord qu'il convenait d'aider l'APLS pour éviter une consolidation du régime à

Khartoum ; leurs alliés dans la région (Ouganda, Éthiopie et Érythrée) approuvaient cette politique, l'Égypte fluctuant, comme à son habitude. Mais il y avait plus. Le non-respect par le gouvernement de sa propre population au Sud n'était pas anodin : la liste des massacres perpétrés, la répression violente des civils (y compris de personnels soudanais de l'USAID), le refus de laisser les Nations unies et les ONG mener un travail humanitaire dans les zones de guerre constituaient autant d'arguments pour un appui mesuré à l'APLS. Surtout, la question de l'esclavage au Sud-Soudan devenait un élément de politique intérieure américaine. Une bien étrange coalition se formait dans les années quatre-vingt-dix autour de ce thème : les responsables de la communauté noire y voyaient la répétition d'un épisode peu glorieux de l'histoire américaine ; la droite religieuse en faisait la pierre angulaire de ses campagnes contre l'islam(isme) ; les avocats des droits de l'homme (en fait bien plus prudents) y voyaient un moyen de populariser leur opposition à un régime inique. Un des résultats de cette mobilisation fut un projet de loi, le *Sudan Peace Act*, qui prévoyait des sanctions contre toute entreprise inscrite à Wall Street qui opérerait au Soudan. Adopté par le Sénat et, dans une version légèrement amendée, par la Chambre des représentants en juillet 2001, il a finalement été retiré après le 11 septembre.

La seconde présidence Clinton, surtout, fut riche d'événements symboliques, de fortes déclarations et de rencontres de haut niveau avec John Garang. Pourtant, l'opposition soudanaise n'était pas enthousiasmée par ce soutien, qui n'a jamais permis de modifier radicalement le rapport de forces militaires, car l'aide concrète est restée en deçà des déclarations véhémentes des plus hauts responsables américains. De fait, la politique américaine était contradictoire, comme le démontrait l'envoi, dès juillet 2000, d'une haute délégation de la CIA et du FBI à Khartoum, et la reprise, par la suite, de contacts directs et suivis entre services de sécurité.

On peut proposer deux explications de cette ambiguïté (outre la propension de Bill Clinton à parler plus qu'à agir). D'une part, des désaccords sur une opposition musclée se sont manifestés au sein de l'Administration, tant au Département d'État qu'au Pentagone, surtout à partir de 1996. Pour certains, la menace que représentait Khartoum était surévaluée, d'autant que le régime voulait améliorer ses relations avec Washington : il fallait en profiter, obtenir des renseignements et reprendre pied au Soudan, y compris économiquement⁹. Les conditions dans lesquelles a été décidé le bombardement d'une usine pharmaceutique à Khartoum en août 1998 reflètent ces divergences. D'autre part, un peu comme avec l'Irak aujourd'hui, l'on doutait de la possibilité d'une alternative au régime en place. L'évaluation faite à Washington de la classe politique au Nord était très négative. Les dirigeants des grands partis traditionnels apparaissaient versatiles et, finalement, bien peu différents des islamistes dans leur projet : ils avaient eux aussi exigé une Constitution islamique et fait la guerre au Sud, ils n'avaient jamais traité les habitants du

Sud comme des citoyens de plein droit. Ce jugement sévère était corroboré par l'expérience faite avec Sadeq el-Mahdi : dirigeant religieux, intellectuel islamique et ami de deux régimes sulfureux.

Le gouvernement de George W. Bush héritait donc d'un dossier délicat. Le nouveau Secrétaire d'État, Colin Powell, plus proche de ses services que ne l'étaient Madeleine Albright ou Susan Rice, était plus pragmatique que moralisateur. Mais il fallait également tenir compte du rôle du Soudan dans l'équation politique intérieure américaine¹⁰. La droite religieuse avait un accès privilégié au président Bush, qui devait impérativement gagner une partie plus grande de l'électorat noir après une élection pour le moins problématique. Le 6 septembre 2001, un de ses représentants, l'ancien sénateur John Danforth, était nommé envoyé spécial du Président. Un nouveau processus s'enclenchait, que les événements tragiques de la semaine suivante allaient dynamiser, même si, une fois encore, les différences entre Danforth et le Département d'État étaient manifestes.

Quelle paix ?

Sans revenir ici sur les différentes étapes qui mènent au protocole d'accord signé à Machakos le 20 juillet 2002, offrant une nouvelle et réelle chance à la paix, il faut souligner les profondes ambiguïtés de la situation actuelle. Certains analystes expliquent ces apories par la volonté américaine de reprendre pied dans l'exploitation pétrolière au Soudan. Cette aspiration fait peu de doute mais ne paraît pas encore être un élément primordial dans la conception de leur politique.

Les officiels américains se félicitent aujourd'hui de la coopération anti-terroriste avec Khartoum, sans cependant lui donner un satisfecit. Est-ce pour des raisons de politique intérieure ? Est-ce parce que des figures du régime actuel ont des responsabilités plus grandes qu'il n'est dit ? Est-ce pour maintenir la pression sur un régime qui sait mieux que bien d'autres utiliser toute marge de manœuvre supplémentaire ? En ce sens, le « réchauffement » des relations avec Khartoum n'est pas si différent de ce qui se passe avec d'autres États comme la Syrie ou la Libye. Mais il faudrait aussi considérer cette attitude à la lumière d'autres aspects importants de la politique américaine comme la crise au Proche-Orient, le réaménagement des facilités militaires américaines dans la grande région (en Érythrée, notamment) et les relations avec la Péninsule arabique.

Le mérite essentiel de la signature de l'accord de juillet 2002 revient à Washington car les deux protagonistes des négociations, comme cela a pratiquement toujours été le cas depuis le début en 1994, n'y étaient guère disposés, chacun espérant monopoliser le soutien américain. Au risque de faire des supputations susceptibles d'être démenties par le règlement final, plusieurs remarques peuvent être formulées sur le contenu de ce texte¹¹.

Après avoir défendu l'unité du Soudan, notamment pour satisfaire l'Égypte, les États-Unis ont accepté l'idée d'un référendum d'autodétermination pour le Sud-Soudan, certes au terme de plus de six ans de transition. L'APLS ne pouvait transiger sur cette exigence, car son unité aurait été menacée et la guerre n'aurait pas cessé. Cela semble indiquer deux choses : les États-Unis veulent la paix, mais n'ont pas une vision précise de son contenu ; ils sont convaincus qu'ils resteront maîtres du jeu régional avec un ou deux États.

Cette conviction explique sans doute pourquoi la question dite de la *sharia* au Nord n'a fait aucun problème pour les médiateurs américains, alors que cette dernière est l'une des dernières ressources du régime pour marginaliser son opposition et que les grands partis traditionnels ont accepté dès le milieu des années quatre-vingt-dix une définition non religieuse de la citoyenneté. *Quid*, alors, des deux ou trois millions de Sud-Soudanais qui résident au Nord-Soudan ? *Quid* des musulmans qui ne partagent pas la vision de l'islam, autoritaire et normative, du régime ?

Quid enfin de la démocratie, dont le mot est même absent du texte ? Cette question doit être soulevée pour le Sud, tant le passif démocratique de l'APLS est grand. Elle doit l'être aussi pour le Nord, où l'idéal démocratique est ancré dans la culture politique. Si des élections libres étaient organisées aujourd'hui, le régime islamiste serait battu au profit de partis qui ont opté, malgré toutes leurs faiblesses, pour la démocratie. ■

Roland Marchal, chercheur au CNRS (CERI), a notamment publié *Dubaï, cité globale*, Paris, CNRS Éditions, 2001. E-mail : marchal@ceri-sciences-po.org

1. Voir Roland Marchal, *Éléments d'une sociologie du Front national islamique soudanais*, Paris, Les Études du CERI, septembre 1995.

2. Gill Lusk, « Les crises du mouvement armé sud-soudanais », *Politique africaine*, n° 50, juin 1993.

3. Sharon Hutchinson, « Una guerra nella guerra : la violenza etnica nel sud Sudan dopo il 1991 », *Afriche e Orienti*, n° 2, été 2000.

4. Alex de Waal, « Exploiter l'esclavage : droits de l'homme et enjeux politiques », *Politique africaine*, n° 67, juin 1997.

5. « Calling the shots after Addis-Ababa », *Africa Confidential*, vol. 36, n° 14, 7 juillet 1995.

6. Roland Marchal, « Le Soudan au cœur du conflit érythréo-éthiopien », *Politique africaine*, n° 74, juin 1999.

7. Ce rappel figure à la première page du livre que consacre l'ambassadeur américain, Donald Petterson, à son séjour au Soudan : *Inside Sudan. Political Islam, Conflict and Catastrophe*, Boulder, Westview Press, 1999.

8. D'autant que les organisations de droits de l'homme avaient leurs entrées dans l'Administration Clinton. Ainsi, John Prendergast et Gayle Smith avaient fait leurs premières armes dans le milieu humanitaire et travaillé dans la région.

9. Ainsi le débat sur une possible proposition soudanaise de « neutraliser » Oussama Ben Laden dès 1996. Voir Timothy Carney (ancien ambassadeur au Soudan en 1996) et Mansoor Ijaz, « Intelligence failure ? Let's go back to Sudan », *The Washington Post*, 30 juin 2002. Et la réponse virulente de Sandy Berger, « Skeptical about Sudan », *The Washington Post*, 13 juillet 2002.

10. On pourra mesurer les différences de vues dans : Senate Foreign Relations Subcommittee on African Affairs, « Hearing on US policy in Sudan », Congressional Hearings, 11 juillet 2002.

11. Pour une analyse très critique de l'accord de Machakos : « Calling the shots at Machakos », *Africa Confidential*, vol. 43, n° 15, 26 juillet 2002. D'autres observateurs estiment que la dynamique est pour le moment plus positive, malgré de réelles hésitations sur certains aspects d'un accord qui n'est cependant que partiel.