

DIPLOMATIE DU DEAL, DIPLOMATIE FRAGILE ? LES ENJEUX DU RAPPROCHEMENT ENTRE ISRAËL ET LE SOUDAN

Dr Amélie FÉREY

Chercheuse postdoctorale à l'IRSEM

Dr Anne-Laure MAHÉ

Chercheuse Afrique de l'Est à l'IRSEM

RÉSUMÉ

La signature, le 23 octobre 2020, d'une déclaration conjointe entre les États-Unis, le Soudan et Israël semble inaugurer une nouvelle ère dans les relations israélo-soudanaises : celle de la normalisation. Les politiques et évolutions concrètes auxquelles renvoie ce terme restent toutefois floues, notamment du fait de l'incertitude de la situation politique soudanaise, le pays ayant entamé une transition démocratique en 2019. Quelles sont les conséquences et la pérennité de cette nouvelle itération de la diplomatie du deal promue par Donald Trump ? Cet accord a été rendu possible par le tandem Trump/Netanyahou qui a su capitaliser sur des conditions structurelles permettant un rapprochement entre les trois États. Sa publicité constitue une rupture avec la diplomatie clandestine menée par Israël dans la région, et affecte différemment les acteurs en présence. Si cette diplomatie d'annonce est recherchée par Donald Trump et Benjamin Netanyahu, qui tentent de traduire ces succès diplomatiques en gains de politique intérieure, elle met en lumière les dissensions au sein de la classe politique soudanaise, dont une partie perçoit le deal comme un « chantage » effectué par les États-Unis en échange du retrait du pays de la liste des États sponsors du terrorisme.

SOMMAIRE

Introduction	2
Un deal sans surprise ? Le rapprochement Israël/Soudan s'inscrit dans des dynamiques de court et moyen termes	4
La diplomatie du deal, une diplomatie d'annonce aux avancées politiques marginales	10
Conclusion	17

INTRODUCTION

Le 23 octobre 2020, dans le Bureau ovale où la presse est conviée pour l'occasion, Donald Trump se réjouit. Une déclaration conjointe vient d'être signée entre les États-Unis, le Soudan et Israël. Elle préfigure un accord de « normalisation » des relations entre les deux pays, le Soudan reconnaissant officiellement l'existence d'Israël. Bien qu'il faille attendre sa ratification formelle par le conseil législatif soudanais dans le cadre de la transition démocratique du pays, entamée en 2018 et mettant fin au règne militaire et islamiste d'Omar al-Bashir, cet « accord » en devenir est présenté comme un succès diplomatique de premier plan par l'administration Trump. À onze jours de l'élection présidentielle américaine, il vient couronner l'effort de communication du candidat républicain le présentant comme un « faiseur de deal » capable de rabattre les cartes de la diplomatie et de faire bouger les lignes par son audace, son caractère bien trempé et sa capacité à négocier.

Prolongeant le récit initié dans *The Art of Deal* publié en 1987, Donald Trump se fait fort de mettre en œuvre une diplomatie transactionnelle de type frontal, où rien n'est gratuit et où le rapport de force sert à imposer les conditions les plus avantageuses aux États-Unis, dans la droite ligne de son slogan électoral : *Make America Great Again*. Cette annonce est cependant accueillie avec circonspection en Israël et critiquée par la presse soudanaise. Les importantes difficultés financières, les fortes inondations subies en septembre 2020 et l'afflux de réfugiés en provenance d'Éthiopie sont autant d'éléments fragilisant le pouvoir soudanais chargé de la transition. Perçues comme le prix à payer pour être retiré par les États-Unis de la liste des États sponsors du terrorisme (*State Sponsors of Terrorism, SST*), ces annonces révèlent la faiblesse du gouvernement face au pouvoir américain, alors que l'opinion publique reste hostile à tout rapprochement avec l'ancien ennemi. En Israël, les commentateurs comparent l'accord à de la « poudre aux yeux », son contenu exact restant confidentiel¹.

Il convient ainsi de parler davantage de « rapprochement » entre les deux pays plutôt que d'une normalisation des relations, qui impliquerait des prises de décisions politiques plus substantielles comme l'ouverture d'ambassades. Al-Buhran, le président du conseil souverain soudanais et artisan de cet accord, en minimise la portée et préfère parler « de réconciliation plutôt que de normalisation » en rappelant que « Pour l'instant, nous n'avons pas conclu d'accord. Nous signerons avec les deux autres parties, l'Amérique et Israël, les aspects de la coopération² ».

Mise en avant et promue par les acteurs eux-mêmes, la diplomatie du deal portée par Donald Trump dans le monde arabo-musulman est paradoxalement peu théorisée sur le plan scientifique³. Trois éléments constitutifs peuvent être identifiés. La formulation révèle

1. Zvi Bar'el, « [Israel-Sudan Deal Is More Cause for Caution Than Celebration](#) », *Haaretz*, 25 octobre 2020 ; Ben Michael, « [Another Israeli-Arab Peace Deal? No Wonder the Applause Is Less Exuberant](#) », *Haaretz*, 26 octobre 2020.

2. « *I always prefer to call it reconciliation instead of normalization [...] So far, we have not concluded an agreement. We will sign with the other two parties, America and Israel, on the aspects of cooperation* » (Khalid Abdelaziz, « [Head of Sudan's ruling council defends deal for ties with Israel](#) », Reuters, 27 octobre 2020).

3. Pour des travaux sur cette question, voir notamment : Maya Kandel, *Les États-Unis et le monde, de George Washington à Donald Trump*, Perrin, 2018 ; Laurence Nardon, « Politique étrangère américaine : la sombre vision de Monsieur Trump », *Études*, 2018/3 (mars).

tout d'abord une vision de la diplomatie inspirée de la sphère économique. Les paramètres de la décision politique sont constitués par une analyse du marché, une identification des intérêts des acteurs et de leurs leviers d'action. En se positionnant comme appartenant au monde des affaires plutôt que comme un politicien professionnel, Donald Trump se fait fort de présenter ses actions comme relevant du pragmatisme, ce dernier étant construit comme se distinguant d'une approche idéologique. Les objectifs politiques de construction d'un ordre mondial juste sont remplacés par une lecture des intérêts américains bien compris devant être maximisés.

Elle repose deuxièmement sur l'instauration d'un rapport de force comme moyen principal d'action. Ainsi, l'agentivité (*agency*) des États dans leur négociation dépend dans une large mesure du rapport de force qu'ils parviennent à instaurer. La capacité de l'État hébreu à se positionner comme un allié des États-Unis dans la région s'appuie sur une bonne relation interpersonnelle entre les deux chefs d'État ainsi que sur une lecture commune du système international, notamment sur la nécessité d'une réponse militaire à un Iran nucléaire.

À l'inverse, le Soudan apparaît comme un État ayant peu de capacité à négocier, contraint d'accepter un chantage fait par les États-Unis. Cette diplomatie du deal se caractérise enfin par la forte personnalisation des pratiques de négociation.

Durant le mandat de Donald Trump, la politique étrangère est ainsi largement conduite depuis la Maison Blanche, en donnant la primauté à une communication directe avec le public via Twitter et marginalisant les canaux traditionnels, principalement le département d'État. De même, en Israël, Benjamin Netanyahu conduit la politique extérieure depuis son cabinet sans consulter ni son ministre des Affaires étrangères, ni son ministre de la Défense Benny Gantz, avec qui il doit partager le poste de Premier ministre dans le cadre de la coalition d'urgence mise en place au printemps 2020. Au Soudan, cet accord est perçu comme le fruit des efforts du général Abdel Fattah al-Burhan, président du Conseil souverain (CS) qui chapeaute la transition aux côtés du gouvernement civil et dont l'armée occupe la moitié des sièges, sans validation préalable du Premier ministre Abdallah Hamdok. Une telle pratique fait reposer la légitimité du deal sur celle de ces leaders, en engageant fortement leur capital politique.

À cet égard, les différentes initiatives lancées par le tandem Trump/Netanyahu concernant la reconnaissance de l'existence d'Israël par des pays arabes et/ou musulmans vise politiquement à compenser l'échec du « deal du siècle » (*deal of the century*) appelé à mettre fin au conflit israélo-palestinien. Annoncé en grande pompe par Donald Trump, qui a confié à son gendre Jared Kushner le soin de sa réalisation et s'est impliqué personnellement sur le dossier, l'Autorité palestinienne l'a aussitôt rejeté, fragilisant la crédibilité du président américain. Par un douteux tour de « passe-passe », les annonces successives d'accords entre Israël et des pays musulmans sont exploitées pour faire oublier ce capotage et utilisées pour présenter Donald Trump comme l'homme ayant fait la paix au Moyen-Orient là où son prédécesseur direct avait échoué⁴.

4. Inès Gil, « [Le "Deal du siècle" : un échec annoncé ?](#) », *Les clés du Moyen-Orient*, 30 janvier 2020.

Le rapprochement entre Israël et le Soudan peut-il être analysé comme un argument prouvant la pertinence de la diplomatie du deal ? Quels sont les éléments de rupture et de continuité qu'il implique ? Cet accord a été rendu possible par le tandem Trump/Netanyahu qui a su capitaliser sur des conditions structurelles permettant un rapprochement entre les trois Nations (I). Il constitue une rupture avec la diplomatie clandestine menée par Israël dans la région qui affecte différemment les acteurs en présence. Alors que la publicité du deal produit des effets délétères sur la transition soudanaise, elle semble recherchée par Donald Trump et Benjamin Netanyahu, qui tentent de traduire ces succès diplomatiques en gains de politique intérieure (II).

UN DEAL SANS SURPRISE ? LE RAPPROCHEMENT ISRAËL/SOUDAN S'INSCRIT DANS DES DYNAMIQUES DE COURT ET MOYEN TERMES

La conclusion du deal diplomatique résulte d'un calcul d'intérêt des différentes parties prenantes où sont pesés et négociés les coûts et les bénéfices de la « bonne affaire ». Pour autant, il ne peut être envisagé comme création *ex nihilo* imputable au seul talent des négociateurs. Le rapprochement israélo-soudanais est rendu possible par des dynamiques structurelles de long terme et non pas uniquement par des calculs de court terme. Ces dynamiques sont de deux ordres : il s'agit premièrement de l'émergence de l'Iran comme « ennemi commun » pour Israël, une partie des pays du Golfe et les États-Unis ; et deuxièmement de l'inclusion croissante depuis les années 2000 de la Corne de l'Afrique, et dans le cas présent du Soudan, dans la zone d'influence des monarchies du Golfe. Cette évolution de la donne géostratégique régionale et internationale explique comment le Soudan, pays d'influence moyenne qui a été mis au ban de la communauté internationale durant les années 1990, se trouve aujourd'hui engagé au nom du pragmatisme dans ce deal.

L'émergence de l'Iran comme ennemi commun

Le contexte immédiat de la déclaration conjointe du Soudan, d'Israël et des États-Unis est celui de la signature des Accords d'Abraham entre les Émirats arabes unis (EAU), Bahreïn et Israël, le 15 septembre 2020. Ces accords entérinent une normalisation des relations entre les monarchies et l'État hébreu, qui se heurtait jusque-là au refus de sa reconnaissance en l'absence de la création d'un État palestinien. Ils ont également été approuvés par l'Arabie saoudite, bien que cette dernière n'ait pas elle-même engagé un processus formel similaire avec Israël⁵. Ils sont également soutenus par les États-Unis, dont la diplomatie a su lever les dernières réticences du Bahreïn. Cette annonce crée un *momentum* en faveur

5. Une rencontre secrète entre le prince Mohammed Ben Salmane (MBS) et Benjamin Netanyahu a été révélée par voie de presse le 24 novembre 2020, relançant les rumeurs sur une possible normalisation entre les deux pays. Cette dernière est cependant freinée par l'opposition du roi saoudien et par une opinion publique très hostile à toute reconnaissance d'Israël (« [After Saudi Adviser Confirms MBS-Netanyahu Met, Saudi Foreign Minister Denies](#) », *Haaretz*, 23 novembre 2020).

de la normalisation des relations entre le Soudan et Israël dans la mesure où, bien qu'il ne s'agisse pas des premiers accords signés entre des pays arabes et l'État hébreu, ils diminuent le coût externe d'un tel deal diplomatique vis-à-vis d'opinions publiques favorables à la solidarité envers les Palestiniens. Le général Abdel Fattah al-Burhan lui-même a justifié l'accord en arguant du fait que le Soudan avait lui aussi, comme les autres pays, le droit de normaliser ses relations avec Israël afin de lutter contre son isolement diplomatique, niant l'interprétation du deal comme d'un chantage⁶. En signant cette déclaration conjointe, le Soudan ne risque donc pas l'isolement au sein des pays musulmans, et la diplomatie émiratie a elle-même joué un rôle moteur dans le rapprochement entre le Soudan et Israël⁷.

Bien qu'ils soient présentés comme un pas vers « la paix au Moyen-Orient » – dont toutes les parties prenantes du deal n'ont pas nécessairement la même vision –, ces accords interviennent après une décennie de rapprochement officieux entre ces États, notamment sur les questions sécuritaires. Pour les pays du Golfe comme pour Israël, l'influence croissante de l'Iran dans la région et au-delà motive ce rapprochement entérinant la constitution formelle d'un « front » transrégional anti-iranien en construction depuis dix ans. Comme le rappelle Fatiha Dazi-Héni⁸, l'Iran a tiré profit de l'instabilité de l'Irak et des suites des « printemps arabes » en Syrie et au Yémen pour renforcer sa position face aux États du Golfe dont les disputes internes depuis 2017 ont remis en question la capacité à garantir la sécurité régionale. La « crise du Golfe », expression qui fait référence à la décision prise par l'Arabie saoudite, les EAU, le Bahreïn et l'Égypte de rompre leurs relations diplomatiques avec le Qatar et de lui imposer un embargo aérien, maritime et terrestre, a contribué à la formation d'un axe réunissant ces quatre États face à un axe Iran-Qatar-Turquie⁹. Ces événements ont par ailleurs pris place dans un contexte de désengagement américain dans la région entamé sous la présidence Obama et poursuivi par l'administration Trump.

La multiplication d'accrochages dans le détroit d'Ormuz – attaques par missiles sur des tankers en mai 2019, attaques de drones, arraisonnement d'un pétrolier britannique par la République islamique d'Iran, attaques sur les installations pétrolières Aramco en septembre 2019 – inquiète la communauté internationale et fait craindre une forme atténuée de « guerre des tankers » comme cela avait eu lieu lors de l'affrontement entre l'Iran et l'Irak entre 1984 et 1988, pendant laquelle de nombreux pétroliers avaient été coulés¹⁰. Bordé par l'Iran au nord et par Oman au sud, le détroit d'Ormuz revêt un intérêt stratégique majeur : une partie du pétrole mondial transite par ses eaux. Certaines de ces attaques sont revendiquées par les Houthis au Yémen, soutenus par l'Iran dans leur contestation du pouvoir central allié de l'Arabie saoudite et des Émirats. Dans ce contexte, les déclarations répétées

6. Mohammed Amin, « [Sudan: Legislature must OK normalization with Israël](#) », Anadolu Agency, 27 octobre 2020.

7. « [Netanyahu Meeting With Sudan's Leader Was Set Up by UAE, Sudanese Official Says](#) », Haaretz, 4 février 2020.

8. Fatiha Dazi-Héni, « [Le Golfe et Israël après les accords Abraham](#) », *Arab Reform Initiative*, 6 novembre 2020.

9. La crise du Golfe est elle-même le produit d'une longue lutte d'influence entre les monarchies du Golfe. Sur les raisons de la crise et ses tenants et aboutissants, voir Fatiha Dazi-Héni, « Les guerres de l'information des monarchies du Golfe : la crise de juin 2017 », in Céline Marangé et Maud Quessard (dir.), *Les Guerres de l'information à l'ère numérique*, PUF (à paraître) et Andreas Krieg (ed.), *Divided Gulf. The Anatomy of a Crisis*, Macmillan, 2019. Voir « [The Qatar Crisis](#) » *POMEPS Briefings* 31, Project on Middle East Political Science, octobre 2017.

10. Louis Imbert, Gilles Paris, Benjamin Barthe, « L'attaque de pétroliers en mer d'Oman ravive les tensions dans le golfe Persique », *Le Monde*, 14 juin 2019.

du président américain sur la nécessité pour les pays du Golfe d'être en mesure d'assurer leur propre défense ont poussé les Émiratis et les Saoudiens à se rapprocher d'Israël afin de former une alliance permettant de contrer l'Iran, devenu ennemi commun¹¹.

En effet, l'État hébreu considère ce dernier comme une menace à sa survie depuis la révolution islamique de 1979, face à laquelle il importe de mettre en place une politique de *containment*, à l'instar de ce qui a été fait pour l'Égypte nassérienne, l'Irak et la Syrie dans les années 1950 et 1960. Israël avait mis en place une alliance clandestine du nom de « Trident » avec l'Iran, la Turquie et l'Éthiopie¹². Connue sous le nom de « doctrine de la périphérie », cette politique étrangère repose sur la constitution de réseaux d'alliances plus ou moins formels et clandestins avec des pays non arabes et des pays ou minorités arabes géographiquement distants. Le Soudan a ainsi brièvement fait partie de cette périphérie après son indépendance en 1956, ses nouveaux dirigeants ayant à cœur de garantir son autonomie par rapport à l'Égypte, alors que l'idée d'une intégration des deux États existait sur le modèle du fédéralisme panarabe promu par Nasser¹³. La guerre de Kippour de 1973, le renversement du régime d'Hailé Sélassié en 1974 et son remplacement par le régime socialiste du Derg¹⁴, et enfin la révolution iranienne ont contribué à mettre fin à cette première périphérie.

Les accords d'Abraham et la déclaration conjointe entre Israël et le Soudan ont été interprétés comme participant d'une stratégie de formation d'une « nouvelle périphérie » émergeant dans les années 2011/2012¹⁵ qui inclurait le développement récent des relations avec l'Azerbaïdjan, Chypre, la Grèce et un certain nombre de pays africains, notamment en Afrique de l'Est¹⁶. Dans la région de la mer Rouge, cette nouvelle périphérie permettrait de faire face à l'Iran ainsi qu'à la Turquie d'Erdogan très active sur le dossier palestinien. La guerre civile qui touche le Soudan du Sud depuis 2013, alors qu'il s'agissait d'un allié d'Israël de longue date¹⁷, a pu faire également du Soudan un partenaire plus attractif. À cet égard, il faut noter combien les relations internationales d'Israël, si elles ont pour point d'ancrage le conflit avec la Palestine et comme enjeu central la garantie de la survie de l'État perçue comme une « citadelle assiégée » encerclée par des puissances hostiles, ne peuvent être analysées dans les seules limites géographiques de la région « Moyen-Orient ».

Ces objectifs de lutte contre la puissance iranienne s'alignent également avec ceux du président Trump, partisan de la fermeté vis-à-vis de l'Iran. Alors que l'administration Obama

11. Valentin Cebron, « Barils et périls dans le détroit d'Ormuz », *Libération*, 4 août 2019.

12. Yossi Alpher, « [Israël: alternative regional options in a changing Middle East](#) », *NOREF report*, Norwegian Peacebuilding Resource Center, juin 2013, p. 2.

13. Yehudit Ronen, « Israel's Clandestine Diplomacy with Sudan: Two Rounds of Extraordinary Collaboration », in Clive Jones et Tore T. Petersen, *Israel's Clandestine Diplomacies*, Oxford University Press, 2013, p. 153-168.

14. Le terme Derg est l'acronyme en amharique du Gouvernement militaire provisoire de l'Éthiopie socialiste.

15. Yotam Gidron, *Israel in Africa*, Zed Book, 2020, p. 63 ; Yossi Alpher, « [Israël: alternative regional options in a changing Middle East](#) », *op. cit.*

16. Il s'agit du Kenya, de l'Ouganda, de l'Éthiopie et du Sud-Soudan, pays dont les relations avec Israël ne sont cependant pas nouvelles.

17. L'État hébreu a soutenu la rébellion Anya-Nya contre le gouvernement soudanais dans les années 1960 puis la Sudan People's Liberation Army qui mène la seconde guerre civile soudanaise entre 1983 et 2005. Le premier voyage officiel du président du Soudan du Sud indépendant a été à destination d'Israël (Yotam Gidron, « 'One People, One Struggle': Anya-Nya propaganda and the Israeli Mossad in Southern Sudan, 1969-1971 », *Journal of Eastern African Studies*, 12 (3), 2018, p. 428-453 ; Benjamin Augé, « Israël-Afrique, que retenir de la décennie Netanyahu ? », Note de l'IFRI, novembre 2020).

avait joué sur une alternance entre actions militaires clandestines – dont la cyberattaque « Olympic games » sur le site nucléaire iranien de Natanz menée en coopération avec les services israéliens – et geste diplomatique d’ouverture, Donald Trump privilégie la réponse militaire à la menace d’un Iran nucléaire. Promesse de campagne, il se retire en mai 2018 de l’accord international sur le nucléaire de 2015, instaure des sanctions et fait pression sur ses alliés européens pour qu’ils fassent de même. L’assassinat en janvier 2020 du général Ghassem Soleimani, chef des puissantes forces spéciales iraniennes al-Qods, est à ce titre emblématique de cette politique dite de « pression maximale » visant à « montrer les muscles » face au régime de Téhéran¹⁸. L’émergence d’un ennemi commun, en gestation depuis de longues années, permet donc la constitution d’alliances pouvant apparaître a priori « contre-nature ». Pour le Soudan, cette nouvelle donne stratégique est cependant problématique : le pays a longtemps entretenu de bonnes relations avec l’Iran, qu’il ne considère pas comme une menace sécuritaire, et c’est avant tout l’extension de la sphère d’influence des monarchies du Golfe dans la Corne qui explique son intégration à ce jeu de deal diplomatique.

Le repositionnement géopolitique du Soudan, de l’idéologie panislamiste au pragmatisme

L’annonce du rapprochement entre Israël et le Soudan participe de l’inclusion croissante depuis les années 2000 de la Corne de l’Afrique dans la zone d’influence des monarchies du Golfe¹⁹. Ce repositionnement des alliances s’inscrit premièrement dans la continuité des changements opérés par le pouvoir soudanais dans la conduite de sa politique étrangère à partir de la fin des années 1990. Il se détourne alors d’une politique extérieure guidée par l’idéologie panislamiste, aboutissant à un isolement diplomatique qui contraint encore les autorités de transition, pour adopter une position pragmatique visant avant tout à maximiser les intérêts du régime. L’accession à l’indépendance du Soudan du Sud, qui prive le pays de la majeure partie de ses ressources pétrolières et marque le début d’une progressive détérioration de la situation économique, constitue un deuxième moment charnière. En adoptant au cours de ses dernières années une politique étrangère qui relève clairement d’une recherche de « clients » disposés à fournir au régime des ressources lui permettant de se maintenir à flot, le président soudanais va lier plus étroitement son pays aux dynamiques politiques du Golfe.

Si des rumeurs de collaboration avec Israël circulent dès les années 1990²⁰, les dix premières années du régime dirigé par Omar al-Bashir se caractérisent par une diplomatie inspirée par le panislamisme et développée par Hassan al-Tourabi, dirigeant du Front national islamique (FNI), une organisation politique née du mouvement des Frères musulmans soudanais qui, alliée avec une faction de l’armée, avait réalisé le coup d’État de 1989. Éminence

18. Amélie Férey, « L’assassinat du général iranien Qassem Soleimani enterre un peu plus le droit international », *Libération*, 7 janvier 2020.

19. Fatiha Dazi-Héni et Sonia Le Gouriellec, « [La mer Rouge : nouvel espace d’enjeux de sécurité interdépendants entre les États du Golfe et de la Corne de l’Afrique](#) », Note de recherche 75, IRSEM, avril 2019.

20. Jacob Abadi, « Israel and Sudan: the Saga of an enigmatic relationship », *Middle Eastern Studies*, 35 (3), 1999, p. 36.

grise et idéologue du régime, Tourabi ambitionnait de faire du Soudan l'épicentre d'une renaissance islamique mondiale et l'artisan d'une coordination des mouvements islamistes de la région afin de créer une « Internationale islamiste », dans le but de restructurer l'ordre mondial existant²¹.

Concrètement, cette politique étrangère volontariste consistait à accueillir au Soudan des groupes islamiques armés comme le Jama'a al-Islamiyya égyptien, le Hamas palestinien ou le FIS algérien. Oussama Ben Laden s'installe par exemple à Khartoum entre 1991 et 1996, motivant la décision américaine de placer le pays sur la SST. Cette politique n'irrite pas uniquement les pays occidentaux. L'organisation des Conférences populaires arabes et islamiques en 1991, 1993 et 1995 a été interprétée par l'Arabie saoudite comme une volonté de faire concurrence à l'Organisation de la conférence islamique. Le soutien soudanais à l'Irak lors de la guerre du Golfe provoque la détérioration des relations avec l'Iran, pourtant un allié clé, ce à quoi s'ajoutent les rivalités avec l'Égypte, l'Ouganda et l'Éthiopie, les deux derniers États ayant soutenu le mouvement rebelle sud-soudanais. La tentative d'assassinat sur le président égyptien Hosni Moubarak lors de la conférence de l'Organisation de l'unité africaine à Addis-Abeba en 1995 représente à cet égard à la fois le point le plus bas de ces relations et un moment charnière. Le Soudan est en effet rapidement accusé par le président égyptien d'avoir fourni un soutien logistique et financier aux coupables, ce qu'Omar al-Bashir et Hassan al-Tourabi ont démenti. Cet attentat initie la remise en question de cette politique étrangère aux effets délétères et pose les prémices du schisme entre les deux hommes d'État qui se concrétise en 1999 en faveur du militaire²².

Sous l'influence du nouveau dirigeant incontesté du régime, la politique étrangère soudanaise prend dès lors des apparences plus pragmatiques, aidée en cela par les débuts des exportations pétrolières en 1999 qui permettent de trouver un nouvel allié : la Chine. Ces échanges économiques s'accompagnent d'une coopération sécuritaire soutenue. La Chine, mais aussi l'Iran, l'Arabie saoudite, la Turquie et les EAU deviennent les principaux fournisseurs d'armes²³ d'un régime ayant fait de son appareil sécuritaire l'un des piliers centraux de sa domination²⁴. Le régime parvient pendant plusieurs années à entretenir simultanément de bonnes relations avec les pays du Golfe et l'Iran, jouant même de la concurrence croissante entre les puissances en sa faveur. Cette stratégie diplomatique visant à multiplier les clients devient particulièrement indispensable à la survie du régime à partir de 2011 et de l'indépendance du Soudan du Sud, car c'est sur le territoire du nouvel État que se trouve la majeure partie des puits de pétrole. Privé de cette ressource, dont l'exploitation est compliquée par l'éclatement de la guerre civile sud-soudanaise en 2013, le pays s'enfonce dans une profonde crise économique. Le retrait de la SST devient dès lors un objectif majeur de politique étrangère, car il est pensé – et l'est encore – comme tout ou partie de la solution aux problèmes économiques du pays. Omar al-Bashir aurait ainsi évoqué

21. Didar Fawzy-Rossano et Alain Gresh, *Le Soudan en question*, La Table Ronde, 2002, p. 244.

22. Mohammed Hussain Sharfi, « Sudan and the assassination attempt on President Mubarak in June 1995: a cornerstone in ideological reverse », *Journal of Eastern African Studies*, 12 (3), 1998, p. 454-472.

23. « [The militarization of Sudan](#) », Sudan Issue Brief, 6, Human Security Baseline Assessment, Small Arms Survey, avril 2007.

24. Anne-Laure Mahé, « [L'appareil sécuritaire et la transition politique au Soudan](#) », Note de recherche 78, IRSEM, 5 septembre 2019.

l'idée d'un rapprochement avec Israël dans les dernières années de son règne²⁵, suivant l'idée répandue selon laquelle la route vers Washington passe par Jérusalem²⁶. Il importe par conséquent de ne pas considérer le rapprochement entre Israël et le Soudan comme l'un des résultats de la révolution de 2018/2019 qui, en mettant fin à un régime islamiste, permettrait idéologiquement ce rapprochement. En réalité, les conditions de possibilité du deal sont en formation depuis le tournant pragmatique du début des années 2000 et se sont accélérées depuis 2011.

La fin de la manne pétrolière a par ailleurs signifié la fin de l'un des seuls « biens d'exportation » du régime. À partir de 2016, cette fonction se trouve en partie remplie par les miliciens que le régime a utilisés pour conduire ses guerres dans les régions périphériques, notamment au Darfour. Omar al-Bashir met, cette année-là, un terme aux relations diplomatiques avec l'Iran, prenant prétexte du saccage de l'ambassade saoudienne à Téhéran par des manifestants en janvier 2016²⁷, et s'engage aux côtés de la coalition saoudienne au Yémen. Ce changement de cap était initié depuis 2014, lorsque le gouvernement avait ordonné la fermeture des institutions culturelles iraniennes à Khartoum et expulsé les diplomates iraniens, accusant le pays de diffuser l'islam chiite²⁸.

Au Yémen, le Soudan fournit l'essentiel des troupes se battant sur le terrain, composées de membres des *Rapid Support Forces* (RSF), une force paramilitaire créée en 2013 à partir d'une partie des milices *Janjaweed* qui agissaient pour le compte du gouvernement au Darfour²⁹. Le pays se trouve de fait situé au sein de l'axe émirato-saoudien lorsqu'éclate la crise du Golfe en 2017, mais Khartoum parvient toutefois à conserver des relations cordiales avec Doha, qui lui fournit de longue date d'importantes aides humanitaires et au développement. La chute d'Omar al-Bashir en avril 2019 n'a pas provoqué une transformation radicale de ces relations. En premier lieu, de nouvelles troupes auraient été envoyées au Yémen en septembre 2020, malgré une réduction au cours de l'année 2019³⁰, et des combattants soudanais auraient été déployés en Libye par l'entreprise de sécurité émiratie Black Shields Security Services, alors qu'ils pensaient être engagés comme simples gardes³¹. En second lieu, le Qatar fait partie du groupe des « Amis du Soudan » formé en 2018, dont l'objectif est de soutenir le gouvernement transitionnel, dans lequel se trouvent également l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis³². L'impact de l'hypothétique normalisation avec Israël sur ce fragile équilibre reste à évaluer. Enfin, les États du Golfe usent à l'égard du nouveau pouvoir soudanais, comme ils l'ont fait vis-à-vis de

25. Yotam Gidron, « [Not a new dawn: why the Israel-Sudan deal was a long time coming](#) », *+972 Magazine*, 30 octobre 2020.

26. Ben Caspit, « [The path to Washington passes through Jerusalem](#) », *AL-Monitor*, 18 juillet 2018.

27. « [Sudan cuts diplomatic ties with Iran](#) », Reuters, 4 janvier 2016.

28. Khalid Abdelaziz, « [Sudan expels Iranian diplomats and closes cultural centers](#) », *The Guardian*, 2 septembre 2014.

29. Bel Trew, « ['It's our biggest employer': How a lucrative war in Yemen fuels conflict in Darfur 2,000km away](#) », *The Independent*, 22 décembre 2019.

30. « [Sudan sending hundreds of troops to Yemen via Saudi Arabia](#) », *Middle East Eye*, 2 octobre 2020.

31. « [Sudanese demand UAE apology over Haftar recruitment](#) », Al Jazeera, 14 juillet 2020.

32. « [Financing the Revival of Sudan's Troubled Transition](#) », Africa Briefing 157, International Crisis Group, 23 juin 2020.

l'ancien, d'une diplomatie du « riyal » axée sur la politique monétaire de nature transactionnelle afin de faire pression en faveur de la normalisation³³.

LA DIPLOMATIE DU DEAL, UNE DIPLOMATIE D'ANNONCE AUX AVANCÉES POLITIQUES MARGINALES

Replacer le deal dans le contexte de dynamiques régionales et intérieures plus anciennes permet certes de nuancer sa dimension spectaculaire : la fenêtre d'opportunité qui le rend possible se construit à partir de dynamiques structurelles de long terme tout autant que de la convergence des intérêts de plus court terme d'acteurs poursuivant leurs propres agendas, parfois incompatibles. Le virage des relations israélo-soudanaises correspond ainsi à un contexte où la conduite de la politique étrangère est subordonnée à la réalisation d'objectifs intérieurs. La traduction des gains externes en gains internes reste cependant complexe et elle varie d'un acteur à l'autre. La diplomatie du deal apparaît d'abord comme une diplomatie d'annonce ayant pour objet des retombées médiatiques servant la communication politique de ses instigateurs, davantage que la réalisation d'objectifs classiques de politique étrangère. Elle constitue une rupture avec la diplomatie clandestine pratiquée jusqu'alors par Israël dans le monde arabo-musulman.

La rupture avec la diplomatie clandestine d'Israël dans le monde arabo-musulman

Afin de contrer le triple refus (*Three noes*) d'une reconnaissance, de négociations et de paix avec Israël, défini par les pays de la Ligue arabe à Khartoum en 1967, l'État hébreu a pratiqué dans la région une diplomatie secrète lui permettant de travailler avec des pays réticents à afficher publiquement leurs relations. La pratique d'un double langage donne la possibilité à Israël d'assurer une présence tout en permettant aux dirigeants africains de ménager une opinion publique hostile et de préserver la façade d'une solidarité affichée avec les Palestiniens.

Deux épisodes de collaboration clandestine entre Israël et le Soudan ont ainsi pris place entre 1956 et 1958, afin de lutter contre l'influence égyptienne, et au début des années 1980 dans le cadre d'une coopération visant à exfiltrer les Juifs éthiopiens vers Israël via le Soudan³⁴. Ce second épisode répondait au besoin du régime du général Nimeiri de s'assurer le soutien des États-Unis alors qu'il s'était détourné, au début des années 1970, du patronage de l'URSS et que sa survie était menacée par la crise économique. Cependant, pour éviter de s'aliéner les pays arabes, notamment ceux qui s'opposaient au processus de paix israélo-égyptien et aux accords de Camp David (1978), ainsi que le voisin éthiopien, il était indispensable de maintenir la coopération dans la clandestinité. La révélation en 1985 des opérations d'exfiltration dans des journaux éthiopiens a entraîné des dénégations

33. Jos Meester, William Van den berg, Harry Verhoeven, *Riyal Politik. The political economy of Gulf investments in the Horn of Africa*, CRU Report, avril 2018.

34. Yehudit Ronen, « Israel's Clandestine Diplomacy with Sudan », *op. cit.*, p. 161.

farouches de la part du président fragilisé, qui a mis fin aux opérations avant d'être renversé au cours de la même année.

Si aucune coopération de telle ampleur n'a, a priori, eu lieu sous le régime islamiste, il n'en reste pas moins que, durant la période de détente initiée par les accords d'Oslo de 1993 et en dépit d'une rhétorique violente envers Israël, le Soudan n'a jamais cherché à entrer en conflit direct avec l'État hébreu, et qu'il existait selon Jacob Abadi³⁵ des rumeurs de coopération sécuritaire dès 1993.

Cette diplomatie clandestine a l'avantage de préserver la réputation et la légitimité des régimes en place dans le monde arabo-musulman, tout en assurant leur survie face à d'éventuels opposants via le partage d'outils sécuritaires. En échange, Israël obtient l'assurance de ne pas subir d'attaques et isole les Palestiniens sur la scène internationale. Dans cette perspective, la clandestinité conditionne un échange de bons procédés gagnant-gagnant. L'actuel rapprochement entre le Soudan et Israël entérine une rupture avec ces pratiques, en dépit du fait que sa publicité a un coût politique pour le gouvernement de transition dont il n'est pas certain qu'il soit contrebalancé par les gains économiques escomptés. Son annonce s'ajoute à la liste des enjeux qui contribue depuis plus d'un an à diviser les forces civiles investies dans la transition : processus de paix avec les groupes rebelles, place de la religion au sein du « nouveau Soudan » et de sa future constitution, et composition du conseil législatif de transition³⁶.

En effet, le fait que le rapprochement soit interprété comme le résultat d'un chantage, mis en œuvre par deux puissances tirant profit de la situation économique désespérée du Soudan³⁷, nuit à l'image et à la légitimité du gouvernement et du deal lui-même au sein de la population. La demande par les États-Unis du versement d'une somme de 335 millions de dollars aux victimes des attaques menées par Al-Qaïda au Kenya et en Tanzanie en 1998, et au Yémen en 2000 ajoute à ce sentiment. Le pays ne possédant pas une telle somme, la demande a été vue sur les réseaux sociaux comme une humiliation supplémentaire, traitée parfois avec dérision tant elle apparaît défier toute logique : c'est un pays développé qui demande paiement à un pays touché par une inflation galopante, des pénuries répétées et une pauvreté croissante. Ce deal a ensuite accentué les dissensions au sein de la classe politique soudanaise, fragilisant la transition.

Si certains partis ont accueilli positivement la déclaration conjointe, tels que le Sudanese Congress Party et le Sudanese Revolutionary Front qui réunit les groupes rebelles, il a également suscité des oppositions transpartisanes. Sadiq al-Mahdi, qui dirigeait jusqu'à son décès le 26 novembre 2020 l'un des principaux partis politiques, le parti Umma, a affiché son opposition, de même que le parti communiste et le parti Baath à gauche de l'échiquier politique. Si ces derniers ont évoqué le principe des *Three noes*, tous ont insisté sur la non-constitutionnalité du deal pour motiver leur opposition, plutôt que sur des positionnements idéologiques. En effet, le document constitutionnel de transition ne donne pas

35. Jacob Abadi, « Israel and Sudan », *op. cit.*, p. 37.

36. Anne-Laure Mahé, « Soudan : un an de transition entre espoir et crises », *Bulletin FrancoPaix*, 5 (8), Chaire Raoul-Dandurand, Université du Québec à Montréal, octobre 2020.

37. Alex De Waal, « [Africa and Israel: Re-Opening the Debate](#) », *African Arguments*, 25 juin 2020.

mandat au gouvernement pour prendre une telle décision, qui devrait être ratifiée soit par un parlement élu – prévu pour 2022 – soit par le conseil législatif transitionnel, institution qui n’a pas encore été mise en place. La presse israélienne n’a pas manqué de souligner ces fragilités, B. Michael qualifiant avec mordant dans les colonnes d’*Haaretz* que ce deal était une « blague » : « C’est un pays [le Soudan] qui n’a même pas de gouvernement – seulement un régime militaire et une “administration civile”. Il n’y a pas si longtemps, il était dirigé par un tyran répugnant qui comparaitra devant la Cour pénale internationale de La Haye pour son rôle dans le génocide et le viol massif de femmes dans la région du Darfour³⁸. » Le deal interviendrait donc trop tôt, sous la pression d’une administration Trump pressée par le calendrier électoral américain et de Benjamin Netanyahu, désireux de renforcer son image sur le plan national sans égard pour les valeurs démocratiques portées officiellement par Israël.

La publicité du deal et la rupture avec la diplomatie clandestine doivent également être envisagée dans une dynamique régionale liée à la volonté des Émirats arabes unis d’œuvrer à ce rapprochement perçu comme étant dans leur intérêt. Ils se sont appuyés sur Abdel Fattah al-Burhan, artisan du rapprochement, comme en témoigne sa rencontre avec Benjamin Netanyahu en février 2020, qui aurait été une condition posée par le Secrétaire d’État américain à sa propre rencontre³⁹. En effet, c’est lui qui coordonnait l’action soudanaise au Yémen, et les EAU et l’Arabie saoudite ont soutenu l’appareil sécuritaire – les services de renseignement et les forces militaires et paramilitaires – lorsqu’il s’est retourné contre Omar al-Bashir au cours de la révolution⁴⁰. La réaction du gouvernement civil à la rencontre de février 2020, dont il a nié avoir eu connaissance, démontre les tensions suscitées par cette initiative des militaires, que révèle la publicité entourant cette action diplomatique⁴¹.

Ce type d’échange – le président du CS affirmant avoir le soutien du gouvernement d’un côté, le cabinet démentant de l’autre – a eu lieu de façon répétée dans les médias soudanais tout au long de l’année 2020. Le fait qu’Abdallah Hamdok ait finalement signé la déclaration conjointe tend dès lors soit à faire peser sur lui le soupçon de la duplicité, soit à faire apparaître les civils comme en position de faiblesse au sein d’institutions transitionnelles où la division des rôles reste floue. Ainsi, ce rapprochement public impacte la composante militaire des dirigeants soudanais.

Le second homme fort du CS, le dirigeant des RSF Mohammed Hamdan Danglo – dit Hemeti –, a également apporté son soutien au processus. Les débats sur le rôle respectif des militaires et des civils dans les différents aspects de la transition sont réguliers, mais ils sont particulièrement saillants concernant la politique étrangère. Abdel Fattah al-Burhan et Hemeti ont fait preuve d’un activisme notable en ce domaine, multipliant depuis 2019

38. « *This is a country that doesn't even have a government – just military rule and a “civil administration.” Until not long ago, it was ruled by a loathsome tyrant who will stand trial at the International Criminal Court in The Hague for his role in the genocide and mass rape of women in the Darfur region* » (B. Michael, « Another Israeli-Arab Peace Deal? No Wonder the Applause Is Less Exuberant », *Haaretz*, 26 octobre 2010).

39. Benjamin Augé, « Israël-Afrique, que retenir de la décennie Netanyahu? », *op. cit.*, p. 23.

40. Khalid Abdelaziz, Michael Georgy et Maha el Dahan, « [Abandoned by the UAE, Sudan's Bashir was destined to fall](#) », Reuters, 3 juillet 2019.

41. Arwa Ibrahim, « [Netanyahu-Burhan meeting slammed in Sudan, exposes divides](#) », Al Jazeera, 5 février 2020.

les visites à l'étranger et donnant ainsi à voir une politique étrangère soudanaise caractérisée par sa dimension sécurisée, soit focalisée sur des enjeux conçus comme relevant du domaine de la sécurité et menée par des acteurs sécuritaires. Le rapprochement avec Israël s'inscrit d'autant plus aisément dans cette logique que la politique africaine de l'État hébreu se caractérise depuis les années 1960 par sa sécurisation, tant elle est centrée sur l'assistance technique et militaire qui remplace la coopération agricole traditionnelle. Des officiers en poste ou retraités de l'appareil sécuritaire israélien se mettent au service de dirigeants du continent, jouant un rôle clé dans la mise en place des relations interétatiques plus chaleureuses⁴². Le cas soudanais fait ici figure d'exception par sa publicité, rompant avec l'informalité, l'opacité et l'extra-légalité propres au secteur de la sécurité.

Du côté soudanais, le deal, même public, ne semble donc pas nécessairement perdant pour tous les acteurs de l'appareil politico-sécuritaire, puisqu'il contribue à renforcer la position des militaires et à éroder l'image du gouvernement civil et du Premier ministre en particulier. Pour ce dernier, la normalisation peut cependant permettre d'atteindre l'un des objectifs centraux qu'il s'était fixé, soit le retrait du Soudan de la SST, qui conduirait *in fine* à améliorer la situation économique en permettant l'accès à l'Initiative pays pauvres très endettés (*Higly Indebted Poor Country Initiative*) du FMI et de la Banque mondiale⁴³. À cet égard, l'annonce médiatisée dès le 25 octobre de l'envoi par Israël de 67 000 tonnes de blé au Soudan⁴⁴ permet de donner un gage rapide des bénéfices de l'accord afin de retourner l'opinion publique en sa faveur.

Pour autant, il convient de ne pas considérer les acteurs civils de la transition, qu'ils soient ou non au sein du gouvernement, comme totalement dénués de leviers d'action. Le deal, en effet, est loin d'être fait, car il suscite des débats constitutionnels qui mettront du temps à être résolus. Ainsi, le gouvernement s'est aligné sur les critiques en indiquant que la normalisation doit être ratifiée par l'organe législatif⁴⁵, ce qui peut être vu comme une stratégie permettant de temporiser, de se défaire de la responsabilité de ce sujet sensible, voire de renvoyer le deal « aux calendes grecques ». En effet, la mise en place du conseil législatif de transition est particulièrement complexe car elle nécessite que les différentes organisations ayant participé à la révolution – partis, syndicats, organisations issues de la société civile, groupes rebelles – s'accordent sur le nombre de sièges attribués à chacun. Les vives disputes entourant le processus expliquent que ce conseil qui devait, selon le document constitutionnel, être établi dès la fin de l'année 2019 n'existe pas encore. Le jeu des déclarations officielles et de leur démenti de part et d'autre de la mer Rouge donne également à voir les tensions entre les nouveaux partenaires ainsi que l'enjeu central posé par la dialectique clandestinité/publicité dans la conduite du deal⁴⁶. Des visites de délégations israéliennes à Khartoum sont régulièrement annoncées dans les médias et aussitôt démenties par des sources officielles

42. Yotam Gidron, *Israel in Africa*, op. cit., p. 154.

43. « [Financing the Revival of Sudan's Troubled Transition](#) », op. cit., p. 3.

44. « [Israel to send \\$5 million worth of wheat to 'our new friends in Sudan'](#) », *The Times of Israel*, 25 octobre 2020.

45. « [Sudan will pick own normalization style : FM](#) », *Sudan Tribune*, 28 octobre 2020.

46. Des sources soudanaises ont par exemple démenti le 15 octobre 2020 le fait que CS ait discuté de la normalisation : Adel Abdel Rahim, « [Sudanese source denies normalization talks with Israel](#) », Anadolu Agency, 15 octobre 2020.

soudanaises⁴⁷. Cependant, en donnant l'idée que l'une des deux parties ment ou cherche à dissimuler quelque chose, ces échanges publics provoquent une défiance accentuant le risque d'une érosion continue du soutien populaire au gouvernement civil.

La diplomatie du deal au service des politiques intérieures américaines et israéliennes

Comment expliquer la rupture israélienne avec cette diplomatie secrète ? Elle est officiellement justifiée par le pari politique selon lequel les « dividendes » de la paix, soit la prospérité économique apportée par les accords de normalisation, sauront réconcilier les opinions publiques avec « l'entité sioniste » en maintenant au second plan l'absence d'indépendance de la Palestine. Les déclarations publiques du président du CS soulignent l'intérêt économique de ces accords, négociés avec une enveloppe d'aide au Soudan : « Nous devons penser à notre peuple d'abord », a-t-il martelé lors de son intervention télévisée du 27 octobre 2020⁴⁸. Cette approche est caractéristique de l'administration Trump et a été appliquée, sans succès, en direction des Palestiniens lors de la conférence de Manama, tenue en 2019 au Bahreïn. Le volet économique du « deal du siècle » avait alors été dévoilé, promettant un plan Marshall pour la Palestine avec une enveloppe de 50 milliards de dollars d'investissements sur dix ans, à condition d'abandonner leur souveraineté sur Jérusalem⁴⁹. Une telle base de pourparlers a cependant été rejetée par l'Autorité palestinienne, ce qui montre les limites de cette approche exclusivement économique de la diplomatie transactionnelle.

Ce passage à une diplomatie ouverte doit également être analysé à la lumière de facteurs politiques institutionnels israéliens. L'arrivée au pouvoir de Benjamin Netanyahu en 2009 s'accompagne d'une évolution des acteurs en charge de la politique extérieure. Elle est dès lors gérée en priorité depuis le cabinet du Premier ministre, avec l'appui du Mossad⁵⁰. La présence de son directeur, Yossi Cohen, lors des négociations avec les Émirats arabes unis, le Bahreïn, et plus récemment lors de la rencontre secrète entre le prince saoudien Mohammed Ben Salmane et Benjamin Netanyahu, qui s'est déroulée en l'absence des ministres des Affaires étrangères et de la Défense, est révélatrice de cette personnalisation de la politique extérieure menée par l'exécutif⁵¹. Le ministère des Affaires étrangères s'en trouve donc marginalisé, ce qui se traduit par une baisse continue et substantielle de son budget qui perd 0,2 % dans le budget global de l'État entre 2009 et 2019⁵². En revanche, son service des médias et de la *hasbara*, version israélienne de la diplomatie publique, obtient

47. Voir par exemple la succession de déclarations à propos de la visite d'une délégation israélienne à Khartoum au cours de la semaine du 16 novembre 2020. Annoncée dans les médias israéliens, elle a été démentie par les autorités soudanaises, avant d'être finalement reconnue par le CS. Celui-ci a expliqué qu'il n'avait pas rendu publique la visite car il s'agissait d'une rencontre militaire et non diplomatique (« [Israel to send first official delegation to Sudan next week – report](#) », *The Times of Israel*, 10 novembre 2020 ; « [Sudan's Sovereign Council recognizes Israeli military delegation was in Khartoum](#) », *Sudan Tribune*, 29 novembre 2020).

48. « Head of Sudan's ruling council defends Israel deal: 'We were not blackmailed' », Reuters, 27 octobre 2020.

49. Guillaume Gendron, « Palestine : des dollars et la paix en plan », *Libération*, 24 juin 2019.

50. S. Sokol, « Benjamin Netanyahu Is Bleeding Israel's Foreign Ministry to Death », *Foreign Policy*, 15 décembre 2019.

51. Yanniv Kubovich, « [Netanyahu Distrusts Army Chief, Keeps Him in the Dark on Sensitive Issues, Defense Officials Say](#) », *Haaretz*, 25 novembre 2020.

52. Benjamin Augé, « Israël-Afrique, que retenir de la décennie Netanyahu ? », *op. cit.*

son indépendance avec un portefeuille dédié, sous la forme d'un ministère des Affaires stratégiques, au budget avoisinant les 33 millions de dollars⁵³. Son rôle prééminent explique que les décisions de politique étrangère soient analysées à la lumière de leurs bénéfices en termes de communication⁵⁴. Ainsi la politique étrangère se trouve de fait mise au service de la politique intérieure, qui doit donc être prise en compte dans l'analyse de ces accords et particulièrement dans le *timing* des annonces.

Au cours de la présidence Trump, Israël s'est positionné comme un allié privilégié des États-Unis, notamment par la mise en avant d'une relation personnelle forte entre les deux chefs d'État. Israël a su tirer ainsi pleinement parti de sa présidence en promouvant ses intérêts stratégiques sur la scène internationale. La reconnaissance de la souveraineté israélienne sur le plateau du Golan, le transfert de l'ambassade américaine à Jérusalem ou encore l'aval donné à la colonisation de la Cisjordanie sont autant de dossiers qui ont profondément évolué depuis l'élection de Donald Trump. Vus d'Israël, les accords avec le Soudan renforcent la stature de chef d'État et de défenseur du peuple Juif de Benjamin Netanyahu, mis en difficulté sur le plan intérieur par trois élections successives depuis 2019, lors desquelles le chef du Likoud n'avait pu obtenir une majorité claire. En mars 2020, il avait été contraint de former un gouvernement d'urgence au nom de la gestion du coronavirus et d'instaurer une alternance de la place de Premier ministre avec son rival Benny Gantz du parti Blanc Bleu. La négociation de ces accords est une manière de mettre de côté son rival, mis au courant par voie de presse. Cette annonce arrive également à un moment opportun car elle marginalise la couverture médiatique de son procès suivant sa mise en examen dans trois affaires de corruption⁵⁵. Il affronte également une forte contestation sur le plan intérieur en raison de son supposé laxisme vis-à-vis de la communauté ultra-orthodoxe, avec qui il est allié politiquement, dans sa gestion de la pandémie de Covid-19⁵⁶.

Cependant, l'annonce du rapprochement Israël/Soudan n'a pas provoqué les retombées médiatiques escomptées et a été accueillie avec un relatif désintérêt par les Israéliens. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer. Son manque de transparence et le caractère flou de ce qu'implique cet accord font qu'il est perçu comme une manœuvre politicienne plus que comme une véritable avancée diplomatique. Les accords d'Abraham avaient déjà été accueillis avec circonspection par une partie de l'*establishment* militaire en partie acquis à l'ex-chef d'état-major et actuel ministre de la Défense Benny Gantz, Israël ayant payé le prix de ce coup géopolitique en acceptant, du bout des lèvres, que son allié américain vende des avions de chasse F35 aux Émiratis. Les demandes israéliennes d'acquisition d'avions de chasse furtifs F22, qui leur permettraient de conserver leur avantage stratégique dans la région et d'accentuer la crédibilité de la menace d'un recours à l'option militaire contre l'Iran, sont pour l'instant restées sans réponse de la part de Washington. Enfin, les accords de rapatriement des réfugiés soudanais, principalement issus de la région du Darfour, sont

53. « Is Netanyahu Out to Destroy Israel's Foreign Ministry? », *The Jerusalem Post*, 16 septembre 2016.

54. Amélie Férey, « Les menaces informationnelles en Israël », in Céline Marangé et Maud Quessard (dir.), *Les Guerres de l'information à l'ère du numérique, op. cit.*

55. Amos Harel, « [Sudan Normalization Overshadowed by Netanyahu's Run-in With the Truth](#) », *Haaretz*, 25 octobre 2020.

56. Amélie Férey, « [L'implication de l'armée israélienne dans la gestion de la pandémie de Covid-19](#) », Brève stratégique 12, IRSEM, 4 novembre 2020.

le sujet d'une vive critique transcendant les clivages partisans. La question de l'accueil des réfugiés trouve une forte résonance dans l'histoire politique d'Israël, et la nécessité éthique d'offrir un accueil aux personnes vulnérables dépasse le clivage gauche/droite car elle fait écho à l'histoire des apatrides juifs au XX^e siècle⁵⁷.

Pour la Maison Blanche, à moins de deux semaines de l'élection présidentielle, le calcul politique de Donald Trump était le suivant : cet accord constituait un cadeau à sa base évangéliste acquise à la cause israélienne. Son annonce avait également pour objectif de s'assurer de certaines des voix juives dans les *swings states* tels que la Floride et la Pennsylvanie. Si la popularité du président des États-Unis en Israël est forte, elle l'est beaucoup moins chez les Juifs américains qui ont voté à plus de 70 % démocrate aux dernières élections⁵⁸. L'exploitation des avancées diplomatiques sur la scène intérieure était assumée par le président américain. Son attaque contre la prétendue incapacité de « Sleepy Joe » à conclure cet accord lors de l'appel téléphonique à Benjamin Netanyahu, filmé par la presse, révèle la politisation de la politique étrangère américaine et attribue ses avancées diplomatiques au seul mérite du négociateur, minimisant les évolutions structurelles⁵⁹.

Ainsi, la diplomatie du deal s'inscrit clairement dans une rupture avec la pratique de contacts clandestins visant à ménager une liberté d'action des gouvernements en dehors du contrôle des opinions publiques. Elle repose au contraire sur un calcul portant sur la capacité des chefs d'État à capitaliser politiquement sur les annonces orchestrées médiatiquement. Cependant, les récentes déclarations fracassantes de normalisation ne se traduisent pas nécessairement en de réelles avancées, notamment parce qu'Israël n'est que l'un des acteurs d'un jeu complexe sur lequel elle n'a pas totalement la main. Dans le cas du Soudan, le fait que le rapprochement soit le prix du retrait de la SST conduit à une situation où l'État hébreu est dépendant, d'une part, de la volonté américaine de faire aboutir ce processus, et d'autre part de la volonté soudanaise de résister aux pressions jusqu'à obtention de cette décision. Finalement acté le 14 décembre 2020, le retrait de la SST est resté en suspens pendant près de deux mois du fait de la nécessaire collaboration du Congrès, ce dernier bénéficiant d'un délai de 45 jours pour s'opposer à la décision de l'exécutif⁶⁰. Pour les représentants américains, le dossier était sensible, car le Soudan, qui a accepté de régler une partie des poursuites judiciaires liées à diverses actions terroristes dont il fait l'objet, exigeait l'adoption d'une législation le protégeant des poursuites restantes, sans quoi la « normalisation » resterait lettre morte⁶¹. Dans cette partie de poker menteur, Israël ne peut que jouer le rôle de lobbyiste, mettant à l'épreuve son influence auprès des deux parties.

Par ailleurs, en Israël, le bilan de la politique en direction de l'Afrique est mitigé. La constante réduction du budget du Mashav, l'organe phare de la coopération israélienne

57. Noa Landau, Lee Yaron, « Israel-Sudan Agreement Will Ease Deportation of Asylum Seekers, Sources Say », *Haaretz*, 25 octobre 2020 ; Vered Lee, « [With Sudan Normalization, What Would Happen to Darfuri Refugees in Israel?](#) », *Haaretz*, 29 octobre 2020.

58. Amélie Férey, « [L'élection de Joe Biden vue d'Israël](#) », *The Conversation*, 9 novembre 2020.

59. Miriam Berger, « [Trump asked Israel's leader if 'Sleepy Joe' could have made Israel-Sudan deal](#) », *The Washington Post*, 23 octobre 2020.

60. Cameron Hudson, « [Removing Sudan's terrorism designation: Proceeding with caution](#) », *Atlantic Council*, 16 mars 2020.

61. Lara Jakes, « [Officials say peace accord between Sudan and Israel is already at risk of unraveling](#) », *The New York Times*, 1^{er} décembre 2020.

en agriculture, l'annulation du sommet africain de Lomé en 2017, la réticence à ouvrir des ambassades dans les pays concernés par souci d'économie et le manque d'influence sur le bloc africain à l'ONU montrent les faiblesses de l'influence de l'État hébreu dans la région, qui ne cesse de décroître en dehors de la sphère sécuritaire. L'Afrique ne représente ainsi que 2 % du commerce extérieur israélien⁶². Les « fruits » d'une diplomatie ouverte avec des pays pris dans un conflit d'allégeance entre leur identité arabe, leur solidarité pour le peuple palestinien et leur intérêt à collaborer avec Israël, souvent perçu comme une courroie d'accès à Washington, sont parfois sacrifiés au renforcement de l'image de chef d'État sur le plan intérieur alors qu'ils gagneraient à la discrétion. Les récents rapprochements avec les Émirats arabes unis, Bahreïn et le Soudan signent également le relatif échec d'Israël à se positionner en dehors de l'allié américain et à s'affranchir de l'association faite entre ce pays et l'Occident. La politique africaine d'Israël initiée par Golda Meir visait pourtant à saper les fondements moraux de l'assimilation de la lutte contre l'apartheid sud-africain et celle du peuple palestinien. Le sommet de Durban de 2001, les rapports du rapporteur spécial à l'ONU Richard Falk employant le terme d'apartheid pour qualifier l'occupation israélienne en Cisjordanie, et les alliances passées entre Israël et des régimes autoritaires centrées sur le partage de compétences sécuritaires et de techniques de répression politique sont autant d'obstacles à la réalisation de ces objectifs d'*hasbara*.

CONCLUSION

En ouvrant la voie à une potentielle normalisation, la signature de la déclaration conjointe entre le Soudan, Israël et les États-Unis parachève l'effort principal de la politique étrangère moyen-orientale menée par le tandem Trump/Netanyahu consistant en la réorganisation de la région dans la perspective d'une possible confrontation militaire avec l'Iran. À cet égard, les rapprochements entre Israël, les Émirats arabes unis, Bahreïn et le Soudan constituent une victoire de communication décisive en même temps que l'héritage régional de Donald Trump. Cependant, la pérennité de ces accords et leur rôle dans la stabilité de cette région sont incertains. En cas de conflit ouvert avec l'Iran, les États du Golfe risqueraient de subir des dommages, notamment dans le détroit d'Ormuz. Le silence de la Ligue des États arabes, organisation qui comprend en autres l'Algérie, la Tunisie, le Liban, le Yémen, l'Irak et la Syrie, entérine une fissure de la solidarité panarabe sur le soutien à un État palestinien indépendant⁶³. Les responsables palestiniens sont poussés dans ce contexte à se réaligner sur l'axe Iran/Turquie/Qatar, pays ayant fermement exprimé leur soutien à la cause palestinienne. Recep Erdogan n'hésite pas à tirer son épingle du jeu en se posant en défenseur de la mosquée Al-Aqsa à Jérusalem, troisième lieu saint des musulmans, et en réactivant l'héritage de l'Empire ottoman dans son discours face aux Palestiniens⁶⁴. Les Émirats ont ainsi pris la décision de ne plus attribuer de visas aux ressortissants de treize

62. Benjamin Augé, « Israël-Afrique, que retenir de la décennie Netanyahu ? », *op. cit.*

63. « La Ligue arabe refuse de condamner l'accord entre Israël et les Émirats », *L'Orient le jour*, 10 septembre 2020.

64. Zvi Ba'el, « 'Jerusalem Is Ours': Behind Erdogan's Remarkable Claim », *Haaretz*, 9 octobre 2020.

pays musulmans, une manière de marquer leur désapprobation face aux États condamnant ces rapprochements⁶⁵.

Dans ce contexte, le changement de présidence américaine laisse ouverte la question de la politique des États-Unis vis-à-vis de Téhéran. Joe Biden a déclaré vouloir renégocier un accord sur la question du nucléaire avec le régime iranien, mis en difficulté sur le plan intérieur par l'état des sanctions économiques américaines et par sa mauvaise gestion de la pandémie de Covid-19. L'assassinat, le 27 novembre 2020, du scientifique iranien Mohsen Fakhrizadeh qui occupait un poste à hautes responsabilités dans le programme nucléaire, pourrait pousser un régime fragilisé à une riposte militaire. L'opération est attribuée par les observateurs internationaux à Israël, qui n'a pas reconnu officiellement son implication⁶⁶. Le régime des ayatollahs souhaitera-t-il dialoguer avec la Maison Blanche pour renégocier un accord dans ce contexte particulièrement tendu ?

Par ailleurs, le candidat démocrate avait exprimé lors de la campagne son souhait de mettre l'accent sur le respect des droits de l'homme dans sa politique étrangère, une position qui pourrait embarrasser l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et l'État hébreu. Le retour d'une approche multilatérale des relations internationales doit cependant être nuancé par les intérêts objectifs des États-Unis. À cet égard, l'opposition à la compétence de la Cour pénale internationale pourrait constituer une plateforme pour solidifier les liens entre les trois États, tous sous le coup d'une enquête de la Cour, bien que l'accueil à Khartoum en octobre 2020 de la procureure générale de la Cour, Fatou Bensouda, laisse à penser une certaine ouverture à ce sujet.

Ensuite, la stabilité du pouvoir à Khartoum demeure fragile. L'impact de ses accords sur la coalition au pouvoir reste incertain, et pourrait contribuer à une division entre militaires, partisans d'un rapprochement avec Israël, et civils, plus réticents. Le récent afflux de réfugiés éthiopiens au Soudan à la suite du conflit du Tigré ajoute une difficulté pour le gouvernement de transition. Cependant, le retrait de la SST constitue une victoire politique majeure pour le Soudan, tant pour les acteurs militaires que civils. S'il s'incarne dans des effets économiques positifs, il pourrait contribuer à apaiser les débats autour de la normalisation, celle-ci devant dès lors connaître de nouvelles avancées.

Enfin, le rôle des opinions publiques dans le monde arabo-musulman face à ces accords pourrait être celui d'une contestation, car elles restent acquises à la cause palestinienne. Si depuis les printemps arabes, les revendications politiques sont d'abord locales, l'attachement symbolique à l'indépendance de la Palestine et l'indignation suscitée par la colonisation de la Cisjordanie sont partagés. La diplomatie palestinienne, fortement marginalisée pendant la présidence Trump, pourrait être dynamisée par une alternance de pouvoir en Israël et par l'arrivée à la Maison Blanche de Joe Biden, partisan déclaré d'une solution à deux États.

65. « UAE halts new visas to citizens of 13 mostly Muslim state », Al Jazeera, 25 novembre 2020.

66. Louis Imbert, « Assassinat de Mohsen Fakhrizadeh, acteur-clé du programme nucléaire iranien », *Le Monde*, 28 novembre 2020.

Amélie Férey est chercheuse postdoctorale à l'IRSEM (domaine « Défense et société ») et au Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI). Ses recherches actuelles portent sur le *lawfare* et les guerres « douces » (*soft wars*) dans le contexte israélo-palestinien. Plus généralement, ses publications traitent des thèmes suivants : l'éthique et le droit de la guerre, le contre-terrorisme, le conflit israélo-palestinien et ses représentations. Son livre *Les Assassinats ciblés. Critique du libéralisme armé*, issu de sa thèse, est paru aux éditions CNRS en juin 2019. Elle est enseignante à Sciences Po Paris, à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas et à l'Université Lyon III. Elle a également été chercheuse invitée au Centre français de recherche à Jérusalem (CNRS/MAE).

Contact : amelie.ferey@irsem.fr

Anne-Laure Mahé est chercheuse Afrique de l'Est à l'IRSEM. Titulaire d'un doctorat en science politique de l'Université de Montréal, elle a rejoint l'IRSEM après un stage postdoctoral au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM). Spécialiste en politique comparée et en études africaines, elle s'intéresse au fonctionnement des régimes autoritaires et aux liens entre leur résilience et les politiques de développement. Elle travaille notamment sur le cas du Soudan.

Contact : anne-laure.mahe@irsem.fr