

Tirons les enseignement de l'arrivée de la Chine en République de Djibouti

Introduction

Un grand nombre d'entreprises, d'organisations ou d'acteurs internationaux ont succombé aux charmes du tweet, de la communication sans réflexion, instantanée pour tenter d'être présent sur la Toile et véhiculer une image de réactivité, de compréhension des événements. Ils ont tous oublié la phase qui consiste à analyser une information depuis sa source jusqu'à son exploitation et son mode de diffusion. Cette volonté du court terme et du « *m'as-tu vu* » n'est pas nouvelle mais elle est d'une conséquence grave au plus haut niveau d'un Etat car elle révèle la volonté de dominer les médias plutôt que la réflexion qui sied à une politique affirmée et claire. Les dérapages sont alors fréquents et les *fake news*, les erreurs d'interprétation sont monnaie courante. L'actualité des derniers mois de 2019 nous le montre. Ces erreurs sont révélatrices, en règle générale, d'un manque de politique, de stratégie claire et ambitieuse. A-t-on vu le président Xi Jinping twitter comme le fait Donald Trump ? La Chine est pourtant devenue la première puissance économique du Monde.

La Corne de l'Afrique met en relief ce dysfonctionnement comportemental des dirigeants des Etats. À Djibouti, petit pays de 23 000 km², se bousculent les acteurs militaires américains, chinois, français. D'autres sont présents (allemands, espagnols, italiens) mais ont un poids infime sur les événements actuels, sont relégués à une rôle de second ordre. L'Union européenne (UE), quant à elle, est devenue un ATM¹ à disposition des acteurs africains et continue son appui financier sur de programmes nombreux, variés et sans réelle approche globale, sans cohésion d'ensemble. L'arrivée de la Chine à Djibouti a surpris les incondtionnels d'une politique étrangère figée dans le passé (la France) et les initiateurs de la *Global War on Terror* (les États-Unis). Pourtant, les Forums de coopération Afrique-Chine (FOCAC) sont nés en 2000 et le projet des nouvelles routes de la soie² est connu depuis 2013. Ce dernier possède un tronçon Afrique dont Djibouti fait partie. Les livres et essais relatifs à la Chine - Afrique sont nombreux. Les critiques de l'empire du milieu aussi. Mais le rouleau compresseur chinois ne peut être arrêté dans la mesure où il est le fruit d'une stratégie, d'une politique. Les adversaires s'agitent en vain avec, très souvent, des arguments peu convaincants. Écoutant les critiques des Africains lors des FOCAC, les chinois ont su s'adapter, prendre en compte une partie des remarques de leurs partenaires. Ils ont publié deux documents de politique de la Chine en Afrique en

¹ Automated Teller Machine ou Distributeur automatique de billets.

² One Belt, One Road (OBOR). Cf. Frankopan Peter, « Les nouvelles routes de la soie », 2018.

2006³ et en 2015⁴. La France n'a plus de politique africaine selon le président Macron (discours de Ouagadougou en 2017) et la politique américaine à l'encontre de l'Afrique date de 2012⁵. Le nouveau texte a été annoncé il y a environ un an par le secrétaire d'Etat Bolton mais il reste pour l'instant non rédigé ou non publié⁶.

Afin de comprendre la prépondérance de la Chine à Djibouti, nous reviendrons dans un premier temps sur le texte de politique africaine de la Chine de 2015. Il éclairera les fondamentaux de la politique chinoise, annoncée et accessible à tous.

Nous nous attacherons ensuite à montrer comment deux acteurs militaires, la France et les Etats-Unis, comptant sur l'arrogance et le manque d'anticipation ont vu leur position décroître depuis la dernière décennie.

Notre analyse proposera enfin quelques pistes de réflexion centrées sur Djibouti et la Corne de l'Afrique dans le cadre de la rivalité Chine - États-Unis - France.

³ Valérie Niquet-Cabestan, La stratégie africaine de la Chine dans Politique étrangère 2006/2 (Été), pp. 361-374.

⁴ La politique de la Chine à l'égard de l'Afrique, Décembre 2015, <https://www.fmprc.gov.cn/zflt/fra/zfgx/dfzc/t1321596.htm>.

⁵ Stratégie des États-Unis à l'égard de l'Afrique subsaharienne de juin 2012, <https://photos.state.gov/libraries/djibouti/328671/french-pdfs/us-srategy-sub-saharan-africa-french.pdf>.

⁶ Bolton John, Allocution du conseiller à la Sécurité nationale <https://sn.usembassy.gov/fr/nouvelle-strategie-de-ladministration-trump-en-afrique-allocution-du-conseiller-a-la-securite-nationale-monsieur-lambassadeur-john-r-bolton/> du 13 décembre 2018.

1 La politique africaine de la Chine

L'évolution des relations entre l'Afrique et la Chine a obligé cette dernière à publier sa nouvelle politique en direction du continent. Elle est le résultat des cinq premiers Forums de coopération Chine - Afrique (FOCAC) qui ont débuté en 2000 et se déroulent tous les trois ans. Ils ont lieu alternativement en Chine et en Afrique. Il n'est pas anodin de citer les Etats qui ont accueilli ces sommets : Ethiopie (2003), Egypte (2009), Afrique du sud (2015) et le Sénégal organisera l'événement en 2021. Ils ont tous une relation très forte avec la Chine. Rappelons pour mémoire la visite de Xi Jinping au Sénégal en juillet 2018 et les accords économiques signés à cette occasion. L'Éthiopie représente à elle-seule un des pays les plus importants de l'Afrique et le siège de l'Union africaine (UA) est situé à Addis Abeba. L'Égypte reste un État influent aussi bien en Afrique qu'au Moyen-Orient et le canal de Suez est un lieu stratégique pour le transport maritime que la Chine développe à grande échelle⁷. L'Afrique du Sud malgré une économie en perte de vitesse reste un des poids lourds du continent et elle fait partie du Forum BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud). Aucun de ces lieux de rencontre n'a été choisi au hasard et les États restent des acteurs majeurs sur lesquels la Chine diffuse son influence, sa politique.



Photo Patrick Ferras, Dakar, 21 juillet 2018

Les sommets de coopération Chine-Afrique se soldent tous par une déclaration et un plan d'action. Cette démarche est structurée, efficace. Elle permet en effet de travailler sur trois années ce qui est le minimum pour lancer des projets et apercevoir le début de leurs réalisations. Les documents sont signés par tous les partenaires⁸ et représentent un ensemble d'accords, d'engagements qu'il est facile de vérifier à l'approche du sommet suivant. Il y a donc là matière à réflexion car la Chine a mis en place une véritable stratégie

⁷ Son importance est vitale pour les nouvelles routes de la soie (projet « One Belt, One Road »).

⁸ En 2018, 53 États africains étaient présents en Chine. Deux absents : la République arabe sahraouie démocratique (RASD) qui n'est pas reconnue par la Chine et le seul État africain qui ne reconnaît pas la République populaire de Chine (le Swaziland devenu Eswatini) au profit de Taïwan.

et les documents de politique africaine de la Chine appuie cette stratégie tout comme la cohérence avec le projet des nouvelles routes de la soie.

L'arrogance d'un grand nombre d'acteurs sur les finalités de la politique africaine chinoise et le manque de réflexion sur les textes écrits sont significatifs du retard accumulé et des critiques sans grande conséquence des positions de l'Empire du milieu. Un très bel exemple est le Sommet de Dakar lancé par les Français en 2013. Il est tout le contraire d'une stratégie cohérente. Il réunit de moins en moins d'acteurs⁹ et laisse dubitatif sur les conclusions de ces sommets depuis cette date qui n'existent qu'au travers d'un document rassemblant les interventions des invités publié deux mois avant le sommet suivant. C'est en matière de recherche, de réflexion plutôt surprenant. Ces sommets sur le plan intellectuel comme de la visibilité internationale sont inutiles et onéreux.

La politique africaine de la Chine publiée en 2015¹⁰ est en « harmonie » avec la déclaration du sommet de 2015¹¹ et celui de 2018¹². Le 4 décembre 2015, à Johannesburg, lors de la cérémonie d'ouverture du sommet le président Xi Jinping s'adresse à l'ensemble des États africains et déclare que « *Le gouvernement et le peuple chinois se félicitent et sont fiers du fond du cœur des exploits de développement accomplis par l'Afrique..* ». En rappelant les principes de la « *coopération gagnant-gagnant et du développement commun* » basée sur la « *sincérité, le pragmatisme, l'amitié et la franchise* », il propose « *d'élever le partenariat stratégique sino-africain de type nouveau au rang de partenariat de coopération stratégique global*. Cinq piliers forgeront cette nouvelle approche : 1) L'égalité et la confiance mutuelle sur le plan politique ; 2) La coopération gagnant-gagnant sur le plan économique ; 3) Les échanges et l'inspiration mutuelle sur le plan culturel ; 4) La solidarité et l'assistance mutuelle sur le plan sécuritaire ; 5) La coopération et la coordination dans les affaires internationales.

Pour aborder ce partenariat de coopération stratégique global sino-africain, il annonce que « *la Chine entend travailler ensemble avec l'Afrique* » pour mettre en œuvre dix programmes de coopération majeurs : 1) Un programme d'industrialisation ; 2) Un programme de modernisation agricole ; 3) Un programme d'infrastructures ; 4) Un programme de coopération financière ; 5) Un programme de développement vert ; 6) Un programme de facilitation du commerce et de l'investissement ; 7) Un programme de réduction de la pauvreté et de bien-être social ; 8) Un programme de santé publique ; 9) Un programme d'échanges culturels et humains ; 10) Un programme de paix et de sécurité.

⁹ Le sommet de 2018 a réuni deux chefs d'État : celui du Sénégal, pays hôte et celui de la Gambie...Ce manque de reconnaissance n'a pas empêché certains organisateurs de trouver un intérêt majeur à cette réunion sans qu'aucune déclaration ou plan d'action soient annoncés.

¹⁰ La politique de la Chine à l'égard de l'Afrique, Décembre 2015, <https://www.fmprc.gov.cn/zflt/fra/zfgx/dfzc/t1321596.htm>, consulté le 23 octobre 2019.

¹¹ Déclaration du sommet de Johannesburg du forum sur la coopération sino-africaine du 15 décembre 2015, https://www.focac.org/fra/ljhy_2/tsjsxtieit/t1324348.htm, consulté le 23 octobre 2019.

¹² Déclaration de Beijing - construire une communauté de destin Chine-Afrique encore plus solide du 12 septembre 2018, https://focacsummit.mfa.gov.cn/fra/hyqk_2/t1594325.htm, consulté le 23 octobre 2019.

La simple lecture de ces programmes et des explications donnés dans le texte de l'allocution souligne des points fondamentaux. Le dirigeant chinois dresse un constat très dur de l'état de l'Afrique au moment où il parle. Il le dit diplomatiquement mais son évaluation est sans retenue et les chefs d'Etat africains ne peuvent qu'acquiescer. Aucun document ouvert américain, européen ou français ne fait un tel état des lieux. Mais son analyse ouvre sur des solutions sous forme de programmes. Ils couvrent la totalité des actions d'un Etat : industrie, agriculture, lutte contre la pauvreté, santé, développement, infrastructures. La « *paix et la sécurité* » en revanche ne sont qu'un de ces programmes sans priorité exagérée, sans slogan¹³ du type « *Défense, Diplomatie, Développement* » :

« La Chine donnera à l'Union africaine une aide sans contrepartie de 60 millions de dollars US pour appuyer la construction et les opérations de la Force permanente africaine¹⁴ et de la Capacité africaine de réaction rapide aux crises. La Chine prendra une part active aux opérations onusiennes de maintien de la paix en Afrique, et soutiendra les pays africains dans leurs efforts visant à renforcer leurs capacités en matière de défense nationale, de lutte antiterroriste, de lutte anti-émeute, de contrôle douanier et de gestion et contrôle des migrants¹⁵ ».

Pour la Chine, pas d'ingérence (un des Cinq Principes de la Coexistence pacifique) mais une contrepartie financière, une participation aux Opérations de maintien de la paix¹⁶ (OMP, rôle international) et un soutien capacitaire. La Chine n'envisage pas de participation à des opérations autres que celles autorisées et mandatées par les Nations Unies, exclut totalement des opérations militaires comme les frappes américaines en Somalie ou Barkhane¹⁷. En revanche, la vente d'armement pour le soutien capacitaire des moyens de lutte africains est envisagée.

La stratégie chinoise est multi domaines et pointe les nombreuses faiblesses du continent. L'Afrique n'ayant toujours pas réussi à s'intégrer dans la globalisation malgré les milliards d'aides au développement, de prêts, de dons, d'annulation de dettes¹⁸, les acteurs africains sont pratiquement obligés de se tourner vers un nouveau créancier, qui plus est, est devenue la première puissance économique du monde. Honteux de demander encore des aides aux partenaires occidentaux sans pouvoir justifier une quelconque logique d'utilisation, la seule solution potentielle était de regarder à l'Est. Le manque de connaissances des bailleurs traditionnels sur la réalité de la situation du continent auquel s'ajoute la culpabilité de la colonisation ont débouché sur un manque d'anticipation de ce virage. Le sommet Russie – Afrique d'octobre 2019 confirme sans aucun doute le grand retour de la Russie sur la scène africaine et la possibilité pour les Etats africains de se faire

¹³ Politique américaine, Défense, diplomatie et développement : repenser l'action extérieure, Éditions Choiseul. Slogan français des 3D, pâle copie du titre d'un ouvrage collectif paru en octobre 2010,

¹⁴ Comprendre la Force africaine en attente.

¹⁵ https://www.focac.org/fra/ljhy_2/tsjsxtieit/t1321596.htm, consulté le 23 octobre 2019.

¹⁶ Qui, pour plus de 80 %, se déroulent sur le sol africain ! La Chine ne participe que faiblement aux OMP. Environ 2500 hommes sont déployés à ce titre.

¹⁷ Opération française au Sahel.

¹⁸ MEDEF - Rapport du Medef international. Pour une redéfinition du partenariat entre l'Europe et l'Afrique. (document non accessible à tous), (février) 2019.

courtiser. En matière d'armements, un grand nombre de pays se sont déjà tournés vers la Chine et se rapprochent de la Russie. Le Mali comme le Burkina Faso sont des exemples de la mémoire courte des responsables politiques africains mais aussi du manque de poids des diplomates français et des missions militaires de défense associées. Ces dernières se focalisent sur le « conseil en stratégie, en doctrine, en ressources humaines » mais très peu décrochent sur des contrats d'armement. De la même façon les *European Union Training Mission* (EUTM) forment les bataillons qui sont équipés par d'autres puissances, non européennes. Ce manque de réalisme géopolitique est déconcertant quand nous analysons l'investissement français pour les opérations au Sahel.

Les points de la politique africaine développés *supra* se retrouvent dans le document de politique africaine de la Chine (soutenir la réalisation de la paix et de la sécurité en Afrique, approfondir la coopération militaire et soutenir l'effort africain contre les menaces non conventionnelles à la sécurité). Nous les retrouvons aussi dans la déclaration du FOCAC de 2018 qui rappelle au préalable que les « *deux parties (Chine et Afrique) se réjouissent de la mise en œuvre intégrale et efficace des actions de suivi des dix programmes de coopération et du Plan d'action de Johannesburg (2016-2018)* ». Pour la partie « paix et sécurité » on y lit le soutien financier à l'Architecture de paix et de sécurité, les aides militaires, la coopération, la participation aux OMP. La Chine va plus loin en créant le Forum Chine-Afrique sur la Paix et la Sécurité afin de fournir une plate-forme permettant de renforcer les échanges sino-africains en matière de paix et de sécurité (point 6.1.4). Elle mettra en œuvre 50 projets d'aide en matière de sécurité dans le cadre de l'initiative « la Ceinture et la Route » et dans les domaines du maintien de l'ordre public, des opérations de maintien de la paix de l'ONU et de la lutte contre la piraterie et le terrorisme (6.1.1). Elle annonce sa volonté de travailler à dynamiser les échanges de visites entre les responsables de la défense et des forces armées et à intensifier la coopération en matière d'entraînement et d'exercices conjoints, de lutte antiterroriste, de recherche et secours, et de réduction des catastrophes (point 6.1.5).

La stratégie chinoise dans ses relations avec l'Afrique ne devrait surprendre personne tant elle est claire et annoncée. L'observation des rencontres entre dirigeants africains et Xi Jinping donne aussi une idée précise des intérêts chinois et africains¹⁹.

La république de Djibouti, un État africain, concentre depuis quelques années des éléments des forces armées des trois grands acteurs militaires internationaux. Depuis l'arrivée de militaires chinois (2017), les frictions et les rivalités sont présentes sur ce petit territoire. Les objectifs et les moyens déployés permettent de comprendre les différences entre ces trois acteurs militaires et leur stratégie.

¹⁹ La retranscription des entretiens entre le président Xi Jinping et les chefs d'État africains sur le site des Forums Chine - Afrique est enrichissante et impressionnante. Les visites régulières d'autorités chinoises en Afrique soulignent leurs objectifs. Ainsi, le ministre des Affaires étrangères a effectué une visite à Djibouti, en Égypte, en Érythrée, au Burundi et au Zimbabwe du 7 au 13 janvier 2020.

2 Les tactiques françaises et américaines vs la stratégie chinoise

La République de Djibouti, pays situé dans la Corne de l'Afrique, est un des 55 membres de l'Union africaine (UA), l'organisation politique et économique du continent²⁰. Territoire de 23 000 km² et peuplé de moins d'un million d'habitants, Djibouti rêve de devenir le Singapour de l'Afrique. Elle est à la fois un port important dans la région et une garnison militaire internationale. Sa position géographique, à l'entrée de la mer Rouge, à quelques encablures de la Péninsule arabique et donc du Yémen, attire les Etats et les organisations internationales qui souhaitent principalement que la liberté des mers soit respectée et par là même le commerce mondial. La lutte contre la piraterie a entraîné des déploiements conséquents de forces maritimes, au titre de coalitions (Union européenne²¹, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord²², Forces internationales sous commandement américain²³) ou de forces nationales sans commandement unifié (Chine, Russie). Ces actions à la mer ont été complétées par des déploiements de moyens de renseignement et de lutte contre les bâtiments à partir d'aéronefs de combat (Japon, Allemagne, États-Unis) à Djibouti.

Trois acteurs majeurs y déploient des forces militaires conséquentes.

2.1 La France, un vieil acteur militaire

La garnison de Djibouti est la plus importante des installations françaises à l'étranger malgré une baisse importante de moitié des effectifs en dix ans²⁴. Les Forces françaises stationnées à Djibouti (FFDj) s'articulent autour d'un état-major interarmées, un régiment interarmes d'outre-mer, un détachement de l'aviation légère de l'armée de terre, une base aérienne, une base navale et un centre d'entraînement au combat et d'aguerrissement au désert. Ils mettent en œuvre principalement des avions de défense aérienne Mirage 2000-5 (4), un avion de transport tactique C160 Transall, des hélicoptères (5) et des moyens d'infanterie (AMX 10 RC, VAB, canons de 155mm, mortiers de 120mm). Des éléments de soutien (Santé, Télécommunications, Essence) complètent les moyens des FFDj.

²⁰ Djibouti est aussi membre du Marché commun d'Afrique australe et orientale (COMESA) et de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) dont elle abrite le siège.

²¹ Mission Atalanta.

²² Jusqu'en 2016, une force de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) patrouillait dans les mêmes eaux (opération *Ocean Shield*).

²³ La *Combined Maritime Force* (CMF) opère à travers trois forces multinationales dont la *Combined Task Force* (CTF) 150 et la CTF-151. La première a pour mission de participer à la lutte contre les trafics et activités illicites liées au terrorisme et garantir la sûreté des espaces maritimes en mer Rouge, dans le golfe d'Aden, dans l'océan Indien et dans le golfe d'Oman et la seconde est une force qui mène des opérations de lutte contre la piraterie au large de la Corne de l'Afrique.

²⁴ En 2006, les effectifs étaient de 2 800 militaires.

Positionnées sur la façade Est de l'Afrique, les FFDj constituent une plateforme stratégique, opérationnelle et logistique. L'autre volet de leur mission est la coopération bilatérale et régionale.

Le Traité de coopération en matière de Défense entre la République française et la République de Djibouti (deux États souverains) a été signé le 21 décembre 2011. Il a fait l'objet d'un projet de loi autorisant sa ratification par l'Assemblée nationale et présenté par le ministre des Affaires étrangères (21 novembre 2012 - formalité purement administrative au regard de la faible évolution du texte !). Ce traité remplace deux textes importants :

- Le Protocole provisoire de 1977²⁵ relatif aux conditions de stationnement des Forces françaises sur le territoire de la République de Djibouti et aux principes de la coopération militaire ;
- Et la Convention du 03 août 2003 fixant le montant du loyer de la présence française à Djibouti.

Comme l'avait précisé le président Sarkozy²⁶, il était nécessaire de revoir les accords de défense avec les partenaires africains car ces documents, sujets à controverse, dataient de l'accession à l'indépendance donc des années 1960 pour la plupart. Il fallait tenir compte du nouveau contexte stratégique, des besoins de la France et de ses partenaires africains.

L'article 2 et 4 du Traité de 2011 précisent cette volonté de coopération en matière de défense afin de concourir à une paix et sécurité durables sur leur territoire et la possibilité d'échanges de vues, d'informations et de renseignement afin d'évaluer la situation en cas de menace et en cas d'agression armée. Il est aussi précisé que la « *Partie française participe avec la Partie djiboutienne à la police de l'espace aérien et la surveillance des eaux territoriales selon des modalités particulières* ». Si la France peut participer à la police de l'espace aérien, ces possibilités opérationnelles sont extrêmement limitées et insuffisantes en cas de menace sérieuse. La présence de quatre chasseurs de défense aérienne ne permet pas de traiter une menace H24²⁷ et encore moins une agression armée occasionnée par un vecteur militaire ou civil ayant un objectif sur le territoire djiboutien (avion de ligne détourné, ou chasseur bombardier piloté par un terroriste). Concernant la surveillance des eaux territoriales, les moyens de transport maritimes sont non adaptés pour répondre à une quelconque menace. Le terme « participe » utilisé dans cet article 4 ne doit pas cacher les moyens relativement modestes pour faire face à certaines actions extérieures qui nécessiteraient des renforts conséquents.

« *La Partie française s'engage à verser à la Partie djiboutienne au titre de la présence des forces françaises stationnées à une contribution forfaitaire de 30 millions d'euros par année civile* ». Cet engagement financier est en vigueur depuis 2003. L'intérêt pour la République

²⁵ Signé le 27 juin 1977, le jour de l'indépendance de la République de Djibouti.

²⁶ 2007-2012.

²⁷ H24 : avoir la capacité de réagir à tout moment.

de Djibouti, qui bénéficie de « l'assurance américaine et éthiopienne²⁸ », ne réside pas dans le format ou l'implication militaire française mais prioritairement dans la contribution financière²⁹. Ce Traité est donc un document peu réaliste sur le plan opérationnel mais demeure un excellent compromis financier pour la Partie djiboutienne. Reste à savoir si la présence française est encore d'actualité et si elle offre des possibilités et un environnement opérationnel incontournables qui méritent cet engagement financier à l'heure où l'influence française semble en perte de vitesse.

2.2 L'acteur américain

Depuis 1977, la France gardait le monopole de la présence militaire à Djibouti. L'attentat du onze septembre 2001 et la stratégie de la *Global War on Terror - GWOT* ont amené les Etats-Unis à envisager de s'implanter à Djibouti. Les acteurs internationaux membres ou non des coalitions internationales, otaniennes ou européennes se sont précipités sur le seul port sécurisé et capable de ravitailler leurs moyens navals. Djibouti a pu compter sur le gage de confiance que la France a su apporter pour les marines internationales.

Il s'en est donc suivi une arrivée massive d'acteurs militaires et une obligation de partager le territoire et les infrastructures. Une coopération³⁰ alimentée par les autorités djiboutiennes s'est installée. Le loyer ou la contribution payée par les Etats-Unis est d'environ 70 millions de dollars.

Sur la vue *infra*, trois puissances déploient des moyens aériens militaires sur l'aéroport civilo-militaire de Djibouti (Ambouli) : la France, les États-Unis et le Japon³¹. Les infrastructures les plus conséquentes sont celles des Américains.

²⁸ Le port de Djibouti traite pratiquement 90 % des importations et exportations éthiopiennes. Il est vital pour cet État et une situation de troubles à Djibouti pourrait être un facteur d'intervention.

²⁹ En 2008, lors du problème frontalier avec l'Érythrée, les autorités djiboutiennes ont estimé que la France n'avait pas montré d'empressement pour les aider militairement dans cette crise. Cet aspect négatif se rajoute à d'autres ressentiments dont le plus ancien est la neutralité française affichée lors de la guerre civile entre 1991 et 1994 jugée comme un abandon par le pouvoir djiboutien. Ces éléments restent très présents chez les autorités djiboutiennes et participent au recul d'influence de la France et son statut de puissance de second ordre à Djibouti.

³⁰ Terme de guerre économique composé à partie des deux mots coopération et compétition.

³¹ Les Japonais ont décidé de leur participation à la GWOT et après des moyens navals déployés depuis fin 2008 - début 2009, ils occupent une petite partie de l'aéroport où sont stationnés leurs moyens aériens (P3 Orion - deux appareils de patrouille maritime) engagés dans la lutte contre la piraterie et le terrorisme.



Image de 2018 (www.googleearth.com, consulté décembre 2019)

L'état-major américain, le *Combined Joint Task Force - Horn of Africa*, est né en 2002 et ses installations se sont progressivement agrandies et les moyens déployés sont devenus plus conséquents. De quelques avions de transport en 2006, la base aérienne accueille aujourd'hui des avions de chasse et 4 000 membres des forces armées. Suite à des problèmes aéronautiques³², les États-Unis ont déployés leurs drones sur un deuxième terrain. L'aéroport de Chabelley qui ne servait, jusqu'à la décennie précédente, que de terrain de secours pour les moyens aériens français a été retenu et il est devenu, en quelques mois, une des deux plateformes américaines³³ en Afrique avec des capacités de frappe et de renseignement par les drones (en Somalie et au Yémen).

³² Accidents de drones, perturbations des vols internationaux et régionaux.

³³ Le Niger devrait accueillir une très importante base américaine en cours de construction.



Trois drones présents sur cette image de 2018
(www.googleearth.com, consulté décembre 2019)

Aujourd'hui, les États-Unis sont l'acteur majeur militaire en République de Djibouti. La base américaine appartient au Commandement américain pour l'Afrique (AFRICOM) basé à Stuttgart (République fédérale d'Allemagne).

Toutefois, ils ont été surpris par l'arrivée d'une autre puissance militaire : la Chine.

2.3 Une amorce civilo-militaire chinoise

Si la base chinoise a été inaugurée en 2017, elle ne comporte à ce jour que peu de moyens militaires. Annoncée avec une capacité de 10 000 personnes, les infrastructures se limitent pour l'instant à un accueil possible de 5 000 hommes au maximum³⁴. Dans les prochaines années, les forces chinoises ne manqueront pas de demander des terrains d'entraînement (champs de tir, terrains de manœuvre) et une capacité d'accueil de moyens aériens à temps complet. Le principe chinois de non-ingérence dans la politique des États ne laisse pas penser à une activité militaire importante de la base. En revanche, elle permettra la mise en place des contingents chinois de maintien de la paix en mission en Afrique et les évacuations de ressortissants (cf. les problèmes rencontrés par les autorités chinoises lors de la crise libyenne). La seule piste à l'intérieur de l'enceinte mesure 400 mètres et permettra uniquement le posé d'hélicoptères.

³⁴ Entretien à Djibouti en mai 2018. Si ces effectifs étaient avérés, la présence militaire chinoise serait supérieure à celle des États-Unis.



Image de 2018 (www.googleearth.com, consulté décembre 2019)

Si nous comparons les trois acteurs militaires présents à Djibouti, deux remarques s'imposent :

- Les États-Unis et la France ont déployé des moyens militaires conséquents pour deux missions différentes (GWOT et Traité de coopération en matière de défense). La présence militaire chinoise est de faible envergure et devrait monter en puissance sans atteindre les niveaux français et américains. Selon le principe de non-ingérence, ce seront des moyens d'entraînement, occasionnels mais pas offensifs.
- L'arrivée des militaires chinois a été précédée par une logique économique structurée, réfléchie et annoncée. Sur ce plan économique, les États-Unis comme la France accusent un retard de réflexion, d'anticipation. La France, présente sur ce territoire depuis 1862, a cru très longtemps à une chasse gardée. Le résultat est assez pertinent car le tissu de nos entreprises à Djibouti reste faible. Les États-Unis, arrivés massivement en 2002, ont un objectif principal de lutte contre le terrorisme régional. Djibouti n'est pas une opportunité d'investissements d'affaires.

A la lumière de ces remarques, nous pouvons constater que la Chine développe une stratégie alors que les États-Unis comme la France sont en retard et se limitent à des tactiques mais n'ont pas de réflexion stratégique sur la région. La Chine en abordant de front les faiblesses de l'économie djiboutienne a développé des projets ambitieux qui n'ont pu qu'attirer les leaders politiques et économiques du pays. Malgré les critiques occidentales sur l'arrivée de militaires chinois à Djibouti, ces derniers n'ont aucune

intention de se lancer dans une aventure militaire laissant cela aux États-Unis et à la France. Les longs engagements militaires voire les borbiers (Afghanistan, Irak, Sahel) sont portés à bout de bras par les Occidentaux avec des coûts militaires et diplomatiques très élevés. Au nom du principe de non-ingérence, la Chine a su préserver ses chances d'être l'acteur de sortie de crise grâce à sa neutralité affichée. Les contrats économiques qu'elle a remportés sont nombreux et concernent bien souvent les zones où les Occidentaux ont été déployés militairement.

3 La Chine met en exergue les faiblesses des Occidentaux

3.1 Entre héritage du passé et vieilles habitudes

Le maintien de la présence militaire française en Afrique relève d'une volonté de jouer encore un rôle sur le continent. Djibouti est une des quatre garnisons activées³⁵ depuis les indépendances. Leur rôle reste néanmoins minime quant à leurs effectifs et à leurs missions. Les FFDJ sont les plus conséquentes mais la diversité des acteurs militaires étrangers arrivés dans la petite République devrait amener à repenser leur rôle. Il est question pour l'instant de la maintenir pour garantir principalement la contribution financière à l'Etat djiboutien. La nouvelle coopération française avec l'Éthiopie arrive à point nommé pour redonner du souffle et un nouvel élan à une garnison qui cherche une raison d'être plutôt que de concevoir une évolution du dispositif à la baisse et ressembler aux autres garnisons³⁶ françaises.

La France est aidée dans sa politique militaire par une Union européenne (UE) qui ne cherche pas à s'engager outre mesure dans la Corne de l'Afrique. Cette dernière a mis sur pied une opération majeure, Atalanta³⁷, des missions (EUTM et EUCAP) ainsi que de très nombreux programmes (dans le domaine de la sécurité maritime). Mais l'UE ne cherche pas être un gendarme de l'Afrique et reste totalement dans la logique onusienne. Elle finance de surcroît la montée en puissance de l'appropriation africaine des problématiques de paix et de sécurité. Une solution complémentaire aurait pu être d'européaniser la garnison de Djibouti. Mais cette démarche n'a jamais été à l'étude et se verrait opposer le veto français malgré le coût de cette implantation militaire (effectifs, vieillissement prématuré des matériels, « loyer »).

Sur le plan purement militaire, Djibouti reste seulement une implantation intéressante pour l'entraînement des forces françaises sur place ou avant d'être projetées sur d'autres théâtres d'opérations (infrastructures, conditions climatiques, aguerrissent des troupes). En matière d'achat d'armements ou de matériels de guerre, force est de constater que Djibouti ne contracte pas avec des entreprises françaises pour équiper ses forces armées. Les dons (hélicoptères de seconde main cédés par l'Arabie saoudite..) ne sont pas des engagements politiques et économiques majeurs, seulement des moyens détournés de s'équiper à moindre frais. La coopération française est peu fructueuse et se limite à des formations ou des mises en place d'officiers et sous-officiers auprès des autorités militaires djiboutiennes. Curieux paradoxe d'être lié à Djibouti par un Traité renouvelé en 2011 et de n'avoir aucune relation militaire privilégiée avec l'Etat djiboutien. Nous ne pouvons que constater que la politique de coopération est relativement peu équilibrée et

³⁵ Dakar (350 militaires), Djibouti (1 450), Libreville (350) et Abidjan (900).

³⁶ Des effectifs de 350 militaires comme à Dakar et à Libreville nous sembleraient très suffisants.

³⁷ Cette opération militaire et diplomatique, lancée en 2008, a pour but de lutter contre l'insécurité dans le Golfe d'Aden et l'océan Indien.

la balance penche vers les autorités de l'État hôte surtout si nous y rajoutons la contribution annuelle de 30 millions d'euros.

Malgré ces évidences, la France continue à développer ce concept d'une présence militaire importante alors que les enjeux à Djibouti sont européens et pas seulement français. Elle souligne l'ambiguïté de sa politique étrangère, tour à tour, franco-française ou européenne suivant ses intérêts.

3.2 Un manque de culture africaine, de connaissance des acteurs régionaux et continentaux.

La France reste résolument tournée vers ses anciennes colonies malgré quelques démarches de diplomatie économique entreprises et des visites du chef de l'Etat qui pourraient ouvrir d'autres horizons. On retrouve cette faible ambition et cette méconnaissance de l'ensemble du continent africain dans les universités françaises où les sujets d'étude sur l'Afrique ne sont pas très prisés. Le manque de visibilité d'une institution comme le Laboratoire des Afriques dans le Monde³⁸ (LAM) vient compléter cet abandon, cette faiblesse, cette perte de savoirs africains, ce manque de rayonnement. Le besoin de France par les Africains est encore réel alors que le besoin d'Afrique pour la France reste secondaire. L'Afrique de l'Est ou la Corne de l'Afrique montre ce manque d'investissement alors qu'un grand nombre d'économies affiche une croissance intéressante et des besoins que pourraient satisfaire les entreprises françaises. Et cela ne date pas d'hier ! Djibouti est une très ancienne colonie devenue indépendante en 1977 et une « empreinte » française est peu visible. Cet état des lieux se révèle aux yeux de tous depuis l'arrivée de la Chine qui s'empare d'un grand nombre de marchés. Les critiques fusent mais il est trop tard d'autant que la stratégie chinoise existe et s'adapte aux besoins des pays récipiendaires et notamment à Djibouti, un port en eaux profondes vital pour les économies frontalières. La Chine est devenue un acteur clé à Djibouti et il ne lui a pas fallu longtemps pour comprendre la manière de commercer en Afrique. Pas d'éléphants blancs, ici. Les financements suivent un cycle que les entreprises chinoises connaissent et qui les alimentent pour les marchés remportés. De plus, la Chine a su jouer la carte africaine sur ses trois niveaux : État, Communautés économiques régionales, Continent.

Combien d'ouvrages abordent aujourd'hui l'Afrique sous l'angle régional et / ou continental. En France, aucun et très peu en langue anglaise. Ce niveau n'intéresse *a priori* personne même parmi les chercheurs. Et pourtant, nous pouvons, nous pourrions y lire les ambitions africaines et les niveaux de responsabilités qui sont en train de s'établir sous nos yeux. Un des points principaux abordés lors du sommet de l'Union africaine à Niamey en juillet 2019 a été le principe de subsidiarité entre le niveau continental et régional. Malgré le lancement de la zone africaine de libre-échange, ces niveaux restent d'actualité et notamment pour l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS).

³⁸ Il est situé à Bordeaux et a succédé au Centre d'étude d'Afrique noire (CEAN).

L'AAPS est un des programmes majeurs de l'Union africaine. Il tend à trouver des solutions africaines aux problèmes africains dont la première phase est de « *silencing the guns by 2020* ». Si, sur le papier, tout est en place, le baptême du feu de la Force africaine en attente ainsi que la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC), les deux outils à la disposition de l'UA, n'a pas toujours eu lieu. Les deux raisons majeures sont le manque d'ambition africaine et la volonté française d'intervenir dans sa zone de pré-carré. L'UA aurait pu s'appuyer sur le Processus de Nouakchott³⁹, la montée en puissance de sa FAA et de la CARIC. Ce faible engouement africain a laissé la part belle à la France qui en a profité pour réorganiser son déploiement militaire et créer l'opération Barkhane. Faisant fi des structures existantes, elle en a mis en place un dispositif certes efficace mais qui continue à « paternaliser » ses relations avec les États d'Afrique de l'Ouest et centrale. Ainsi le programme support de l'AAPS ne sert qu'au financement d'exercices, de réunions, de projets mais aucune réalité opérationnelle n'est venue confirmer cette volonté de s'approprier les mécanismes de paix et de sécurité.

La France se sert parfois du niveau continental ou régional quand elle ne s'intéresse pas à une problématique donnée ou si elle a besoin de contrer une autre puissance. Ce fut le cas avec l'arrivée des Russes en République centrafricaine. Elle a alors appuyé fortement les efforts de l'UA pour l'accord de paix dans le but de minimiser l'influence de la Russie. Si le résultat a pu paraître positif à très court terme, le retour de la Russie s'affirme. Le récent sommet Russie - Afrique à Sotchi en octobre 2019 en est une preuve supplémentaire⁴⁰.

Ces différents exemples montrent que sans politique africaine claire et affirmée, le rôle de la France reste ambigu et très critiqué fermant un certain nombre de portes dans les négociations économiques. L'annonce que la France n'a pas de politique africaine par le président Macron à Ouagadougou en 2017 met en avant des décisions ou des engagements au coup par coup sans aucune stratégie. Pour un État ayant une histoire commune avec l'Afrique, cette attitude ne prête pas à la confiance chez de nombreux partenaires.

La France surfe assez facilement sur la faiblesse des institutions africaines et notamment de l'AAPS. Elle joue aussi sur la défiance et la méfiance des États africains vis-à-vis des organisations régionales et continentales. La France peine à avoir une vision du continent dans son ensemble et son regard est tourné principalement vers ses anciennes colonies. L'exemple le plus réaliste et qui montre cette perte d'influence est le Forum de Dakar qui se veut être un lieu de réflexion sur la paix et la sécurité en Afrique. Lancé en 2013, il attire de moins en moins d'autorités mais beaucoup d'auditeurs pour une production

³⁹ Ferras Patrick, Le traitement du renseignement de sécurité au sein de l'Union africaine, dans Renseignement et évaluation des performances, Patrick Klaussen (Dir.), p. 280. Lancé en 2013, le Processus de Nouakchott a pour finalité de renforcer la coopération sécuritaire et l'opérationnalisation de l'AAPS dans la région sahélienne.

⁴⁰ Sommet Russie-Afrique à Sotchi : un nouveau salon de l'armement ?, 24 octobre 2019, <https://information.tv5monde.com/afrique/sommet-russie-afrique-sotchi-un-nouveau-salon-de-l-armement-328536>.

intellectuelle proche de zéro. Le tableau infra résume le décalage entre des sommets qui portent leurs fruits et une grande messe peu prise et très onéreuse.

Sommet	Date	Présence de chefs d'Etat
Dakar	2018	2
Russie - Afrique	2019	Une quarantaine
Chine – Afrique	2018	53

La République de Djibouti accueille un autre acteur majeur des relations internationales.

3.3 La démarche américaine : un retour à une petite guerre froide

Comme l'a montré Maya Kandel⁴¹ dans ses nombreux écrits, l'Afrique est importante pour les Etats-Unis mais elle n'est pas une priorité.

Le Commandement américain pour l'Afrique (AFRICOM) est lancé en 2007 et opérationnel en 2008. L'état-major central est stationné à Stuttgart en République fédérale d'Allemagne. Il a pris en compte une entité délaissée par le *Central Command*⁴², le *Combined Joint Task Force Horn of Africa (CJTF – HOA)*, implantée à Djibouti depuis 2002. Une deuxième installation militaire est en construction au Niger. Ces deux points d'appui offrent une visibilité sans précédent aux forces américaines pour intervenir. Elles sont le point de déploiement de drones qui opèrent dans les régions en crise (Sahel, Yémen, Somalie). La montée en puissance du CJTF - HOA pour intervenir au Yémen et en Somalie s'est faite progressivement. D'un effectif de moins de 1 000 personnes en 2006 et de quelques avions, le CJTF-HOA s'est renforcé et compte aujourd'hui environ 4 500 militaires et des moyens modernes et adaptés à la région⁴³. La coopération et la compétition avec les forces françaises existent mais sans réelle conséquence du fait que les missions américaines et françaises sont complètement différentes. En revanche, l'arrivée de la Chine dans un contexte de rivalité et de compétition commerciale n'a pas été appréciée par la première puissance militaire mondiale. Si les Etats-Unis ont semblé vouloir jouer les « gros bras » ou « montrer leurs muscles, tout paraît, aujourd'hui, revenu à une situation plus calme, Djibouti ayant toujours rappelé que la Chine comme les États-Unis étaient leurs partenaires. De surcroît, l'arrivée de militaires chinois est relativement modeste. L'objectif chinois est de pouvoir déployer des troupes dans le cadre de leur

⁴¹ Kandel Maya, Stratégie américaine en Afrique : les risques et contradictions du light footprint du 17 janvier 2015, <https://froggybottomblog.com/2015/01/17/strategie-americaine-en-afrique-les-risques-et-contradictions-du-light-footprint/> consulté le 8 novembre 2019.

⁴² Un autre grand commandement américain qui gère notamment les opérations en Afghanistan et en Irak.

⁴³ Entretien avec un diplomate occidental à Djibouti, octobre 2018.

participation aux opérations de maintien de la paix et de rapatrier des ressortissants en cas de crise. L'engagement militaire n'est pas à l'ordre du jour.

Conclusion

Sur son petit territoire, Djibouti concentre les troupes de trois grands acteurs militaires entraînant de fait rivalité et compétition.

Djibouti est connectée aux nouvelles routes de la soie chinoises. C'est un impératif économique pour cette petite république. Ses forces armées, faibles en nombre et peu efficaces, ne sont pas suffisantes pour arrêter les appétits régionaux. Elle a donc pris les devants en signant (1977) puis renouvelant un Traité de défense avec la France (2011). Elle accueille les forces américaines dans le cadre de la lutte contre le terrorisme depuis 2002. Djibouti est donc au cœur des relations internationales aux portes de l'Océan indien, à quelques kilomètres de la Péninsule arabique et à l'entrée d'une voie maritime majeure.

Les critiques sur la constitution d'une garnison chinoise en République de Djibouti ont été virulentes mais se calment. La « force tranquille chinoise » a eu raison des impétueuses analyses à court terme des Occidentaux. La Chine travaille sur le temps long et il est donc aisé d'analyser sa stratégie. Il est en revanche difficile de trouver une logique à des analyses à court terme ou des tweets.

L'opposition systématique recherchée par les États-Unis contre la Chine agace notamment les acteurs africains. D'un autre côté, la France ne fait plus rêver ! Tous les États africains recherchent la diversité d'acteurs et des investissements. Djibouti a su faire appel aux pays du Golfe, à la Chine, à la France, à l'Union européenne et aux États-Unis.

En réadaptant le dispositif français à Djibouti ou tout simplement en européanisant cette garnison stratégique pour les intérêts européens, la France sortirait de ce costume de gendarme de l'Afrique qui n'a plus de raison d'être. Accompagner la montée en puissance de l'Architecture africaine de paix et de sécurité tout en apportant un support, un appui militaire pourrait permettre d'accélérer l'appropriation africaine.

Bibliographie sommaire

Cabestan Jean-Pierre (2019), China's Military Base in Djibouti: A Microcosm of China's Growing Competition with the United States and New Bipolarity, Journal of Contemporary China, DOI: 10.1080/10670564.2019.1704994

Frankopan Peter, « Les nouvelles routes de la soie », 2018.

Rapport du Medef international de février 2019. « Pour une redéfinition du partenariat entre l'Europe et l'Afrique » (document non accessible à tous).

Traité de coopération en matière de défense de la République française signé en 2011 (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl0425.asp>).

Les déclarations et plans d'action des Forums Chine-Afrique sont disponibles sur le site <https://www.focac.org/fra/>.

Biographie sommaire

Ancien officier supérieur de l'armée de l'air française, Patrick Ferras est docteur en géopolitique et président de l'association Stratégies africaines.

patferras@gmail.com

FERRAS Patrick

30 rue Langevin

33260 La Teste

Mots clés : Djibouti, États-Unis, Chine, France, Armées

Résumé :

À travers les déclarations et les plans d'action des forums de coopération Chine - Afrique ainsi que ses textes de politique africaine, l'Empire du milieu affiche depuis les années 2000 sa stratégie. La France, arc-boutée sur son passé colonial, et les États-Unis, va-t'en guerre, semblent surpris par la réussite de la Chine. L'installation d'une garnison chinoise en 2017 à Djibouti a exacerbé la rivalité avec les États-Unis. Pourtant cet événement devrait être l'occasion d'une réflexion sur les implantations militaires étrangères dans la Corne de l'Afrique voire de l'Afrique.