



Djibouti, l'ambitieuse stratégie d'une cité-État sans ressources

Chef de bataillon Arnaud Deflorenne

JCSP 50

Exercice Solo Flight

Disclaimer

Opinions expressed remain those of the author and do not represent Department of National Defence or Canadian Forces policy. This paper may not be used without written permission.

© His Majesty the King in Right of Canada, as represented by the Minister of National Defence, 2024.

PCEMI n° 50

Exercice Solo Flight

Avertissement

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement des politiques du Ministère de la Défense nationale ou des Forces canadiennes. Ce papier ne peut être reproduit sans autorisation écrite.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par le ministre de la Défense nationale, 2024.

CANADIAN FORCES COLLEGE - COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES

JCSP 50 - PCEMI n° 50
2023 - 2024

Exercise Solo Flight – Exercice Solo Flight

Djibouti, l'ambitieuse stratégie d'une cité-État sans ressources

Chef de bataillon Arnaud Deflorenne

“This paper was written by a candidate attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied, except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.”

« La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale. »

DJIBOUTI, L'AMBITIEUSE STRATEGIE D'UNE CITE-ÉTAT SANS RESSOURCES

« Aux premiers jours de notre existence comme aux plus récents, Djibouti, a fait le choix de ne jamais renoncer ni négocier sa souveraineté »

Ismaïl Omar Guelleh, 27 juin 2017¹

Les cités-États constituent des objets d'étude fréquents en sciences politiques parce qu'elles concentrent, avec une unité de lieu, beaucoup des rouages du pouvoir d'un État. Beaucoup ont marqué l'Histoire² et certaines survivent encore dans notre monde moderne. Pour autant, la taille et le nombre d'habitants³ y étant inférieurs aux autres modèles d'États, ces cités doivent tirer leur puissance d'une ressource pour survivre dans leur environnement ou le dominer. Venise a assis sa puissance sur la domination maritime grâce à sa flotte et son arsenal. Florence de sa richesse financière grâce à ses banques. Aujourd'hui, hors d'Europe, le Qatar est une cité-État au rayonnement mondial grâce à sa richesse issue du gaz. Singapour, quant à elle, profite d'un emplacement stratégique défendu par une puissante armée lui valant parfois le surnom de « Sparte de l'Asie⁴ ».

Djibouti constitue une cité-État africaine à l'indépendance récente et à la population modeste⁵ qui ne possède ni la puissance militaire de Venise ou Singapour, ni la richesse de Florence ou du Qatar.

Dès lors, on peut s'interroger sur comment Djibouti, non seulement survit dans un environnement régional tumultueux, mais exploite cet environnement à son avantage malgré l'absence de ressources.

Aussi, cet essai va tenter de démontrer que, pour ne pas disparaître dans une sous-région instable, Djibouti optimise ses maigres atouts par une stratégie mondiale, servie par une diplomatie active, à la seule fin de maintenir sa souveraineté. Ce petit État sans ressources incarne un modèle unique de stratégie compensatoire globale avec une finalité locale.

Pour s'en convaincre, les défis seront d'abord présentés. Notamment dans quelle mesure la politique extérieure en est-elle un pour un petit état comme Djibouti. La réponse formulée par la cité-État au défi de sa souveraineté menacée sera ensuite analysée. Soit la manière dont une vision internationale ambitieuse sert la stratégie nationale avec autant d'efficacité. Cette étude commencera à l'aube des années 2000, ce qui permet d'évaluer les politiques djiboutiennes sur presque 25 ans à partir d'un réel tournant géopolitique dans la Corne de l'Afrique avec la fin de la

¹ Président de la République de Djibouti depuis 1999. Cité par Pierre Prod'homme, *Quelle stratégie pour la France en Afrique ? Revue Défense Nationale*, Hors-série n°23, 2013, page 380.

² Les cités grecques, Athènes et Sparte, mais aussi Troie, Tyr ou Carthage par exemple.

³ Les réalités géopolitiques sont inséparables des dynamiques de population. Parmi celles-ci, le nombre d'habitants dont dispose les États exerce d'incontestables effets dans les rapports de force, effets qui résultent de ce qui est appelé « la loi du nombre ». Gérard-François Dumont. *Un enjeu géopolitique essentiel de la démographie : la "loi du nombre". Diplomatie : affaires stratégiques et relations internationales*. Les Grands dossiers, 2019, pp.8-12.

⁴ Bruce Gilley. "A New 'Plato's Republic' in China." *Asian Wall Street Journal*, Aug 08, 2002.

⁵ La république de Djibouti prend son indépendance de la France en juin 1977 et compte moins d'un million d'habitants (ONU, 2022).

guerre d'Éthiopie⁶ et le début de la lutte contre le terrorisme qui amènera les États-Unis à y ouvrir une base militaire.

⁶ La guerre entre l'Érythrée et l'Éthiopie, voisins directs de Djibouti, s'est déroulée de mai 1998 à juin 2000. Le président djiboutien Ismaïl Omar Guelleh (dit IOG) ayant été élu pour la première fois en 1999, ce cadrage temporel a aussi une cohérence interne.

Djibouti, le défi de la souveraineté d'un petit État.

« Pour Djibouti, la seule survie a invariablement représenté un immense défi »,

Président Ismaïl Omar Guelleh à la tribune de l'ONU le 22 septembre 1999⁷.

Djibouti est un petit État. Comme tous les « *small states*⁸ », il est donc réellement confronté à l'enjeu de sa survie et, plus fréquemment, à la question de comment exercer *de facto* une souveraineté reconnue *de jure* sans réels moyens. Pour appréhender l'ampleur du défi, la situation géographique exceptionnelle de la cité-État sera d'abord abordée. Elle y suscite des convoitises dans une sous-région agitée, la corne de l'Afrique. Surtout, ces menaces se conjuguent à des faiblesses intrinsèques à Djibouti pour menacer sa souveraineté, externe comme interne.

Une situation exceptionnelle

Djibouti mène une constante bataille pour s'affirmer comme État souverain depuis son indépendance. Cela en raison d'une naissance difficile. Le journaliste François Soudan n'hésite pas à présenter Djibouti comme « *une République improbable, née pour mourir un jour de juin 1977*⁹ ». En effet, son indépendance tardive par rapport au processus de décolonisation français en Afrique vient d'une tension entre son utilité pour la France mais surtout les doutes émis sur la viabilité d'un micro-État, associé à une « *terre vide*¹⁰ » désertique. L'écrivain et ambassadeur Romain Gary estime que : « *le départ des Français de Djibouti ? Ça ferait trente mille morts après l'entrée des Éthiopiens ou des Somaliens et autant sans l'aide de personne...* »¹¹. Les autorités locales, conscientes des risques et lucides sur le sort d'autres « *confettis d'empire*¹² » négocient donc prudemment l'indépendance qui se fera avec de fortes garanties de sécurité françaises¹³.

La France ne s'était pas installée à cet endroit par hasard¹⁴. Djibouti est une porte. Comme Gibraltar, Singapour ou Le Cap avant le canal de Suez, c'est un verrou car un point de passage

⁷ Cité par Gouad Farah, L'action d'un Président de la Corne de l'Afrique. 267 jours avant-267 jours après, 2000, MECAD, (date d'édition non connues), p. 49

⁸ Le champ des « *small states studies* », est riche dans les recherches en relations internationales et permet d'expliquer l'action extérieure des petits États mais prennent peu en compte voire rarement les États africains.

⁹ François Soudan, « Prélude », *Jeune Afrique*, n° 2862, du 15 au 21 novembre 2015, p. 73

¹⁰ Citation de Pierre Loti incarnant la vision coloniale française de terres désertiques et vides de ressources et d'habitants. Cité par Kadar Ali Diraneh, *Regards croisés entre colonisateurs et colonisés. Français et Djiboutiens dans la littérature*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 222

¹¹ Romain Gary, *Les trésors de la mer Rouge*, 1971, p. 18-19

¹² J.C Guillebaud, *Les Confettis de l'Empire*, Paris, Le Seuil, 1976

¹³ La France va déployer sa plus grosse opération aéronavale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale en vue d'assurer le bon déroulement du scrutin d'indépendance. En effet, après le vote, le gouvernement somalien ne voudra pas reconnaître l'indépendance du nouvel État. La France laisse également des bases militaires et plus de 5000 soldats dans le cadre d'un accord de défense.

¹⁴ En 1857 le docteur Aubert-Roche rédige un mémoire destiné à montrer à Napoléon III l'intérêt pour l'empire de s'établir sur la côte de la mer Rouge : « *L'isthme de Suez va être canalisé. La route de l'Asie sera ainsi raccourcie de 7 000 à 8 000 kilomètres. Cette route doit être exploitée rationnellement et protégée. Déjà l'Angleterre, qui s'est résignée à voir se créer cette route nouvelle si défavorable à sa flotte de voiliers, a pris soin d'occuper Aden et l'île Périm. Quand les travaux seront terminés, la Réunion et Mayotte perdront toute importance comme escale. La France aura intérêt, si elle ne veut pas laisser la route nouvelle sous le contrôle exclusif des Anglais, à créer une nouvelle escale, un port qui servira à approvisionner les bateaux en eau, en vivres et en carburant, et ce port elle doit le trouver près du détroit de Bal-el-Mande* »

obligé entre la mer Rouge et l’Océan Indien. C’est aussi une porte car le détroit de Bab-El-Mandeb¹⁵, qu’elle commande, relie l’Afrique au Moyen-Orient (le Yémen n’est qu’à 30 kilomètres). Cet emplacement continue de susciter l’intérêt. D’autant plus que la ville est un des trois seuls ports en eau profonde de la mer Rouge¹⁶, sur la route du canal de Suez qui voit passer près de 12% du commerce mondial¹⁷. Enfin, Djibouti est une porte dans le cyberspace puisqu’elle reçoit sept câbles internationaux sous-marins qui relient le pays à l’Europe, à l’Afrique de l’Est, au Moyen-Orient, à la Méditerranée et à l’Asie¹⁸.

Cet emplacement stratégique a ainsi quasiment transformé Djibouti en « État-Garnison¹⁹ ». En effet, l’on assiste à une internationalisation et à une augmentation significative de la présence militaire dans la cité-État depuis le début des années 2000. Si la présence française a décliné, elle demeure significative et Djibouti constitue le plus gros contingent permanent français en Afrique avec près de 1700 hommes²⁰. Les États-Unis y ont ouvert une base en 2002 pour lutter contre le terrorisme islamiste²¹ qui compte aujourd’hui près de 4000 hommes. En 2008, l’Union Européenne s’installe pour lutter contre la piraterie car 70% des containers rejoignant l’Europe transitent par Djibouti. Le Japon suit en 2011, puis l’Italie en 2012. En 2017, la Chine y inaugure sa première installation militaire permanente à l’étranger. Comptant environ 600 soldats en permanence, elle a la capacité d’en accueillir plus de 10 000 ainsi que des porte-avions²². Djibouti est donc aussi devenu un « nid d’espions²³ ». Mais cette présence internationale concentrée dans un petit périmètre rassure Djibouti face à ses « turbulents voisins²⁴ ».

Risques et menaces d’une région instable

Le premier défi de Djibouti est d’assurer sa souveraineté externe. Ses deux voisins initiaux, l’Éthiopie et la Somalie, ont d’ailleurs longtemps retardé son indépendance en raison de leurs velléités expansionnistes. L’Éthiopie, cent fois plus peuplée que Djibouti, y formule des revendications historiques et lorgne sur l’accès à la mer Rouge. Elle a d’ailleurs financé un mouvement de libération sécessionniste sur le sol djiboutien²⁵. La Somalie, par la vision d’une « Grande Somalie » réunissant tous les somalis, agite une revendication ethnique. Elle a également

¹⁵ Le détroit de Bab-el-Mandeb signifie littéralement la « porte des lamentations » en arabe.

¹⁶ Avec Port-Soudan (Soudan) et Assab (Érythrée), voir Annexe 1.

¹⁷ Banque mondiale, chiffres 2022.

¹⁸ <https://www.submarinemap.com/> consulté le 9 avril 2024.

¹⁹ Expression de Sonia Le Gourriellec : *Djibouti : la diplomatie de géant d’un petit État*. Presses universitaires du Septentrion, 2020

²⁰ Avec une présence terrestre mais aussi maritime et aérienne et un hôpital. Morgan Paglia, *Les bases de la puissance. Enjeux géopolitiques et stratégiques des bases militaires avancées*, Focus stratégique, n° 97, Ifri, mai 2020.

²¹ Initialement pour agir au Yémen et en Somalie. Dorénavant, la base rayonne dans toute l’Afrique.

²² Voir l’étude réalisée en source ouverte (OSINT) par l’entreprise Preligens :

<https://preligens.com/resources/insights/insight-djibouti-highly-secret-chinese-military-base-revealed-challenges-x>

²³ « Le territoire est devenu un peu comme Casablanca pendant la seconde guerre mondiale » Jean-Philippe Remy, « Djibouti, objet de toutes les convoitises », *Le Monde*, 20 novembre 2016.

²⁴ En janvier 1963, l’Empereur Haïlé Sélassié (Éthiopie) déclarera : « Djibouti a un rôle important pour nous, à condition de rester français, et nous avons la promesse de notre ami le Général de Gaulle qu’il restera français. Nous avons, vous le savez, de jeunes voisins turbulents à Mogadiscio avec lesquels il n’est pas toujours facile de vivre ». Cité par Sonia Le Gourriellec, *op cit*.

²⁵ Mouvement de libération de Djibouti (MLD) basé à Diré Dawa. Sonia le Gourriellec, *op cit*, page 95.

soutenu un mouvement sécessionniste violent qui commettra plusieurs attentats sanglants²⁶. De plus, l’Éthiopie et la Somalie s’affrontent violemment entre 1977 et 1978 à la frontière sud de Djibouti²⁷. Ce dernier voit ensuite son voisinage déjà agité doubler puisque deux nouveaux États font leur apparition à ses frontières, l’Érythrée en 1993, et le Somaliland, autoproclamé indépendant en 1991. Tous ces pays possèdent des conflits frontaliers non résolus. Aussi, Djibouti sera brièvement en guerre avec l’Érythrée en juin 2008²⁸.

Au-delà de ses voisins, Djibouti évolue donc dans une sous-région divisée et instable (*cf annexe 2*). La corne de l’Afrique peut être considérée comme un complexe régional de sécurité²⁹ en raison de l’interdépendance entre ces pays. Ce complexe va connaître de nombreuses recompositions, de la guerre froide au tournant de la guerre d’Éthiopie qui, outre ses 300 000 morts, va la priver d’accès à la mer. La Somalie va également se désagréger. Paradoxalement, cela apporte une certaine stabilité à la région car l’Éthiopie va se développer et accéder au statut d’hégémon³⁰ dans la région. Pourtant, la récente guerre civile du Tigré³¹ invite à la prudence sur des équilibres qui demeurent précaires.

Enfin, Djibouti est également menacée par des risques transfrontaliers. Premièrement, la piraterie qui menace le commerce maritime. Malgré la diminution au regard du pic des années 2005 à 2011, elle demeure un enjeu. Le terrorisme ensuite. Les filiales d’Al Qaeda au Yémen et en Somalie déstabilisent toute la région³². Les attaques actuelles des Houthis yéménites sur la navigation en mer Rouge illustrent la persistance de ces enjeux. L’autre menace est climatique. La sécheresse frappe durement une région qui a connu sa sixième saison des pluies sans précipitations. Plus de trois millions de personnes en sont affectés³³. Beaucoup deviennent des déplacés. Le dernier défi est donc celui des réfugiés. Les sécheresses ont causé 180 000 déplacements dans la Corne. Mais Djibouti est également frontalier du Yémen et accueille plus de 40 000 réfugiés de cette guerre civile sur son sol³⁴. Ces risques extérieurs produisent des conséquences en interne.

²⁶ Notamment le 3 février 1976, un car d’enfants de militaires français est pris en otage. Trois enfants sont tués et 5 blessés. Jean-Luc Riva, *Les enfants de Loyada : La prise d’otages de Loyada et l’indépendance de Djibouti*, Paris, Nimrod, 2016

²⁷ Ce conflit pour la région de l’Ogaden fera plus de 40 000 morts. Gebru Tareke, « The Ethiopia-Somalia War of 1977 Revisited », *The International Journal of African Historical Studies*, 2000, p. 635-667

²⁸ Pour la possession de Ras Douméra. Une centaine de morts sont à déplorer et Djibouti aura l’appui de la communauté internationale.

²⁹ La théorie des complexes de sécurité souligne que la sécurité s’inscrit dans des régions géographiquement et socialement construites, et que les problématiques de sécurité perdent de leur pertinence à mesure que la distance croît. Barry Buzan et Ole Wæver, *Regions and Power. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 2

³⁰ Au sens de puissance dominante. Djibouti qui agit comme son cordon ombilical maritime en tire profit.

³¹ La guerre du Tigré est une guerre civile qui a duré du 3 novembre 2020 au 3 novembre 2022 et qui a opposé le gouvernement fédéral éthiopien au Front de libération du peuple du Tigré (FLPT), allié au Front de libération oromo (ALO). Le bilan est estimé à près de 800 000 morts. L’Érythrée va également participer au conflit dans un surprenant retournement d’alliance.

³² Djibouti sera même touché sur son sol en 2014 par un attentat revendiqué par les Chebabs somaliens (3 morts). https://www.lemonde.fr/afrique/article/2014/05/29/les-chabab-somaliens-revendiquent-l-attentat-de-djibouti_4428479_3212.html

³³ Chiffres du UNHCR (2023) <https://www.unhcr.org/fr/emergencies/horn-africa-drought-emergency>

³⁴ Chiffres des Nations-Unies de septembre 2022. *UNHCR Djibouti Refugee Situation Update*.

Les faiblesses s'additionnent pour menacer la souveraineté

En effet, si la souveraineté externe de Djibouti est menacée, c'est également le cas de sa souveraineté interne. Elle fait d'abord face à des faiblesses intrinsèques. Les trois principales sont sa taille, son absence de ressources et sa composition ethnique. Djibouti compte moins d'un million d'habitants mais 60% habitent le port-capitale, d'où l'assimilation à une cité État. Pour autant, ce pays possède 506 kms de frontières terrestres et 314 kms de côtes. Peu densément peuplé et désertique, le contrôle de cet espace reste difficile et constitue un enjeu. Djibouti ne possède ensuite aucune ressource naturelle d'intérêt. Pire, il importe presque tout. 90% de l'eau et de l'électricité proviennent d'Ethiopie. 90% des produits alimentaires sont importés. Enfin, Djibouti est composé de deux ethnies principales qui divisent le pays. Au nord, les *Afars* qui ont des liens claniques avec l'Ethiopie et l'Érythrée³⁵. Au Sud, l'ethnie majoritaire *Issa*, clan somali qui représente 60% de la population et dont est issue l'élite dirigeante³⁶.

Des handicaps externes menacent également la souveraineté interne. « *Nous sommes dans l'œil du cyclone [...] Chaque crise qui éclate chez nos voisins se répercute ici* »³⁷ répétait le premier président djiboutien, Hassan Gouled Aptidon. Avec les liens ethniques qui transcendent les frontières, ce petit État ne dispose que de peu de leviers de pouvoir traditionnels. Son armée ou la police ne sont pas en mesure d'empêcher seules les ingérences de l'extérieur. Surtout, il en dépend trop fortement pour sa survie économique interne. La guerre en Ukraine a souligné la fragilité de la cité-État qui dépendait entièrement des céréales venant de Russie ou d'Ukraine.

Car le piège de la dépendance est bien le risque majeur pour la souveraineté djiboutienne. Notamment la perte d'indépendance quant à ses choix, voire la vassalisation par trop forte dépendance envers un acteur. Prenons le cas de l'Ethiopie. Djibouti constitue son cordon ombilical vers la mer et le commerce mondialisé. Aussi en 2015, 86% des exportations éthiopiennes transitaient par Djibouti³⁸. Mais cette notion de cordon doit se comprendre au sens littéral. La dépendance est mutuelle, et dans le cas de Djibouti disproportionnée. Lors de la récente guerre civile du Tigré, l'économie djiboutienne a subi directement les conséquences de l'instabilité éthiopienne avec une baisse de 13% de son PIB, constitué à 65% des activités portuaires³⁹.

Le défi principal de Djibouti réside donc dans l'obligation de compenser ses faiblesses, et surtout sa dépendance, pour préserver la maîtrise souveraine de sa destinée. Comment faire ? Quelle puissance pour un sans-puissance ?

³⁵ Le nom du territoire français d'outre-mer ayant précédé l'actuelle République de Djibouti entre 1967 et son accès à l'indépendance en 1977 est d'ailleurs « *territoire français des Afars et des Issas (TFAI)* ». Il a été adopté parce que le précédent nom colonial « *côte française des Somalis* » ne prenait pas en compte la composante *afar*.

³⁶ Les deux présidents de la république qu'a connu le pays depuis l'indépendance sont ainsi d'ethnie *Issa* (Hassan Gouled Aptidon puis Ismaïl Omar Guelleh).

³⁷ Cité par Sonia Le Gouriellec, *op cit*, page 41.

³⁸ *Ibid*, page 141.

³⁹ L'économie djiboutienne lourdement pénalisée par la guerre éthiopienne, *Africa Intelligence*, 2022, <https://www.africaintelligence.fr/afrique-est-et-corne/2021/12/24/l-economie-djiboutienne-lourdement-penalisee-par-la-guerre-ethiopienne.109712940-bre>

Une stratégie extérieure ambitieuse comme réponse

« En vérité, les philosophes ont raison quand ils nous disent qu'il n'y a rien de grand ou de petit que par comparaison »

Jonathan Swift, *Les voyages de Gulliver*, 1726.

Comme tous les petits États, Djibouti formule une stratégie compensatoire à ses faiblesses⁴⁰. Sa réponse est en revanche originale puisque la cité-État a choisi d'embrasser sa dépendance et d'en faire une force, en la transformant en rente lui apportant ressources financières et interactions mondiales. Elle déploie une stratégie extérieure ambitieuse, bien au-delà de son environnement régional, afin de compenser son statut de lilliputien dans un monde de Gullivers⁴¹. Pour cela, Djibouti articule une stratégie nationale intégrée, servie par un outil adapté et un mode d'action original que nous allons disséquer.

Un objectif clair décliné par une stratégie nationale

Première étape nécessaire à tout plan : avoir conscience de l'importance des défis à relever. Djibouti n'est pas naïf et met donc en œuvre tous les moyens, aussi limités soient-ils, au service d'une véritable stratégie nationale puisqu'elle guide avec constance tous les choix réalisés. Aussi, conscient qu'en l'absence de ressources naturelles il lui faut capter des ressources financières, Djibouti organise cette captation. Outre les revenus importants générés par l'activité portuaire déjà évoquée, Djibouti tire parti du contexte instable de la Corne de l'Afrique⁴² pour monnayer son statut d'État-Garnison. Les loyers des bases militaires étrangères installées sur son sol lui rapportent environ 170 millions de dollars par an⁴³. A cela s'ajoute les aides au développement négociées avec les pays locataires. Le total de la rente représente ainsi près de 42% du budget de l'état djiboutien⁴⁴ (cf annexe 4).

Or, pour maintenir cette rente essentielle, il existe un prérequis pour Djibouti : la stabilité interne. Ce n'est que parce que la cité-État est un îlot de stabilité dans une région tumultueuse que les puissances étrangères s'y bousculent. Aussi, le pouvoir y est concentré et exercé de manière autoritaire⁴⁵. « *Djibouti est moins un pays qu'une cité-État commercial contrôlé par un homme, Ismaïl Omar Guelleh* »⁴⁶ assénait en 2004 une communication diplomatique interne des États-

⁴⁰ La littérature scientifique suggère que les petits États ont quatre caractéristiques majeures : la dépendance, le respect du droit international (préférence du droit par manque de puissance), le refus du risque et le développement d'ingénieuses stratégies compensatoires. Naren Prasad, « Escaping Regulation, Escaping Convention: Development Strategies in Small Economies », *World Economics*, 2004, p. 41-65.

⁴¹ Analogie tirée de l'univers de Jonathan Swift, *Gulliver's Travels* (1726) et utilisée par Naren Prasad, « Escaping Regulation, Escaping Convention : Development Strategies in Small Economies », *World Economics*, 2004.

⁴² Les différentes initiatives internationales de lutte contre la piraterie ont renforcé l'importance stratégique de Djibouti, carrefour entre le Bab El Mandeb, le Golfe d'Aden et l'Océan Indien. Entre 2005 et 2012, près de 40 pays ont stationné des navires ou des équipements à Djibouti.

⁴³ Jean-Luc Martineau, « Djibouti et le "commerce" des bases militaires : un jeu dangereux ? », *L'Espace Politique*, 22 juin 2018.

⁴⁴ Chiffre cité par Sonia Le Gouriellec, *op cit*, page 144.

⁴⁵ Cette tendance n'est pas propre à Djibouti et commune à beaucoup de petits États comme analysé par Robert A. Dahl, Edward R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1973, p. 12-16.

⁴⁶ Câble diplomatique américain de 2004 relevé lors des fuites Wikileaks « Djibouti : Government anxious over elevated profile », 28 janvier 2004, 04DJIBOUTI364.

Unis. Depuis, IOG est resté au pouvoir vingt ans de plus et Djibouti s'apparente à un État policier autoritaire⁴⁷, en partie au service de cette nécessaire stabilité interne vendue comme une ressource aux intérêts étrangers hébergés.

En effet, pour atteindre leurs objectifs politiques, les petits États doivent « *boxer au-dessus de leur catégorie* »⁴⁸. Pour ce faire, ils optimisent souvent une ressource clé pour se rendre incontournable dans un domaine donné. Singapour par son emplacement, le Qatar par sa force de frappe financière ou Taïwan avec son monopole mondial sur les micropuces⁴⁹. Djibouti, comme Taïwan⁵⁰, ne conduit cette stratégie globale qu'à la poursuite d'un objectif local : sa survie. C'est vers cela que tend toute la stratégie nationale intégrée de Djibouti tournée vers l'extérieur.

Un outil privilégié : une politique extérieure hyperactive

Pour mener sa stratégie extérieure ambitieuse, Djibouti mise d'abord sur une diplomatie hyperactive⁵¹. Si elle déborde d'activité pour un petit État, c'est d'abord car son outil diplomatique est hypertrophié. En 2017, Djibouti comptait 45 représentations diplomatiques à l'étranger, ce qui est remarquable au vu de sa taille, et davantage que la Nouvelle-Zélande⁵². Le ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Internationale (MAECI) est très centralisé, ce qui lui permet de coordonner facilement la diplomatie en ligne avec la stratégie nationale. De plus, 21 pays étrangers possèdent une représentation dans la cité-État ce qui permet un dialogue direct et permanent. Cette situation de densité diplomatique confère à Djibouti une véritable aura régionale le rendant incontournable pour les sommets⁵³.

Cette hyperactivité est d'abord bilatérale. Vers l'Union Européenne, elle utilise sa relation privilégiée avec la France, même si cette dernière semble en perte de vitesse⁵⁴. Auprès des pays du Golfe, Djibouti, qui a rejoint la ligue arabe depuis 1977, monnaie une arabisation du pays contre des subventions, notamment saoudiennes. Les Emirats arabes unis (EAU) y ont multiplié les

⁴⁷ Le président Ismaïl Omar Guelleh a commencé sa vie professionnelle comme policier, et l'Union Européenne condamne régulièrement le fonctionnement interne de Djibouti (*Résolution du Parlement européen du 12 mai 2016 sur Djibouti (2016/2694(RSP))*).

⁴⁸ Richard Edis, « Punching above their weight: How small developing states operate in the contemporary diplomatic world », *Cambridge Review of International Affairs*, 1991, p. 45-53

⁴⁹ Près de 90% de toutes les micropuces les plus avancées du monde y sont produites grâce aux semi-conducteurs présents sur l'île. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1917112/semi-conducteurs-taiwan-cible-chine-etats-unis>

⁵⁰ Taïwan a même donné un nom à cette stratégie vitale face à la Chine : « *le bouclier de silicium* », du nom du composé essentiel pour ces puces. <https://www.ledevoir.com/monde/asiе/749784/a-taiwan-un-bouclier-de-silicium-pour-protеger-taiwan>

⁵¹ « [...] *En ce sens, les petits États transforment leur vulnérabilité en avantage et passent d'une posture internationale passive à une posture active* ». Sonia Le Gouriellec, *op cit*, page 151.

⁵² Un classement des ambassades et du rayonnement diplomatique des pays est accessible ici : <https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/> [consulté le 5 avril 2024].

⁵³ Djibouti joue un rôle de leader dans le règlement de la crise somalienne. C'est en 2000 avec l'organisation de la Conférence d'Arta dans le pays qu'aboutit la formation d'un Gouvernement National de Transition, le premier gouvernement somalien depuis 1991.

⁵⁴ Djibouti voit d'un mauvais œil la baisse des moyens militaires français qui assurent son intégralité territoriale dans le cadre d'accords de défense. Notamment le départ de la 13^{ème} DBLE (Demi-Brigade de Légion Etrangère) pour les EAU. Le soutien militaire français apporté lors du conflit de 2018 face à l'Erythrée n'a pas rassuré.

investissements jusqu'à une brouille en 2014⁵⁵. Mais Djibouti se tourne aussi vers l'Asie. Certes la Chine est incontournable avec son projet de nouvelles routes de la Soie⁵⁶ et sa première base à l'étranger, mais c'est également le cas du Japon. Comme 90% des exportations nipponnes transitent par le détroit de Bab El Mandeb, il a ouvert sa toute première implantation militaire extérieure à Djibouti. Avec les pays africains, Djibouti joue la carte du non-alignement pour maintenir de bonnes relations avec tous. Ainsi, l'Erythrée sera présente à un sommet régional à Djibouti en juin 2023 malgré les différents frontaliers qui persistent⁵⁷.

La diplomatie djiboutienne mise surtout sur le multilatéralisme et ses instances pour atteindre ses buts. En effet, Djibouti est membre de nombreuses institutions régionales⁵⁸. Il initie et accueille le siège de l'organe sous-régional, l'*Intergovernmental Authority on Development* (IGAD)⁵⁹. Cette stratégie multilatérale s'explique par la propension de ces organisations au nivellement. Elles sont à même de donner une audience disproportionnée aux petits États, en raison du principe « un État, une voix ». En outre, la diplomatie djiboutienne utilise ces instances pour jouer le rôle de médiateur régional. Soucieuse d'apparaître comme un intermédiaire honnête⁶⁰, elle vise l'opportunité d'y maximiser son influence car les petits États ne sont pas considérés comme une menace. Mais Djibouti poursuit cette stratégie au-delà de son cercle régional. Membre de plus d'une cinquantaine d'institutions internationales non africaines⁶¹, la cité-État a failli être élue comme membre non permanent africain au conseil de sécurité de l'ONU en 2021. Djibouti y récoltera les suffrages de 78 pays face au Kenya⁶².

Un mode d'action original : maximiser sa rente par la diversification

La cité-État réalise sa stratégie compensatoire en tirant une rente substantielle de sa dépendance, que ce soit dans le domaine portuaire ou sécuritaire. Optimiser cette rente s'avère le fil guide de la « *diplomatie de géant* » du petit État⁶³. Aussi, Djibouti poursuit premièrement un objectif de permanence de sa rente. Il cherche à demeurer incontournable. En effet, jeune pays ayant bénéficié de circonstances favorables avec un voisinage englué par des conflits, Djibouti doit maintenir sa captation de ressources parce que ses défis perdurent, alors que les circonstances régionales évoluent. Un exemple illustre cette nécessité : l'« *âge d'or* » de la lutte contre la

⁵⁵ Dès 2003, la volonté de renforcer la fonction portuaire de Djibouti s'est illustrée par le rapprochement avec Dubaï. Mais le consortium émirati s'est fait expulser de la gestion du port de Doraleh (terminal des containers) au profit de la Chine. Depuis, les EAU misent sur le port rival de Berbera au Somaliland.

⁵⁶ Ou *Belt and Road Initiative* (BRI) en langue anglaise.

⁵⁷ Il s'agit de la première rencontre diplomatique de haut niveau avec ce voisin depuis plus de 10 ans.

<https://www.jeuneafrique.com/1460418/politique/erythree-peut-elle-sortir-de-son-autarcie/>

⁵⁸ L'Union Africaine (UA), l'IGAD, la COMESA, le FOSS (AOSIS) par exemple.

⁵⁹ Ce premier sommet de l'IGADD (à l'époque) permit aux chefs d'État ennemis de se rencontrer pour la première fois depuis la guerre de l'Ogaden qui les avait opposés. Avec 8 pays membres, cette instance est maintenant concurrencée par l'UA dont le siège est en Ethiopie et par l'EAC (*East African Community*). <https://igad.int/>

⁶⁰ Concept d'« *honest broker* ». Shivali Lawale & Talmiz Ahmad, *The Role of Small States in Power Contestations in the Horn of Africa Case Study of Djibouti*, *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 2024.

⁶¹ Sonia Le Gouriellec, op cit, page 155.

⁶² Performance impressionnante pour Djibouti face au grand voisin du sud dont la candidature était soutenue par l'Union Africaine. <https://www.ledevoir.com/non-classe/581101/le-kenya-elu-au-conseil-de-securite-de-l-onu>

⁶³ Titre de l'ouvrage de référence de Sonia Le Gouriellec, *la diplomatie de géant d'un petit État*, Presses universitaires du Septentrion, 2020.

piraterie est terminé⁶⁴. Comment maintenir l'intérêt des acteurs s'étant bousculé sur son territoire au plus fort des attaques de pirates somaliens ? Cette question du maintien dans le temps d'une rente vitale est rendue d'autant plus pressante que des alternatives émergent à la situation privilégiée de Djibouti. Notamment Port-Soudan, qui mise sur l'accueil militaire⁶⁵, et Berbera⁶⁶ qui veut remplacer Djibouti comme principal terminal de marchandises.

Djibouti cherche ensuite à accroître le volume de la rente perçue. Pour cela, Djibouti mise sur la diversification. De la même manière qu'il a élargi ses accords sécuritaires en louant des bases à un nombre croissant de pays, il cherche la multiplication des partenaires commerciaux pour accroître ses revenus. Mais Djibouti poursuit surtout sa politique de diversification par l'élargissement des services proposés. C'est même la stratégie à long terme de la cité-État : sortir du seul domaine portuaire pour devenir « *un pôle économique, financier et commercial régional et international*⁶⁷ ». Le document « *Vision Djibouti 2035* » détaille précisément les axes espérés du développement futur. Ambition de place financière, de plate-forme numérique régionale ou de tourisme⁶⁸. Les infrastructures nécessaires à cette transformation en « *hub régional*⁶⁹ » ont pourtant un coût faramineux (estimé à 14 milliards de dollars⁷⁰) qui nécessite des emprunts auprès de bailleurs étrangers.

Djibouti cherche surtout à gérer sa dépendance par cette diversification. Il s'agit d'une gestion de risque par dilution. La crainte de la cité-État est l'hyper dépendance à quelques partenaires majeurs, voire la vassalisation. Pourtant, la politique actuelle mise quasiment exclusivement sur l'Éthiopie et la Chine, en pariant sur le désengagement occidental. Elle mise sur le développement économique de l'Éthiopie pour devenir un « *centre régional de transport multimodal*⁷¹ », alors même que cette dernière multiplie les accords pour sortir de sa dépendance à Djibouti⁷². Le régime djiboutien voit la Chine comme le vecteur qui lui permettra de réaliser ses ambitions de hub maritime et logistique grâce aux investissements du projet de Nouvelles Routes

⁶⁴ Le cœur de cette crise se situe entre 2005 et 2013. Péron-Doise, Marianne. « Piraterie et insécurité maritime dans l'Ouest de l'océan Indien : quelles perspectives régionales ? », *Revue Défense Nationale*, vol. 792, no. 7, 2016, pp. 99-104. L'OTAN a terminé sa mission antipiraterie *Ocean Shield* dans la région en 2016.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48815.htm

⁶⁵ Avec notamment la signature d'un accord pour accueillir une base navale russe :

https://www.lepoint.fr/afrique/au-soudan-la-russie-renforce-son-emprise-11-03-2022-2467778_3826.php#11

⁶⁶ Ce port au Somaliland est développé par le consortium émirati *DP World* qui s'était vu retiré la gestion du port de Doraleh à Djibouti au profit de la Chine. L'Éthiopie s'est déjà engagée à l'utiliser :

<https://www.aljazeera.com/news/2024/1/1/ethiopia-signs-agreement-to-use-somalilands-red-sea-port>

⁶⁷ D'après son propre document d'orientation stratégique. République de Djibouti, « *Vision Djibouti 2035* », 2014, p. 42

⁶⁸ L'objectif vise les 500 000 visiteurs par an en 2030 en exploitant au maximum les atouts naturels que sont sa position sur le grand Rift africain, son patrimoine naturel et culturel.

⁶⁹ « *Il s'agit d'exploiter les nombreuses opportunités qui existent dans les différents secteurs, et plus particulièrement la pêche, le tourisme, la logistique, le secteur des Nouvelles Technologies, de l'Information et de la Communication (NTIC), le secteur financier* » République de Djibouti, « *Vision Djibouti 2035* », 2014, p. 46

⁷⁰ Sonia Le Gouriellec, *op cit.*, page 140.

⁷¹ « *Vision Djibouti 2035* », *op. cit.*, p. 68

⁷² Avec le Somaliland (Berbera) mais aussi l'ancien ennemi Erythréen (Assab) et le Kenya (port de Mombassa).

de la Soie (BRI)⁷³. Ce faisant, la Chine détient déjà plus de 80% de la dette djiboutienne⁷⁴. En 2022, Djibouti a dû en suspendre le remboursement auprès de ses créanciers chinois et les projets d'infrastructures tardent à se concrétiser⁷⁵.

« Le parti de la neutralité qu'embrassent le plus souvent les princes irrésolus, qu'effraient les dangers présents, le plus souvent aussi les conduit à leur ruine ».

Nicolas Machiavel, *Le Prince*, 1532.

Djibouti peut apparaître comme un petit État ordinaire sur la scène internationale, confronté à ses faiblesses et à un environnement instable qui menacent sa souveraineté. Pourtant, Djibouti n'est pas ordinaire. C'est une cité-État africaine⁷⁶ bénéficiant d'une localisation exceptionnelle. Mais c'est surtout par sa réponse aux défis qui l'environnent que Djibouti surprend. Le petit État sans ressources a choisi de se servir du vaste monde pour survivre. De se projeter au lieu de se recroqueviller. Il a choisi une stratégie ambitieuse en utilisant son seul atout géographique et en le transformant en rente. Cet objectif national, décliné en politique extérieure hyperactive, servi par un outil diplomatique disproportionné a porté des fruits. Qui d'autre possède sur son sol une base militaire américaine et une base militaire chinoise distante de moins de dix kilomètres ?

C'est pourtant ce non-alignement qui a permis le développement du modèle djiboutien qui apparaît le plus menacé pour l'avenir de la cité État. Nicolas Machiavel n'est pas qu'un penseur politique fondamental, c'est un Florentin. Son œuvre est indissociable d'une autre cité État, Florence, qui finira avalée par les Habsbourg, perdant son indépendance dans un monde en recomposition. Aussi, son avertissement doit être entendu : le parti de la neutralité ne peut être permanent. Le monde actuel se polarise. Djibouti devra sûrement choisir entre américains et chinois. Il risquera alors la vassalisation qu'il a jusqu'ici si brillamment évité.

⁷³ David Styan, China's Maritime Silk Road and Small States: Lessons from the Case of Djibouti, *Journal of Contemporary China*, 2020.

⁷⁴ Direction Générale du Trésor (France) : Prêts chinois : Djibouti, point géostratégique en Afrique de l'Est pour la Chine, 2021 : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/DJ/prets-chinois-djibouti-point-geostrategique-en-afrique-de-l-est-pour-la-chine>

⁷⁵ Jevans Nyabiage, Djibouti suspends China and other loan repayments, *South China Morning Post*, novembre 2022. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3201251/djibouti-suspends-china-and-other-loan-repayments-banks-forgiveness>

⁷⁶ Et même la seule d'Afrique. L'ancienne Zanzibar ayant perdu son indépendance et faisant partie de la Tanzanie.

BIBLIOGRAPHIE

J.C Guillebaud, *Les Confettis de l'Empire*, Paris, Le Seuil, 1976.

Élie Tenenbaum, avec Morgan Paglia et Nathalie Ruffié, « *Confettis d'empire ou points d'appui ? L'avenir de la stratégie française de présence et de souveraineté* », », *Focus stratégique*, n° 94, Ifri, février 2020.

Morgan Paglia, *Les bases de la puissance. Enjeux géopolitiques et stratégiques des bases militaires avancées*, *Focus stratégique*, n° 97, Ifri, mai 2020.

Kadar Ali Diraneh, *Regards croisés entre colonisateurs et colonisés. Français et Djiboutiens dans la littérature*, Paris, l'Harmattan, 2016.

Gérard-François Dumont. Un enjeu géopolitique essentiel de la démographie : la "loi du nombre". *Diplomatie : affaires stratégiques et relations internationales. Les Grands dossiers*, 2019.

Jean-Luc Riva, *Les enfants de Loyada : La prise d'otages de Loyada et l'indépendance de Djibouti*, Paris, Nimrod, 2016.

Barry Buzan et Ole Wæver, *Regions and Power. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Shivali Lawale & Talmiz Ahmad, The Role of Small States in Power Contestations in the Horn of Africa Case Study of Djibouti, *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Janvier 2024.

Richard Edis, « Punching above their weight: How small developing states operate in the contemporary diplomatic world », *Cambridge Review of International Affairs*, 1991.

Iver B. Neumann, Sieglinde Gstöhl, « Introduction: Lilliputians in Gulliver's World? », *Small States in International Relations*, Seattle, University of Washington Press, 2006

Naren Prasad, « Escaping Regulation, Escaping Convention: Development Strategies in Small Economies », *World Economics*, 2004.

Jean-Luc Martineau, « Djibouti et le "commerce" des bases militaires : un jeu dangereux ? », *L'Espace Politique*, (en ligne), 22 juin 2018.

Robert A. Dahl, Edward R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1973.

République de Djibouti, « *Vision Djibouti 2035* », 2014.

Le Gouriellec, Sonia. *Djibouti : la diplomatie de géant d'un petit État*, Presses universitaires du Septentrion, 2020.

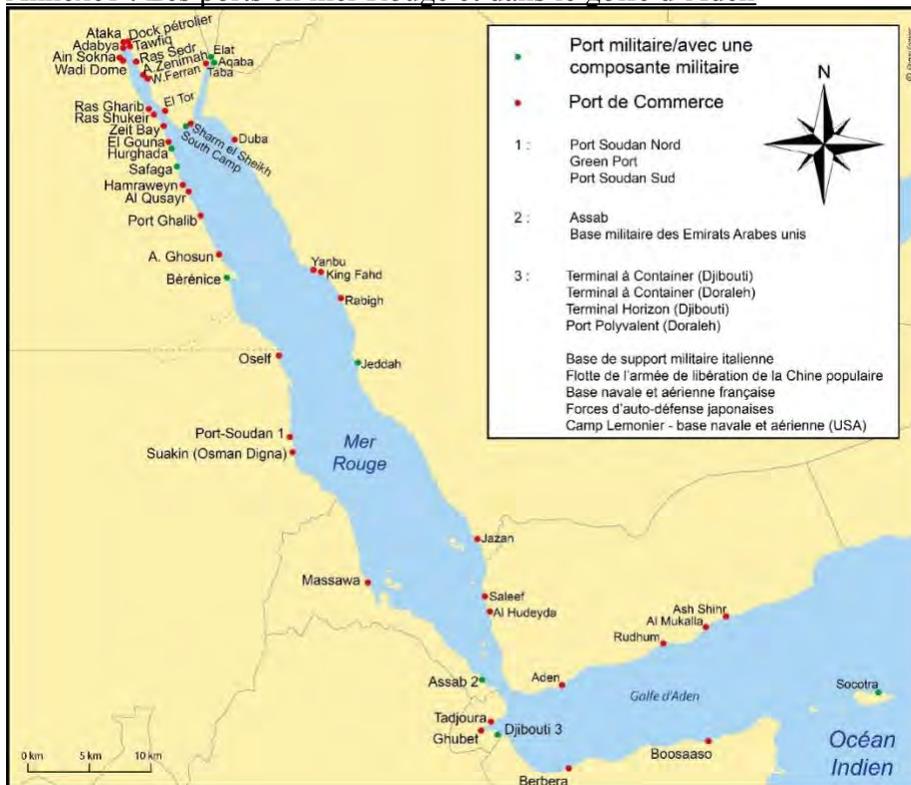
Péron-Doise, Marianne. « Piraterie et insécurité maritime dans l'Ouest de l'océan Indien : quelles perspectives régionales ? », *Revue Défense Nationale*, vol. 792, no. 7, 2016.

David Styan, China's Maritime Silk Road and Small States: Lessons from the Case of Djibouti, *Journal of Contemporary China*, 2020.

Jevans Nyabiage, Djibouti suspends China and other loan repayments, *South China Morning Post*, 29 novembre 2022.

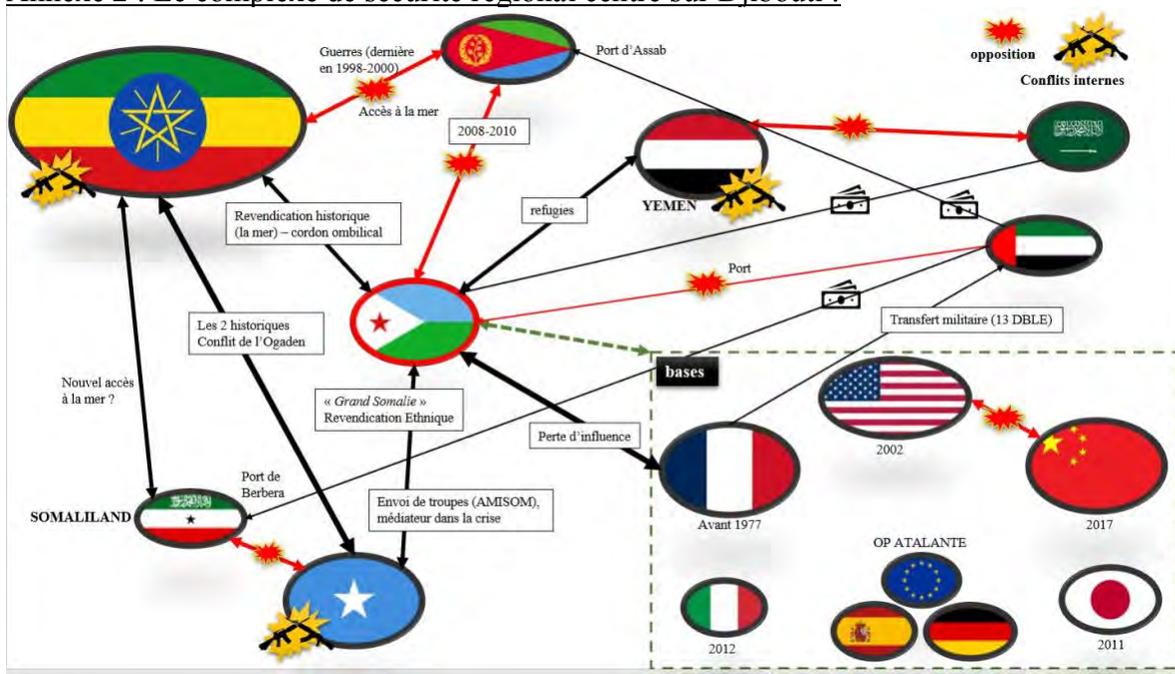
ANNEXES :

Annexe 1 : Les ports en mer Rouge et dans le golfe d'Aden



Issu de Sonia Le Gouriellec, Djibouti : la diplomatie de géant d'un petit État. Presses universitaires du Septentrion, 2020

Annexe 2 : Le complexe de sécurité régional centré sur Djibouti :



Arnaud Deflorenne ©, tous droits réservés

Annexe 3 : les bases étrangères installées à Djibouti :



Issu de Sonia Le Gouriellec, *Djibouti : la diplomatie de géant d'un petit État*. Presses universitaires du Septentrion, 2020



Issus du documentaire *Djibouti: Geopolitical Hub* (ARTE.tv Documentary) https://www.youtube.com/watch?v=-a5g6W_6iE&t=632s

Annexe 4 : Schéma de la rente représentée par l'implantation étrangère :

Une rente qui représente 42% du budget de l'état djiboutien

