



N° 2591

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 septembre 2000.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN (1)

sur

les forces françaises de Djibouti

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Jean-Michel Boucheron,

Député.



(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Défense.

La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de M. Henri Emmanuelli, *président* ; M. Didier Migaud, *rapporteur général* ; MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Yves Tavernier, *vice-présidents*, MM. Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jégou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Christian Bergelin, Eric Besson, Alain Bocquet, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Yves Cochet, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Arthur Dehaine, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, MM. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, Maurice Ligot, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, José Rossi, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Georges Tron, Jean Vila.

Sommaire

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– un dispositif coÛTEUX MAIGRÉ UNE RECONFIGURATION IMPORTANTE	7
A.– UN ENSEMBLE À DIMENSIONS VARIABLES	7
1.– La redéfinition du format	10
2.– Le personnel permanent et le personnel tournant	11
3.– La dialectique du prépositionnement et de l'opération extérieure	13
B.– LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE COÛTS	14
1.– Les rémunérations	14
2.– Les coûts de fonctionnement	19
3.– L'infrastructure	22
4.– Les équipements	26
c.– Les compensations : la difficile articulation entre le civil et le militaire	28
D.– ESSAI DE DÉTERMINATION D'UN Coût consolidÉ	30
II.– Une contribution à la stabilité relative de la région qui fait l'objet d'un consensus	32
a.– Un site stratégique dans une zone en crise	32
1.– Une position privilégiée	32
2.– Une zone en crise	35
B.– L'absence de contestation réelle de la présence française	38
1.– Une relation bilatérale ancienne et équilibrée	38
2.– L'insertion du dispositif français dans le contexte régional	41

III.– UNE IMPLANTATION FAVORABLE AU CARACTÈRE OPÉRATIONNEL	
DE NOS ARMÉES ET À L'EXÉCUTION DE LEURS MISSIONS	44
A.– UNE PLATEFORME DE PROJECTION ET DE COOPÉRATION MILITAIRE	44
1.– Le règlement des crises	44
2.– L'action humanitaire	47
3.– L'évacuation des ressortissants	47
4.– Un point d'appui pour la coopération militaire	49
B.– UN TERRAIN D'ENTRAÎNEMENT PARTICULIÈREMENT INTÉRESSANT	50
1.– Des champs de tir exceptionnels	50
2.– L'école du désert	53
3.– Un théâtre interarmes et interarmées	53
C.– UN LIEU D'OBSERVATION ET D'EXPÉRIMENTATION DE LA RÉFORME DES ARMÉES	55
1.– L'école de l'interarmées	55
2.– La refondation de l'armée de Terre	57
CONCLUSION	63
ANNEXE 1 - Les chiffres-clé de la présence française à Djibouti	63
ANNEXE 2 - Protocole provisoire fixant les conditions de stationnement des forces françaises sur le territoire de la République de Djibouti en date du 27 juin 1977	64
EXAMEN EN COMMISSION	65

INTRODUCTION

Avec un effectif de l'ordre de 3.000 hommes, Djibouti constitue encore un des principaux points de la présence militaire française à l'étranger.

Après le Kosovo et la Bosnie qui correspondent à des opérations d'une autre nature, la République de Djibouti **constitue la troisième implantation militaire** dans le monde et la première en Afrique, loin devant le Sénégal (1.200 hommes), le Tchad (900 hommes), le Gabon (750 hommes) et la Côte d'Ivoire (600 hommes). La présence française dans la Corne de l'Afrique est très ancienne puisqu'elle remonte au traité de paix et d'amitié de 1862, signé entre la France et trois sultans afars de la région d'Obock. Elle est très familière à nos concitoyens qui sont encore nombreux à croire que Djibouti fait partie intégrante de la République française alors que la République de Djibouti est indépendante et souveraine depuis le 27 juin 1977.

Cette longue tradition de présence dont l'utilité stratégique passée convient d'être saluée, ne doit cependant pas nous interdire de nous interroger sur sa signification et sa portée actuelles. Une visite sur place du 2 au 5 avril 2000 nous a donc paru utile afin de faire le point sur les missions et le coût des forces françaises de Djibouti (FFDJ), à un moment où les armées sont en pleine restructuration et où elles doivent répondre à de nombreuses sollicitations, tant à l'étranger qu'en France.

Combien nous coûte réellement cette présence ?

Est-elle utile à l'Afrique, à nos armées, au positionnement international de la France ?

Laisser cette page blanche sans numérotation.

I.– un dispositif coûteux
MALGRÉ UNE RECONFIGURATION IMPORTANTE

Combien coûte au contribuable français le dispositif militaire de prépositionnement à Djibouti ? Cette question simple appelle une réponse compliquée pour plusieurs raisons :

- la diversité évolutive des forces françaises de Djibouti ;
- les traditionnelles difficultés méthodologiques d'identification des coûts et des surcoûts dans l'administration française ;
- les interférences entre le format du dispositif militaire et l'effort civil de coopération, à travers la problématique des compensations.

A.– UN ENSEMBLE À DIMENSIONS VARIABLES

Les forces françaises stationnées à Djibouti représentaient, au 1^{er} août 2000, un effectif de l'ordre de 2.700 personnes, réparties selon le tableau ci-après :

EFFECTIFS MILITAIRES AUTORISÉS À DJIBOUTI AU 1 ^{er} AOÛT 2000				
Armée ou service	Effectifs			Total
	Officiers	Sous-Officiers	Militaires du rang	
Commandement et état-major interarmées	21	23	11	55
Forces terrestres	103	398	991	1.492
<i>dont :</i>				
– 5 ^{ème} RIAOM	47	155	473	675
– 13 ^{ème} DBLE	44	178	492	714
– Détalat	7	59	14	80
Forces maritimes	7	60	27	94
Forces aériennes	47	350	220	617
<i>dont :</i>				
– base de soutien vocation interarmées	24	226	216	466
– escadron de chasse	10	85	2	97
– escadron de transport	13	39	2	54
Santé	23	50	15	88
Transmissions interarmées	5	148	27	180
Commissariat	4	17	18	39

Gendarmes	1	13	0	14
Divers (infrastructure, essences, aumônerie, transits, cercles mixtes ...)	17	51	28	96
Total	228	1.110	1.337	2.675

Ce tableau ne prend pas en compte les civils des FFDJ qui, pour un support constant de 515 postes budgétaires français, sont au nombre de 737 recrutés locaux. Les civils sont recrutés par contrat majoritairement parmi la population locale (manutention, mess et ordinaires) mais aussi parmi les épouses de militaires français (secrétariat, administration).

Les forces terrestres représentent plus de 55 % du total des effectifs. Elles sont composées du 5^{ème} régiment interarmes d’outre-mer (5^{ème} RIAOM), de la 13^{ème} demi-brigade de Légion étrangère (13^{ème} DBLE) et d’un détachement de l’aviation légère de l’armée de Terre (Detalat).

Le 5^{ème} RIAOM est le dépositaire des traditions de toutes les unités qui se sont succédé à Djibouti durant 140 ans de présence française : milices indigènes, bataillons somalis, 57^{ème} RIAOM, 6^{ème} RAMA et groupement nomade autonome. Parmi ses anciens combattants figurent les tirailleurs somalis qui ont gagné la reconnaissance de la France en s’illustrant dans les combats de la Pointe de Grave en 1945.

Établi à Djibouti depuis 1969, le 5 a été le creuset dans lequel ont été formés la quasi-totalité des officiers et des sous-officiers supérieurs des forces armées djiboutiennes, ce qui vaut au régiment d’entretenir des liens privilégiés avec ses homologues djiboutiens.

Le 5 est un régiment unique car complètement interarmes, comme le montrent les origines de ses personnels et la diversité de ses matériels et de ses structures ; ses composantes sont en effet les suivantes :

- *combat de mêlée*
 - une compagnie d’infanterie montée sur véhicules légers de reconnaissance et d’appui, dotée d’une capacité antichar moyenne portée, avec deux groupes MILAN.
 - un escadron blindé doté de chars AMX 10 RC et de Jeeps P 4, ce qui pose le problème de la protection et de la capacité à suivre le rythme des chars en terrain particulièrement hostile. Des véhicules blindés légers seraient plus appropriés, même si une certaine mutualisation des équipements avec la 13^{ème} DBLE peut être envisagée en cas de crise.

- *combat-appui*
 - une batterie d’artillerie avec une unité sol-sol équipée de canons de 155 et de mortiers de 120 et une unité sol-air forte de deux sections sol-air à très courte portée Mistral.
 - *soutien*
 - une compagnie de commandement et de logistique
 - une compagnie de quartier général qui a assuré la transition entre la disparition du bataillon de commandement et de soutien (septembre 1998) et la reprise de ses missions par la base de soutien interarmées (août 2000).

Créée en 1940, la 13^{ème} demi-brigade de Légion étrangère est une des unités les plus prestigieuses de l’armée française. Elle a connu vingt-deux années de guerre ininterrompues (Narvik, Italie, Indochine, Algérie) avant de s’implanter à Djibouti en 1962. Ses composantes sont les suivantes :

- une compagnie de commandement et de services
- une compagnie de génie de combat
- un escadron de reconnaissance
- une compagnie de maintenance qui assure le soutien de tous les matériels terrestres des FFDJ
- une compagnie motorisée, tournante depuis le 10 juillet 2000.

Le détachement de l’aviation légère de l’armée de Terre (DETALAT) compte 5 hélicoptères PUMA et 3 Gazelle.

Les forces maritimes comptent une base navale qui met en œuvre un remorqueur, un chaland automoteur, un engin de débarquement d’infanterie et de chars (EDIC), et deux chalands de transport de matériel (CTM). Certains moyens supplémentaires placés sous le contrôle opérationnel du COMFOR de Djibouti stationnent aussi à Djibouti à titre permanent (un commando marine de 80 hommes) ou épisodiquement (un avion de patrouille maritime Atlantique 2). Ces derniers moyens ne sont pas

comptabilisés dans les effectifs des FFDJ *stricto sensu*.

Les forces aériennes reposent sur un détachement qui comprend un escadron de chasse à 8 Mirage F 1 (plus deux stockés sur place), et un escadron de transport outre-mer, doté d'un transall C 160, de deux hélicoptères PUMA spécialisés dans la mission de recherche et sauvetage des équipages et d'un hélicoptère Fennec.

En première approche, on pourrait considérer que les effectifs militaires des FFDJ sont actuellement de 2.700 personnes, auxquels s'ajoutent des moyens maritimes d'ALINDIEN et des civils.

Les choses sont un peu plus compliquées car il s'agit d'un ensemble à dimensions variables tant dans le temps, que dans ses structures.

1.- La redéfinition du format

Conformément à leurs missions, les effectifs des FFDJ ont toujours fluctué en fonction du contexte local, marqué par une alternance de crises et de périodes de détente, comme le montre le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES FORCES FRANÇAISES DE DJIBOUTI					
Année	Terre	Mer	Air	Services communs	Total
1976	nc	nc	nc	nc	5.600
1978	nc	nc	nc	nc	4.300
1990	2.417	153	861	72	3.503
1995	2.417	153	861	72	3.503
1996	2.067	156	841	97	3.161
1997	2.083	152	838	104	3.177
1998	1.917	144	820	97	2.978
1999	1.763	148	825	94	2.830
2000	1.680	128	771	96	2.675

On constate que les effectifs auront diminué de moitié en vingt-cinq ans. A la suite du décrochage qui a immédiatement suivi l'indépendance (1977), **les effectifs ont lentement décliné**. Après un palier entre 1990 et 1995, la tendance s'est accélérée, surtout à partir de 1998, date à laquelle a été annoncé un plan pluriannuel d'ajustement avec pour cible l'effectif 2.600 à l'horizon 2002 contre 3.000 en 1998. Ce plan s'est notamment matérialisé par la dissolution d'un bataillon (le 10^{ème} BCS) et par la rationalisation et l'interarmisation de nombreuses tâches dans le domaine du soutien. Les FFDJ sont en avance dans l'exécution de ce plan

puisqu'elles auront rallié leur format 2002 dès la fin de 2000.

Entre 1995 et 2000, c'est l'armée de Terre qui a supporté logiquement l'essentiel de l'ajustement (– 30 %) mais l'armée de l'Air y aura aussi fortement contribué (– 19 %).

Au delà de cet effet volume qui a marqué les esprits, s'est développée une tendance aux effets tout aussi importants et qui a consisté à substituer à des personnels permanents des personnels tournants.

2.– Le personnel permanent et le personnel tournant

L'un des principaux axes du plan de 1998 a été en effet de faire davantage tourner les effectifs à Djibouti, en développant la proportion de **personnels envoyés en mission de quatre mois** alors que les permanents restent plutôt pour une durée de deux ans. Cette mesure est en parfaite cohérence avec la refondation de l'armée de Terre, qui, à la suite de sa professionnalisation, aura notamment consisté à promouvoir le caractère projetable des forces et leur modularité.

Cette politique a été systématiquement appliquée à Djibouti, ce qui en fait **un champ d'expérimentation très intéressant** (cf *infra*). Elle a reposé sur la transformation d'unités constituées mais aussi de postes individuels au sein des unités de soutien ou de commandement.

RÉPARTITION DES PERSONNELS PERMANENTS ET DES PERSONNELS TOURNANTS								
	Officiers	%	Sous-Officiers	%	Militaires du rang	%	Total	%
Terre								
Permanents	86	69	281	56	382	36	749	45
Tournants	39	31	219	24	673	64	931	55
Total	125	100	500	100	1.055	100	1.681	100
Air								
Permanents	64	100	462	98	220	93	746	97
Tournants	0	0	9	2	16	7	25	3
Total	64	100	471	100	236	100	771	100
Mer								
Permanents	12	100	87	100	29	100	128	100
Tournants	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	12	100	87	100	29	100	128	100
Services communs								
Permanents	13	48	36	68	8	50	57	59
Tournants	14	52	17	32	8	50	39	41

Total	27	100	53	100	16	100	96	100
Total								
Permanents	175	77	866	78	639	48	1.680	63
Tournants	53	23	245	22	697	52	995	37
Total	228	100	1.111	100	1.336	100	2.675	100

En 2000, les effectifs relevant de l'armée de Terre seront ainsi de l'ordre de 1.700 personnes dont 55 % de personnels tournants.

On constate aussi que si les militaires du rang sont majoritairement des personnels tournants (64 %), il n'en va pas de même pour les officiers qui restent majoritairement permanents (69 %) de même que les sous-officiers (56 %).

La 13^{ème} DBLE sera à 58 % composée de personnels tournants et le 5^{ème} RIAOM à 60 % (53 % dans sa composante soutien et 66 % dans sa composante combat, seule la compagnie d'infanterie restant permanente).

La Marine et l'armée de l'Air ne sont pas concernées par la rotation des effectifs, à l'exception des postes individuels que cette dernière met à disposition des services communs de soutien.

3.– La dialectique du prépositionnement et de l'opération extérieure

Le **prépositionnement** se distingue de l'opération extérieure par son caractère de permanence, indépendamment de toute crise. En dehors des forces stationnées en Allemagne qui s'élevaient encore à 3.400 personnes en 1999 et qui appartiennent au corps européen, les forces prépositionnées en dehors du territoire national sont exclusivement implantées en Afrique. Échelons avancés sur des théâtres potentiels, elles ont une **vocation préventive** et une **mission de protection et de renseignement**.

Le dispositif actuel repose sur trois pôles aux vocations complémentaires :

– **en Afrique occidentale**, une implantation composée de bases à caractère régional, escales aériennes et maritimes indispensables pour l'acheminement et le soutien des forces, dans des pays auxquels nous lient des accords de défense (Sénégal et Côte d'Ivoire) ;

– **en Afrique centrale**, un réservoir de forces mobiles et

projetables à partir de plates-formes aériennes (Tchad et Gabon). La suppression, en 1998, du stationnement des forces françaises en Centrafrique a encore accru le rôle de ces forces ;

– **En Afrique orientale**, la base interarmée de Djibouti, plate-forme stratégique de projection de forces vers l’Afrique de l’Est, le Moyen-Orient et l’Océan Indien.

La situation à Djibouti s’est compliquée **depuis le 24 janvier 1999**, date à laquelle a été décidée une **mission spécifique**, baptisée **Khor-Angar**, du nom d’une localité du nord du pays, et dotée de moyens propres, théoriquement distincts des FFDJ. **Cette mission a pour but de protéger Djibouti d’éventuels débordements de la guerre entre l’Érythrée et l’Éthiopie** et elle repose sur la mise en place d’une défense aérienne et maritime renforcée du port et de l’aéroport.

Les effectifs appelés en renfort, qui s’ajoutent à ceux des FFDJ, s’élèvent à 520 personnes dont 360 pour la Marine, 150 pour l’armée de l’Air et 10 pour l’armée de Terre. Ils correspondent principalement à l’équipage d’une frégate anti-aérienne et aux personnels de la défense sol-air de l’armée de l’Air.

Cette mission n’est toutefois pas rigoureusement distincte de celle des FFDJ. Elle est placée sous le contrôle opérationnel du commandant des FFDJ (COMFOR) et elle s’appuie sur leurs moyens logistiques et de soutien.

Enfin, certains éléments des FFDJ, comme les deux sections sol-air de très courte portée du 5^{ème} RIAOM sont engagés dans Khor Angar au titre de la protection anti-aérienne du port autonome international de Djibouti.

Ces moyens constituaient des renforts temporaires qui avaient vocation à être retirés en fonction de la situation, ce qui a été fait en juillet 2000 après la signature du cessez le feu entre l’Éthiopie et l’Érythrée..

Les effectifs présents à Djibouti évoluent donc en fonction des circonstances, indépendamment de l’effort de rationalisation et de restructuration mené depuis 1998.

Plusieurs catégories de personnels s’y côtoient : permanents, tournants, et renforts temporaires. Ceci n’est pas neutre au plan financier puisqu’au delà de l’effet volume, la structure des effectifs a un fort impact car elle conditionne le niveau des rémunérations.

B.- LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE COÛTS

La détermination du coût consolidé des FFDJ est une entreprise difficile en raison des insuffisances des outils de recueil de l'information et de l'absence d'une comptabilité analytique dans les armées, qui ne se distinguent pas, sur ce point, du reste de l'administration française.

Toutefois, on peut essayer d'en reconstituer l'ordre de grandeur par postes de dépenses, en essayant systématiquement de calculer les surcoûts résultant de l'implantation à Djibouti, c'est-à-dire **l'économie que générerait le retrait français de ce pays, toute chose égale par ailleurs**, c'est-à-dire sans restructuration associée à ce retrait.

1.- Les rémunérations

Les rémunérations constituent le plus important surcoût du prépositionnement à Djibouti. Depuis 1997, les indemnités varient toutefois selon le statut des personnels.

Jusqu'en 1997, en effet, les militaires à l'étranger bénéficiaient du régime de rémunération des agents de l'État en service à l'étranger, qui s'appliquait non seulement aux militaires affectés sur des postes permanents à l'étranger, mais aussi à ceux en service dans les forces prépositionnées - qu'ils soient affectés ou en renfort temporaire - et à ceux envoyés en opérations extérieures.

L'inadaptation de ce régime de rémunération, conçu pour des agents affectés pour plusieurs années à l'étranger, avec leur famille, à la situation des militaires envoyés en opération ou en renfort temporaire pour des durées courtes (4 à 6 mois) sans leur famille, a conduit à l'élaboration d'un régime spécifique qui a fait l'objet des décrets n° 97-901 et 97-902 du 1^{er} octobre 1997.

Dorénavant, le régime de rémunération des agents à l'étranger concerne donc exclusivement les militaires affectés sur des postes permanents à l'étranger, par exemple dans les missions militaires de coopération, et les permanents des forces prépositionnées.

S'agissant de Djibouti, les permanents prépositionnés et les militaires de la mission de coopération relèvent donc du régime des agents de l'État à l'étranger alors que les tournants et les renforts temporaires perçoivent l'indemnité spécifique.

Le premier régime est le plus favorable. Il est régi par le décret n° 97-900 du 1^{er} octobre 1997 qui a transposé aux militaires le décret n° 67-290 du 28 mars 1967 applicable à l'ensemble des agents de l'État en service à l'étranger.

Il repose sur l'attribution d'une indemnité de résidence destinée « à compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence » (article 5 du décret de 1997 susvisé).

C'est le ministère des Affaires étrangères qui évalue périodiquement la difficulté des conditions locales d'existence en classant les pays en trois groupes. Les paramètres pris en compte reposent essentiellement sur la sécurité des biens et des personnes.

Par ailleurs, une indexation annuelle est prévue afin de tenir compte des variations des changes et du coût de la vie dans le pays.

L'application de ces différents paramètres à Djibouti aboutit à un niveau d'indemnité de résidence très élevé. Il est incontestable qu'une affectation à Djibouti doit être indemnisée (éloignement de la France, dureté du climat, tensions locales et régionales qui limitent les déplacements), mais l'indexation systématique de l'indemnité de résidence sur le panier de la ménagère locale a pour effet d'augmenter cette indemnité de 8 % par an depuis quelques années.

Outre que les instruments de mesure de l'inflation djiboutienne mériteraient une expertise approfondie, il faut relever que les militaires français ne dépendent pas exclusivement de l'économie locale pour leur vie quotidienne (repas de service aux mess et ordinaires, économats approvisionnés en provenance de France, loisirs proposés par les associations des FFDJ, etc...).

De ce fait, Djibouti est la destination la plus coûteuse pour le budget de la Défense, après le Tchad, loin devant les territoires d'outre mer et légèrement devant les autres implantations des forces prépositionnées en Afrique.

COMPARAISON DES COÛTS MOYENS ANNUELS DE RÉMUNÉRATION (SOLDE BRUTE, INDEMNITÉS, CHARGES SOCIALES) EN France MÉTROPOLITAINE ET À DJIBOUTI (PERMANENTS) PAR CATÉGORIE (en KF)									
	France			Djibouti			Surcoût Djibouti		
	Officier	Sous-officier	MDR (I)	Officier	Sous-officiers	MDR (I)	Officier	Sous-officier	MDR (I)
Terre	315	193	125	855	557	388	540	364	263

Marine	315	193	125	855	557	388	540	364	263
Air	339	181	119	879	545	382	540	364	263
<i>(1) MDR : militaires du rang.</i>									

Ces chiffres sont des moyennes applicables à des individus statistiquement représentatifs de la catégorie considérée. Par exemple, pour les officiers, ils correspondent à la solde d'un jeune commandant (indice 562) de l'armée de Terre, marié avec deux enfants. La situation familiale influe directement sur le traitement indemnitaire au titre des compléments familiaux. Ces moyennes peuvent être complétées par des exemples précis.

Par exemple, le coût complet annuel (solde brute, indemnités, charges sociales) d'un capitaine de vaisseau en service à terre en France est en moyenne de 457 KF alors qu'il est de 1.370 KF à Djibouti, soit exactement le triple. Le coût d'un colonel de l'armée de Terre passera de 531 KF à 1.211 KF.

S'agissant des sous-officiers, un premier maître de la Marine passera de 207 KF en France (à terre) à 622 KF à Djibouti, un adjudant de l'armée de Terre de 218 KF à 583 KF et un adjudant (non navigant) de l'armée de l'Air de 207 KF à 526 KF.

L'application de ce régime peut donc conduire, dans certains cas, à un triplement de la rémunération de base.

Le régime de l'indemnité spécifique (ISSE) quant à lui aboutit au doublement des soldes par rapport à une affectation en France métropolitaine.

En rapprochant cette double grille de surrémunérations de la structure par grade des effectifs des FFDJ, on obtient des estimations assez fiables des surcoûts consolidés en matière de rémunérations.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DES FFDJ PAR GRADE (au 1er janvier 2000)					
	Terre	Mer	Air	Services communs	Total
Officier général			1	2	3
Colonel/capitaine de vaisseau	6	1	2	4	13
Lieutenant-colonel/capitaine de frégate	18	4	15	6	43
Commandant/capitaine de corvette	18	2	6	7	33
Capitaine/lieutenant de vaisseau	50	2	29	12	93
Lieutenant/enseigne de vaisseau	29	2	9	1	41
Sous-lieutenant/enseigne de vaisseau 2ème classe	2		1		3
Aspirant	2	1		4	7

Major	16	4	17	6	43
Adjudant chef/maître principal	76	8	87	30	201
Adjudant/premier maître	108	16	132	14	270
Sergent chef/maître	119	20	151	18	308
Sergent/second maître	150	38	68	6	262
Militaires du rang	1.088	41	190	21	1.340
Total	1.682	139	708	131	2.660

Pour 2000, la somme des surcoûts de rémunérations des FFDJ est estimée à 711 millions de francs, selon la répartition ci-après.

SURCOÛTS DES RÉMUNÉRATIONS DES FFDJ POUR 2000					
<i>(en millions de francs)</i>					
	Officiers	Sous-officiers	MDR	Contingent	Total
Permanents	102	320	146	34	602
Tournants	10	37	60	2	109
Total	112	357	206	36	711

Ce tableau met en évidence le moindre coût des personnels tournants. Toutefois, l'économie générée par la politique de substitution des personnels tournants à des personnels permanents n'est pas directement proportionnelle à la seule évolution quantitative des effectifs concernés.

En 1998, le total des surcoûts de rémunération était ainsi estimé à 738 millions de francs. L'économie en 2000 est donc de 27 millions de francs alors que, dans le même temps, la proportion des personnels tournants a largement augmenté pour atteindre un gros tiers (37 %) du total des FFDJ en 2000.

Il faut prendre en compte la structure par grades de cette évolution. On constate en effet que la proportion des personnels tournants parmi les officiers et les sous-officiers est très inférieure à celle des militaires du rang, ce qui explique un taux d'économies plus faible que le taux de la progression globale des personnels tournants.

A ces sommes, il convient d'ajouter le surcoût des personnels de l'opération Khor Angar estimé pour 1999 à 40 millions de francs. Mais alors que le surcoût des FFDJ *stricto sensu* est financé en construction de la loi de finances initiale car le prépositionnement est stable et prévisible, le surcoût Khor Angar, correspondant à une opération extérieure, doit être financé par des moyens nouveaux en collectif budgétaire.

Enfin, il convient d'évoquer la question fiscale. Les FFDJ (militaires et civils) sont en effet soumis à **une fiscalité très dérogatoire**

puisqu'ils acquittent l'impôt sur le revenu, prélevé par retenue à la source, à la République de Djibouti et non pas à la République française.

Les textes en vigueur, dont la ratification a été expressément approuvée par le Parlement français, conformément à l'article 53 de la Constitution, sont l'article 7 du protocole provisoire fixant les conditions de stationnement des forces françaises sur le territoire de la République de Djibouti en date du 27 juin 1977 et l'article II de l'annexe V de la convention du 28 avril 1978, relative au concours en personnel apporté par la République française au fonctionnement des services publics de la République de Djibouti.

Ce dernier texte dispose que le barème d'imposition djiboutien sur les traitements et salaires sera appliqué à « *une base d'imposition égale à 80 % de la solde globale mensuelle, à l'exclusion des indemnités spécifiques, des allocations et suppléments à caractère familial, et sous déduction des versements légaux pour la retraite et la sécurité sociale.* » L'application de ce texte est actuellement discutée car l'assiette de l'imposition comprend l'indemnité de résidence qui constitue bien une indemnité spécifique.

Devant les pertes de recettes engendrées par la réduction du format des FFDJ et par la substitution d'unités tournantes à des unités permanentes (seuls les permanents acquittent l'impôt à Djibouti), **Djibouti a exprimé son souhait d'élargir encore l'assiette de l'imposition et d'augmenter son barème. Cette volonté n'est pas recevable, tant au regard des principes que des conséquences d'une telle mesure sur les personnels des FFDJ.**

S'agissant des principes, toute accentuation d'un régime déjà fortement dérogatoire devrait prendre la forme d'une convention fiscale en bonne et due forme, dont l'approbation devrait être soumise au Parlement français.

Pour les individus, l'augmentation de la pression fiscale djiboutienne par élargissement d'une assiette déjà fortement contestable au regard des textes, serait inéquitable. S'ils étaient imposés en France, les personnels des FFDJ bénéficieraient d'une assiette plus favorable puisque l'indemnité de résidence comme l'indemnité pour sujétion de service à l'étranger (ISSE), et l'indemnité pour charges militaires (ICM), sont exonérées d'impôt.

Il faut donc soutenir le gouvernement français qui a refusé d'accéder à cette requête djiboutienne tout en abondant de 10 millions de francs l'effort de coopération civile à ce titre en 1999.

L'application du régime actuel a procuré près de 38 millions de francs de recettes fiscales à l'État djiboutien en 1999 dont 33 millions de francs au titre de l'imposition des soldes militaires et 4,6 millions de francs des traitements des civils.

Il est difficile d'estimer la perte de recettes fiscales pour l'État français générée par ce dispositif puisque, en comparaison du régime fiscal djiboutien, l'effet base favorable est compensé par la progressivité supérieure du barème.

2.- Les coûts de fonctionnement

En l'absence de comptabilité analytique, le calcul des surcoûts de fonctionnement induits par l'implantation à Djibouti est quelque peu artisanal. On peut toutefois évoquer quelques éléments.

Les coûts de transport correspondant au ravitaillement et à l'approvisionnement des FFDJ sont assurément une donnée à prendre en compte. Djibouti est à 5.600 km de la France à vol d'oiseau, soit sept heures d'avion de ligne et douze heures d'avion de transport militaire (transall C 160), non compris les escales. L'économie locale est très restreinte et ne permet pas un approvisionnement diversifié.

S'agissant de la voie maritime, il n'existe plus de ligne spécifique à Djibouti qui est desservi par la ligne de la Réunion. Cinq bateaux sont affrétés à l'année sur cette ligne. Le coût du transport propre à Djibouti serait de l'ordre de 15 millions de francs pour 2000.

Cette estimation est globale. **Les moyens comptables du ministère de la Défense ne lui permettent pas d'identifier le coût d'acheminement d'un matériel outre-mer, ce qui ne contribue pas à la rationalité économique des décisions**, comme le montre l'exemple des véhicules de la gamme commerciale qui sont acheminés depuis la France alors que l'on trouve sur place des véhicules mieux adaptés aux besoins et dont le coût unitaire serait vraisemblablement compétitif par rapport au coût de possession (achat, acheminement, entretien) d'un véhicule acheté en France par la centrale d'achat de l'administration française.

Pour des raisons évidentes de rapidité, c'est la voie aérienne qui est privilégiée pour Djibouti.

Les lignes militaires dites stratégiques, c'est-à-dire assurant la liaison entre Paris et Djibouti par DC 8 ou Airbus A 310, ont représenté en 1998 un potentiel de 570 heures de vol, soit 35 rotations.

En appliquant la tarification marginale (41.000 francs l'heure de vol) pratiquée par les armées en vertu d'une instruction ministérielle applicable pour la facturation aux autres ministères, mais qui ne reflète ni les coûts d'amortissement ni les coûts de structure, **on obtient un coût de 24 millions de francs pour le transport stratégique**. Ces lignes ont été complétées par des transports par voie aérienne civile (échelon précurseur des modules tournants, relèves individuelles, familles) pour un coût de l'ordre de 14 millions de francs.

Les lignes militaires dites tactiques, c'est-à-dire internes aux FFDJ et opérées par avions C 160 Transall, ont représenté un potentiel de 425 heures au coût marginal de 28.000 francs à l'heure de vol, soit un total de l'ordre de 12 millions de francs pour le transport tactique. On peut toutefois admettre que ceci ne représente pas un surcoût net car ces avions seraient utilisés s'ils étaient rapatriés en France. Il est toutefois probable que cette utilisation serait moins intensive. Nous avons donc appliqué un coefficient forfaitaire de 50 % pour retenir un surcoût net de 6 millions de francs.

Au coût du transport proprement dit **s'ajoutent les taxes à l'importation**.

En application de l'article 3 du protocole provisoire fixant les conditions de stationnement des forces françaises à Djibouti, seuls les matériels à usage strictement militaire sont exonérés de taxes d'entrée sur le territoire.

En conséquence, tous les biens (alimentation, carburants pour partie, bureautique) importés sur le territoire de la République de Djibouti sont taxés à des taux compris entre 5 et 33 %. Le coût annuel de ces taxes qui s'apparentent à la fois à des droits de douane et à des taxes à la consommation était de 10 millions de francs en 1999.

Le logement est aussi un poste de surcoûts importants. Lors de l'indépendance, la propriété des infrastructures militaires (bâtiments, terrains, installations et logements) a logiquement été transférée à la République de Djibouti. Celle-ci s'est engagée à mettre ces infrastructures à la disposition des FFDJ (article 3 du protocole précité). En dehors du coût très important de l'entretien de ces infrastructures (voir *infra*), le logement des personnels, qui est un droit reconnu pour les affectations outre-mer, est une charge substantielle.

Le nombre des bénéficiaires de cette mesure dépend de la situation familiale des personnels et de leur souhait de se déplacer avec leur famille. Pour ce qui concerne Djibouti, la tendance est plutôt stable car la proportion

croissante de militaires du rang chargés de famille résultant de la professionnalisation, est compensée par l'augmentation des personnels tournantes qui ne sont pas concernés par ce dispositif puisqu'ils ne restent que quatre mois sur place.

Les FFDJ sont un acteur important du marché locatif de Djibouti. Le bureau du logement gère 840 logements dont 325 logements domaniaux et 515 conventionnés. Le montant cumulé des loyers de cette dernière catégorie de logements était de 55 millions de francs en 1998, soit plus de 100 KF par an et par logement, ce qui illustre le caractère tendu du marché. On constate d'ailleurs qu'une grande proportion de ces logements dont la propriété a été transférée à Djibouti en 1977, appartiennent aujourd'hui à des propriétaires proches des milieux gouvernementaux. Un moyen d'alléger la facture serait de **construire de nouveaux logements domaniaux** car même si le coût de la construction est élevé à Djibouti, les prix du marché locatif permettent un amortissement rapide.

Ces loyers ne constituent pas une dépense nette pour le budget de l'État car ils sont partiellement financés par une retenue sur la solde des personnels des FFDJ. Le décret du 1^{er} octobre 1997 susvisé prévoit, en effet, que les militaires bénéficiant d'un logement se voient appliquée une retenue sur rémunération (solde brute, indemnité de résidence et avantages familiaux) de 15 % pour les officiers et de 10 % pour les autres catégories de personnels. Si l'avantage du logement est donc mince pour les officiers, il est réel pour les autres catégories.

Par ailleurs, au titre des compensations accompagnant la modification du format des FFDJ, la partie djiboutienne a récemment demandé que lui soient cédés les logements domaniaux situés hors des enceintes militaires françaises et construits avant 1977, afin de les louer aux FFDJ.

Il a été proposé non pas de rétrocéder ces logements et de les louer, mais de servir une rente d'usufruit au titre de leur mise à disposition. Ce processus donne financièrement satisfaction à la partie djiboutienne, tout en permettant à la partie française d'assurer l'entretien des logements et de ne pas assumer les devoirs du locataire.

Associé à une redevance (taxe d'habitation) sur les logements domaniaux hors enceinte militaire et construits après 1977, le coût de cette mesure sera d'environ 8 millions de francs par an.

Un certain nombre de **taxes et redevances** dont certaines ont été augmentées ou créées dans la négociation sur les compensations, grèvent aussi le fonctionnement quotidien des FFDJ.

TAXES ET REDEVANCES SUR LE FONCTIONNEMENT DES FFDJ <i>(en millions de francs)</i>	
	Montant annuel
Redevance boîte postale militaire	2
Redevance télécommunications	2
Redevance utilisation du port international	0,5
Taxes aéroportuaires	0,8

3.– L'infrastructure

L'infrastructure est un domaine d'observation particulièrement instructif car il est le témoin des insuffisances de la gestion des décennies passées, mais il révèle aussi l'essentiel des grands problèmes que doit affronter la ville de Djibouti dans son ensemble.

A l'occasion de la restructuration des FFDJ, un important travail de réflexion a permis d'identifier des priorités d'action au sein d'un schéma directeur interarmées d'infrastructure (SDIA) particulièrement ambitieux, puisqu'il porte sur un montant minimal d'investissement (certaines opérations n'ayant pas encore été chiffrées) de 300 millions de francs, dont 270 millions de francs entre 1998 et 2002, soit 54 millions de francs par an, **ce qui démontre la volonté de la France de pérenniser son action de coopération auprès de la République de Djibouti.**

Le SDIA doit permettre de répondre aux deux soucis majeurs que sont la dispersion des emprises des FFDJ et la vétusté ou les carences de certaines de leurs infrastructures. Cette situation résulte largement d'une gestion passée très irrationnelle, marquée par le développement anarchique des implantations et par **l'absence d'une vision interarmées.**

La dispersion des infrastructures des FFDJ sur une quarantaine d'emprises et sept ensembles immobiliers en fait presque un cas d'école. Le domaine militaire couvre ainsi près de 500 hectares. Il existe par exemple 17 champs de tir à Djibouti ou bien encore 18 points de distribution de carburant.

Le 5^{ème} RIAOM est réparti entre quatre emprises principales (Brière de l'Isle, Borgnis-Desbordes, Besse, Montjotin) et plusieurs emprises secondaires (poste 20 en extrémité de piste, cercle mixte de garnison de Boulaos, Centre d'estivage d'Arta, ...).

La 13^{ème} DBLE est répartie sur une emprise principale (Monclar) et plusieurs emprises annexes (Sabatier sur la presqu'île du Héron, La Doudah, Brunet de Sairigné à Oueah, Centre d'entraînement commando d'Arta-Plage, ...).

La Marine nationale dispose, quant à elle, de six emprises (le commando marine à Arta, l'unité marine, la vieille marine, le foyer marine, l'escale marine et le poste 9) sans compter les postes d'accostage réservés dans le port.

L'armée de l'Air est centrée sur la zone aéroportuaire de Djibouti et dispose de l'aérodrome de secours de Chabelley.

Le service de santé est essentiellement représenté par le centre hospitalier des armées Bouffard (CHA) situé dans l'ensemble Boulaos.

Cette dispersion des emprises entraîne la multiplication des servitudes de gardiennage, des points d'alimentation et de soutien des matériels, ainsi que des coûts de déplacement. Les charges d'entretien et de soutien n'en sont que plus élevées.

Elle entrave en outre la rationalisation des équipements collectifs d'infrastructure, comme l'adduction d'eau et la desserte électrique secourue et elle peut finalement constituer un obstacle au bon fonctionnement de la garnison comme plate-forme d'accueil, de projection et d'évacuation de ressortissants.

La plupart des bâtiments sont dans le style des années 1950-1960. Conçus pour être largement ventilés, ils possèdent une faible inertie thermique ; maintenant climatisés, ils n'ont pas fait l'objet de travaux d'isolation ce qui a pour conséquence une très forte consommation électrique dans un pays où le prix du kW/h est plus de deux fois supérieur à celui de la France.

Certaines emprises comprennent encore des bâtiments inadaptés, qu'ils soient de construction sommaire ou qu'ils soient vétustes. Il nous a ainsi été possible de constater que certains bâtiments affectés à l'ordinaire du détachement aérien, largement fissurés, ne pouvaient plus continuer à abriter les personnels, d'autant **que les contraintes de sécurité résultant de la forte sismicité de la zone** sont importantes. D'autres bâtiments (Brière de l'Isle, Borgnis-Desbordes et Monjotin) sont encombrés, manquent d'aires de circulation et présentent une imbrication des différentes fonctions.

Les voiries des casernements sont quelquefois dégradées et les installations électriques anciennes ne se prêtent pas aisément à la mise en place d'installations de secours. En outre, d'une manière générale, les réseaux d'adduction et les capacités de stockage d'eau ne sont pas à un niveau satisfaisant.

Le but est donc de regrouper les unités dans Djibouti autour de deux pôles principaux, Gabode-Ambouli et la presqu'île du Héron. Seul l'hôpital Bouffard au centre ville échappe à ce principe, la Marine devant abandonner ses infrastructures en centre ville pour rejoindre le Héron à l'horizon 2002. Cette volonté entraîne un double processus : la rétrocession à Djibouti des emprises inutilisées par les forces françaises et la construction de nouvelles infrastructures.

Entre 1999 et 2000, la France a ainsi rétrocédé deux bâtiments de logement, une villa et deux casernes. D'autres rétrocessions sont prévues pour 2002 et la pression des autorités djiboutiennes est assez forte sur ce sujet.

S'agissant des constructions, les opérations de rationalisation les plus importantes sont retracées dans le tableau ci-après.

OPÉRATIONS MAJEURES DE RATIONALISATION DES INFRASTRUCTURES	
<i>(en millions de francs)</i>	
	Montant
• Transfert de l'unité Marine	12
• Construction de trois villas	4,6
• Construction d'une station unique de distribution de carburants	8
• Construction d'infrastructures en substitution des casernes rétrocédées	25
• Aménagement du cercle unique de garnison	17
• Transfert du détachement de soutien technique (construction d'une infrastructure technique, d'un bâtiment pour hébergement des personnels, d'une armurerie centralisée et d'un atelier)	70
• Construction d'un bâtiment pour les militaires techniciens de l'air	25
• Modernisation du quai réservé à la Marine nationale dans le port de Djibouti	18

La création d'un centre unique de restauration pour l'ensemble des personnels travaillant sur la zone de Gabode-Ambouli, à l'exception des légionnaires, est aussi à l'étude.

Par ailleurs, de nombreuses opérations de modernisation d'installations existantes sont en cours d'exécution comme celles qui s'inscrivent dans le schéma directeur de l'hôpital Bouffard (36 millions de francs entre 1998 et 2001).

Enfin, certains programmes devraient permettre de répondre partiellement à **deux sujets récurrents de préoccupation à Djibouti : l'électricité et l'eau.**

L'usine de production d'électricité de Djibouti n'est pas en mesure de fournir de l'énergie en quantité et qualité suffisantes, aussi les FFDJ ont-elles installé un nombre considérable de groupes électrogènes au coût de fonctionnement trop élevé. Il a été décidé, en 1999, de rénover prioritairement, et pour un montant de 25 millions de francs, la centrale électrique du détachement aérien afin de lui rendre l'indépendance énergétique indispensable à sa mission.

S'agissant de l'eau, des inquiétudes se sont exprimées sur la capacité d'alimentation de la nappe d'Ambouli, très sollicitée par le surpompage et l'extension urbaine. Dans un premier temps, une réserve d'eau a été créée grâce à la construction d'une citerne souterraine de 800 m³ (1,5 million de francs). Des études sont en cours pour l'éventuelle construction d'une station de traitement de l'eau.

Les phases ultérieures seront lancées après une dernière étude des capacités de l'usine locale. Il n'est pas impossible que, dans les mois à venir, Électricité de Djibouti soit en mesure d'assurer une production minimum et compatible avec la demande des FFDJ, puisqu'il est question de reconstruire l'usine avec des capitaux de la Banque mondiale et des pays arabes du Golfe.

Il semble que l'entreprise Vivendi ait posé sa candidature pour assurer la concession de l'eau à Djibouti après une étude technico-financière qui l'aurait rassurée sur les potentialités du territoire dans ce domaine. L'un des défis importants sera de protéger les canalisations des secousses sismiques.

4.- Les équipements

Les équipements sont l'un des domaines où le besoin d'une comptabilité analytique se fait le plus sentir. **Nos forces sont actuellement dans l'incapacité de chiffrer le coût de possession d'un matériel important à Djibouti.** Ce coût est nécessairement plus élevé qu'en France pour les raisons suivantes :

- l'éloignement ;
- les caractéristiques climatiques c'est-à-dire la chaleur, l'humidité et la salinité de l'air ;
- le mauvais état des terrains de manœuvre et des routes ;
- la faible dimension du parc qui interdit les économies d'échelle ;

- la mauvaise qualité du gazole ;
- la fragmentation des implantations qui, jusqu'à l'intervention du schéma directeur (cf *supra*), empêchait la rationalisation du soutien technique.

Nous nous contenterons de souligner la grande diversité et l'importance des moyens matériels mis à la disposition des FFDJ.

Au delà de la dizaine d'avions Mirage F1 actuellement sur zone et des hélicoptères de l'armée de l'Air et de l'armée de Terre, les FFDJ disposent en effet d'une gamme très large de matériels terrestres.

Le 5^{ème} RIAOM a ainsi à sa disposition :

- une cinquantaine de jeeps ;
- une centaine de camions (GBC et TRM 2000) ;
- une cinquantaine de véhicules légers de reconnaissance et d'appui ;
- 12 chars AMX 10 RC ;
- 4 canons de 155 mm TRF1 ;
- 4 mortiers de 120 mm ;
- 7 véhicules de l'avant blindés.

Quant à la 13^{ème} DBLE, elle dispose de 280 véhicules, de 44 engins de travaux pour une valeur de plus de 500 millions de francs.

Les deux chefs de corps ont souligné la difficulté de la maintenance à Djibouti en raison du petit nombre de chaque matériel, la grande vétusté des installations techniques, la dureté du climat et des terrains et les difficultés d'approvisionnement en pièces détachées.

Les délais moyens de ravitaillement sont en effet compris entre 60 et 90 jours pour 70 % des commandes normales, et au-delà pour les 30 % restants.

S'agissant des commandes urgentes, 7 % seulement mettent moins de deux semaines, 15 % entre deux semaines et un mois et 73 % au-delà d'un mois dont 23 % au delà de deux mois.

Certains matériels présentent ainsi des taux de disponibilité insuffisants. Compte tenu de la priorité logiquement reconnue au contrat

opérationnel qui conduit à mettre en réserve les moyens indispensables à l'exercice des missions attribuées aux FFDJ, ceci ne manque pas d'avoir des conséquences sur le niveau d'activité et d'entraînement des forces. C'est notamment le cas des matériels suivants.

	Taux de disponibilité (1er semestre 2000)
Hélicoptères PUMA	70 %
Citernes à eau	Moins de 50 %
Engins multifonction d'aide au déploiement	Moins de 50 %
Véhicules SAGAIE	En réserve car proche du rouge
Camions GBC	En réserve car proche du rouge
Camions lourds de dépannage	En réserve car proche du rouge
Porte chars	En réserve car proche du rouge
Moyens polyvalents du génie	En réserve car proche du rouge

Cette situation n'est pas satisfaisante et c'est la raison pour laquelle l'opération d'infrastructure consistant à unifier le soutien technique dans un même bâtiment est légitime.

On peut simplement s'étonner qu'il ait fallu si longtemps pour la programmer.

c.— Les compensations : la difficile articulation entre le civil et le militaire

A côté du stationnement de ses forces, la France développe une action de coopération civile avec Djibouti comme avec de nombreux pays d'Afrique. **Il serait erroné de rattacher le montant annuel de cet effort au coût consolidé des FFDJ car les deux volets de cette présence sont indépendants l'un de l'autre et répondent à des objectifs différents.** Toutefois, il faut constater que les cloisons ne sont pas totalement étanches, comme l'a montré la négociation des mesures d'accompagnement de la réduction du format des forces françaises qui a eu des répercussions sur le montant de la coopération civile.

L'enveloppe de coopération civile s'est élevée à 125 millions de francs dont 101 millions de francs d'assistance technique en 1999 et à 103 millions de francs en 2000 dont 89 millions de francs d'assistance technique.

Du fait des particularités propres à Djibouti (équivalence des baccalauréats et absence de structures d'enseignement supérieur), l'aide au secteur éducatif est particulièrement importante. Elle porte sur de nombreux domaines comme la formation des maîtres, la modernisation de l'enseignement de base, la rénovation du collège, et l'enseignement en

lycée. **L'enveloppe consacrée aux bourses** (10 millions de francs) **est la plus importante** d'Afrique alors que la population de Djibouti est très réduite (550.000 habitants).

L'assistance technique demeure importante (150 coopérants en 1999) mais elle a vocation à être progressivement relayée par les Djiboutiens. S'agissant des actions de développement, l'accent est mis sur la restructuration de l'État (formation et amélioration des conditions d'exercice de la justice, amélioration du fonctionnement des administrations et de la perception des recettes fiscales) et l'amélioration des conditions de vie des populations.

La France a en outre accordé une aide au titre du suivi du plan d'ajustement structurel défini par le FMI pour un montant cumulé **de 98 millions de francs entre 1996 et 1999**.

À côté de la coopération civile, la France entretient, en plus des FFDJ, **une importante mission de coopération militaire à Djibouti**, dotée d'un effectif de 24 personnes et d'un budget de 29 millions de francs par an.

L'enveloppe de coopération civile et militaire a directement ressenti les effets de la **négociation portant sur les compensations** accordées au titre de la réduction du format des FFDJ et qui s'est tenue en 1998 et 1999.

Cette négociation a en effet abouti aux résultats suivants.

• Augmentation de différentes redevances	4,5 MF/an
• Aide en nature au fonctionnement de l'armée djiboutienne	12 MF/an sur trois ans, soit 36 MF
• Cessions et remise en état de matériels militaires	17 Millions de francs en 1999
• Rénovation du balisage de l'aéroport	20 MF
• Aide médicale en nature (gratuité des soins pour les militaires djiboutiens et leur famille)	25 MF/an plus remise de la dette accumulée de 180 MF
• Création d'une rente d'usufruit sur les logements domaniaux	8 MF/an
• Aide civile exceptionnelle décidée en janvier 1999	65 MF

Cette aide exceptionnelle se décompose elle-même de la manière suivante :

- Aide projet (55 millions de francs) dont :
 - réhabilitation de la route nationale n° 1 (14 millions de francs) ;

- port autonome de Djibouti (8 millions de francs) ;
- centrale électrique de Boulaos (4 millions de francs) ;
- station de pompage d’Ambouli (8 millions de francs) ;
- hôpital Peltier (18 MF) ;
- assainissement des quartiers d’Aribha et d’Enguella (3 millions de francs).

- Aide budgétaire non affectée (10 millions de francs). Cette dernière aide avait pour objet d’apporter une réponse définitive aux pertes de recettes fiscales de l’État djiboutien résultant de la réduction de la masse salariale des FFDJ soumise à l’impôt djiboutien (réduction du format, substitution des tournants aux permanents).

En conclusion, on peut donc estimer à 66 millions de francs/an (redevances, rente d’usufruit, aide militaire en nature et aide médicale) le surcoût récurrent résultant de cette négociation et à 85 millions de francs le coût ponctuel (balisage de l’aéroport et aide civile exceptionnelle), auxquels s’ajoutent les **180 millions de francs de remise de dette pour la gratuité des soins médicaux**.

D.– ESSAI DE DÉTERMINATION D’UN Coût consolidé

La détermination du surcoût consolidé généré par le prépositionnement français à Djibouti est forcément lacunaire pour les raisons précédemment décrites. **Une évaluation a minima donnerait un chiffre annuel voisin de un milliard de francs** dont 711 millions de francs au titre des rémunérations. Le tableau ci-après ventile ce surcoût par catégorie de dépenses.

RÉCAPITULATIF DU SURCOÛT ANNUEL DU PRÉPOSITIONNEMENT FRANÇAIS À DJIBOUTI EN 2000 <i>(en millions de francs)</i>	
Catégories de coûts	Montant annuel
<i>Rémunérations</i>	
Indemnités pour service à Djibouti	
– personnel permanent (indemnité de résidence)	602
– personnel tournant (indemnité spécifique)	109
– personnel civil	–

Perte de recettes fiscales résultant de l'assujettissement des membres permanents des FFDJ à l'impôt sur le revenu de la République djiboutienne	non déterminée
<i>Transports</i>	
Liaisons aériennes (civiles et militaires) avec la France	38
Liaisons aériennes internes aux FFDJ	6
Liaisons maritimes avec la France	15
<i>Taxes</i>	
Taxe intérieure à la consommation et droits de douane	10
Taxes sur le logement et rente d'usufruit	8
Taxes diverses (télécommunications, bureau postal, ...)	5
<i>Logement</i>	
Loyers des logements conventionnés	55
<i>Infrastructure</i>	
Investissement en infrastructure (construction et réhabilitation)	54
<i>Équipements</i>	
Amortissement accéléré des matériels du fait des conditions locales	non déterminé
<i>Aide au profit de l'armée djiboutienne</i>	
Aide en nature au fonctionnement	12
Cessions de matériels militaires	17
Aide médicale en nature (gratuité des soins)	25
Total	956

Parallèlement à ce surcoût annuel du prépositionnement *strico-sensu*, le coût ponctuel de la compensation accordée au titre de la réduction du format peut être estimé à 85 millions de francs en 1999. Par ailleurs, l'enveloppe de coopération civile atteint un montant annuel de l'ordre de 100 millions de francs.

II.– Une contribution à la stabilité relative

de la région qui fait l'objet d'un consensus

La mission des FFDJ est de contribuer à assurer la sécurité extérieure de la République de Djibouti. Elle est très simplement définie et précisée par le protocole provisoire fixant les conditions de stationnement des forces françaises sur le territoire de la République de Djibouti en date du 27 juin 1977 en son article premier.

Ce texte établit ainsi qu'en cas d'agression par une armée étrangère le gouvernement djiboutien pourra demander le soutien des FFDJ. Le protocole institue aussi **deux limitations** à l'emploi des FFDJ : elles ne pourront ni participer à des opérations de maintien ou **de rétablissement de l'ordre** (article 1), c'est-à-dire relevant de la sécurité interne du pays, ni utiliser le territoire de Djibouti comme base **ou point d'appui pour une intervention armée contre une tierce puissance** (article 10).

Ce texte a été signé le jour même de l'indépendance, alors que la République de Djibouti était encore dépourvue de forces armées indépendantes et que la Corne de l'Afrique devenait un terrain d'affrontement périphérique pour les blocs issus de la guerre froide.

Son intitulé (« protocole provisoire ») tendait à suggérer qu'il était appelé à évoluer. Après avoir été approuvé par le Parlement par la loi n° 79-358 du 8 mai 1979, il n'a jamais été modifié. Vingt-trois ans après, il semble en effet que ses dispositions soient toujours d'actualité puisque :

- Djibouti demeure un site stratégique dans une zone en crise ;
- la présence française ne semble pas faire l'objet de contestation réelle.

a.– Un site stratégique dans une zone en crise

1.– Une position privilégiée

Le territoire de Djibouti bénéficie d'une position stratégique privilégiée car il est au confluent de plusieurs zones importantes.

Carte à insérer

Djibouti procure tout d'abord des facilités d'accès à l'Afrique orientale, zone dans laquelle la France, à la suite de l'échec de Fachoda en 1898, n'a jamais été en position de force, même si elle y a exercé parfois une influence importante (Madagascar). **A cet égard, la base de Djibouti est le complément idéal des implantations en Afrique de l'Ouest ou en Afrique centrale (Tchad) mais aussi de la Réunion.**

Djibouti est aussi idéalement placé pour veiller à la **sécurité du trafic en mer Rouge**, puisqu'en face du détroit de Bab el Mandeb, qui, à 1.930 kilomètres de Suez, est la porte d'accès au golfe d'Aden et à l'Océan Indien.

Ce détroit est divisé en deux parties par l'île de Perim qui appartient au Yémen. Dans sa partie la plus étroite (de 2 à 5 kilomètres entre l'île et les côtes du Yémen) la navigation est dangereuse et déconseillée (îlots et courants). C'est donc dans la zone comprise entre Perim et Djibouti (jamais inférieure à 16 kilomètres) que passe le couloir de navigation emprunté par l'essentiel du trafic. Bab el Mandeb est un détroit international dans lequel la liberté de navigation doit être assurée, conformément à la convention de Montego Bay de 1982. Djibouti constitue l'implantation idéale pour s'en assurer puisque ses eaux territoriales jouxtent et englobent partiellement le couloir de navigation. De ce fait, la France a participé à plusieurs reprises à des opérations de lutte contre le minage des eaux de la mer Rouge (1984 et 1990 notamment).

La mer Rouge a pris une importance croissante dans la circulation maritime mondiale depuis la réouverture du canal de Suez en 1975, qui a permis de réduire les délais d'acheminement par rapport à la route du Cap. 9.500 navires dont 1.800 pétroliers l'ont encore empruntée entre juillet 1999 et avril 2000, pour 325 millions de tonnes transportées, dont 58 millions de tonnes de pétrole.

Cette évolution a été notamment observée pour le trafic pétrolier puisque le canal de Suez assurait le transit du pétrole importé par l'Europe à hauteur de seulement 20 % en 1988 mais de 50 % en 1991. Après la guerre du Golfe, les états producteurs ont aussi cherché à diminuer leur dépendance vis-à-vis du détroit d'Ormuz, ce qui a accentué l'importance de la mer Rouge. C'est notamment le cas de l'Arabie Saoudite avec la construction d'oléoducs qui débouchent sur le terminal de Yambu.

Le stationnement des forces françaises à Djibouti permet donc de veiller à la sécurité d'approvisionnement de l'Europe et d'intervenir très rapidement en cas de besoin.

L'autre grand atout géographique de Djibouti est **le Golfe de Tadjourah** qui englobe les rades de Djibouti et d'Obock et qui permet le **mouillage d'une flotte importante, à l'abri des mines et des attaques sous-marines**. Seuls Aden (Yémen), et Massaouah (Érythrée) offrent à des navires de haute mer des facilités portuaires comparables.

Le port autonome international de Djibouti (PAID) a toujours constitué un objet de convoitise de la part de ses voisins. Il représente encore un enjeu essentiel dans le contexte de la guerre entre l'Érythrée et l'Éthiopie (cf *infra*).

Pour la France, le port présente aussi un intérêt majeur comme **escale de la flotte de l'océan Indien ou du groupe aéronaval**. C'est la raison pour laquelle la Marine vient de financer d'importants travaux de remise à niveau des installations qui lui sont affectées pour un montant de 18 millions de francs. Djibouti subit toutefois la concurrence de l'escale de Dubaï.

Enfin, **Djibouti présente une proximité intéressante avec le Golfe arabo-persique** dont le caractère stratégique n'a pas besoin d'être souligné. Djibouti est ainsi à 1.800 kilomètres à vol d'oiseau du Qatar, et à cinq jours de navigation du détroit d'Ormuz.

Le Golfe est ainsi dans le rayon d'action des avions C160 et C130 opérant à partir de Djibouti mais pas dans le rayon d'intervention armée des avions de combat, d'autant que l'interdiction du survol du territoire du Yémen et de l'Arabie Saoudite impose un détour important. **Néanmoins, le Yémen vient d'autoriser le survol de son territoire dans un contexte de coopération naissante.**

Ces éléments sont à prendre particulièrement en compte, puisque la France a des intérêts et des accords importants dans la région du Golfe et qu'elle y développe une coopération avancée avec certains états (Émirats arabes unis notamment).

2.- Une zone en crise

La présence des FFDJ est d'autant plus nécessaire que **Djibouti fait figure d'îlot de stabilité relative dans une zone structurellement en crise**. Aucun des différents voisins de Djibouti ne tolérerait son transfert dans la zone d'influence des autres et si chacun pourrait avoir des motifs de convoitise, tous se satisfont du statu quo garanti par la France, à la demande de la République de Djibouti.

Ainsi, le port de Djibouti constitue un enjeu dans la guerre entre l'Érythrée et l'Éthiopie, qui sévit depuis le 6 mai 1998 et qui semble en voie de s'apaiser depuis la signature d'un accord de cessez-le-feu le 18 juin 2000. Le déclenchement des hostilités a en effet immédiatement conduit à l'enclavement de l'Éthiopie, son accès au port érythréen d'Assab devenant impossible.

Depuis le début du conflit, **l'essentiel du commerce extérieur éthiopien transite par le port de Djibouti**, entraînant un quadruplement de son activité (plus de 3 millions de tonnes en 1999).

Ce phénomène n'a pas eu que des conséquences positives pour Djibouti puisqu'il a conduit à la dégradation des infrastructures routières à la suite de leur utilisation intensive et à l'acquisition coûteuse de nouveaux matériels de levage. En revanche, il semble que le tarif favorable des taxes et du déchargement des marchandises, consenti par le port de Djibouti à l'Éthiopie en septembre 1996, n'ait pas été réévalué, et que les sociétés éthiopiennes de transit aient de lourdes dettes vis-à-vis de leurs partenaires djiboutiens.

Cette situation n'a pas favorisé non plus **le voisinage avec l'Érythrée** qui abrite une communauté afar importante (100.000 personnes) et avec qui les relations diplomatiques ont été rompues en novembre 1998 pour reprendre en mars 2000. De ce fait, l'opération Khor Angar, a pour but de garantir l'inviolabilité de l'espace aérien et maritime de Djibouti contre un éventuel raid aérien en provenance d'Asmara, capitale de l'Érythrée, ou contre l'attaque de commandos sur vedettes rapides, en provenance du même pays.

L'Éthiopie est plus que jamais le partenaire privilégié de Djibouti même si le rapport de forces n'est pas toujours équilibré puisque l'Éthiopie reste le « géant » de la région avec une population de 60 millions d'habitants marquée par une forte diversité ethnique (80 ethnies, 290 dialectes).

Djibouti a toujours eu du mal à assurer la coexistence pacifique des Afars et des Issas dans une même république. Le nord du pays, à la frontière avec l'Érythrée, a même été le théâtre d'une guerre civile, de 1991 à 1994, entre le Front pour la restauration de la démocratie (FRUD) et l'armée djiboutienne. L'accord de paix du 26 décembre 1994, rejeté par le FRUD dissident de M. Ahmed Dini, a permis un rééquilibrage politique en faveur de la communauté afar.

La situation sécuritaire s'est dégradée dans le nord au cours de l'année 1999, les autorités djiboutiennes accusant l'Érythrée d'entretenir la rébellion afar. Toutefois, le 7 février 2000, un accord cadre de concorde civile a été signé entre le gouvernement et M. Ahmed Dini qui est rentré à Djibouti le 29 mars, ce qui laisse espérer un apaisement de l'agitation endémique du nord.

L'autre grande source d'instabilité régionale provient de **l'anarchie somalienne**. Depuis le retentissant échec de l'intervention internationale et notamment américaine en 1993, ce pays est en déliquescence avancée. Les différents clans font peu à peu sécession. Un État autoproclamé (le Somaliland) est ainsi d'abord apparu dans le nord-ouest du pays, à la frontière avec Djibouti et il a été suivi d'initiatives comparables de la part des différents seigneurs de la guerre locaux (Puntland au nord-est, Jubaland et Benadirland au sud...).

Djibouti s'est fortement impliqué dans différentes tentatives de réconciliation nationale, jusqu'à présent sans succès, même si la récente réunion tenue à Arta a permis à de nombreuses factions somaliennes de définir les bases d'un accord. Il est vrai que les deux pays partagent une certaine communauté de destin en raison de la présence d'une forte population issa à Djibouti et au Somaliland. Djibouti accueille ainsi de nombreux réfugiés somaliens (100.000 selon les autorités, 25.000 selon le Haut Commissariat pour les réfugiés pour une population locale de 550.000 habitants) qui représentent une lourde charge et un risque en matière de sécurité.

23 années après l'indépendance, il est possible de reprendre à notre compte les propos formulés devant l'Assemblée nationale par M. Georges Gorse, rapporteur de la loi approuvant les accords passés avec la nouvelle République de Djibouti qu'il qualifiait d'« *État fragile puisque son existence trouve son origine dans les péripéties de la colonisation au XIX^{ème} siècle, beaucoup plus qu'elle ne correspond à une entité géographique, historique ou économiquement bien définie. État fragile, historiquement sans passé précolonial, géographiquement sans limites ni richesses naturelles, démographiquement peu peuplé, socialement divisé entre les deux principales grandes ethnies, Afars et Issas, économiquement tributaire de l'extérieur et politiquement tiraillé entre deux États voisins et antagonistes.* »

Cette fragilité n'est évidemment pas sans conséquences sur l'activité et le fonctionnement quotidiens des FFDJ. **Nos forces contribuent directement à la stabilisation du pays par leur seule présence dissuasive** mais aussi plus activement, comme l'a montré l'opération Iskoutir entre

1992 et août 1999, et qui visait, à la demande des autorités djiboutiennes, à porter assistance aux populations civiles du nord et à observer le cessez-le-feu entre le FRUD et l'armée djiboutienne.

B.– L'absence de contestation réelle de la présence française

La présence française permanente à Djibouti pourrait apparaître, à certains égards, comme un anachronisme, puisque les grandes puissances se sont peu à peu désengagées de la zone et que la France commence à y faire figure d'exception. Pourtant, cette présence semble bien acceptée et même souhaitée dans l'ensemble de la région. Elle ne fait en tout cas pas l'objet d'une contestation particulière.

1.– Une relation bilatérale ancienne et équilibrée

La France est présente à Djibouti sans interruption depuis 1862, date à laquelle a été signé un traité de paix et d'amitié avec trois sultans afar de la région d'Obock. L'instauration du protectorat date de 1883 et la ville de Djibouti (2/3 de la population) a été créée en 1885. Le développement du territoire a été assuré par la construction du chemin de fer Djibouti-Addis Abeba (1897-1917), puis par la création d'un port en eau profonde (1935) qui ont fortement contribué à l'insertion économique de Djibouti dans son environnement régional.

En 1946, le pays devient territoire d'outre mer sous le nom de Côte française des Somali. L'indépendance est rejetée lors du référendum de 1967 et Djibouti devient « Territoire français des Afars et des Issas ». La République de Djibouti acquiert enfin son indépendance le 27 juin 1977, après un référendum organisé au mois de mai. Elle signe immédiatement un protocole relatif au stationnement des forces françaises sur son territoire.

En dehors des FFDJ, la **communauté française** y compte encore **2.350 personnes**. Elle est composée de représentants de sociétés françaises détachés, de chefs d'entreprises locales, de petits commerçants et de coopérants avec leurs familles (620 personnes environ). Les binationaux d'origine djiboutienne sont au nombre de 550. L'essentiel de cette communauté réside dans la capitale.

Depuis l'indépendance, la solidité des relations bilatérales et la politique de coopération n'ont jamais été réellement menacées. Récemment pourtant, un faisceau d'éléments convergents aurait pu affecter cette relation très solide.

En effet, l'annonce en 1998 **de la transformation du format des FFDJ** a perturbé les autorités djiboutiennes qui y ont vu une volonté de désengagement et un important choc pour l'économie locale. Les négociations sur les compensations ont permis de rapprocher les points de vue et de repartir sur de nouvelles bases.

Parallèlement, le départ en mai 1999 du dirigeant historique de Djibouti, M. Hassan Gouled Aptidon, président depuis l'indépendance, aurait pu constituer l'amorce d'un changement de cap, même si son successeur, M. Ismaël Omar Guelleh, était un de ses proches collaborateurs puisqu'il a été son chef de cabinet et le directeur des services de sécurité du pays. Le nouveau président a confirmé la politique de coopération avec la France même s'il s'est indigné du traitement de l'«affaire Borrel » par les médias français en janvier 2000.

En effet, l'affaire Borrel brouille depuis plusieurs années les relations entre la France et Djibouti.

Le juge Bernard Borrel, magistrat français détaché comme assistant technique auprès du Ministre de la justice djiboutienne, est mort le 18 octobre 1995.

L'enquête judiciaire alors ouverte par le parquet de Djibouti, et menée en collaboration avec la gendarmerie française, a conclu au suicide par immolation par le feu. Mme Borrel, non convaincue, a demandé l'ouverture d'une information judiciaire (d'abord à Toulouse, puis à Paris). Une commission rogatoire a été délivrée en octobre 1998. Les deux juges chargés de l'enquête se sont rendus à Djibouti au mois de mars 1999 et de nouveau en mars 2000.

Après la reprise par les médias français du témoignage d'un ancien officier djiboutien, M. Al Houmekani, réfugié en Belgique, mettant personnellement en cause le président Omar Guelleh dans la mort du juge Borrel, le gouvernement djiboutien a pu, par la voix de son ambassadeur en France, exercer son droit de réponse.

Il ne nous appartient évidemment pas de nous prononcer sur ce douloureux événement. La thèse du suicide est, il faut bien le dire, aussi peu crédible que sont flous les mobiles d'un éventuel assassinat.

Il est souhaitable que la justice statue rapidement dans cette affaire mais il ne faut pas se faire d'illusions puisque la chambre d'accusation de la Cour d'appel de Paris a dessaisi les deux magistrats instructeurs le 21 juin 2000, ce qui remet en cause la manière dont ils ont travaillé depuis leur saisine.

Si la justice recherchait opiniâtrement la vérité, il faut bien admettre que les quelques éléments dont elle peut disposer ne lui permettraient sans doute pas d'éclaircir définitivement une affaire qui risque fort de rejoindre la liste déjà longue des morts mystérieuses jamais élucidées.

La relation de coopération entre les deux États demeure car elle est très équilibrée, au delà de son ancrage historique et de la solidité de ses fondations.

Le cadre juridique de la présence française à Djibouti est ainsi fondé sur le principe de l'égalité souveraine et de la non intervention dans les affaires intérieures des États. En complément du traité d'amitié et de coopération du 27 juin 1977, de portée essentiellement symbolique, le texte de base régissant le statut des FFDJ est le protocole provisoire déjà cité. Ce texte précise bien que l'engagement des armées françaises ne peut se faire qu'à la demande du gouvernement de Djibouti dans l'exercice du droit de légitime défense reconnu par l'article 51 de la charte des Nations-Unies en cas d'agression par une armée étrangère.

L'article 10 du protocole interdit l'utilisation du territoire de la République de Djibouti comme base d'une intervention armée contre une tierce puissance. Son article 11 dispose que les deux parties doivent se concerter sur la nature des armements introduits par les forces françaises sur le sol de Djibouti. Afin de permettre aux FFDJ d'assurer leurs missions, Djibouti leur accorde des facilités de transit aérien et maritime (article 4).

Certaines conditions d'application du protocole ont été précisées par plusieurs textes, non publiés. Le premier est un accord en matière de surveillance de l'espace aérien (11 février 1991) qui confie **aux FFDJ la police du ciel et la défense de l'espace aérien**. Le deuxième est un accord en matière de **surveillance des eaux territoriales** (11 février 1991) qui précise les modalités de la collaboration entre les deux pays. Le troisième est un protocole (21 janvier 1999) relatif aux prestations réciproques sur la plate forme aéroportuaire de Djibouti qui complète l'accord de coopération en matière d'aviation civile du 28 avril 1978.

L'un des éléments les plus importants et qui illustre bien cette relation équilibrée est le dispositif de protection juridique prévu à l'article 6 du protocole provisoire. Ce texte précise que la **juridiction militaire française est compétente pour connaître des infractions commises par les militaires français en service, à l'occasion du service ou à l'intérieur des installations mises à leur disposition**. Dans les autres cas, ce sont les juridictions djiboutiennes qui sont compétentes.

Toutefois, **les militaires français et leurs familles ne peuvent être placés en détention préventive** mais assignés à résidence en un lieu fixé d'un commun accord entre les autorités djiboutiennes et françaises. Enfin, en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement, ils sont rapatriés pour purger leur peine dans les établissements pénitentiaires français. En aucun cas, les membres des FFDJ et leurs familles ne peuvent donc être incarcérés à la prison djiboutienne de Gabode.

Ce texte a été complété par un protocole en date du 14 février 1980 relatif aux compétences de la prévôté (gendarmerie) en matière de délits ou de fautes commis par les FFDJ qui prévoit l'intervention systématique des gendarmes français, seuls ou aux côtés de leurs collègues djiboutiens, selon les circonstances (lieu de l'infraction, nationalité des personnes concernées), sauf pour les accidents de la circulation survenus en dehors du service.

Les autorités militaires françaises nous ont souligné l'importance de ce dispositif protecteur du fait de la progression, à Djibouti comme ailleurs, d'un certain « juridisme » qui se caractérise notamment par la tentation d'obtenir des dommages et intérêts systématiques par la voie judiciaire alors que les circonstances de l'infraction ou de l'accident ne le justifieraient pas toujours.

Sur un plan économique, la présence militaire bénéficie aussi beaucoup à la République de Djibouti et à ses habitants puisque l'on estime **entre 550 et 700 millions de francs les dépenses directes des FFDJ et de leurs familles dans l'économie djiboutienne, ce qui représente de l'ordre de 20 % du PIB. A ce chiffre, il faut ajouter les 1.800 Djiboutiens employés par les FFDJ, soit à titre de recrutés locaux des unités, soit à titre privé et personnel.**

A l'inverse, la France est le premier fournisseur de Djibouti (28 % du marché en 1998) avec 337 millions de francs d'exportations pour 3 millions de francs d'importations.

2.- L'insertion du dispositif français dans le contexte régional

Si la relation bilatérale avec la République de Djibouti est solide parce que bâtie sur des intérêts réciproques, la présence française pourrait être contestée par certains pays frontaliers, d'autant qu'elle demeure une exception après le retrait successif de toutes les puissances extérieures à la région.

Pendant toute la première moitié du XXème siècle, la domination britannique sur le Moyen-Orient et l'océan Indien ne souffrait pas de contestation. Cette influence s'érodera peu à peu jusqu'au célèbre discours du premier ministre travailliste **Harold Wilson, en date du 16 janvier 1968, dans lequel il annonce le retrait des forces britanniques à « l'est de Suez »**, des Émirats à Singapour. Chacun a vu dans cette décision l'aboutissement d'un processus et la fin des ambitions mondiales de la Grande-Bretagne qui avait évacué le port d'Aden au Yémen dès 1967.

Les Soviétiques prennent immédiatement le relais puisque le Yémen du Sud deviendra un de leurs plus importants partenaires. Entre 1980 et 1983, la présence navale soviétique est au plus haut en océan Indien. Présents aussi à Berbera en Somalie jusqu'au retournement d'alliance de 1977, les Soviétiques s'appuient ensuite sur l'Éthiopie avec le port de Massawa (actuellement en Érythrée) et surtout les Iles Dahlak.

La présence navale russe disparaîtra avec la débâcle de l'Union soviétique puisque les infrastructures des îles Dahlak **sont abandonnées au printemps 1991** et les escales à Aden à la fin de l'été 1991.

Les États-Unis étaient présents en Éthiopie (base de Kagnaw près d'Asmara, aujourd'hui capitale de l'Érythrée). Ils ont aussi souhaité disposer en cas de crise du port égyptien de Ras Banas mais le gouvernement égyptien n'y a consenti qu'au cas par cas sans s'engager dans un accord formel et systématique. La Somalie le fera pour le port de Berbera et l'aéroport de Mogadiscio en 1980 mais la guerre civile endémique ne permettra pas une réelle utilisation de cette option, y compris pendant la guerre de Golfe. Après l'échec de 1993, les États-Unis se sont retirés de Somalie et donc de la Corne de l'Afrique. **Le prépositionnement des États-Unis n'est pas axé sur la mer Rouge mais il réside au centre de l'océan Indien (Diego Garcia) et dans certains pays du Golfe arabo-persique (Bahrein, Oman).**

La France se retrouve donc la seule puissance étrangère à disposer d'une implantation militaire permanente en mer Rouge.

Ce particularisme ne semble pas mal vécu par ses riverains. L'Éthiopie et l'Érythrée reconnaissent l'influence stabilisatrice de cette présence. En son absence, chacun des deux belligérants serait tenté par le gain stratégique du port de Djibouti qui est ainsi neutralisé.

Quant au **Yémen**, il envoie depuis quelque temps des signaux positifs à la France à laquelle il est reconnaissant de son soutien au moment

de sa réunification et de sa position pondérée face aux sanctions frappant l'Irak. La France assume aussi une mission d'observation, sous l'égide de l'ONU à la suite de la médiation entre le Yémen et l'Érythrée dans le contentieux portant sur l'archipel des Hanish. Depuis le 10 juillet 1996, une surveillance est exercée (opération Condor) sous le contrôle opérationnel de l'amiral commandant la flotte de l'océan Indien. Cette surveillance consiste en une patrouille navale mensuelle de deux à trois jours avec un aviso A69 (90 hommes d'équipage) et en une surveillance aérienne ponctuelle réalisées par les FFDJ.

III.– UNE IMPLANTATION FAVORABLE AU CARACTÈRE OPÉRATIONNEL DE NOS ARMÉES ET À L'EXÉCUTION DE LEURS MISSIONS

Le Général Jean-Pierre Kelche, chef d'état-major des armées, a résumé, le 5 juillet 2000, l'intérêt du repositionnement dans les termes suivants : « *la restructuration du dispositif des forces repositionnées est achevée et permet de couvrir de manière satisfaisante l'ensemble du champ d'intérêt stratégique français. Le repositionnement apporte une contribution efficace à la prévention des crises comme à la réactivité de la capacité française d'intervention. Il a en outre le double mérite de permettre la rotation des forces, tout en assurant leur instruction opérationnelle* ».

Cette analyse s'applique parfaitement à Djibouti. Nous avons déjà longuement évoqué le caractère préventif de l'action de nos forces en resituant Djibouti dans son contexte géopolitique. Ce rôle de dissuasion est essentiel ; il est à l'origine de notre présence et il s'inspire de la lettre même de nos accords avec la république de Djibouti. Au-delà de cette contribution décisive à la stabilité par la seule présence, l'implantation à Djibouti présente trois intérêts majeurs :

- une plate-forme de projection et de coopération militaire ;
- un terrain d'entraînement privilégié ;
- un site d'observation et d'expérimentation de la réforme des armées.

A.– UNE PLATEFORME DE PROJECTION ET DE COOPÉRATION MILITAIRE

Le positionnement géographique privilégié de Djibouti permet aux FFDJ de contribuer à l'exercice de missions variées, dans la limite des textes parfois contraignants qui régissent leurs activités.

1.– Le règlement des crises

La mission des FFDJ consiste d'abord à assurer préventivement la sécurité, notamment grâce à un **dispositif de renseignement performant**, ensuite à maîtriser les crises au plus faible niveau d'intensité en agissant au plus tôt et au plus près, enfin à préparer et assurer la sécurité d'un déploiement d'éventuels renforts.

Les FFDJ doivent être en mesure d'assurer le contrôle et la sécurité :

- du port international ;
- de l'aéroport ;
- de l'espace aérien ;
- des installations importantes du centre ville.

Elles doivent aussi être capables d'assurer la projection d'un bataillon interarmes avec soutien initial à l'extérieur de la République de Djibouti, notamment dans les pays limitrophes et de fournir des renforts (jusqu'à deux compagnies) à la Réunion (4.500 km) ou à Mayotte en cas de besoin.

Les FFDJ ont participé et participent encore à des opérations d'observation ou d'interposition en contexte de crise.

L'opération **Khor Angar** déclenchée le 24 janvier 1999 est encore d'actualité ...

Il s'agit d'assurer la surveillance des eaux territoriales djiboutiennes, ainsi que le contrôle de l'espace aérien et l'autoprotection antiaérienne (vingt-quatre heures sur vingt-quatre et à très bref préavis) du port et de l'aéroport, en raison des risques résultant de la guerre entre l'Érythrée et l'Éthiopie.

L'opération **Condor** a pour but de surveiller, depuis 1996, le périmètre des îles Hanish, disputé entre le Yemen et l'Érythrée (*cf. supra*).

L'opération **Iskoutir**, de 1992 à juin 1999, date à laquelle elle a été relayée par l'opération Ardoukoba, initialement d'interposition entre l'armée djiboutienne et le FRUD, s'est transformée en observation du cessez-le-feu et en assistance aux populations civiles.

S'agissant des opérations dans les territoires voisins, les FFDJ ont participé à des opérations de maintien de la paix (côtes somaliennes en 1995) mais aussi à des interventions (Oryx en Somalie en 1994 et Azalée aux Comores en 1995).

L'utilisation de Djibouti comme plate forme de projection à l'extérieur dans le cadre d'une véritable opération de guerre est toutefois nécessairement limitée et soumise à l'accord des autorités djiboutiennes

puisque l'article 10 du protocole provisoire précité l'interdit expressément.

La participation des FFDJ à la guerre du Golfe a ainsi été assez limitée. Elle s'est surtout résumée au soutien de la flotte européenne chargée de veiller au respect de l'embargo décidé contre l'Irak, au niveau du détroit de Bab el Mandeb (opération Artimon sud). Les unités des FFDJ ne faisaient ainsi pas partie de la division Daguet. Celle-ci a été acheminée de Toulon à Yambu (5 à 8 jours selon le type de navires) sans passer par Djibouti et le détroit de Bab el Mandeb.

L'hôpital militaire Bouffard de Djibouti n'a pas été intégré dans la chaîne d'évacuation sanitaire qui reposait sur un premier traitement sur place et sur un transfert aérien vers les hôpitaux de France.

En revanche, les FFDJ semblent particulièrement qualifiées pour accompagner ou participer à une éventuelle opération de maintien de la paix destinée à observer le cessez-le-feu récemment signé entre l'Érythrée et l'Éthiopie.

Djibouti sera en tout état de cause directement concerné par l'exécution du programme RECAMP (renforcement des capacités africaines de maintien de la paix). Ce programme consiste, sous l'égide de l'ONU et avec l'accord de l'Organisation de l'unité africaine, **à instruire, entraîner et équiper partiellement une capacité africaine de maintien de la paix.** Trois bataillons RECAMP composés de cinq unités élémentaires (une compagnie de commandement et de soutien, trois compagnies d'infanterie, un escadron blindé) sont ainsi envisagés. La France, pour sa part, prépositionne du matériel destiné à équiper ces bataillons. Les sites de stockage sont le **Sénégal**, le **Gabon** et **Djibouti**.

A cet effet, les FFDJ ont prévu l'aménagement d'une zone de 6.000 m² destinée à stocker sous abris à hygrométrie contrôlée, une centaine de véhicules et matériels divers (camions, camionnettes, jeeps, automitrailleuses légères) pour un coût de 6,5 millions de francs. Le bataillon RECAMP intégrera en outre un hôpital médico-chirurgical de campagne. Ces matériels seront acheminés par bateaux au cours du premier semestre 2001, avec pour date de mise en service juillet 2001.

A Dakar, le même dispositif est déjà en place et il est en cours d'installation au Gabon. Ce programme affectera nécessairement, dans un avenir proche, les modalités d'action des forces françaises prépositionnées en Afrique qui devront contribuer à la formation des unités africaines, notamment à l'occasion d'exercices conjoints dont le prochain est prévu à Djibouti.

2.– L'action humanitaire

En complément de certaines actions civilo-militaires à Djibouti qui présentent parfois un caractère humanitaire (*cf. infra*), les FFDJ ont directement assumé ou contribué à certaines opérations humanitaires spécifiques dans un contexte de crise.

Ce fut le cas pour l'opération Gretelle à Madagascar en 1997, et pour une opération (transport de farine) au bénéfice de l'île de Socotra en 1998 et 1999.

En 1997, les FFDJ ont aussi mené à bien l'opération Shebelle en Éthiopie. A la suite des fortes précipitations tombées dans la région et sur demande des autorités éthiopiennes, il a été décidé d'apporter une aide humanitaire dans la zone de Gode, dans le sud-est du pays. L'opération Shebelle a donc consisté, du 23 novembre au 6 décembre 1997, à livrer des vivres, des médicaments et des matériels divers de campement sur trois zones sinistrées, soit au total neuf sites, répartis autour de Gode. Les moyens militaires, fournis par les FFDJ, étaient composés d'un détachement de 60 hommes, d'un avion Transall C 160 et de deux hélicoptères Puma.

Même si ce n'est pas leur vocation première, les FFDJ peuvent donc, dans des circonstances particulières, contribuer à lutter contre les effets les plus immédiats du grand dénuement qui règne dans la Corne de l'Afrique.

3.– L'évacuation des ressortissants

L'évacuation des ressortissants français et, lorsque les circonstances le permettent, des européens ou des occidentaux, est une mission classique des forces prépositionnées. Elle intervient à un stade avancé d'une crise et elle traduit une certaine forme d'échec des autres missions des forces, notamment de la prévention.

A Djibouti comme ailleurs, il existe donc un plan de protection et d'évacuation des ressortissants français qui repose sur le contrôle de la ville, l'accueil et le conditionnement des Français habitant la ville de Djibouti mais aussi sur la récupération par les forces spéciales de ceux, très peu nombreux, qui habitent en dehors de la capitale.

La tâche des FFDJ dans ce domaine est facilitée par le faible nombre de Français résidant à Djibouti et dans la Corne de l'Afrique, comme le montre la carte ci-après :

Carte à insérer

Les communautés françaises sont beaucoup plus nombreuses en Afrique du Nord, de l'Ouest, et, dans une certaine mesure, en Afrique centrale. La seule exception est Madagascar mais le traitement d'une crise dans ce pays relèverait plutôt des forces implantées à la Réunion que de celles de Djibouti.

Néanmoins, les FFDJ ont déjà eu à traiter des opérations d'évacuation de ressortissants, en 1994, au Yémen en raison de craintes des troubles suscités par la réunification (opération Diapason), et, en mai 1998, en Érythrée en raison du déclenchement des hostilités avec l'Éthiopie. Cette dernière opération concernait des ressortissants de plusieurs pays, notamment des Italiens.

Les accords avec les membres de l'Union européenne ou d'autres pays occidentaux nous confèrent également dans cette région des responsabilités particulières.

4.- Un point d'appui pour la coopération militaire

La coopération militaire s'exerce d'abord vis-à-vis de l'armée nationale djiboutienne (AND) qui compte plus de 9.000 hommes et dont le processus de démobilisation, qui doit conduire à un format cible de 6.000 hommes, initié après l'accord de réconciliation nationale de décembre 1994, s'avère très lent.

Elle repose sur les FFDJ et sur l'action de la mission de coopération militaire et de défense directement rattachée à l'ambassade de France et qui compte 24 personnes pour un budget de 29 millions de francs en 1999.

La première action est l'organisation de stages de formation continue au profit des forces armées djiboutiennes. Depuis 1996, environ 200 stagiaires sont formés au niveau élémentaire par les FFDJ dont 80 en branche technique (mécaniciens, frigoristes, plombiers ...), 20 en branche combat (tireurs d'élite, mortiers de 120 mm) et 100 en stages commando.

Les militaires français participent aussi à la formation initiale des sous-officiers djiboutiens de l'école de Hol-Hol.

La mission de coopération participe au financement de projets d'aide logistique (station de surveillance maritime, réparation des véhicules, infirmerie de garnison, informatisation de la gestion du personnel, etc ...).

Enfin, les FFDJ procèdent à des aides en nature (carburant, médicaments, alimentation) et à des cessions de matériel au profit de l'AND (18 camions Berliet, 15 automitrailleuses légères, un chaland de débarquement, 2.000 treillis).

Par ailleurs, les FFDJ participent activement à la politique française de coopération militaire avec les pays du Golfe arabo-persique dont l'importance stratégique et économique n'est pas à démontrer.

Les FFDJ sont systématiquement associées aux manœuvres interarmées avec ces pays (exercice Golfe 2000) et assument une mission de présence au Qatar, reposant annuellement sur deux séjours du commando Marine d'un mois, un détachement de l'armée de Terre de 150 hommes pendant deux mois et sur la formation parachutiste des forces spéciales Qatari. Enfin, la coopération militaire franco-yéménite est en train de s'établir avec les FFDJ comme interlocuteur naturel.

B.- UN TERRAIN D'ENTRAÎNEMENT PARTICULIÈREMENT INTÉRESSANT

Djibouti fournit un terrain d'entraînement privilégié et le processus de rotation accélérée des unités enclenché par la restructuration du prépositionnement a développé son intérêt en permettant de le mettre à la disposition de nombreuses formations de nos armées.

1.- Des champs de tir exceptionnels

La faible densité de peuplement de Djibouti, son relief et sa longue bande côtière permettent de disposer **de champs de tirs et de manœuvre exceptionnels** qui permettent à la fois d'organiser des exercices combinés Terre-Air-Mer élaborés et de s'affranchir des contraintes imposées par la géographie de l'Europe qui rendent parfois impossibles certaines activités comme le tir à l'obus flèche.

Ces possibilités exceptionnelles sont utilisées dans un parfait respect de la souveraineté de la République de Djibouti qui a concédé aux FFDJ les emprises sur lesquelles sont situées ces installations et qui garde un droit de regard sur la nature des armements introduits sur son territoire, comme le prévoit l'article 9 du protocole provisoire précité. Il existe jusqu'à 17 champs de tir à Djibouti, implantés sur l'ensemble du territoire comme le montre la carte ci-après :

CARTE DES CHAMPS DE TIR

Deux d'entre eux sont particulièrement intéressants, celui de Myryam-Gouley et celui de Godoria.

A 45 kilomètres de Djibouti, le complexe de tir de Myryam-Gouley permet les tirs suivants :

- Tir ALI (pistolet, fusil, FAMAS, mitrailleuse légère) de 25 à 400 mètres avec balles de guerre ;
- Tir antichar (lance-roquette antichar, APILAS, MILAN) soit réduit, soit tête inerte, soit tête active ;
- Tir d'appui (mitrailleuse lourde, FLG, mortier 81) ;
- Tir d'artillerie (mortier 120, canon 105 et 155) ;
- Tir canon char (90, 105 et 120) obus BSCC, explosif et flèche jusqu'à 3.250 mètres ;
- Tir tendu canon artillerie 105 et 120 ;
- Tir explosif jusqu'à 50 kg ;
- Tir de démonstration de mines antichar ;
- Tir sol-air 12,7 et 20 mm ;
- Tir air-sol à partir d'hélicoptère, arme en sabord ;
- Lancer de grenades à main offensives et défensives ;
- Des parcours du niveau peloton, escadron et bataillon interarmes avec appuis de tirs air-sol.

Nous avons assisté à un exercice sur ce terrain et nous pouvons témoigner de ses potentialités exploitées avec un grand professionnalisme par les FFDJ. Les tirs tous types de munitions et la combinaison d'emploi des feux que permet le site de Myryam-Gouley sont des atouts particulièrement précieux.

Au nord d'Obock, le site d'exercice interarmées de Godoria permet des tirs combinés mer-sol (canon de 100 mm), air-sol (canons, roquettes et bombes) et d'artillerie, de blindés et d'infanterie. En raison des tensions avec l'Érythrée et de la présence résiduelle de troupes du FRUD, ce site a été longtemps interdit. Il vient d'être de nouveau autorisé.

2.- L'école du désert

Les conditions climatiques extrêmes de Djibouti et ses caractéristiques géologiques et de relief en font un terrain idéal d'aguerrissement et d'apprentissage des savoir-faire spécifiques de vie et de combat en zone désertique. Depuis 1998, toutes les unités de passage qui sont réputées immédiatement opérationnelles pour assumer les missions des FFDJ, suivent ainsi un cycle de formation spécifique d'une durée de cinq semaines sur leur période de quatre mois passée à Djibouti. Ce cycle, qui s'intitule « l'école du désert », est reconnu comme centre d'aguerrissement par le commandement des organismes de formation de l'armée de Terre (COFAT) et s'organise comme suit :

ORGANISATION DE L'ÉCOLE DU DÉSERT			
Modules	Durée	Contenu	Objectifs et commentaire
Acclimatement	1 semaine	Instruction au centre d'entraînement commando	Familiariser l'unité avec son nouvel environnement
École de poste	2 semaines	Cours sur la culture, la faune et la flore	Développer le contact avec la population
		Nomadisation	Collecter le renseignement
École du combat en milieu désertique	1 semaine	Instruction au centre du désert d'Ougoul	Acquérir des savoir-faire de vie en campagne et de combat en zone désertique
Dromadex	1 semaine	Raid à pied en ambiance d'insécurité et en autonomie logistique complète avec l'appui d'une caravane de dromadaires	

3.- Un théâtre interarmes et interarmées

Les caractéristiques du théâtre djiboutien précédemment décrites en font un terrain idéal pour des exercices interarmes et interarmées.

Ce pays offre des possibilités remarquables pour l'entraînement et le tir des blindés, en permettant d'instruire et d'entraîner les équipages et le personnel de soutien au sein d'un sous-groupement interarmes, y compris dans le cadre d'exercices interarmées comprenant des tirs réels de tous les systèmes d'armes en dotation. Les FFDJ font ainsi participer la Marine avec des tirs contre terre mais aussi les avions de chasse, l'artillerie et les hélicoptères.

Les deux régiments interarmes peuvent ainsi manœuvrer en terrain libre avec leurs moyens organiques et réaliser des parcours de tir interarmées avec appui air-sol des avions de combat, et tirs mer-sol des

bâtiments français de passage.

Le détachement d'hélicoptères peut réaliser, avec la capacité de se poser de jour comme de nuit, des stages pour officiers (marqueur, baliseur) **au profit des trois armées et l'entraînement des commandos marine avec dérogations pour forces spéciales** (sauts, corde lisse, assauts en mer, extraction de personnalités) auquel nous avons assisté au large de Djibouti sur la base de Musha.

Le détachement aérien avec son escadron de chasse et son escadron de transport est en mesure de réaliser :

- des actions d'appui au sol rapproché au profit du commando de Marine et des régiments ;
- des missions de reconnaissance aérienne ;
- des opérations de recherche et sauvetage des pilotes et équipages avec les Pumas « SAR » ;
- l'activation d'un centre de contrôle aérien dans les postes de commandement terre lors des manœuvres interarmées ;
- des exercices mutuels avec les bâtiments de passage (Alindien et alliés) ;
- la projection une fois par an sur la Réunion, d'un volume de trois ou quatre Mirages F1 ;
- des posers d'assaut et des transports logistiques au profit des régiments ;
- des séances de saut en parachute ;
- des exercices de poser de jour et de nuit sur les bâtiments français de passage (Alindien).

Les forces maritimes assument quant à elles :

- les opérations amphibies ;
- la mise en place des nomadisations des formations au nord du territoire ;
- des exercices de treuillage avec les Pumas ;
- le soutien logistique du centre d'entraînement commando d'Arta-plage ;
- les assauts combinés avec les bâtiments français de passage

(Alindien).

Aucune implantation ou terrain d'exercice ne **permet cette diversité d'action dans un théâtre aussi resserré**. Au-delà de l'exercice et de l'entraînement, la mission opérationnelle des forces à Djibouti les conduit aussi à innover dans l'action interarmées, ce qui en fait un lieu d'expérimentation particulièrement intéressant.

C.- UN LIEU D'OBSERVATION ET D'EXPÉRIMENTATION DE LA RÉFORME DES ARMÉES

Djibouti est une école de l'interarmées qui en fait un terrain d'expérimentation dont les enseignements pourraient être exploités utilement ailleurs. C'est aussi un **site particulièrement marqué par la refondation de l'armée de Terre** qui permet d'en mesurer les différents effets.

1.- L'école de l'interarmées

Les FFDJ et les personnels de la mission Khor Angar sont astreints à une posture opérationnelle permanente. Les caractéristiques de la menace potentielle (*cf. supra*) imposent une alerte à très bref préavis, une disponibilité opérationnelle de tous les instants et une coopération interarmées optimale. La structure du commandement reflète cette situation puisque les FFDJ sont placées sous le commandement opérationnel d'une seule autorité, le COMFOR, qui **dispose d'un état-major interarmées intégré** et de trois adjoints (un par armée) qui détiennent des responsabilités organiques (veiller à la disponibilité opérationnelle), mais sans exercer le commandement dans l'action.

Chaque matin, le COMFOR réunit son équipe interarmées pour un point de situation quotidien. Ce dispositif concilie la cohérence de l'action et la spécificité de chaque armée. Il permet aussi de **constater quotidiennement les insuffisances de l'interarmisation en France** et de travailler à sa promotion en mettant parfois en place des formules expérimentales, tant dans le domaine de l'interopérabilité des matériels que de l'unification des procédures. Plusieurs exemples parmi d'autres peuvent être ainsi évoqués.

L'impérieuse nécessité de se doter d'une défense sol-air très performante et réactive a par exemple mis en relief les insuffisances de l'interopérabilité des matériels de l'armée de l'Air et de l'armée de Terre alors même qu'ils sont réputés être identiques. La coordination des moyens

de défense sol-air n'est donc pas optimale car, s'ils utilisent la même munition MISTRAL que le système ASPIC de l'armée de l'Air, les postes de tir de l'armée de Terre ne sont que partiellement **intégrés dans la même chaîne d'informations tactiques**.

Dans le domaine du soutien, la décision prise en 1998, de créer une base de soutien à vocation interarmées (BSVIA) est particulièrement riche d'enseignements.

La rationalisation de l'organisation du soutien à Djibouti a débuté en 1990 avec la constitution d'une seule direction du commissariat et d'une seule direction des travaux (domaine, infrastructure).

Elle a été réactualisée à partir de 1995. Jusque là, le but de cette approche interarmées était de gagner des effectifs militaires. Il s'agit maintenant de définir des organisations permettant de garantir un soutien optimisé dans les enveloppes fixées, et de réaliser des économies de fonctionnement, au demeurant difficiles à mesurer faute de disposer d'une évaluation initiale d'un système de comptabilité analytique adapté.

Les travaux entrepris sont structurels et fonctionnels. Ils se heurtent à un certain nombre de difficultés, qui expliquent la lenteur du processus.

La mise en place d'un service unifié des transmissions a, par exemple, permis de mesurer les différences d'approche et les difficultés d'interconnexion de certains systèmes d'information et de communication.

S'agissant du soutien technique, un protocole d'accord provisoire a été signé en juin 1998 entre l'armée de l'Air et l'armée de Terre pour le soutien, hors visites périodiques, des hélicoptères Puma des FFDJ. Il est prévu que la BSVIA assure, à terme, le soutien de l'ensemble des véhicules de la gamme commerciale des FFDJ, après les travaux d'infrastructure nécessaires. Afin de faciliter l'harmonisation du parc des véhicules commerciaux, le COMFOR a proposé que les crédits nécessaires à ces achats puissent être mis en place directement auprès de la direction du commissariat de Djibouti. Cette proposition présente des avantages, dont celui de doter les organismes considérés de véhicules adaptés à la zone, et surtout de pouvoir, éventuellement, externaliser leur entretien.

La réorganisation du soutien pétrolier a été mise en place grâce à la rationalisation des soutes (une soute commune à la place des dix-huit cuves préexistantes). En revanche, la fonction incendie peine à s'unifier au sein d'un même organisme, en raison du refus de l'armée de Terre d'intégrer au dispositif commun les pompiers de son aviation légère.

D'autres protocoles devraient être signés prochainement dans les domaines de la restauration, de l'hébergement, du stockage de l'armement individuel ou de l'administration individuelle du personnel.

2.– La refondation de l'armée de Terre

La refondation de l'armée de Terre a constitué et constitue encore un choc dont l'ampleur a été largement sous-estimée à l'extérieur de l'institution.

Djibouti est un poste d'observation particulièrement indiqué pour en mesurer certains effets. Plus que la professionnalisation elle-même, ce sont ses conséquences ou ses corollaires qui déstabilisent les unités traditionnellement affectées outre-mer. **La politique de substitution des unités tournantes aux unités permanentes cristallise les oppositions parce qu'elle illustre la construction d'une armée de Terre entièrement projetable, polyvalente et modulable.** Ce projet est parfois considéré comme une remise en cause de la Légion étrangère et des troupes de marine, dont la spécificité est pourtant confortée par des décennies d'excellence.

Au-delà d'éventuelles tentations corporatistes ou des inquiétudes identitaires, le débat mérite un approfondissement car il permet de confronter deux philosophies de l'action et qu'il revêt un véritable enjeu doctrinal.

Plus de la moitié (55 %) des effectifs de l'armée de Terre implantés à Djibouti en 2000 le seront pour une durée brève (4 à 6 mois maximum), sans leurs familles, soit en unité constituée soit sur postes individuels. Cette situation est mal vécue par les unités « historiques » de Djibouti (5^{ème} RIAOM et 13^{ème} DBLE) et contestée par un certain nombre d'acteurs ou d'observateurs de la politique africaine de la France.

Ces critiques relèvent d'abord les dysfonctionnements générés par le développement des personnels tournants individuels sur des métiers qui nécessitent une certaine durée (administration, mécanique, logistique, etc...). Il est avéré qu'une telle gestion peut se révéler contreproductive si elle devient systématique puisque la mémoire des dossiers et de leur traitement est en effet indispensable. Un usage modéré des personnels tournants individuels est donc préférable à défaut de pouvoir l'éviter totalement ; cette pratique nécessite une gestion fine des effectifs afin de les intégrer dans une équipe permanente qui pourra les former utilement dans un délai minimal.

On souligne aussi les effets néfastes sur le personnel permanent de la multiplication des unités tournantes. Ces personnels éprouveraient des difficultés de motivation et jugeraient leur rôle dévalorisé puisque réduit à celui d'un prestataire de service au profit des unités arrivant de France. La cohésion des régiments prépositionnés à Djibouti deviendrait problématique en raison de cette succession ininterrompue de départs et d'arrivées qui gaspillerait de surcroît beaucoup d'énergie pour un rendement opérationnel minimal. On s'interroge parfois sur la solidité de ces unités si elles devaient avoir à affronter une crise majeure car le commandement repose d'abord sur la connaissance des hommes et la confiance réciproque entre le chef et ses subordonnés.

Il y a là un risque réel. Il convient, en effet, de veiller à ce que le double rôle de formation et de gestion assumé par les personnels permanents leur laisse encore du temps pour développer leur propre expertise. À cet égard, **la baisse du nombre de jours passés sur le terrain par les légionnaires de la 13^{ème} DBLE (150 jours en 1997, 99 jours en 1998 et 75 jours en 1999) est préoccupante.** Elle est vraisemblablement due à la période de transition qui a fait porter sur les unités la responsabilité des tâches de gestion et de soutien assumées précédemment par un bataillon dédié à ces fonctions, dans l'attente de leur réorganisation interarmées maintenant achevée.

Plus fondamentalement, ce que les contempteurs de cette politique craignent par dessus tout, c'est la fin d'une certaine exception française outre-mer qui se caractérisait par une **volonté d'intégration maximale dans le milieu local** et qu'incarnaient magnifiquement les troupes spécialisées, largement ou totalement professionnalisées, bénéficiant d'implantations anciennes et permanentes.

Cette attitude repose sur des motivations opérationnelles (acquisition du renseignement et prévention des crises) mais aussi sur une conception individuelle et collective des devoirs du militaire français confronté à la pauvreté qui doit beaucoup au « rôle social de l'officier » cher au maréchal Lyautey.

L'action de la Légion étrangère à Djibouti illustre encore parfaitement cette politique. L'une de ses implantations importantes, le quartier Brunet de Sairigné, est ainsi construite sur un piton surplombant la route reliant Djibouti à l'Éthiopie. Le village de Oueah est littéralement sorti de terre après l'arrivée des légionnaires afin de bénéficier des retombées de leurs activités et de leur présence. Il entoure aujourd'hui la caserne et les contacts avec cette population locale sont nombreux et

quotidiens. Les légionnaires ont, par exemple, largement inspiré et mené à bien la réfection de l'école du village.

Le programme des actions civilo-militaires à Djibouti a ainsi permis de nombreux échanges avec la population sur l'ensemble du territoire ; il s'est matérialisé par la création d'un bassin de retenue sur l'oued Atar, la **réhabilitation du centre médico hospitalier de Dikhil** ou le transport des techniciens djiboutiens qui réparent les installations d'énergie solaire.

Le contre-modèle absolu de cette tradition française est représentée par l'armée américaine, accusée de vivre partout où elle se déploie en complète autarcie, sourde et aveugle au milieu local, au nom d'une altérité radicale et revendiquée. Son échec en Somalie est fréquemment imputée à cette attitude. Les observateurs les plus hostiles à la rotation des effectifs français outre-mer y voit les prémises de l'abandon du particularisme français et le ralliement aux thèses américaines. Le séjour long serait ainsi la seule façon de nouer le dialogue avec les autorités locales, de s'imprégner des caractéristiques du milieu et de réussir son intégration, notamment via les familles et leurs activités sociales.

Sans s'illusionner sur la réalité et l'authenticité de cette intégration et sans méconnaître les risques de confusion des genres que sous-tendent certaines actions civilo-militaires, on peut, en effet, considérer que la densité des relations avec les autorités locales, que symbolise, par exemple, le 5^{ème} RIAOM qui a compté dans ses rangs l'essentiel des cadres de l'armée djiboutienne actuelle, doit être préservée. Il ne semble pas que la politique actuelle y porte radicalement atteinte dans la mesure où elle maintient un taux de permanents, notamment parmi les sous-officiers et les officiers, relativement élevé.

Par ailleurs, les objectifs qu'elle poursuit méritent d'être soutenus. La productivité de la gestion n'est pas une fin en soi mais elle doit être encouragée. La rotation des effectifs permet une économie sur les charges de rémunération, substantielle sans être massive, du fait de la différenciation de cette politique en fonction des grades. Elle favorise aussi l'utilisation optimale des infrastructures. L'exemple du centre d'entraînement commando d'Arta Plage que nous avons visité, est significatif. Ces installations remarquables qui permettent à la fois des activités marines et en terrain accidenté, tournent désormais à plein régime pour le plus grand profit de nombreuses unités de l'armée française même si cela peut générer des tensions pour le personnel permanent de la Légion.

La rotation des effectifs est surtout la traduction concrète du souhait de disposer d'une armée de Terre largement projetable et polyvalente. **Le passage des unités à Djibouti, même bref, leur permet de**

s'entraîner dans des conditions optimales et de s'initier au combat et à la survie en milieu désertique. Le défi posé aux unités traditionnellement implantées outre-mer est de parvenir à **transmettre aux autres les rudiments de leur savoir-faire** ; il est donc fortement mobilisateur si les cadres le valorisent à sa juste mesure.

L'objectif poursuivi à Djibouti, peut être davantage encore qu'ailleurs, **c'est la cohésion de la nouvelle armée de Terre** qui doit transcender les anciens clivages, comme l'a remarqué le Général Yves Crène, chef d'état-major de l'armée de Terre, en ces termes : *« C'est bien cette révolution doctrinale qui nous a conduits à un équilibre original entre forces lourdes de coercition et unités plus légères, dont tendent maintenant à s'inspirer les armées de Terre des plus grands pays occidentaux après s'être étonnées pendant plusieurs années de choix jugés aventureux. Chemin faisant, la combinaison de ces deux composantes au sein des systèmes projetés a définitivement effacé le syndrome des « deux armées » que nous avons traîné douloureusement à l'époque de la guerre froide, lorsque cohabitaient quelques unités d'intervention qui bourlinguaient partout dans le monde et un immense corps de bataille voué à une improbable épreuve de force. Par la révolution doctrinale, voilà l'unité de l'armée de Terre reconstituée »* (Revue de la Défense nationale – juin 2000).

CONCLUSION

Le coût annuel de la présence française à Djibouti est donc de l'ordre de un milliard de francs. Ce montant, sans être astronomique, est particulièrement élevé, compte tenu du format des forces en place. La nation consacre ainsi à cette implantation un peu moins de 1 % du budget de fonctionnement des armées.

L'intérêt pour nos armées réside en un exceptionnel site d'entraînement en conditions réelles de nos forces terrestres, maritimes, aériennes et donc inter-armes sur un terrain vaste et difficile. Ce site unique permet une rotation de nos forces.

L'intérêt de cette présence pour la France est d'ordre stratégique : proximité de tous les pays de l'Est africain pour la protection de nos ressortissants, proximité de la Mer Rouge pour la sécurisation des approvisionnements transitant par Suez, proximité du Golfe persique et du détroit d'Ormuz pour une évaluation permanente de situation d'une zone extrêmement sensible, enfin proximité de l'Océan Indien pour le soutien de notre flotte.

L'intérêt pour Djibouti de la présence française est totalement vital. L'apport financier direct de la France est facilement mesurable, 890 millions de francs par an, soit 25 % du PIB. L'apport financier indirect est encore plus important. La sécurisation de la zone portuaire et de ses accès maritimes et terrestres induit des investissements et un flux de marchandises et d'échanges qui cesseraient brutalement en cas de conflit.

C'est donc un mariage de raison fondé sur de puissants intérêts stratégiques équitablement répartis entre les deux pays. Au-delà des intérêts de la France et de Djibouti, il n'est pas exagéré de dire que l'ensemble de la région bénéficie de cette stabilité relative fondée sur la présence militaire française à Djibouti.

Notre retrait impliquerait la déstabilisation rapide de la République de Djibouti sous les tensions interéthniques que l'Éthiopie et l'Érythrée ne manqueraient pas de tenter d'arbitrer pour s'assurer le contrôle de cette installation portuaire stratégique. Il s'ensuivrait une guerre interminable dont les pays pauvres ont malheureusement l'apanage et dont il n'y aurait évidemment aucun vainqueur durable. Sans même parler de la Somalie, déchirée entre bandes mafieuses qui ne manqueraient pas d'être instrumentalisées par des pays voisins.

La présence française à Djibouti n'est finalement contestée par aucun acteur majeur ni dans la zone, ni à l'extérieur de celle-ci. Cette présence est utile à la France et aux peuples de la zone la plus pauvre d'Afrique. Elle leur épargne certainement des souffrances supplémentaires et est un facteur nécessaire, sinon suffisant, d'une dynamique de développement si longuement attendue.

annexe 1

Les chiffres clé de la présence française à Djibouti

**Ce que coûte à la France sa présence à Djibouti :
1.056 mf**

1.– Les dépenses régulières (1.056 MF par an)

- Surcoût du prépositionnement 956 MF

Rémunérations 711 MF

Transports 59 MF

Logement 55 MF

Infrastructures 54 MF

Taxes 23 MF

Aide au profit de l'armée djiboutienne 54 MF

- Coopération civile 100 MF/an

2.– Les dépenses exceptionnelles (125 MF en 1999)

- Mission Khor Angar 40 MF/an
- Compensations ponctuelles accordées en contrepartie de la réduction du format des FFDJ.....85 MF en 1999

**Ce que rapporte à Djibouti la présence française :
892 mf**

- Recettes fiscales perçues par Djibouti au titre de l'assujettissement des FFDJ à l'impôt sur le revenu 38 MF/an
- Aide à l'armée djiboutienne 54 MF
- Coopération civile 100 MF/an
- Dépenses directes des FFDJ dans l'économie Djiboutienne 20% du PIB : 700 MF/an

L'ensemble constitué des personnels djiboutiens employés à titre privé par les FFDJ, des investissements, des flux commerciaux et des taxes sur l'activité portuaire induits par la stabilité du pays, est difficile à chiffrer, mais peut être évalué à 30 % du PIB, **ce qui donne un impact total de l'ordre de 50 % de l'économie djiboutienne.**

annexe 2

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du jeudi 21 septembre 2000, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a examiné le présent rapport d'information sur **les forces françaises à Djibouti**.

M. Jean-Michel Boucheron a indiqué que la présence militaire française à Djibouti était à la fois la plus ancienne –puisque'elle remonte à 1862– et la plus coûteuse de nos implantations permanentes à l'étranger. Après avoir culminé à 5.600 personnes en 1976 à la veille de l'indépendance, le dispositif militaire français repose aujourd'hui sur 2.700 personnes dont les conditions de stationnement sur le territoire de la République de Djibouti ont été précisées par un accord datant de 1977.

Composées de personnels de l'armée de Terre (1.700 personnes), pour l'essentiel relevant du cinquième régiment interarmes outre-mer et de la treizième demi-brigade de Légion étrangère, de personnels de l'armée de l'Air (800 personnes), d'une centaine de personnels de la Marine nationale et d'une centaine de personnels des services communs, les forces françaises du territoire ont été ponctuellement renforcées par la mission Khor Angar destinée à garantir la protection de Djibouti face à d'éventuels débordements de la guerre entre l'Érythrée et l'Éthiopie.

Le format de ce dispositif a été progressivement réduit, sa structure modifiée en raison de la mise en place d'une composante importante de personnels tournants, et son organisation rationalisée, notamment dans le domaine des soutiens, ce qui a pu dégager d'importantes économies. Néanmoins, le surcoût de ce repositionnement reste de l'ordre de 1 milliard de francs par an et son apport direct à l'économie djiboutienne de l'ordre de 30 % du PIB.

La question du maintien de cette présence est évidemment posée puisque la France demeure la seule puissance étrangère en permanence sur zone, même si aucune contestation n'a été formulée par les pays voisins. Les relations bilatérales sont bonnes en dépit des conséquences - conjoncturelles - de l'affaire Borrel. La réponse à cette question est affirmative car l'apport des forces françaises de Djibouti est incontestable en raison des missions suivantes :

- protection de nos ressortissants en Afrique, qui impose une présence permanente à l'est en contrepoint du repositionnement à l'ouest (Sénégal) et au centre (Tchad) ;
- observation et contribution à la sécurité du trafic en Mer Rouge ;
- plate-forme de coopération avec les États du golfe arabo-persique ;
- entraînement interarmées des militaires français ;
- contribution décisive à la stabilité de la République de Djibouti située dans la zone en crise de la corne de l'Afrique et dont le port suscite les convoitises.

Après une observation du **Président Yves Tavernier** relevant le caractère stratégique de la ligne de chemin de fer entre Djibouti et Addis-Abeba, la Commission a **autorisé**, en application de l'article 146 du Règlement, la publication du rapport d'information.

*

**

2591. - Rapport d'information de M. Jean-Michel Boucheron sur les forces françaises de Djibouti (commission des finances)