

Birmanie : triomphe militaire inaccessible, paix négociée improbable ?

Par **Christian Lechervy**

Christian Lechervy a été ambassadeur en Birmanie de 2018 à 2023. Il est conseiller auprès du programme de recherche Océanie au Centre Asie de l'Ifri.

La junte qui prend le pouvoir en février 2021 prétend vouloir organiser rapidement des élections honnêtes. La répression anti-démocratique puis sa perte de contrôle de larges parts du territoire excluent désormais une telle sortie de crise. On assiste parallèlement à une vaste recomposition des diverses oppositions, au-delà des clivages ethniques, et à des opérations militaires spectaculaires. Dans ces conditions, les médiations internationales, régionales et onusiennes, n'ont eu que peu d'efficacité.

politique étrangère

En s'emparant du pouvoir le 1^{er} février 2021, le Conseil d'administration de l'État (SAC) s'inscrivait comme démocratie « illibérale » dans la droite ligne du projet de « démocratie disciplinée » promu par les régimes militaires passés. Sa « Feuille de route en cinq points et neuf objectifs » entendait retrouver une « authentique démocratie multipartites » par l'organisation de nouvelles élections. Les généraux putschistes se voulaient défenseurs de la constitution de 2008, garants d'une consultation électorale sans travers. *Urbi et orbi*, le commandant en chef des services de défense, le général Min Aung Hlaing, entendait convaincre Birmans et étrangers que le pays ne connaîtrait qu'une « remise en ordre » et un vaste « remaniement ministériel », selon le titre d'une dépêche de l'agence Xinhua au lendemain du putsch.

Sûrs de leur bon droit, les putschistes vitupéraient ceux qui les présentaient comme promoteurs d'un régime militaire, avides de préserver prébendes politiques et économiques. Ils croyaient pouvoir bénéficier de la perte de crédit en Occident d'Aung San Suu Kyi après les massacres de masse de la communauté musulmane rohingya de l'État Rakhine. Comme nombre d'« experts » étrangers, ils croyaient que la Ligue nationale pour

la démocratie (LND) ne pourrait gouverner après les élections de 2020 qu'en s'appuyant sur une coalition multipartites. Sur ces fondements erronés, le SAC a cherché à convaincre ses pairs de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) – et d'abord les démocraties illibérales – qu'il était la meilleure des assurances pour la stabilité et les affaires d'un pays placé à l'intersection du sous-continent indien et de l'Asie du Sud-Est, et de ces deux espaces avec la Chine continentale.

Nouvelles élections : une voie sans issue

Dès son installation, le SAC s'est présenté comme un régime de transition, « contraint » de s'emparer du pouvoir pour organiser un scrutin « plus sincère » et légitimant. Il a rapidement instauré une nouvelle Commission électorale de l'Union (UEC) afin d'établir l'ampleur des fraudes des scrutins du 8 novembre 2020, de constituer des listes d'électeurs sans erreurs, mais aussi de réenregistrer tous les partis. Ce réordonnement est apparu non comme la recherche d'une équité électorale mais comme visant à faire disparaître du champ politique la LND et ses dirigeants historiques. Bien que des projets d'ajustements « démocratiques » aient été esquissés (élection des gouverneurs par les assemblées territoriales, introduction de scrutins à la proportionnelle, vote électronique), l'objectif d'abattre définitivement la rivale Suu Kyi (78 ans) était prioritaire. Or, pour la très grande majorité des électeurs et des observateurs internationaux, il ne fait aucun doute que la LND avait remporté une victoire absolue en 2020, les partis pro-militaires ayant été défaits aux quatre coins du pays. Si les élections ont pu connaître quelques imperfections (doublons sur les listes électorales, report du scrutin dans des circonscriptions de l'État Rakhine), les résultats n'étaient pas douteux : la LND disposait d'une majorité absolue lui assurant, au printemps 2021, le choix du président de la République.

Depuis plus de trois ans, la sortie de crise par voie électorale est au cœur du récit politique du SAC. Pour l'opposition démocratique, il n'en est rien. Pour l'armée, la volonté d'organiser des élections est devenue un piège. En mars 2024, 6 % des électeurs accordaient leur confiance¹ à sa Commission électorale. Par ailleurs, le (ré)enregistrement des partis en 2023 n'a pas fait émerger de nouveaux acteurs. Les dirigeants de la LND tentés de garder un statut légal n'ont fait ni acte de candidature, ni scission. Les critiques des relais de l'armée sur un monopartisme issu des raz de marée électoraux de 2012, 2015 et 2020 ayant échoué à convaincre, Aung San Suu Kyi et son parti demeurent incontournables². La Dame de

1. « Citizens' Perceptions of Current Political and Armed Conflict », Blue Shirt Initiative, mars 2024, disponible sur : blueshirtinitiative.org.

2. Ce constat est également celui fait publiquement par les autorités thaïlandaises et cambodgiennes. Le 21 avril 2024, le ministre de Phnom Penh So Naro a appelé à la libération immédiate de Suu Kyi pour ouvrir la voie à une solution politique en s'appuyant sur un appel similaire la semaine précédente du ministère

Rangoun reste immensément populaire : trois ans après le *pronunciamiento*, 80 % des Birmans lui font confiance, autant qu'en 2020. Aucun espace de débats partisans ne s'est ouvert et aucune concurrence ne s'est fait jour pour donner un semblant de crédit à une future compétition électorale. Les voix dissonantes du parti lié à l'armée se sont tues : les organes dirigeants du Parti de la solidarité et du développement de l'Union ont été recomposés à la main du général Min Aung Hlaing et leur rôle politique reste très secondaire, peu visible depuis des mois.

Au-delà du réordonnement des partis, du contrôle total sur la presse et d'une emprise renforcée sur les organisations de la société civile, le SAC s'est mis en difficulté en prétendant tenir des élections. Il reproche au régime civil de ne pas avoir organisé le scrutin de 2020 dans le même nombre de circonscriptions que le régime militaire du général Thein Sein en 2015. Cependant, avec la multiplication des affrontements armés, il serait aujourd'hui bien incapable de l'orchestrer dans la géographie de la dernière consultation. L'état d'urgence a été prorogé cinq fois, bien au-delà des deux ans prévus par la constitution de 2008, pour cette raison.

Les chefs de l'armée savent donc qu'il leur faut organiser des élections pour maintenir au pouvoir les hommes clés du SAC, mais ne savent ni quand ni comment ils pourront le faire. Contrairement au plan initial, cela n'a pas été possible rapidement, non plus qu'en août 2023 ainsi que le proposait le numéro 1 de la junte. Aujourd'hui prévaut un scénario de moyen terme, avec un recensement qui est programmé pour la mi-octobre 2024. Il sera conduit de manière contestée et dans la violence. Naypyidaw cherche à faire croire que le Fonds des Nations unies pour la population s'y associera – ce que nient farouchement les Nations unies. Son dépouillement et la constitution des nouvelles listes électorales ne pourront s'achever avant le début 2025. Compte tenu des impondérables administratifs et juridiques de l'organisation d'un scrutin, il est peu probable qu'un gouvernement issu de cette consultation soit en place avant 2026. Même si cet horizon n'est pas formellement dessiné par les militaires, ils semblent s'y préparer. La présidence de l'ASEAN devait échoir cette même année à la Birmanie, mais a été reportée *sine die* et confiée aux Philippines. Dans deux ans, les élus du scrutin militaire auront beau jeu de dire que leurs rivaux du Comité représentant l'Assemblée de l'Union (CRPH) n'ont aucune légitimité puisque leur mandat aurait dû courir jusqu'au 31 janvier 2025.

des Affaires étrangères de Bangkok. B. Sokhean, « Key to Peace: Cambodia Joins Thailand in Calling for Suu Kyi's Immediate Release », *Khmer Times*, 23 avril 2024.

Refusant de se prêter à un processus électoral « excluant », les États-Unis ont fait savoir qu'ils ne reconnaîtraient pas une telle élection et ont placé l'UEC sous sanctions. Les Européens se sont montrés moins explicites mais, dès leur première mesure restrictive, ont inscrit sur leur liste noire le président de l'UEC, puis tous les membres de la Commission électorale nationale.

Du côté asiatique, on aurait voulu croire à une sortie de crise par les élections. L'Indonésie sembla même l'envisager dès le printemps 2021 à la fureur des manifestants anti-junte. La Chine et l'Inde l'espéraient aussi, mais les évolutions politico-militaires depuis la fin 2021 ont convaincu de l'in vraisemblance de ce schéma à court terme. Il paraît aujourd'hui très improbable que les parlementaires élus en 2020 s'installent au pouvoir, et un grand nombre de pays occidentaux et asiatiques ne reconnaîtront pas un scrutin orchestré par le SAC. Pourtant, un jour ou l'autre, une élection et/ou une consultation référendaire devra venir initier ou parachever un processus politique.

Les armes peuvent-elles décider de la sortie de crise ?

Un schéma électoral inclusif – comme pour les consultations partielles de 2012 ou générales de 2015 et 2020 – paraît d'autant plus exclu que chaque partie semble convaincue de pouvoir l'emporter par la lutte armée. En mars 2024, 56 % des Birmans faisaient confiance à la voie des armes pour résoudre les conflits en cours ; les uns et les autres qualifiant, par des actes « administratifs » et « juridiques », l'adversaire de « terroriste ». Dans le cas du SAC, cela a entraîné près de deux cents condamnations à mort, l'arrestation de plus de 26 460 personnes (au 1^{er} avril 2024) ainsi que la mise sous loi martiale de 61 cantons (*townships*) et, selon le dernier recensement de 2014, 8,2 millions d'habitants. Du côté du gouvernement d'unité nationale (NUG), la lutte armée s'en est trouvée légitimée et un

Un changement copernicien pour l'opposition démocratique

changement copernicien a bouleversé la posture de l'opposition démocratique. Aung San Suu Kyi et la LND avaient fait du combat pacifique la matrice de leur affrontement avec le Conseil d'État pour la restauration de la loi et de l'ordre, puis le Conseil d'État pour la paix et le développement. La génération Z a, elle, fait le choix des armes, entraînant la LND et les instances représentatives nées du coup d'État (CRPH et NUG). L'espoir d'une victoire militaire à assez court terme est tel que, dans son Appel de Prague³ aux Européens du 16 octobre 2023, le gouvernement d'opposition soulignait : « Ce n'est pas le moment de s'entremettre pour des cessez-le-feu ou un

3. « Prague Appeal to the European Union Member States and the EU », Interim National Unity Government of the Republic of the Union of Myanmar, 25 octobre 2023, disponible sur : <https://gov.nugmyanmar.org>.

règlement négocié. » Son aura sud-est asiatique et internationale grandissant à mesure de ses avancées militaires et de celles de ses alliés ethniques, il sait qu'il aurait tort d'y renoncer trop vite, en dépit d'un lourd tribut humain. Le degré de confiance intérieur (65 % en mars 2024) en son président en exercice Duwa Lashi La (64 %) et en ses relais armés (73 %) confirme son assise.

Au fil des mois, les succès de l'opération 1027⁴ et des actions connexes (opération 1111 de l'insurrection Kayah, rupture du cessez-le-feu par l'Armée d'Arakan le 13 novembre, prise de la zone frontalière de Myawaddi face à la Thaïlande le 10 avril) ont renforcé cet état d'esprit. Dans la guerre asymétrique entre l'armée de Naypyidaw et les insurgés, le plus faible n'est plus celui que l'on croyait. Les observateurs savaient la Tatmadaw affaiblie depuis des années, mais pas au point de perdre un nombre substantiel de ses postes avancés, notamment le long des frontières bangladaise, indienne, chinoise et thaïlandaise. Alors que les périodes de saison sèche étaient supposées être plus favorables à l'emploi de ses armements aériens et de sa puissance de feu terrestre, il n'en a rien été depuis deux ans. Face à plusieurs groupes armés de quinze à vingt mille hommes, les hommes de la junte ont dû reculer devant l'Armée d'Arakan (AA) dans l'État Rakhine, dans le nord de l'État Shan face à l'Alliance des trois fraternités (3BA), mais également devant les groupes ethniques dits des K3C (Armée de l'indépendance kachin, Armée de libération nationale karen, Parti national progressiste karenni et Front national chin), auxquels se sont joints les combattants des Forces de défense populaire (PDF) de la révolution de Printemps. Depuis trois ans, 20 000 des soldats de la junte auraient été mis hors de combat sur un effectif qui pourrait bien être inférieur à 100 000.

Les sous-effectifs sont devenus si criants que le SAC a décidé en février 2024 d'activer une loi sur la conscription vieille de plus de soixante ans. À raison d'un enrôlement de 4 à 5 000 femmes ou hommes par mois, il s'agit de retrouver en un an les effectifs antérieurs au coup d'État. Pour s'assurer une telle ressource, Naypyidaw a prévu de s'appuyer sur des classes d'âge représentant 27 % de la population totale. Ce recrutement vise à suggérer que la nation est menacée dans son existence même, situation exigeant la mobilisation de tous : une posture qui constitue un tournant narratif et opérationnel.

4. Le 27 octobre 2023, l'Alliance des trois fraternités (3BA), composée de l'AA, de l'Armée de l'Alliance démocratique nationale de Birmanie (MNDAA) et de l'Armée de libération nationale Ta'ang (TNLA), a lancé une vaste offensive au nord de l'État Shan. Celle-ci visait, selon ses dires, à protéger la vie des civils de l'artillerie et des frappes aériennes du SAC, à abattre le régime militaire d'oppression et à lutter contre la cybercriminalité installée le long de la frontière chinoise.

Ne pas se tromper sur la nature politique du conflit

Pendant plus de deux ans, la junte a présenté les affrontements comme la renaissance belliciste de groupes ethniques auxquels venaient se joindre de jeunes urbains égarés, pour ne pas dire manipulés par des intérêts étrangers occidentaux. À des interlocuteurs extérieurs bienveillants, elle servait un discours de bonne volonté, soulignant son attachement à l'accord national de cessez-le-feu endossé par le général Thein Sein en octobre 2015. Elle disait multiplier les consultations, oubliant de préciser que la plupart d'entre elles concernaient des formations ethniques sans velléité conflictuelle. En invisibilisant ses « nouveaux » ennemis, la junte souhaitait convaincre que les violences n'étaient que la continuation de celles qui avaient endeuillé le pays depuis l'indépendance de 1948.

Cette linéarité revendiquée niait deux réalités. Premièrement, un conflit armé d'ampleur oppose dorénavant des Bamars à des Bamars, au cœur même de leur « pays » : les régions de Bago, Magway, Mandalay et Sagaing. Deuxièmement, les insurgés bamars rejettent la logique d'une « dictature de la majorité », donc des Bamars sur les minorités ethniques. Ils sont disposés à s'engager dans la définition constitutionnelle d'un nouveau fédéralisme, à mettre leurs combattants sous commandement des chefs militaires de l'assemblage K3C et à ne pas constituer de *focos* sur leurs territoires. Inversement, des groupes ethniques armés, comme le K3C, l'AA ou la 3BA, apportent armement, formation, logistique et renseignement ainsi que, plus ou moins ponctuellement, des unités de combat. L'imbrication ethnique est donc sans précédent dans les affrontements qu'eurent à connaître les régimes militaires passés.

Cette évolution guerrière est celle des nouvelles générations à la tête des groupes ethniques armés. Elle est aussi le produit des pressions des opinions ethniques – notamment des plus jeunes. Ces évolutions ont dynamisé les résistances ethniques, donné de l'allant aux groupes PDF et aux forces de défense locales, mais ont aussi peu à peu retourné des groupes miliciens ayant jusqu'alors fait allégeance aux militaires de Naypyidaw. Dans le Nord-Est et le Sud-Est, des milices ethniques ralliées se sont débandées devant les avancées de la résistance, ou se sont retournées contre leurs alliés d'hier. Les unités dites « pastèques », après s'être montrées « bienveillantes » dans leur rôle d'appui à l'armée dans l'année ayant suivi le coup d'État, sont devenues « neutres » à mesure que le SAC accentuait ses opérations sanglantes dans les États ethniques, jusqu'à apporter informations, armes, munitions et soldats aux résistants.

Depuis un an, ces revirements sont bien plus nombreux que ceux qui ont vu d'ex-insurgés rejoindre Naypyidaw et jouent sur le moral des soldats de la junte. Or cette dernière, pour ne pas perdre davantage de territoires, doit maintenir un dispositif militaire très dispersé, au risque de campements mal défendus, mal approvisionnés ou soutenus. La Tatmadaw ne semble plus capable, même en saison sèche, de regrouper ses forces dans des contre-offensives d'envergure sur un ou plusieurs fronts. C'est là un changement majeur puisque la situation à proximité de la région-capitale devient, elle aussi, fragile, les forces des groupes ethniques armés et des PDF s'approchant par l'ouest, le nord et l'est. L'encerclement potentiel de Naypyidaw est dépeint en « demi-lune » – en *ga nge* dit-on en birman, d'après une lettre ressemblant à un cercle ouvert vers le bas. Un bouclage similaire de Mandalay a également lieu et les combats pourraient s'intensifier autour des plus grandes villes. Certaines capitales provinciales ou de grands centres urbains pourraient même tomber, comme Lashio (État Shan), Loikaw (État Shan) ou Sittwe (État Rakhine).

L'unité administrative du territoire est menacée. Le NUG et des plateformes provinciales *ad hoc* réorganisent les territoires (État du Chinland le 6 décembre 2023, Conseil exécutif intérimaire Karenni le 12 juin 2023, Forum de Sagaing le 30 mai 2023). Ces constructions de la gouvernance, pour partie de bas en haut, pourraient avoir de lourdes conséquences sur l'avenir institutionnel du pays. Par ailleurs, le SAC laisse d'autres terroirs vides de toute administration ou les abandonne à des alliés plus ou moins fiables. À la mi-mars 2024, il semble même avoir encouragé l'auto-administration des zones où opèrent les sept groupes ethniques armés qui ont signé l'accord national de cessez-le-feu⁵. Une tactique à double tranchant, qui confie la sécurité à ces groupes en les poussant au conflit avec la résistance à la junte, et avive donc encore la guerre civile ainsi que ses dimensions interethniques.

Cette évolution du champ de bataille a des conséquences directes sur les tentatives de médiation, invalidant les approches passées qui visaient à un dialogue entre chefs militaires et leaders ethniques. Elle explique largement le rejet⁶ dont fait dorénavant l'objet le Joint Peace Fund. Les nouvelles médiations devront prendre en compte un nombre grandissant d'acteurs, ce qui complexifie toute négociation, et s'extraire de stratégies strictement stato-centrées.

5. L'Alliance des 7 NCA est présidée par le Conseil de restauration de l'État Shan (RCSS), auquel se joignent le Parti de la libération de l'Arakan (ALP), l'Armée bouddhiste démocratique karen (DKBA), l'Armée de libération nationale karen-Conseil pour la paix (KNU/KNLA-PC), l'Union démocratique Lahu (LDU), le Nouveau Parti de l'État Mon (NMSP) et l'Armée de libération nationale Pa-O (PNLO).

6. B. Lintner, « Foreign Peacemakers Are Back, But the Last Thing Myanmar Needs is More "White Messiahs" », *The Irrawaddy*, 1^{er} avril 2024, disponible sur : www.irrawaddy.com.

Ralentir l'escalade des affrontements ou construire la paix ?

Le SAC en est arrivé à une telle faiblesse qu'on peut se demander si le régime ne va pas s'effondrer, ou devoir changer de chef. Mi-janvier 2024, à Pyin Oo Lwin (État Shan), surnommée le « village des généraux », des manifestants menés par un moine ultranationaliste ont demandé la promotion du numéro 2 du SAC et vice-Premier ministre, le général Soe Win, en lieu et place du général Min Aung Hlaing, avivant ainsi les rumeurs sur sa possible éviction vers un poste « civil ». De peur de voir le régime s'effondrer, certains acteurs régionaux et commentateurs s'interrogent sur la manière de « faciliter des cessez-le-feu temporaires », afin de réduire les combats front par front et limiter le nombre des déplacés et exilés.

À l'échelle régionale, la situation pousse à une médiation pilotée ou supervisée, séparément ou ensemble, par les trois principaux voisins :

Une médiation Chine/Inde/ Thaïlande ?

Chine, Inde et Thaïlande⁷. De tels *triumvirats* ne sont pas formellement en place mais cette perspective pèse progressivement dans les débats. La seule référence commune à toute la communauté internationale est le « Consensus en cinq points » agréé⁸ par les chefs d'État et de gouvernement de l'ASEAN au sommet d'avril 2021. Force est de constater que cette feuille de route est loin d'être mise en œuvre, d'abord par le SAC qui feint de ne l'avoir jamais endossée et insiste sur son propre plan⁹ dit « Feuille de route en cinq points et neuf objectifs ».

À défaut d'avoir pu avancer sur la première attente du « Consensus en cinq points », la cessation immédiate des violences, l'ASEAN a voulu s'appuyer sur des envoyés spéciaux de la présidence (le deuxième ministre des Affaires étrangères de Brunei Erywan Yusof en 2021, le vice-Premier ministre du Cambodge Prak Sokhonn en 2022, le Bureau de l'envoyé spécial d'Indonésie en 2023 et l'ambassadeur Alounkeo Kittikhoun du Laos en 2024). Ils ont tenté de renforcer l'assistance humanitaire avec le Centre de coordination de l'ASEAN pour l'aide humanitaire en matière de gestion des catastrophes (objectif n° 4), faute de pouvoir concourir à l'établissement d'un dialogue politique inclusif de sortie de crise.

7. La commission des Affaires étrangères du parlement thaïlandais a énoncé en mars 2024 une « Proposition en quatre points » comprenant un mécanisme de consultation informelle dit « Myanmar Troika Plus » associant la Chine, l'Inde, la Thaïlande et la présidence en exercice de l'ASEAN (le Laos en 2024). Le trépied 2024 s'appuierait sur l'Indonésie (présidence 2023), le Laos et la Malaisie (présidence 2025). Le 25 avril 2024, la Thaïlande a proposé d'accueillir sur son sol des pourparlers de paix conduits dans ce format.

8. « Chairman's Statement on the ASEAN Leaders' Meeting », ASEAN, 24 avril 2021, disponible sur : <https://asean.org>.

9. En février 2023, cette orientation a été remplacée par une nouvelle « Feuille de route en cinq points et douze objectifs ».

De facto, la diplomatie humanitaire a pris le pas sur la médiation politique, bien qu'il soit entendu que la première n'est qu'un préalable à la seconde. La présidence cambodgienne de 2022 et l'initiative du Premier ministre thaïlandais Srettha Thavisin – lancée début 2024 et traduite par une première opération transfrontalière le 25 mars¹⁰ – avaient une même finalité : bâtir un rapport de confiance avec la junte *via* des aides humanitaires géographiquement ciblées, dont la mise en œuvre passait par son entremise ou était soumise à son accord préalable. Dans les deux cas, ces actions ont suscité la défiance de l'opposition, notamment quant au recours à la Croix-Rouge birmane sans concertation avec les représentants des oppositions armées, qui n'a pu bénéficier à un nombre substantiel de personnes dans le besoin. On compte 2,5 millions de déplacés intérieurs depuis le coup d'État et 18,6 millions de personnes en besoin d'assistance humanitaire¹¹ en 2024. La doctrine opérationnelle du SAC, dite des « 4 coupures », lui fait considérer l'assistance humanitaire, des deux côtés, comme une arme de déstabilisation politique. Sa gestion¹² des secours aux victimes du cyclone Mocha de mai 2023 a été emblématique de cette approche. Aujourd'hui comme hier (cf. cyclone Nargis en 2008), l'aide internationale est vue avec plus de suspicion que de bienveillance.

Avec les Nations unies : une confiance inexistante

Organisations non gouvernementales étrangères et Nations unies sont considérées avec hostilité. Aucun programme à hauteur des besoins ne pourra être conduit hors des agences spécialisées des Nations unies, mais celles-ci sont très entravées dans leurs actions. Les résidents coordonnateurs tardent à prendre leur poste et le dialogue avec les envoyés spéciaux du Secrétaire général a été rompu. Ce n'est donc pas par la voie onusienne que progresse la sortie de crise. Aucune des parties aux conflits n'a confiance dans l'acteur onusien, l'opposition n'étant pas moins critique que la junte. Elle reproche au Secrétaire général de ne pas avoir évoqué le sort de la Birmanie dans ses discours à l'Assemblée générale en 2022 et 2023, de ne pas avoir nommé de successeur à son envoyée spéciale singapourienne pendant près d'une année¹³ et, plus généralement, aux Nations unies de ne pas avoir organisé de couloirs humanitaires, ni assumé leur responsabilité

10. F. Guilbert, « Que fait la Thaïlande et comment peut-elle intervenir dans le conflit ? », *Gavroche*, 31 mars 2024, disponible sur : www.gavroche-thaïlande.com.

11. En 2023, 3,2 millions de Birmans ont bénéficié de l'aide onusienne. Les besoins estimés pour les populations ont été couverts à hauteur de 37 %. Source : Bureau de la coordination des affaires humanitaires, 3 mars 2024

12. F. Guilbert, « Questions sur les secours après le passage du cyclone Mocha », *Gavroche*, 21 mai 2023, disponible sur : www.gavroche-thaïlande.com.

13. Le 5 avril 2024, l'ex-ministre des Affaires étrangères australienne Julie Bishop a succédé à Noeleen Heyze, qui a quitté ses fonctions en juin 2023.

de protéger ou d'assurer l'embargo sur des biens utilisés contre les populations civiles (armements, kérosène pour les avions de bombardement...).

À New York, le représentant du NUG peut pourtant se faire entendre. Nommé par le gouvernement civil en octobre 2020, l'ambassadeur Kyaw Moe Tun a gardé son accréditation en dépit de son spectaculaire ralliement à l'opposition et de sa demande publique d'une action internationale contre le régime militaire devant l'Assemblée générale du 26 février 2021. Sa voix s'élève régulièrement, comme celle de l'américain Tom Andrews, rapporteur spécial sur les droits de l'homme en Birmanie. Ces expressions s'ajoutent au traitement régulier de la crise au Conseil de sécurité – la plupart du temps dans des séances non publiques certes, mais les formats dits « Arria » permettent d'éclairer régulièrement les situations politiques et humanitaires. Le Royaume-Uni, la France et les États-Unis sont particulièrement engagés pour maintenir la question birmane à l'ordre du jour du Conseil, en dépit des entraves politiques ou procédurales des soutiens de la junte, notamment du côté de la Russie et de la Chine.

Cette « fonction tribunitienne » freine la normalisation des relations internationales avec le SAC, relaie les critiques de la répression et constitue une chambre d'écho pour l'opposition et l'action de l'ASEAN. Elle s'ajoute aux procédures engagées en 2019 devant la Cour pénale internationale et la Cour internationale de justice pour l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (*Gambie c. Myanmar*). De son côté, le Mécanisme d'enquête indépendant pour la Birmanie établi par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies en 2018 « suit de près » les événements et recueille des preuves d'éventuels crimes postérieurs au coup d'État susceptibles d'être utilisées dans des procédures pénales. Mais si les Nations unies et le Conseil de sécurité seront appelés, tôt ou tard, à légitimer une sortie de crise, ils n'ont pas la main et les Birmans en sont conscients. En 2024, ils ne sont pas plus de 9 % à voir dans une médiation internationale, onusienne ou aseanienne, un moyen efficace pour sortir de la crise actuelle.

Japon et Chine à pas feutrés

Toute solution politique passe(ra) par les parties birmanes. Nul ne conteste cet axiome, bien qu'il ne semble pouvoir se matérialiser rapidement. Les Birmans sont eux-mêmes sceptiques : 39 % d'entre eux considèrent qu'une négociation entre militaires et leaders de l'opposition pourrait sortir le pays de la crise. Chacun espère encore anéantir politiquement et militairement l'adversaire. Tout au plus, le SAC répète sa disponibilité à échanger avec les groupes armés signataires de l'accord

national de cessez-le-feu mais, à ce stade, ce n'est rien d'autre qu'une posture d'immobilisme. Il s'agit d'essayer de convaincre des partenaires régionaux que la junte n'est pas le fauteur des troubles et de rallier ceux qui sont ouverts à un récit dénonçant des ingérences étrangères, principalement occidentales.

Comme par le passé, les militaires espèrent garder leur position dominante en divisant leurs adversaires, en attisant les rivalités ethniques. Naypyidaw peut ainsi se montrer ouvert à des discussions front par front, en particulier pour rétablir, autant que possible, les liens physiques entre les territoires sous contrôle et les points de passage aux frontières chinoise, thaïlandaise ou indienne. À ce titre, des médiations circonstanciées peuvent être perçues comme utiles. L'intermédiation de Yohei Sasakawa, président de la Nippon Foundation et envoyé spécial du gouvernement japonais pour la réconciliation nationale en Birmanie depuis 2013, a offert quelque répit à la Tatmadaw dans l'État Rakhine, avec des cessez-le-feu informels de novembre 2020 à juillet 2022, puis de novembre 2022 à octobre 2023. Des « succès » qui permettent à l'intéressé de continuer à jouer seul – pour le compte de son gouvernement ou avec une partie tierce, comme l'ex-Premier ministre cambodgien Hun Sen – un rôle de faiseur de paix, ou au moins d'agent d'une désescalade des violences. La construction irénique s'est enclenchée comme pause « humanitaire », première étape vers un cessez-le-feu plus permanent. Le médiateur a pris grand soin de masquer les résultats nés de pressions internationales, tant les militaires de Naypyidaw sont déterminés à ne jamais apparaître comme soumis à des incitations extérieures.

Les leviers internationaux demeurent très modestes

Si la force de conviction d'un individu a ses limites, les leviers des États étrangers sont tout aussi modestes. La Chine a tenté d'enclencher, entre Dacca et Naypyidaw, le retour d'un premier contingent de ressortissants rohingyas ayant trouvé refuge au Bangladesh, mais aucun des 700 réfugiés prévus en 2023 n'a revu sa terre birmane. Ses envoyés spéciaux pour les affaires asiatiques, Sun Guoxiang (août et novembre 2021) puis Deng Xijun (décembre 2022 ; février, mars, juillet, septembre 2023 ; avril 2024), ont été mobilisés pour s'entretenir avec les plus hauts dirigeants du SAC, les acteurs ethniques aux frontières de la Chine, voire les leaders militaires d'hier (Than Shwe¹⁴ et Thein Sein). En dépit de ses demandes, cette diplomatie « facilitatrice » n'a pu obtenir d'entrevue avec Aung San Suu Kyi, non plus qu'aucun résultat significatif.

14. Le ministre des Affaires étrangères Qin Gang s'est entretenu avec le général Than Shwe en mai 2023. Un mois plus tôt, c'était le cas de Peng Xiubin, directeur du département des relations internationales du Parti communiste. À l'occasion de son séjour, il eut également un échange avec le général Thein Sein.

Les efforts diplomatiques pour apaiser les tensions dans le nord de l'État au début de l'année 2024 ont connu un meilleur sort. Il est vrai que Pékin et la province du Yunnan ont quelques moyens de pression sur les acteurs non gouvernementaux armés aux frontières des États Kachin et Shan. C'est ainsi que fut obtenu le cessez-le-feu « temporaire » dit d'Haigeng (12 janvier 2024), entre la 3BA et une armée du SAC localement en déroute. Mais, sans prolongement politique, ce type de pause n'influe pas sur les stratégies de l'opposition armée et du SAC. En dépit des pressions, les sept groupes ethniques armés du Comité fédéral de négociation politique et consultatif n'ont pas été dissuadés de soutenir les actions combattantes du NUG et des PDF ainsi que les transferts d'armements.

Ne pas être contraint par les médiations internationales

Pire, les approches de paix inquiètent junte et opposants. Dans les deux camps, on pense à contenir, voire à contrer, l'ingérence des voisins et autres acteurs internationaux. À défaut de processus de négociation, les pays « amis de la Birmanie » discutent des évolutions en cours, des messages à passer, des marges de manœuvre existantes et de projets de solidarité. Ils peuvent se doter, à l'image de l'Union européenne, d'un diplomate dédié¹⁵ ou explorer des voies plus en amont au travers de dialogues dits « track 1.5 ». Le ministre thaïlandais des Affaires étrangères Don Pramudwinai et son envoyée spéciale pour la Birmanie Pornpimol Kanchanalak s'y sont essayé en février et avril 2023 à Bangkok puis New Delhi. Leur projet a été présenté comme une initiative « complémentaire » de celle de l'ASEAN, alors qu'il s'agissait d'un cavalier seul thaïlandais : une initiative confuse, aux ambitions limitées puisqu'elle fut délibérément maintenue discrète quant à ses participants, « de niveau intermédiaire pour toutes les parties afin d'éviter les fiascos et de minimiser les retombées en cas d'échec de l'initiative » selon ses promoteurs¹⁶. Un autre canal de médiation sans suite aura été ouvert en avril 2023 par l'ex-Secrétaire général des Nations unies, au nom du groupe dit des Elders¹⁷.

À vrai dire, depuis plus d'une décennie, des bonnes volontés étatiques tierces ou privées se manifestent pour la paix en Birmanie, fondées sur une approche « constructiviste » avec la Tatmadaw et son encadrement

15. Depuis février 2022, l'ambassadeur auprès de l'ASEAN puis au Cambodge Igor Driesmans est envoyé spécial de l'Union européenne pour la Birmanie. À New Delhi, on s'interroge sur l'utilité de nommer un tel émissaire (K. Sibal, « Why India Must Deepen Its Ties with Myanmar to Counter China », *IDR*, 29 mars 2024, disponible sur : www.indiandefencereview.com).

16. T. Chau, « India Hosts "1.5" Informal Myanmar Talks amid Flurry of Diplomacy », *Nikkei Asia*, 26 avril 2023, disponible sur : <https://asia.nikkei.com>.

17. Au cours de son séjour, il a également rencontré le général Thein Sein.

supérieur. Les unes et les autres ont voulu être des médiateurs entre les groupes ethniques armés et la junte. L'emploi d'officiers généraux américains ou européens¹⁸ pour passer de soldat à soldat des messages de désescalade au lendemain du putsch fut inefficace, tout comme les messages morigénant de chefs de la défense le jour de la fête de l'armée, le 27 mars (une « armée professionnelle respecte les normes internationales de conduite et est responsable de protéger – et non de nuire – les populations qu'elle sert¹⁹ »).

Aujourd'hui, poursuivre sur ce seul chemin, c'est ne pas voir le changement de nature des conflits birmans depuis deux ans. C'est aussi refuser de considérer la singularité du SAC par rapport aux régimes militaires qui l'ont devancé. La junte conduite par le général Min Aung Hlaing n'apparaît pas disposée à déposer les armes. Sans le dire, elle a même renoncé début 2024 à proclamer qu'elle suspendait ses opérations militaires si elle n'était pas attaquée, comme elle le faisait depuis deux ans. Son État central s'affaiblit et son budget ne cesse de se militariser²⁰ mais la solution birmano-birmane ne s'esquisse pas. Dans une société repolitisée et polarisée à l'extrême, nulle personnalité n'émerge avec un discours de paix. Dans un pays pourtant très profondément religieux, aucun clerc ne dispose actuellement d'une aura suffisante pour incarner un tel projet²¹. Dès lors, rien de surprenant qu'à la fin du premier trimestre 2024 tant de Birmans soient pessimistes sur leur avenir : 10 % seulement d'entre eux pensent que les conflits s'estomperont dans les six mois à un an, trois fois plus qu'ils perdureront au-delà de deux ans.



Mots clés

Birmanie/Myanmar
Clivages ethniques
ASEAN
ONU

18. N. Gros-Verheyde, « Myanmar : coup de téléphone entre militaires européen et birman. Avec un conseil : arrêtez l'escalade », *Bruxelles2*, 10 mars 2021, disponible sur : www.bruxelles2.eu.

19. « Joint Statement of Chiefs of Defense Condemning Military-Sponsored Violence in Myanmar », U.S. Indo-Pacific Command, 27 mars 2021, disponible sur : www.pacom.mil.

20. F. Guilbert, « Le budget birman, taillé pour faire la guerre », *Gavroche*, 26 avril 2023, disponible sur : www.gavroche-thailande.com.

21. C. Lechery, « Birmanie : armée, bouddhisme et guerre civile », *Études*, n° 4314, 2023, p 63-73.