



BIRMANIE

Accord "national" de cessez-le-feu : avancée ou revers ?

Un fait
son décryptage
une analyse
des perspectives

LE FAIT

➤ Le 15 octobre, dans la déroutante capitale administrative Naypyidaw, le gouvernement post-junte du Président Thein Sein accueillait les représentants d'une dizaine de groupes ethniques armés pour un événement historique et solennel : la signature, après un demi-siècle d'affrontements entre forces régulières et guérillas ethniques --une vingtaine ventilées sur les pourtours frontaliers du pays--, d'un accord "national" de cessez-le-feu (NCA) censé constituer la première étape vers l'établissement de la paix.

➤ Un événement en soi sur lequel peu de Birmans et d'observateurs misaient encore récemment ; un dividende à mettre au crédit des autorités alors que se profile à très court terme --le 8 novembre-- un rendez-vous politique majeur, l'organisation des premières élections générales depuis un quart de siècle. Un scrutin dont l'issue paraît encore bien indécise pour l'ensemble des parties prenantes.

➤ S'il convient de saluer la matérialisation de cet accord laborieux, il s'agira parallèlement de relever l'absence gênante d'une douzaine de signataires ethniques ainsi que la poursuite des accrochages entre l'armée et diverses guérillas (Etats Kachin et Shan).

L'ANALYSE

S'agit-il de voir le verre à moitié vide ou à moitié plein ? En réunissant la signature de huit groupes ethniques armés (dont certains poids lourds, tels la KNU karen ou encore le RCSS shan) sur un document formel longtemps jugé hors de portée, le gouvernement, après s'être employé à la tâche avec opiniâtreté depuis son entrée en fonction en 2011, est à même de produire à l'opinion publique, à une communauté internationale vigilante (occidentale notamment) et aux électeurs, à quelques jours du scrutin, un exemple concret, parlant, de l'ouvrage de son administration sur une question d'intérêt national. Certes.

Cependant, dans quelle mesure un document peut-il emporter une dimension "nationale" en écartant plus de la moitié des parties (ethniques notamment) concernées ? De plus, cette configuration partielle, inaboutie, ne risque-t-elle pas plutôt d'être interprétée par un électorat naturellement sceptique (pro-démocratie ; ethnique) sinon échaudé, mal disposé à l'endroit de l'armée, comme un glaçant constat d'échec de l'administration sortante, certes officiellement post-junte mais composée majoritairement d'officiers...?



BIRMANIE : repères

Territoire : 676 000 km²

Capitale: Naypyidaw

Pays voisins : Bangladesh, Chine, Inde, Laos et Thaïlande

Population : 56 millions

Gr. ethniques : bamar (68%), shan, karen, arakanais, chinois, indien

Religion : bouddhisme

Langues : le birman

Régime: République

Chef de l'Etat : Thein Sein

Revenus annuels/h : 1000 euros

FORCES EN PRESENCE

Le gouvernement birman
Le Président Thein Sein
L'armée régulière (tatmadaw)
chef des armées Min Aung Hlaing
Une vingtaine de groupes ethniques armés (pro ou anti NCA)
La communauté internationale
La société civile birmane

LA CITATION

"L'accord national de cessez-le-feu est le présent historique que nous faisons aux générations futures. C'est notre héritage (...). Le nombre de signataires n'est pas important. La façon dont nous mettrons en œuvre les termes négociés l'est davantage. Si nous pouvons le faire, les autres (groupes ethniques armés) le signeront à leur tour", Président Thein Sein, Myanmar Times et Democratic Voice of Burma du 15 octobre 2015.

CHRONOLOGIE récente

15/10: signature à Naypyidaw de l'accord "national" de cessez-le-feu (NCA)

13/10: accrochages (Etat Shan ; nord-est) entre l'armée et guérillas ethniques shans

13/10: la Commission électorale évoque un possible report des élections

12/10: Aung San Suu Kyi craint de possibles 'incidents' le jour du scrutin (8 nov.)

08/10: accrochages (Etat Kachin ; nord) entre l'armée et guérilla ethnique kachin

05/10: le gouvernement "suggère" la date du 15 octobre pour la signature du NCA

29/09: divisions au sein des groupes ethniques armés (20) sur l'opportunité de signer en l'état l'accord de cessez-le-feu.

Groupes ethniques signataires du NCA:

All Burma Students Democratic Front (ABSDF), Arakan Liberation Party (ALP), Chin National Front (CNF), Democratic Karen Benevolent Party (DKBA), Karen National Liberation Party-Peace Council (KNLA-PC), Karen National Union (KNU), Pa-O National Liberation Party (PNLA), Restoration Council of Shan State (RCSS).

Groupes ethniques non-signataires

New Mon State Party (NMSP), Shan State Progressive Party (SSPP), Kachin Independence Organisation (KIO), Karenni National Progressive Party (KNPP), Arakan Army (AA), Myanmar National Democratic Alliance Army (MNDAA), Arakan National Council (ANC), Wa National Organisation (WNO), Lahu Democratic Union (LDU), United Wa State Army (UWSA), Nationalist Socialist Council of Nagaland-Khaplang

GUÉRILLAS ETHNIQUES engagées dans des combats avec l'armée :

Shan State Army-South (SSA-South), Ta'ang National Liberation Army (TNLA), Kachin Independence Army (KIA), MNDAA (Kokang).

L'auteur

OLIVIER GUILLARD, spécialiste de l'Asie, est chercheur à l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS ; Paris), chercheur au CERIAS (UQAM ; Montréal), directeur de l'information du cabinet de conseil Crisis 24 (Paris ; Washington).

ENJEUX et CONSEQUENCES

A trois semaines d'élections dont peu d'observateurs, d'acteurs sont en mesure de prédire avec certitude le verdict --victoire de la LND d'Aung San Suu Kyi mais avec quel score ? L'USDP au pouvoir acceptera-t-elle *de bonne grâce* le revers électoral ? Quel résultat pour les partis ethniques (30% de la population nationale) ? Etc.—, la cérémonie de conclusion de l'accord national de cessez-le-feu du 15 octobre devait apparaître comme la carte déterminante de dernière minute susceptible d'orienter une (petite) partie de l'électorat vers les bulletins de l'USDP (parti au pouvoir depuis 2011, auquel appartient le chef de l'Etat en exercice Thein Sein). En l'état inachevé des choses, ce pari politico-électoral --par ailleurs bien osé-- ne devrait pas bouleverser les pronostiques donnant gagnant le parti du prix Nobel de la paix 1991 Aung San Suu Kyi et principale formation politique de l'opposition, la Ligue Nationale pour la Démocratie (LND).

Malgré l'impressionnant décorum, l'emphase accordé par les autorités à l'événement et le volume des personnalités invitées à la cérémonie (un millier de convives, birmans et étrangers), le nombre (une douzaine sur vingt et un) et l'identité des "absents" --à commencer par l'influente Kachin Independence Army (KIA/KIO)--, alors que tonnent toujours sur les pourtours frontaliers des Etats Shan (nord-est) et Kachin (nord), ces périmètres *accessoirement* riches en jade et autres rubis..., les canons et les armes automatiques, dévalent fortement la portée du document paraphé à Naypyidaw autant que le crédit des autorités, civiles et militaires.

Si les groupes ethniques *abstentionnistes* du moment (au motif de la nécessité qu'aucune partie ne soit écartée de la signature du NCA ; or, le gouvernement n'avait convié à la cérémonie qu'une quinzaine de groupes ethniques) ne ferment pas toute possibilité de poursuivre les pourparlers de paix (voir de signer le NCA plus tard, après avoir obtenu des garanties des autorités), ces "sceptiques" mettent en lumière l'ambiguïté d'un processus certes appelé de ses vœux par la population (en même temps que la poursuite de la transition démocratique initiée il y a quatre ans) mais de toute évidence vu sous deux angles bien différents selon que l'on considère le pouvoir politique central (l'administration présidentielle, très impliquée) et l'armée, au positionnement plus sujet à caution, si ce n'est ouvertement inquiétant.

PROSPECTIVE

La signature d'un accord de cessez-le-feu au format plus régional que national ne met pas un terme aux hostilités dans le pays. Sous cette échelle réduite et précipitée (volonté gouvernementale) par le scrutin majeur du 8 novembre (le premier organisé en Birmanie depuis 1990, celui de 2011 ayant été boycotté par l'opposition), il autorise toutefois l'ouverture du second temps de ce long processus de paix, le non moins ardu Dialogue Politique, dont chacun à Rangoun s'accorde à penser qu'il donnera bien du fil à retordre aux parties prenantes. A commencer par le futur gouvernement qui entrera en fonction au printemps 2016 et dont pour l'heure il est encore bien difficile d'entrevoir les contours.

Paris, le 15 octobre 2015