



PROGRAMME
ASIE-PACIFIQUE

LA POSTURE SÉCURITAIRE DE LA CHINE DANS LE MÉKONG

LES CAS DE LA BIRMANIE ET DU CAMBODGE

Caroline Ferré / Analyste, diplômée de IRIS Sup'

Janvier 2026



PRÉSENTATION DE L'AUTEUR



Caroline Ferré / Analyste, diplômée de IRIS Sup'



PROGRAMME
ASIE-PACIFIQUE

Par son poids économique, démographique et la persistance d'une multitude de défis politiques, stratégiques et sécuritaires, l'Asie-Pacifique fait l'objet de toutes les attentions. Le programme Asie-Pacifique de l'IRIS et son réseau de chercheurs reconnu à l'échelle nationale et internationale se donnent pour objectif de décrypter les grandes dynamiques régionales, tout en analysant de manière précise les différents pays qui la composent et les enjeux auxquels ils sont confrontés.

Les champs d'intervention de ce programme sont multiples : animation du débat stratégique ; réalisation d'études, rapports et notes de consultance ; organisation de conférences, colloques, séminaires ; formation sur mesure.

Ce programme est dirigé par **Marianne Peron-Doise**, directrice de recherche à l'IRIS, et **Emmanuèle Lincot**, directeur de recherche à l'IRIS et professeur à l'Institut catholique de Paris.

iris-france.org



@InstitutIRIS



@InstitutIRIS



institut_iris



IRIS



IRIS - Institut de relations internationales et stratégiques

INTRODUCTION

La première participation depuis le coup d’État du 1^{er} février 2021 du général Min Aung Hlaing, chef de la junte militaire birmane, au sommet de l’Organisation de Coopération de Shanghai (OCS) à Tianjin, est largement passée inaperçue dans le paysage médiatique. À l’inverse, l’inauguration, en avril 2025, de la base de Ream, rénovée grâce au financement chinois, a largement retenu l’attention de la presse. Ces deux événements, bien que distincts, traduisent une même réalité : sous l’impulsion du Président Xi Jinping, la Chine cherche à affirmer sa position dans la sécurisation de son voisinage qu’elle conçoit comme son sanctuaire stratégique.

Cette dynamique s’inscrit dans un mouvement de fond : après s’être longtemps limitée, pour des raisons idéologiques, au soutien de mouvements insurrectionnels communistes, la Chine a progressivement orienté son action vers l’extérieur. Ce basculement, amorcé à la fin de la guerre froide, s’est accompagné d’une ouverture économique sans précédent qui s’illustre par de fortes politiques incitatives (*Going Out Policy, Belt and Road Initiative (BRI)*). On constate également la réforme structurelle des acteurs institutionnels militaires et policiers sous le mandat de Xi Jinping, ainsi que les ambitions de disposer d’une armée de classe internationale d’ici 2050. Les cinq pays d’Asie du Sud-est continentale, plus particulièrement le Cambodge et la Birmanie – deux pays qui partagent nombre de similitudes dans leurs relations de proximité avec Pékin – constituent à ce titre un terrain d’observation privilégié. Le fleuve Mékong, aussi appelé Lancang en Chine¹, est à cet égard un axe majeur de la posture sécuritaire de la Chine dans la région.

Cette étude vise à adopter une grille de lecture sécuritaire, plutôt qu’un point de vue économique, très souvent choisi quand il s’agit de la Chine. Elle s’attache à mettre en lumière la conception chinoise élargie de la sécurité, qui dépasse la seule dimension militaire pour englober des instruments policiers. Elle examine les moyens et modes d’action déployés par la Chine – bilatéraux et multilatéraux, militaires et policiers. Elle relativise également l’impact de certaines initiatives chinoises, qui versent parfois davantage dans une stratégie de communication. Enfin, elle invite à nuancer la perception d’une dépendance univoque des « petits États » comme la Birmanie et le Cambodge à l’égard de leur puissant voisin, qui

¹. Le fleuve Lancang ou 澜沧江 (Láncāng Jiāng) désigne la partie chinoise du Mékong et signifie « fleuve turbulent ». Le Mékong, long de 4 350 kilomètres, prend sa source dans les sommets tibétains jusqu’au sud du Vietnam.

disposent de plusieurs choix stratégiques et à reconstruire, dans ce contexte, la centralité de l'*Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN).

UNE COOPÉRATION DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE AU PROFIT DES INTÉRÊTS CHINOIS

Une stabilité minée par des conflits larvés en Birmanie et au Cambodge

La Birmanie et le Cambodge, marqués par leur héritage colonial, demeurent confrontés à des instabilités chroniques. Indépendante depuis le 4 janvier 1948, la Birmanie a vu l'édification de son unité nationale compromise par une succession de conflits intestins à caractère ethnique. Ces dissensions trouvent leur origine dans la période coloniale britannique, au cours de laquelle certaines minorités chrétiennes – telles que les Karen, les Kachin, les Chin – ainsi que les communautés indo-musulmanes furent privilégiées au détriment de l'ethnie majoritaire bamar². Après une décennie de transition démocratique, le coup d'État militaire du 1^{er} février 2021 a replongé le pays dans la tourmente. Un groupe de militaires issus de la *Tatmadaw*, l'armée de la Birmanie, accusait le pouvoir en place de fraude aux élections législatives de novembre 2020. Ils ont arrêté la Première ministre Aung San Suu Kyi, le président Win Myint et d'autres membres éminents du parti de la Ligue nationale pour la démocratie. Cet épisode a provoqué une nouvelle vague de violence, d'autant plus préjudiciable pour la *Tatmadaw* qui, longtemps considérée comme le pilier de l'unité nationale, se trouve désormais en perte de légitimité et de cohésion. Son incapacité à restaurer l'ordre intérieur a entraîné d'importantes défections dans ses rangs, venant renforcer le Gouvernement d'union nationale, formé par les opposants à la junte militaire³.

Le Cambodge se trouve quant à lui pris en étau entre ses deux puissants voisins, le Vietnam et la Thaïlande. Les différends frontaliers entre le Cambodge et le Vietnam, dont les origines remontent au XVII^e siècle, furent dans un premier temps mis sous silence pendant la période coloniale française. Les tensions ressurgirent avec acuité en 1975, à la suite de

². Les Bamars sont un groupe ethnique indo-tibétain, parlant le birman et de confession bouddhiste. Ils représentent 69% de la population de la Birmanie, soit environ 35 millions de personnes.

³. Après le coup d'État, les membres de la Ligue nationale pour la démocratie qui n'ont pas été arrêtés par les militaires de Min Aung Hlaing se sont réunis en un Comité des représentants du Parlement de l'Union, qui a composé le Gouvernement d'union national. Son président par intérim issu de la minorité kachin, Duwa Lashi La, et son cabinet de 17 ministres, représentent les différents groupes ethniques.

l'intervention du Vietnam communiste sur le territoire cambodgien. Une série de traités frontaliers fut conclue de 1982 à 1985 entre le Vietnam et la République Populaire du Kampuchéa (RPK)⁴. Toutefois, les négociations se sont heurtées à la réalité du terrain et aux enjeux liés à la migration vietnamienne et à la contrebande transfrontalière. En 2005, un traité « additif » engagea les deux parties à installer des bornes géographiques d'ici 2008⁵. En 2022, près de 90 % des 1 137 km de frontière étaient délimités dans le cadre d'un comité technique bilatéral chargé de fixer le tracé de la frontière.

Contrairement à sa frontière avec le Vietnam, celle que le Cambodge partage avec la Thaïlande demeure très instable. Ces tensions frontalières sont héritées de la poussée expansionniste du royaume du Siam, responsable de la chute de l'empire khmer en 1431, puis des traités franco-siamois de la fin du XIXème siècle et du début du XXème. Ces rancœurs historiques ont cristallisé les nationalismes autour de lieux hautement symboliques comme des temples frontaliers tels que celui de Préah Vihear. Malgré deux arrêts de la Cour internationale de Justice (CIJ), rendus en 1962 et en 2013, qui reconnaissent la souveraineté cambodgienne sur le temple et instituant un comité de délimitation de la frontière⁶, des affrontements sporadiques persistent. De nouveaux heurts ont éclaté au cours du premier semestre 2025, notamment aux abords du temple de Prat Ta Muen Thom situé sur l'un des monts Dângrêk.

Deux pays traversés par la criminalité organisée

Ces conflits armés interétatiques fragilisent profondément les États dépourvus des moyens institutionnels et financiers nécessaires à l'exercice d'un contrôle effectif sur leur territoire. Cette vulnérabilité structurelle a favorisé la prolifération des trafics transnationaux dans la région. L'épicentre de ces activités illicites se situe dans le célèbre « Triangle d'or », vaste zone montagneuse à cheval sur la Birmanie, la Thaïlande et le Laos, s'étendant jusqu'à la province chinoise du Yunnan selon une conception large. Carrefour ancestral d'échanges, cette zone s'est muée en l'un des principaux foyers mondiaux du trafic de stupéfiants. La réputation sulfureuse du Triangle d'or repose principalement sur la Birmanie, meurtrie par la guerre civile et les rivalités interethniques. Ces trafics ne constituent pas un phénomène récent : la plupart

⁴. Laurent GEDEON, *Vietnam-Cambodge, une frontière contestée*, Paris : Harmattan, 1999.

⁵. Philippe RICHER, « Chapitre 8. Le Cambodge dans le monde », dans *Le Cambodge de 1945 à nos jours*, Paris : Presses de Sciences Po, Académique, 2009.

⁶. Le 15 juin 1962, la CIJ reconnut la souveraineté du Cambodge sur le temple dans son arrêt *Temple de Préah Vihear (Cambodge c. Thaïlande)*. Cet arrêt fit ensuite l'objet d'une interprétation à la demande du Cambodge lors du regain de tensions entre 2008 et 2011. L'arrêt *Demande en interprétation de l'arrêt du 15 juin 1962 en l'affaire du Temple de Préah Vihear (Cambodge c. Thaïlande)* du 11 novembre 2013 précisa que l'éperon rocheux sur lequel repose le temple et le chemin pour y accéder relève également de la souveraineté du Cambodge.

des routes commerciales reliant la Birmanie et la Thaïlande sont des routes très anciennes autrefois empruntées par les rois birmans dans leurs campagnes d'invasion du Siam au XVIème et au XVIIIème siècles, par exemple. Six grands axes frontaliers ont ainsi permis au marché noir de s'épanouir aux confins de la Chine, de la Thaïlande, de la Birmanie et de l'Inde. L'intensification du commerce d'opium dans la région, consubstantiel aux restrictions imposées par les empires coloniaux français, anglais et par le Siam, a engendré de nouvelles routes tout en réhabilitant d'anciennes, comme celles jadis utilisées par les guérillas communistes⁷. Aujourd'hui, la Birmanie s'est imposée comme l'une des plaques tournantes de la production et de la distribution d'opium et de substances dérivées (héroïne, morphine, etc.) et de la méthamphétamine⁸. Selon un rapport publié en décembre 2023 par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), le pays a supplanté l'Afghanistan en tant que premier producteur mondial d'opium. La méthamphétamine s'est imposée comme la drogue de prédilection dans la région : l'ONUDC a recensé, pour la seule année 2024, la saisie de 221,2 tonnes de méthamphétamine en Asie du Sud-Est, dont 200 tonnes dans les cinq pays de la sous-région du Mékong. L'épicentre de la production de cette drogue est l'État Shan, au nord-est de la Birmanie⁹.

Par ailleurs, les « *scam centers* » ou « centres d'escroquerie en ligne », connaissent une expansion préoccupante dans la sous-région du Mékong. Ces structures, véritables enclaves de la criminalité numérique, opèrent principalement dans la partie birmane du Triangle d'or et au Cambodge. Le plus souvent adossés à des projets immobiliers ou des casinos financés par des capitaux chinois, ces prisons clandestines qui retiennent près de 100 000 individus au Cambodge et 120 000 en Birmanie, victimes d'un trafic d'êtres humains à des fins de travail forcé¹⁰. Les captifs sont contraints d'établir, *via* les réseaux sociaux et les plateformes de messagerie, des contacts avec des personnes vulnérables afin de les inciter à des investissements frauduleux, des opérations de blanchiment d'argent et des jeux d'argent illégaux. La majorité des centres sont gérés par des groupes criminels chinois, parfois avec la connivence tacite de certaines autorités locales ou nationales. Ils prospèrent aussi bien au cœur des grandes agglomérations que dans les zones frontalières, là où l'État peine à exercer

⁷. Pierre-Arnaud CHOUVY, « Drug trafficking in and out of the Golden Triangle », *An Atlas of Trafficking in Southeast Asia. The Illegal Trade in Arms, Drugs, People, Counterfeit and Natural Ressources in Mainland*, 2013, pp. 1-32.

⁸. La méthamphétamine est une drogue faisant partie des amphétamines, un groupe de stimulants synthétiques comprenant l'amphétamine, la méthamphétamine, la méthidathionne et les substances type "ecstasy", qui ont été placés sous contrôle au titre de la Convention sur les psychotropes de 1971.

⁹. ONUDC, *Synthetic Drugs in East and Southeast Asia. Latest developments and challenges*, 2025.

¹⁰. Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme, *Online scam operations and trafficking into forced criminality in Southeast Asia : recommandations for human rights response*, 2023.

son autorité. Deux dynamiques principales alimentent ce phénomène. D'une part, les politiques économiques initiées par Pékin, qui lui ont permis d'étendre sa présence en Asie du Sud-Est, et par là même, celle des groupes criminels chinois. D'autre part, l'interdiction des jeux d'argent en Chine continentale, assortie de la pression exercée par le Président Xi Jinping pour que son voisinage suive son exemple, a laissé les infrastructures abandonnées aux groupes criminels. Un exemple emblématique est Shew Kokko Myaing, qui abrite de nombreux *scam centers* regroupés dans la « *Yatai Kokko Special Economic Zone* », un projet financé par un homme d'affaires chinois avec la complicité de la *Karen Border Guard Force* qui en tire des profits considérables. Ces activités criminelles auraient rapporté 12,8 milliards de dollars au Cambodge et 15,3 milliards de dollars en Birmanie en 2023¹¹.

Protéger les intérêts intérieurs et extérieurs de la Chine

Ces conflits conventionnels, conjugués à la criminalité organisée, constituent des menaces de premier ordre pour les intérêts extérieurs comme intérieurs de la Chine. Sur le plan extérieur, Pékin détient en effet des positions économiques prépondérantes en Birmanie et au Cambodge, dont elle est le premier partenaire commercial : en 2022, elle représentait 34,89 % des importations cambodgiennes, et 36,3 % de celles de la Birmanie en 2020¹². Les ressources naturelles pléthoriques du territoire birman – agricoles, forestières, halieutiques, énergétiques et minières – sont également un intérêt primordial pour la Chine. Importatrice nette de pétrole depuis 1993, elle a scellé d'importants contrats avec la *Myanmar Oil and Gas Enterprise* depuis 2004. Dès lors, elle a investi dans la construction d'infrastructures énergétiques (oléoducs, gazoducs, barrages hydroélectriques) et de transport (routes, voies ferroviaires, aéroports), certaines dans le cadre de la BRI). En Birmanie, un gazoduc et un oléoduc sino-birmans ont été mis en service respectivement en 2014 et en 2017. Au Cambodge, sept ponts, sept barrages hydroélectriques et trois aéroports internationaux ont été construits ou sont en cours de construction par des entreprises chinoises, souvent sur fonds publics chinois. L'empreinte chinoise est particulièrement visible avec l'édification de quartiers résidentiels et de casinos dans les grands centres urbains cambodgiens.

En outre, la Chine s'emploie à assurer son accès – voire à contourner le détroit de Malacca dont elle est dépendante pour importer du pétrole et du gaz du Golfe persique et d'Afrique du Nord, ainsi que pour accéder à l'Europe *via* le canal de Suez. Au total, 80% de son

¹¹. Priscilla A. CLAPP et Jason TOWER (dir.), *Transnational crime in Southeast Asia. A Growing Threat to Global Peace and Security*, United States Institute of Peace, 2024.

¹². Banque mondiale, base de données World Integrated Trade Solution.

approvisionnement en pétrole transite par voie maritime, dont 85 % par Malacca. Ce goulet d'étranglement emprunté par 25 % du fret commercial mondial et un tiers des cargaisons de pétrole, est en proie à des risques d'accident, d'être visé par des actes de piraterie, voire d'être bloqué en cas de conflit international. C'est ce que met en évidence le discours du président Hu Jintao en 2003 en parlant de « dilemme de Malacca »¹³. Dans ce contexte, l'Asie du Sud-Est continentale revêt une importance géostratégique pour Pékin, lui offrant un accès à l'océan Indien par la Birmanie et au golfe de Thaïlande *via* la Thaïlande et le Cambodge. La Chine a mis en place diverses stratégies. Elle a tenté de créer un réseau de relais portuaires allant des côtes africaines orientales à la mer de Chine méridionale, dont les ports de Kyaukpyu, de Dawei et de Mergui en Birmanie et le port de Sihanoukville au Cambodge. Pour certains, la Chine voudrait transformer certaines de ces « perles » en bases militaires, à l'image de la base navale de Ream, grâce auxquelles elle pourrait projeter ses forces. Ces perles lui permettraient de contrer l'hégémonie navale états-unienne et d'intimider son voisin indien en mer d'Andaman. Comme expliqué *infra*, la Chine tente également d'acheminer des ressources énergétiques par la voie terrestre *via* des oléoducs et des gazoducs. Enfin, sa dernière option est de percer l'isthme de Kra en Thaïlande pour construire un canal de 100 kilomètres. Relancé dans les années 2010, ce projet, qui n'est ni récent ni vraiment chinois, n'a jamais abouti pour des raisons techniques, financières et politiques¹⁴.

Sur le plan diplomatique, la coopération de sécurité et de défense avec la Birmanie et le Cambodge permet à la Chine de consolider ses soutiens politiques. En 1997, Phnom Penh a rompu ses relations diplomatiques avec Taïwan. En 2009, le Cambodge a renvoyé une vingtaine de Ouïghours en Chine malgré les risques qu'ils encourraient. En qualité de président du sommet de l'ASEAN, le Cambodge a fait échouer l'adoption d'un communiqué trop critique à l'égard des actions de la Chine en mer de Chine méridionale. De son côté, la Birmanie a soutenu l'entrée de la République populaire de Chine au Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) au détriment de la République de Chine en 1971 et a participé à la traque des insurgés du Kuomintang. Ces deux pays sont également des relais dans la promotion des initiatives globales de la Chine. Depuis la fin de la guerre froide, Pékin tente de s'imposer comme un acteur sécuritaire mondial, mais c'est tout récemment qu'elle a établi un cadre conceptuel

¹³. Laurent AMELOT, « Le dilemme de Malacca », *Outre-Terre*, vol. 2, n°25-26, 2010.

¹⁴. Jean-Luc RACINE, « Géopolitique de la mer d'Andaman » dans Samuel MAJOU, « Regards sur l'Indopacifique », *Etudes marines*, n°25, 2023.

avec l'annonce de la Global Security Initiative (GSI) par le Président Xi en avril 2022 lors du Forum Boao pour l'Asie, à laquelle ont d'ores et déjà adhéré le Cambodge et la Birmanie¹⁵.

À ces intérêts extérieurs s'ajoutent des préoccupations intérieures de la Chine, articulées autour de deux objectifs : protéger ses ressortissants à l'étranger et assurer la sécurité de sa frontière avec la Birmanie. L'ouverture du pays au monde et le renforcement de sa présence à l'étranger exposent en effet sa population à de nouvelles menaces. Depuis 2004, la Chine mobilise à la fois son ministère des Affaires étrangères, mais également l'Armée populaire de libération (APL) et le ministère de la Sécurité publique (MSP), soulignant l'interdépendance étroite entre politique intérieure et extérieure. Il s'agit à la fois d'une manœuvre de communication politique – la Chine souhaite apparaître comme un pays responsable aux yeux du monde et de sa population – mais également d'une réponse à des menaces réelles pesant sur ses ressortissants¹⁶. De fait, les ressortissants chinois sont exposés à des attaques motivées par une sinophobie croissante du fait de la dégradation de l'image de la Chine à l'international. Au Cambodge et en Birmanie, ce phénomène se fonde sur une méfiance historique et un sentiment d'injustice du fait du poids prépondérant de la diaspora chinoise dans certains secteurs économiques (le commerce du riz en Birmanie, par exemple). La position ambiguë de Pékin dans la guerre civile birmane accentue ces tensions : après la visite du ministre des Affaires étrangères chinois en mai 2023, de nombreuses manifestations ont éclaté contre l'appui chinois à la junte militaire. Par ailleurs, les ressortissants chinois sont eux aussi victimes des *scam centers*. Si ces réseaux sont en grande majorité dirigés par des criminels chinois, beaucoup de victimes de leurs escroqueries et du travail forcé sont aussi chinoises. En 2023, la Birmanie a remis 40 000 cyber-escrocs aux autorités chinoises, en grande partie composés de chinois ayant visé la Chine¹⁷. Jusqu'à la pandémie du Covid-19, les ressortissants chinois étaient également les premières cibles de ces organisations criminelles, avec un préjudice de 40 à 80 milliards de dollars par an¹⁸. De plus, la sécurité de la frontière sino-birmane, longue de plus de 1 500 kilomètres, constitue un enjeu sécuritaire de premier ordre. Il n'est pas rare que le conflit birman déborde du côté chinois. En 2015, l'armée birmane a accidentellement tiré des obus sur le village de Dashui Sangshu, tuant trois Chinois. Dans une démarche de *containment*, la Chine tente d'établir des « zones tampons » afin de limiter les risques de propagation du conflit et des problématiques qui l'accompagnent (migrations, trafics

¹⁵. Alice EKMAN, « China's Global Initiative : China's International Policing Activities », *Research Report*, International Institute for Strategic Studies, 2024.

¹⁶. Alice EKMAN (dir.), *La Chine dans le monde*, Paris : CNRS Éditions, 2018.

¹⁷ Le Figaro, « Escroqueries en ligne : la Birmanie extrade 40.000 suspects vers la Chine en 2023 », *Le Figaro*, 2024, en ligne[en ligne], consulté le 26 octobre 2025.

¹⁸. Priscilla A. CLAPP et Jason TOWER (dir.), *Op. cit.*

transnationaux). C'est pourquoi, face à l'incapacité de Naypyidaw de contrôler effectivement le territoire birman, elle coopère et soutient financièrement les groupes armés ethniques qui contrôlent les régions frontalières avec la Chine¹⁹.

D'UNE RELATION DE MÉFIANCE À L'ÉMERGENCE DES PARTENARIATS INCONTOURNABLES

La Chine comme alliée indispensable de la Birmanie et du Cambodge

La Chine a acquis un statut de partenaire privilégié auprès de la Birmanie et du Cambodge. Marginalisés à plusieurs reprises sur la scène internationale par des sanctions et des embargos internationaux, ces deux États ont trouvé en Pékin un allié apte à briser leur isolement et à garantir leur sécurité. Les relations sino-birmanes se caractérisent par une méfiance historique. La Chine avait longtemps soutenu l'insurrection du *Burma Communist Party* (BCP), mouvement armé qui déstabilisait le pouvoir du général Ne Win jusqu'à sa disparition en 1989. Ce n'est qu'avec le processus de démaoïsation entamé après 1976, et l'abandon du soutien chinois au BCP, qu'un rapide rapprochement diplomatique s'est opéré. La normalisation de leurs relations est finalement intervenue à la fin des années 1980, alors que les deux pays étaient simultanément ostracisés sur la scène internationale – la Birmanie, à cause de la répression sanglante des manifestations pro-démocratiques du 8 août 1988 à Rangoun, et la Chine, après le massacre de la place Tiananmen du 4 juin 1989. Cette convergence d'intérêts a favorisé l'intensification de leur coopération militaire. Le régime militaire a en effet lancé un vaste programme d'expansion et de modernisation de son armée. Andrew Selth estime que l'armée birmane comptait environ 350 000 hommes en 2009 contre 200 000 hommes en 1988²⁰, faisant d'elle probablement la seconde armée asiatique après le Vietnam au début des années 2000²¹. Pékin a participé à la montée en puissance de la *Tatmadaw* avec des livraisons d'armes et d'équipements, assorties d'entraînements pour les utiliser. Elle a signé plusieurs contrats d'armement majeurs, notamment en 1989 (1,2 milliards de dollars) et en 1994, portant sur du matériel d'origine soviétique destiné à la lutte contre les insurrections des groupes armés ethniques. Néanmoins, il faut relativiser l'importance du rôle de la Chine dans la préparation des forces armées birmanes. Après le coup d'État de 2021,

¹⁹. Entretien avec Shahab Enam KHAN, le 3 février 2025.

²⁰. Andrew SELTH, « Known Knowns and Known Unknowns : Measuring Myanmar's Military Capabilities », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 31, n°2, 2009, pp. 272-295.

²¹. Andrew SELTH, « Myanmar : The Future of the Armed Forces », *ICG Asia Briefing*, 2002.

il y a eu une prise de conscience du manque de préparation pour mener une guerre sur plusieurs fronts. Depuis, la junte a œuvré à l'amélioration de la coordination inter-armées, à la massification des unités d'infanterie, sans l'aide chinoise, ce qui bloque la rénovation de la pensée tactique et stratégique²².

La Chine a également apporté son soutien diplomatique à la Birmanie au sein des Nations unies en usant de son droit de véto pour bloquer à plusieurs reprises l'adoption des résolutions du CSNU qui condamnaient ouvertement les régimes militaires successifs. Néanmoins, cette relation privilégiée a connu des tensions depuis l'arrivée au pouvoir du général Min Aung Hlaing, qui s'est montré très critique à l'égard du bienfaiteur chinois. Pékin a donc permis l'adoption de la première résolution du CSNU sur la Birmanie en décembre 2023 et est même allé jusqu'à tolérer tacitement l'opération 1027 dans l'État Shan en octobre 2023²³. La Chine espère par ailleurs que les prochaines élections en Birmanie écarteront le général Min Aung Hlaing du pouvoir²⁴.

Les relations sino-cambodgiennes ont connu une trajectoire analogue. Soutenant initialement les Khmers rouges pour des raisons idéologiques, la Chine a ensuite opté pour une posture pragmatique à la prise de pouvoir d'Hun Sen par la force en juillet 1997, tandis que Phnom Penh faisait l'objet d'une vive réprobation internationale. La visite du ministre des Affaires étrangères chinois au Cambodge en août 1997 scelle durablement cette alliance. Sous couvert d'une politique officielle de neutralité, le Cambodge s'aligne sur les positions chinoises : rupture de ses relations diplomatiques avec Taïwan en 1997, refus de l'entrée du Dalaï Lama en 1999 et extradition de pratiquants du Falun Gong, ainsi que d'une vingtaine de Ouïghours en 2009²⁵. En contrepartie, Pékin a octroyé au Cambodge un prêt de 10 millions de dollars et la livraison de véhicules militaires – des jeeps et des camions – d'une valeur de 2,8 millions de dollars. Durant les affrontements frontaliers entre le Cambodge et la Thaïlande entre 2008 et 2011, Pékin a endossé le rôle de médiateur et, soucieux de préserver également ses liens avec Bangkok, a rejeté toute accusation d'envoi d'armement à Phnom Penh. Toutefois, la Chine a

²². Entretien avec Christian LECHERVY, le 13 octobre 2025.

²³. Le 27 octobre 2023, des groupes armés ethniques réunis au sein de l'Alliance des Trois Fraternités des ont lancé une offensive coordonnée dans le nord de l'État Shan, près de la frontière avec la Chine. En une dizaine de jours, plus d'une cinquantaine de camps militaires ont été capturés, les routes ont été bloquées et les postes aux frontières saisis. Voir International Crisis Group, « Scam Centres and Ceasefires : China-Myanmar Ties Since the Coup », Briefing n°179, International Crisis Group, 2024.

Crisis Group, Asia Briefing, n°184, 2025.

²⁴. Selon la Constitution de 2008, le commandant en chef des forces armées ne peut pas cumuler la charge de chef de l'État (Christian LECHERVY, *op. cit.*)

²⁵. Sebastian STRANGIO, *In the dragon's shadow. Southeast Asia in the Chinese century*, Grande-Bretagne : Yale University Press, 2020.

renforcé sa coopération de défense avec le Cambodge suite au conflit afin de renforcer les capacités défensives des Forces armées royales cambodgiennes (FARC). En mai 2012, les deux pays ont signé une série d'accords de défense relatifs à la formation, à la construction d'infrastructures et à la fourniture de matériels au Cambodge. En 2019, la Chine a accordé une aide supplémentaire de 85 millions de dollars pour renforcer les capacités militaires du Cambodge.

Le renforcement capacitaire au service de la stabilité locale comme priorité

Avec la Birmanie et le Cambodge, la Chine privilégie une coopération de sécurité et de défense bilatérale, centrée sur le renforcement des capacités de leurs forces dans le respect du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État. Il est possible de distinguer trois *modus operandi* : l'envoi d'armement, la formation des personnels et les opérations conjointes. Historiquement, les exportations d'armes sont le premier vecteur de coopération militaire de la Chine. Entre 2019 et 2023, la Chine assurait 5,8 % des exportations mondiales d'armes, dont 85 % étaient à destination de l'Asie-Océanie²⁶. Ces armes sont souvent des matériels d'occasion, des variantes chinoises de matériels soviétiques et russes. Selon le rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'Homme en Birmanie, la Birmanie aurait importé près d'un milliard de dollars d'armes, d'équipements militaires et de composants, dont 26 % (267 millions de dollars) provenaient de la Chine, faisant d'elle le second fournisseur en matériels militaires de la Birmanie, après la Russie (38 %). En revanche, la Chine est le premier pourvoyeur d'armement de la Birmanie sur le temps long avec 54 % des importations totales de Naypyidaw depuis 1989, conférant à Pékin une influence considérable sur les choix stratégiques de Naypyidaw. La Chine est également le premier pourvoyeur d'armes du Cambodge depuis les années 1970. La première livraison d'ampleur (116 camions et 70 jeeps pour 2,8 millions de dollars) remonte à 1997. Aujourd'hui, l'armée royale cambodgienne utilise principalement du matériel chinois. Sa composante terrestre utilise des Type 56, des QBZ-95, des ZPU-2 type 58 ou encore des canons antichars Type 85. L'armée de l'Air cambodgienne utilise plusieurs dizaines de MiG-21 modernisés, des avions d'entraînement L-39, des avions de transport Y-12 et Xian MA-60. La Marine royale cambodgienne reste assez rudimentaire étant donné que l'armée cambodgienne a pour principale vocation d'assurer l'intégrité de ses frontières terrestres²⁷.

²⁶. Nan TIAN, Diego Lopes DA SILVA, Xiao LIANG et Lorenzo SCARAZZATO, « Trends on World Military Expenditure, 2023 », SIPRI, 2024.

²⁷. Stockholm International Peace Institute, Arm transfer database.

En parallèle, la Chine s'attache à former des personnels militaires et policiers de ses partenaires. Si elle enseigne massivement des personnels cambodgiens grâce à des programmes et des bourses, ces efforts relèvent parfois davantage de l'affichage que d'une véritable volonté de professionnalisation ou de transfert durable de compétences. Les moyens engagés visent avant tout à resserrer la proximité entre les deux pays et à renforcer l'influence chinoise. Profitant du relâchement des relations franco-cambodgiennes au début des années 2010, la Chine a intensifié son offre de formation. En 2012, elle accorde une aide de 17 millions de dollars pour la construction d'écoles et d'hôpitaux militaires. En 2014, Pékin octroie 400 bourses destinées aux officiers cambodgiens désireux de poursuivre leurs études en Chine. L'une des initiatives chinoises les plus emblématiques est l'*Army Institute*, inaugurée en 1999 et construite sur financement chinois. Ce complexe de 148 hectares accueille des formations dirigées par des instructeurs chinois et destinées aux officiers et sous-officiers cambodgiens²⁸. Néanmoins, la portée réelle de ce dispositif mérite d'être relativisée. Sur une capacité d'accueil de 3 000 élèves, seulement une centaine y suivent effectivement un cursus actuellement. De surcroît, l'enseignement dispensé, très technique, s'avère mal adapté aux besoins de cette armée de taille modeste, davantage en quête des profils généralistes et polyvalents que de techniciens spécialisés²⁹.

La Chine conduit également des exercices conjoints avec le Cambodge et la Birmanie. L'exercice Golden Dragon, dont la première édition a eu lieu en 2016, est l'unique exercice militaire et policier bilatéral conjoint entre la Chine et le Cambodge. Depuis lors, Pékin a conduit sept exercices de similaires avec le Cambodge, reflétant un approfondissement constant de la coopération sino-cambodgienne. La dernière itération en date de cet exercice a eu lieu en mai 2025 et était centrée sur la lutte contre le terrorisme et le sauvetage humanitaire. Golden Dragon 2025 a réuni 2 000 personnels des armées et polices cambodgiens et chinois, pour des manœuvres terrestres, aériennes et maritimes. Cependant, cet exercice de grande ampleur constitue surtout une manœuvre de démonstration de puissance destinée à exposer la sophistication des matériels chinois³⁰. La Chine participe également à des exercices joints avec la Birmanie, principalement dans le domaine naval et terrestre. En novembre 2023, trois navires de la marine chinoise (un destroyer, une frégate et

²⁸. Alvin Cheng-Hin LIM, « Sino-Cambodian Relations: Recent Economic and Military Cooperation – Analysis », *Eurasia Review* 30, 2015.

²⁹. Entretien avec le Lieutenant-Colonel Olivier LEGRAND, coopérant militaire technique français au Cambodge, le 16 mai 2025.

³⁰. Lieutenant-Colonel LEGRAND, *ibid.*

un navire patrouilleur) ont mouillé au port de Thilawa pour mener des exercices de sécurité navale avec la marine birmane.

Vers une vision régionale et institutionnalisée de la coopération de sécurité

La prolifération des activités criminelles transnationales dans la région a conduit la Chine à adopter une vision holistique de la sécurité, intégrant aux menaces traditionnelles les menaces dites non-traditionnelles. Cette évolution priviliege des moyens policiers, plus discrets et moins coercitifs que les moyens militaires. Pékin a ainsi renforcé son engagement dans le domaine de l'application de la loi³¹, scellant avec Phnom Penh une série d'accords bilatéraux : traité d'extradition (1999), accord sur la lutte contre la criminalité organisée transnationale (2006), partenariat stratégique global (2010), un mémorandum d'entente sur la lutte contre le trafic de drogue (2008), etc. Les initiatives se sont multipliées. En 2018, Phnom Penh reçoit la Conférence ministérielle sur la coopération dans le domaine de l'application de la loi. En 2019, la Chine lance « l'année de la coopération policière entre la Chine et le Cambodge », qui prévoit la conduite d'opérations conjointes de lutte contre la criminalité transnationale et le renforcement du partage d'expérience entre les personnels chinois et cambodgiens. La même année, un « bureau de coopération en matière d'application de la loi et de coordination Chine-Cambodge » est inauguré à Phnom Penh. Il s'agit du premier bureau de ce type que la police chinoise ouvre à l'étranger³². Face à l'ampleur du narcotrafic en Birmanie, la coopération entre Pékin et Naypyidaw s'attache principalement à lutter contre ce fléau. Depuis 2002, les deux pays tiennent des réunions annuelles et organisent des opérations conjointes antidrogues. Par exemple, l'opération spéciale « Frontière propre 2021 » a permis la résolution de 54 000 affaires liées au narcotrafic, l'arrestation de 77 000 suspects et la saisie de 27 tonnes de stupéfiants par la Chine. Il est toutefois à noter que la Birmanie est le seul pays de la sous-région du Mékong avec lequel la Chine ne dispose pas de traité d'extradition ; il semble que la Birmanie doive refondre son système d'extradition, qui se base sur le *Burma Extradition Act* (1904) avant de conclure un traité avec Pékin. En 2005, la Chine et la Birmanie ont créé la Conférence ministérielle sur la coopération en matière d'application de la loi, qui s'accompagne d'initiatives pour la formation de policiers birmans.

³¹. « L'application de la loi désigne les actions menées par les services policiers et judiciaires pour assurer l'application de la loi en matière sécuritaire et pénale », définition de Simon MENET dans « Protéger, contrôler et façonner : la stratégie sécuritaire de la Chine dans le Mékong », *Fondation pour la Recherche Stratégique*, n°7, 2023.

³². Zhichao ZHENG et Shuqi MA, « Research on International Police Cooperation from the Perspective of Foreign – Related Rule of Law – Taking Lancang – Mekong Law Enforcement and security Cooperation as an Example », *Journal of Theory and Practice of Social Science*, vol. 4, n°3, 2024.

En 2006, les deux pays signent un accord de coopération sur la lutte contre le narcotrafic et inaugurent un bureau de liaison à Daluo, dans la préfecture de Xishuangbanna.

Désormais, ces efforts ne se cantonnent plus à une approche uniquement bilatérale, mais ont évolué vers la création de mécanismes relevant du « minilatéralisme »³³, plus flexibles que les grandes instances multilatérales. Le point de départ de ces minilatéralismes sont les évènements du 5 octobre 2011 (dit « incident « 10-5 » »). Un groupe de 13 marins chinois sont tués dans les eaux thaïlandaises du fleuve Mékong. Après une traque inédite, la Chine a entrepris de sécuriser le fleuve. Elle a ensuite créé un « mécanisme de coopération pour l'application de la loi et de la sécurité dans le bassin du Mékong » incluant le Laos, la Birmanie et la Thaïlande, consistant en des patrouilles fluviales conjointes. Elles s'organisent en deux temps : les bateaux de police chinois naviguent depuis Jingha ou Guanlei jusqu'au Triangle d'or, où ils effectuent des patrouilles avec les bateaux birmans et laotiens, tandis que la Thaïlande assure la surveillance de sa portion du fleuve.

Plus tard, le Premier ministre chinois Li Keqiang reprend la proposition thaïlandaise de création de la *Lancang-Mekong Cooperation* (LMC). En 2016, les six pays du Mékong adoptent le mécanisme « 5+3 » dont l'un des piliers est une politique sécuritaire commune, adossé à un plan d'action quinquennal de la LMC, dont une partie est dédiée à la lutte contre les menaces non traditionnelles. Parmi les initiatives entreprises dans le cadre de la LMC dans le domaine de la sécurité, la création du « Centre de coopération intégrée de l'application de la loi et de la sécurité du Lancang-Mékong (LM-LECC) » est la plus emblématique. Situé à Kunming, il est déclaré opérationnel en 2017. Le Centre est alors présenté comme la première organisation inter-gouvernementale dédiée à la coopération sécuritaire dans le bassin du Mékong. Le Centre a pour mission de coordonner les actions de prévention et de lutte contre la criminalité transnationale, d'intégrer et de partager des informations en matière de renseignement, de réaliser des opérations conjointes, de renforcer les capacités en matière d'application de la loi, ainsi que de soutenir les services d'application de la loi des pays participants. Cette plateforme a considérablement approfondi la coopération régionale, notamment grâce à l'introduction d'une base de données commune répertoriant les personnes recherchées et disparues et a mis en place un système transnational de coordination des affaires et des gestions des renseignements (système LMIN). En matière d'opérations conjointes, le Centre a

³³. « Par « miniléralisme », on entend les coopérations engageantes entre deux ou une dizaine d'États, dont la logique fondamentale est de ne compter que sur un petit nombre de participants, et qui ne nécessitent pas d'institutions permanentes dédiées », dans Alice PANNIER, « Le « minilatéralisme » : une nouvelle forme de coopération de défense », *politique étrangère*, vol. 1, 2015.

participé activement aux opérations « *Safe Passage* » et « *Mekong* », et a dirigé les opérations « *Thunder* » et « *Clearing the Source and Cutting off the Stream* » et « *Safe Gun* »³⁴. Ainsi, la Chine régionalise son action en matière de sécurité avec des mécanismes minilatéraux qui s'institutionnalisent progressivement, permettant l'émergence d'une véritable « modèle Mekong » à la chinoise.

Toutefois, ce modèle rencontre certaines limites. Le LM-LECC ne dispose pas d'une existence juridique propre, et donc de procédures standardisées, en dehors de déclarations politiques non contraignantes, probablement pour éviter aux pays sud-est asiatiques d'octroyer à la Chine une prérogative légale d'intervention sur leur territoire. De plus, malgré sa contribution à la lutte contre la criminalité organisée, le Centre voit son efficacité limitée par ses pays membres qu'il doit consulter en permanence pour chaque action significative et qui ne lui permettent pas de commander stricto sensu les opérations et les patrouilles malgré la patrouille conjointe et le Commandement à sa disposition. D'autres parts, les patrouilles fluviales conjointes et le LM-LECC sont coûteux, ce qui implique d'une part, le rôle prépondérant de la Chine en tant que contributeur principal et, d'autre part, la manque manifeste de ressources conduisant à une exploitation minimale des matériels et équipements, un nombre limité de patrouilles et d'opérations et de personnels. À cela s'ajoutent des différences culturelles, linguistiques et d'expertise flagrantes qui entravent ces actions de coopération.

³⁴. Zhichao ZHENG et Shuqi MA, « Research on International Police Cooperation from the Perspective of Foreign – Related Rule of Law – Taking Lancang – Mekong Law Enforcement and security Cooperation as an Example », *Journal of Theory and Practice of Social Science*, vol. 4, n°3, 2024.

LE CAMBODGE ET LA BIRMANIE : DEUX ARÈNES DE COMPÉTITION ENTRE LA CHINE ET SES CONCURRENTS STRATÉGIQUES

L'Inde et la « Act East Policy »

L'Inde s'est affirmée comme un partenaire de défense et de sécurité majeur dans la région, en particulier pour la Birmanie. L'Inde a adopté une approche d'intégration économique avec la « *Look East Policy* » définie par le gouvernement de Narasimha Rao (1991-1996), qui a été développée durant le premier mandat de Narendra Modi (2014-2019) en y ajoutant un volet sécuritaire (« *Act East Policy* »)³⁵.

Après trois décennies d'ignorance cordiale, New Delhi opère un véritable revirement de posture au début des années 1990, répondant à des considérations stratégiques, économiques et sécuritaires. La Birmanie est perçue comme un verrou stratégique, dont le contrôle permettrait à l'Inde d'asseoir sa domination sur l'océan Indien et de contrer ce qu'elle considère comme une manœuvre d'encerclement terrestre et maritime de son territoire par la Chine depuis l'accord sino-pakistanais de 1963. En outre, l'Inde convoite les ressources naturelles de la Birmanie et souhaite accéder aux marchés sud-est asiatiques en plein boom économique. Depuis 2002, deux entreprises d'État indiennes exploitent avec deux entreprises sud-coréennes le gisement de gaz naturel offshore au large des côtes de l'État Rakhine dans le cadre du projet « *Shwe Gas* ». Accéder à la Birmanie lui permettrait également de désenclaver les États indiens du Nord-Est. Pour ce faire, l'Inde a lancé de grands projets infrastructurels terrestres et fluviaux comme la « route de l'amitié Inde-Birmanie », le projet d'autoroute Inde-Birmanie-Thaïlande et le « projet de transit multimodal de la Kaladan ». Ces projets étant compromis par les troubles intérieurs de la Birmanie, l'Inde a entrepris de créer des liaisons maritimes en finançant la construction du port de Sittwe, inauguré en mai 2023, par exemple. Par ailleurs, la Birmanie revêt des enjeux sécuritaires pour New Delhi. L'Inde cherche à endiguer les incursions de groupes insurgés comme le Front uni de libération d'Assam (ULFA) et le Conseil national socialiste du Nagaland (NSCN), qui utilisent la Birmanie comme base arrière pour mener des attaques en Inde³⁶. Enfin, le Cambodge est un espace économique ciblé par l'Inde. Le Royaume est par exemple bénéficiaire du *Mekong-India Economic Corridor* qui relie Chennai à Hô Chin Minh Ville, en passant par Dawei, Bangkok et

³⁵. Renaud EGRETEAU, « Pour une relecture du « grand jeu » entre l'Inde et de la Chine en Birmanie », *Asie Vision* 23, IFRI, 2012.

³⁶. Pierre-Marie DURIER, *Géopolitique de la Birmanie*, Paris : Éditions du Cygne, 2020.

Phnom Penh. L'Inde porte en outre un projet d'autoroute devant relier l'Inde, la Birmanie, le Laos, le Vietnam et le Cambodge³⁷.

Dans ce contexte, l'Inde a tissé avec la Birmanie de profondes relations de sécurité et de défense particulièrement denses. D'abord centrée sur la lutte contre les insurrections, cette coopération s'est intensifiée en 1994 avec la signature d'un protocole d'accord pour le « maintien de la paix et de la tranquillité des frontières » qui a ouvert la voie à l'opération Golden Bird (1995), qui a permis l'interception d'une cargaison d'armes en provenance du Bangladesh. L'Inde et la Birmanie ont également institué des réunions bilatérales consacrées à la gestion de leur frontière commune. De plus, la coopération navale est une dimension structurante de la coopération de défense indo-birmane. La Birmanie participe de longue date à des exercices conjoints, tels que MILAN. Sur le plan de l'armement, la Birmanie est redevenue un client de l'industrie de défense indienne dès 2003. En 2006, New Delhi livre deux avions BN-2 *Defender* et des canons anti-aériens. Si ces transferts d'armes demeurent succincts en comparaison aux livraisons chinoises ou russes, l'Inde n'en était pas moins le troisième fournisseur d'armes de la junte en 2023. Enfin, la coopération englobe la lutte contre les trafics transnationaux. Située à la jonction du Croissant d'or et le Triangle d'or, l'Inde collabore avec la Birmanie contre le trafic de drogue, d'armes et de munitions dans le cadre du Traité d'entraide judiciaire en matière pénale de 2010 et des réunions ministérielles annuelles³⁸.

Perçu par l'Inde comme un vassal de Pékin, le Cambodge fait l'objet d'une stratégie d'attraction visant à contenir l'influence chinoise. Les relations indo-cambodgiennes, marquées par de fortes oscillations au XXème siècle, ont longtemps reflété les choix diplomatiques de Phnom Penh et son degré de proximité avec la Chine. Après un rapprochement à la suite de la conférence de Bandung (1955), les guerres sino-indiennes de 1962 marquent une nette distanciation. L'Inde a successivement reconnu les régimes des Khmers rouges puis de la RPK, avant de s'impliquer activement dans le processus de réconciliation nationale et de plaider pour le retrait des troupes vietnamiennes. New Delhi a participé à l'APRONUC, déployant un contingent chargé de sécuriser le déroulement des élections et contribuant au déminage humanitaire en formant les FARCs. Cette coopération sécuritaire s'est poursuivie au-delà du cadre onusien. Un accord de défense est signé en 2007.

³⁷. A. SUNDARAM, « Look East Policy », *International Journal of Advancements in Research & Technology*, vol. 2, n°5, 2013.

³⁸. Lire Vijay SAKHUKA, « India and Myanmar : Choices for Military Cooperation », *Indian Council of World Affairs*, 2012.

La coopération s'est récemment renforcée avec la nomination d'un attaché de défense indien à Phnom Penh, la signature de *Terms of Reference* (ToR) en février 2023 et l'organisation des *Army-to-Army Staff Talks* (AAST) à Siem Reap puis à Hyderabad en 2024. En décembre 2024, le premier exercice bilatéral *Cambodia-India Bilateral Army Exercise* (CINBAX), centré sur le maintien de la paix et la lutte antiterroriste, s'est déroulé à Pune. En février 2025, deux bâtiments militaires indiens (IN *Sujata* et ICGS *Veera*) ont fait escale à Sihanoukville. Enfin, le déminage humanitaire demeure un pilier de la coopération dans le cadre du "programme indien de coopération technique et économique" en partenariat avec l'Autorité cambodgienne d'action contre les mines.

Les États-Unis et pour un Indo-Pacifique « libre et ouvert »

Les relations entre États-Unis, la Birmanie et le Cambodge oscillent entre pragmatisme et crispations, largement tributaires de leur proximité avec la Chine. Selon John J. Mearsheimer (2001), l'objectif de la stratégie de Washington est avant tout d'empêcher l'émergence de tout hégémon régional³⁹. Elle voit donc d'un mauvais œil la tentative de Pékin de se constituer un sanctuaire dans son voisinage par des moyens militaires et policiers. C'est dans ce contexte qu'elle adopte de grands concepts fondateurs comme le « Pivot vers l'Asie » (2009-2017), avant d'élargir sa stratégie à toute l'Indo-Pacifique à partir de 2017 en promouvant l'idée d'un espace « libre et ouvert ».

Longtemps perçus par la Birmanie comme une alternative à la domination britannique, les États-Unis ont néanmoins suscité une méfiance persistante en raison de leur soutien au Kuomintang. Le Premier ministre U Nu (1948-1962), soucieux d'asseoir sa légitimité internationale, a tenté de se rapprocher prudemment de Washington tout en préservant ses liens avec Pékin. C'est dans ce contexte que naît une coopération militaire centrée sur la lutte contre le communisme et le narcotrafic⁴⁰. Cet élan est stoppé net lorsque les États-Unis ont suspendu leur assistance financière et lourdement sanctionné la Birmanie à la suite des événements de 1988 et à la censure des élections de 1990. En 1997, les États-Unis ont interdit tout nouvel investissement en Birmanie, ainsi que l'entrée des dirigeants militaires birmans sur leur sol. En 2003, après le massacre d'opposants à Depayin et l'arrestation d'Aung San Suu

³⁹. John J. MEARSHEIMER, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York : W. W. Norton & Company, 2001.

⁴⁰. Les États-Unis cherchaient à contrer l'afflux de drogues en provenance d'Asie du Sud-Est dans le cadre de la « *War on Drugs* » lancée par l'administration Nixon en 1971. L'accord de 1974 entre les États-Unis et la Birmanie prévoyait la livraison de 18 hélicoptères et des formations de la *Drug Enforcement Administration*. Au début des années 1980, les États-Unis ont mené des opérations aériennes pour réduire la production de drogue en Birmanie.

Kyi, les sanctions ont été renforcées avec de fortes restrictions en matière commerciale⁴¹. Selon Wayne Bert (2004), cette intransigeance constitue une « anomalie » dans la politique américaine à l'égard des pays d'Asie du Sud-Est, d'autres régimes autoritaires – à l'image du Cambodge après le coup d'État de 1997 – ayant fait l'objet d'un traitement plus indulgent⁴².

L'administration Obama rompt avec cette posture punitive au profit d'un pragmatisme en vertu du « pivot stratégique vers l'Asie ». Adoptée en 2011, cette approche visait à mettre en œuvre un dialogue politique de haut niveau, sans abandonner les objectifs principaux de la diplomatie états-unienne, à savoir la promotion de la démocratie et de la réconciliation nationale. L'élection du Président U Thein Sein (2011-2016) et la levée de la plupart des sanctions en 2016 ouvrent une période propice à la relance de la coopération de sécurité et de défense : reprise des formations de lutte contre le narcotrafic, coopération sur la question des prisonniers de guerre et des disparus au combat et coopération dans le domaine HADR. En 2017, l'escale de l'USNS *Fall River*, première visite d'un navire américain depuis la Seconde Guerre mondiale, est un symbole fort. La Birmanie a également été associée en tant qu'observatrice à l'exercice Cobra Gold en 2013. Cependant, les exactions commises contre la minorité des Rohingyas en 2017 et le coup d'État de 2021 ont de nouveau freiné le rapprochement de la Birmanie avec l'Occident. Washington suspend toute assistance sécuritaire, applique le *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* à l'encontre de plusieurs responsables birmans, ainsi que des sanctions économiques et politiques renouvelées entre 2021 et 2024. Les États-Unis et le Royaume-Uni sont en outre à l'origine de la résolution sur la Birmanie adoptée par le CSNU en 2022, marquant la fin d'une décennie de rapprochement.

Longtemps relégué aux marges de la politique étrangère des États-Unis, le Cambodge n'est devenu un partenaire stratégique qu'à la fin de la guerre entre les Khmers rouges et les forces non-communistes. Dans le cadre de la reconstruction du pays, le Département de la Défense soutient l'APRONUC par l'envoi d'observateurs militaires et de moyens de transport aérien. Cette coopération s'étendait également aux domaines du contre-terrorisme, du maintien de la paix, de la lutte contre le narcotrafic, de l'aide humanitaire et de la gestion des catastrophes naturelles. Le Royaume a également bénéficié de programmes tels que le programme *Excess Defense Articles*, propice à la livraison de véhicules de soutien, ou encore du programme *International Military Education and Training*, dans le cadre duquel ont été dispensés des

⁴¹. David I. STEINBERG, « The United States and Its Allies : The Problem of Burma/Myanmar Policy », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 29, n°2, 2007, pp. 219-237.

⁴². Wayne BERT, « Burma, China and the U.S.A. », *Pacific Affairs*, vol. 77, n°2, 2004.

formations dans des domaines tels que le commandement, les droits humains, l'anglais et la lutte antiterroriste. Enfin, plusieurs escales navales et des exercices bilatéraux comme Angkor Sentinel ont fini de concrétiser cette coopération. Ainsi, Washington a fortement influencé l'organisation institutionnelle, les relations civilo-militaires et la modernisation capacitaire des FARC.

Cependant, le resserrement des liens entre Phnom Penh et Pékin a érodé cette coopération au début des années 2010. Les États-Unis ont, par exemple, suspendu l'envoi de 200 camions militaires en réaction au renvoi forcé de demandeurs d'asile ouïghours vers la Chine. Pékin a immédiatement comblé le vide laissé par le rétropédalage des États-Unis en concluant des accords d'un montant de 900 millions de dollars et en livrant 257 camions militaires. En 2017, Phnom Penh met fin à l'exercice Angkor Sentinel et l'exercice Golden Dragon s'est tenu dans la foulée. En réponse, Washington a stoppé ses programmes militaires. Les tensions se sont aggravées lorsque les États-Unis ont accusé une entreprise cambodgienne, supposément chinoise, de construire une piste d'atterrissement militaire à Dara Sakor. En 2019, ils révèlent un « accord secret » qui autoriserait la Marine chinoise à utiliser une partie de la base navale de Ream, en contradiction avec la Constitution du Royaume et avec les déclarations des autorités cambodgiennes. La manipulation présumée des élections législatives de juillet 2023, ayant conduit à une succession dynastique entre Hun Sen et son fils Hun Manet a également été dénoncée par les États-Unis. L'escalade s'est poursuivie avec l'expulsion des « Seabees », la suspension des visas pour les familles de hauts fonctionnaires cambodgiens et le gel de la coopération sur la recherche des soldats disparus de la guerre du Vietnam. Malgré cette dégradation des relations, Washington conserve un fil diplomatique tenu avec Phnom Penh. En décembre 2024, l'escale de l'USS *Savannah* à Sihanoukville – la première en huit ans – donne lieu à de sobres visites de courtoisie. À cette occasion, le général Vong Pisen a sollicité la reprise de l'exercice Angkor Sentinel ; un geste précédé quelques mois plus tôt par la visite du Secrétaire à la Défense des États-Unis. En outre, le domaine de l'application de la loi constitue un terrain propice à la relance de la coopération. En 2019, la police nationale cambodgienne a signé un protocole d'accord de lutte contre la criminalité transnationale avec le *Federal Bureau Investigation* (FBI), incluant une réponse aux crimes financiers, à la cybercriminalité et au trafic d'êtres humains. En 2020, un bureau du FBI ouvrit à Phnom Penh, servant de quartier général à une *task force* conjointe.

Enfin, il est intéressant de noter qu'afin de contrer l'influence de la Chine à l'échelle régionale, les États-Unis ont eux aussi mis en place en 2009 un mécanisme minilatéral : la *Lower Mekong Initiative* (LMI). Ce dernier regroupe le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam et vise à

promouvoir des solutions communes aux défis transfrontaliers principalement centrés sur la gestion de l'eau. La LMI répondait initialement aux préoccupations liées aux barrages hydroélectriques chinois sur le Mékong. Les domaines de compétences de ce mécanisme se sont progressivement étendus à la sécurité frontalière et à la lutte contre les trafics de drogues, d'animaux sauvages, d'armes et d'êtres humains⁴³. En septembre 2020, la *Mekong-US Partnership* (MUSP) remplace la LMI, élargissant la coopération à la Birmanie. Le MUSP assure une veille, fournit des recommandations et forme sur des menaces sécuritaires non traditionnelles, la résilience des infrastructures, la gouvernance et les réponses aux crises. Par exemple, les dialogues annuels « Track 1.5 », réunissant experts et décideurs, formulent des recommandations sur la criminalité transnationale.

La Russie et le « pivot vers l'Est »

La Russie tente de s'imposer comme un partenaire de défense pour les pays d'Asie du Sud-Est continentale, dans le cadre de son « pivot vers l'Est ». Moscou cherche de nouveaux relais afin d'atténuer les effets des sanctions économiques occidentales additionnées aux conséquences de la crise financière de 2008-2009⁴⁴. Dans cette nouvelle lecture stratégique, le Cambodge et la Birmanie, quoique secondaires en comparaison avec la Chine, le Vietnam et, dans une moindre mesure, la Corée du Nord, constituent des débouchés économiques et des possibles appuis politiques non négligeables. Bien que modestes, 12,25 % des importations cambodgiennes depuis la Russie relevaient du secteur énergétique en 2022. Par ailleurs, la Russie partage avec ceux deux pays asiatiques des relations de longue date. L'Union soviétique figure parmi les premiers pays ayant reconnu la Birmanie et le Cambodge après leur indépendance. La Birmanie a même été le point de soutien aux actions soviétiques en Asie du Sud-Est. Elle soutient aujourd'hui politiquement l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

La coopération de la Russie avec la Birmanie et le Cambodge repose avant tout sur le pilier militaire. Les achats d'armes russes de la Birmanie ont débuté au milieu des années 1990, avec la vente d'une douzaine d'hélicoptères de transport Mi-17. En 2023, la Russie était le premier pourvoyeur d'armes de Naypyidaw (36 % des importations, pour une valeur de 406 millions de dollars). L'ouverture de la Birmanie sur le monde coïncide peu ou prou avec les efforts de la Russie pour étendre son rayonnement en Asie du Sud-Est, permettant un renforcement et une diversification de leur coopération militaire. La Russie propose notamment des formations de trois ans dans ses écoles militaires afin d'apprendre à utiliser les armes et

⁴³ rapport *Indo-Pacific Strategy* de 2019

⁴⁴. Michel FOUQUIN, « La Russie a-t-elle les moyens économiques de vaincre l'Ukraine en 2024 », CEPII, 2024.

équipements russes, et de se former dans des disciplines spécifiques comme les mathématiques, l'énergie nucléaire ou encore l'aéronautique. Le ministère de l'Éducation russe chiffre à 4 705 le nombre de militaires birmans formés en Russie entre 1993 et 2013, soit plus que tous les autres pays de l'Asie du Sud-Est, à l'exception du Vietnam⁴⁵. Récemment la coopération a pris une dimension opérationnelle : en 2023, Moscou a conduit pour la première fois le *Myanmar-Russia Security Exercise* dans la mer d'Andaman.

La coopération russo-cambodgienne remonte quant à elle aux années 1970, lorsque le Vietnam, soutenu par l'URSS, a renversé le régime des Khmers rouges au Cambodge en 1979. La coopération militaire avec le Cambodge a connu un rapide développement au début des années 2010 avec des escales de courtoisie et des visites d'autorités. En 2016, la Russie a signé un accord inter-gouvernemental de coopération militaro-technique. En juin 2024, le général Mao Sopha, vice-chef des FARC, signe un protocole d'accord en Russie visant à renforcer leur coopération entre forces terrestres. La formation constitue un volet essentiel de ce partenariat : Vong Pisen, chef d'État-major des FARC, aurait sollicité le financement russe pour la construction d'une école d'artillerie, tandis que de nombreux cadets cambodgiens se forment à l'Institut d'Artillerie de Penza en Russie et que le gouvernement russe propose régulièrement des bourses triennales à l'Académie des officiers de Saint-Pétersbourg, dont un an dédié à l'apprentissage du russe. Néanmoins, la coopération militaire de la Russie avec le Cambodge reste modeste comparée à celle que Moscou entretient avec les autres pays d'Asie du Sud-Est, étant considéré par le Kremlin comme la « périphérie » de l'ASEAN.

UNE REMISE EN QUESTION DE LA CENTRALITÉ DE L'ASEAN ?

Fondée le 8 août 1967, l'ASEAN est une organisation régionale de premier plan qui offre un cadre de discussion privilégié pour ses membres et leurs partenaires de dialogue. Initialement destinée à permettre une intégration économique, elle s'est progressivement dotée d'organes de consultations et de groupes de travail traitant des problématiques sécuritaires traditionnelles et non-traditionnelles. Elle peine néanmoins à faire face aux crises qui traversent ses membres, ce qui se vérifie avec les cas de la Birmanie et du Cambodge.

⁴⁵. Ludmila LUTZ-AURAS, « Russia and Myanmar-Friends in Need? », *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, vol. 34, n°2, 2015.

Plus de quatre ans après le coup d'État, l'ASEAN n'est pas parvenue à régler la crise politique, humanitaire et sécuritaire de la Birmanie. Le « *Five-Point Consensus* » (5PC), adopté le 24 avril 2021 au sommet de Jakarta dédié à la Birmanie, portait dès le départ des failles. Ce plan de paix est en grande partie l'œuvre de la diplomatie indonésienne qui a rencontré des difficultés à convaincre le Brunei, qui assurait la présidence de l'ASEAN à l'époque, d'organiser un sommet dédié à la Birmanie. Par ailleurs, les chefs d'État et de gouvernement de la Thaïlande, des Philippines et du Laos ne se sont pas déplacés à Jakarta, contrairement aux auteurs du coup d'État. La déclaration finale, non contraignante, préconise la fin des violences, l'ouverture d'un dialogue constructif entre tous les partis, la nomination d'un représentant de l'ASEAN pour faciliter ce dialogue et celle d'un envoyé spécial de la présidence de l'ASEAN. Ce plan a été très partiellement mis en œuvre à cause du manque de collaboration de la part de la junte militaire birmane, mais aussi des approches divergentes parmi les États membres de l'ASEAN à l'égard de la Birmanie. Ces divergences sont particulièrement visibles au sujet des élections qui devraient se tenir début 2026 en Birmanie. Elles sont notables entre les pays d'Asie du Sud-Est continentale et insulaire, mais également parmi les pays continentaux. La Thaïlande et le Laos se disent prêts à envoyer des observateurs, tandis que le Vietnam et, dans une moindre mesure le Cambodge, n'accordent que peu d'intérêt à ces élections qui ne parviendraient pas à résoudre la crise⁴⁶. Globalement, une forme de « connivences entre régimes autoritaires d'Asie du Sud-Est » explique cette complaisance à l'égard de la junte militaire⁴⁷. À l'inverse, certains pays sont soucieux de la stabilisation de leur voisin, comme la Thaïlande qui partage une frontière avec la Birmanie.

Concernant le différend frontalier entre la Thaïlande et le Cambodge, les négociations du 28 juillet 2025 à Kuala Lumpur ont débouché sur la conclusion d'un cessez-le-feu. Cette réunion a eu lieu sous la pression des États-Unis, sous peine pour les deux belligérants de se voir appliquer des droits de douane maximums. À l'issue du sommet de l'ASEAN d'octobre 2025, les membres de l'organisation régionale ont remercié Washington pour avoir « coorganisé » la réunion de juillet 2025 et ont directement remercié Donald Trump. Cette réunion s'était déroulée sous l'égide de la présidence malaisienne de l'ASEAN et avec la participation de la Chine mais les États-Unis ont été l'acteur moteur de cet accord. Néanmoins, la situation à la frontière entre la Thaïlande et le Cambodge reste très précaire et aucun accord de paix

⁴⁶. Entretien avec Christian LECHERVY, Envoyé spécial de la France pour la Birmanie, le 13 octobre 2025.

⁴⁷. Sophie BOISSEAU DU ROCHER, « Un an après le coup d'Etat : une Birmanie en déroute », *politique étrangère*, 2022, pp. 135-147.

permettant une résolution pérenne du conflit n'a été signé en marge du sommet comme l'espéraient les États-Unis.

La Chine n'exploite pas directement les difficultés de l'ASEAN à trouver des consensus et à voir ses décisions appliquées. Néanmoins, en se saisissant des enjeux sécuritaires régionaux et *a fortiori* en associant des pays membres de l'ASEAN dans ses initiatives minilatérales, elle participe à cette remise en cause de la centralité de l'ASEAN comme garant de la stabilité de l'Asie du Sud-Est. Cette déconstruction se manifeste aussi par l'association de certains de ces pays membres à divers mécanismes eurasiatiques, d'où l'importance significative de la participation du Cambodge et, plus encore, de la présence inédite du général Ming Aung Hlaing au 25^{ème} sommet de l'OCS à Tianjin.

CONCLUSION

L'approche chinoise en matière de sécurité et de défense, qui se réduisait autrefois à l'appui aux mouvements insurrectionnels communistes comme le BCP ou les Khmers rouges, a drastiquement évolué à plusieurs titres depuis l'accession au pouvoir de Xi Jinping :

- **La coopération de sécurité et de défense de la Chine avec la Birmanie et le Cambodge illustre clairement que, face à la complexité croissante des risques sécuritaires, la Chine cherche à protéger ses intérêts non seulement économiques, mais également stratégiques, diplomatiques et sécuritaires.** À mesure de l'ouverture de la Chine sur le monde, ses préoccupations sont devenues de plus en plus pressantes du point de vue intérieur et extérieur. Elle cherche à garantir la sécurité de ses investissements et de ses ressortissants à l'étranger, de son accès aux routes maritimes et de son territoire, ainsi qu'à garantir des soutiens à ses positions et concepts sur la scène internationale.
- **Désormais, la Chine contourne ostensiblement le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de ses voisins, pourtant fer de lance de sa diplomatie.** La traque qui a suivi l'incident 10-5, les patrouilles fluviales conjointes le long du fleuve du Lancang-Mekong, ainsi que la création de bureaux de police conjoints qui s'en sont suivis sont particulièrement révélateurs. Les mécanismes mis en place par la Chine normalisent la présence policière de la Chine dans la région. À cela s'ajoutent les

projets de construction et de rénovation d'infrastructures militaires comme la rénovation de la base de Ream au Cambodge.

- **La Chine de Xi Jinping a adopté une vision holistique de la sécurité, impliquant des moyens policiers et non plus seulement militaires.** Historiquement tournée vers la livraison d'armement à voisinage, la Chine a diversifié son offre de coopération, notamment *via* la formation – construction d'infrastructures éducatives, bourses, diligence de formateurs chinois – ainsi que des exercices conjoints. Pour faire face aux menaces dites non-traditionnelles, elle a également investi davantage dans l'application de la loi, plus alignée avec les agendas internationaux de lutte contre la criminalité organisée et plus discret que la coopération militaire. La GSI est le corollaire de cette vision de la sécurité portée par la Chine. Ce cadre conceptuel met en avant l'importance de lutter tant au niveau national qu'international contre les menaces traditionnelles et non traditionnelles. Néanmoins, le document conceptuel publié dans la foulée reste flou quant aux objectifs, modalités, moyens et échéances de la GSI. De la même manière que la BRI, la GSI est probablement un label grâce auquel la Chine entend promouvoir un ensemble d'initiatives diplomatiques qui se manifesteront dans les années à venir.
- **L'Asie du Sud-Est continentale, souvent considérée comme un laboratoire pour les initiatives chinoises, voit le « modèle Mékong » chinois calqué dans d'autres zones du monde, en accord avec la *Global Security Initiative* de la Chine.** Cette manœuvre est visible dans les pays insulaires du Pacifique Sud, qui dépendent économiquement de la Chine, et qui pour la majorité ne disposent pas d'armée. À ce stade, la Chine semble privilégier une approche bilatérale visant à la fois à contraindre ces pays à adhérer à la politique d'une seule Chine (les îles Salomon et les Kiribati en 2019, Nauru en 2024) en l'assortissant de partenariats de sécurité permettant à la Chine d'étendre sa présence dans la région. Par exemple, la signature d'accords de sécurité entre la Chine et les îles Salomon en avril 2022 et en juillet 2023 octroie l'envoi de militaires et de policiers sur le sol de l'archipel⁴⁸.
- **Néanmoins, il convient de nuancer le bilan des initiatives de la Chine, qui s'inscrivent davantage dans une stratégie de communication que de la recherche de la réelle**

⁴⁸. Anne DE RICARD, « La France en Océanie : dispositif et coopérations militaires/sécuritaires », *Revue de Défense Nationale*, vol. 7, n°872, 2024, pp. 51-57.

efficacité et pertinence des actions mises en œuvre au profit du partenaire. C'est notamment le cas des chiffres des stagiaires cambodgiens formés par la Chine, ou encore du contenu d'exercices conjoints comme Golden Dragon. Sur son versant policier, le LM-LECC, affilié à la LMC, souffre également de faiblesses : fondement juridique indépendant inexistant, absence de commandement direct des opérations conjointes, manque de moyens financiers.

- **Au-delà des risques de dépendance et d'érosion de la souveraineté du Cambodge et de la Birmanie, les initiatives chinoises participent à la remise en cause de la centralité de l'ASEAN.** Cette centralité s'est marginalisée par les divisions internes et le manque d'intégration de l'ASEAN qui ne parvient pas à régler les différends qui la fragilisent. Elle n'est pas parvenue à faire plier la junte militaire qui a pris le pouvoir par la force en Birmanie et un cessez-le-feu entre la Thaïlande et le Cambodge n'a été possible que sous la pression des États-Unis. Dans ce contexte, la Chine participe pleinement au démantèlement de cette centralité en redoublant d'efforts pour sécuriser l'Asie du Sud-Est continentale, en attirant ces pays dans des organisations au sein desquels elle pèse comme l'OCS et en façonnant progressivement la gouvernance en promouvant ses propres concepts et mécanismes (GSI, patrouilles fluviales conjointes, LMC).
- **Les efforts de la Chine pour modeler sa propre architecture de sécurité dans la région alimentent la compétition entre puissances.** L'Inde cherche à contrer l'influence chinoise, à sécuriser sa région Nord-Est et « son océan », ainsi qu'à accéder aux marchés sud-est asiatiques. La Russie, mise au ban par les pays occidentaux, est à la recherche de nouveaux partenaires dans un environnement régional déjà saturé par la Chine. Les États-Unis tentent à la fois de promouvoir les valeurs démocratiques et le respect des droits humains, de protéger leur territoire national des conséquences de la criminalité transnationale, et surtout de contrer l'émergence de la Chine comme hégémon régional. Bien que des pays tels que le Cambodge et la Birmanie soient dépendants de la Chine, les capitales aussi sont sensibles aux discours d'autres grandes puissances qui les courtisent comme la Russie ou l'Inde, car de nouveaux partenariats permettraient de dépolariser leurs relations extérieures.

L'expertise stratégique en toute indépendance



PROGRAMME
ASIE-PACIFIQUE



2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France

+ 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

iris-france.org



L'IRIS, association reconnue d'utilité publique, est l'un des principaux think tanks français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques. Il est le seul à présenter la singularité de regrouper un centre de recherche et un lieu d'enseignement délivrant des diplômes, via son école IRIS Sup', ce modèle contribuant à son attractivité nationale et internationale.

L'IRIS est organisé autour de quatre pôles d'activité : la recherche, la publication, la formation et l'organisation d'évènements.