

les
études
du **Ceri**

Centre d'Études
et de Recherches
Internationales

**Vers une recomposition
de l'espace politique en Birmanie ?**

Renaud Egreteau



SciencesPo.

CERI
CNRS

Vers une recomposition de l'espace politique en Birmanie ?

Résumé

La passation de pouvoir qui a eu lieu en Birmanie (Myanmar) entre la junte du général Than Shwe et le régime quasi civil de Thein Sein en mars 2011 a été l'occasion d'une étonnante libéralisation de la scène politique qui s'est manifestée en particulier par un renouveau parlementaire, par le retour au premier plan d'Aung San Suu Kyi élue députée en 2012 et par la consolidation de nouveaux espaces politiques pour la population et la société civile. Cette trajectoire transitionnelle répond tout d'abord à une logique interne à l'institution militaire qui encadre le processus depuis son origine et cherche désormais à redéfinir son intervention sur le fait politique. Tout en laissant une plus grande place aux civils dans la conduite des affaires de l'Etat, l'armée conserve de nombreuses prérogatives constitutionnelles. La question ethnique demeure toutefois irrésolue, malgré la signature de plusieurs cessez-le-feu et la mise en place de parlements locaux. Quant à l'afflux désordonné des investisseurs étrangers et de l'aide internationale suscité par l'ouverture et la fin des sanctions internationales, il est d'autant plus problématique qu'il se produit dans un pays miné par le clientélisme, la personnification du pouvoir et une oligarchisation croissante de son économie.

Toward a Reorganization of the Political Landscape in Burma (Myanmar)?

Abstract

In March 2011, the transfer of power from the junta of general Than Shwe to the quasi-civil regime of Thein Sein was a time of astonishing political liberalization in Burma. This was evidenced specifically in the re-emergence of parliamentary politics, the return to prominence of Aung San Suu Kyi elected deputy in 2012 and by the shaping of new political opportunities for the population and civil society. Yet, the trajectory of the transition has been chiefly framed by the Burmese military's internal dynamics. The army has indeed directed the process from the start and is now seeking to redefine its policy influence. While bestowing upon civilians a larger role in public and state affairs, the army has secured a wide range of constitutional prerogatives. The ethnic issue, however, remains unresolved despite the signature of several ceasefires and the creation of local parliaments. Besides, the flurry of foreign investments and international aid brought in by the political opening and the end of international sanctions appears increasingly problematic given the traditional role played in Burma by political patronage, the personification of power and the oligarchization of the economy.

Vers une recomposition de l'espace politique en Birmanie ?

Renaud Egreteau Université de Hong Kong

Les rapides transformations survenues en Birmanie¹ depuis 2011 laissent autant perplexes les principaux acteurs politiques nationaux que les spécialistes et observateurs étrangers. Que se passe-t-il dans ce pays si longtemps reclus et dominé par des forces armées (*Tatmadaw*) totalement réfractaires au changement et à l'ouverture sur le monde extérieur ? Ces derniers mois, diplomates onusiens, asiatiques et occidentaux se sont précipités à Naypyidaw² et surtout à Rangoun pour rencontrer la principale dirigeante de l'opposition, Aung San Suu Kyi, libre de ses mouvements depuis sa (troisième) libération en novembre 2010 et membre du Parlement national (ci-après Parlement) depuis les élections partielles organisées en avril 2012. Les droits de grève et de manifestation publique, ainsi que les syndicats et les partis politiques d'opposition sont maintenant parfaitement légaux. Le bureau de la censure a été dissous. Internet et la téléphonie mobile se développent à grande vitesse. La grande majorité des quelque 2 200 prisonniers politiques recensés au début de l'année 2011 ont été libérés. Une commission des droits de l'homme a même été formée en septembre 2011. Les journalistes et les critiques étrangers obtiennent leurs visas sans difficultés, les touristes affluent. Les dissidents birmans en exil commencent à rentrer au pays afin de participer à l'effort de reconstruction d'une économie encore en marge de la globalisation. Les investisseurs étrangers et les multinationales entreprennent de prospecter dans un climat de « ruée vers l'or », tandis que semble s'ouvrir l'une des régions asiatiques les plus riches en ressources naturelles.

¹ Suivant les recommandations de l'Académie française, nous employons ici les termes francisés de Birmanie et de Rangoun plutôt que ceux, vernaculaires, de Myanmar et de Yangon. En revanche, nous employons le terme vernaculaire Bamar pour distinguer l'ethnie majoritaire (deux tiers), principalement bouddhiste, des nombreuses minorités ethniques, tels les Shans, les Karens (Kayin pour le terme vernaculaire), les Arakanais (Rakhine), les Karennis (Kayah) ou les Kachins, qui composent le tiers restant de la population de Birmanie.

² Capitale du pays depuis novembre 2005.

Surprenante par sa rapidité comme par son étendue, cette ouverture résolument réformatrice a été initiée le 30 mars 2011 après la dissolution officielle du Conseil d'Etat pour la paix et le développement (State Peace and Development Council, SPDC), la junte militaire du généralissime Than Shwe. Après vingt-trois ans de gouvernance militaire, l'impulsion de l'ancien Premier ministre du SPDC, l'ex-général Thein Sein, s'est révélée déterminante. Il a été en effet choisi pour occuper la plus haute fonction institutionnelle du nouveau système politique, à savoir la présidence de l'Union birmane. Intrônisé dans ses nouvelles fonctions le 30 mars 2011, Thein Sein a su par la suite ouvrir de grands chantiers de réformes politiques, économiques et sociales, tout en tendant la main aux oppositions ethniques et démocratiques, en particulier à Aung San Suu Kyi. Pour cela, il a été non seulement porté par un entourage composé d'experts, de techniciens et d'universitaires, mais aussi et surtout secondé par l'ancien chef d'état-major de l'armée, l'ex-général Shwe Mann, qui avait, lui aussi, abandonné l'uniforme en 2010 pour entrer en politique et se faire élire à la chambre basse du Parlement, avant d'en être finalement nommé président.

C'est donc à une véritable reconfiguration du champ politique de l'« après-junte » que l'on assiste depuis 2011. Tandis que les gouvernements occidentaux revoient dans l'urgence leurs politiques de sanctions à l'encontre du pays, la communauté diplomatique internationale rouvre ses portes à un Etat longtemps traité en paria de la scène asiatique. Quant aux grandes instances financières internationales, elles tentent progressivement de réintégrer dans les échanges mondiaux l'économie birmane si peu développée et aux structures et institutions si défailtantes. En juin 2013, Naypyidaw a accueilli en grande pompe un millier de délégués internationaux venus assister au Forum économique mondial. En 2014, la Birmanie présidera l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (Association of South East Asian Nations, ASEAN), après avoir passé son tour en 2006, et devra rejoindre en 2015 une zone sud-est asiatique de libre-échange (au demeurant très hypothétique encore). Le pays semble donc retrouver une place de choix sur l'échiquier régional, et surtout mondial. La volonté de s'éloigner de l'influence stratégique de la Chine – omniprésente dans le pays depuis le début des années 1990 – a très certainement été un facteur déterminant de cette redéfinition des relations de la Birmanie avec le monde extérieur. Au cours des années 2000, une grande partie des élites birmanes, portées par une sinophobie populaire bien ancrée dans la société, ont manifesté de plus en plus ouvertement leur hostilité à la domination chinoise. Toutefois, le rééquilibrage de la politique étrangère birmane ne peut à lui seul expliquer le succès de cet essai de libéralisation « après-junte ». Ce sont les dynamiques internes à l'institution dominante du pays, l'armée, qui se sont vraiment révélées décisives. Comment et pourquoi une telle transformation a-t-elle été enclenchée en 2011, alors qu'un essai similaire d'ouverture et de libéralisation économique vingt ans plus tôt, entre 1988 et 1990, s'était soldé par un échec patent ? Comment interpréter cette soudaine évolution de la situation politique interne ? Pourquoi l'armée entame-t-elle aujourd'hui cette mutation et se retire-t-elle peu à peu du devant de la scène ? Quelles sont ses motivations, après plus de deux décennies de gouvernement militaire direct ? Quelles sont les perspectives d'évolution pour ce régime « transitoire » et quasi civil qui succède au SPDC ? Quels types de relations entrevoir désormais entre le pouvoir militaire et la sphère civile ? Enfin, quel rôle et surtout quelles stratégies les oppositions démocratiques historiques doivent-elles adopter pour s'adapter au nouvel ordre institutionnel malgré tout façonné par, et pour, l'armée ?

Une relecture de l'échiquier d'« après-junte » ainsi que de l'évolution du rôle politique des forces armées s'impose. Nous nous proposons donc d'analyser la nouvelle forme de gouvernance qui se dessine en Birmanie pour les années 2010, avec des forces armées toujours influentes, mais cherchant à repenser leur intervention, moins directe, dans le champ politique, tolérant la critique et les oppositions, et laissant une plus grande place aux civils dans la conduite des affaires de l'Etat, tout en conservant de nombreux « domaines réservés ».

Quasi oubliée par la discipline des sciences politiques ces trois dernières décennies, la typologie des régimes militaires telle qu'elle fut envisagée, entre autres, par les universitaires Amos Perlmutter puis Eric Nordlinger dans les années de guerre froide, lorsque les forces armées de nombreux pays décolonisés ou en voie de développement enchaînaient les coups d'Etat, sera particulièrement utile à notre analyse. Cette approche conceptuelle nous semble en effet plus pertinente pour le cas birman que la transitologie classique. La Birmanie n'est qu'au tout début d'une transition qui se cherche, le régime qui vient de succéder à la junte demeure un système politico-militaire hybride, « transitoire » (le « *transient regime* » de l'universitaire américain Samuel Finer), et l'on ne sait pas encore vers quoi tendra cette « transition ». La transitologie, telle qu'elle fut construite à partir des années 1970 autour de nombreuses études sur les transitions démocratiques en Amérique latine ou en Europe du Sud et de l'Est, s'est attachée à expliquer les émergences de nouveaux régimes démocratiques en se focalisant principalement sur le résultat final, à savoir la construction d'une nouvelle gouvernance, démocratique, sur les cendres de régimes autoritaires communistes, militaires ou caudillesques. La transition en Birmanie étant encore loin d'être achevée, il nous paraît plus judicieux de concentrer notre attention sur l'amont du processus, à savoir sur la façon dont l'armée peut (ou non) s'éloigner progressivement du devant de la scène politique et ainsi repenser son intervention, plutôt que sur l'objet final : une démocratie encore très hypothétique et faisant l'objet de multiples spéculations.

Nous chercherons donc à décrypter les transformations observées depuis la passation de pouvoir de 2011 en utilisant la grille de lecture reposant sur les typologies classiques de l'interventionnisme de forces armées dites « prétorienne ». En évaluant leurs limites, et en identifiant par là même les éléments de continuité et de persistance des pratiques dirigistes, clientélistes et personnelles de l'ancien régime militaire (mais aussi des oppositions civiles et ethniques), nous tenterons de cerner les dynamiques véritablement « démocratisantes » de l'évolution récente du pays. Après un rappel historique des diverses expériences transitionnelles du pays depuis la première remise du pouvoir aux civils par l'armée en 1960, nous proposerons un éclairage conceptuel plus approfondi sur le prétorianisme et le rôle politique « assumé » de l'armée dans le contexte constitutionnel de l'« après-junte ». Nous identifierons ensuite les nouvelles formes de participation politique, en particulier le renouveau parlementaire et la consolidation de nouveaux espaces politiques pour la société civile et, plus largement, la population birmane. Enfin, nous présenterons les principaux défis de cette ébauche de transition, à commencer par les sombres perspectives de réconciliation interethnique (au-delà de la nouvelle entente cordiale entre l'armée birmane et l'opposition historique à dominante bamar), ainsi que les risques économiques et géopolitiques que peut engendrer la soudaine ouverture du

pays. Cette étude se fonde essentiellement sur des entretiens³ et des observations réunis lors de quatre terrains de recherche récents effectués à travers le pays en novembre 2012, février, mai puis août 2013. Nous avons rencontré de nombreux députés bamar et ethniques siégeant dans les différentes assemblées nationales et locales élues en 2010, le président de la chambre haute du Parlement, ainsi que des dirigeants de principaux partis politiques, de l'opposition comme de la majorité gouvernementale, et de grandes figures de la scène politique birmane.

LA LOGIQUE « PRÉTORIENNE » DE LA TRANSITION

Le 26 septembre 1958, le Premier ministre élu démocratiquement deux ans auparavant, U Nu, invita le général Ne Win, chef d'état-major de l'armée depuis 1949, à former un gouvernement intérimaire, et ce afin de « restaurer l'ordre ». Dix ans après avoir accédé à l'indépendance, la Birmanie entra dans une crise politique profonde, nourrie par l'émergence sous tous azimuts d'insurrections ethniques et communistes, ainsi que par la vénalité croissante d'une classe politique rongée par le factionnalisme. Dès lors, l'intrusion de l'armée dans le champ politique devint la norme.

Une trajectoire transitionnelle sous tutelle

Pourtant, l'analyse des discours de ses hiérarchies successives révèle un étonnant paradoxe. Le corps des officiers ne s'est en effet jamais véritablement affiché en classe dirigeante, mais plutôt en élite « gardienne » des institutions et protectrice de l'intégrité de la nation. L'armée s'est longtemps considérée comme un acteur gouvernemental d'exception. A chaque prise du pouvoir – en 1958, 1962 et 1988 –, elle s'est appliquée à souligner le caractère « transitoire », jamais définitif, de ses interventions, qu'elle justifiait par la faiblesse, l'incompétence et la corruption du pouvoir civil du moment, ainsi que par la persistance de menaces internes et externes sans cesse régénérées. Pour les militaires, ses intrusions répétées ne reflétaient donc pas une volonté d'accaparement des institutions gouvernementales et de substitution à l'Etat.

Ainsi, dix-huit mois seulement après sa prise de fonction officielle en octobre 1958, le général Ne Win annonça l'organisation d'élections parlementaires. Celles-ci furent largement remportées par le parti de U Nu, qui recouvra son poste de Premier ministre. L'armée rentra alors promptement dans ses casernes dès le mois d'avril 1960. Cette transition « modèle » par une armée politiquement neutre, affirmant publiquement ne pas vouloir conserver la charge étatique, fut saluée par l'ensemble des observateurs internationaux de l'époque. Le succès de

³ Ces entretiens ont été conduits en anglais et en birman, puis traduits par nos soins avec l'aide d'une interprète, de même que les citations utilisées ici.

cet interlude prétorien de 1958-1960 est d'ailleurs encore fréquemment mis en avant par les idéologues contemporains de l'armée birmane⁴.

Celle-ci revint toutefois rapidement aux affaires avec le coup d'Etat du 2 mars 1962. De nouveau au pouvoir, le général Ne Win forma alors un Conseil révolutionnaire composé de haut gradés tous fidèles à sa personne. Contrairement au gouvernement intérimaire de 1958, la nouvelle « junte » entreprit cette fois de transformer le paysage politique et social du pays grâce à une « révolution » socialiste dont le fer de lance idéologique devait être les forces armées. Cependant, dès la fin des années 1960, le Conseil révolutionnaire entama à son tour sa propre mutation. Afin de préparer, à nouveau, le retrait de l'armée, Ne Win ordonna une réflexion interne à l'institution militaire ainsi qu'au parti unique créé en 1962, le Parti du programme socialiste de Birmanie (Burma Socialist Programme Party, BSPP). Un nouvel ordre constitutionnel devait être mis en place dans lequel l'armée ne serait qu'un « arbitre » distant de la scène politique, et non le chef d'orchestre révolutionnaire qu'elle était devenue à partir de 1962. La « civilianisation » du second régime militaire ne winien fut alors codifiée par la deuxième Constitution du pays, adoptée par référendum en décembre 1973, puis entrée en vigueur le mois suivant⁵.

Autocrate issu des rangs de l'armée dont il resta le chef suprême jusqu'en 1972, Ne Win prit ses distances au cours des années 1970 vis-à-vis de son corps d'officiers d'active et de ses rivalités internes, et privilégia progressivement les structures et personnels politiques civils du BSPP pour gouverner. Après douze ans d'administration militaire directe sous son égide (1962-1974), le régime évolua donc vers un système civil de type autocratique (malgré la présence formelle d'une assemblée parlementaire monocamérale), système simplement « modéré » par des forces armées en retrait, qui déléguaient ainsi la gestion directe des affaires publiques au seul BSPP, et surtout à la figure tutélaire de Ne Win. Pour la seconde fois, l'armée remit donc le pouvoir à la sphère civile par une transition que sa hiérarchie, alors unifiée sous l'égide de Ne Win (qui avait abandonné l'uniforme pour devenir président), avait conçue selon ses propres termes à partir du début des années 1970.

La troisième « transition » que le pays expérimente aujourd'hui semble suivre la même logique prétorienne que celles de 1960 et de 1974. Après avoir repris les rênes du pouvoir en 1988, l'armée a systématiquement cherché à façonner les conditions idéales de son désengagement progressif. Après le retrait de Ne Win en juillet 1988, le coup d'Etat du 18 septembre 1988 propulsa sur le devant de la scène une nouvelle junte, le Conseil d'Etat pour la restauration de la loi et de l'ordre (State Law and Order Restoration Council, SLORC). Le général Saw Maung en prit la tête, après la répression sanglante du mouvement de protestation d'août 1988. A l'instar de ses prédécesseurs, Saw Maung insista sur la qualité « transitoire » de la nouvelle junte. Le SLORC fut en effet officiellement fondé avec pour objectif la pacification d'une scène

⁴ A Tatmadaw Researcher, *A Concise History of Myanmar and the Tatmadaw's Role, 1948-1988*, Rangoun, Ministry of Information Printing & Publishing Press, 1991, p. 35-36 ; Mya Win, *Tatmadaw's Traditional Role in National Politics*, Rangoun, Ministry of Information, News & Periodicals Enterprise, 1992, p. 22-33 ; Min Maung Maung, *The Tatmadaw and its Leadership Role in National Politics*, Rangoun, Ministry of Information, News & Periodicals Enterprise, 1993, p. 118-123.

⁵ La première Constitution postcoloniale, adoptée en 1947, fut rendue caduque par le coup d'Etat de 1962.

politique secouée par le soulèvement pro-démocratique et la reprise des rébellions ethniques dans les zones périphériques du pays entre 1987 et 1989. Il se donnait pour mission, en parfait gouvernement « prétorien », interventionniste et autoritaire, de rétablir l'ordre, de rédiger un nouveau texte constitutionnel – la Constitution de 1974 ayant été abrogée par le coup d'Etat – et ainsi de créer les conditions juridiques et politiques d'une restitution, *in fine*, du pouvoir aux civils par l'armée.

Il fallut toutefois vingt-trois ans à cette junte pour entamer le processus transitionnel tant promis vers une administration quasi civile. Ce ne fut en effet qu'en mars 2011 que les deux derniers survivants du coup d'Etat de 1988, les généraux Than Shwe et Maung Aye⁶, se retirèrent de la scène publique, mais, comme en 1960 et en 1974, ce fut l'armée qui « octroya » ce retrait quand, et seulement quand, elle jugea que les conditions sociopolitiques et juridiques étaient réunies. Pour la hiérarchie militaire formée à l'école ne winienne, la transition devait être contrôlée en amont, *via* l'encadrement par ses soins du régime qui devait succéder au SPDC.

Un nouvel ordre constitutionnel « après-junte »

Dès 1993, le SLORC avait présenté six objectifs et 104 principes qu'il considérait comme non négociables pour pouvoir entamer les réformes constitutionnelles et la transition vers un régime dit civil, à l'instar de ce que la Constitution conçue en 1974 par Ne Win avait planifié pour le Conseil révolutionnaire. Une Convention nationale chargée de rédiger une troisième Constitution fut donc réunie par la junte en janvier 1993, mais elle fut suspendue en 1996 lorsque le principal parti d'opposition, la Ligue nationale pour la démocratie (National League for Democracy, NLD) de Aung San Suu Kyi, en claqua la porte, jugeant les débats qui s'y tenaient trop peu démocratiques. En août 2003, une nouvelle tentative fut proposée par le général Khin Nyunt, fraîchement nommé Premier ministre du SPDC. Il annonça une feuille de route « vers une démocratie florissante et disciplinée », en sept étapes, afin de préparer le régime transitoire et de restaurer une république parlementaire, démocratique, et surtout civile. Une seconde Convention nationale se réunit donc en mai 2004, sous l'égide du général Thein Sein, alors Premier secrétaire du SPDC (étapes 1 et 2 de la feuille de route). Après trois années de négociations, Thein Sein présenta un texte constitutionnel savamment rédigé selon les objectifs et principes initialement formulés par l'armée dès le début des années 1990 (étape 3). Le texte fut ensuite adopté en mai 2008 par voie référendaire (étape 4), malgré les fortes controverses relatives au strict encadrement du référendum par le régime, peu après le passage du cyclone Nargis dans le delta de l'Irrawaddy et à Rangoun.

Pour succéder au SPDC, les stratèges de l'armée choisirent un système parlementaire et républicain, de type présidentiel (sans Premier ministre), qui laissait cependant une large place institutionnelle aux forces armées. Des échelons politiques et décisionnels inédits furent instaurés par ce nouvel ordre constitutionnel qui devait remplacer l'administration militaire

⁶ Le général Saw Maung fut déposé en avril 1992 par le général Than Shwe, qui demeura ensuite à la tête de la junte jusqu'en 2011.

directe de la junte : un président de la République, deux vice-présidents, des gouvernements de régions décentralisées dirigés par un *Chief Minister* (ministre en chef), et surtout des assemblées nationales et locales élues au suffrage universel. Toutefois, la Constitution de 2008 garantissait également à l'institution militaire une place primordiale dans les nouvelles structures tant législatives qu'exécutives, et à ses membres, actifs ou non, une forte immunité. Le système « après-junte » devait donc conserver une réelle coloration prétorienne. Il devait surtout ne se penser qu'en régime « transitoire », au sein duquel l'armée acceptait de partager les affaires gouvernementales avec le pouvoir civil, en attendant de retourner à plein temps dans ses casernes.

Le texte constitutionnel de 2008 offrait en outre une dimension fédéraliste inédite au pays : indépendamment du Parlement bicaméral, il créa quatorze assemblées locales décentralisées directement élues dans les sept Etats (à majorité ethnique) et les sept régions (à majorité bamar) du pays, ce que les deux précédentes Constitutions n'avaient pas envisagé. Ces assemblées nationales et locales furent formées après les élections parlementaires organisées le 7 novembre 2010 (étape 5 de la feuille de route) – une première depuis le scrutin de 1990, dont les résultats et la victoire de la NLD avaient été alors niés par le SLORC. Fortement critiquées par les puissances occidentales et l'opposition démocratique birmane qui n'avaient cessé de dénoncer abus, bourrages des urnes et restrictions pré-électorales, ces élections nationales de 2010 furent finalement reconnues par une grande partie de la communauté internationale. Profitant du boycottage décidé par la NLD et de l'assignation à résidence de Aung San Suu Kyi⁷, le Parti pour la solidarité et le développement de l'Union (Union Solidarity and Development Party, USDP) récolta les trois quarts des sièges à pourvoir dans les assemblées locales et au sein du nouveau Parlement⁸. Formé en 2010 sur la base de l'organisation de masse que la junte avait créée au début des années 1990 afin de disposer de relais sociaux partout dans le pays, ce parti regroupait anciens pontes de la junte, officiers en retraite et notables locaux, haut fonctionnaires, enseignants, bureaucrates et hommes d'affaires restés plus ou moins proches des milieux militaires. Disposant d'une très large assise financière et de bureaux implantés sur l'ensemble du territoire – seule la NLD rivalisait avec lui en la matière – il s'enorgueillit après les élections d'être devenu la première force politique du paysage « après-junte »⁹.

Plusieurs semaines furent néanmoins nécessaires après le scrutin pour que les nouvelles structures institutionnelles se mettent en place. Le nouveau Parlement se réunit pour la première fois le 31 janvier 2011 (étape 6 de la feuille de route de 2003). L'ancien chef d'état-major de l'armée, Shwe Mann, fut immédiatement élu à la tête de la chambre basse tandis qu'un ancien ministre de la précédente junte, l'ex-général deux étoiles Khin Aung Myint prenait la présidence de la chambre haute¹⁰. Le 4 février, un collège électoral composé de députés civils élus des

⁷ Elle fut libérée une semaine après le scrutin, le 13 novembre 2010.

⁸ Soit 388 sièges sur 498 à pourvoir dans les deux chambres nationales cumulées (129 sur 168 à la chambre haute, et 259 sur 325 à la chambre basse, cinq sièges étant laissés vacants). Dans les sept régions à majorité bamar, les proportions furent similaires. En revanche, dans les assemblées élues des sept Etats à majorité ethnique, sa domination fut bien moins évidente.

⁹ Entretien avec deux députés de l'USDP (chambre basse), Naypyidaw, 15 août 2013.

¹⁰ Entretien avec U Khin Aung Myint, Naypyidaw, 15 août 2013.

deux chambres du nouveau Parlement ainsi que de députés militaires nommés directement par le haut commandement de l'armée choisirent trois vice-présidents. Parmi ces derniers, Thein Sein, ancien général et chef d'orchestre de la seconde Convention nationale qui avait préparé la Constitution entre 2004 et 2007, fut élu président de l'Union birmane au premier tour de scrutin¹¹.

Le 30 mars 2011, soit le jour même de l'intronisation de Thein Sein à la présidence de la République, le SPDC était dissous (7^e et dernière étape de la feuille de route), et les généraux Than Shwe et Maung Aye abandonnaient toutes leurs fonctions officielles. La junte formée en septembre 1988 n'était plus. Elle avait résisté à deux décennies de purges internes, de révoltes spontanées de bonzes ou d'étudiants, au passage du cyclone Nargis en mai 2008, à la dissidence politique organisée en exil, aux sanctions économiques et diplomatiques imposées par l'Europe et les Etats-Unis dès les années 1990... et surtout au prestige de Aung San Suu Kyi, fille du fondateur de l'armée birmane et formidable rivale (civile) de l'armée. Avec le recul, et beaucoup de cynisme, on peut ainsi affirmer que les sept points de la feuille de route annoncée en 2003 furent appliqués à la lettre par les militaires et la transition vers un régime quasi civil enfin octroyée en 2011, sans que les pressions internationales aient eu une véritable influence.

Du rôle politique assumé de l'armée

Il n'empêche que dans le paysage de l'« après-SPDC », les forces armées demeurent un acteur politique essentiel. Leur ancrage historique dans le pays et dans la société est devenu tel que leur hiérarchie conçoit difficilement un espace politique dans lequel le militaire n'aurait aucun rôle reconnu. Au fil des décennies postcoloniales, l'armée s'est politisée à outrance. Inverser cette tendance historique s'annonce donc particulièrement ardu, si ce n'est chimérique pour les années à venir. Tant que le pays demeurera en proie à une violence politique continue, que la question ethnique perdurera et que les conflits sociaux ne seront par résolus, la dépolitisation de cette armée prétorienne et la professionnalisation de son corps d'officiers qui doit nécessairement l'accompagner resteront d'autant plus utopiques que les militaires semblent aujourd'hui parfaitement assumer leur rôle « prétorien ». Estimant que leur mission régaliennne de rétablissement de l'ordre entamée en 1988 a été accomplie et confirmée par la transition, ils s'attachent désormais à défendre leur fonction de « gardiens » des institutions, et potentiellement, à plus ou moins long terme, d'« arbitres » ou de « modérateurs » de la scène politique civile, mais sont loin d'envisager une subordination complète de l'institution militaire au pouvoir civil.

Délaissée au cours des trois dernières décennies au profit d'une plus populaire « transitologie » et d'études comparatistes sur la démocratisation de sociétés autoritaires à travers le monde, la littérature sur le prétorianisme apporte, nous l'avons dit, un éclairage particulièrement bien adapté au cas birman. Divers outils théoriques et grilles d'analyse ont été proposés à partir des

¹¹ Les deux autres vice-présidents élus furent Sai Mauk Kham, un dirigeant shan de l'USDP, et Tin Aung Myint Oo, un ancien commissaire général de l'armée, qui fut remplacé en août 2012 par l'amiral Nyan Tun.

années 1950 pour comprendre la récurrence de l'intrusion des forces armées birmanes dans le champ politique, social et économique de leur pays, et cerner les comportements de ces militaires une fois au pouvoir (ou en position de l'influencer fortement). Dès la fin des années 1950, Samuel Huntington fut l'un des premiers à proposer une grille de lecture des modes d'intervention politique des institutions militaires. S. Finer, A. Perlmutter et E. Nordlinger, entre autres, complétèrent ses travaux dans les années 1970 en dressant une typologie du rôle politique des armées selon leur degré de contrôle du champ politique, des instances gouvernementales et, plus généralement, de la prise de décision politique. Nous reprenons ici leurs modèles fondés sur la différenciation de trois grands types d'intervention politique des militaires : l'armée « arbitre » ou « modératrice », l'armée « gardienne » et l'armée « prétorienne ».

En général, lorsqu'elle se pose en « arbitre » du champ politique, l'armée ne participe pas au gouvernement, mais, puissante force professionnelle aux larges réseaux d'influence, elle se trouve à même de peser sur la scène politique, d'y agir en « modérateur » et d'influer sur la formation des gouvernements civils successifs. L'armée « gardienne », elle, occupe par son héritage souvent prestigieux une place plus prépondérante parce qu'elle a su s'imposer en protectrice de la nation et des institutions étatiques. Elle se montre plus opérante et interventionniste, soit en prenant régulièrement le pouvoir mais pour une durée limitée (un coup d'Etat pour « rétablir l'ordre »), soit en s'octroyant des instruments légaux d'intervention politique ou législative, et ce de façon pérenne (sièges réservés dans les parlements, parachutages légaux d'officiers d'active dans les administrations d'Etat, etc.). Enfin, l'armée « prétorienne » est celle qui assume directement toutes les fonctions gouvernementales et se trouve en position de force pour prescrire un ordre politico-militaire de type dictatorial, parfois accompagné d'une révolution idéologique et dans lequel les institutions civiles sont totalement subordonnées à une organisation politique indépendante mais clientéliste créée par des officiers militaires : une junte.

Il existe donc selon cette littérature un spectre des interventions politiques des militaires, ou, comme le précise S. Finer, une « échelle du prétorianisme » qu'une armée peut monter ou descendre, selon ses ambitions politiques et son degré d'implication dans les affaires étatiques et civiles. Or, depuis l'indépendance du pays en 1948, l'armée birmane n'a eu de cesse de monter, descendre et remonter ces différents échelons d'interventionnisme, mais sans jamais vraiment déposer l'échelle. De « modératrice », distante de la scène publique, dans les années 1950, elle est devenue « gardienne » de l'ordre entre 1958 et 1960, puis, avec le grand bond en avant du coup d'Etat de 1962, « prétorienne », absolutiste, révolutionnaire, à même d'imposer une sombre idéologie xénophobe et socialisante censée transformer la société et le peuple. Elle s'est ensuite lancée dans un nouveau processus de « civilianisation » au début des années 1970, s'affirmant plus paternaliste et redevenant « gardienne » de la révolution socialiste. Ne Win lui-même abandonna ses fonctions de chef d'état-major en 1972 et poursuivit la démilitarisation du régime dont la direction fut confiée au parti unique, le BSPP. Puis, brusquement, l'armée se fit à nouveau « prétorienne », et même dictatoriale, après le coup d'Etat de 1988 où elle reprit en main le pouvoir par le truchement d'une junte (SLORC-SPDC) contrôlant toutes les institutions du pays. Aujourd'hui, elle redescend à nouveau d'un cran dans l'échelle du prétorianisme et se pense à nouveau en « gardienne » des nouvelles institutions qu'elle a forgées depuis 1993, en parfaite logique (enfin) avec son discours et l'image de responsabilité qu'elle

veut projeter, image qui fut écornée par plus de deux décennies d'une violente dictature. Elle souhaite toutefois rester pertinente dans le nouvel ordre politique, et ne semble pas encore prête à rejoindre l'autre bout du spectre prétorien pour devenir un simple modérateur de la scène politique, voire une institution entièrement soumise au contrôle des civils comme dans toute démocratie consolidée.

En effet, compte tenu des maux persistants de la société multiethnique et multiconfessionnelle de la Birmanie, ainsi que de la volatilité historique de son paysage politique, l'élite militaire se perçoit aujourd'hui comme encore « contrainte » de participer aux affaires gouvernementales, ne serait-ce que pour assurer la cohésion de la nation, et ce par-delà la simple défense du pays contre les menaces extérieures, rôle classique de tout appareil militaire. Le président Thein Sein et le général Min Aung Hlaing, nouveau chef d'état-major des forces armées qui a succédé au général Than Shwe en mars 2011, le rappellent régulièrement lors de grands discours à la nation : la fonction exclusive de l'armée demeure celle de conduire le pays sur le chemin du développement, des réformes et de la démocratie tout en sauvegardant l'unité et l'intégrité de la nation¹².

Pour demeurer pertinentes, et donc influentes, dans ce contexte de l'« après-junte », les forces armées ont besoin de conserver des instruments légaux leur permettant d'intervenir en tant que « gardiennes » dans le champ politique. La Constitution de 2008 les leur a fournis. Ainsi, au sein même du gouvernement formé par le président de l'Union, trois ministres et leurs vice-ministres rattachés sont nommés directement par le commandant en chef de l'armée (articles 232b et 234b) : le ministre de la Défense, celui de l'Intérieur et celui des Affaires frontalières. En mars 2011, le président Thein Sein a donc pu intégrer respectivement à ces postes le major-général Hla Min, le lieutenant-général Ko Ko – deux anciens haut responsables du SPDC – et le lieutenant-général Thein Htay¹³. Tous sont secondés par des vice-ministres conservant eux aussi leurs uniformes et n'ayant pas l'obligation constitutionnelle de prendre leur retraite de l'armée pour participer au gouvernement¹⁴. De plus, la Constitution ayant prévu une forme théorique de décentralisation, la même logique se retrouve au niveau local dans chacun des quatorze gouvernements décentralisés des sept Etats et sept régions du pays (article 262a). Ainsi, quatorze ministres des Affaires sécuritaires et frontalières sont nommés directement par le chef suprême de l'armée, sans qu'aucune consultation préalable des *Chief Ministers* de ces gouvernements locaux – ni du gouvernement central à Naypyidaw, et encore moins des parlements locaux eux-mêmes – ne soit exigée. Depuis 2011, tous les ministres des Affaires sécuritaires et frontalières sont des colonels de l'armée de terre.

Enfin, la Constitution a prévu la création d'un Conseil national pour la défense et la sécurité (NSDC), dont les trois quarts des membres sont des militaires d'active (article 201). Il semble que ce conseil, objet de multiples spéculations tant la teneur de ses débats internes demeure

¹² *The New Light of Myanmar*, 4 janvier 2012, p. 1 ; 28 mars 2012, p. 1 ; 28 mars 2013, p. 1.

¹³ Hla Min fut remplacé par le lieutenant-général Wai Lwin en août 2012. *The New Light of Myanmar*, 31 mars 2011, p. 10.

¹⁴ Horsey R., « Who's Who in the New Myanmar Government », New York, SSRIC Conflict Prevention and Peace Forum Briefing Paper, 14 avril 2011.

secrète, se soit réuni chaque semaine durant les premiers mois de son existence¹⁵. Il doit jouer un rôle de pilote centralisateur permettant à la hiérarchie de l'armée d'active de rester en dialogue permanent avec les instances exécutives et législatives du régime transitoire de l'« après-junte ». Outre le commandant et chef de l'armée et son second, les présidents des deux chambres du Parlement, le président de l'Union et plusieurs de ses ministres y siègent. Bien que de nombreux anciens officiers de l'armée aient été nommés à de hautes fonctions gouvernementales et administratives depuis 2011, rien ne garantit qu'ils s'entendront avec la jeune génération désormais à la tête des forces armées d'active. Les récents exemples philippin, indonésien ou pakistanais ont parfaitement montré que la subordination d'anciens généraux est souvent loin d'être chose acquise.

DE NOUVELLES FORMES DE PARTICIPATION POLITIQUE

Si la transition fut indubitablement initiée par une élite militaire enfin décidée à préparer le retrait graduel des forces armées, de nouvelles formes de participation politique et de mobilisation sociale ont émergé et surtout se sont consolidées aux cours des deux dernières années. Certes, les vieilles habitudes autocratiques et clientélistes héritées du mode de fonctionnement aristocratique et prétorien de la scène politique birmane perdurent, mais de nouveaux acteurs sont peu à peu (et de plus en plus efficacement) mobilisés, qui commencent à faire office de contrepoids politiques et sociaux à l'armée : les parlementaires civils et la société civile dont l'influence s'est manifestement accrue depuis le passage du cyclone Nargis en 2008.

Le renouveau parlementaire

La dernière assemblée parlementaire, élue en octobre 1985, fut officiellement dissoute par le coup d'Etat du 18 septembre 1988. Parlement monocaméral instauré par la Constitution de 1974, cette chambre fort peu active était résolument restée sous la coupe du BSPP et de son fantasque dirigeant Ne Win pendant quatorze ans. En l'absence de pouvoir législatif élu, la junte formée en 1988 choisit donc de gouverner directement par décrets, en parfait acteur « prétorien », et ce jusqu'en 2011. Si l'on excepte les deux épisodes des Conventions nationales de 1993-1996 et de 2004-2007¹⁶, la formation d'une instance bicamérale et de quatorze parlements législatifs locaux au lendemain des élections du 7 novembre 2010 fut donc un événement majeur pour le pays.

¹⁵ Kyaw Yin Hlaing, « Understanding Recent Political Changes in Myanmar », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 34, n° 2, 2012, p. 211.

¹⁶ Les délégués de ces deux Conventions ne furent pas élus, mais nommés directement par le régime, tandis que les élus du scrutin parlementaire du 27 mai 1990 n'avaient jamais pu se réunir.

Selon la Constitution de 2008, le Parlement national (*Pyidaungsu Hluttaw*) siégeant à Naypyidaw se compose d'une chambre basse, dite des représentants (*Pyithu Hluttaw*, 440 députés) et d'une chambre haute, dite des nationalités (*Amyotha Hluttaw*, 224 députés). A l'instar du Sénat et du Congrès américains, les deux chambres semblent disposer de pouvoirs relativement égaux, même si la chambre basse tend à avoir la prééminence, ne serait-ce que par le nombre de ses députés qui lui donne un net avantage lors de tout vote décisif du Parlement réuni en congrès. Quant aux assemblées des sept Etats et des sept régions décentralisés (*State, Region Hluttaws*), elles aussi élues – pour les trois quarts – au suffrage universel, elles disposent d'un nombre de députés locaux proportionnel au nombre d'habitants de l'Etat ou de la région concerné : ainsi, l'assemblée de l'Etat shan, très peuplé, en compte 143, alors que l'assemblée du petit Etat kayah (ou « karenni » selon les anciennes dénominations) n'en dispose que de 20. Par ailleurs, un quart des sièges de chacune des deux chambres du Parlement – soit 110 sièges pour la chambre basse (article 109b) et 56 sièges pour la chambre haute (article 141b) – est constitutionnellement réservé aux forces armées. De même, le nombre de députés militaires nommés dans chacune des quatorze assemblées locales doit correspondre au tiers du total des parlementaires civils élus – soit mathématiquement là aussi environ un quart des sièges de chacun des parlements (article 161b). En 2011, il y avait ainsi 222 représentants militaires affectés dans les quatorze parlements locaux. Tous avaient été nommés par le général Than Shwe le 20 janvier 2011, peu avant son départ à la retraite¹⁷.

La première session du nouveau Parlement, organisée alors que le SPDC était encore aux commandes de l'Etat, fut particulièrement critiquée, notamment par l'un des principaux médias de l'opposition en exil qui la qualifia d'« assemblée-15 minutes », tant les débats internes y avaient été brefs, les délégués militaires quasi muets et les sujets de discussion très peu développés¹⁸. Deux éléments furent dénoncés en particulier, à la fois par les analystes extérieurs et par les rares députés de l'opposition démocratique ou ethnique qui avaient pu se faire élire en 2010 : d'une part, la domination éhontée de l'USDP, véritable amalgame d'intérêts réputés plus ou moins proches de l'ancien régime, mais sans idéologie ni programme politique bien établi ; d'autre part, la présence ostentatoire des délégués non élus de l'armée siégeant en uniforme dans toutes les assemblées, parfait témoignage d'une armée encore loin d'être prête à se ranger sous l'autorité d'un quelconque pouvoir civil.

En août 2011, la deuxième session parlementaire s'ouvrit dans une atmosphère plus optimiste. Cette fois, journalistes birmans, mais aussi étrangers, furent autorisés à suivre les débats et à interviewer les députés. Les questions publiques au gouvernement abondèrent – plus de 300 dans chacune des deux chambres – et 18 lois clairement réformistes furent adoptées, alors qu'aucune ne l'avait été lors de la première session qui avait été clôturée dès la fin du mois de mars 2011¹⁹. La troisième session, au début de l'année 2012, se révéla tout aussi active, avec le vote de 16 textes législatifs inédits. Quantité de nouveaux projets de loi furent peu

¹⁷ *The New Light of Myanmar*, 21 janvier 2011, p. 9.

¹⁸ *The Irrawaddy*, 22 février 2011. Pour un bilan plus objectif de la première session du Parlement national, voir Horsey R., « The Initial Functioning of the Myanmar Legislature », New York, SSRIC Conflict Prevention and Peace Forum Briefing Paper, 17 mai 2011.

¹⁹ *The Myanmar Times*, « First parliament sessions conclude in Nay Pyi Taw », 28 mars-3 avril 2011.

à peu introduits et discutés publiquement par les parlementaires : créations de syndicats, assouplissement de la censure, instauration d'un salaire minimum dans certains secteurs, autorisation des manifestations publiques, ouverture de l'économie nationale aux investisseurs étrangers, en particulier dans les secteurs de l'automobile, du textile et de la bière²⁰. Lorsque la septième session fut inaugurée le 25 juin 2013, les perceptions sur le rôle et la pertinence du pouvoir législatif dans ce contexte de l'« après-junte » avaient profondément évolué. Pourquoi ?

D'abord, parce que, face à un pouvoir exécutif incarné à partir de mars 2011 par le président Thein Sein et son entourage d'experts gouvernementaux et de conseillers politiques – dont certains étaient issus de la diaspora revenue d'exil après 2011 –, le Parlement lui-même se montra particulièrement actif²¹. Cet activisme suscita d'ailleurs de nombreuses interrogations relatives à une éventuelle rivalité entre Thein Sein et Shwe Mann, chacun se présentant rapidement comme un acteur clé de la transformation majeure de la scène politique birmane au lendemain de la dissolution du SPDC. Certes, le système présidentiel instauré par la Constitution de 2008 confère la part belle de la décision politique au président de l'Union ainsi qu'à son cabinet ministériel, mais, en tant que président de la chambre basse et ancien chef d'état-major charismatique, Shwe Mann n'a visiblement pas souhaité laisser à la seule présidence de l'Union la conduite de l'agenda réformateur²². Aux dires de nombreux députés, Shwe Mann a peu à peu « imposé sa patte » sur la chambre basse, guidant les débats, imposant les ordres du jour, créant de nouveaux comités parlementaires autour de questions sensibles²³, mais aussi réunissant les parlementaires avant les votes afin d'en discuter l'importance, façonnant des coalitions puis les défaisant sur d'autres thèmes, ou bien offrant une médiation entre les députés civils et les représentants militaires. Ce faisant, il semble être parvenu à dominer la chambre basse, alors que Khin Aung Myint, le président de la chambre haute, s'est révélé être une personnalité bien plus effacée. Cela n'a pas empêché ladite chambre de participer, elle aussi, au renouveau parlementaire²⁴. Récoltant bien moins de publicité que ceux de la chambre basse et de ses politiciens charismatiques, les débats de l'assemblée dite des nationalités sont d'ailleurs devenus étonnamment « enjoués », soulignent certains députés²⁵.

En tout état de cause, session après session, le Parlement démontra qu'il n'était pas la simple chambre d'enregistrement de l'exécutif, comme le craignaient nombre d'observateurs au moment de sa formation²⁶. Au sein des deux chambres, les parlementaires les plus dynamiques émergèrent en redoutables contradicteurs du pouvoir exécutif, discutant les décisions de la

²⁰ *The Bangkok Post*, « Burma old guard adapts to new life as lawmakers », 18 janvier 2012 ; Reuters, « In Myanmar, a "sham" parliament stirs to life », 26 janvier 2012.

²¹ Kean T., « Burma's biggest win: its legislature », *The Diplomat*, 1er février 2013 ; *The Myanmar Times*, « The Hluttaws flexes its muscles », 21-27 mai 2012.

²² *The Myanmar Times*, « Man of the House », 21-27 novembre 2011.

²³ Entretiens avec divers députés civils siégeant à la chambre basse, Naypyidaw, février et août 2013, et Rangoun, mai 2013.

²⁴ Entretien avec Khin Aung Myint, président de la chambre haute, Naypyidaw, 15 août 2013.

²⁵ Entretien avec divers députés civils bamars et ethniques siégeant à la chambre haute, Naypyidaw, février et août 2013, et Rangoun, mai 2013.

²⁶ *The Economist*, « Myanmar's Sham legislature », 27 janvier 2011.

présidence et s'opposant parfois frontalement aux propositions du gouvernement²⁷. Même le sacro-saint budget de l'armée fut ouvertement contesté par les députés civils lors de sa première présentation publique par le ministre de la Défense en février 2012²⁸. En septembre 2012, l'affaire du Tribunal constitutionnel illustra parfaitement la façon dont le Parlement était arrivé à renforcer son assise et sa crédibilité au fil des mois. Première véritable crise institutionnelle depuis la passation de pouvoir de mars 2011, cette affaire fut provoquée par le refus des parlementaires de se soumettre à une décision du Tribunal constitutionnel, seule cour pourtant censée être compétente en affaires constitutionnelles. Le Tribunal avait en effet déclaré que les comités internes du Parlement (et ainsi toute autre entité parlementaire au caractère « infranational ») ne pouvaient avoir autorité sur le pouvoir exécutif, et donc, entre autres, questionner des membres du cabinet ministériel. Dans les faits, cela revenait à priver le corps législatif de son pouvoir de contrôle sur l'exécutif, soit à entériner une sérieuse entrave au principe de séparation des pouvoirs²⁹. Les neuf membres du Tribunal – dont la nomination est approuvée par le seul président de l'Union – démissionnèrent, tandis qu'une humiliante procédure de destitution, ou « empêchement », était enclenchée telle que prévue par la Constitution dans son article 334³⁰. En tant que patron de la chambre basse, Shwe Mann s'impliqua particulièrement dans cette affaire, menant la fronde des parlementaires aux côtés de différents députés de l'opposition et même de l'USDP.

En 2012, un autre événement permit de rehausser considérablement le prestige du Parlement jusque-là perçu comme dominé uniquement par Shwe Mann et son parti, l'USDP : l'entrée en scène de la NLD et surtout de son icône, Aung San Suu Kyi. En effet, à la faveur d'élections partielles organisées le 1^{er} avril 2012 en vue de remplacer la quarantaine de députés de l'USDP qui avaient rejoint un cabinet ministériel à Naypyidaw ou dans les régions, la NLD, redevenue légale en décembre 2011, se réenregistra auprès de la Commission électorale et proposa 45 candidats à la députation³¹. Après des années de boycottage et d'opposition frontale à la plupart des initiatives proposées par l'armée, la NLD choisit donc finalement de jouer le jeu de la participation électorale. Cela ne se fit pas sans de fortes résistances internes³². Quelques leaders historiques du parti, tel Win Tin, l'intellectuel septuagénaire, combattant de la première heure et prisonnier politique pendant dix-neuf ans jusqu'à sa libération en 2008, s'opposèrent farouchement à ce que la NLD rompe avec sa position traditionnelle.

A la surprise générale, ce nouveau scrutin ne ressembla absolument pas à celui de novembre 2010. Le vote et la campagne pré-électorale, au cours de laquelle Aung San Suu Kyi fut accueillie triomphalement partout dans le pays, furent estimés comme les plus libres depuis 1960 par la communauté internationale. Le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, en félicita

²⁷ *The Myanmar Times*, « Hluttaw refuses human rights body budget », 26 mars-1^{er} avril 2012.

²⁸ AFP, « Myanmar MPs tackle first budget in decades », 12 février 2012 ; *The Irrawaddy*, « Burma Parliament approves controversial Defense budget », 1^{er} mars 2013.

²⁹ Nardi D. J., « After impeachment, a balancing act », *The Myanmar Times*, 1^{er} octobre 2012.

³⁰ AFP, « Parliament impeaches constitutional tribunal judges », 7 septembre 2012.

³¹ Les élus de la NLD sont désormais 37 à la chambre basse (dont Aung San Suu Kyi) et 4 à la chambre haute. Deux autres députés de la NLD ont été élus à l'assemblée régionale de Bago et à celle de l'Irrawaddy.

³² Entretien avec des députés de la NLD, Rangoun, mai 2013, et Naypyidaw, août 2013.

même le nouveau régime de Thein Sein lors d'un discours historique qu'il prononça devant le Parlement réuni en congrès à Naypyidaw le 30 avril 2012³³.

Ainsi, le parti historique de l'opposition remporta haut la main ces élections partielles, avec 43 députés sur 45 sièges à pourvoir³⁴. Surtout, il pouvait à son tour devenir acteur de la transition telle qu'elle était proposée par la nouvelle équipe dirigeante de l'« après-junte » incarnée par Shwe Mann et Thein Sein ; Aung San Suu Kyi avait d'ailleurs rencontré ce dernier en tête-à-tête en août 2011³⁵. Après cette entrevue stratégique à Naypyidaw, l'établissement d'une collaboration saine entre la figure de proue de l'opposition et la présidence était devenu opportun. Ne souhaitant pas rejoindre le gouvernement par le truchement d'une simple nomination à un poste ministériel, si prestigieux fût-il, Aung San Suu Kyi était parvenue à imposer à son parti de participer à une élection démocratique, laquelle permettrait à la NLD d'assurer la légitimité de son retour en grâce et à Aung San Suu Kyi de devenir véritablement l'« élue du peuple »³⁶. De son côté, le nouveau régime trouvait dans cette consécration politique de « la Dame » l'occasion de redorer son blason aux yeux de la communauté internationale. Les puissances occidentales entamèrent d'ailleurs rapidement après ce scrutin le démantèlement des différents régimes de sanctions imposés au pays depuis les années 1990.

Aung San Suu Kyi rejoignit le Parlement lors de sa quatrième session, inaugurée en juillet 2012³⁷, et la NLD devint la seconde force parlementaire civile derrière l'USDP au sein de la chambre basse, devant les partis shan et arakanais (rakhine). Progressivement, à la faveur du renouveau parlementaire et de l'assouplissement de la censure, le multipartisme a repris des couleurs dans le pays. Aujourd'hui, le Parlement, de plus en plus actif, agit comme une formidable caisse de résonance pour les partis politiques. Débats ultra médiatisés et dont la légalité n'est désormais plus menacée, discussions houleuses dans les hautes instances de chaque parti quant aux stratégies à adopter, il règne dans les deux chambres une atmosphère politicienne que l'on n'avait plus vue depuis les années 1950... Et avec elles sont revenus tous les travers historiques de la scène politique birmane, ceux-là mêmes qui, entre autres, avaient amené l'armée birmane à prendre le pouvoir dès 1958 : parlementarisme de plus en plus débridé, factionnel, égocentrique, intrigant, focalisé sur de multiples individualités charismatiques sans véritable soutien institutionnel. La sphère civile et politicienne a longtemps été méprisée par les forces armées qui n'avaient de cesse d'opposer son factionnalisme à la discipline et à la cohérence qu'entend proposer qu'une institution militaire dite a-politique. On retrouve cette même rhétorique aujourd'hui dans les pages du journal officiel : « La *Tatmadaw*, consciente des traumatismes de la première période démocratique, craint de voir la nation de nouveau

³³ En l'absence toutefois des nouveaux élus de la NLD qui n'avaient pas encore accepté de prêter serment sur la Constitution. Min Zin, « Picking the wrong battle », *Foreign Policy*, 20 avril 2012.

³⁴ Dans trois circonscriptions de l'Etat kachin, encore en pleine guerre civile, le vote fut annulé. Aung San Suu Kyi fut élue à la chambre basse dans une circonscription du delta de l'Irrawaddy, Kawhmu, à quelques kilomètres au Sud de Rangoun.

³⁵ Jagan L., « What Thein Sein promised Suu Kyi », *Asia Times*, 30 septembre 2011.

³⁶ Assignée à résidence à Rangoun lors du scrutin du 27 mai 1990 remporté par la NLD, elle n'avait pas été candidate, et donc n'avait jamais été élue avant 2012.

³⁷ *The Bangkok Post*, « Suu Kyi makes parliamentary debut », 9 juillet 2012.

plongée dans une tourmente engendrée par de violentes luttes de pouvoir entre politiciens égocentriques et doctrinaires »³⁸.

La Force nationale démocratique (National Democratic Force, NDF) illustre bien ce désordre politique³⁹ : formé par des dissidents de la NLD qui avaient souhaité participer aux élections de 2010 alors boycottées par la maison-mère, ce parti a fait à son tour les frais d'une scission lorsque plusieurs de ses élus au Parlement ont créé le Nouveau Parti national démocratique (New National Democracy Party, NNDP) en août 2011 et que deux autres ont cherché grâce auprès de Aung San Suu Kyi pour réintégrer la NLD en avril 2012⁴⁰. Face à l'hypothèse d'un nouveau raz-de-marée de la NLD lors des prochaines élections nationales, prévues pour la fin de l'année 2015, de nombreux élus de l'opposition s'interrogent : ne serait-il pas plus judicieux de rejoindre ce parti historique, surtout si aucune réforme du mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour n'est appliquée d'ici là⁴¹ ?

Les divisions internes ne concernent pas seulement les partis à majorité bamar. Les partis ethniques sont tout aussi centrifuges. Ainsi, les leaders politiques shans s'opposent sur la participation au processus électoral. Alors que le Parti démocratique des nationalités shans (Shan Nationalities Democratic Party, SNDP) dispose de 22 députés au Parlement, la Ligue des nationalités shans pour la démocratie (Shan Nationalities League for Democracy, SNLD) – dont les leaders du SNDP faisaient partie avant leur défection en 2010 – hésite encore à entrer dans le jeu électoral⁴². Son leader historique, Hkun Htun Oo, a été libéré en janvier 2012, mais il peine à renier les années de combat contre l'ancienne junte qui avait refusé le succès de son parti aux élections du 27 mai 1990⁴³. Les Karens et les Chins, eux aussi, sont divisés entre ceux qui souhaitent ardemment participer aux nouvelles joutes parlementaires et ceux qui doutent de la portée de l'action législative des chambres créées par une Constitution que la plupart considèrent encore comme illégitime⁴⁴.

Le renouveau de l'activisme parlementaire observé depuis 2011 est une bonne nouvelle. Il est sain pour une scène politique si longtemps fermée et surtout polarisée entre une junte et ses opposants civils et ethniques de faire l'expérience de débats publics, d'échanges parlementaires, de dynamiques législatives et de tentatives de contrôle du pouvoir exécutif par un organe législatif légal et s'émancipant peu à peu. Dans une même enceinte, cohabitent et interagissent aujourd'hui anciens prisonniers politiques, généraux à la retraite, oligarques, opposants historiques, leaders ethniques et jeunes officiers d'active des trois forces de l'armée.

³⁸ *The New Light of Myanmar*, 27 mars 2012, p. 8.

³⁹ Entretien avec Khin Maung Swe, fondateur de la NDF, Rangoun, 28 mai 2013.

⁴⁰ *Mizzima*, « NDF MPs rejoin NLD », 9 avril 2012.

⁴¹ Nombre de petits partis politiques demandent en effet qu'une réforme du mode de scrutin, et donc un ajout de proportionnelle, soit enclenchée avant 2015. Entretien avec une députée du Democratic Party-Myanmar (DP-M), Rangoun, 29 mai 2013.

⁴² Entretien avec un député du SNDP, Naypyidaw, 13 août 2013.

⁴³ Entretien avec Hkun Htun Oo, Rangoun, 1er juin 2013. La SNLD était arrivée en deuxième position derrière la NLD lors de ce scrutin. Hkun Htun Oo se bat aujourd'hui pour la rédaction d'une nouvelle Constitution.

⁴⁴ Entretiens avec un représentant du Parti du peuple karen (Kayin People's Party, KPP), Rangoun, 30 mai 2013, et un député du Parti progressiste chin (Chin Progressive Party, CPP), Naypyidaw, 14 août 2013.

Ces dialogues parlementaires contribuent à l'effort de démocratisation, même si les initiatives sont encore hésitantes et ne semblent concerner que le Parlement, bien plus actif que les assemblées régionales, plus en retrait et ne se réunissant qu'une fois par an⁴⁵.

Comme en Indonésie à la fin des années 1990, l'affirmation et l'autonomisation du pouvoir législatif est un élément crucial de la consolidation démocratique. A mesure qu'il émancipe son action et s'affiche revendicateur, l'organe législatif devient capable de contrer les tendances prétorienne des forces armées, ainsi que les tentations autoritaristes des anciens généraux reconvertis dans le nouveau pouvoir exécutif et la bureaucratie d'Etat. Toutefois, la littérature sur le parlementarisme et la démocratisation nous rappelle qu'après une émergence remarquée – voire euphorique – en période de transition, les parlements nouvellement formés ont souvent tendance à retomber dans les travers de la politique paternaliste et factionnelle, tandis que la branche exécutive se renforce peu à peu. Compte tenu de la présence dans ses rangs de fortes personnalités – Shwe Mann et Aung San Suu Kyi notamment – le Parlement risque fort, à mesure que se rapproche l'échéance des élections de 2015, de voir retomber progressivement l'optimisme qu'il suscite depuis 2011 parmi les observateurs de la scène birmane et au sein de la classe politique du pays. Conflits personnels, querelles d'ego, clientélisme de députés qui peinent à prendre leur autonomie face à quelques leaders charismatiques, les travers que le parlementarisme birman a connus dans les années 1950 pourraient bien déstabiliser à nouveau la vie politique du pays.

Une fonction législative pour l'armée

Nous l'avons dit, au-delà de son contrôle direct sur certaines instances gouvernementales, l'armée s'est attribué un rôle législatif majeur en se réservant 25 % des sièges dans chaque assemblée. Cet instrument d'influence législative a longtemps été dénoncé par les milieux activistes et universitaires en dehors du pays⁴⁶ ; il est également fortement critiqué par la plupart des partis d'opposition de l'intérieur⁴⁷. La présence de députés militaires dans chaque assemblée a été en effet rapidement dénoncée comme étant une formidable force d'obstruction parlementaire, puisque tout amendement constitutionnel, pour entrer en vigueur, doit être approuvé par plus de 75 % des parlementaires réunis en congrès exceptionnel (chapitre 12 de la Constitution). Les représentants militaires, qui doivent s'assurer – selon les termes mêmes du serment de tout député (civil ou militaire) lors de sa première séance – que l'esprit de la Constitution n'est ni fondamentalement ni systématiquement remis en cause par les députés civils, quelles que soient leurs appartenances politiques, ont donc une fonction essentielle de veto.

⁴⁵ Entretiens avec divers députés (NDF, DP-M, et KPP) de l'assemblée régionale de Rangoun, Rangoun, mai 2013.

⁴⁶ ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus, « Myanmar Military Remains an Obstacle to Progress », 13 décembre 2012.

⁴⁷ Entretiens avec divers membres de l'opposition élue, Naypyidaw, février et août 2013, et Rangoun, mai 2013.

Cette vision de long terme de l'armée d'active peut être interprétée comme un moyen de se prémunir contre les amendements et autres interventions intempestives non seulement de l'opposition, mais aussi du parti majoritaire du moment, l'USDP, qui risque au final de se révéler bien moins loyal que ne l'imagine l'opposition, et très éloigné des intérêts de la nouvelle génération de dirigeants issus des forces armées. Ainsi, après avoir été la « gardienne » des institutions dans l'immédiate « après-junte », l'armée pourrait devenir, grâce à ses délégués parlementaires et si elle n'initie de son propre chef aucune réforme constitutionnelle d'ici là, l'« arbitre » des débats parlementaires et politiques à moyen terme. Et ce tout en continuant de défendre ses intérêts corporatistes au sein du corps législatif de l'après-transition : l'immunité concernant ses actes passés, la garantie d'un budget militaire conséquent et la perpétuation de la reconnaissance de son rôle de « protectrice » de la nation. Le président de la chambre haute, Khin Aung Myint, justifie d'ailleurs la présence des militaires au Parlement par la volonté légitime de l'armée d'éviter, une fois la transition achevée, « la dictature d'un seul et unique parti », quel qu'il soit⁴⁸.

Parmi les 388 députés militaires nommés, en vertu de la Constitution, le 20 janvier 2011 par l'ancien chef de la junte, le général Than Shwe, il y avait très peu d'officiers de haut rang : trois colonels à la chambre basse, deux à la chambre haute. De même, un unique colonel fut nommé à la tête de la délégation militaire de chacune des quatorze assemblées locales, à l'exception de celle de l'Etat kayah, dont le plus haut gradé nommé en 2011 fut un brigadier-général, qui devint ensuite *Chief Minister* de cet Etat, passant ainsi à l'exécutif. Tous les autres étaient de rangs inférieurs : majors ou capitaines pour les armées de terre et de l'air, commandants pour la marine. Cela semblait traduire le peu de crédit que le vieux général portait aux affaires parlementaires et civiles, et confirmait ainsi les thèses selon lesquelles les députés militaires ne devaient assumer qu'une fonction de veto au sein des parlements.

Pourtant, le rôle et l'influence de ces représentants militaires ont progressivement évolué au fil des sessions parlementaires, du moins au Parlement. Bien que très discrets, ils ne semblent pas y faire simplement de la figuration. La réévaluation de l'importance du Parlement par l'armée s'est d'abord révélée en avril 2012, lorsque le successeur de Than Shwe au commandement suprême de l'armée, le général Min Aung Hlaing, a remplacé 59 députés militaires par des officiers de rangs supérieurs, brigadiers-généraux et lieutenants-colonels en particulier⁴⁹. Depuis, de très réguliers changements ont été opérés, sans qu'aucun contrôle ne puisse être fait, les nominations étant une prérogative constitutionnelle de l'armée⁵⁰. Min Aung Hlaing a visiblement souhaité imprimer à son tour sa patte au processus transitionnel en plaçant ses propres hommes au sein du Parlement. Cette image d'officiers militaires responsables et dévoués à l'espace public, prêts à sacrifier quelques années de leur carrière de soldat à un exercice bureaucratique, et ce pour le bien de la nation, fait l'objet d'un discours récurrent dans les hautes sphères militaires. Loin d'être monolithiques, celles-ci ont vu, au fil des ans, éclore de nombreuses voix internes discordantes sur la façon dont l'armée avait géré le pays, et donc sur

⁴⁸ Entretien avec U Khin Aung Myint, Naypyidaw, 15 août 2013.

⁴⁹ Reuters, « Myanmar's military moves amid Suu Kyi no-show », 25 avril 2012.

⁵⁰ Lors de la séance inaugurale de la septième session du Parlement, le 25 juin 2013, 33 nouveaux délégués militaires prêtèrent serment. *The New Light of Myanmar*, 26 juin 2013, p. 16.

son image, depuis 1988. Des cours de science politique et de parlementarisme comparé ont d'ailleurs été inscrits aux programmes des académies militaires comme la prestigieuse Defence Services Academy basée à Pyin U-Lwin près de Mandalay⁵¹.

Par ailleurs, la diffusion publique des débats parlementaires et l'utilisation fréquente du vote à main levée ont bien montré, session après session, que les délégués militaires ne votaient pas systématiquement comme était susceptible de le faire une force dite d'obstruction. Sur certains dossiers, ces délégués militaires se sont parfois prononcés contre les propositions du gouvernement et de l'USDP, majoritaire dans les deux chambres, alors même que l'un et l'autre sont composés en partie d'anciens généraux⁵². Ils se sont également régulièrement abstenus sur certains textes préparés par différents députés de l'opposition, y compris ceux de la NLD après leur entrée au Parlement en avril 2012. Quelquefois même, ils ont approuvé ces textes. Et il arrive souvent désormais qu'ils évoquent publiquement dans les assemblées des sujets autrefois tabous. Ainsi, en septembre 2011, le président de la chambre basse, Shwe Mann, proposa une motion en faveur de la libération des « prisonniers de conscience » (terme que les nouvelles autorités préfèrent à celui de « prisonniers politiques ») toujours détenus, motion qui fut adoptée grâce au ralliement inattendu des députés militaires⁵³. Le dialogue s'établit peu à peu entre députés civils et militaires dans les couloirs des assemblées, entre deux sessions, même si nombre de militaires sont régulièrement remplacés dans leurs fonctions par leur hiérarchie.

Enfin, il s'avère surtout que ces délégués militaires ne votent pas toujours en bloc. Certes, dès qu'un projet de loi touchait aux intérêts corporatistes de l'armée ou au texte de la Constitution, ils ont jusqu'à présent prouvé qu'ils pouvaient s'exprimer comme un seul homme. Cependant, à plusieurs reprises, sur des thèmes plutôt « civils » et non stratégiques, leur hiérarchie semble leur avoir octroyé une plus large marge de manœuvre, projetant ainsi cette image de l'officier responsable et bien formé, au fait des problèmes de son pays et à même d'y répondre de son propre chef. A titre d'exemple, lors de la première session parlementaire pour l'année 2013 de l'assemblée régionale de Rangoun, une députée de l'opposition proposa une loi visant à réguler l'obtention de licences pour les *trishaws* (taxi-vélo à trois roues). Le président de l'assemblée locale demanda alors un vote public, et non secret. Quatre majors de l'armée de terre se levèrent pour approuver le texte, alors que leurs collègues officiers s'abstinrent⁵⁴.

La présence de l'armée dans le corps législatif demeure toutefois fortement controversée. L'absence de contrôle démocratique sur les nominations – très régulières – des délégués parlementaires de l'armée et surtout leur immunité posent un problème majeur. Cela peut potentiellement freiner la démocratisation en marche, notamment s'ils se montrent non coopératifs et hostiles à toute réforme. A terme, une révision constitutionnelle sera indispensable. Toutes les parties en sont conscientes, seul le moment opportun pour lancer cette réforme sur la présence des militaires dans les assemblées parlementaires constitue aujourd'hui le cœur du débat. Même le président de l'Union, Thein Sein, a reconnu le caractère transitoire de cette présence

⁵¹ L'équivalent de Saint-Cyr en France. *The Myanmar Times*, « In Hluttaws, more green shoots », 2-8 janvier 2012.

⁵² Entretien avec un ancien colonel, devenu député de l'USDP (chambre basse), Rangoun, 15 août 2013.

⁵³ Entretien avec un député de la NDF (chambre basse), Rangoun, 28 mai 2013.

⁵⁴ Entretien avec une députée du parlement régional de Rangoun, Rangoun, 29 mai 2013.

militaire. Dans une interview au *New York Times* en septembre 2012, il a repris l'exemple de l'Indonésie où l'armée avait progressivement diminué le nombre de sièges parlementaires réservés au cours des années 1990 pour finalement les supprimer en 2004⁵⁵. La NLD se veut en revanche plus radicale et milite pour un retrait immédiat des militaires du Parlement, et ce avant même les élections de 2015⁵⁶. Certains autres partis, notamment les partis ethniques, se montrent plus flexibles et prônent un retrait progressif « à l'Indonésienne » pour ne pas heurter de front une institution militaire encore parfaitement capable de nuire aux espoirs portés par cette transition de l'« après-junte »⁵⁷. Rien n'indique toutefois que le Comité pour la réforme constitutionnelle créé en juillet 2013 se penchera en priorité sur cette question. D'autres articles litigieux de la Constitution de 2008 pourraient retenir l'attention de la centaine de parlementaires le constituant : la question du fédéralisme ou la clause interdisant les candidats à la présidence de la République d'avoir conjoint et enfants de nationalité étrangère, par exemple⁵⁸.

De nouveaux espaces pour la population et la société civile birmanes

Conséquence logique de deux décennies de promesses démocratiques non tenues, le changement de régime de mars 2011 n'avait suscité qu'un timide enthousiasme dans la plupart des milieux activistes. Pourtant, les réformes lancées tant par le gouvernement que par le Parlement eurent finalement raison de ce qui fut dès lors considéré comme l'« ancien régime », et de nouveaux espaces d'expression publique purent émerger pour une société civile en plein essor depuis la mobilisation déclenchée par le cyclone Nargis en 2008 et, plus largement, pour la population tout entière. Secteur privé émergent, associations militantes, milieux artistiques, Birmans de l'étranger et jeunesse urbaine branchée ont petit à petit transformé l'espace politique, l'influçant, s'y montrant actifs, et ce grâce à une impulsion et une tolérance inédites de la part des autorités centrales. Aujourd'hui, le phénomène est surtout observable à Rangoun, l'ancienne capitale en pleine transformation, mais il tend à se diffuser progressivement dans les autres grands centres urbains du pays.

Même si de nombreuses lois restrictives demeurent et que certains textes législatifs mettront du temps à être appliqués, la population redécouvre les débats publics. Dès l'arrivée au pouvoir de Thein Sein et de ses conseillers résolument progressistes, le contrôle d'Internet a été assoupli. L'accès aux médias et aux sites activistes autrefois dénoncés comme étant des « éléments destructeurs » (*BBC, Voice of America, The Irrawaddy, Mizzima...*) est désormais possible dans tout le pays. La *wifi* se développe même sans aucune forme de contrôle préalable dans les grands centres urbains et touristiques du pays. Le seul problème – majeur – qui demeure

⁵⁵ *The New York Times*, « A conversation with President U Thein Sein of Myanmar », 30 septembre 2012.

⁵⁶ Entretiens avec des députés de la NLD, Naypyidaw, février 2013, et Rangoun, mai 2013.

⁵⁷ Entretiens avec des députés de la NDF et du DP-M, Rangoun, 28-30 mai 2013, puis du CPP et du Parti pour le développement des nationalités arakanaises (Rakhine Nationalities Development Party, RNDP), Naypyidaw, 14-15 août 2013.

⁵⁸ Entretiens avec deux délégués shan et chin de ce comité, Naypyidaw, 13 et 14 août 2013.

aujourd'hui, tant pour la population que pour les investisseurs ou touristes étrangers, est celui de l'accès au courant électrique en continu...

Le bureau de la censure d'Etat a été dissous au mois de septembre 2012 et les médias sont désormais en plein essor, malgré une autocensure encore persistante de la part des journalistes, surtout locaux, et un sérieux manque de compétences dû aux lacunes de la formation interne pendant des années. Même la publication de journaux d'opposition en exil a été autorisée à Rangoun. Ainsi, le groupe de presse *Mizzima* fondé par Soe Myint, l'étudiant activiste qui avait fui Rangoun en détournant un avion vers Calcutta en 1990, y publie aujourd'hui un quotidien. Le *Myanmar Times*, longtemps critiqué par les milieux activistes pour être trop proche des anciens services de renseignements militaires du général Khin Nyunt, est devenu l'un des fers de lance de cette assurance retrouvée des médias locaux. Editoriaux au vitriol (surtout dans sa version anglaise), portraits d'opposants historiques, investigations sur des cas de corruption et de népotisme, et publications d'enquêtes sur des sujets qui fâchent alimentent désormais chaque édition. La liberté d'expression n'est plus un vain mot, et tout étranger observant la scène birmane depuis plusieurs années peut le constater : dans les pôles urbains du centre du pays à majorité bamar, de Rangoun à Mandalay et même à Naypyidaw, les discussions politiques sur la place publique sont redevenues la norme. La création de syndicats, longtemps interdite, a été acceptée par le Parlement en octobre 2011 et le droit de grève légalisé, tandis qu'une loi votée en décembre règlementait les modalités des manifestations de rue et des rassemblements publics⁵⁹. Au demeurant, la société civile et la classe politique n'ont pas tardé à tester les limites de la bienveillance du gouvernement de Thein Sein. Au cours de l'année 2012, de nombreuses protestations publiques ont eu lieu, souvent sans l'accord préalable, pourtant légalement indispensable, des autorités⁶⁰. Lancées spontanément au début, ces manifestations se sont petit à petit organisées, notamment celles qui visaient à dénoncer la spoliation continue des terres agricoles par l'armée ou les grands conglomérats proches de celle-ci, les dégâts de l'exploitation minière dans le Nord du pays, le travail non réglementé dans les usines ou l'absence de fiabilité du réseau électrique public.

Une partie de la société civile – dont l'entourage du président Thein Sein – a d'ailleurs été considérée par certains analystes comme une « troisième force », distincte à la fois de l'opposition historique incarnée par Aung San Suu Kyi et des caciques de l'ancien régime militaire⁶¹. Elle s'est imposée comme un acteur incontournable de la reconstruction du pays, même si l'initiative est encore l'apanage des hautes sphères étatiques et de quelques intellectuels ou experts bamar. De nombreuses ONG birmanes ont aujourd'hui une marge de manœuvre suffisante pour pointer les dysfonctionnements du système gouvernemental, de l'économie nationale oligarchique ou des modalités de la prise de décision politique, y compris au niveau local. En matière d'investissements étrangers et de menaces sociales ou environnementales, la société civile s'est montrée particulièrement active, et d'autant plus efficace qu'elle peut désormais profiter du développement d'Internet et des réseaux sociaux.

⁵⁹ AFP, « Myanmar workers win rights to vote », 14 octobre 2011 ; AFP, « Myanmar president signs protest bill », 3 décembre 2011.

⁶⁰ *The Myanmar Times*, « Ministry enacts protest by-laws », 16-22 juillet 2012.

⁶¹ *The Straits Times*, « A "third force" for reform in Myanmar », 22 juin 2013.

A cet égard, l'épisode du barrage hydroélectrique de Myitsone a été un moment fondateur. Signé en 2006 par la junte et la China Power Investment Corporation (CPI), une entreprise publique chinoise, le contrat visant la construction d'un barrage dans une bourgade située dans l'Etat septentrional kachin, proche de la Chine, faisait partie des projets pharaoniques (en l'occurrence 3,6 milliards de dollars) mis en œuvre par Pékin en Birmanie. Or il s'avéra que, outre les menaces directes à l'environnement dans une région chère à la culture birmane, puisque le site de Myitsone se situe à la naissance du fleuve nourricier du pays, l'Irrawaddy, et les nombreuses évictions forcées de villageois kachins résidant sur le lieu de construction du barrage⁶², la grande majorité de l'électricité ainsi produite allait approvisionner les provinces occidentales chinoises (Yunnan en tête) en énergie bon marché, et non la Birmanie. Différentes organisations kachins se mobilisèrent donc, rejointes au fil des ans par de nombreux autres groupes appartenant à l'ensemble de la société civile et même aux élites politiques du pays, notamment Aung San Suu Kyi. En septembre 2011, à la surprise générale, et nonobstant la colère du voisin chinois, le président Thein Sein déclara que le gouvernement « élu par le peuple » se devait de « respecter la volonté du peuple »⁶³, et le projet fut suspendu⁶⁴. Notons toutefois que, d'une manière générale, et dans l'affaire du barrage de Myitsone en particulier, les inquiétudes mobilisant depuis le début des années 1990 de nombreux segments de l'armée quant à une dépendance trop forte vis-à-vis de la Chine ont joué un rôle crucial. Pour certains observateurs, le facteur chinois serait d'ailleurs l'une des raisons de l'accélération de la transition depuis 2011.

Deux ans plus tard, ce fut Letpadaung et ses mines de cuivre qui focalisèrent l'attention de la société civile. La société chinoise d'Etat Wanbao Mining Corporation avait investi dans ce projet situé au Nord-Ouest de Mandalay près d'un milliard de dollars. Les premières manifestations de paysans organisées au début de l'année 2012 visaient à dénoncer la pollution excessive du site, les évictions forcées et l'insuffisance des indemnités proposées par les autorités locales et la compagnie chinoise. De violents heurts ayant eu lieu entre les paysans et la police en novembre 2012, une commission parlementaire, dont Aung San Suu Kyi fut symboliquement nommée présidente, fut chargée d'évaluer le projet. Dans le rapport qu'elle rendit en mars 2013, elle préconisa le maintien de l'entreprise chinoise, mais recommanda à celle-ci d'améliorer les conditions de travail sur le site, de mieux dédommager les paysans évincés de leurs terres désormais incultivables et de veiller au respect des normes environnementales internationales⁶⁵.

Si la société civile et la jeunesse semblent s'enhardir depuis 2011, la classe politique n'est pas en reste, bien que certains opposants historiques à l'armée peinent encore à s'adapter pleinement au nouvel échiquier. Certes, aucun pardon général et rétroactif n'a encore été accordé par le nouveau régime, mais de nombreux prisonniers politiques ont été libérés en plusieurs vagues d'amnistie. Une première grâce présidentielle a été accordée le 12 octobre 2011

⁶² Entretiens avec des paysans relogés dans un village nouveau construit à une dizaine de kilomètres au Sud de Myitsone, 12 février 2013.

⁶³ *The New Light of Myanmar*, « The government is elected by the people and it has to respect people's will », 1er octobre 2011.

⁶⁴ *The Economist*, « Myanmar's surprising government: damned if they don't », 4 octobre 2011.

⁶⁵ *The Myanmar Times*, « Fury over Letpadaung copper report », 18-24 mars 2013.

à plus de 6 000 prisonniers de droit commun, et surtout à plus de 200 prisonniers politiques⁶⁶. Pratique courante des autorités birmanes bouddhistes en quête de rachat, cette libération complétait celle de mai 2011 qui avait concerné près de 16 000 condamnés de droit commun et quelques dizaines de prisonniers politiques⁶⁷. En janvier 2012, les plus charismatiques des derniers prisonniers furent à leur tour amnistiés : le bonze U Gambira, l'un des meneurs de la « révolution safran » en 2007, l'ancien étudiant Min Ko Naing, héros des manifestations de 1988, et le leader shan Hkun Htun Oo, vainqueur des élections de 1990⁶⁸.

Peut-être plus important encore, le nouveau régime accorda son pardon à ses propres brebis égarées. En effet, au même moment, le général Khin Nyunt, l'ancien chef des services de renseignements, recouvrait la liberté après avoir passé plus de sept ans en prison⁶⁹. Puis, en juillet 2012, ce furent plus de 800 prisonniers politiques de premier plan dont la sentence fut annulée. Un mois plus tard, le bureau de la présidence publiait une ancienne liste noire de 2 000 noms de personnalités birmanes et étrangères de nouveau autorisées à se rendre en Birmanie. Cette mesure permit le retour de quelques exilés birmans charismatiques, dont certains sont devenus depuis les conseillers indispensables d'un exécutif se voulant réformateur. En mai 2013, la principale association de prisonniers politiques birmans, qui est basée en Thaïlande, affirmait qu'il ne restait en Birmanie que 160 prisonniers de conscience, contre plus de 2 200 à peine trois ans auparavant⁷⁰. Élément clé de la réconciliation entre élites birmanes, la libération des prisonniers politiques est également essentielle aux yeux de la communauté internationale. A partir de la première assignation à résidence de Aung San Suu Kyi en juillet 1989, ce fut l'un des chevaux de bataille des opposants à la junte birmane à travers le monde.

LES DEFIS DE LA TRANSITION

Depuis la rencontre historique entre Aung San Suu Kyi et le président Thein Sein en août 2011, la réconciliation entre l'égérie de l'opposition démocratique et les élites militaires semble être en marche. Ce rapprochement, aussi salutaire qu'inattendu, ne doit pourtant pas masquer l'autre enjeu majeur de l'évolution de la Birmanie vers un régime politique stable et démocratisant : la question ethnique. La consolidation de la transition actuelle repose en effet sur la reprise du dialogue entre, d'un côté, la nouvelle équipe dirigeante « civilianisée » réunie autour de Thein Sein et Shwe Mann, les nouvelles forces parlementaires et des forces armées encore largement dominées par des officiers issus de l'ethnie majoritaire bamar,

⁶⁶ Notamment le comédien Zarganar, emprisonné pour son activisme après le passage du cyclone Nargis. AFP, « Myanmar frees scores of political prisoners », 12 octobre 2011.

⁶⁷ *The Myanmar Times*, « More amnesties planned, says Thura U Shwe Mann », 18-24 octobre 2011.

⁶⁸ Entretien personnel avec Hkun Htun Oo, Rangoun, 1^{er} juin 2013.

⁶⁹ *The Bangkok Post*, « In his own words; the rise and fall of Khin Nyunt », 8 avril 2012.

⁷⁰ AFP, « Myanmar: Political prisoners freed », 17 mai 2013.

de l'autre, les multiples minorités ethno-religieuses qui représentent environ un tiers de la population « birmane », soit plus de 20 millions d'individus. La question du partage des ressources politiques et économiques entre un centre bamar aux tentations hégémoniques et les périphéries ethniques aux velléités autonomistes est source de contentieux irrésolus depuis l'indépendance du pays en 1948.

La question ethnique ou la déstabilisation permanente

La Constitution de 2008 a pourtant institué le droit à une décentralisation électorale de type fédéraliste avec les quatorze parlements locaux et les gouvernements provinciaux formés après que les résultats électoraux de 2010 furent confirmés, au début de l'année 2011. Même la Constitution de 1947 n'avait pas prévu une telle dévolution du pouvoir. Pourtant, les nouvelles élites dirigeantes de Naypyidaw, qui font leur apprentissage en matière de décentralisation depuis 2011, tardent à définir les compétences politiques partagées entre le centre dominateur et les périphéries. Dans les sept Etats et les sept régions, la séparation des pouvoirs n'est que trop rarement garantie entre les nouveaux organes exécutifs (gouvernements dirigés par un *Chief Minister*, d'ailleurs nommé par le pouvoir central et non par les parlements locaux) et les pouvoirs législatifs. Les assemblées parlementaires de ces Etats et régions se réunissent d'ailleurs bien moins régulièrement que le Parlement, et leurs sessions sont plus courtes. Sur les quatorze chambres locales, seules celles de Rangoun, Mandalay, Bago et de l'Irrawaddy (Ayeyarwady) semblent opérantes⁷¹. Les autres ne fonctionnent que de façon aléatoire, selon le bon vouloir de leurs présidents respectifs ou de l'influence sur celui-ci des *Chief Ministers* et gouvernements locaux, particulièrement dans les Etats ethniques⁷². Pourtant, s'ils fonctionnaient davantage, ces parlements locaux gagneraient en légitimité et pourraient ce faisant devenir l'un des piliers de la décentralisation, condition indispensable à plus de stabilité entre la majorité bamar et les minorités ethniques, en particulier après les élections de 2015 et si une réforme constitutionnelle approfondissant les ouvertures fédéralistes était adoptée⁷³.

Malheureusement, lors de la campagne électorale de 2010, les conflits armés ont repris entre les troupes birmanes et plusieurs milices ethniques dont certaines étaient pourtant signataires de cessez-le-feu depuis la fin des années 1980. L'Armée de l'Etat shan du Nord (Shan State Army-North, SSA-N qui avait signé un cessez-le feu en 1989 avec la junte) et surtout l'Organisation pour l'indépendance kachin (Kachin Independence Organization, KIO) ont toujours refusé de voir leurs troupes passer sous la coupe de l'Etat central. Le plan de la Border Guard Force (BGF), les garde-frontières birmans, annoncé en avril 2009,

⁷¹ Entretiens avec divers dirigeants de partis dont les membres siègent dans ces assemblées locales, Rangoun, mai 2013.

⁷² Entretiens avec des dirigeants du RNDP et du CPP dont les membres siègent aux assemblées de Sittwe (Etat rakhine) et de Hakka (Etat chin), Naypyidaw, août 2013.

⁷³ Entretien avec un député du SNDP, Naypyidaw, 13 août 2013.

prévoyait en effet la mise en commun de toutes les forces de sécurité du pays sous la tutelle de l'armée et de la police birmanes ; et donc une démobilisation de toutes les milices ethniques encore armées afin d'unifier l'ensemble des troupes du pays (comme stipulé par l'article 338 de la Constitution de 2008). Seules quelques milices ethniques de faible envergure acceptèrent. Le 9 juin 2011, le cessez-le-feu de 1993 entre Naypyidaw et la KIO fut officiellement rompu, et la branche armée de la KIO (la Kachin Independence Army, KIA) – forte aujourd'hui de plus de 8 000 hommes – s'engagea de nouveau dans une guérilla de basse intensité. Aujourd'hui, le conflit s'enlise, malgré une débauche de moyens militaires⁷⁴. On compte environ 100 000 réfugiés et déplacés le long de la frontière chinoise, et plusieurs centaines de morts dans les rangs de l'armée birmane et de la KIA, bien que ni l'une ni l'autre ne communique précisément sur ce sujet depuis deux ans. Véritable épine dans le pied du gouvernement de Thein Sein, les élites politiques (et chrétiennes) kachins – dont la participation du principal parti souhaitant les représenter lors des élections de 2010 avait été refusée par le SPDC – ont retrouvé une unité qu'elles avaient perdue depuis la signature du cessez-le-feu de 1993 avec l'ancien général Khin Nyunt⁷⁵. Le conflit a surtout réveillé le voisin chinois, qui n'a pas oublié la suspension du projet de barrage de Myitsone, aussi dans l'Etat kachin⁷⁶. En 2013, Pékin a publiquement proposé sa médiation entre la KIA et le gouvernement birman, abandonnant son traditionnel discours sur la non-ingérence dans les affaires intérieures de ses voisins. La région est trop cruciale pour les intérêts économiques et stratégiques de la Chine, et notamment de sa province du Yunnan, pour que Pékin laisse s'y étendre l'instabilité politique⁷⁷.

Alors que les Kachins reprenaient les armes, les Karens, les Chins, et le principal groupe rebelle shan opérant près de la frontière thaïlandaise ont choisi le chemin des pourparlers avec le nouveau gouvernement. En novembre 2011, le président Thein Sein chargea son conseiller et ministre des Chemins de fer, l'ex-général Aung Min, de conduire des négociations avec les minorités ethniques qui n'avaient jamais signé de cessez-le-feu avec l'Etat central. Comme pour les politiques menées dans ce domaine par Khin Nyunt entre 1989 et 1993, ces nouvelles initiatives rencontrèrent un rapide succès. La plupart des cessez-le-feu déjà établis – avec la puissante Armée unifiée de l'Etat Wa (United Wa State Army, UWSA), entre autres – furent reconduits. Aung Min obtint également la signature d'accords historiques avec l'Armée de l'Etat shan du Sud (Shan State Army-South, SSA-S) en décembre 2011, puis avec la faction armée dominante de l'Union nationale karen (Karen National Union, KNU) et le Front national chin (Chin National Front, CNF) en janvier 2012. En février 2012, le Nouveau parti de l'Etat mon (New Mon State Party, NMSP) se résolut lui aussi à un accord, tandis que le Parti national progressiste karen (Karen National Progressive Party, KNPP)

⁷⁴ Davis A., « Pyrrhic victory in Myanmar », *Asia Times*, 30 janvier 2013.

⁷⁵ Discussions personnelles avec les dirigeants de la KIA, Laiza, août 2011.

⁷⁶ Min Zin, « One year of the Kachin war », *Foreign Policy*, 8 juin 2012.

⁷⁷ En particulier le jade birman principalement extrait dans les mines de jade de l'Etat kachin, et dont les Chinois raffolent (Egreteau R., « Jade or JADE? Debating International Sanctions on Burma's Jade Industry? », *Asia-Pacific Bulletin* n° 132, Washington DC, East-West Center, 13 octobre 2011), ou le double pipeline que la China National Petroleum Corporation a achevé en mai 2013 entre le Yunnan et les côtes arakanaises de la Birmanie (*Xinhua*, « China-Myanmar oil, gas pipeline project benefits both: president », 27 mai 2013).

acceptait un cessez-le-feu en mars 2012. Les efforts se sont poursuivis en 2013, avec par exemple la signature d'un accord entre le Front démocratique des étudiants de Birmanie (All Burma Students Democratic Front, ABSDF), un groupe armé formé le long de la frontière thaïlandaise juste après le soulèvement de 1988 par des étudiants principalement bamar⁷⁸.

Néanmoins, même si une organisation spécifique, le Myanmar Peace Center, a été créée à Rangoun en 2012 grâce à des fonds européens afin de superviser les différents processus de négociation interethniques, beaucoup reste à faire au niveau local pour pacifier des zones en conflit depuis tant de décennies. L'histoire récente du pays montre que les cessez-le-feu ne sont que trop rarement suivis de véritables pourparlers politiques entre le centre et les ethnies. Dans l'état actuel des négociations, il est fort peu probable que les rebelles acceptent de déposer totalement les armes puis de reconnaître officiellement la Constitution de 2008, que beaucoup d'entre eux désirent voir abrogée mais que l'armée birmane entend défendre coûte que coûte. Les accrochages entre bataillons des forces armées birmanes et diverses milices shans et karens qui n'ont toujours pas été désarmées sont encore fréquents dans les jungles frontalières de la Thaïlande et de la Chine, malgré la signature des cessez-le-feu. Même les Was, et leur milice de plus de 20 000 hommes puissamment armés, ont récemment posé de nouvelles conditions à toute négociation politique future avec Naypyidaw⁷⁹. Malgré de nouvelles discussions régulièrement proposées par Aung Min, l'impasse se prolonge. Il semble difficile de dépasser la simple « paix des braves ». Sous l'impulsion de Shwe Mann, le Parlement commence également à critiquer sa mise à l'écart du processus de négociation qui n'a été jusqu'à présent qu'une initiative gouvernementale⁸⁰. Les députés ethniques du Parlement s'en plaignent aussi⁸¹. Certes, le manque de transparence est flagrant, mais effacer des décennies de guerre civile ne peut se faire aussi rapidement qu'un changement de régime.

Outre ces tensions interethniques, le cas dramatique de la minorité des Rohingyas, et plus généralement des communautés musulmanes en Birmanie, demeure irrésolu. A l'exception de quelques révoltes observées dans les années 1940 et 1950 dans l'Etat rakhine (Arakan), proche du Bangladesh, les musulmans birmans n'ont jamais formé de véritables rebellions armées. Pourtant, ils sont l'objet depuis l'époque coloniale de multiples formes de discrimination de la part de la société birmane, principalement bouddhiste, ainsi que bien souvent des autorités en place, quelles qu'elles soient. En juin et octobre 2012, puis en mars et mai 2013, de nombreuses émeutes ont éclaté entre bouddhistes et musulmans. Localisées en 2012 dans l'Etat rakhine entre l'ethnie bouddhiste arakanaise majoritaire et les musulmans rohingyas⁸², ces violences se sont ensuite propagées à l'intérieur du pays. Des quartiers musulmans entiers de la ville de

⁷⁸ *The Myanmar Times*, « ABSDF upbeat after Union level talks », 19-25 août 2013.

⁷⁹ Boehler P., « Burma's web-savvy rebels », *Foreign Policy*, 20 mai 2013 ; AFP, « Myanmar's powerful Wa rebels seek their own state », 29 mai 2013.

⁸⁰ *The Myanmar Times*, « Internal pressures take their toll on the peace process », 28 juillet 2013.

⁸¹ Entretiens avec divers députés du CPP, SNDP, AMRDP (All Mon Regions Democracy Party) et du RNDP à Naypyidaw, février et août 2013.

⁸² Human Rights Watch, « *The Government Could Have Stopped This* »: *Sectarian Violence and Ensuing Abuses in Burma's Arakan State*, Washington DC, HRW Publications, août 2012 ; Human Rights Watch, « *All You Can Do Is Pray* »: *Crime against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in Burma's Arakan State*, Washington DC, HRW Publications, avril 2013.

Meiktila, au Nord de Naypyidaw, puis de celle de Lashio, vers la frontière chinoise, ont été brûlés et rayés de la carte en mars puis en mai 2013⁸³.

Depuis l'époque coloniale, les violences sectaires ont souvent été cycliques dans ce pays, selon le degré d'implication et de laissez-faire des autorités centrales et locales⁸⁴. Avec l'assouplissement de la censure depuis 2011 et le développement d'Internet, les réseaux sociaux et les nouvelles technologies sont devenus des vecteurs de diffusion de discours de haine raciale et d'incitation à la violence. L'embarras et la passivité du nouveau régime, qui souhaite rompre avec les vieilles habitudes répressives afin de faire bonne figure auprès de la communauté internationale, ont très certainement contribué à l'embrasement récent. Une commission d'experts a pourtant été nommée afin d'éclairer les raisons des violences et les responsabilités de chacun dans les émeutes de 2012 dans l'Etat rakhine. Malgré un effort d'objectivité, certaines de ses recommandations ont été vertement tancées, y compris par les représentants rohingyas de l'USDP⁸⁵.

En effet, en Birmanie, l'épineuse question demeure de la citoyenneté et, plus largement, des droits humains de cette minorité ethnique et religieuse composée de presque un million d'individus, dont la plupart résident dans des villages de fortunes séparés du reste de la population dans l'Etat de l'Arakan. Les politiques de ségrégation absolue et de limitation forcée des naissances, telles un nouvel apartheid, sont particulièrement populaires auprès de l'ethnie arakanaise (rakhine) et plus généralement des communautés bouddhistes du reste du pays. Certains moines charismatiques mènent désormais ouvertement des mouvements publics radicaux de dénonciation de « l'invasion » de la Birmanie par les Rohingyas et les musulmans en général⁸⁶. Le mouvement « 969 » notamment attire l'attention – et les critiques – de la communauté internationale, très circonspecte face à la violence islamophobe que prône publiquement l'un de ses leaders, le bonze Wirathu⁸⁷. Un segment très visible de la société birmane manifeste qu'il n'est pas encore prêt à jouer le jeu de la réconciliation nationale, considérant d'ailleurs que les Rohingyas ne font même pas partie du socle national birman. De plus, ni le gouvernement de Thein Sein ni la NLD ne se montrent favorables à une assimilation raisonnée de ces populations rohingyas, toujours officiellement désignées comme « bengalies », et donc étrangères et en situation illégale dans le pays⁸⁸.

⁸³ *The Myanmar Times*, « Meiktila erupts », 25-31 mars 2013 ; *The Myanmar Times*, « Muslims fear further attacks in riot-hit Lashio », 29 mai-4 juin 2013.

⁸⁴ Entretien avec un dirigeant rohingya du Parti du développement national de l'union (Union National Development Party, UNDP), Rangoun, 31 mai 2013.

⁸⁵ Entretien avec le député USDP de la circonscription de Buthidaung (à majorité rohingya), Rangoun, 30 mai 2013.

⁸⁶ AFP, « Mass Myanmar monks rally backs anti-Rohingya plan », 2 septembre 2012.

⁸⁷ *Time Magazine*, « The face of Buddhist terror », 1er juillet 2013.

⁸⁸ Entretien avec le député NLD de la circonscription de Meiktila, Naypyidaw, 12 août 2013.

Pandore à Naypyidaw

La transition de 2011 a donc suscité, après quelques doutes, de nombreux espoirs, voire une euphorie dans la population birmane comme dans la communauté internationale, euphorie à laquelle l'entrée au Parlement de Aung San Suu Kyi a grandement contribué. Trop peut-être, car cet enthousiasme est venu masquer les maux de ce pays, à commencer par les tensions interethniques et la puissance des réseaux clientélistes, politiques et financiers de l'armée. Si la transformation du régime au cours de l'année 2011 a sans conteste ouvert un nouveau cycle, celui-ci pourrait bien se révéler être une boîte de Pandore.

D'abord parce que cette euphorie se perçoit principalement à Rangoun, l'ancienne capitale et porte d'entrée du pays. Rangoun est une bulle dans le pays. Elle se donne aujourd'hui des airs de Phnom Penh au début des années 1990, en accueillant subitement une myriade d'organisations internationales, d'associations humanitaires ou philanthropiques, et des masses de touristes occidentaux et asiatiques. Toutefois, son brusque essor rappelle aussi Luanda au lendemain de la guerre civile angolaise dans les années 1990. Des milliers d'hommes d'affaires y affluent, les multinationales pétrolières y prospectent. Comme dans le Cambodge pacifié des années 1990, une pénétration rapide et débridée de la communauté internationale pourrait se révéler singulièrement déstabilisante pour une société en pleine transformation. L'abondante administration birmane – y compris militaire – risquerait alors de voir son pouvoir traditionnel s'effriter face à la montée en puissance d'ONG locales ou internationales, d'entreprises étrangères ou d'agences humanitaires et onusiennes, qui inévitablement capteraient la rare main-d'œuvre birmane formée, ouverte sur le monde, et surtout mieux payée, et ce au détriment des structures ministérielles et gouvernementales qui pourtant sont au cœur de la mise en place des réformes transitionnelles, économiques et démocratiques sur le long-terme. Aujourd'hui, un jeune birman aspire avant tout à travailler pour une ONG de développement, à bâtir une école d'apprentissage, à ouvrir un petit commerce de T-shirts, ou à devenir journaliste sportif ; pas à devenir fonctionnaire ou même à rejoindre l'armée. Or ce sont ces bureaucrates qui vont être amenés à mettre en place les réformes et la libéralisation économique dans les années à venir. Ces deux visages de la Birmanie qui se dessinent aujourd'hui sont une incitation à perpétuer un clientélisme entravant fondé sur une corruption bien ancrée dans les pratiques du pays.

Par ailleurs, comme lors des premières années de l'indépendance, les élites ne cessent de débattre et de s'opposer sur le modèle de développement que le pays doit, enfin, adopter. La Birmanie sort de son isolement, et les investisseurs étrangers s'y précipitent afin de mieux comprendre ce nouvel Eldorado asiatique, cherchant comment y investir, dans quels secteurs et avec qui. La société birmane, pétrie de xénophobie depuis tant de décennies, s'en inquiète de plus en plus. Les Birmans n'ont jamais été de grands capitalistes. Avant l'établissement d'une dictature de type marxiste par le général Ne Win en 1962, les intellectuels et responsables politiques ainsi que les leaders de l'armée – dont le père de Aung San Suu Kyi, le général Aung San – vantaient déjà les mérites des politiques économiques d'inspiration fabienne ou saint-simonienne, mais non libérales. Longtemps le capitalisme, la concurrence et les investissements étrangers ont été associés à l'entreprise coloniale britannique, à travers laquelle

Occidentaux, Indiens et Chinois dominaient l'économie de la province, au détriment de la majorité birmane. Le même schéma s'est reproduit dans les années 1950 avant les grandes vagues de nationalisation de 1963 et 1965 qui ont vu des milliers d'Indiens, de Chinois et d'Occidentaux plier bagages. Depuis les années 1990 et le rapprochement du pays avec ses voisins asiatiques, Chine en tête, le modèle de développement libéral est de nouveau associé dans l'imaginaire collectif birman à un véritable pillage des ressources monopolisé par quelques grandes entreprises d'Etat étrangères, chinoises et thaïlandaises notamment.

Peu à peu, la Birmanie risque donc d'être écartelée entre, d'une part, son secteur privé émergent qui voudra profiter des richesses nationales et d'une intégration plus poussée dans les grands flux commerciaux du monde moderne, d'autre part, les milieux intellectuels et bureaucratiques birmans, très nationalistes, formés à l'école socialiste et dirigiste des précédentes décennies, et qui résisteront à cette ouverture débridée sur le monde extérieur. Le rôle de ce dernier dans le long processus de développement et de démocratisation de la Birmanie va donc se révéler très délicat, même si, après tout, il revient aux Birmans de faire entrer eux-mêmes leur pays dans une modernité qu'ils auront choisie. Le président de la chambre basse a reconnu récemment que les nouvelles élites du pays étaient avides d'apprendre du monde extérieur, tout en précisant que cet apprentissage se devait d'être sélectif : « Nous ne prendrons que le meilleur de ce que le monde a à nous offrir »⁸⁹. Il semble bien que ce soit finalement le chemin que prennent les Birmans, tant les investisseurs étrangers se montrent prudents dans leur approche du pays, après la période d'euphorie de 2011 et 2012.

Trop d'obstacles demeurent pour que la Birmanie se transforme soudain en Eldorado. La persistance du pouvoir militaire et des processus décisionnels générés « par le haut » est une première barrière, sous-estimée par les observateurs extérieurs. L'absence quasi totale d'infrastructures modernes, l'hypertrophie de l'axe Rangoun/Naypyidaw (au détriment des campagnes bamar et des périphéries ethniques), la trop faible capacité de l'Etat et de sa bureaucratie en sont d'autres, tout aussi évidentes. De même que l'oligarchisation croissante de l'économie, le clientélisme et la corruption endémique qui l'accompagnent. Comme au Pakistan, les conglomérats militaires birmans, certes en perte de vitesse alors que l'économie nationale s'ouvre peu à peu, demeurent de puissantes entreprises en lien direct – et caché – avec les sommets du pouvoir. Le manque de transparence freine l'établissement de *joint-ventures* saines avec le monde extérieur. Enfin, la faiblesse de la main-d'œuvre qualifiée et le manque de compétence d'une jeunesse trop longtemps restée à l'écart du monde moderne empêchent la Birmanie de rivaliser ne serait-ce qu'avec le Bangladesh voisin ou le Cambodge. Le développement économique, comme la stabilité politique et sociale du pays, sont encore bien loin d'être établis dans le pays.

⁸⁹ Entretien avec U Khin Aung Myint, Naypyidaw, 15 août 2013.

CONCLUSION

Une nouvelle ère semble bel et bien s'ouvrir en Birmanie, et la transition si longtemps promise depuis le coup d'Etat militaire de 1988 a enfin démarré. Mais il reste tant à faire...

La profondeur du changement social à entreprendre donne le vertige. Infrastructures, éducation, banques, fiscalité, libertés civiles, transports, démobilisation d'une armée pléthorique et des groupes ethniques rebelles... Comment aller au-delà des simples déclarations de bonne intention des réformistes ? Une évidence s'impose : le pays se doit de façonner des institutions civiles durables à même de contrer l'influence de forces armées qui ont depuis trop longtemps capté les ressources financières et humaines de l'Etat. Sans la consolidation de nouvelles options institutionnelles autonomes (parlements, bureaucratie, justice), l'élan réformateur demeurera particulièrement précaire.

Cette institutionnalisation du paysage étatique birman ne pourra en outre être réalisée si les nouvelles structures et agences civiles restent trop dépendantes de quelques personnalités charismatiques – comme dans d'autres pays d'Asie, la personification du pouvoir reste un phénomène solidement ancré dans la société birmane. L'élan réformiste n'en serait que trop tributaire du bon vouloir des décideurs du moment et surtout d'une icône démocratique aujourd'hui âgée de 68 ans et dont on peine à concevoir la succession. Or c'est toujours la sphère militaire – sa hiérarchie ou ses anciens généraux reconvertis – qui décide du rythme transitionnel et de la teneur des réformes. Les sympathisants de Aung San Suu Kyi eux-mêmes en sont conscients⁹⁰, mais la société civile comme la classe politique souffrent toujours de leurs vieilles habitudes : il suffit de porter à la connaissance du pouvoir du moment une erreur ou une défaillance du système, et de lui demander d'intervenir pour qu'il corrige l'anomalie. Aucune place pour de quelconques mécanismes institutionnalisés dans un champ reproduisant à outrance paternalisme et clientélisme patrimonial. Bureaucratie, justice, école, entrepreneuriat, syndicats, médias, ces institutions essentielles à toute démocratie sont encore trop fragiles pour prendre en main le processus réformateur. Pourtant, la communauté internationale se montre enfin décidée à une intervention réfléchie dans un pays auquel elle est désormais prête à ouvrir les portes de l'assistance, par-delà la simple aide d'urgence et l'investissement purement spéculateur.

D'inévitables résistances structurelles au changement vont cependant émerger dans les mois et les années à venir. Il n'est pas dit qu'elles viennent des militaires d'active, même si d'aucuns craignent qu'ils n'orchestrent un nouveau coup d'Etat afin de mieux protéger leurs chasses gardées. La profonde mutation générationnelle que l'armée subit actuellement semble la neutraliser à moyen terme. La nouvelle génération d'officiers incarnée par le général Min Aung Hlaing se montre en effet décidée à laisser la part belle aux anciens, désormais dirigeants civils, à qui elle a choisi de garder sa confiance. Les résistances risquent donc plutôt de venir de la vaste bureaucratie d'Etat et de certaines élites intellectuelles et politiques d'une société en guerre contre elle-même depuis tant d'années. La réforme de la puissante

⁹⁰ Entretien avec des députés de la NLD, Rangoun, 29 mai 2013.

bureaucratie, noyauté par les militaires et minée par l'immobilisme et un patronage pesant, va être cruciale. Immanquablement, cette administration sera réticente à rompre les carcans clientélistes qui la structurent.

Loin d'être égalitaire et méritocratique, la société birmane est comme beaucoup d'autres structurée en relations de patronage. A tous les niveaux, y compris au sein des administrations locales, le pouvoir repose sur une forte personnalisation et de vastes réseaux de loyauté et d'attribution de privilèges. Ce clientélisme au quotidien, visible même au bas de l'échelle sociale, est renforcé par ce que le monde occidental qualifierait de relations de « corruption », tant sociales que financières. Rompre ce système qui confère autant de privilèges que d'opportunités politiques et de mobilité sociale au fonctionnaire lambda comme au responsable politique local sera extrêmement ardu. Surtout si de nouvelles fractures idéologiques apparaissent au sein de la société une fois la civilisation de l'Etat birman achevée.

Il y a peu de chances pour que ce fonctionnement clientéliste et oligarchique évolue fondamentalement d'ici à 2015. En revanche, le devenir de la scène politique et constitutionnelle après les prochaines élections nationales et locales sera très certainement encore plus déterminant pour la stabilité du pays que la période qui a suivi les élections de 2010 car c'est à ce moment-là que l'on verra si la transition initiée durant la première législature de l'« après-SPDC » (2010-2015) peut sérieusement se consolider.

La législature qui commencera en 2015 aura-t-elle un Parlement plus fort encore, capable de contrôler le pouvoir exécutif (voir, à terme, l'institution militaire) ? L'armée acceptera-t-elle de redescendre encore d'un cran sur l'échelle du prétorianisme pour prendre plus résolument le chemin du retour dans les casernes ? Enfin, les élites birmanes seront-elles prêtes à se réconcilier pour œuvrer au service d'un système politique multiethnique, décentralisé et pacifié, stabilisant ainsi la reconfiguration du nouvel espace politique du pays ? Ou serait-il possible que celui-ci devienne au contraire plus explosif⁹¹ ?

⁹¹ Je tiens à remercier l'ambassade de France en Birmanie, le Dr. Khin Zaw Win, Doi Ling pour son aide à la traduction, Romain Caillaud, Maël Raynaud, Michèle Egretau, les relecteurs anonymes et toute l'équipe éditoriale du CERI pour leurs suggestions.

Références

- Egreteau R., *Histoire de la Birmanie contemporaine : le pays des prétoriens*, Paris, Fayard, 2010.
- Egreteau R., Jagan L., *Soldiers and Diplomacy in Burma: Understanding the Foreign Relations of the Burmese Praetorian State*, Singapour, NUS Press, 2013.
- Finer S. E., *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (nouvelle édition révisée et augmentée), Harmondsworth, Penguin Books, 1975.
- Holliday I., *Burma Redux: Global Justice and the Quest for Political Reform in Myanmar*, New York, Columbia University Press, 2012.
- Huntington S. P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-military Relations*, Harvard, Harvard University Press, 1957.
- Linz J. J., Stepan A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Lubeigt G., *Nay Pyi Taw : une résidence royale pour l'armée birmane*, Paris, Les Indes savantes, 2012.
- Nakanishi Y., *Strong Soldiers, Failed Revolution: The State and Military in Burma, 1962-88*, Singapour, NUS Press, 2013.
- Nordlinger E. A., *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, Londres, Prentice Hall, 1977.
- Perlmutter A., *Egypt: The Praetorian State*, New Brunswick, Transaction Books, 1974.
- Rüland J., Jurgenmeyer C., Nelson M. H., Ziegenhain P. (eds), *Parliaments and Political Change in Asia*, Singapour, ISEAS Publications, 2005.
- Saxonberg S., *Transitions and Non-Transitions from Communism: Regime Survival in China, Cuba, North Korea and Vietnam*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- Thant Myint-U, *Where China Meets India: Burma and the New Crossroads of Asia*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- Wintle J., *Perfect Hostage: A Life of Aung San Suu Kyi, Burma's Prisoner of Conscience*, New York, Skyhorse Publishing, 2013 (2^e édition).