



BIRMANIE : LA DEMOCRATIE PAR LE HAUT ?

Renaud Egreteau

(Chercheur à l'université de Hong Kong)

La Birmanie a bien souvent mauvaise presse. Les promesses de réformes et de démocratisation d'un pays outrageusement dominé par ses forces armées sont toujours accueillies avec scepticisme. Mais l'on aurait tort de minorer les bouleversements intervenus au cours des derniers mois. Car, après deux décennies d'inertie imposée par la junte du général Than Shwe, une transition semble enfin se dessiner. Non pas pour instaurer une chimérique « démocratie athénienne » mais plutôt pour initier d'urgentes réformes socio-économiques, élargir le champ de la pluralité et, à terme, entrevoir l'effacement graduel des forces armées. On sait depuis longtemps que la transition doit dans ce pays être envisagée par le haut, mais celle-ci ne va pas de soi.

Tout d'abord, une fluidité rarement observée jusqu'à présent, se développe au sein des élites birmanes. De nouveaux leaderships apparaissent, tant dans l'armée que dans le parlement issu des élections de novembre 2010. La société civile émergente et l'opposition, qui a pris ses distances avec la figure tutélaire d'Aung San Suu Kyi, sont également en pleine évolution. Des idées neuves et réformistes sont désormais publiquement débattues

par de jeunes individualités qui cherchent à se démarquer de la léthargie des années précédentes. Toutes sont aidées en cela par une censure étonnamment tempérée depuis le début de l'année. Toutefois, cette fluidité est génératrice de nombreuses inconnues.

La Constitution de 2008, bien que rédigée par les militaires, a créé de nouveaux centres de pouvoir, qui ne se limitent plus à la seule hiérarchie de l'armée, jusqu'alors sous la coupe du général Than Shwe. Depuis mars 2011 et la retraite de ce dernier, de nouveaux équilibres cherchent à se mettre en place entre protagonistes de cet échiquier politique inédit : ex-généraux de l'ancien régime, nouveaux dirigeants « civils », parlementaires, officiers d'active et oligarques qui ont bâti leurs fortunes grâce aux monopoles auparavant garantis par la junte. Il faudra du temps pour que cette structure remodelée s'adapte à cette transition politique et générationnelle. L'armée n'a donc plus l'exclusivité de la décision, même si elle reste l'institution primordiale du pays. Elle est désormais commandée par une nouvelle génération de généraux, tous quinquagénaires. Sous l'égide du général Min Aung Hlaing, ceux-ci se montrent encore timides face à leurs anciens supérieurs qui, bien que « retraités », sont pour la plupart parvenus à accaparer les instances gouvernementales et législatives « civiles » issues des dernières élections.

Le nouvel exécutif birman, dirigé par l'ex-Premier ministre Thein Sein (intrônisé président de la République de l'Union de Birmanie en mars), est secondé par un pouvoir législatif qui, lui aussi, se cherche une place dans cette transition post-Than Shwe. Dominé par l'ancien chef d'état-major de l'Armée, Shwe Mann (président de la chambre basse élu en janvier), le nouveau parlement bicaméral semble peu à peu élargir son champ d'action, parfois même en concurrence directe avec le gouvernement de Thein Sein. En effet, d'étonnants débats publics se sont imposés au cours des derniers mois lors des sessions parlementaires. Des députés de l'opposition ont ainsi récemment inscrit le droit de faire grève, de tenir des réunions syndicales ou de manifester, la spoliation des terres agricoles par les militaires, le statut des musulmans et le projet de création d'universités privées à l'ordre du jour du parlement.

Face à l'apathie des députés du Parti pour la solidarité et le développement de l'Union (USDP), qui a pourtant remporté les trois quarts des suffrages lors des élections contestées de 2010, les élus de l'opposition parlementaire, ultra-minoritaires mais particulièrement actifs, ont su profiter de leur entrée dans le jeu législatif. Ils insufflent un nouveau dynamisme à la scène politique birmane. Epaulés par une société civile de mieux en mieux connectée à l'expertise politique et universitaire internationale, ils se distinguent des députés

de l'USDP, proches de l'ancienne junte, ou des parlementaires militaires non-élus qui restent plutôt à l'écart de ce processus. Quant aux membres de la Ligue nationale pour la démocratie (LND) d'Aung San Suu Kyi, ils avaient opté pour un boycott du processus électoral dès 2010 et sont depuis demeurés en marge de ce dynamisme. Aung San Suu Kyi souhaite donc, après une année de tergiversations, faire revenir dans le jeu « légal » son parti. En faisant le choix de réenregistrer la LND pour qu'il puisse participer aux prochaines élections partielles, elle entend ne plus rester à l'écart du processus transitionnel.

En outre, la société civile exerce une influence grandissante sur le nouveau régime. Le gouvernement de Thein Sein semble singulièrement attentif aux idées et propositions qui émanent de ces nouveaux acteurs non gouvernementaux, et marque ainsi une nette différence avec l'ère Than Shwe. Quelques exemples : la suspension du projet de barrage chinois à Myitsone dans l'Etat de Kachin, pourtant négocié avec le précédent régime ; la reprise des négociations avec les instances financières internationales pour pallier les déficiences monétaires d'un pays où il est encore trop difficile d'investir sans avoir systématiquement recours à la corruption ou à l'informel ; la préparation de nouvelles lois à caractère social et libéral.

Un clan réformiste semble donc s'affirmer autour de la personne de Thein Sein. Pourtant, ce schéma n'est pas nouveau. Ainsi, avant son éviction en 2004, on évoquait déjà le pragmatisme du général Khin Nyunt et de ses services de renseignements. Au début des années 1990, on avait également vu l'apparition d'un clan libéral constitué de généraux favorables aux privatisations et à l'ouverture. Tous furent rapidement évincés par leurs supérieurs – notamment Than Shwe – qu'inquiétait une trop rapide libéralisation du pays. Aujourd'hui, en revanche, les « seconds couteaux » de la junte des années 2000 dominent le processus décisionnel. A la différence de Khin Nyunt il y a dix ans, Thein Sein n'a, sur le papier, aucun supérieur hiérarchique. Les récents discours de cette nouvelle élite « civile » montrent bien qu'au sein de l'institution pratorienne, une prise de conscience s'est opérée. Les réformes socio-économiques sont urgentes, ne serait-ce que pour assurer une paix sociale à ce nouveau leadership qui doit déjà assimiler ses propres mutations internes.

On assiste à une surenchère de déclarations progressistes de la part du gouvernement Thein Sein. Les choses vont dans le bon sens, mais nombre d'obstacles demeurent. Les observateurs pessimistes rappelleront les blocages intrinsèques à l'institution militaire birmane, loin d'être monolithique et dont certains clans conservateurs, une fois passée l'euphorie, pourraient s'attacher à défendre leurs intérêts corporatistes en se repliant sur un

isolationnisme nationaliste salvateur. D'autres, plus optimistes, souligneront les obstacles structurels à cet élan réformiste. La Birmanie, son économie et ses institutions sont dans un état pitoyable. Comment mettre en place des réformes administratives et techniques complexes alors que les ressources humaines birmanes n'ont pas été préparées ? Comment financer ces réformes alors que l'armée conserve une mainmise quasi absolue sur le budget de l'Etat et sur ses ressources ? Comment ensuite les consolider quand le système administratif et judiciaire du pays demeure défailant et corrompu ?

Seule, la Birmanie n'a pas les moyens de sa transition. Elle a besoin, comme au lendemain de son indépendance dans les années 1950, de l'expertise internationale. Former les Birmans est indispensable pour assurer la consolidation de la transition et entrevoir une démocratisation progressive. La mise en place d'une élite administrative capable de mener les nécessaires réformes bureaucratiques est nécessaire. Il faudra également instruire des techniciens à même d'accompagner la modernisation de l'économie, plus particulièrement celle des banques et des secteurs fondamentaux que sont les infrastructures et l'énergie, et enfin, disposer d'enseignants et d'universitaires autonomes. Encore faut-il que les Birmans, notamment leurs dirigeants nationalistes, acceptent le soutien de l'étranger.

Les risques inhérents à ce type d'assistance internationale de provenance multiple sont connus. De récentes recherches académiques ont montré que des régimes autoritaires peuvent parfaitement en tirer bénéfice et se renforcer en capitalisant sur les aides technologiques, la formation de leurs élites et l'assistance au développement que leur accordent des pays tiers. Dans un paysage birman encore contrôlé par une seule institution aristocratique – l'armée –, le risque de compenser par une aide extérieure les problèmes socio-économiques qu'elle a laissés s'installer et de conforter l'oligarchie mafieuse qui lui est liée reste évident. D'où le dilemme (loin d'être nouveau) auquel est confrontée la communauté internationale. L'investissement le plus large – et le plus indispensable – de celle-ci en Birmanie nécessitera donc une très grande transparence afin d'être en mesure de promouvoir, une fois la transition élitiste et politique assurée par le haut, une démocratisation graduelle par le bas : c'est-à-dire celle de la société, la jeunesse et l'économie du pays. Il reste donc un bien long chemin à parcourir.