Birmanie : l'armée referme le jeu politique

Renaud Egreteau

▶ **To cite this version:**

Renaud Egreteau. Birmanie : l'armée referme le jeu politique. Les Études du CERI, 2005, 114, pp.35. hal-03458903

HAL Id: hal-03458903

https://sciencespo.hal.science/hal-03458903

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

L e s É t u d e s d u C E R I
N° 114 - mars 2005

Birmanie : l’armée referme le jeu politique

Renaud Egreteau

Centre d'études et de recherches internationales
Sciences Po

Renaud Egreteau

Birmanie :
l'armée referme le jeu politique

Résumé

Arrivée au pouvoir en 1962 puis renouvelée par un second coup d'Etat militaire en septembre 1988, la junte birmane n'a eu de cesse de conforter son contrôle sur l'ensemble des institutions et de la conduite des affaires du pays (renommé Myanmar en 1989). Pourtant, en août 2003, l'initiative du Premier ministre et chef des Services de renseignements militaires, le général Khin Nyunt, proposant une « feuille de route vers la démocratie », a laissé entrevoir la possibilité d'une « transition démocratique », graduelle et contrôlée par le régime militaire. Mais l'éviction de Khin Nyunt en octobre 2004 marque le retour de la ligne dure du régime et des derniers caciques nationalistes de l'armée, opposés à toute négociation avec l'opposition démocratique civile menée par Aung San Suu Kyi, en résidence surveillée depuis mai 2003. Grâce à un environnement stratégique favorable, le régime a toutes les chances de pérenniser son pouvoir en dictant ses propres règles du jeu « démocratique », recherchant la stabilité plutôt que la libéralisation du pays, au détriment de l'opposition et des minorités ethniques.

Renaud Egreteau

Burma :
The army closes off political options

Abstract

The Burmese junta that came to power in 1962, and reaffirmed its domination by a second military *coup d'état* in September of 1988, has steadily increased its control over the nation's institutions and over the running of the country (renamed Myanmar in 1989). In August of 2003, the decision taken by General Khin Nyunt, Prime Minister and head of military intelligence, to propose "a road map to democracy" suggested that a gradual "transition to democracy", closely supervised by the military regime, was possible. But the ousting of Khin Nuyunt in October 2004 spelled the return of the regime's hardliners and of the last of the army's nationalist chiefs, adamantly opposed to any negotiations with the democratic civilian opposition led by Aung San Suu, held under house arrest since May 2003. Thus the regime, strengthened by a favorable strategic environment, has a good chance of remaining in power by setting its own rules for "democratic" procedures, its aim being to keep the country stable rather pursuing a process of liberalization. Such a policy will inevitably be detrimental to the interests of the opposition and the ethnic minorities.

Birmanie :
l'armée referme le jeu politique

Renaud Egreteau

En octobre 2004, alors qu'une possible transition démocratique en Birmanie[1] est évoquée depuis la proposition par le régime lui-même d'une feuille de route vers la démocratie, l'éviction surprise de son instigateur, le général Khin Nyunt, referme le jeu politique birman. Accompagnée d'une vaste purge des services de renseignements militaires que Khin Nyunt dirige depuis vingt ans, cette mise à l'écart de l'un des trois hommes forts de la junte birmane arrivée au pouvoir en 1988 (le SLORC, *State Law and Order Restoration Council* – Conseil d'Etat pour la restauration de la loi et de l'ordre[2]) marque le retour de la ligne dure du régime militaire, hostile à toute négociation avec l'opposition démocratique. Les rivalités internes à la junte ont ainsi eu raison de l'ancien chef espion nommé Premier ministre en août 2003 et promoteur d'un processus de transition vers une « démocratie disciplinée ». Son départ forcé consolide le pouvoir et l'influence des caciques de l'armée birmane, rivaux de longue date des *Military Intelligence Services* (MIS) réorganisés par Khin Nyunt en 1984, supposés politiquement plus ouverts et pragmatiques que les militaires de carrière de la *Tatmadaw* (« armée » en birman). Celle-ci semble avoir choisi de figer le jeu politique en tentant de maintenir son pouvoir dictatorial coûte que coûte, entendant conserver en main toutes les cartes d'une éventuelle transition, qu'elle souhaite contrôler de bout en bout. L'espoir d'une évolution de la junte vers un régime plus libéral paraît ainsi s'éloigner, la parenthèse ouverte par le coup d'Etat militaire du général Ne Win en 1962 étant loin d'être refermée.

Après un nécessaire rappel de l'arrivée des militaires au pouvoir à Rangoun, une

[1] En 1989, la Birmanie a été renommée par le nouveau régime militaire arrivé au pouvoir en septembre 1988 « Myanmar », mais, pour plus de commodités, on utilisera « Birmanie », terminologie française la plus courante. De même, les initiales anglaises seront retenues (NLD, SLORC, KNU…) pour les acronymes cités.

[2] Le SLORC sera renommé SPDC (Conseil d'Etat pour la paix et le développement) en novembre 1997.

analyse des forces et faiblesses de la dictature militaire sera menée afin d'interpréter le poids de l'armée, seule institution du pays, dont la politisation accrue depuis le renouvellement de la junte en 1988 a considérablement aggravé le climat répressif en Birmanie. On se proposera ensuite d'étudier les échecs successifs des différentes tentatives de démocratisation pour comprendre l'impasse politique dans laquelle se trouve aujourd'hui le pays, impasse confortée par la purge de l'automne 2004.

LA DICTATURE MILITAIRE : POLITISATION DE L'ARMEE ET REPRESSION

La mise en place du régime militaire

A son indépendance en janvier 1948, la Birmanie hérite d'un siècle de colonisation britannique qui a transformé la situation géopolitique du pays, intégré après trois guerres coloniales (1824-1826, 1852-1853 et 1885) à l'Empire britannique des Indes. Directement colonisée à partir de Calcutta (puis de New Delhi lors du transfert de la capitale administrative des Indes coloniales britanniques en 1911) et non à partir de Londres, la province birmane unifiée s'est tournée vers le sous-continent indien, les flux économiques étant désormais dirigés vers l'Ouest. L'importation massive d'une main-d'œuvre indienne (fonctionnaires, policiers, soldats, petits commerçants, propriétaires fonciers) a accéléré en outre la transformation politique et sociale de la région, qui jouera pendant plus d'un siècle le rôle de marche stratégique des Indes et de territoire tampon entre l'Empire britannique, l'Indochine française et l'Empire chinois décadent[3]. Mosaïque de groupes ethniques (les Birmans n'étant majoritaires que dans la vallée et le delta de l'Irrawaddy, le grand fleuve parcourant du nord au sud le pays, ainsi que dans les grandes villes), la Birmanie a connu depuis l'indépendance une succession de conflits ethniques qui ont miné sa stabilité. Seuls les Birmans et les Shan, dans le Nord-Est, sont parvenus à constituer de véritables principautés structurées et militairement puissantes, au contact des royaumes khmers, siamois, chinois, puis des Etats islamisés ou hindouisés installés aux Indes. Exacerbée par les politiques de discrimination conduites par les Britanniques, qui ont favorisé certaines ethnies minoritaires chrétiennes (tels les Karen, les Kachin ou les Chin) ou indo-musulmanes au détriment d'autres groupes communautaires (notamment les Birmans bouddhistes), la question ethnique demeure aujourd'hui la principale cause de l'instabilité chronique du pays. Les rapports entre la majorité birmane (plus de 60 % de la population[4]) et l'ensemble des communautés

[3] Pour un complément historique sur la formation de la Birmanie indépendante et l'héritage colonial, voir l'ouvrage de Thant Myint-U, *The Making of Modern Burma*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, ainsi que celui de Shelby Tucker, *Burma – The Curse of Independance*, Londres, Pluto Press, 2001.

[4] La langue française ne fait pas de distinction entre les Birmans d'ethnie birmane (ou « Bama(r)s » – *Burmans* en anglais) et les Birmans de nationalité ou de langue birmane mais d'ethnie différente (*Burmese* en anglais).

ethniques minoritaires (près de 40 %) constituent en effet l'épine dorsale de la politique birmane.

D'après la première Constitution élaborée en 1947, cette mosaïque ethnique doit être gérée selon un modèle d'Union fédérale démocratique cohérent. Une fois obtenu l'accord pour l'indépendance totale vis-à-vis de la Grande-Bretagne, le général Aung San, héros de la libération du pays (à la fois du joug des colons britanniques et des envahisseurs japonais) et père d'Aung San Suu Kyi, leader actuelle de l'opposition démocratique, entame des négociations avec la plupart des chefs de groupes ethniques. Le pays s'est entre-déchiré pendant la Seconde Guerre mondiale : certaines minorités ont choisi de s'aligner sur le Japon (Birmans, Arakanais bouddhistes notamment), d'autres sont restées fidèles aux troupes alliées (Karen, Kachin et musulmans). Il s'agit pour Aung San de réunifier le pays et de créer une véritable union de peuples et d'ethnies cohabitant au sein d'une Union d'Etats fédérés. Le 12 février 1947, il signe ainsi, avec vingt et un représentants de minorités ethniques (en particulier shan, chin et kachin, les Karen ayant de leur côté refusé de participer à la conférence), l'accord de Panglong[5], au terme duquel la majorité des groupes ethniques accepte de se réunir dans une « Union de Birmanie », sous un régime de type fédéral, avec un gouvernement central mais une forte autonomie pour chacun des sept Etats (à majorité ethnique) et des sept Divisions (à majorité birmane) qui doivent voir le jour, sans toutefois que leur soit concédé un quelconque droit de sécession. Cet accord reste encore aujourd'hui le modèle d'union prôné par les principaux groupes ethniques rebelles.

L'assassinat d'Aung San et de six de ses compagnons du cabinet ministériel le 19 juillet 1947 compromet fortement cet « esprit de Panglong », qui se voit écarté des projets politiques du nouveau gouvernement indépendant mené par U Nu, l'ancien camarade d'université d'Aung San. En dépit de débuts difficiles, pendant lesquels le gouvernement central doit faire face à une explosion d'insurrections ethniques séparatistes ou communistes, U Nu conduit avec succès les deux premières élections législatives du pays en 1951 et 1956. La Birmanie connaît alors une phase de démocratisation rapide, marquée par l'instauration et la garantie des libertés de presse, d'expression et d'opinion les plus avancées dans son histoire récente. Les syndicats se développent (reprenant le modèle des *Trade Union Congress* indiens) ainsi que les mouvements d'opposition politique, l'éducation est rendue libre et gratuite. Mais la situation politique se détériore rapidement aux marges du pays, amenant l'armée birmane à jouer un rôle croissant sur la scène politique et, surtout, à s'immiscer dans l'épineuse question ethnique[6].

En 1948, la *Tatmadaw* héritait de l'expérience de la *Burma Independance Army* (BIA) fondée par Aung San avec l'aide des Japonais au début de la Deuxième Guerre mondiale, alors qu'il était ministre de la Défense du gouvernement projaponais installé à Rangoun depuis 1943. Une fois l'indépendance et le départ des Britanniques acquis, en vertu d'un accord de défense entre Londres et Rangoun, certains officiers britanniques, ayant réussi à placer de nombreux officiers karen dans l'état-major de l'armée (dont le chef d'état-major, le général Smith Dun, chrétien karen éduqué en Grande-Bretagne), ont continué à entraîner la *Tatmadaw*. Aussi la première véritable fissure « ethnique » au sein de l'armée intervint-elle dès la première année d'indépendance, en 1949. Une

[5] Petite ville de l'Etat shan, au nord-est du pays, où se tint cette assemblée début février 1947.

[6] Martin Smith, *Burma : Insurgency and the Politics of Ethnicity*, Londres, Zed Books, 1999.

fissure nationaliste et xénophobe : les officiers karen (et en premier lieu Smith Dun) sont écartés par les autres officiers birmans et le général Ne Win (lui-même d'origine sino-birmane) se pose en chef incontesté de l'armée avant de devenir l'homme fort du régime dictatorial pendant près de trois décennies. Ainsi, alors qu'au même moment le Parti communiste birman (CPB) enflamme les villes et les régions proches de la Chine, la rébellion karen explose (si la *Karen National Union* – KNU – prend en fait les armes dès 1947, après le boycott de la conférence de Panglong, les premières offensives véritables sont lancées en 1949). Elle est rapidement rejointe par les insurrections karenni et shan que la *Tatmadaw*, sous-équipée, a peine à contenir pour éviter l'implosion de la jeune démocratie. Dès l'origine, l'armée birmane a donc joué un rôle de protection de l'Union birmane contre les forces centrifuges séparatistes, la sécurité intérieure et la lutte contre les premiers mouvements d'opposition politique armés et autres insurrections ethniques ayant été la priorité militaire du régime tout au long des années 1950, sans véritable réussite cependant.

En effet, dix ans après l'indépendance, si la démocratie s'est installée à Rangoun, l'unité n'est plus assurée et le pays est au bord de l'éclatement. U Nu décide alors, en 1958, de faire appel à l'armée, chargeant (légalement) le général Ne Win de former un gouvernement intérimaire aux pouvoirs largement discrétionnaires. Les mains libres, la *Tatmadaw* rétablit une certaine stabilité puis organise des élections législatives en 1960, pour rendre finalement le pouvoir aux civils la même année, U Nu recueillant pour la troisième fois consécutive la confiance des électeurs birmans. Mais, maladroit et instable, il ne parvient pas à réunifier le pays, pratiquant une politique tout aussi impopulaire (imposition du bouddhisme comme religion d'Etat en 1961) que maladroite (vacation prolongée du pouvoir pour cause de mauvais horoscope...). De nouveaux troubles ethniques se font jour, notamment au sein des minorités chrétiennes (création de la *Kachin Independance Organisation/Army* en 1961, reprise des révoltes chin, karen et shan...). Aussi le général Ne Win revient-il en force, cette fois-ci par un coup d'Etat rigoureusement mené le 2 mars 1962. U Nu emprisonné, les partis et syndicats interdits, la presse muselée, la Birmanie entre dans une nouvelle phase d'autoritarisme militaire et d'isolationnisme paranoïaque qui perdure depuis plus de quatre décennies.

Les forces armées birmanes : la puissante *Tatmadaw*

Seule détentrice du pouvoir politique depuis 1962, élément essentiel du paysage socio-économique du pays, la *Tatmadaw* se trouve au cœur du système dictatorial birman. Bien plus que sa puissance de feu ou son arsenal, son contrôle sur les institutions et la crainte qu'elle inspire depuis son entrée sur le devant de la scène en font une force incontournable dans le pays. Entraînés pour la contre-guérilla et forts d'un service de renseignements interne implacable, les soldats de la *Tatmadaw* constituent aujourd'hui (sur le papier) la deuxième armée d'Asie du Sud-Est après celle du Vietnam, et ce grâce à un ambitieux programme de modernisation et de rééquipement engagé en 1989 avec le large soutien de la Chine. Si les données chiffrées s'avèrent invérifiables, l'effectif de la *Tatmadaw* est actuellement estimé à un peu moins de 400 000 hommes (de 360 000 à 370 000 pour l'armée de terre, 15 000 respectivement pour l'armée de l'air et la marine), auxquels il faut ajouter entre 50 000 et 80 000 paramilitaires et représentants des forces

de police militaire[7]. Or, en 1988, elle n'était constituée que de 186 000 hommes (les trois armes comprises). La nouvelle junte a donc planifié une forte augmentation de l'effectif par rapport à l'ère Ne Win – même si le seuil tant vanté des 500 000 soldats en l'an 2000 n'a pas été atteint. Cet ambitieux plan de reconstruction d'une armée en état de déliquescence à la fin des années 1980 a été mis en œuvre grâce au soutien de Pékin qui, au même moment, se trouvait elle aussi condamnée et mise sous embargo par la communauté internationale après les massacres de Tiananmen (juin 1989). Les deux régimes ostracisés ont ainsi profité de cette alliance de circonstance toute bienvenue. Aussi le régime birman, qui conservait de son coté une mainmise quasi totale sur les ressources du pays, attribua-t-il au ministère de la Défense et à l'armée la part du lion du budget de l'Etat (40-60 % selon les années, un pourcentage supérieur à celui des années 1962-1988), afin de conforter son emprise politique par une forte augmentation de la puissance militaire. Même si les différents programmes d'achat d'équipement et de formation au nouvel armement ont largement été financés hors du budget courant du ministère de la Défense, selon les aléas des prêts et des différentes sources d'argent, la junte a réussi son pari, transformant en profondeur la composition et la formation de la *Tatmadaw*, triplant ses effectifs afin de quadriller le pays d'un cordon de surveillance militaire et disposant désormais d'un arsenal renforcé. Il convient néanmoins de relativiser cette puissance de feu : l'équipement acquis auprès de la Chine (puis du Pakistan, de la Yougoslavie et de l'Ukraine) reste bien souvent obsolète, ou peu maîtrisé lorsqu'il s'agit des matériels les plus modernes[8]. A cela s'ajoutent un manque de formation, de connaissance du matériel, un mauvais entretien et de mauvaises conditions de stockage des armes et véhicules. Les deux contrats d'armement les plus importants signés entre la nouvelle junte et Pékin en 1989 (1 milliard de dollars[9]) et 1994 (400 millions de dollars[10]) n'ont en effet pas été renouvelés depuis. Si la *Tatmadaw* s'est récemment dotée de matériel relativement moderne, en provenance notamment d'Israël (radars), de Singapour (systèmes de transmission radio) ou de Russie (un escadron de Mig-29), les soldats birmans ne sont pas aussi bien équipés, formés ni entraînés que leurs voisins thaïlandais, par exemple[11]. Si l'armée de terre reste la principale force – dont la stratégie est essentiellement tournée vers les opérations de contre-guérillas, mais aussi de « maintien de l'ordre » –, ni l'armée de l'air (*Tatmadaw Lei*) ni la marine (*Tatmadaw Yay*) n'ont de véritable crédibilité opérationnelle. La flotte de l'aviation est relativement obsolète, en dépit de l'acquisition d'avions de combat chinois en nombre (près de 180 depuis 1989) puis, en 2001, d'un escadron de Mig-29 russes, véritable

[7] Voir les travaux de l'Australien Andrew Selth : *Burma's Armed Forces : Power without Glory*, New York, Eastbridge, 2002, ainsi que « The future of the Burmese Armed Forces », in Morten Pedersen (ed.), *Burma/Myanmar : Strong Regime, Weak State ?*, Londres, CHP, 2000, pp. 52-90.

[8] Andrew Selth, *Burma's Arms Procurement Programme*, Working Paper n° 289, Canberra, Australian National University, septembre 1995.

[9] Bertil Lintner, « Enter the dragon », *Far Eastern Economic Review*, 22 décembre 1993, pp. 22-24.

[10] *Jane's Defence Weekly*, « Myanmar signs another pact for $400 million with China », 30 novembre 1994.

[11] International Crisis Group, *Myanmar : the Future of the Armed Forces*, Bangkok/Bruxelles, ICG Asia Briefing, 27 septembre 2002.

achat de prestige[12] : ils volent très rarement et ne peuvent décoller que de deux pistes (les aéroports internationaux de Rangoun et Mandalay), sans parler du manque de kérosène qui les cloue souvent au sol... L'armée prévoit même de construire des abris souterrains à Mandalay pour les protéger contre une éventuelle attaque aérienne (au lieu de s'en servir...). L'aviation sert surtout de soutien aux opérations terrestres en marge du pays (appui au sol et transports de troupes notamment). Enfin, la marine birmane est elle aussi dépourvue, réduite à un rôle de sécurité et d'observation côtière et fluviale (sur le cours de l'Irrawaddy). En septembre 2003, elle a conduit une série d'exercices avec la marine indienne (une première), opérations navales que seuls les Chinois menaient auparavant. Selon certaines sources[13], elle chercherait cependant à acquérir un sous-marin nord-coréen de poche (classe Sang-O), afin de bénéficier d'un outil de débarquement d'unité commando le long de ses côtes.

Le SLORC a divisé le pays en douze régions militaires (contre neuf sous l'ère Ne Win), plaçant à leur tête des commandants militaires aux pouvoirs discrétionnaires. Véritables maîtres en leurs fiefs, ceux-ci contrôlent quasiment l'ensemble de leur territoire et des flux de personnes (mais pas forcément de marchandises). Chaque région militaire est organisée en plusieurs centres d'opération de trois ou quatre bataillons chacun (l'unité de base de la *Tatmadaw* reste le bataillon, d'un effectif d'environ 450-500 hommes – quatre ou cinq compagnies), soit plus d'un millier de bataillons au total. Les commentateurs estiment que 200 nouveaux bataillons ont été créés depuis 1997, même s'il convient de relativiser ce chiffre : certains bataillons auraient moins de 300 hommes (deux fois moins que la moyenne). Dans les faits, la puissance de la *Tatmadaw* repose sur dix divisions d'infanterie de dix bataillons chacune, basées à Rangoun, immédiatement mobilisables et non affectées à une région particulière. Véritable garde prétorienne utilisée pour toute opération d'envergure, ces bataillons sont les plus fidèles et les mieux équipés du pays. Par ailleurs, il existe, en théorie, un service militaire (*Conscription Act* de 1959) pour les hommes de 18 à 35 ans et pour les femmes de 18 à 27 ans (d'une durée de six mois à deux ans). La réalité est toutefois différente. Avant 1988, y compris du temps de Ne Win, l'engagement dans l'armée était volontaire : la *Tatmadaw* représentait alors l'un des seuls débouchés possibles – malgré un très faible effectif, moins de 200 000 hommes – et jouissait encore du respect et de l'admiration acquis par la BIA, prestige que le coup d'Etat de 1962 n'avait que peu affecté. L'arrivée du SLORC en 1988 va transformer les représentations et perceptions de l'armée par la population birmane. La junte aura recours à de nombreux débordements afin de boucler son programme d'augmentation des effectifs : enrôlements forcés, engagement de jeunes de moins de 18 ans[14], pressions sociales en milieu rural afin d'obtenir de chaque famille de paysans qu'elle confie un enfant à l'armée en échange de contreparties financières... L'armée perd ainsi le crédit qu'elle avait réussi à conserver sous Ne Win en affichant un autoritarisme politique sanglant (répression de manifestations, arrestations, tortures... et ce en dehors des stricts champs de bataille, sur la scène politique elle-même) et en utilisant des moyens de pression étonnamment variés : engagements forcés par le recours

[12] Lt. Cdr. Atul Bharadwaj, *Myanmar and Mig-29s*, IPCS Paper n° 751, New Delhi, 21 mai 2002.

[13] Andrew Selth, « Pariah partners in arms », *The Irrawaddy*, 13 (3), mars 2004.

[14] Human Rights Watch, *My Gun Was as Tall as Me – Child Soldiers in Burma*, Washington, octobre 2002.

d'intermédiaires (pouvant gagner une commission de 10-15 dollars par jeune recrue fournie), concession de certains avantages financiers (exemption de taxes locales), octroi d'une protection à la famille de la recrue (contre les descentes de police, les fouilles...), propagande tous azimuts. Si aucun chiffre ne vient préciser le nombre des désertions, certaines sources avancent un nombre de dix à quinze déserteurs par bataillon engagé sur les différents fronts, soit cent à deux cents défections par bataillon et par an. Sachant qu'un déserteur risque jusqu'à dix ans de prison (et de torture)...

La politisation de l'armée, seule institution du pays

L'arrivée au pouvoir de l'armée, et surtout la personnalité de Ne Win ont donc complètement bouleversé l'organisation politique, économique et sociale du pays. Déjà, dans les années 1950, sous l'impulsion d'une nouvelle génération d'officiers fidèles au général Ne Win, la *Tatmadaw* s'était progressivement immiscée sur la scène politique et économique du pays en se corporatisant dans une logique entrepreneuriale[15]. Lorsqu'elle prend les rênes du pouvoir en 1962, elle constitue déjà une force unie et organisée, au fort capital financier ; elle dispose même de son propre journal (*The Guardian*) pour relayer son idéologie profondément nationaliste. Son entrée en scène dans les années 1960 s'accompagne d'une grande vague de nationalisation de l'économie (la « voie birmane vers le socialisme » prônée par le programme du Parti socialiste birman – BSPP –, parti unique dirigé par Ne Win), d'une « birmanisation » de la société et d'une politique extérieure isolationniste. Légitimé par la Constitution de 1974, le régime militaire va traverser un quart de siècle d'autarcie socialiste, qui le conduit à une quasi-faillite économique et sociale à la fin des années 1980.

Paradoxalement, l'explosion populaire et les manifestations d'étudiants et de bonzes en 1988, loin de renverser le pouvoir militaire, ne font que renouveler une junte désormais rajeunie et réorganisée par un coup d'Etat censé ramener « la loi et l'ordre », selon la philosophie du SLORC. La chaîne de commandement de l'armée est entièrement refondue et, outre le ministère de la Défense, les états-majors redeviennent l'épicentre du pouvoir. En effet, le chef de l'Etat cumule désormais les postes de président du SLORC (donc du régime, le Conseil d'Etat, exclusivement composé de militaires en activité, étant l'unique instance décisionnelle du pays), de Premier ministre et de ministre de la Défense d'un gouvernement entièrement soumis au SLORC. Ce cabinet ministériel, parallèle au Conseil d'Etat, ne s'occupe que du fonctionnement et de la gestion quotidienne des affaires du pays ; simple chambre d'enregistrement et d'exécution, il ne participe à aucune prise de décision politique ou économique. Les postes les moins importants sont en outre attribués à quelques civils, généralement des proches de leaders ou d'anciens militaires à la retraite. Le général Saw Maung (1988-1992) puis le général Than Shwe (depuis 1992) semblent donc avoir été les deux seuls décideurs du régime depuis le coup d'Etat de 1988, et ce malgré la forte influence que Ne Win a conservée dans l'ombre et les jeux d'alliances de circonstance au sein des états-majors. Néanmoins, la rupture avec l'ancien régime est manifeste : la Constitution

[15] Mary P. Callahan, *Making Enemies – War and State Building in Burma*, Ithaca, Cornell University Press, 2003.

de 1974 est abolie, le BSSP et l'Assemblée du peuple créés par l'ancien dictateur sont dissous lors d'une vaste purge. Jonglant avec les rivalités internes au sein de l'armée (notamment entre les deux seules académies militaires du pays, la *Defence Services Academy* – DSA – et l'*Officer Training Studies* – OTS), la composition du Conseil a considérablement varié depuis 1988, mêlant officiers du ministère de la Défense et commandants des régions militaires selon les jeux d'influence du moment.

En 1988, le SLORC est composé de dix officiers du ministère de la Défense (*War Office* – WO) et de neuf commandants de région (*Regional Commanders* – RC), tandis que le gouvernement compte treize ministres, dont sept membres détachés du ministère de la Défense. Quatre ans plus tard survient la première purge d'importance du nouveau régime ; le général Saw Maung se voit écarté pour « raisons médicales » en avril 1992. Le général Than Shwe prend alors le pouvoir, et le SLORC comprend vingt et un membres (onze WO et dix RC), avec un gouvernement de vingt-deux ministres (dont trois civils). Une nouvelle « réorganisation » en 1995 entraîne l'éviction de tous les commandants de région du SLORC, quant à lui toujours composé de vingt et un membres appartenant tous au ministère de la Défense. Le gouvernement est élargi à trente-sept ministres (dont quatre civils). En 1997, quelques mois après l'entrée de la Birmanie dans l'ASEAN (Association des nations du Sud-Est asiatique), un nouveau bouleversement majeur intervient, conduisant le régime à changer son nom pour celui de SPDC (Conseil d'Etat pour la paix et le développement) et à passer à dix-neuf membres. Les commandants de région, désormais majoritaires (douze RC contre sept officiers du WO), retrouvent leur influence. Le cabinet ministériel est composé de quarante-quatre ministres, dont trois civils ; c'est le plus important depuis 1988. En 2002, une nouvelle réorganisation réduit le SPDC à treize membres, uniquement du WO, tous les commandants de région étant à nouveau écartés ; le cabinet passe à trente-six membres (quatre civils). A partir de 2003, les bouleversements internes s'accélèrent, attestant les rivalités au sommet du pouvoir. Le 25 août 2003, le général Khin Nyunt est nommé Premier ministre, poste que Than Shwe lui-même occupait auparavant. C'est la première nomination d'un Premier ministre depuis l'arrivée au pouvoir du SLORC-SPDC en 1988. Officieusement chargé d'accompagner la transition démocratique du pays, Khin Nyunt perd son poste de premier secrétaire du SPDC au profit d'un proche de Than Shwe, le lieutenant général Soe Win, qui a accédé au poste de secrétaire numéro deux seulement six mois auparavant, en février 2003. Le cabinet, réorganisé, compte désormais trente-quatre membres (dont quatre civils) et quarante et un vice-ministres, qui sont à leur tour progressivement inquiétés tout au long de l'année 2004.

Ainsi, pendant quinze ans, toute décision et toute politique ont été définies et entérinées par trois hommes, les seuls à être restés en place depuis le coup d'Etat de septembre 1988 : le général Than Shwe, chef de la junte depuis avril 1992 (et ministre de la Défense, ce qui lui procure un pouvoir encore plus important), le général Maung Aye, chef d'état-major de l'armée (dont il a l'entière fidélité), véritable militaire, discret, mais xénophobe et nationaliste bouddhiste, et enfin le général Khin Nyunt, d'origine chinoise, à la tête des Services de renseignements militaires (1984-2004), plus pragmatique et ouvert sur l'extérieur. Ce triumvirat a donc été à la base de toute politique dans le pays jusqu'à l'éviction « surprise » de Khin Nyunt en octobre 2004.

Than Shwe (né en 1933) : entre dans l'armée en 1953. Commandant de la *South West Command* (Bassein) en 1984-1988 puis vice-ministre de la Défense en 1988. Devient le vice-président du SLORC en 1988, puis le président et le chef incontesté de la junte après l'éviction du général Saw Maung en avril 1992. Chef de l'armée, ministre de la Défense, patron de l'USDA (*Union Solidarity and Development Association*) depuis sa fondation en septembre 1993. Paranoïaque, effacé, profondément bouddhiste et féru d'astrologie, il semble suivre un parcours semblable à celui du général Ne Win, de plus en plus en retrait, mais dominant encore les affaires du pays et inspirant une crainte certaine. Le coup de frein brutal au processus enclenché par Khin Nyunt et la purge de son entourage en septembre-octobre 2004 sont incontestablement dus à son cercle de fidèles.

Maung Aye (né en 1937) : dans l'armée depuis 1959. A enchaîné les postes de commandant de région (le dernier dans l'Etat shan, à Taunggyi en 1988). Vice-président du SLORC à partir de 1992, ainsi que chef d'état-major de l'armée. C'est un soldat professionnel, peu politisé mais croyant dans le rôle et la position centrale de l'armée. Il semble que la *Tatmadaw* lui soit dévouée et loyale – il est le seul véritable leader militaire et l'un des plus décorés. Il serait le chef de file (avec Than Shwe) de la faction dure du régime dictatorial, nationaliste (xénophobe) et bouddhiste, radicalement opposée à toute libéralisation et ouverture vers les démocrates, notamment Aung San Suu Kyi. Il est officiellement le numéro deux dans la hiérarchie derrière Than Shwe ; mais si sa position semble avoir été renforcée après l'éviction de Khin Nyunt en octobre 2004, la nouvelle génération de dirigeants (Soe Win, Thura Shwe Mann et Thein Sein) pourrait rapidement le doubler.

Khin Nyunt (né en 1939) : a longtemps été l'homme à tout faire. Protégé de Ne Win dès les années 1970, il est le plus jeune des leaders de la junte depuis 1988, et certainement le plus ambitieux. Entré dans l'armée en 1960, il a rapidement été affilié aux services de renseignements militaires (il n'a donc jamais exercé de commandement des unités combattantes), dont Ne Win lui a confié en 1984 la réorganisation afin d'étouffer une source d'opposition croissante ; l'assassinat de Sud-Coréens par des agents nord-coréens à Rangoun en 1983 a été l'occasion de les purger. Pendant vingt ans, Khin Nyunt a donc été à la tête de l'appareil de renseignements, tout en occupant les fonctions dirigeantes de premier secrétaire du SLORC-SPDC (1988-2003) et de chef de l'*Office for Strategic Studies*. Il fut le négociateur principal et le signataire des cessez-le-feu et accords plus ou moins formalisés par écrit avec les différents groupes ethniques insurgés et barons de la drogue aux marges du pays (Wa, Shan, Kachin...). S'exprimant facilement en anglais (à la différence des deux autres, mal à l'aise lors des rencontres diplomatiques internationales), il semble aussi le plus enclin au dialogue avec l'opposition démocratique. Convaincu de l'intérêt pour la junte à prendre en main les réformes afin que celles-ci ne soient ni imposées de l'extérieur ni le fruit de l'opposition seule, il a engagé des pourparlers secrets (2000-2002) avec Suu Kyi lors de sa deuxième assignation à résidence. Son initiative (une feuille de route pour la démocratie) d'août 2003 est plus apparue comme un écran de fumée destiné à l'écarter rapidement. D'origine chinoise, il est l'un des favoris de Pékin.

L'armée reste donc la seule institution politique du pays, dominant l'ensemble du processus décisionnel, inhibant tout contre-pouvoir potentiel et maintenant une pression psychologique quotidienne sur la population. La *Tatmadaw* est sans conteste une puissante force politique, redoutée de surcroît, car liée aux services de renseignements (même réorganisés...), à la police et au régime dictatorial. Depuis 1962 et surtout 1988,

l'accroissement et la dispersion géographique des forces armées, la répression, l'efficacité de l'appareil de renseignements, l'instauration d'un contrôle systématique de la population et le repli sur soi (l'isolement face à l'extérieur s'assimilant à un repli xénophobe et ultranationaliste) ont ainsi permis à la junte de s'assurer un degré élevé de mainmise sur le pays[16].

Un contrôle répressif du pays

Parfait exemple d'un système dictatorial ne laissant aucune place aux initiatives individuelles, le régime militaire birman repose en effet sur une paranoïa exacerbée qui implique un contrôle à la fois extensif et intensif de l'ensemble du territoire – lorsque l'armée y a accès, certaines zones reculées échappant encore au gouvernement central, telles les régions naga, jingpho ou wa... – et surtout de la population (pensée, activités et mouvements)[17]. A l'heure actuelle, il n'existe pas en Birmanie de société civile de type démocratique digne de ce nom[18]. Le régime gouverne par décrets (et non par lois décidées et approuvées par un Parlement), évitant ainsi tout recours à l'encontre de son pouvoir discrétionnaire, et tente de repérer tout groupe ou individu susceptible d'exercer une pression ou une influence sur la société et la population[19]. L'organisation de réunions de plus de cinq personnes est interdite, aucun fonctionnaire n'a le droit d'appartenir à un syndicat ou à un parti politique, à l'exception des rares organisations sponsorisées par le gouvernement, dont l'*Union for Solidarity and Development Association* (USDA) – vitrine associative du régime créée en 1993 par Than Shwe et dont la carte de membre est obligatoire pour tout fonctionnaire, étudiant, soldat... – mais aussi la *Myanmar Red Cross* ou la *Myanmar Women Entrepreneurial Association*. Toute activité politique, surtout si elle est contraire aux intérêts du régime, est rapidement étouffée : les meetings, grèves, expressions publiques ou distributions de pamphlets à Rangoun sont rares (par simple peur de la population, mais surtout du fait de la présence continue et crainte des réseaux de renseignements), et leurs auteurs sont généralement appréhendés dans les dix premières minutes[20]. De même, toute critique à l'encontre du régime ou de l'armée est proscrite. Ainsi, le fameux décret n° 5/96, édicté peu après l'ajournement, en 1996, de la première Convention nationale chargée de rédiger une Constitution selon les termes dictés par le régime (voir *infra*), interdit à toute personne de critiquer, de dénoncer ou

[16] Donald Seekins, *The Disorder in Order : the Army-State in Burma since 1962*, Bangkok, White Lotus, 2002.

[17] Christina Fink, *Living Silence : Burma under Military Rule*, New York, Zed Books, 2001.

[18] *The Irrawaddy*, « Working underground to plant the seeds of Civil Society », 7 (5), mai 1999.

[19] Info-Birmanie, *Birmanie, la peur est une habitude*, Paris, éditions Khiasma, 2003.

[20] Voir James Mawdsley, *Heart Must Break: the Fight for Democracy and Truth in Burma*, Londres, Century, 2001. James Mawdsley, Britannique condamné à dix-sept ans de prison, passera plus d'une année dans une prison birmane pour avoir distribué des tracts hostiles au régime dans une ville frontière de la Thaïlande, Tachileik, dans l'Etat shan, en 1999.

même de commenter les activités de ladite Convention sous peine de sanction immédiate (vingt ans de prison, sans aucune possibilité d'appel, les tribunaux civils n'existant pas...). Réactivé avec l'ouverture de la seconde Convention nationale en mai 2004, ce décret instaure une tolérance « zéro » pour tout commentaire négatif, empêchant même les délégués de la nouvelle Convention de s'exprimer publiquement.

Parallèlement, les mouvements étudiants ayant été la source de contestation du pouvoir la plus dynamique, et la plus dangereuse pour le régime (et ce depuis la colonisation), la junte a cherché à encadrer les universités et, plus généralement, l'éducation. Si Ne Win a maté les syndicats étudiants dès 1962, la répression et le contrôle des campus universitaires se sont accentués à partir de 1988. Les départements de sciences politiques et de relations internationales sont fermés (puisque virtuellement subversifs), les autres départements ouverts selon l'humeur du régime (l'année universitaire est réduite à quatre ou cinq mois, voire, certaines années, entièrement supprimée, comme entre 1996 et 2001). Le grand campus de Rangoun a été dissous en de multiples petits sites universitaires éparpillés aux quatre coins de la capitale, y compris en zone rurale, afin d'éviter une concentration trop forte en un même point d'étudiants potentiellement mobilisables. Les syndicats étudiants, y compris les associations sportives ou d'anciens élèves, sont interdits. Les collèges, instituts et universités militaires (de langues, commerce et informatique essentiellement) sont les seuls a dispenser encore un certain savoir, néanmoins lui aussi très contrôlé. L'enseignement primaire est tout aussi encadré. Si la Birmanie était en 1948 l'un des pays les plus développés socialement (taux d'alphabétisation de plus de 90 %), l'Unicef estime qu'aujourd'hui un tiers des enfants de moins de 10 ans ne fréquente pas l'école. Les instituteurs ne sont quasiment pas payés (moins de 10 dollars par mois en 2003), ni encouragés, le budget de l'Education nationale étant réduit à sa plus simple expression. La seule instruction possible s'acquiert donc par et avec l'armée, qui dispense dans une certaine mesure une bonne formation médicale, technique et technologique, très loin toutefois des moyennes internationales ; aucun enseignant étranger n'est par exemple invité à donner des cours en Birmanie (pour des raisons sécuritaires mais aussi « xénophobes »).

Ainsi, nombre de familles birmanes se tournent vers le *sangha*, ou communauté bouddhique, pour instruire leurs enfants. La Birmanie compte plus de 80 % de bouddhistes (soit plus de 40 millions). Les moines (de tout âge) seraient un peu plus de 300 000 (novices compris), dont un petit dixième de nonnes. Les monastères ont été en 1988 au cœur de la vague contestatrice, aux côtés des étudiants et des activistes politiques. Nombre de bonzes ont participé, voire mené certaines manifestations prodémocratiques, dénonçant le régime et appelant à une plus grande tolérance, et ce au risque de leur liberté ou même de leur vie. Depuis, la junte a cherché à contrôler la communauté des moines, d'abord en l'infiltrant, puis en restreignant ses libertés : les bonzes n'ont pas le droit d'association et d'expression publique, ni celui d'appartenir à un quelconque mouvement politique. Le régime militaire a créé une association d'Etat pour gérer cette communauté : la *Sangha Maya Nayaka*. Les bonzes sont forcés d'y adhérer, récompensés par une série de titres honorifiques ou de compensations financières (la junte a ainsi redoré la plupart des pagodes du pays, afin d'améliorer le karma des leaders...). Surveillés, encadrés, les moines bouddhistes ne constituent plus aujourd'hui une véritable force contestatrice, même si leur degré de mobilisation politique reste très difficile à évaluer[21]. Enfin, outre le contrôle qu'elle exerce sur le *sangha*, la junte s'est

[21] Assistance Association for Political Prisoners, *Burma : a Land Where Buddhist Monks are Disrobed and Detained in Dungeons*, Mae Sot, novembre 2004.

attachée à se réapproprier la religion, utilisant le bouddhisme à des fins politiques[22]. Le quatrième sommet mondial du bouddhisme a été organisé en grande pompe à Rangoun (9-11 décembre 2004[23]).

La surveillance du territoire et de sa population demeure effectivement un pilier du régime. Le personnel des services de renseignements a augmenté considérablement, pour constituer un réseau d'agents couvrant tout le pays : si l'espionnage externe est relativement faible (excepté pour les Birmans résidant à l'étranger), la surveillance interne s'opère tous azimuts, y compris l'espionnage de l'armée elle-même, ce qui est à l'origine de nombreuses tensions. L'exaspération des militaires à l'égard de ces pratiques non contrôlées par leurs états-majors est certainement l'une des motivations de l'éviction de Khin Nyunt et de la purge de ses services en octobre 2004. Depuis l'instauration de la dictature en 1962, les Birmans ne disposent pas de passeport – ceux qui en obtiennent, notamment les rares hommes d'affaires ou diplomates autorisés à voyager hors du pays, doivent impérativement le rendre à l'aéroport de Rangoun ou de Mandalay à leur retour –, mais un petit papier d'identité rédigé en birman et un registre par foyer mentionnant le nombre de personnes y vivant ainsi que les invités (les descentes de police et les arrestations sont fréquentes, notamment lorsque des individus non enregistrés – *a fortiori* des étrangers – sont signalés). Par ailleurs, l'interdiction de passer d'un Etat ou d'une Division à l'autre sans accord préalable des autorités militaires permet (en théorie) de contrôler les flux de personnes. Le pays ne connaît en outre aucun système juridique digne de ce nom, le pouvoir judiciaire étant entièrement soumis à l'exécutif, et les juges directement nommés selon leurs accointances avec le régime.

Logiquement, les médias aussi sont contrôlés et partie prenante du système de propagande, outil indispensable au maintien de la junte. Le SPDC a maintenu le système de censure instauré par Ne Win dans les années 1960 : chaque article, reportage, livre ou chanson doit obtenir l'accord du redoutable ministère de l'Information pour être publié ou diffusé[24]. Aujourd'hui, l'accès aux nouvelles technologies reste très restreint (l'information circule donc difficilement). Le pays compte peu de téléphones fixes (chers et souvent sur écoutes, sans parler des lignes techniquement défaillantes), encore moins de téléphones portables, hors de prix et réservés aux rares privilégiés proches du pouvoir autorisés à exploiter un réseau. Bien que le pays ait connu une explosion des connexions Internet (3 000 en 2001, 10 000 en 2002 et 30 000 en 2003), la Toile y reste officiellement interdite[25]. Tout connecté illégal est passible d'une lourde peine de prison, et les (très) rares cybercafés ne donnent accès qu'à un nombre réduit de sites : Hotmail, Yahoo, la BBC et l'ensemble des sites traitant de la Birmanie sont proscrits par le gouvernement, qui les bloque. Les fax donnent également lieu à un contrôle et à des

[22] Guy Lubeigt, « La robe et le fusil : le bouddhisme et la dictature militaire en Birmanie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 32 (1), 2001, pp. 175-198.

[23] BBC World News, « Buddhist Summit opens in Burma », 9 décembre 2004, et, pour la couverture médiatique par le régime birman lui-même : *New Light of Myanmar*, « Union of Myanmar is devoted Buddhist Country and faithfully believes in the Lord Buddha Teachings », 10 décembre 2004.

[24] Vincent Brossel, « Au pays de la censure implacable », *Siècle 21*, n° 4, Paris, printemps 2004.

[25] Dr Zarni, « Resistance and cyber-communities : the Internet and the Free Burma Movement », in Ann De Vaney, Stephen Gance et Ran Ma (eds), *Technology and Resistance : Digital Communications and New Coalitions Around the World*, New York, Peter Lang, 2000, pp. 71-88.

autorisations très stricts. Les télévisions sont rares, peu de chaînes sont offertes et les satellites sont souvent pirates. A cela s'ajoute le problème de l'acheminement de l'électricité : les coupures sont trop fréquentes pour espérer voir un film en entier sans le soutien d'un générateur, y compris à Rangoun.

Enfin, bien que le nouveau régime installé à Rangoun en 1988 ait rompu dès le début avec le système socialiste d'Etat instauré par Ne Win (la « voie birmane vers le socialisme » inspirée de la loi de 1965), les autorités militaires conservent un contrôle conséquent sur l'économie du pays. Pourtant, la Birmanie est depuis la fin des années 1980, sur le papier, engagée dans la voie d'une économie de marché libérale ; une série de décrets visant à ouvrir les marchés, à libéraliser les prix, à attirer les capitaux et investissements étrangers, à privatiser certaines entreprises d'Etat ont été signés dans les années 1989 et 1990. Officiellement, la Birmanie a connu depuis quinze ans des taux de croissance proches de ceux des « Tigres asiatiques » (5-10 %). Mais ce sont souvent des statistiques d'Etat publiées par la propagande, et les études indépendantes fiables sont rares[26], la distinction entre économie formelle (légale) et économie informelle (illégale ou extra-légale) demeurant très difficile à évaluer dans le pays.

Néanmoins, l'armée exerce un contrôle efficace sur l'économie légale. Entamée dès les années 1950 avec la création de banques et d'entreprises « militaires », la participation du régime dans l'économie birmane est aujourd'hui très forte. Pour asseoir sa domination économique et sa mainmise sur les ressources du pays, la *Tatmadaw* se base sur deux institutions majeures : l'*Union of Myanmar Economic Holdings* (UMEH) et la *Myanmar Economic Corporation* (MEC). Créée en 1990, dirigée par un personnel exclusivement militaire, la UMEH est incontestablement la plus grosse entreprise birmane (avec un capital de quelque 1 milliard de dollars). Tous les investissements étrangers conséquents transitent par elle sous forme de joint-ventures ou d'« accords d'entreprises » (Total, Deutsche Bank, Tiger Beer...). Elle détermine et encadre tout investissement birman dans les secteurs clés de la banque, des pierres précieuses, du bois, des boissons et des communications. La UMEH est certainement l'un des ciments économiques de la junte ayant permis un enrichissement rapide des chefs militaires au contact d'investisseurs étrangers (aucune transparence n'est évidemment appliquée). La MEC, de son côté, a été créée par le ministère de la Défense, et si elle reste davantage axée sur les secteurs stratégiques (transports, industries militaires, armement), elle domine de nombreux pans de l'économie du pays. C'est l'« entreprise » de la *Tatmadaw,* qui investit directement par son intermédiaire. Avec ces deux institutions, l'armée s'assure donc une mainmise sur l'économie légale, tout en encourageant les petites initiatives privées (hors du cercle des militaires) qui lui sont favorables.

Il convient toutefois de relativiser cette « emprise » économique du régime, l'économie souterraine étant au moins aussi importante, voire plus, que l'économie formelle. En périphérie isolée comme dans le port de Rangoun, le contrôle du régime sur les flux de marchandises n'est pas absolu. Du simple commerce échappant aux taxations de l'Etat aux trafics de produits illégaux (armes et surtout drogues, même si la Birmanie ne produit aujourd'hui qu'un quart de la production d'opium de l'Afghanistan) ou légaux (pierres, bois précieux), l'économie parallèle engendre des profits considérables. Nombre d'hommes d'affaires, essentiellement birmans et chinois, mais aussi thaïlandais, wa ou shan, contournent allègrement les autorités. Les activités mafieuses, notamment le commerce détaxé de produits légaux (du

[26] Myat Thein, *Economic Development of Myanmar*, Singapour, ISEAS, 2004.

coca-cola aux télévisions 16/9 chinoises en passant par les véhicules tout-terrain japonais), soutiennent une large part de l'économie birmane, en particulier dans les zones frontalières. Importer des containers dans les ports des côtes birmanes, se livrer à de la contrebande d'ordinateurs depuis la province chinoise du Yunnan, se procurer un téléphone portable ou une connexion Internet semblent des activités banales. Si l'armée ne prend pas de telles initiatives (excepté au niveau local), son implication n'en demeure pas moins évidente. Les commandants de régions militaires peuvent signer des contrats économiques avec des businessmen locaux sans l'accord de Rangoun, tissant des liens étroits avec les magnats ou barons de la drogue de leur « fief ». Le général Maung Aye s'est ainsi enrichi au contact des trafiquants du nord-est du pays, participant même à la création de banques-façade (la Kanbawza Bank et la Mayflower Bank, par exemple) pour le blanchiment de l'argent sale des seigneurs shan. Chaque haut gradé de l'armée a profité de sa position avantageuse pour enrichir son propre entourage. La famille de Than Shwe gère ainsi plusieurs entreprises (notamment une usine de fabrication de boissons gazeuses et une chaîne de pâtisseries – les réputés J'Donuts de Rangoun...). Avant son éviction, le général Khin Nyunt détenait de nombreuses parts dans des hôtels, des casinos et des entreprises de construction, et son fils gérait l'un des rares cybercafés de Rangoun[27]. Mais, au fil des années, au gré des purges et des règlements de comptes consécutifs à l'exacerbation des rivalités au sein même de la junte, beaucoup de généraux du SLORC-SPDC et des commandants de région ont été remerciés pour fait de corruption, leurs activités étant trop visibles ou dénoncées par la presse internationale[28]... Khin Nyunt semble avoir subi le même sort. A sa disgrâce politique est venue s'ajouter une lutte de pouvoir économique et d'accès à des marchés lucratifs, son entourage, en particulier les MIS, s'étant constitué un capital et un réseau d'investissements trop importants pour ne pas être jalousés. Officiellement démis pour corruption, il fut dans les faits victime de ses propres rivaux économiques.

Ainsi, le régime s'emploie à tout contrôler. L'absence de contre-pouvoirs est l'un de ses points forts. En dehors de l'armée, il n'existe aucune élite, aucun groupe susceptibles de constituer une alternative politique, ni de classe moyenne riche et indépendante du pouvoir. La gestion dictatoriale est incontestablement bien en place, comme le prouve l'absence de société civile. La peur et la paranoïa des leaders accentuent la pression et l'emprise du régime sur la population et sur les dirigeants de l'armée eux-mêmes. Chaque génération d'officiers (souvent d'anciens camarades d'une même promotion de la DSA ou de l'OTS) constitue son propre réseau et tente de parvenir au sommet du pouvoir malgré les risques encourus. On assiste de plus en plus à un renouvellement régulier des élites militaires, chaque leader (excepté le triumvirat dirigeant) ne pouvant espérer, à moins d'une autorité et d'un charisme certains, profiter du pouvoir que quelques années. Ainsi ce système dictatorial s'autoentretient-il parfaitement, chaque officier espérant gravir les échelons dans son propre milieu, sans avoir à céder une once de terrain à

[27] Aung Zaw, « Mad dogs and dictators », *The Irrawaddy-on-line*, 10 mars 2002.

[28] Notamment les généraux Tun Kyi (ministre du Commerce) et Kyaw Ba (ministre des Hôtels et du Tourisme), qui avaient amassé de vastes fortunes personnelles. Voir Louis et André Boucaud, « Un coup d'Etat feutré », *Le Monde diplomatique*, novembre 1998.

l'opposition, liée de fait à l'étranger (financement, soutien politique de l'Occident, de la communauté exilée). Tous ces atouts, ajoutés à la désunion des forces d'opposition et aux politiques tous azimuts et non unifiées de la communauté internationale, renforcent le pouvoir du régime et ont condamné à l'échec les différentes tentatives de démocratisation du pays, qu'elles aient été violentes et spontanées ou patientes et négociées.

LES TENTATIVES DE DEMOCRATISATION

En quatre décennies de dictature et malgré le contrôle quasi absolu de l'armée, la Birmanie a connu de nombreux soulèvements populaires. A chaque fois, l'armée a su réagir rapidement, matant sans hésitation toute velléité contestatrice de la part de la population. Chaque entreprise de déstabilisation du régime – de l'intérieur avec les étudiants, bonzes et activistes dans l'ombre, de l'extérieur avec les forces communistes, chinoises ou ethniques – a été noyée dans le sang : en juillet 1962, le bâtiment du syndicat des étudiants de l'université de Rangoun (RUSU) est dynamité sur ordre de Ne Win ; les manifestations organisées lors des Jeux asiatiques de 1969 sont tout aussi violemment réprimées, tout comme les rassemblements pacifiques qui accompagnent la cérémonie funéraire en l'hommage de U Thant (diplomate birman, ancien secrétaire des Nations unies et opposant politique à Ne Win), décédé en 1974. Le vaste soulèvement de 1988, qui explose en trois vagues contestatrices croissantes en mars, juin et août 1988, n'échappera pas non plus à la logique de répression systématique de la junte, qui traverse pourtant au cours de l'été 1988 une grave crise interne (démission de Ne Win en juillet, massacres d'août, nouveau coup d'Etat en septembre). Depuis, les mêmes schémas se sont reproduits, notamment lors des manifestations étudiantes de décembre 1996 (menées par une nouvelle génération) et du 9 septembre 1999 (9-9-99 en écho au 8-8-88). Grâce à ses réseaux de surveillance, à son quadrillage du territoire et surtout à la peur qu'elle inspire, l'armée parvient à assurer un parfait contrôle de ses éruptions populaires. Les pratiques du régime sont désormais rodées : aucune dissidence n'est tolérée et, à l'heure actuelle, tout soulèvement est voué à l'échec, s'il n'est pas tué dans l'œuf... Pourtant, le régime militaire est passé très près d'une véritable banqueroute en 1988[29].

L'échec de 1988-1990 et l'impasse politique

Une crise économique et sociale, doublée du retour fortuit au chevet de sa mère d'Aung San Suu Kyi, fille du héros de l'indépendance expatriée pendant près de trente ans, va encourager le plus large mouvement populaire de l'histoire récente du pays. Grèves

[29] Bertil Lintner, *Outrage : Burma's Struggle for Democracy*, Bangkok, White Lotus, 1991.

générales, manifestations d'étudiants et de bonzes, discours d'activistes politiques épargnés ou oubliés des organes répressifs du régime de Ne Win se sont succédé depuis l'annonce d'une vaste démonétisation qui réduit à néant l'ensemble des économies du peuple birman en septembre 1987. Le vieux général Ne Win, après avoir violemment réprimé les premiers grands soulèvements de mars et juin 1988, finit par démissionner le 23 juillet 1988. Après quelques errements dus au changement de commandement, l'armée et surtout la police anti-émeute du nouveau chef du gouvernement (Sein Lwin) choisissent de reprendre le contrôle de la situation en matant dans le sang les manifestations, notamment celles de la grande grève générale et les défilés du 8 août 1988 (8-8-88 étant propice selon l'astrologie bouddhiste). Après un chaos institutionnel et une chasse à l'homme de plusieurs jours (qui fera plus de 3 000 victimes), un petit groupe d'officiers, anciens protégés de Ne Win pour la plupart, organise un nouveau coup d'Etat le 18 septembre 1988. Le SLORC est créé et une nouvelle junte, rajeunie, reprend les rênes du pouvoir, poursuivant sa lutte contre les mouvements d'opposition civile qui ont réussi à s'organiser en partis politiques (création en août 1988 de la Ligue pour la démocratie et la paix de U Nu, l'ancien Premier ministre, puis de la Ligue nationale pour la démocratie – NLD, *National League for Democracy* – d'Aung San Suu Kyi et Tin Oo en septembre 1988).

Cette opposition civile naissante va pourtant profiter de l'annonce surprise par le SLORC, en 1989, de l'organisation d'élections pour mai 1990. Extrêmement confiante, souhaitant visiblement casser son image d'Etat paria ostracisé par une communauté internationale qui renforce les sanctions économiques à son encontre, la junte ne semble pas avoir mesuré l'étendue de sa décision. Si le régime a créé de toutes pièces de nombreux partis dans le but d'atomiser la représentation de l'opposition menée par la NLD, la longue campagne électorale (quinze mois) reste essentiellement centrée autour de la figure d'Aung San Suu Kyi. Le parti officiel du pouvoir (*National Unity Party* – NUP – , fondé par le SLORC sur les cendres du BSPP pour légitimer le régime grâce à une très attendue victoire électorale) se lance alors dans une vaste propagande xénophobe à l'encontre de cette dernière, fustigeant son mariage avec un étranger non bouddhiste (Michael Aris, un tibétologue britannique) et sa vie d'expatriée. Or, c'est à une écrasante victoire de l'opposition civile démocratique que l'on assiste le 27 mai 1990. Avec 60 % des suffrages exprimés, la NLD rafle 392 sièges sur les 485 à pourvoir (80 % de l'Assemblée), 25 partis se partageant les sièges restants : la *Shan Nationalisties League for Democracy* (SNLD) devient le deuxième parti avec 23 élus, l'*Arakan League for Democracy (*ALD) obtient 11 sièges, tandis que le NUP n'en recueille que 10 pour, conséquence du mode de scrutin, plus de 25 % des suffrages. Le SLORC a visiblement surestimé l'allégeance des anciens membres du BSPP aux nouveaux dirigeants du NUP, et surtout la loyauté des militaires eux-mêmes. En effet, les scores de la NLD dans la majeure partie des circonscriptions dites « militaires » (cœur de Rangoun, Dagon Township) se révèlent tout aussi élevés qu'ailleurs, voire plus, prouvant que l'armée, surtout les simples soldats, a reporté son soutien et sa confiance sur Suu Kyi et non sur le SLORC et ses alléchantes promesses électorales.

Largement couvert par les médias étrangers, qui s'empressent de courtiser la figure charismatique de Suu Kyi (n'ayant pas obtenu le droit de se présenter, celle-ci n'est donc pas élue), ce raz-de-marée électoral laisse coi le régime, qui attend deux mois avant de se prononcer, en tentant un tour de passe-passe politique : le mandat des élus du 27 mai 1990 ne sera plus législatif mais simplement constituant, les députés devant simplement rédiger une nouvelle Constitution à l'intérieur d'une Convention nationale (qui ne verra le

jour qu'en 1993). Mais, face à une répression accrue, la plupart des nouveaux élus ont été arrêtés ou ont fui ; certains, sous la direction du cousin d'Aung San Suu Kyi, le Dr U Sein Win, ont fondé un gouvernement en exil, le *National Coalition Government of the Union of Burma* (NCGUB). Suu Kyi a de son côté été placée sous résidence surveillée dès juillet 1989, à la suite des premiers mouvements populaires enthousiastes qu'elle a suscités lors de ses déplacements dans le pays. Prix Nobel de la paix en 1991, elle restera isolée dans sa maison familiale de Rangoun, rue de l'Université, jusqu'en juillet 1995. Libérée deux ans avant l'entrée de la Birmanie dans l'ASEAN, elle est à nouveau assignée à résidence d'octobre 2000 à mai 2002, et pour la troisième fois depuis le 30 mai 2003.

A partir de 1990, le SLORC reprend donc les choses en main, bien décidé à ne plus céder le pouvoir dans un avenir proche (comme on aurait pu le penser en 1988-1989 avec l'organisation de ces élections semblables à celles organisées par Ne Win en 1960 lors de son gouvernement intérimaire). Il choisit de convoquer une Convention nationale en janvier 1993. Sur les quelque 702 représentants conviés, moins d'une centaine sont des élus de mai 1990, la plupart étant des officiels municipaux ou tribaux nommés par les autorités militaires. Censée être « constituante », cette Convention nationale est cependant biaisée dès sa création, le régime ayant rédigé, avant même l'ouverture de la première session, ses « six objectifs » non négociables (notamment le rôle capital de l'armée dans la conduite des affaires du pays). A la suite de la défection des délégués de la NLD de Suu Kyi (libérée une première fois en juillet 1995), la Convention est finalement ajournée en mars 1996.

De son côté, le régime a su changer la donne géopolitique en tentant de régler à sa manière la « question ethnique ». Le soulèvement populaire de 1987-1988 a en effet ravivé aux marges du pays les tensions nationalistes et séparatistes contre le pouvoir birman, le SLORC nouvellement créé étant ultra majoritairement composé de Birmans (bouddhistes) prônant une forte centralisation jacobine. Etouffées ou simplement marginalisées, les insurrections ethniques (karen, shan, kachin ou mon) ont profité de cette agitation sociopolitique pour constituer une nouvelle force centrifuge bien plus menaçante, puisque puissamment armée et financée par de multiples trafics. Néanmoins, la rapide modernisation et l'augmentation des effectifs de l'armée, à partir de 1989, grâce au soutien chinois vont considérablement transformer la stratégie de la junte. Face aux pressions et offensives d'une armée nouvellement équipée et modernisée, les insurrections ethniques armées s'essoufflent une à une. Une série de cessez-le-feu, plus ou moins pragmatiques et monnayés, sont signés entre le SLORC (plus précisément les services de renseignements du général Khin Nyunt) et la plupart des groupes ethniques. L'implosion du Parti communiste birman, à la suite de l'arrêt brutal du soutien de Pékin aux vieux idéologues maoïstes du parti sino-birman[30], inaugure la première vague de cessez-le-feu signés avec de nouveaux groupes constitués selon des fractures ethniques et non plus idéologiques (Wa, Kokaung, Shan), bien décidés à obtenir une forte autonomie afin de pouvoir poursuivre leurs lucratifs trafics de drogues et d'armes et de ressources naturelles du nord du pays. Une seconde vague suit entre le régime et de nombreux groupes à bout de souffle (Palaung en 1991), ou simplement tout aussi désireux de se voir garantir un partage avantageux des richesses de la région (Kachin en 1993, *Mong Tai Army* de Khun Sa, le baron de la drogue du Triangle d'or en 1995). Aujourd'hui, une quinzaine de groupes ou partis

[30] *Id.*, *The Rise and Fall of the Communist Party of Burma,* Ithaca, Cornell University Press, 1990.

ethniques ont signé un « accord de paix » plus ou moins trouble (« *gentlemen agreement* ») avec le régime militaire de Rangoun[31]. Seuls quelques groupes armés et criminalisés restent en conflit ouvert avec les généraux birmans, même si leur combat s'apparente plus à une simple guérilla : les Karen (en dépit d'une trêve de quelques mois de la KNU début 2004), les Shan (*Shan State Army South*, une faction sud proche de la Thaïlande), les Karenni (le *Karenni National Progressive Party* étant le seul groupe insurgé à avoir rompu son cessez-le-feu en 1995), les Chin (*Chin National Army*), les Arakanais (notamment les Rohingya)... Ainsi, le SLORC-SPDC n'a plus à craindre de véritables groupes armés menaçant le régime, les guérillas étant marginalisées dans les jungles et montagnes périphériques et ne constituant plus un front armé unique en lutte contre le pouvoir central.

L'opposition civile birmane se retrouve de plus en plus seule, les mouvements ethniques n'ayant eu de surcroît que peu de liens privilégiés avec elle, à l'exception des Karen. Elle s'affiche en outre désunie. Aux différends entres ethnies (ou entre Birmans et minorités ethniques) s'ajoutent des oppositions et divergences de plus en plus nettes entre Birmans eux-mêmes, notamment entre activistes restés en Birmanie et exilés, ou même au sein de la mouvance activiste réfugiée en Thaïlande, aux Etats-Unis ou en Scandinavie. Si l'union avait paru évidente lors de la campagne électorale de 1989-1990 grâce à l'image rassembleuse (et inespérée) d'Aung San Suu Kyi, quinze ans plus tard, la frustration devant l'impasse politique dans laquelle se trouve la Birmanie conduit les différents groupes activistes à s'opposer quant aux méthodes de lutte à promouvoir. Certains groupes ont dénoncé le choix de la non-violence prôné par la NLD et la plupart des démocrates birmans. En octobre 1999, un groupe de militants birmans armés a pénétré dans l'ambassade du Myanmar à Bangkok, cherchant à provoquer violemment les autorités birmanes et à montrer une seconde voie de libération du pays : les armes. Mais cette initiative marginale a été largement condamnée. Pour la majeure partie des activistes birmans, la transition (graduelle ou brutale) doit se négocier de façon non violente et respecter les idéaux d'une culture birmane profondément bouddhiste[32].

En tout état de cause, il n'existe pas en dehors d'Aung San Suu Kyi de véritable dénominateur commun aux différents groupes d'opposition. Si la plupart des Birmans se rangent volontiers derrière la fille du héros de l'indépendance, admirant son courage et respectant son parcours, tous ne soutiennent pas l'ensemble de ses positions ni la stratégie politique de la NLD, dont elle est la secrétaire générale[33]. De plus, les généraux birmans semblent miser sur un essoufflement à la tête de la NLD. Si la plupart d'entre eux, farouches nationalistes, n'apprécient guère Aung San Suu Kyi et son parcours d'expatriée, ils espèrent qu'il n'y aura plus après elle d'avenir dynastique, ses deux fils (Alexander, 31 ans et Kim, 27 ans), inconnus dans le pays, n'étant pas considérés comme birmans car de père britannique. Ainsi, à la différence d'autres pays asiatiques (tels le Sri Lanka et les Bandaranaïke, l'Inde et les Gandhi-Nehru ou l'Indonésie des Sukarno), la lignée dynastique d'Aung San a toutes les chances de s'éteindre politiquement après Aung San Suu Kyi. De surcroît, aucune figure charismatique ne

[31] Voir liste complète en annexe.

[32] Guy Lubeigt, « Birmanie : un pays modelé par le bouddhisme », *Intergeo bulletin*, n° 2, 2001, pp. 69-74.

[33] Aung Naing Oo, *Negociation and Reconciliation – an Interview with a Burmese Dissident*, New York, New School University, 2003.

semble se dessiner dans l'opposition démocratique en dehors de dirigeants octogénaires (Aung Shwe, U Lwin et Tin Oo) ou de Min Ko Naing, le leader étudiant emprisonné et torturé pendant quinze ans (1989-2004[34]) et désormais hors jeu. Aung San Suu Kyi en est parfaitement consciente, qui encourage les jeunes activistes à s'engager sur la scène du combat démocratique afin de renouveler une génération de dirigeants en fin de vie. L'état-major de la NLD est en effet composé de septuagénaires, voire d'octogénaires, pour la plupart d'anciens militaires aux côtés de Ne Win – le général Tin Oo, vice-président de la Ligue, a participé au coup d'Etat de mars 1962 et a été le chef de la *Tatmadaw* et le ministre de la Défense de Ne Win entre 1974 et 1976. Il apparaît que les nouvelles générations de militants activistes ne sont en réalité composées que d'exilés ou de réfugiés. Les futurs dirigeants potentiels du pays (une éventuelle Birmanie démocratique) vivent bien souvent à l'étranger, éloignés du terrain et de la population. A l'intérieur, peu osent s'affirmer militants ou engagés, sous peine d'être automatiquement inquiétés par le régime. Enfin, les groupes ethniques ont leurs propres leaders, chefs de clan ou de tribu aux stratégies politiques bien éloignées de celles de l'opposition civile, que cela soit pour des raisons financières ou idéologiques[35]. Le consensus est donc *de facto* difficile au sein de l'opposition globale au régime militaire ; et la junte le sait, qui joue de ces divisions. L'absence de leader unificateur potentiel (tant que Suu Kyi est assignée à résidence, isolée et quasi muette[36]) constitue un atout majeur pour l'armée birmane, persuadée d'œuvrer pour le bien du peuple et d'être seule détentrice de la légitimité nécessaire. Le SPDC n'a ainsi aucun intérêt à laisser libre le Prix Nobel de la paix 1991. Sa libération en mai 2002 fut le résultat d'intenses négociations, notamment avec les Nations unies. Mais, à peine un an plus tard, au lendemain des dramatiques évènements de Depeyin, le régime reprenait l'avantage en l'arrêtant pour la troisième fois.

Le 30 mai 2003, le convoi accompagnant Aung San Suu Kyi et ses partisans (dont Tin Oo) dans une longue tournée de meetings dans le nord du pays est attaqué par des sympathisants de la junte, des membres de l'USDA et des casseurs manifestement achetés par le régime. La presse gouvernementale admet la mort de quatre personnes, mais de nombreuses sources (plus indépendantes...) font aujourd'hui état de trente à quatre-vingts tués lors des « massacres de Depeyin », au nord de Mandalay[37]. Le régime place aussitôt Aung San Suu Kyi et Tin Oo en « détention préventive » – officiellement « pour assurer leur sécurité » – dans une prison du Nord, puis à Insein (Rangoun). La leader de l'opposition est néanmoins transférée dans sa résidence familiale, rue de l'Université à Rangoun, en septembre 2003, à la suite d'une intervention chirurgicale sérieuse (ablation de l'utérus), la junte sauvant un tant soit peu la face devant les pressions internationales. Mais elle reste assignée à résidence, interdite de

[34] *Democratic Voice of Burma*, « Burma's student leader Min Ko Naing released », 19 novembre 2004.

[35] Aung Naing Oo, « Dividing the divided », *The Irrawaddy*, 1er juillet 2003, et « Activists divided by free Burma coalition's choice », *The Irrawaddy On-Line*, 10 janvier 2004.

[36] Associated Press, « Junta restricts Suu Kyi's doctor access », 17 décembre 2004, et AFP, « UN's Annan concern about Myanmar opposition leader », 17 décembre 2004.

[37] Amnesty International, *Myanmar – Violent Attack on Political Party Members : Independant Investigation Must Take Place*, Londres, 10 octobre 2003 (ASA 16/028/2003). Le bilan reste néanmoins l'objet de nombreuses polémiques, y compris au sein de l'opposition.

communications (ni fax ni téléphone) et, parmi les diplomates étrangers, seuls le représentant du Comité international de la Croix-Rouge, Tan Sri Razali Ismail, l'envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies et Paulo Sergio Pinheiro, le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, sont parvenus à la rencontrer en un an. Cette nouvelle affaire, si elle satisfait grandement les partisans de la ligne dure du régime qui souhaitent avant tout marginaliser Aung San Suu Kyi, ne fait qu'aggraver la position déjà peu enviable de la Birmanie sur la scène régionale, en particulier asiatique. Pour faire face aux critiques et aux pressions internationales, une étonnante « feuille de route vers la démocratie » a donc été proposée par le régime, du moins une faction de celui-ci.

La feuille de route vers la démocratie (2003) : un écran de fumée ?

Le 25 août 2003, le *New Light of Myanmar,* l'organe de propagande du régime, annonce laconiquement que le président du SPDC, le général Than Shwe, abandonne la fonction de Premier ministre qu'il occupe symboliquement depuis onze ans au général Khin Nyunt qui, de son côté, cède son poste de premier secrétaire du SPDC à un « jeune » officier proche du chef de la junte, le lieutenant général Soe Win. Si certains observateurs évoquent une promotion de Khin Nyunt, désormais chef du gouvernement, le fait que ce dernier quitte la direction du Conseil d'Etat (où tout se décide) pour être remplacé par des proches de Than Shwe et Maung Aye est en réalité un premier coup porté au chef des services de renseignements. Si Khin Nyunt fait toujours partie en août 2003 de l'élite dirigeante, son influence au sein du régime semble décroître. La mort de Ne Win et la disgrâce de son clan en 2002, puis sa désolidarisation d'avec les évènements de Depeyin ont déjà affecté sa position, au point qu'il lui a été demandé une première fois de se démettre de ses fonctions au sein des services de renseignements. Une nouvelle étape est franchie moins d'une semaine après cette nomination surprise lorsque Khin Nyunt prononce à Rangoun un long discours d'orientation politique qui attire l'attention des chancelleries et des médias étrangers. Retransmis en direct par la télévision d'Etat, ce discours politique majeur annonce la mise en place d'une « feuille de route » censée mener la Birmanie sur le chemin de la démocratie. Développée en sept points, cette feuille de route pose les bases d'une transition démocratique en douceur, dictée selon les termes du régime militaire et non de l'opposition civile. Les sept points ainsi décrits sont les suivants[38] :

1. Reconvening of the National Convention that has been adjourned since 1996
2. After the succesful holding of the National Convention, step by step implementation of the process necessary for the emergence of a genuine and disciplined democratic system
3. Drafting of a new constitution in accordance with basic principles and detailed basic principles laid down by the National Convention
4. Adoption of the new constitution through national referendum
5. Holding of free and fair elections for Pyithu Hluttaws (Legislative bodies)

[38] Version officielle en anglais diffusée par le *New Light of Myanmar*, Rangoun, 31 août 2003. **http://www.myanmar.gov.mm/NLM-2003/enlm/Aug31_h4.html**

according to the new constitution

6. Convening of Hluttaws, attended by Hluttaw members in accordance with the new constitution

7. Building a modern, developed and democratic nation by the State leaders elected by the Hluttaws, and the government and other central organs formed by the Hluttaw.

Le cheminement proposé par ces sept points semble logique. Toutefois, aucun calendrier ou échéancier n'a été avancé, ni aucune date limite pour l'organisation d'élections. Aucun plan véritablement étalonné dans le temps n'a été présenté lors d'un second discours clarificateur, début septembre 2003, sur les objectifs à atteindre et sur les moyens à utiliser ; seule a été annoncée la nomination d'un comité chargé de réunir une nouvelle Convention nationale et de veiller à son bon fonctionnement. A la tête de ce *National Convention Convening Committee*, le lieutenant général Thein Sein (deuxième secrétaire du SPDC), flanqué de deux ministres de la junte : Aung Soe (président de la Cour suprême) et le major général Tin Htut (ministre de l'Energie).

Cette nouvelle Convention n'a dans les faits rien d'original, malgré le tapage médiatique orchestré lors de son annonce. Elle n'est que la reconduction de la première Convention nationale inaugurée en 1993, puis ajournée trois ans plus tard après le départ des délégués de la NLD en novembre 1995. A l'abri de tout commentaire et critique par la loi SLORC 5/96, cette deuxième Convention est tout autant contrôlée par le régime. Dès septembre 2003, à grand renfort de manifestations et de publicité, l'USDA, le bras politique et social du SPDC, s'affiche en principal soutien et organisateur du processus. Le lieu choisi pour la réunion de cette assemblée d'un millier de délégués inaugurée le 17 mai 2004 est d'ailleurs le propre fief de l'association gouvernementale, le camp d'entraînement de Hmawby, isolé à une quarantaine de kilomètres au nord de Rangoun au cœur d'une zone militaire interdite d'accès. Outre la maîtrise de l'espace (aucun journaliste indépendant n'est autorisé à pénétrer dans l'enceinte de la Convention) et du temps (le calendrier est géré par le régime lui-même), la junte encadre la nomination des 1 088 délégués soigneusement choisis (fonctionnaires, paysans, militaires, leaders ethniques...[39]), mais dont la NLD et l'une des principales organisations opposées au régime, l'*United Nationalities Alliance* (composée de neuf partis politiques ethniques ayant remporté des sièges aux élections de mai 1990), décideront finalement de ne pas faire partie. De leur côté, les groupes ethniques sont consultés et, petit à petit, l'entourage de Khin Nyunt réussit à obtenir l'acquiescement d'une douzaine d'entre eux. En septembre 2003, dans un communiqué conjoint, l'*United Wa State Army*, la *Shan State Army-North* et la *National Democratic Alliance Army* se déclarent favorables à l'initiative de Khin Nyunt, la *Kachin Independance Organization*, la *New Democratic Army-Kachin*, le *Palaung State Liberation Party* et la *Shan State Nationalities People's Liberation Organization* suivant en décembre 2003.

Ainsi le régime, et plus particulièrement Khin Nyunt, à l'origine de l'initiative de la feuille de route, a-t-il cherché à couper court à l'ensemble des critiques fustigeant le SPDC depuis sa gestion des massacres (non reconnus) du 30 mai 2003. Dès lors, l'objectif clairement affiché de la junte est de prendre en main l'initiative des réformes politiques. Deux visions stratégiques semblent s'opposer en son sein. L'une d'elles, sous l'impulsion du général Khin Nyunt, étiqueté plus « pragmatique », paraît convaincue de la nécessité

[39] *New Light of Myanmar*, « Regulations are prescribed in the interest of the national races and the delegates », Rangoun, 18 mai 2004.

d'un changement, consciente que l'immobilisme institutionnel imposé par les derniers caciques militaires menace le développement économique du pays, et donc à moyen terme les intérêts du régime. Choisir ses propres réformes, en évitant soigneusement qu'elles ne soient imposées de l'extérieur (beaucoup d'officiers birmans craignent une intervention militaire internationale, à l'instar de celles de 2001 en Afghanistan ou de 2003 en Irak[40]), apparaît somme toute l'option politique la plus sage pour qui souhaite conserver une once de pouvoir et de contrôle, quitte à octroyer quelques concessions.

En outre, désireux d'apaiser les critiques émises par ses voisins asiatiques, de loin les plus influents car économiquement présents en Birmanie, le régime entend faire preuve de bonne volonté, rejetant volontiers la responsabilité des troubles et de l'impasse politique du pays sur l'opposition démocratique, « laquais » des pays et médias occidentaux. La Thaïlande du gouvernement Thaksin décide alors de « patronner » publiquement l'initiative de Khin Nyunt en organisant le 15 décembre 2003 une conférence internationale réunissant onze pays, ainsi que le représentant des Nations unies pour la Birmanie (Tan Sri Razali Ismail), afin d'accompagner les réformes proposées par le régime birman. Le « processus de Bangkok » vient ainsi apporter à l'initiative du SPDC une certaine caution diplomatique. Ce dernier montre en outre quelques gages de bonne volonté : organisation d'un séminaire international (« Comprendre le Myanmar », 27-28 janvier 2004 à Rangoun, occasion de « rebirmaniser » le processus[41]), libération de deux des principaux leaders de la NLD, Aung Shwe (président, 85 ans) et U Lwin (porte-parole, 80 ans) en avril 2004, et lancement de la première étape de la feuille de route avec l'inauguration de la Convention le 17 mai 2004.

Pourtant, rien ne laissait présager un revirement soudain des pratiques politiques d'un régime qui, malgré la volonté de changement d'une partie de ses dirigeants, n'entend pas perdre du terrain ni, à terme, céder un pouvoir qu'il n'a eu de cesse de consolider. La junte a affirmé clairement qu'elle était seule décideuse de la marche à suivre et qu'elle s'opposerait à toute tentative d'ingérence dans ses affaires intérieures. Les appels de la NLD (et d'autres groupes d'opposition) à la négociation et au compromis quant à l'exécution de la feuille de route sont restés lettre morte, le régime s'obstinant, lors des travaux de la nouvelle Convention, à ne pas revenir sur les « six objectifs » et les « 104 principes » édictés en 1993, fondements non négociables de tout texte constitutionnel à venir[42]. De même, dans l'hypothèse d'un succès de la nouvelle Convention, c'est-à-dire une fois l'ensemble des délégués parvenus à un accord global sur les grands principes devant guider l'élaboration d'une nouvelle Constitution, le régime pourrait passer directement au troisième point de la feuille de route, à savoir la rédaction de cette Constitution. Au regard du résultat des deux premiers mois de travaux (la Convention a été brutalement ajournée en juillet 2004, les différents groupes ethniques avançant de

[40] La couverture médiatique tous azimuts de ces deux évènements par les organes de presse du régime (journaux et télévision) l'a particulièrement illustré.

[41] MISIS, *Seminar on Understanding Myanmar* (Rangoun, MICT Park, 27-28 janvier 2004), Rangoun, Hkakabo Advertising & Printing, 2004.

[42] Voir, pour les déclarations officielles de Thein Sein, « Work coordination meeting of the National Convention Coordination Committee, Work Committee and Management Committee Held », *New Light of Myanmar*, 20 avril 2004.

plus en plus de propositions politiques « hors cadre » gênant les responsables de la Convention[43]), le *statu quo* par rapport à 1996 semble avoir toutes les chances d'être reconduit. Ce scénario demeure d'autant plus probable que le deuxième point de la feuille de route apparaît quant à lui le plus irréaliste, compte tenu de la situation actuelle de la Birmanie. « Prendre les mesures nécessaires à l'établissement d'une démocratie » reste au cœur de l'ensemble du processus de transition et ne semble guère réalisable à court ou moyen terme, du moins selon les concepts occidentaux de démocratie.

En effet, la junte et les mouvements d'opposition, largement influencés (et financés) par l'Occident, n'ont pas du tout la même définition des « mesures nécessaires » devant préparer la transition démocratique, ni même du concept de « démocratie ». Avant de songer à une démocratisation du pays, une première phase de libéralisation politique (et non uniquement économique comme le voudrait le régime, suivant là le modèle chinois de Deng Xiaoping) apparaît donc essentielle. Les libertés d'expression, de mouvement, de participation à la vie associative doivent être garanties à court terme afin de poser les bases d'une scène politique « libéralisée ». Toutefois, aux yeux des caciques du régime, libéraliser la société reviendrait à ouvrir la boîte de Pandore. La ligne dure du gouvernement n'est guère favorable à des concessions qui signifieraient une contestation immédiate de son pouvoir par le biais de groupes de pression. Elle souhaite au contraire contrôler l'ensemble du processus et, surtout, « sauter » cette phase de libéralisation pour parvenir directement à l'établissement d'une « démocratisation disciplinée », avec des partis politiques surveillés, des médias censurés, une expression contrôlée[44]. Une démocratisation selon les « valeurs asiatiques » tant louées au début des années 1990 (le Dr Mahathir et Lee Kuan Yew en étant les chantres), et qui avaient particulièrement séduit les généraux birmans, serait donc la bienvenue dans les hautes sphères du pouvoir militaire. C'est d'ailleurs le leitmotiv du lieutenant général Thein Sein qui, lors de son discours inaugural du 17 mai devant les délégués de la Convention nationale, a exhorté ces derniers à transformer la Birmanie en une « démocratie disciplinée florissante » (*disciplined-flourishing democracy*), manière de contrebalancer la stratégie de l'opposition qui, dans ses déclarations, ne conçoit bien souvent la transition que comme la remise pure et simple des pouvoirs exécutif et législatif à l'Assemblée élue en 1990[45].

Néanmoins, l'établissement de toute démocratie passe par l'organisation d'élections, qu'elles soient entièrement contrôlées et de pure façade (type anciennes démocraties populaires est-européennes ou référendum de 1974 en Birmanie), ou prélude à une véritable transition et à une passation du pouvoir (comme ce fut le cas en Birmanie en 1960 lorsque Ne Win en remit les rênes à U Nu, vainqueur des troisièmes élections législatives du pays). Or, les quatrième et cinquième points de la feuille de route peuvent sembler aujourd'hui complètement hors de propos en Birmanie, l'organisation d'élections libres et équitables y apparaissant une pure gageure. Etant donné le climat sociopolitique

[43] *Democratic Voice of Burma*, « Why Burma Junta adjourned National Convention », 10 juillet 2004.

[44] Voir l'ouvrage de Gustaaf Houtman, *Mental Culture in Burmese Crisis Politics : Aung San Suu Kyi and the National League for Democracy*, SLCAA Monograph Series n° 33, Tokyo University of Foreign Studies, ILCAA, 1999, (chap. 1 essentiellement).

[45] L'Assemblée générale des Nations unies lui apporte son premier soutien depuis la résolution UNGA 46/132 du 17 décembre 1991.

actuel du pays, où chaque individu vit quotidiennement dans la peur, refuse de parler de politique ou d'aborder les problèmes socioéconomiques en public, comment imaginer l'organisation d'une campagne électorale et d'un scrutin dans une dictature dont le principal atout est le réseau de surveillance et la peur qu'il suscite à tout opposant ? Aucune liberté fondamentale n'est en mesure d'être véritablement garantie à court ou moyen terme, et il est évident que la junte ne répètera pas la même erreur que lors des élections de mai 1990, où elle reçut une véritable gifle démocratique. Tout porte à croire qu'elle cherchera cette fois à contrôler un tant soit peu le processus électoral, afin de rendre caducs les résultats de 1990 en cas de victoire (populaire) écrasante. L'enjeu pour elle est donc considérable. D'un côté, ces élections sont nécessaires pour remplacer celles tant revendiquées depuis 1990, de l'autre, la survie du gouvernement militaire dépend de leurs résultats. Une campagne électorale minimaliste et entièrement contrôlée, un vote sous pression et des résultats entachés de fraudes satisferaient grandement la junte, mais elle en paierait aussitôt les conséquences. Si elle tient à conserver une certaine crédibilité, un minimum de règles électorales doit être garanti (liberté d'expression des candidats, liberté de vote des électeurs, présence d'observateurs internationaux...). Ainsi, dès son annonce, la feuille de route (surtout les dernières étapes) a semblé difficilement réalisable tant que le régime ne changerait pas ses pratiques ni sa rhétorique. Même si cette initiative a été jugée novatrice, elle est apparue dès le début vouée à l'échec. Mais ce fut la ligne dure du régime qui la détourna rapidement en reprenant le contrôle du processus, refermant le jeu politique avec l'éviction de Khin Nyunt et la purge de cette faction dite plus « pragmatique », pourtant initiatrice du projet en octobre 2004.

LE COUP D'ARRET : L'ARMEE REFERME LE JEU POLITIQUE

Dès le mois d'avril 2004, un coup de frein brutal au processus est donné par le chef de la junte lui-même. Le ministre des Affaires étrangères, U Win Aung, se voit en effet contraint d'annoncer d'une manière très embarrassée que la Birmanie ne souhaite plus participer au second round du processus de Bangkok prévu par le gouvernement thaïlandais. La seconde réunion, qui doit être organisée les 29-30 avril 2004 avec une quinzaine de pays (le Laos, le Bangladesh, la Norvège et la Suisse complétant les douze premiers membres), est ainsi purement et simplement annulée. Officiellement, le SPDC a avancé un calendrier surchargé du fait de l'organisation de la prochaine Convention nationale (mai 2004). Le régime s'affaire donc à choisir (de façon discrétionnaire) le millier de délégués et à préparer les textes constitutionnels à réviser. De fait, le processus de Bangkok et le soutien de la communauté internationale, qui a cherché à obtenir un droit de regard sur les réformes proposées, sont enterrés par la ligne dure de la junte et par Than Shwe en personne[46]. Coupant l'herbe sous le pied du général Khin Nyunt et de son entourage, les proches de Than Shwe (le général Thura Shwe Mann

[46] C. S. Kuppuswamy, *Myanmar : Are There Any Hopes for Political Reforms ?*, New Delhi, South Asia Analysis Group, paper n° 992, 6 mai 2004.

s'affirme progressivement en véritable dauphin, derrière Muang Aye) ont repris l'initiative politique et le Premier ministre, personnellement impliqué dans cette entreprise de séduction diplomatique, se voit marginalisé huit mois à peine après sa nomination. Malgré la libération de deux des principaux dirigeants de la NLD (Aung Shwe et U Lwin, tous deux invités par le régime à prendre part à la Convention nationale) en ce même mois d'avril 2004, personne n'est dupe : l'armée reprend le contrôle du processus transitionnel et de la feuille de route au détriment des services de renseignements militaires qui ont jusqu'alors dominé le jeu politique. Khin Nyunt, de plus en plus marginalisé, perd toute initiative. Un voyage officiel à Pékin (juillet 2004) est le seul événement d'importance auquel il lui sera donné de participer avant la grande purge de l'automne 2004.

Une nouvelle purge : la disgrâce du général Khin Nyunt

Cette énième « purge » (l'une des plus importantes depuis 1997) débute en fait en septembre 2004 avec l'éviction de U Win Aung, ministre des Affaires étrangères de la junte depuis 1998. Certainement le plus ouvert et le plus « présentable » des figures du régime, l'ancien ambassadeur du Myanmar à Bonn (1988-1995) et à Londres (1995-1998) n'a jamais été considéré comme un décideur, se contentant d'être la voix du régime sur la scène internationale. Néanmoins, proche de Khin Nyunt, dont il a été le protégé lors de son bref passage dans les services de renseignements militaires (où il recevra une formation d'officier), il n'a eu de cesse de justifier, avec une habileté toute diplomatique, chaque décision du SPDC auprès de ses interlocuteurs étrangers. Il semble qu'il se soit trop avancé au cours de l'été 2004 en affirmant qu'Aung San Suu Kyi serait libérée en temps et lieu voulus – ce qui fut difficilement toléré par les généraux Than Shwe et Maung Aye, réputés hostiles à toute libération de la représentante de l'opposition démocratique pour des raisons de maintien de l'ordre public : ses deux précédentes libérations en 1995 et 2002 ont profondément dérangé la junte, qui a finalement plus à gagner en la maintenant isolée, malgré les foudres de la communauté internationale, qu'en la laissant parcourir le pays, où elle jouit d'une immense popularité. L'un des deux vice-ministres secondant Win Aung dans ses tâches, Khin Maung Win, a subi le même désaveu : les deux ont été remplacés le lendemain (le 19 septembre 2004) par deux officiers de l'armée sans aucune expérience politique ni habilité rhétorique[47]. Le ministère des Affaires étrangères échappe ainsi progressivement aux diplomates de formation et aux services de renseignements pour être désormais dominé par l'armée.

Un mois plus tard, le 18 octobre 2004 (respectant toujours la concordance avec le chiffre 9 = 1+8, chiffre fétiche de Ne Win), l'une des plus vastes et méthodiques épurations au sein de la junte est organisée. L'armée elle-même purge méthodiquement les services de renseignements militaires ; leur chef, Khin Nyunt, est le premier à être remercié et « autorisé à prendre sa retraite »[48]. On assiste à un véritable règlement de comptes. En moins d'une journée, la *Military Intelligence* est décapitée, la moitié de ses

[47] Reuters, « Myanmar mystifies again with cabinet shake-up », 20 septembre 2004.

[48] Mizzima News Group, « SPDC : former PM Khin Nyunt corrupts », New Delhi, 22 octobre 2004.

leaders sont emprisonnés et démis de leur fonction. L'armée organise simultanément de nombreux raids dans les bureaux de l'*Office for Strategic Studies* (OSS, dont les deux patrons, les brigadiers généraux Than Tun et Thein Swe, adjoints de Khin Nyunt, sont condamnés à vingt-deux ans de prison), du ministère de la Défense, de l'Information et de l'Intérieur. Tous les cadres des services de l'espionnage basés à l'aéroport international de Rangoun sont arrêtés, ainsi que l'ensemble des responsables informatiques de l'OSS et de différents ministères. Les ambassades du Myanmar à l'étranger ne sont pas non plus épargnées : tous les ambassadeurs et attachés militaires réputés proches des MIS (Singapour, Bangkok, Jakarta, Paris, Londres...) sont rappelés à Rangoun. Remarquablement bien organisé, ce « coup » porté aux services militaires de renseignements apparaît d'autant plus surprenant que ces mêmes services n'ont pas été en mesure de l'éviter, preuve s'il en est de l'impuissance de cette institution (qui n'a jamais disposé du soutien des militaires combattants, Khin Nyunt étant un général sans armée) face à la *Tatmadaw*. Aujourd'hui, l'armée et sa ligne politique dure sont indubitablement les grands gagnants de cette révolution de palais. Les lieutenants généraux Soe Win et Thein Sein sont désormais les gestionnaires du pays (car dominant le SPDC) et reçoivent leurs ordres du général Maung Aye, chef de la *Tatmadaw*, parfaitement secondé par son adjoint, le général Thura Shwe Mann. Tous quatre ont été formés à la *Defence Services Academy* (DSA) et constituent un groupe d'officiers, alliés de circonstance (et, à l'exception de Maung Aye, tous quinquagénaires). A leur tête, quoique de plus en plus effacé, le général Than Shwe semble progressivement se poser en « vieux timonier », décideur en dernier ressort mais maîtrisant de moins en moins la situation politique ; il appartient en outre à l'école militaire rivale de la DSA, l'*Officer Training School* (OTS).

Ainsi, la ligne dure du régime (les véritables soldats, dont la stratégie toute militaire laisse peu de place au compromis) a repris les rênes du pouvoir et entend bien les conserver. Les réactions de la communauté internationale face à cette purge seront étonnamment discrètes, plus par incompréhension que par calcul politique, aucun des membres de la junte, fût-il qualifié de pragmatique et ouvert, ne disposant d'un capital de sympathie en Occident[49]. Il est vrai que la position internationale de la Birmanie lui est, paradoxalement, aujourd'hui plutôt favorable, malgré les pluies de critiques et de sanctions.

Une situation internationale paradoxalement favorable

Aux confins des mondes indien et chinois, première marche vers la péninsule indochinoise, la Birmanie occupe une position géographique exceptionnelle. D'une superficie d'environ 676 000 km² (soit plus que la France et le Benelux réunis), elle partage plus de 6 500 km de frontières avec cinq pays : l'Inde (1 643 km), la Chine (2 171 km), le Laos (140 km), la Thaïlande (2 400 km) et le Bangladesh (190 km). Si la Birmanie est toujours en litige frontalier avec la Thaïlande (concernant quelques îlots au nord de Ranong-Kawthaung sur la côte du Tenasserim) et le Bangladesh (plus minime et presque entièrement réglé par un accord en 1999), ses frontières ont été légalement

[49] *The Irrawaddy*, « The Burmese way to confusion », Chiang Mai, 12 (9), octobre 2004.

définies avec la Chine par Ne Win en personne lors de son gouvernement intérimaire en 1960, et avec l'Inde au terme d'un accord signé par le gouvernement de Rajiv Gandhi en 1986. Le Laos indépendant a de son côté accepté le Mékong comme frontière commune, gardant le tracé établi par les Français et les Britanniques en 1896.

La Birmanie dispose en outre d'une large bande côtière (1 930 km) composée de près de 900 îles et îlots donnant accès au golfe du Bengale et à la mer des Andamans. Trois groupes d'îles au nord des îles Andamans (territoires de l'Union indienne dès 1947) appartiennent à la Birmanie depuis qu'un riche marchand de Rangoun les a achetées au gouvernement colonial britannique à la fin du XIX^{e} siècle. A quelques miles nautiques de l'Inde, les îles Coco et Preparis présentent un intérêt stratégique important. L'installation et l'entretien par la marine chinoise d'une station d'écoutes (une antenne de 45 m sur la principale île Coco), découverte par un satellite espion américain à quelques encablures du territoire indien, non loin du port de Calcutta et surtout de Chandipur, l'un des sites d'essais balistiques de l'armée indienne, demeure toujours une pomme de discorde entre l'Inde d'un côté, la Chine et la Birmanie de l'autre[50]. Consciente de sa position stratégique entre le sous-continent indien, le monde chinois et le Sud-Est asiatique, la Birmanie semble de plus en plus en mesure d'en jouer afin de s'attirer les faveurs économiques et politiques des puissances régionales. De surcroît, cette situation géopolitique conditionne petit à petit l'évolution intérieure du pays.

Aujourd'hui, on peut relever plusieurs constantes dans la définition de la politique étrangère de la junte birmane, notamment l'influence du nationalisme « birman » (lié à l'héritage colonial, aux invasions et ingérences étrangères successives de la région et aux rapports tendus avec les minorités ethniques), et la paranoïa des dirigeants de la junte qui, depuis l'ère Ne Win, ont une méfiance maladive et une peur de tout ce qui vient de l'étranger (littéralement : xénophobie). Par fierté nationale ou calcul stratégique, la Birmanie ne souhaite dépendre de personne. Traditionnellement, elle s'est considérée depuis son indépendance comme une puissance neutre, en dehors du jeu des alliances internationales (non-alignement d'abord, puis isolement autarcique plus ou moins volontaire ensuite). Cela lui a permis d'éviter dans son histoire récente de se faire des ennemis extérieurs, à l'exception de la Chine populaire, agacée des agissements du Kuomintang dans les années 1950 ou cherchant à imposer la Révolution culturelle par-delà ses frontières en 1967-1968. La Birmanie ne craint plus de véritable menace militaire extérieure (excepté peut-être des Etats-Unis, dans l'hypothèse d'un interventionnisme exacerbé de Washington), ni ne prétend à un quelconque hégémonisme ou expansionnisme dans la région. Ainsi, elle n'a pas, dans l'absolu, besoin de développer une force militaire de projection, une armée puissante dans ses capacités offensives ou défensives vis-à-vis de l'extérieur, en particulier le long de ses frontières (malgré, encore une fois, la paranoïa des principaux dirigeants).

La diplomatie birmane (politique, économique et militaire) se focalisant d'abord sur le bon fonctionnement des échanges frontaliers, la politique étrangère de la junte repose sur l'établissement de bons rapports avec ses voisins immédiats, le premier « cercle de relations ». C'est une nouveauté, le régime militaire ayant eu de grandes difficultés avec la Chine de Mao et la Thaïlande rivale. Afin de faire face aux sanctions internationales et à l'isolement dont elle a fait l'objet pendant un quart de siècle, elle cherche désormais à entretenir de bonnes relations avec les pays proches. Parmi les cinq qui l'encerclent, la

[50] Desmond Ball, *Burma's Military Secrets : Signals Intelligence (SIGINT) from the Second World War to Civil War and Cyber Warfare*, Bangkok, White Lotus Press, Bangkok, 1998.

Birmanie dispose aujourd'hui d'un allié sûr (la Chine, qui n'a pas hésité à lui fournir un soutien politique et financier conséquent et à moderniser son armée depuis 1988) ; d'une puissance régionale souhaitant mettre en place une collaboration économique et militaire de plus en plus étroite en laissant de côté tout sujet de politique intérieure (l'Inde) ; de deux petits pays comptant peu dans l'économie régionale (Bangladesh et Laos), et d'un dernier voisin proche très disposé à tisser des liens économiques plus forts, en dépit de certaines tensions liées à l'histoire et à la géopolitique (la Thaïlande du gouvernement Thaksin). Fort du soutien compréhensif de chacun de ces pays, le régime birman s'est attaché depuis la fin des années 1980 à affaiblir les insurrections ethniques périphériques, ignorant plus ou moins les frontières officielles. La diplomatie birmane met donc l'accent sur l'intégration régionale, avec des relations bilatérales mais aussi multilatérales. L'ASEAN est au cœur des intérêts du régime depuis que celui-ci a adhéré en juillet 1997 à l'association – qui, finalement, n'insiste pas sur les problèmes intérieurs du pays, même si la Birmanie fait figure de vilain petit canard du groupe (dont elle prendra la présidence en 2006). D'autres associations régionales ont également facilité l'intégration du régime dans l'arène diplomatique asiatique : la BIMST-EC (Bangladesh, Inde, Myanmar, Sri Lanka, Thaïlande, Népal et Bhoutan), la Coopération Gange-Mékong (Inde pour le Gange, Thaïlande, Myanmar, Laos, Vietnam et Cambodge), l'Initiative de Kunming (ou BCIM – Bangladesh, Chine, Inde et Myanmar), le *Mekong Basin Project*, les programmes de la Banque asiatique de développement ou enfin le Forum régional de l'ASEAN (ARF).

Sur le plan international, son acceptation est plus complexe. Les Etats-Unis et l'Union européenne sont les plus farouches opposants au régime, tout comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans une moindre mesure. Mais si les politiques de sanctions (interdiction d'investissements, bannissement des importations, restriction des visas des officiels...) à l'encontre du SPDC pleuvent, elles sont menées de façon individuelle, sans qu'aucune stratégie commune n'ait été décidée, comme ce fut le cas pour l'Afrique du Sud à l'époque de l'apartheid par exemple. A chaque pays sa politique birmane, les Américains n'ayant pas les mêmes intérêts que les Français, les Malaisiens ou les Israéliens en Birmanie. Le régime militaire (et une partie de la population, grâce à la propagande) craint et n'apprécie que peu l'Occident et ses valeurs. Les généraux birmans se sont montrés très réceptifs au discours sur les valeurs asiatiques des années 1990. Mais ils souhaitent garder un profil bas, notamment pour obtenir quelques aides internationales à la faveur de certaines concessions (Amnesty International, le Comité international de la Croix-Rouge, aides humanitaires en cas de catastrophes). La Birmanie fait toujours partie de l'ONU et de ses agences spécialisées, y compris l'Organisation international du travail (OIT), qui l'a pourtant menacée plus d'une fois d'exclusion.

Quoi qu'il en soit, les relations que la Birmanie entretient avec son environnement immédiat sont bien plus essentielles à ses yeux que ses rapports avec l'Occident ou les organisations internationales. L'amélioration des relations sino-birmanes à la fin des années 1980 fut un véritable catalyseur pour la nouvelle junte de Rangoun. L'adhésion à l'ASEAN, puis le rapprochement avec l'Inde sont les deux autres piliers du maintien d'un équilibre politique et économique. Pourtant, au sein même du régime, des dissensions sont apparues à propos de la conduite des affaires étrangères. Si, après un quart de siècle d'isolement, le pays a fait le choix de s'ouvrir, les stratégies divergent. Une fois l'alliance avec la Chine scellée (imposée ?) à la fin des années 1980, certains généraux, en particulier Maung Aye (nationaliste birman bouddhiste), se sont inquiétés de la quasi-

dépendance de la Birmanie à l'égard de Pékin. Au contraire du général Khin Nyunt, prochinois qui avait favorisé un rapprochement stratégique avec le Pakistan du général Musharraf (visites réciproques en 2000 et 2001)[51]. Le général Than Shwe, peu habitué quant à lui des voyages diplomatiques, les a étonnamment enchaînés à partir de 2002 (Cambodge et Bangladesh en 2002, Chine, Vietnam et Laos en 2003, Inde en 2004). Ainsi la junte cherche-t-elle à contrebalancer les luttes d'influence de ses voisins en les « séduisant », leur offrant ses ressources et son potentiel en échange de relations commerciales lucratives et d'un silence plus ou moins approbateur sur les affaires internes du pays.

Pourtant, la position géostratégique de la Birmanie et ses rapports avec, notamment, les deux grandes puissances voisines, l'Inde et la Chine, pourraient bien conditionner son évolution politique intérieure. En effet, depuis que l'Inde a complètement revu sa politique birmane au milieu des années 1990, abandonnant sa rhétorique de condamnation et de dénonciation du SLORC-SPDC pour adopter une diplomatie de velours à l'égard de la junte, une nouvelle donne est apparue dans la région. Si l'Inde cherche avant tout à bénéficier de nouveaux marchés en s'ouvrant vers l'Asie du Sud-Est par la Birmanie, elle s'inquiète de l'instabilité de sa frontière Nord-Est, minée par des insurrections criminalisées (et proches d'autres conflits ethniques de Birmanie, tels ceux avec les Chin ou les Naga) et au contact d'une Chine manifestement expansionniste[52]. Une véritable rivalité entre l'Inde et la Chine semble se profiler dans la région, l'Inde ayant ouvertement admis se rapprocher des généraux birmans pour contrebalancer l'influence chinoise auprès de la junte. Désormais, après avoir bénéficié pendant quinze années d'un soutien inconditionnel de Pékin, Rangoun dispose d'un second appui de poids sur la scène régionale avec New Delhi, de plus en plus engagée en Birmanie (investissements, infrastructures, ventes d'armes, refus de critiques du régime). La visite de Than Shwe dans la « plus grande démocratie du monde » les 24-29 octobre 2004 (à Delhi, Agra, Bangalore, Bodh Gaya et Calcutta) illustre parfaitement la nouvelle politique birmane de l'Inde : le gouvernement indien, qu'il soit nationaliste ou congressiste, s'abstient dorénavant de toute condamnation du régime birman, favorise les contrats d'investissements et ne se prononce plus sur les mouvements d'opposition civile, se contentant d'encourager le SPDC dans ses efforts de transition démocratique[53].

Aussi, forte en outre de la politique conciliatrice de la Thaïlande, très avide de gains économiques avec sa voisine occidentale, la Birmanie dispose d'alliés de circonstance qui, à eux trois (Delhi, Pékin et Bangkok), peuvent contrebalancer les sanctions économiques et critiques politiques de l'ensemble des autres pays. Tant que ces trois puissances régionales seront enclines à entretenir des échanges commerciaux, des relations diplomatiques de velours et une coopération militaire étroite, le régime birman a toutes les chances de perdurer. Le Japon a de son côté perdu l'influence qu'il avait conservée jusqu'aux années 1980 grâce à ses politiques d'aides humanitaires, et ce au profit de la Chine, de l'ASEAN puis de l'Inde. De leur côté, les Etats-Unis et l'Union européenne n'ont jamais été véritablement en mesure d'exercer une quelconque

[51] Larry Jagan, « Deadlock in Burma », *Himal Magazine*, 15 (10), Katmandou, octobre 2002, pp. 12-15.

[52] Swaran Singh, « The sinicization of Myanmar and its implications for India », *Issues & Studies*, 33 (1), janvier 1997, pp. 116-133.

[53] Renaud Egreteau, *Wooing the Generals – India's New Burma Policy*, New Delhi, Authorspress, 2003.

pression sur le pays, excepté la Grande-Bretagne dans les années 1950. Enfin, l'ONU peut-elle vraiment jouer un rôle ? Deux hommes tentent d'intervenir dans le dossier birman : Tan Sri Razali Ismail et Paulo Sergio Pinheiro. En avril 2000, Razali fut nommé par Kofi Annan « envoyé spécial du secrétaire général de l'ONU en Birmanie ». Depuis, il a effectué douze visites dans le pays (la dernière en mars 2004) pour tenter d'accélérer le processus de dialogue et de réconciliation, et donc de poser les bases d'une transition. S'il semble être pour beaucoup dans la libération d'Aung San Suu Kyi en mai 2002, il a considérablement marqué le pas depuis. Malaisien proche de Mahathir, il est accusé d'être lié financièrement aux généraux birmans (il possède une entreprise de puces électroniques implantée en Birmanie). En avril 2001, ce fut au tour de Paulo Sergio Pinheiro d'être nommé « rapporteur spécial de l'ONU pour les droits de l'homme en Birmanie ». Il a depuis accompli cinq visites (la dernière en novembre 2003[54]), et son mandat a toutes les chances de se terminer en 2005 sur un constat d'échec. Selon les observateurs, s'il a fait son possible dans son domaine particulier, il n'est pas un médiateur et ne peut que donner des conseils sur la question des droits de l'homme, en tentant de sensibiliser le régime birman. Ainsi, la clé de l'évolution du régime birman pourrait se trouver à Pékin et à New Delhi. La Chine semble de moins en moins dans les faveurs de Rangoun, surtout depuis la purge d'octobre 2004, le général Khin Nyunt s'affichant prochinois alors que le général Maung Aye est réputé pro-indien. Mais si l'Inde paraît être la grande gagnante des derniers évènements en Birmanie, elle ne se montre pas disposée à proposer une solution à l'impasse politique du pays. Trop d'intérêts stratégiques sont en jeu pour qu'elle se permette aujourd'hui de s'aliéner les nouveaux généraux birmans.

CONCLUSION : QUEL AVENIR POUR LA TRANSITION ?

Avec la purge des services de renseignements et l'éviction de Khin Nyunt, le paysage politique birman s'est considérablement assombri. S'il est fort possible que la ligne dure du régime maintenant aux commandes opte pour une continuation de la feuille de route, se réappropriant le projet de l'ancien Premier ministre, il est probable que l'initiative achoppe une fois la Convention achevée et la Constitution rédigée (selon les termes du SPDC). Les élections prévues pour la ratifier sont en toute logique difficilement envisageables, à moins d'un contrôle absolu du processus électoral par la junte. En tout état de cause, le régime n'a jamais accepté et refusera toujours de se faire dicter les termes de son évolution politique. La rhétorique des généraux est désormais connue : il faut du temps (ainsi, 2006 ne sera en aucun cas une date butoir), la transition se fera, mais selon les termes, les directions et le calendrier choisis par le SPDC lui-même.

Certaines inconnues demeurent néanmoins. Dans l'éventualité d'une disparition de Than Shwe, principal obstacle à tout changement, la situation pourrait-elle évoluer ?

[54] Conférence de presse de P. Sergio Pinheiro, Foreign Correspondent Club of Thailand, Bangkok, 7 novembre 2003.

Rien n'est moins sûr, étant donné la nouvelle génération de dirigeants jusqu'au-boutistes apparue depuis 2003 (Soe Win, Thein Sein et Thura Shwe Mann). Qu'en est-il des soldats de base et au sein des rangs de l'armée professionnelle ? La *Tatmadaw* est-elle si efficace, si puissante, si loyale ? Certes, elle a incontestablement pris le dessus sur les insurrections ethniques et politiques depuis 1989 (cessez-le-feu et victoires militaires), et aucun groupe armé, même avec un front uni, ne semble capable de lutter efficacement contre elle au niveau national[55]. Mais la loyauté des soldats, en particulier les jeunes recrues (parfois enrôlées de force) et les plus bas échelons issus du monde rural, vivant dans la pauvreté mais aussi la peur du régime, pourrait être mise à l'épreuve en cas d'une nouvelle vague de soulèvement populaire. Le désarroi des soldats de rang est visible. La garnison de Mandalay, installée au cœur des murailles de l'ancien palais royal, en est un parfait exemple : les soldats cultivent leur propre potager dans l'enceinte du palais pour compléter leurs trop faibles revenus (7 dollars par mois en 2001). Nombre de munitions sont revendues au marché noir, voire aux groupes armés insurgés (une balle vaudrait entre 20 et 50 kyats birmans, une grenade entre 500 et 850 kyats – 1 dollar valait 900 kyats en 2004[56]). Une crise économique et sociale pourrait-elle renverser le pouvoir comme cela faillit être le cas en 1988 ? L'économie birmane est au bord du gouffre, le PIB national est tenu à bout de bras grâce aux échanges frontaliers (légaux et illégaux). Mais si le risque de crise économique et de banqueroute financière, comme lors de la crise bancaire de février 2003, semble réel, il n'est pas imminent. Pékin a concédé un prêt de 200 millions de dollars au SPDC en 2003[57], tandis que, de son côté, New Delhi a avancé 57 millions de dollars en promettant parallèlement la construction d'infrastructures à hauteur de 500 millions de dollars[58].

Quels scénarios politiques peuvent-ils être envisagés ? Depuis que le jeu s'est refermé, une transition démocratique en douceur n'est plus envisageable dans l'immédiat. Une partie de la junte a pris conscience de la nécessité d'un changement, et certains analystes avaient vu en Khin Nyunt la personnalité susceptible de mener à bien cette transition. Plus éduqué, plus souple, il était à l'origine des pourparlers avec Aung San Suu Kyi lors de sa deuxième assignation à résidence (2000-2002). Il semblait convaincu de l'urgence des réformes, et ce d'abord pour le bien de la junte, afin que l'armée ne se trouve pas brutalement écartée du pouvoir et privée de tous les avantages acquis en quarante années de dictature. Selon certains observateurs, un rôle à la De Klerk, par exemple, pouvait être envisageable pour lui[59]. Cependant, le général Khin Nyunt n'était pas le chef de l'Etat (De Klerk l'était), il devait tout rapporter à Than Shwe et vivait sous une épée

[55] International Crisis Group, *Myanmar (Burma) : How Strong is the Military Regime ?*, Asia Report n° 11, Bangkok/Bruxelles, 21 décembre 2000.

[56] Interview d'un membre de l'ABSDF, Ruili, Chine, juillet 2003.

[57] *English People's Daily*, « China, Myanmar sign agreement on loan, economic cooperation », Pékin, 17 décembre 2003.

[58] *Hindustan Times*, « India to give $57 mn loan to Myanma », New Delhi, 4 novembre 2003.

[59] Min Zin, « Khin Nyunt's 100-Day Test », *The Irrawaddy*, Chiang Mai, 30 septembre 2003.

de Damoclès depuis sa nomination au poste de Premier ministre fusible. L'existence, au sein de la junte, d'une puissante faction prête à des concessions était donc nécessaire pour faire l'effort, le premier pas... Le coup de balai porté dans les services de renseignements retarde la consolidation d'une telle faction[60]. La ligne dure n'entend pas négocier, d'autant qu'elle sait qu'elle peut tout perdre en cas de rupture. De nombreux points d'achoppement seront également difficiles à dépasser, notamment la question de l'amnistie des généraux (l'exemple de Pinochet en Amérique du Sud, poursuivi dix ans plus tard malgré son immunité, inquiète nombre de dirigeants birmans). Certes, les « dictatures ne sont pas éternelles », comme aime à le rappeler Aung San Suu Kyi, mais le régime totalitaire birman a toutes les chances de ne connaître aucune évolution tangible dans les prochaines années, tant l'armée s'est ancrée dans la sphère politique et économique du pays, sans montrer la moindre volonté d'en sortir.

[60] *International Herald Tribune*, « Purge in Burma intensifies », 18 novembre 2004.

Annexe

Liste des accords de cessez-le-feu (*gentlemen agreement*) signés entre le SLORC-SPDC et les groupes ethniques insurgés[61]

Myanmar Democratic Alliance Army (MDAA) de Phon Kya Shin – 31 mars 1989
United Wa State Army (UWSA) de Pao Yu Chang – 9 mai 1989
Shan State Army – North (SSA-N) des colonels Hso Hten et Loi Mao – 2 septembre 1989
National Democratic Alliance Army (NDAA) de Sai Lin – 30 juin 1989
New Democracy Army (NDA) de Sa Khon Tin – 15 décembre 1989
Pao National Organization (PNO) de Aung Kham Hti – 27 mars 1991
Palong State Liberation Party (PSLA) de Ai Mong – 21 avril 1991
Kachin National Defence (KND) de Ma Htoo Naw – 11 janvier 1991
Kayan National Guard (KNG) de G. Byan – 27 février 1992
Kachin Independence Organisation (KIO) de Zaw Mai – 24 février 1994
Karenni National People's Liberation Front (KNPLF) de Sandar – 9 mai 1994
Kayan New Land Party (KNLP) de Shwe Aye – 26 juillet 1994
Shan National People's Liberation Front (SNPLF) de Takalei – 9 octobre 1994
Karenni National Progressive Party (KNPP) de Hetbutet – 21 mars 1995 (mais rompu trois mois plus tard)
New Mon State Party (NMSP) de Nai Shwe Kyin – 29 juin 1995
Mong Taï Army (MTA) de Khun Sa, le 1er janvier 1996

[61] Sources : Bertil Lintner, *Burma in Revolt : Opium and Insurgency Since 1948*, Chiang Mai, Silkworm Books, 1999 (2e édition) et *The Irrawaddy* (**http://www.irrawaddy.org**).