

## Birmanie : concession tactique ou début de démocratisation ?

Bertil Lintner<sup>1</sup>

**En Birmanie, le début d'ouverture, récemment concédé par les militaires, tranche avec la rigidité des décennies passées. Le système demeure objectivement verrouillé par la Constitution de 2008. La très populaire Aung San Suu Kyi et la « génération de quatre-vingt-huit » pourraient cependant déjouer les plans de l'élite au pouvoir. Le réveil de groupes armés ethniques complique la donne.**

Dirigée d'une main de fer par un régime militaire depuis un demi-siècle, la Birmanie a connu des changements majeurs durant les années 2011 et 2012. Arrivé au pouvoir en mars 2011, le nouveau président Thein Sein, pourtant ancien général d'armée, a surpris le monde entier en libérant des centaines de prisonniers politiques, en assouplissant le régime de censure des médias et, surtout, en autorisant la meneuse de l'opposition Aung San Suu Kyi à participer aux élections législatives d'avril 2012. Élections à la suite desquelles l'ancienne prisonnière politique et « icône de la démocratie » a fait son entrée au Parlement national birman.

Ce revirement a permis à la Birmanie de redevenir fréquentable, tandis que la critique internationale du bilan catastrophique des autorités en matière de droits humains cessait pratiquement. Les anciens adversaires – États-Unis et Union européenne – ont mis un terme, ou s'y apprêtent, aux sanctions économiques à l'encontre

---

1. Journaliste basé à Bangkok, auteur de nombreux articles (*Irrawady*, *Asia Times Online*, etc.) et livres sur la Birmanie, notamment *Burma in Revolt*, *Land of Jade*, *Outrage*, *Aung San Suu Kyi and Burma's Struggle for Democracy*.

du pays. Les grandes multinationales se préparent à s'étendre vers ce que beaucoup considèrent comme la « dernière frontière de l'investissement en Asie ».

Dans une quasi-unanimité, le monde occidental a couvert de louanges les avancées supposées de Thein Sein vers la « réforme démocratique » et la « réconciliation nationale ». Mais qu'est-ce qui a réellement changé ? Que recouvre cet élan médiatique ? Y a-t-il véritablement de nouvelles marges de manœuvre pour la société civile émergente, dans ce pays si longtemps dirigé par un régime parmi les plus répressifs d'Asie ?

### **Ouverture en trompe-l'œil ?**

Ce serait oublier un peu facilement que la Constitution dans le cadre de laquelle le pays est actuellement gouverné a été promulguée en mai 2008 à la suite d'un référendum totalement frauduleux. Un gouvernement a ensuite été formé en novembre 2010, après une élection générale grossièrement truquée, qui a vu le Parti pour la solidarité et le développement de l'union (*USDP*), l'appareil politique des militaires, s'assurer une majorité écrasante de sièges au parlement. Une victoire renforcée par le fait que 25 % des sièges demeurent réservés à des militaires sélectionnés par le commandant en chef des forces armées.

C'est donc avec une constitution taillée à leur mesure et un parlement sous contrôle que les militaires se sont engagés dans un « programme de réformes » visant à débarrasser la Birmanie de son statut de paria de la communauté internationale, afin de bénéficier de l'aide et des investissements étrangers. Des transferts dont le pouvoir militaire a cruellement besoin pour canaliser l'agitation sociale et la contestation.

Le régime de Thein Sein a donc manœuvré avec une habileté que peu, même parmi les siens, auraient pu prévoir. Le 31 janvier 2012, le président de l'Union européenne, Herman Van Rompuy, déclarait à l'issue d'un sommet à Bruxelles : « *Je salue les changements importants qui ont lieu en Birmanie/Myanmar et j'encourage son gouvernement à maintenir sa détermination à poursuivre la voie de la réforme* ». Le département d'État américain avait de son côté affirmé la veille que les récentes réformes birmanes étaient encourageantes, « *notamment la décision d'autoriser l'opposante Aung San Suu Kyi à se présenter aux élections à venir* (avril 2012) ».

D'autres observateurs se montrèrent cependant plus sceptiques. Comme ce ressortissant birman qui suit les développements politiques depuis des décennies et qui estime que « *ceux qui sont encore au pouvoir sont des militaires et non des représentants d'un mouvement démocratique. C'est leur manière de procéder* ». Même Suu Kyi a exprimé des doutes. Lorsqu'un journaliste étranger lui demanda début 2012 de situer le niveau de démocratie en Birmanie sur une échelle d'un à dix, elle répondit : « *Nous nous approchons du niveau un.* »

Son parti, la Ligue nationale pour la démocratie (LND) a peut-être remporté une victoire écrasante lors des élections législatives partielles de 2012, en remportant quarante-trois des quarante-quatre sièges en jeu, ceux-ci pèsent peu dans une chambre basse comptant 435 sièges. Ses pouvoirs sont donc extrêmement limités, de même que les options qui s'offrent à elles. Début 2011, quelques mois seulement après avoir été libérée de son assignation à résidence dans l'ancienne capitale Rangoon, elle déclarait à des diplomates en visite qu'elle avait des appréhensions quant aux « changements » en cours et que le problème principal résidait dans la nature complètement antidémocratique de la nouvelle Constitution.

Car au-delà des sièges réservés aux militaires (un quart du parlement et un tiers des assemblées locales des États et régions), le chapitre douze de la charte fixe des règles compliquées pour les amendements constitutionnels, qui octroient de fait aux militaires un pouvoir de veto sur les modifications proposées. Et le Parti pour la solidarité et le développement de l'union (USDP) au pouvoir continue à servir de véhicule des intérêts politiques des militaires.

Des changements constitutionnels mineurs peuvent être considérés par le parlement si 20% des membres des deux chambres (haute et basse) soumettent un projet de loi. Cependant, un entrelacs de 104 clauses détermine que les changements majeurs ne peuvent se faire sans l'approbation préalable de 75% de tous les membres, après quoi un référendum doit avoir lieu, pour lequel plus de la moitié des électeurs admissibles doivent voter. Avec 25% des sièges attribués aux militaires, cela laisse bien peu de pouvoir réel dans les mains des représentants élus, quels qu'ils soient.

Cette procédure complexe, combinée au système birman d'organisation de référendums bidons – le premier en 1973, pour la Constitution de 1974, manquait autant de crédibilité que celui de 2008 – rend virtuellement impossible la modification de ces

clauses, ce qui préserve légalement la mainmise indirecte actuelle des militaires sur le pouvoir. Par exemple, un des premiers articles de la Constitution garantit aux militaires un « rôle de *leadership politique au sein de l'État* » et en cas d'« *urgence* », le « *commandant en chef des services de défense a le droit de s'emparer du pouvoir souverain de l'État et de l'exercer* », après avoir consulté le président. Selon la Constitution, « *aucune action légale* » ne peut être entreprise contre les militaires pour des actions commises dans le cadre de cet état d'urgence.

Une autre clause empêche toute personne dont les parents, époux-se ou enfants, « *ont une allégeance vis-à-vis d'un pouvoir étranger* » de devenir président ou vice-président. Or, le défunt mari de Suu Kyi, Michael Aris, était citoyen britannique, ainsi que leurs deux enfants. Les prochaines élections générales en Birmanie auront lieu en 2015. Ce qui laisse trois ans aux militaires pour marginaliser Suu Kyi et diviser la LND en recourant aux stratagèmes dans le montage desquels ils sont depuis longtemps passés maîtres.

### **La génération « quatre-vingt-huit »**

Et pourtant les militaires ne peuvent être convaincus qu'ils réussiront le pari de se maintenir au pouvoir derrière une façade civile (non seulement Thein Sein, mais presque tous les ministres de l'actuel gouvernement sont d'anciens officiers de l'armée). Pour rappel, en 1988, après vingt-six ans de dictature militaire sous le défunt général Ne Win, la Birmanie avait connu une véritable explosion sociale. Des millions de personnes s'étaient levées à travers les villes et les villages du pays pour réclamer la restauration de la démocratie que le pays avait connue avant le coup d'État de Ne Win en 1962.

Ces protestations avaient été accueillies avec une brutalité sans précédent, les soldats n'ayant pas hésité à tirer à l'arme automatique, et même au lance-roquettes, dans la foule des manifestants non armés. Près de 10 000 personnes, pour la plupart des étudiants et des jeunes, avaient fui vers les zones frontalières où des milices de la résistance ethnique étaient actives, dans une vaine tentative de construire une résistance armée commune contre la junte militaire au pouvoir. Des centaines de militants restés à l'intérieur du pays avaient été capturés, torturés et condamnés à plusieurs années, voire à des dizaines d'années de prison.

Aujourd'hui, alors que la plupart des prisonniers ont été libérés et que beaucoup de combattants sont revenus des zones frontalières, les vétérans de la lutte prodémocratique – ces jeunes militants de 1988 qui ont désormais la quarantaine bien avancée, voire la cinquantaine – se retrouvent régulièrement dans les salons de thé de Rangoon et d'ailleurs pour discuter politique. Ils sont devenus une force avec laquelle il faut compter et travaillent étroitement avec la société civile et les ONG.

Le plus éminent membre de ce que l'on appelle désormais la « génération quatre-vingt-huit » est Paw Oo Tun, alias Min Ko Naing, un nom de guerre qui signifie en birman « le conquérant des rois ». En août 1988, il était un étudiant de vingt-six ans en zoologie qui s'adressait avec éloquence, dans les rues de Rangoon, à des milliers de manifestants pour la démocratie. Après la répression sanglante des militaires, Min Ko Naing et d'autres leaders du mouvement étaient passés dans la clandestinité. Repéré et arrêté par les services secrets militaires en mars de l'année suivante, il allait passer presque seize années en cellule d'isolement.

Lorsque Min Ko Naing fut relâché en novembre 2004, le jeune manifestant était devenu un homme d'âge moyen et les années passées dans des conditions de détention épouvantables avaient laissé des traces sur son corps et son visage. Il fut à nouveau arrêté pour s'être exprimé contre le régime, puis relâché, puis arrêté à nouveau et enfin remis en liberté, avec de nombreux autres militants, le 13 janvier 2012 dans le cadre d'une grâce présidentielle collective accordée aux dissidents politiques.

Les longues années d'incarcération n'ont pas entamé l'esprit combatif du militant prodémocratique. Il a maintenant quarante-neuf ans et le *New York Times* l'a décrit comme la « *figure d'opposition la plus influente* » en Birmanie, après Aung San Suu Kyi. « *Le peuple birman doit avoir le courage de dire "non" à l'injustice et "oui" à la vérité* » avait-il déclaré lors d'une réunion du groupe des étudiants de la génération quatre-vingt-huit à Rangoon en août 2006, lors d'une de ses brèves périodes de liberté. « *Ils doivent aussi travailler à corriger leurs mauvaises habitudes qui blessent la société* », avait-il ajouté. En 2012, à nouveau libre, il se dit déterminé à poursuivre la lutte.

Nombreux sont les pays asiatiques au sein desquels des « générations » se sont battues pour la démocratie, au prix de nombreuses vies. En Corée du Sud, le terme « génération 386 » a été créé dans

les années 1990 pour décrire ceux qui, nés dans les années 1960, sont allés à l'université et se sont battus pour la démocratie dans les années 1980. Aujourd'hui, la plupart d'entre eux sont professeurs à l'université, avocats, journalistes et même ministres du gouvernement. Ils forment une nouvelle élite libérale, admirée du public en raison de leurs sacrifices passés.

En Thaïlande, on parle de la « génération des années 1970 » pour évoquer les hommes et femmes qui étaient descendus dans les rues en octobre 1973 et avaient forcé le gouvernement militaire du maréchal Thanom Kittikachorn à l'exil. Le retour de ce dernier trois ans plus tard avait soulevé une nouvelle vague de protestation, dirigée par les étudiants. Mais ces derniers avaient été écrasés par l'armée. Et des milliers de jeunes, d'enseignants et de militants syndicaux s'étaient enfuis dans la jungle, où ils avaient grossi les rangs des insurgés du Parti communiste.

Ils n'étaient cependant pas vraiment communistes et n'avaient pas tardé à prendre leurs distances avec la direction orthodoxe du parti. À la suite d'une amnistie générale, en 1980, la quasi-totalité d'entre eux est revenue à Bangkok et dans les autres villes, où beaucoup sont devenus des personnalités politiques et littéraires. Avoir été avec le parti communiste dans la jungle dans les années 1970 n'est pas stigmatisant en Thaïlande, au contraire, ces militants sont respectés pour ce qu'ils ont enduré au nom de leurs convictions.

En Birmanie, la « génération quatre-vingt-huit » ne se retrouve pas seulement dans les salons de thé et dans les réseaux sociaux avec d'autres citoyens partageant leurs idées. Parmi ses représentants, beaucoup sont devenus journalistes et écrivains. La Birmanie dispose de cinq quotidiens officiels, publiés par le gouvernement, mais contrairement à ce qui se passe dans les autres régimes fermés, la majorité des journaux et des magazines du pays sont de propriété privée, même si les licences de publication sont plus faciles à obtenir lorsque des liens solides existent avec le gouvernement.

Il existe aujourd'hui près de quatre cents journaux et magazines en Birmanie, et leur nombre continue à croître. Bien que cette presse fonctionne dans un des cadres réglementaires les plus restrictifs du monde, les journalistes font preuve d'une audace et d'une franchise grandissante dans leurs articles. Pour l'instant du moins, le gouvernement n'applique que rarement ses lois répressives. Les journalistes locaux et les éditeurs déclarent souvent que leur principale motivation pour entrer dans la profession est le « service

public» et le désir de faire quelque chose pour le pays. Beaucoup sont intéressés par la politique et le développement. Ils estiment que le journalisme est l'une des rares professions permettant de jouer un rôle constructif dans les circonstances actuelles.

### **Aung San Suu Kyi et la problématique ethnique**

Bien que tous ne soient pas directement affiliés à la LND, la génération « quatre-vingt-huit » voit encore en Suu Kyi un leader : « *Elle est la personne qui peut apporter la réconciliation et nous engager dans un nouvel avenir démocratique* », a récemment déclaré à Rangoon un militant à un journaliste étranger. En d'autres termes, une alternative formidable à l'ordre actuel a émergé. Et la résistance contre l'élite dirigeante continue à croître en Birmanie.

En 2011, nombre d'observateurs occidentaux, y compris des diplomates de l'Union européenne à Bangkok (dont l'ambassadeur de l'Union européenne en Birmanie), affirmaient que Suu Kyi était une actrice politique du passé, que beaucoup de jeunes ne connaissaient même pas, car elle avait passé l'essentiel des vingt années précédentes en résidence surveillée. Ils pariaient plutôt sur une nouvelle « troisième force » en train d'émerger, supposée dépasser les positions tranchées de Suu Kyi et de la LND d'une part et du gouvernement militaire d'autre part. Les événements récents montrent à quel point ils avaient tort. La plupart des étrangers n'ont pas compris que Aung San Suu Kyi n'est pas seulement une femme politique, mais, dans l'esprit de nombreux citoyens birmans ordinaires, une *bodhisattva*<sup>2</sup> féminin qui les délivrera de tous les maux du régime militaire birman.

Bien qu'Aung San Suu Kyi elle-même s'oppose à ce culte de la personnalité, ces représentations ne risquent pas de disparaître de si tôt dans le contexte politique polarisé de la Birmanie. L'existence d'une « troisième force » viable pourrait être un mythe inventé par les agences d'aide et les fondations privées occidentales, principalement européennes, en vue d'étendre leur influence et de trouver une solution à la crise politique birmane.

Un « troisième facteur » de l'équation pourrait cependant compliquer la marche de la Birmanie vers la démocratie et la paix : la problématique ethnique. Dans l'extrême nord du pays, l'accord de cessez-le-feu entre le gouvernement et l'un des plus puissants

---

2. Dans la religion bouddhiste, personne ayant atteint l'état d'éveil.

groupes ethniques rebelles de Birmanie, l'Armée pour l'indépendance kachin, a été rompu et les combats ont repris en juin 2011. Ce mouvement armé avait conclu un accord de paix avec le gouvernement central en 1994, mettant fin à des décennies de guerre civile. L'accord n'avait cependant pas débouché sur les avancées politiques espérées par les rebelles en matière d'autonomie pour le Kachinland.

L'Armée pour l'indépendance du Kachin ainsi que d'autres groupes ethniques semblent avoir mis tous leurs espoirs dans les organisations internationales ayant récemment afflué dans le pays pour servir de médiateurs. Le gouvernement birman, de son côté, souhaite que les mêmes interlocuteurs étrangers l'aident à persuader les groupes armés de résistance de se rendre et d'adhérer aux termes d'une nouvelle charte. Le gouvernement norvégien, par exemple, a affecté quelque cinq millions de dollars au financement de son propre plan de paix et a demandé à d'autres bailleurs de fonds de contribuer, tandis que plusieurs organisations non gouvernementales internationales ont offert leurs services d'intermédiaire.

Les critiques estiment que la pression étrangère ne portera pas sur le gouvernement, afin qu'il amende la Constitution, une proposition hors d'atteinte il est vrai, mais plutôt sur les rebelles, afin qu'ils acceptent de travailler à l'intérieur des nouvelles structures politiques, en échange d'aide au développement dans leurs régions respectives. La reprise des hostilités dans la région du Kachin démontre pourtant que le cessez-le-feu et le développement économique congèlent les problèmes de fond sans fournir de solutions durables.

Il y a au moins 50 000 hommes et femmes en armes dans le pays, engagés dans les forces de résistance ethniques. Pour venir à bout de ce problème, Aung San Suu Kyi a appelé en 2011 à la tenue d'une seconde « conférence de Panglong », en référence à l'accord que son père Aung San, leader de la lutte pour l'indépendance, avait signé avec les représentants des communautés shan, kachin et chin dans la petite ville de Panglong le 12 février 1947. À l'époque, l'accord avait débouché sur la création d'une Constitution fédérale, adoptée en septembre de la même année, qui elle-même avait ouvert la voie à l'indépendance de la Birmanie, déclarée le 4 janvier 1948.

Bien qu'Aung San ait été assassiné par un rival politique en juillet 1947, soit six mois avant l'indépendance, l'accord de Panglong



avait été appliqué durant les premières années de la Birmanie indépendante. Le fédéralisme a cependant été aboli avec la démocratie lors du coup d'État militaire de 1962. L'idée lancée par Suu Kyi d'un « deuxième Panglong » a reçu le soutien de plusieurs leaders de groupes ethniques et d'organisations politiques, dont le Parti national démocratique shan, le Parti pour la démocratie de la région All Mon (AMRDP), le Parti pour le développement des nationalités de l'État de Rakhine (Arakan). Mais cette sortie lui a valu d'être taxée de « traître » par plusieurs blogueurs pro-gouvernementaux, qui l'ont accusée d'affaiblir la nation.

Parmi ces derniers, un « patriote du Myanmar » en exil a affirmé sur le site web de *Irrawaddy* : « *Le nouveau parlement doit interdire Panglong ! Toute personne qui ferait la promotion de Panglong doit être jugée pour trahison, pour ressusciter le "diviser pour régner" des colonisateurs. Il ne peut en être question ! Nous allons nous battre jusqu'au bout pour éliminer les traîtres.* »

Suu Kyi n'a plus évoqué l'idée d'un « deuxième Panglong » suite à une telle levée de boucliers. Mais la structure de pouvoir centralisée de la nouvelle Constitution demeure un obstacle majeur à la réalisation d'une paix durable dans les zones ethniques. Il est vrai que de nombreux dirigeants birmans et même des citoyens ordinaires refusent d'admettre que la Birmanie est une création coloniale. Elle comprend des nationalités qui, du point de vue historique, n'ont pratiquement rien partagé avant que l'autorité britannique ne s'établisse sur l'ancien royaume Bama et les chaînes montagneuses environnantes. Aujourd'hui encore, des zones tribales reculées existent, dont les habitants ne savent même pas qu'ils font partie d'un pays appelé « Birmanie » ou « Myanmar », nom officiel du pays depuis 1989 censé englober les « cent trente-cinq ethnies nationales », comme si ce terme existait dans toutes les langues...

Sans réforme constitutionnelle substantielle, la Birmanie ne pourra briser la domination oppressante du régime militaire et évoluer vers une démocratie digne de ce nom et le fédéralisme. San Suu Kyi, aujourd'hui au sommet de sa popularité, pourra-t-elle relever le défi, renouveler son appel à un « deuxième Panglong », faire pression pour une démocratisation de la Constitution ? Le problème est que cette voie implique potentiellement de se confronter avec l'armée, ce qui aurait des conséquences désastreuses. Mais si elle – et la génération « quatre-vingt-huit » – ne le fait pas, les problèmes politiques et ethniques qui existent en Birmanie depuis des

décennies pourraient continuer à empirer, avec des conséquences plus tragiques encore pour la population, et en particulier les communautés qui souffrent depuis des générations dans les régions frontalières.

Traduction de l'anglais : Carlos Mendoza, François Polet et Magali Urbain