

LE MYANMAR ENTRE RÉFORMES POLITIQUES ET POUVOIR MILITAIRE

Après des décennies de dictature militaire, le Myanmar connaît depuis quelque temps un remarquable changement en politique intérieure. Le déroulement du processus de réforme est cependant largement contrôlé par les dirigeants militaires et c'est pourquoi une démocratisation s'assortit de limites pour le moment. Une course internationale à l'influence et à l'accès aux ressources naturelles du Myanmar a été engagée après l'ouverture du pays et sa libération de l'emprise chinoise. Mais les Etats occidentaux feraient bien de ne relâcher leurs sanctions que graduellement et de manière limitée dans le temps.



La cheffe de l'opposition Aung San Suu Kyi prête serment sur la Constitution du Myanmar – qu'elle critique – au parlement, le 2 mai 2012. REUTERS/Soe Zeya Tun

Le Myanmar a joué pendant des décennies un rôle d'outsider dans le système international. Après son accession à l'indépendance de la Grande-Bretagne en 1948, un gouvernement civil fragile a tout d'abord dirigé le pays avant le putsch militaire de mars 1962 à la suite duquel les forces armées, appelées *Tatmadaw*, ont pris le contrôle et dirigé le pays dans le style d'une dictature militaire jusqu'à la fin des années 1980. Le Myanmar a pratiqué pendant cette période une politique d'isolement et de neutralisme.

En 1988, le régime a violemment écrasé une révolte pro-démocratique. Le chef de l'armée, Ne Win, a été déposé par une génération de jeunes officiers qui ont pris collectivement le pouvoir. La *Tatmadaw*, sur la base d'un nouveau Conseil d'Etat

pour le rétablissement de la loi et de l'ordre (rebaptisé en Conseil d'Etat pour la paix et le développement en 1997), instauré une forme de dictature militaire unique au monde. La bureaucratie civile a été parsemée de soldats et tous les groupes d'opposition ont été réprimés, ce qui a eu pour résultat l'assimilation des forces armées et de l'Etat. Ce nouveau régime militaire s'est trouvé largement isolé au niveau international après avoir refusé de reconnaître la victoire de la National League for Democracy de l'opposition (NLD) aux élections parlementaire de 1990 et poursuivi au lieu de cela sa domination directe. Les Etats-Unis, l'UE et toute une série d'autres Etats ont aussi infligé des sanctions au Myanmar en réaction à la répression constante de la démocratie et à la violation systématique des droits de l'homme.

On peut observer depuis peu au Myanmar un processus de réforme auquel on ne s'attendait pas. Beaucoup de choses portent cependant à croire que l'étendue du changement en politique intérieure va rester limitée. L'armée continue d'être la principale force politique au Myanmar, la junte visant une renonciation graduelle à la violence gouvernementale tout en conservant tous les droits de veto et les privilèges du pouvoir. Dans le cadre international, l'ouverture du Myanmar revêt cependant une certaine importance, l'Occident ayant déjà levé différentes mesures de sanction. Nous expliquerons dans la suite tant les raisons et la portée des réformes que leurs implications régionales et mondiales.

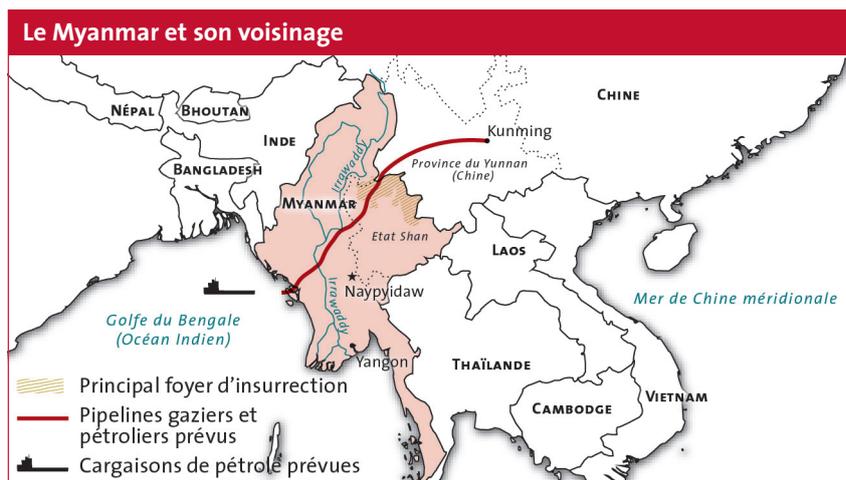
Des motifs à plusieurs facettes

C'est dans le déclin économique du pays qu'il faut rechercher la raison principale des réformes politiques du Myanmar. Au début du régime militaire, les dirigeants pouvaient encore faire état d'acquis tels qu'un meilleur système de santé publique, une baisse de la corruption ou des réformes policières. Mais une mauvaise gestion, un comportement kleptocrate des dirigeants militaires et les sanctions internationales ont contribué à une détérioration nette de la situation économique au cours des dernières décennies. Avant, le Myanmar était le plus grand exportateur de riz au monde et était responsable de trois quarts de la production mondiale de teck. Mais, récemment, le pays a dû recourir de plus en plus à l'aide humanitaire malgré sa richesse en ressources. Le Myanmar est aujourd'hui le pays le plus pauvre d'Asie du Sud-Est. Alors qu'un petit cercle de mili-

taires haut placés et d'hommes d'affaires liés à ces derniers ont amassé des fortunes grâce aux ressources naturelles, beaucoup de familles de classe moyenne doivent consacrer jusqu'à 80 % de leur revenu à la nourriture. L'armée s'accapare quant à elle, en tant qu'institution, entre 25 % et 40 % du budget national par an.

Deux autres problèmes qui ont incité les dirigeants militaires à des réformes sont liés à la crise économique. Ils sont d'une part d'avis que la dépendance vis-à-vis de la Chine a pris des proportions démesurées. Le Myanmar a toujours, par tradition, fait preuve de méfiance à l'égard de son voisin septentrional et pris en général ses distances par rapport aux grandes puissances régionales et mondiales. Mais le pays s'est – inévitablement – en raison de son isolement international, tourné de plus en plus vers Pékin. En octobre 1989, c'est-à-dire à un moment où la Chine était elle aussi en proie à des critiques en raison du massacre de Tiananmen, les deux Etats ont conclu un partenariat sécuritaire et économique. De nombreux commerçants ont quitté depuis lors la province frontalière chinoise du Yunnan pour émigrer au Myanmar. Pékin a surtout utilisé l'interdépendance croissante des économies nationales chinoise et birmane pour couvrir les besoins en ressources du sud de la Chine. De son côté, la direction du Myanmar a largement perdu le contrôle de la région économiquement la plus forte du pays, le couloir de l'Irrawaddy, dans le contexte de la crise économique.

D'autre part, les troubles politiques intérieurs ont augmenté au Myanmar ces dernières années. Ces troubles sont parfois motivés par des sentiments antichinois. Mais ils s'expliquent au fond par les écarts de niveau de vie entre l'élite militaire et le reste de la population et le manque de perspectives économiques. L'érosion de la légitimité du régime est ressortie clairement en 2007, quand la suppression des subventions pour les carburants a entraîné une forte hausse des prix à la consommation et des protestations en masse. Ces protestations, connues sous le nom de «révolution safran» en raison de la participation de nombreux moines bouddhistes, se sont vite retournées contre le régime militaire en général. C'était un coup dur pour la junte parce qu'elle avait toujours, jusqu'alors, pu se fier à l'impartialité de la communauté spirituello-religieuse. Il est possible que la peur que le «printemps arabe» puisse inspirer d'autres troubles



encore plus importants au Myanmar ait contribué à ce que les dirigeants optent pour une ouverture contrôlée.

Il faut finalement citer comme raison supplémentaire du processus de réforme l'isolement politico-diplomatique du régime militaire. Il se peut que les restrictions de voyage aient surtout eu des effets sur les dirigeants. En liant ces sanctions ciblées à des exigences de démocratisation, l'Occident a pu maintenir une pression élevée sur la junte militaire. Les Etats voisins de l'ASEAN ont eux aussi incité la junte militaire à des réformes bien qu'ils aient misé sur une intégration au lieu de sanctions.

Une portée limitée

Les développements de la politique intérieure observables depuis 2008 au Myanmar permettent de tirer deux conclusions. On peut certes identifier d'une part un véritable processus de réforme visant un transfert de la responsabilité gouvernementale à des acteurs civils et une démocratisation partielle. Mais l'armée consolide simultanément, d'autre part, sa position de force dans l'Etat. Une nouvelle constitution censée représenter la base d'une démocratisation et devenue le fondement des élections parlementaires de novembre 2010 a par exemple été adoptée en 2008. 25 % de tous les sièges parlementaires y sont toutefois réservés aux forces armées. Différentes clauses protègent aussi les privilèges institutionnels de l'armée. La constitution donne en outre au chef de l'armée le droit de nommer les ministres de la défense, de l'intérieur et du contrôle des frontières. Les amendements à la constitution requièrent quant à eux une majorité des trois quarts au parlement.

Il est vrai que les élections parlementaires de 2010 ont pour leur part été critiquées

par la communauté internationale comme n'étant ni libres ni équitables car divers candidats de l'opposition comme la lauréate du prix Nobel de la paix Aung San Suu Kyi n'avaient pas pu y prendre part et que l'Union Solidarity and Development Party (USDP) soutenu par la junte militaire avait pu ainsi s'assurer 76,5 % des votes. Mais le régime a entrepris par la suite de remarquables efforts afin d'inclure davantage la présidente de la NLD, Suu Kyi, et de gagner ainsi en légitimité sur le plan international. Sous la direction du président Thein Sein, un ancien général modéré choisi par l'Assemblée populaire en février 2011, le gouvernement de plus en plus civil a fait depuis de grandes concessions à la cheffe de l'opposition, dont la suppression de sa garde à vue et un amendement constitutionnel qui lui a permis de participer aux élections en tant que candidate. Plusieurs centaines de prisonniers politiques ont également été relâchés.

Parallèlement, le nouveau gouvernement a conclu avec différents groupes de rebelles des accords de cessez-le-feu et signalé sa volonté de négocier. Cela ne veut pas encore dire grand-chose en ce qui concerne des processus de paix durables, car les dirigeants de la *Tatmadaw* et les commandants militaires régionaux agissent souvent indépendamment les uns des autres. Le fait que la *Tatmadaw* fasse preuve de flexibilité vis-à-vis des insurgés indique cependant que le changement au Myanmar ne se limite pas au contact avec Suu Kyi.

Les signes jusqu'à présent les plus visibles du changement sont les élections partielles qui se sont tenues le 1^{er} avril 2012. La NLD, qui a participé aux élections pour la première fois depuis 1990, y a remporté 43 des 44 sièges auxquels elle s'était portée candidate. Il est vrai que Suu Kyi a été

parfois critiquée pour avoir consenti, en faisant participer son parti à ces élections, à une version de démocratie portant un sceau militaire. On peut toutefois objecter à cela que le gouvernement reconnaît l'issue de l'élection et a autorisé dans ce contexte la NLD comme parti légitime de l'opposition. Bien que plus de trois quarts des sièges parlementaires continuent d'être occupés par des représentants militaires ou proches de l'armée, la réhabilitation de la NLD représente un jalon important étant donné qu'elle était réprimée depuis 1990.

Il reste à constater que la *Tatmadaw* a pu jusqu'à présent contrôler elle-même le déroulement du processus de démocratisation. Elle conservera le pouvoir décisionnel dans les questions de sécurité dans un avenir proche. La nouvelle génération de dirigeants reconnaît non seulement la nécessité de mesures de réforme mais se sent manifestement aussi suffisamment forte pour pouvoir canaliser le changement dans son sens. Il se peut donc aussi que le processus de réforme s'arrête dès que les intérêts de l'armée seront menacés.

Implications géopolitiques

Même s'il se peut que le changement au Myanmar reste limité, il revêt une importance géopolitique indéniable. Le Myanmar dispose d'abondantes ressources naturelles, d'une main-d'œuvre bon marché, d'une accessibilité aux deux marchés qui connaissent la croissance la plus rapide au monde – la Chine et l'Inde – et possède aussi des ports accessibles depuis l'Occident. La situation géographique du pays, à la jonction entre l'Asie du Sud et l'Asie de l'Est, est unique. Les dirigeants ont toujours compris comment exploiter la rivalité entre la Chine et l'Inde pour pouvoir pratiquer une politique étrangère indépendante. Il se peut qu'ils se comportent aussi de la sorte dans les années à venir, d'autant plus que des acteurs externes commencent à courtiser le Myanmar.

Le processus de démocratisation et d'ouverture plaira moins à la Chine, jusqu'à présent le partenaire le plus important du Myanmar. Après l'infliction de sanctions internationales en 1990, Pékin avait mis à la disposition de son voisin un armement militaire d'une valeur de 2 milliards d'US\$ pour qu'il puisse se défendre d'une agression potentielle de l'Occident. Les Chinois ont en outre apporté leur soutien technique pour moderniser l'infrastructure militaire birmane, en particulier sur

La réponse de la Suisse au changement engagé au Myanmar

- A la différence des Etats de l'UE qui ont suspendu les sanctions économiques contre le Myanmar pour une période probatoire, la Suisse les a levées entièrement. Elle s'inscrit ainsi sur la même ligne que la Norvège et le Canada, lequel ne connaît pas l'instrument de la suspension.
- L'embargo sur les biens d'équipement militaires et les biens susceptibles d'être utilisés à des fins de répression reste en vigueur en Suisse comme dans l'UE.
- La Suisse ouvrira une ambassade au Myanmar à l'été 2012. Avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne et l'Italie, ce sont cinq Etats occidentaux qui entretiennent à l'heure actuelle une ambassade dans le pays.
- L'enveloppe consacrée à la coopération suisse au développement avec le Myanmar sera portée à environ 25 millions de francs suisses au cours des quatre prochaines années.
- Aung San Suu Kyi effectuera une visite en Suisse du 13 au 15 juin 2012. Elle sera l'hôte d'honneur d'un dîner offert par la présidente de la Confédération E. Widmer-Schlumpf, s'entreentendra avec le ministre des Affaires étrangères D. Burkhalter et rendra visite au Parlement.

les bases aériennes et marines. Les deux Etats ont convenu en sus d'échanger leurs informations concernant les mouvements des navires dans le golfe du Bengale – un développement qui a suscité de vives préoccupations, en particulier en Inde et aux Etats-Unis. Finalement, le fait que le gouvernement du Myanmar ait approuvé la construction de pipelines gaziers et pétroliers chinois entre la province du Yunnan et la côte birmane dans le golfe du Bengale a revêtu une importance particulière pour Pékin. Dans la mesure où ces pipelines seront mis en service comme prévu à la mi-2013, la dépendance de la Chine par rapport aux livraisons de pétrole par le détroit de Malacca s'en trouvera réduite. La Chine construit même une voie ferrée parallèle pour protéger ces pipelines stratégiquement importants de manière à pouvoir transporter au besoin des troupes jusqu'à la côte birmane.

Il reste à savoir comment vont se développer les relations sino-birmanes dans le contexte du changement de la politique intérieure au Myanmar. Les signes que la fraction prochinoise des forces armées perd du terrain se multiplient. Le Myanmar a en effet signalé à maintes reprises récemment les limites de sa volonté de coopération vis-à-vis de Pékin. L'offensive de la junte contre les insurgés de l'Etat Shan (la plus grande subdivision administrative du pays) en août 2009 a par exemple déclenché une vague de réfugiés vers le Yunnan, à la grande colère des Chinois, qui n'avaient pas été informés de l'action militaire et qui aiment imaginer qu'ils sont des intermédiaires dans les conflits intérieurs du Myanmar. La décision de Thein Sein en septembre 2011 d'arrêter le projet de barrage de l'Irrawaddy financé par les deniers chinois était tout aussi délicate. Le barrage de Myitsone prévu aurait nécessité la submersion d'une superficie équivalente à Singapour et entraîné l'expulsion

de quelque 10 000 personnes; la majorité de l'électricité générée aurait été vendue à des consommateurs chinois.

Après Pékin, c'est New Delhi qui a exercé jusqu'à présent la plus grande influence sur le Myanmar. Depuis sa politique régionaliste à l'égard de l'Asie orientale au début des années 1990, connue sous le nom de «Look East Policy», l'Inde essaie de poursuivre l'expansion du commerce par voie terrestre avec l'Asie du Sud-Est et d'utiliser le Myanmar comme couloir. L'Inde s'efforce dans ce but d'améliorer l'infrastructure des routes. Elle construit actuellement un port dans la ville birmane de Sittwe. L'Inde fournit en outre beaucoup d'armes au Myanmar. La *Tatmadaw* accepte surtout le soutien militaire de l'Inde parce qu'elle n'est pas satisfaite du matériel livré par Pékin. L'Inde espère aussi que l'ouverture du Myanmar va entraîner une intensification des relations entre les deux pays. Il en va de même pour la Thaïlande et la Russie. Bangkok dépend fortement du gaz naturel du Myanmar et cherche surtout à approfondir les relations économiques. La Russie est quant à elle, jusqu'à présent, surtout un fournisseur d'armes pour le Myanmar.

Rôle de l'Occident

Les Etats occidentaux ont eux aussi suivi attentivement le changement de la politique intérieure au Myanmar. Leurs intérêts économiques se situent à l'avant-plan. Des réflexions géopolitiques viennent s'y ajouter du point de vue des Etats-Unis, Washington s'efforçant surtout d'affaiblir l'influence chinoise. Mme Clinton, la ministre des Affaires étrangères, a été, fin 2011, la première décideuse américaine haut placée à visiter le Myanmar depuis 1955. Le premier ministre britannique Cameron a été, en avril 2012, le premier chef de gouvernement occidental à visiter le pays depuis 1962.

Politiquement, la plupart des Etats occidentaux ont réagi jusqu'à présent au changement au Myanmar par une relâche, mais pas encore par une levée totale, du régime de sanctions. Les Etats-Unis ont suspendu en mai 2012 d'importantes sanctions économiques, mais confirmé le cadre juridique de ces sanctions pour une année supplémentaire. Washington a en outre envoyé de nouveau, pour la première fois depuis 1990, un ambassadeur dans le pays. L'UE a elle aussi suspendu pour le moment ses sanctions économiques pour un an seulement.

Il semble tout à fait indiqué que l'Occident procède avec prudence. Le potentiel de développement économique du Myanmar est cependant énorme. On estime que le PIB du pays pourrait augmenter de 6 % par an jusqu'en 2020, d'autant plus que le Myanmar pourrait profiter dans les années à venir de prix énergétiques et alimentaires élevés sur les marchés mondiaux. Dans l'attente d'une relance économique, le gouvernement est aussi prêt à adopter des lois visant à faciliter les investissements étrangers et à débloquer partiellement la devise.

Le processus de réforme en est d'autre part encore à ses balbutiements et n'est nullement irréversible. D'importants chefs de l'opposition critiquent par exemple la volonté de Suu Kyi de coopérer avec la *Tatmadaw* et exigent une fin de la prédominance de l'armée. Si ces partisans de la ligne dure s'imposent, cela pourrait avoir des répercussions négatives sur une démocratisation du Myanmar. La vague de privatisation lancée maintenant au Myanmar pourrait aussi créer une nouvelle classe supérieure d'«oligarches» à qui une dominance du peuple ne convient guère. De manière générale, d'importantes parties intéressées du pays vont se braquer contre les efforts déployés en vue d'une plus grande transparence, par exemple dans l'administration de l'Etat. Un changement trop forcé pourrait enfin aussi déclencher le mécontentement du grand public. Le taux d'inflation et les prix immobiliers ont déjà flambé. Le gouvernement ne pourra guère répondre à court terme aux énormes attentes de la population concernant de meilleures conditions de vie.

C'est pourquoi il faut surtout faire preuve de patience. Les prochaines élections parlementaires de novembre 2015 constitueront un point de référence important pour la suite du développement du Myanmar. Beaucoup d'observateurs partent de l'hypothèse que les intentions de la *Tatma-*

daw seront plus clairement identifiables à cette date. L'Occident devrait certainement continuer à soutenir jusque-là le processus de réforme par des incitations. Mais il faut simultanément considérer la démocratisation du Myanmar comme un processus graduel, potentiellement cahoteux et surtout auto-déterminé.

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Expert ayant contribué à cette analyse:
Prem Mahadevan
mahadevan@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment

- N° 114: La résolution 1325 de l'ONU au banc d'essai
- N° 113: L'Irak Après le retrait des Etats-Unis: de nouveau au bord du gouffre
- N° 112: Crise de la dette et politique étrangère et de sécurité suisse
- N° 111: Les PPP dans la politique de sécurité: chances et limites
- N° 110: L'OSCE en position difficile
- N° 109: Afghanistan: vague espoir de solution régionale
- N° 108: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 107: Armes atomiques au Moyen-Orient: aucune solution en vue
- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques
- N° 103: La cartographie de crise: le phénomène et son utilité
- N° 102: L'Afrique du Sud: une puissance régionale limitée
- N° 101: Les Frères musulmans en Egypte: obstacles sur la voie du pouvoir
- N° 100: La Libye après Kadhafi: transition politique et options occidentales
- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses
- N° 95: Caucase du Nord: instabilité croissante dans le sud de la Russie
- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches
- N° 88: Le progrès biotechnologique: un défi sécuritaire
- N° 87: Gestion civile des crises de l'UE: un bilan intermédiaire
- N° 86: L'OTAN et la défense antimissile: chances et questions en suspens
- N° 85: Le sommet de l'OTAN: résolutions ambitieuses, réalisations incertaines
- N° 84: La Force africaine en attente
- N° 83: Sanctions économiques: arme miracle ou échec?
- N° 82: Les services de renseignement contraints à la réforme
- N° 81: Politique européenne de la Suisse: où conduit la voie bilatérale?
- N° 80: Privatisation de la sécurité: limites de l'externalisation militaire
- N° 79: Démocratisation après les conflits: pièges de l'influence extérieure
- N° 78: Drones: applications militaires et débats politiques
- N° 77: Affaire libyenne: bilan de la gestion de la crise par la Suisse
- N° 76: Sécurité énergétique: les marchés du gaz naturel en mutation
- N° 75: Le service militaire obligatoire en comparaison européenne
- N° 74: Politique nucléaire américaine: un changement modéré
- N° 73: L'Inde: une puissance émergente placée devant de grands défis
- N° 72: Réforme du Conseil de sécurité: un noeud gordien?
- N° 71: Cyberguerre: concept, état d'avancement et limites
- N° 70: Le Yémen: lutte difficile contre le terrorisme
- N° 69: La politique énergétique de l'UE face à de grands défis
- N° 68: Finlande: gestion de crises et défense territoriale
- N° 67: Engagements de l'armée à l'étranger: bilan et options
- N° 66: L'Organisation de coopération de Shanghai: signification pour l'occident
- N° 65: La crise du TNP: avant la conférence d'examen de 2010