

Contexte stratégique et nouvelle gouvernance en Birmanie.

Guy Lubeigt - CNRS

Le président de l'Union de Birmanie, l'ancien général Thein Sein, a surpris tous les analystes et commentateurs par la célérité avec laquelle il a engagé des réformes assurant la transition entre un régime dictatorial profondément incrusté dans la société et un régime démocratique souhaité par la très grande majorité de la population. En deux ans il a transformé une dictature militaire qui avait duré près de cinquante ans (1962-2011) en un gouvernement civil permettant d'assurer une transition pacifique vers la démocratie. L'entreprise est d'autant plus remarquable que ce sont les militaires eux-mêmes, pour la plupart des généraux rendus à la vie civile pour devenir ministres, qui l'aident dans cette entreprise. A l'évidence le pays doit partiellement son actuel succès international au style de gouvernance du président Thein Sein, moins orienté vers l'idéologie que vers l'action pragmatique.

En début 2012, après la tenue (2010), des premières élections "démocratiques" en deux décennies, et malgré les limitations imposées par la Constitution de 2008, adoptée à la suite d'un référendum pour le moins douteux, la Birmanie s'est engagée officiellement sur la voie de la démocratisation. Par suite l'Union est devenue le centre d'intérêt de la communauté internationale qui a soutenu son évolution. Le 23 avril 2013 l'Union Européenne vient de faire savoir qu'elle levait à la fois les sanctions imposées à la Birmanie, son économie, ses échanges commerciaux, ainsi qu'à ses dirigeants et aux affairistes qui soutenaient la junte. Cette évolution se situe dans un contexte géopolitique modifié par le retour offensif de la diplomatie américaine revenue sur la scène sud-est asiatique pour ralentir, sinon contrer, l'inexorable expansion de la Chine en Asie.

Un nouveau contexte stratégique

Située entre l'Inde et la Chine, la Birmanie partage avec ces pays des frontières terrestres ; une frontière fluviale avec le Laos (Mékong) ; une longue frontière avec la Thaïlande ; une frontière stratégique avec le Bangladesh et, par l'Océan Indien, entretient traditionnellement des contacts maritimes avec le Sri Lanka, la Malaisie et l'Indonésie. Pour les deux nations les plus peuplées du monde, la valeur stratégique de la Birmanie peut se lire sur une carte.

Ce point est renforcé par l'avance rapide des projets d'infrastructure qui la lient à ses voisins. Le port de Kyaukphyu, financé par la Chine, est le point de départ de trois projets gigantesques, en cours de finition, qui assurent une connexion directe avec Kunming et la Chine du sud : une liaison routière, un gazoduc et un oléoduc. En attendant la mise en chantier d'une liaison ferroviaire parallèle, avec TGV, qui complétera le dispositif. L'ensemble (800 km) rejoint la frontière chinoise dans la région de Muse (Nord de l'Etat Shan). Ces liaisons vont fournir à la Chine un accès stratégique direct à l'océan Indien. Elle pourra bientôt recevoir directement 20% de ses approvisionnements en hydrocarbures en évitant le détroit de Malacca. Outre ces implications stratégiques, les exportations chinoises vers les marchés de l'Asie du Sud et de l'Afrique seront encore plus compétitives, et le désenclavement du Yunnan va renforcer son développement.

Côté indien le projet multimodal de la rivière Kaladan n'est pas en reste. Il doit permettre à l'Inde, à partir du port arakanais de Sittwè, d'avoir une liaison routière et fluviale beaucoup plus facile pour accéder à sa province d'Assam, toujours instable. Ce projet devrait être terminé en Mai 2014. Cette connexion pourrait catalyser le développement des Etats du nord-est de l'Inde et permettrait d'ouvrir une liaison directe avec la Chine par la vallée du Brahmapoutre et la célèbre route Stilwel qui traverse le nord de la Birmanie pour rejoindre le Yunnan. Cette route, récemment remise en état par la Chine, est désormais entièrement sous contrôle chinois¹[1] et permettra de commercer avec la Chine. La route de Tamu, qui traverse la Birmanie vers le sud, permet également aux indiens d'avoir une liaison directe avec tous les pays de l'Asie du Sud-est continentale. Les échanges commerciaux potentiels entre les deux géants placent les partenaires dans une situation de 'gagnant-gagnant' chère aux économistes et aux stratèges. Quoiqu'il en soit la présence chinoise dans ces zones ne pourra que s'accroître.

Cependant, au plan international, la belligérance croissante de la Chine dans les mers de Chine méridionale et orientale est désormais une source d'inquiétude pour les USA, le Japon et les pays riverains qui réclament une partie de l'espace maritime sur lequel la Chine a des visées. Les actions chinoises, qui remettent en cause la prééminence américaine en Asie Orientale, ont forcé les américains à revoir leur politique en ASE. Dès lors la Birmanie est apparue comme la clé du nouveau système géostratégique qu'ils veulent mettre en place.

Depuis 25 ans la Chine entretient soigneusement ses relations avec l'Union birmane et les militaires qui la dirigent. Les délégations chinoises se succèdent dans la capitale et le régime chinois n'a pas lésiné sur les aides (militaires, économiques, techniques, politiques) accordées à la Birmanie. En 1990 la Chine a même choisi d'ignorer les résultats des élections qui auraient pu conduire à la mise en place d'un régime démocratique. Ce qui a eu pour résultat de bloquer toutes les sanctions internationales contre le régime et de maintenir et renforcer la dictature. La lutte de Mme Aung San Kyi et de son parti, la Ligue Nationale pour la Démocratie, n'a reçu aucun soutien chinois. De leur côté l'Inde et les pays de l'ASEAN, ignorant les sanctions, ont continué à entretenir des relations avec les dirigeants birmans. Au final la Chine est restée la grande gagnante de cette période car son influence s'est maintenue dans tous les domaines (militaire, mines, infrastructures, commerce). Mais son poids politique, sinon économique, est réduit. Car les Birmans savent se montrer plus souples pour obtenir la levée définitive des sanctions.

Dans le nouveau contexte géostratégique, les relations entre la Chine et la Birmanie ont quelque peu perdu de leur vigueur. Observés de près par la communauté internationale, les militaires birmans, après avoir mis 18 ans pour rédiger une Constitution (sic), ont feint d'abandonner le pouvoir en faisant adopter cette Constitution (qui leur accordait 25 % des députés, nommés par l'armée) par référendum. Les élections qui en ont résulté ont permis, grâce aux manipulations de la junte, de placer tous les militaires (devenus entre-temps des civils) à des postes-clés du gouvernement. Cet artifice permet à la communauté internationale et aux médias de parler du « quasi-civilian government » de la Birmanie alors qu'on devrait plutôt le désigner précisément sous le nom de « quasi-military government ».²[2] Avec l'entrée officielle d'Aung San Suu Kyi au parlement, et son entrée sur la scène politique, la Chine n'avait d'autre option que d'accompagner le mouvement de démocratisation et se féliciter des réformes en cours.

1[1] - Les derniers soixante kilomètres avant la frontière indienne sont financés par l'Inde.

2[2] - La plupart des ministres sont d'anciens généraux qui ont quitté l'uniforme peu avant d'être appelés, par le nouveau Président (lui-même ancien général), à exercer des fonctions ministérielles, en mars 2011. Et les actuelles négociations de paix avec les Kachins et les Shans sont menées par les anciens généraux qui combattaient ces nationalités. Autant dire que ces négociations n'ont que de très faibles chances d'aboutir.

Depuis l'installation du gouvernement Thein Sein, les Etats-Unis ont repris des relations normales avec la Birmanie. Les sanctions sont progressivement levées pour faciliter les investissements américains. Le point d'orgue de la normalisation, atteint avec la visite du Président Obama, en novembre 2012, a marqué la reconnaissance des efforts entrepris par Thein Sein pour démocratiser son pays. Mais cette visite a inquiété les Chinois qui n'apprécient guère que les Etats-Unis s'agitent dans leur sphère d'influence indochinoise. Au point que les médias chinois ont déploré l'incapacité de leurs dirigeants à entretenir le mouvement démocratique en Birmanie.

Bien que les Chinois s'efforcent de réparer leurs relations avec la Ligue Nationale pour la Démocratie d'Aung San Suu Kyi, leur image reste négative dans l'esprit de la très grande majorité des citoyens Birmans qui leur reprochent une approche prédatrice sur les ressources naturelles de l'Union. L'affaire du barrage de Myitsone³[3] et les problèmes de la mine de cuivre de Letpadaung restent d'actualité. Quoiqu'il en soit l'influence chinoise, soutenue par ses énormes investissements dans les infrastructures birmanes, n'est pas vraiment menacée par les positions prises par les occidentaux.

Contrairement aux relations sino-birmanes, les relations indo-birmanes restent modestes. Elles bénéficient cependant d'une histoire commune, celle de l'expérience coloniale. L'absence de conflits majeurs entre Indiens et Birmans fait que la présence indienne apparaît moins agressive et plus amicale. L'existence de ce grand voisin permet aux Birmans de contrebalancer l'influence chinoise et de contrer les visions expansionnistes de Beijing.⁴[4] Mais l'influence indienne reste très limitée. Les efforts des indiens pour développer leur partenariat économique avec les birmans pour accéder aux marchés de l'Indochine continentale, sont sans commune mesure avec les investissements chinois en Birmanie. Mais si la démocratie prend racine en Birmanie, les politiques des deux pays pourraient conduire à un rapprochement et à des positions communes. Ce point sera éclairci quand la Birmanie assurera la présidence de l'ASEAN en 2014.

Dans ce contexte stratégique régional, où la sécurité et les échanges commerciaux domineront, la Birmanie devra prouver sa capacité à poursuivre les réformes fondamentales indispensables à son développement.

Un nouveau style de gouvernance

Le processus de démocratisation est amorcé, mais il n'en est qu'à ses débuts. Il suffit pour s'en convaincre de lire la presse quotidienne qui peut désormais faire état des doléances de la population. Le président Thein Sein bénéficie du soutien tacite d'Aung San Suu Kyi, mais la population reste parfois dubitative sur la portée réelle des réformes. Dès le début de son mandat Thein Sein a fait connaître ses priorités. Tous les prisonniers politiques connus ont été relâchés, les exilés ont été encouragés à rentrer et les médias commencent à retrouver la liberté qu'ils avaient il y a cinquante ans.

Thein Sein a non seulement libéré Aung San Suu Kyi, mais il a aussi pu la persuader de faire rentrer la *Ligue pour la Nationale pour la Démocratie* (qui avait boycotté les élections de 2010) dans le jeu démocratique. Les lois électorales ont été amendées pour qu'elle puisse participer aux élections partielles de 2012, qu'elle a remportées. Les députés LND participent désormais à toutes les sessions parlementaires.

Dans ces conditions Madame Suu Kyi a répondu positivement aux approches du Président. Même confrontée aux problèmes des conflits ethniques (Kachins, Karens, Shans, Bengalis)

³[3] - Voir [Chroniques de Birmanie sur InfoGéo du 5/2/2013](#)

⁴[4] - Les chinois réclament une partie de la province indienne d'Arunachal Pradesh (Nord Ouest de l'Assam)

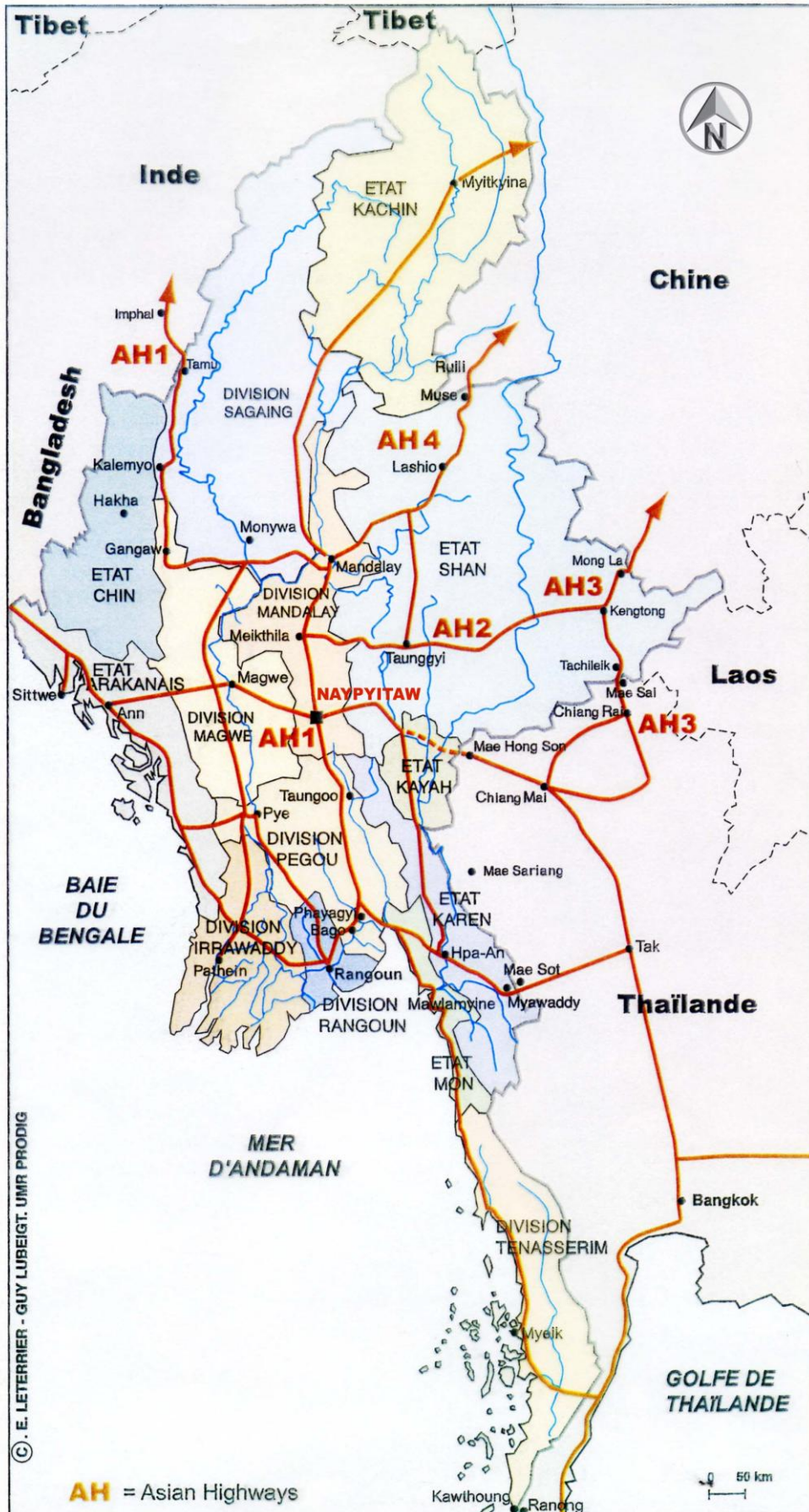
elle a choisi de l'aider à calmer la situation plutôt que de s'opposer. Les jeunes sont particulièrement enthousiastes envers ces changements qui leur permettent de mieux comprendre le fonctionnement de la démocratie. Mais si les réalisations du gouvernement n'allaient pas dans le sens des aspirations démocratiques de la population, il est évident que le risque d'un chaos, suivi d'un retour à la dictature, ne saurait être écarté.

Mme Suu Kyi, qui a lutté pour le rétablissement de la démocratie en Birmanie est encore le seul leader charismatique du pays. Des négociations sont en cours pour qu'elle puisse se présenter à l'élection présidentielle de 2015. Mais elle apparaît quelque peu hésitante à utiliser son autorité morale pour régler des vieux conflits ethniques (Affaire des immigrants musulmans Bengalis désormais baptisés « Rohingyas ») ou des problèmes liés à la mine de cuivre de Letpadaung, etc). Ses adversaires politiques, membres des régimes dictatoriaux, sont à l'affût, mais ils sont totalement discrédités.

CHINE : LA POUSSEE ECONOMIQUE VERS LES PAYS RIVERAINS DE LA BAIE DU BENGALE ET DE LA MER DE CHINE



LES ROUTES TRANS - ASIATIQUES AU MYANMAR



©. E. LETERRIER - GUY LUBEIGT. UMR PRODIG

AH = Asian Highways