

## Les perspectives d'évolution politique en Birmanie

Guy Lardeyret  
Institut pour la Démocratie

Mars 2004

### Sommaire

<u>Introduction : 2004, une année décisive</u>	p. 3
<u>1. La « feuille de route »</u>	p. 4
<u>2. Les particularismes birmanis</u>	p. 6
<u>3. La nature du régime</u>	p. 9
<u>4. Le besoin de facilitateurs</u>	p. 12
a. Vis-à-vis du gouvernement	p. 12
b. Vis-à-vis de la "dame"	p. 14
c. Vis-à-vis des partis	p. 15
<u>5. Le compromis politique possible</u>	p. 16
a. La place de l'armée	p. 16
b. Le rôle d'Aung San Suu Kyi	p. 18
c. Les pouvoirs locaux	p. 19
<u>6. Deux points sensibles</u>	p. 20
a. Les modes de scrutin	p. 20
b. La seconde Chambre	p. 21
<u>Conclusion</u>	p. 23
<u>Annexe 1 : Liste des entretiens</u>	p. 24
<u>Annexe 2 : Résumé de la "feuille de route"</u>	p. 25

### Introduction : 2004, une année décisive

Un bref séjour en Birmanie visant à se faire une première impression de la situation politique nous a convaincu que l'année 2004 pourrait marquer une étape décisive pour l'avenir du pays.

Ce sentiment est fondé sur un triple constat : les conflits armés touchent à leur fin, les minorités ethniques ayant renoncé à leurs visées séparatistes ; il existe une apparente volonté de réconciliation nationale ; les autorités birmanes ont pris des engagements publics et le régime devra se présenter à l'ASEAN en 2006 avec une nouvelle image et une légitimité constitutionnelle.

Même si la question reste ouverte, il faut adopter une attitude constructive et supposer, si l'on veut avancer, la volonté de changement. Eu égard cependant à la fermeture du pays, à la difficulté de dialogue et à la complexité des problèmes à résoudre, l'aide de facilitateurs de la communauté internationale sera nécessaire à l'accomplissement de la « feuille de route ».



### 1. La « feuille de route »

Les observateurs divergent sur l'appréciation de la volonté des autorités locales d'engager des réformes politiques. Leur sentiment dépend de leur prédisposition à l'égard de la Junte. Les membres de l'opposition et les militants de « droits de l'homme » pensent en général que la feuille de route est un moyen de donner le change à la communauté internationale, tandis que des commentateurs plus proches de l'action entrevoient une possibilité d'une évolution de la situation dans un proche avenir.

Des indices laissent à penser que les autorités locales sont déterminées à aller de l'avant. La création du poste de Premier ministre et le choix de Khin Nyunt, ancien chef de services « d'intelligence », lesquels maintiennent les liens avec Aung San Suu Kyi,

peuvent s'interpréter comme le résultat d'un arbitrage en faveur de la volonté d'aboutir à un accord avec l'opposition. Un autre signe positif fut l'invitation des 27 et 28 janvier 2004 par les autorités birmanes de quelque vingt cinq personnalités occidentales, dont plusieurs anciens ambassadeurs, à un séminaire à Yangon où le Premier ministre et le Ministre des affaires étrangères se sont efforcés de les convaincre de leur bonne foi.

Si l'on comprend que la communauté internationale ait accueilli avec scepticisme la « feuille de route » du premier ministre en septembre 2003, les conditions politiques ont pourtant changé. La position des autorités locales s'est renforcée, et les leçons des erreurs commises en 1988 ont été tirées. Elles savent maintenant que la libération d'Aung San Suu Kyi serait synonyme d'ouverture d'une campagne électorale pour le pouvoir et qu'un nouveau scrutin national tournerait en déroute électorale. Même si les actuels gouvernants ne sont pas des nouveaux venus sur la scène, ils sont différents des anciens.

Les problèmes sont abordés cette fois-ci dans un ordre logique (cf. annexe 2). La feuille de route prévoit la mise en place d'une nouvelle constitution avant l'organisation d'élections : la Junte entend parvenir à un accord préalable avec l'opposition sur les futures règles du jeu politiques. La procédure proposée d'une convention est plus réaliste que l'élection d'une assemblée constituante, dans un pays où il n'existe pas de juristes chevronnés dans la classe politique. De même, la mise en place d'un gouvernement d'union nationale, réclamée par l'opposition extérieure, supposerait un accord politique préalable : c'est là que réside la première difficulté. Le gouvernement fait acte de prudence en ne fixant pas de calendrier, car le temps nécessaire pour parvenir à cet accord est imprévisible.

La feuille de route gouvernementale nous semble en conséquence devoir être soutenue, non parce que les militaires sont en position de force, mais parce qu'elle est adaptée aux circonstances. Cette nouvelle convention nationale ne pourra cependant réussir si elle devait être la simple reprise de celle de 1993. On comprend mieux la situation actuelle en rappelant les grandes lignes de l'histoire du pays jusqu'aux heures sombres qu'il traverse depuis deux siècles.



## 2. Les particularismes birmans

Le gouvernement attire à juste raison l'attention des observateurs sur les particularismes du pays et les avatars qu'il a connus au cours des deux derniers siècles.

La Birmanie est un pays « millénaire », dont on peut dater la naissance du royaume de Pagan à la fin du 9ème siècle de notre ère. Un pouvoir centralisé y vit le jour dans la plaine de l'Irrawady, région fertile entre l'Inde et la Chine, où dynasties et minorités se succédèrent jusqu'à attester la permanence d'un Etat tampon entre les deux grandes puissances. L'Etat birman se consolida dans des frontières évolutives par l'agrégation de territoires périphériques et de populations qui commencèrent à adhérer à une conscience nationale au 17ème siècle (1).

Le processus de formation du pays a été curieusement parallèle, même si la comparaison semble incongrue, avec la France. Dans les deux cas, sensiblement sur la même période, c'est un Etat qui a donné naissance à une « nation ». La Birmanie se différencie comme la France en Europe, des pays voisins à l'histoire millénaire, le Vietnam et la Thaïlande, où l'Etat est né pour l'essentiel d'une « nationalité » homogène. La « nation » birmane, bâtie sur une mosaïque ethnique est, à la différence de la France, encore inachevée. L'obsession de l'unité nationale y durera aussi longtemps que des forces séparatistes se feront sentir.

Ce particularisme s'explique pour beaucoup par la topographie du pays. Si l'on poursuivait la comparaison avec la France, il faudrait imaginer les difficultés qu'auraient du surmonter les rois capétiens si l'Ile de France avait été une grande vallée centrale, tandis que la plus grande partie du territoire, la Bretagne, l'Aquitaine, la Provence, la Bourgogne, la Lorraine et l'Alsace avaient été de montagnes peuplées de populations clairsemées, jalouses de leur autonomie. Les monarques birmans ont usé des mêmes méthodes que leurs homologues européens, le relais de suzerains locaux et le ciment d'une religion d'Etat. Selon les régions ou les époques, ils ont pris la forme d'aristocraties locales, de princes du sang ou de fonctionnaires de l'appareil central, avec pour trait commun d'avoir été des hommes d'armes.

Le pouvoir central n'a pu cependant dégager comme en France des ressources suffisantes pour financer un appareil public capable d'imposer une culture commune et de se substituer aux pouvoirs locaux. Il a du concéder à des « vassaux » des attributs du prestige royal et une part de la rente fiscale. Lorsque la recette était insuffisante, les chefs locaux recouraient à des enrôlements forcés pour la construction des infrastructures, l'équivalent de la corvée sous l'ancien régime. Des pratiques contemporaines apparaissent comme une rémanence de ces méthodes ancestrales et la marque d'un retour vers le passé précolonial.

La Birmanie a régressé au cours des deux derniers siècles à la suite de graves accidents historiques. Au début du 19ème siècle, la Birmanie était le pays le plus développé de l'Asie du Sud Est. Ses succès militaires aux frontières allaient toutefois causer sa chute, après que son armée se trouva confrontée en Assam et au Bengale aux troupes anglaises aux technologies supérieures. La colonisation britannique abolit la monarchie. L'administration anglaise se limita à la plaine (« Burma proper ») et s'appuya dans les reliefs sur les lignages ancestraux, donnant naissance après près d'un siècle d'occupation à une volonté d'autonomie des ethnies non birmanes. La création d'Etats indépendants fut envisagée par les Anglais à la Libération, que le général Aung San fit échouer aux conférences de Panglong. L'armée birmane d'abord alliée aux Japonais puis aux Anglais sauva finalement l'unité nationale. L'un des champs de bataille de la seconde guerre mondiale, la Birmanie sortit ravagée de l'épreuve.

La constitution de 1947 reconnut aux minorités un droit de sécession au bout de dix ans, et la jeune démocratie parlementaire fut débordée par des mouvements autonomistes soutenus militairement par des pays voisins. Le nouveau gouvernement civil ne pu contenir les forces séparatistes et la première expérience parlementaire fut un échec. En mettant fin à l'anarchie intérieure, les militaires se portèrent encore au secours de l'unité nationale, mais l'auteur du coup d'Etat militaire de 1962, Ne Win, entraîna le pays dans une expérience de « socialisme birman » qui dura deux décennies. Au moment où l'effervescence économique gagnait les pays épargnés par cette idéologie dans le Sud Est Asiatique, le pays tombait dans la ruine et l'isolement.

La région connaissait des évolutions contrastées. La Thaïlande, disposant de moindres ressources naturelles mais d'un Etat solide, profita de l'ouverture sur l'extérieur et creusa l'écart avec la Birmanie. La Malaisie et de l'Indonésie, créations artificielles, connurent des débuts difficiles. La sécession de Singapour en 1965 ne souleva pas en Malaisie le même de nationalisme aigu qu'en Birmanie, donnant naissance à un micro Etat florissant à la pointe de la péninsule. Libéré du problème ethnique, la majorité chinoise de Singapour respecta la sacro-sainte règle de séparation du public et du privé, et inventa un modèle de réussite économique qui allait influencer toute la région. La Malaisie toucha les dividendes de la réussite de Singapour tandis que l'Indonésie, une union d'anciens sultanats moins proches culturellement, ne réussit pas à surmonter le problème de ses divisions. Elle « décentralise » aujourd'hui sur des frontières administratives, dans une logique d'Etat unitaire à la Française, quand il lui faudrait opter pour un modèle fédéral.

En 1988, la déroute birmane déboucha sur des émeutes. Elles furent matées dans la logique du régime collectiviste mis en place par la constitution de 1974 et calqué sur le modèle soviétique. Ne Win démissionna en juillet, mais continua de jouer un rôle prééminent dans la période de quasi vacance du pouvoir, pendant laquelle fut perpétrée la tuerie et prise la décision d'organiser des élections, vieille promesse du général déchu, et possible cadeau empoisonné à ses successeurs.



### 3. La nature du nouveau régime

Les Birmans eurent à choisir entre la « démocratie », espoir d'une vie meilleure porté par une personnalité de grand prestige, Aung San Suu Kyi, fille du général Aung Sun, et la perpétuation d'un régime honni, dont les nouveaux militaires se trouvaient les héritiers. Le résultat des élections ne fut pas une surprise pour les observateurs extérieurs et déboucha sur une impasse également prévisible.

A l'issue du scrutin, les nouveaux militaires étaient confrontés à un dilemme. Convaincus d'être seuls capables de faire face à la crise, hantés par le souvenir de la précédente expérience démocratique, ils estimaient devoir trancher entre un saut dans l'inconnu et un risque d'épuration à leur encontre, et de ce qu'ils estimaient être la sauvegarde de la nation birmane. Le refus des résultats du scrutin devenait synonyme de « raison d'Etat » : l'armée se portait une nouvelle fois au secours du pays. Nous ne croyons guère à l'hypothèse selon laquelle les militaires, qui espéraient remporter le scrutin, se seraient démis de leur fonction si leur défaite avait été moins cuisante parce que le mode de scrutin aurait été différent.

La constitution de 1994 abolie dans les faits, une constitution de 1947 jetée hier aux orties, ils pouvaient se retrancher derrière le vide constitutionnel pour refuser de céder l'exécutif. Pris de cours, ils firent de cette question juridique la priorité de leur agenda politique. Les négociations engagées avec les vainqueurs de l'élection n'avaient guère de chances d'aboutir. Sans pouvoir compter non plus sur l'aide de la communauté internationale, ils se trouvèrent plus isolés que jamais, confrontés au défi de la reconstruction d'un Etat avec l'armée comme seul soutien.

Sur le plan territorial, la Junte s'appuie depuis lors sur des gouverneurs militaires et leur laissent une grande latitude de moyens. Dans la tradition des anciens monarques, qui se voulaient respectueux des préceptes bouddhiques, ils se disent moralement irréprochables, sanctionnant les nouveaux satrapes et les radiant des cadres quand leurs abus sont trop manifestes : l'armée, affectueusement dénommée Tatwadaw, doit montrer l'exemple. La nouvelle université militaire, où la sélection est sévère, forme une jeune hiérarchie à la conscience politique dans la perspective d'une défaillance des gouvernements civils.

La politique menée depuis une douzaine d'années semble avoir produit quelque résultat. L'actuel gouvernement a mis fin aux rébellions armées, au prix fort, profitant du revirement de pays voisins, en particulier la Chine qui lui a donné les moyens de moderniser ses troupes. Il a privilégié les investissements dans les régions pauvres, en améliorant les infrastructures dans les domaines de la production électrique et de construction de routes. Enfin sur le plan extérieur, la Birmanie s'est trouvé des alliés en ralliant l'ASEAN.

En conclusion, le régime s'inscrit dans une continuité historique, avec une volonté semble-t-il de bien faire, desservie par un manque de moyens humains et matériels: un régime autoritaire, ultra nationaliste, aux prises dans un environnement interne et extérieur difficile, il se repose sur l'épine dorsale traditionnelle du pays, l'armée. Ce faisant, il ne répond pas tout à fait à l'image d'Epinal du « régime militaire », rapporté par la presse occidentale, celle de tyrans locaux exploitant pour leur bénéfice personnel et leur clientèle les ressources du pays et une population asservie. Même si certains usent de leur position pour s'enrichir par des trafics, ces faits ne nous semblent pas caractériser l'évolution politique en cours.

Le pays possède un potentiel de développement important, avec une population dont la réserve et la gentillesse séduisent les visiteurs. Le tourisme, appelé à un grand développement, y a été amorcé dans de bonnes conditions. Il n'est pas indifférent d'observer que les voyageurs ayant passé quinze jours en Birmanie reviennent enthousiastes (2).



#### **4. Le besoin de facilitateurs**

L'année 2006 étant une date butoir pour le régime, il dispose de deux ans s'il veut parvenir à la présidence à l'ASEAN avec une meilleure prestance. Dans ce court délai, il lui sera difficile de réussir sans l'aide de « facilitateurs ». C'est pourquoi la communauté internationale doit venir au secours du gouvernement birman pour favoriser son dialogue avec l'opposition.

L'Onu joue à cet égard son rôle en ayant désigné un émissaire, Ismail Razali. La France pourrait tenter, dans une région du monde où notre pays est peu présent, une action complémentaire des initiatives internationales dont elle est partie prenante. Elle est l'une des seules puissances diplomatiques à pouvoir approcher les trois parties. Nous bénéficions de la présence de Total, appréciée des populations locales; de notre réputation démocratique vis-à-vis d'Aung San Suu Kyi; enfin de relations suivies avec la diaspora extérieure. La question se pose pour la communauté internationale du discours vis-à-vis des principaux protagonistes.

##### **a. vis-à-vis du gouvernement**

Le gouvernement a besoin d'être rassuré sur la validité de sa démarche. Sous réserve qu'il ressente une attitude constructive, il apprécierait sans doute des conseils qui ne seraient pas interprétés comme une volonté d'ingérence dans ses affaires intérieures.

Si les militaires ont raison de vouloir parvenir à un accord préalable avec l'opposition, il reste à savoir selon quelle voie de négociation. L'opposition ayant été échaudée, l'organisation de la nouvelle convention nationale pose difficulté : avec quels interlocuteurs et pour quel type d'accord ? La négociation initiale devrait viser à un compromis où chacune des parties obtiendrait satisfaction sur un point capital. Un tel accord devrait être négocié entre un nombre limité de personnes: le premier ministre, la « dame », les signataires des principaux cessez-le-feu et, accessoirement, des porte-parole des opposants en exil.

Cette première étape permettrait d'engager dans un second temps le débat institutionnel, d'abord sur les moyens de satisfaire aux exigences de chacun, puis sur les points techniques indifférents aux parties mais essentiels pour le bon fonctionnement des institutions. Des experts pourraient à ce stade venir en renfort pour aider à la définition des grandes lignes de la constitution souhaitable pour la Birmanie.

Un avant projet élaboré de cette façon pourrait ensuite être soumis à un forum élargi de délégués. Le texte final émanerait des travaux de ces conventionnels également éclairés par des experts. En séparant les deux étapes, l'accord politique initial et le contenu précis de la constitution, le gouvernement sérierait les difficultés et se donnerait plus de chance d'aboutir au but fixé.

Nos diplomates approchant le premier ministre par la voie du Ministre des affaires étrangères, ils demeurent des représentants de gouvernements étrangers dans l'ensemble forts critiques à leur endroit. Dans le rôle de facilitateurs, et plus avant d'experts, susceptibles de rapporter au premier cercle du pouvoir, la France pourrait proposer un service d'assistance en complément du rôle de l'émissaire de l'Onu et de son correspondant local. Dans cette hypothèse, on pourrait imaginer de dépêcher en renfort des conseillers politiques issus de cercles militaires.

##### **b. Vis-à-vis de la « dame »**

Les relations entre Aung San Suu Kyi et le gouvernement sont difficiles, car les rancoeurs se sont accumulées de part et d'autre. Le soutien de la presse internationale peut donner l'illusion à la « dame » que sa position est plus forte qu'elle ne l'est en réalité. Même si le temps travaille contre la Junte et les sanctions leur pèsent, la communauté internationale devrait l'encourager à faire preuve d'un grand esprit de compromis.

Aung San Suu Kyi a vocation à remplir une tâche historique. Elle devrait réussir là où son père a échoué, de manière posthume, faire de la Birmanie une démocratie moderne. Elle ne saurait se satisfaire à l'approche de la soixantaine d'une position de recluse et de mythe vivant. Elle connaît trop bien son pays pour ne pas ignorer que les militaires sont aussi incontournables qu'elle-même et que le gouvernement peut se maintenir des années dans l'espoir que la population finisse par l'oublier. La perspective d'une nouvelle insurrection populaire nous semble limitée.

Il faudrait éviter que la négociation ne bute sur la question du rôle que la Junte serait éventuellement prête à lui proposer. Le point est en partie technique : si l'on présuppose la volonté de mettre en place un régime démocratique, il s'agit de savoir dans quel rôle Aung San Suu Kyi rendrait le meilleur service à son pays. Répondre à cette interrogation revient à s'interroger sur la nature du bon régime pour la Birmanie, et les chances de convaincre des militaires d'aller dans cette direction.

##### **c. Vis-à-vis des partis**

La communauté internationale n'est pas en relation avec les chefs des minorités, mais elle dispose d'un accès à l'opposition birmane de l'étranger. La majorité de ses membres sont sceptiques sur la feuille de route mais ne demandent qu'à changer d'avis si l'horizon s'éclaircit. Dans le climat actuel, ils devraient être encouragés à peser par leurs réseaux pour un compromis politique possible. Comme elle comprend de gens compétents et s'efforce de parler d'une seule voix, elle représente un relais essentiel vis-à-vis de la presse internationale et un atout à ne pas négliger vis-à-vis des chefs des minorités.

Elle pourrait être indirectement associée aux futures négociations par la création d'un groupe technique d'appui en matière institutionnelle, car les autorités locales manquent cruellement d'experts.



## **5. Le compromis politique possible**

Sans s'être livré à une analyse exhaustive du sujet, laquelle requerrait beaucoup plus de temps, l'auteur perçoit spontanément un compromis possible initial, de nature à faciliter l'ouverture et le déroulement de ladite convention.

Chacun des protagonistes a des arguments à faire valoir pour le rôle que les forces qu'il représente devraient jouer dans l'avenir. Le gouvernement entend que l'armée demeure en dernier ressort garante de l'ordre public et de l'unité nationale ; Aung San Suu Kyi aspire à porter la démocratie birmane sur les fonds baptismaux ; enfin, les minorités entendent se voir garantir les mêmes droits que les Birmans et disposer au niveau local une autonomie significative de gestion. Quels arrangements institutionnels donneraient satisfaction à chacun?

### **a. La place de l'armée**

Les militaires posent implicitement comme condition que l'armée puisse venir au secours de l'ordre public si la Birmanie devait retomber dans l'anarchie. Cette exigence n'est pas incompatible avec la démocratie, puisqu'il s'agit de s'assurer que l'Etat remplit l'une de ses fonctions premières. L'armée occupe une position illégitime parce qu'elle dirige l'exécutif, quand elle n'a pas vocation à se substituer aux politiques dans la durée après une situation d'exception. Mais elle peut faire valoir des préoccupations légitimes et des états de service rendus dans l'histoire de la Birmanie.

Du point de vue constitutionnel, on peut concevoir une forme d'article 16, où le pouvoir d'arbitrage ne serait pas donné à un homme, comme en France, mais à une instance collégiale. La cour constitutionnelle devrait pouvoir constater un éventuel état d'anarchie ou de guerre civile, autorisant le chef de l'armée à prendre des mesures légales de salut public, jusqu'à la mise en place d'un gouvernement temporaire, le temps du rétablissement d'un ordre constitutionnel.

On éviterait la formule dangereuse du régime semi-présidentiel à la française où, position revendiquée par les militaires, le président de la République serait le chef des armées et dessaisirait le gouvernement d'une part essentielle de son autorité. Un tel agencement des pouvoirs serait gros d'incertitudes. La clause de sauvegarde proposée retirerait aux militaires le souci de vouloir occuper la fonction présidentielle, alors qu'aucun mécanisme démocratique ne peut leur garantir cette place, et qu'une telle situation se traduirait par la poursuite du contrôle de l'appareil d'Etat par l'armée. Comme la démocratie ne peut durablement fonctionner si l'exécutif ne contrôle pas l'armée, le régime parlementaire apparaît comme la seule option ouverte à la Birmanie. Elle a fait un pas dans cette voie avec la création du poste de premier ministre.

La clause de sauvegarde pourrait s'éteindre au bout de cinquante ans, le temps qu'émerge une société civile et la démocratie entre dans les mœurs. Un chef de l'Etat placé au dessus de l'exécutif deviendrait le garant des institutions. Les militaires seraient rassurés si une disposition complémentaire leur réservait par exemple un tiers des sièges de la Cour constitutionnelle. L'accord politique prévoierait une amnistie et le dépôt des armes par les mouvements de rébellion.

### **b. Quel rôle pour Aung San Suu Ki?**

L'un des mérites du régime parlementaire est de dissocier le rôle du chef de l'Etat de la fonction plus temporaire de chef de gouvernement. Il reste à savoir qui serait le plus capable d'assurer cette fonction suprême pendant la période de transition vers la démocratie.

L'option d'une dynastie royale à la thaïlandaise n'est pas ouverte. Le rôle présidentiel pourrait, autre solution, revenir à l'homme public ayant négocié la sortie du régime d'exception, comme le fit la Turquie dans les années 1980: le général Evren fut élu président de la République après avoir retiré son uniforme, et plaça le régime parlementaire à la garde des militaires. Cette solution n'est pas non plus ouverte à la Birmanie.

Il existe une troisième voie possible. Aung San Suu Kyi répond précisément au portrait de la grande personnalité politique de consensus national dont la Birmanie a besoin pour passer ce cap difficile. Dès lors que les militaires opteraient pour le régime parlementaire, ils trouveraient avantage à lui proposer ce rôle prééminent dans le souci commun de réussir cette transition. Il leur en effet difficile d'organiser à court terme des élections nationales, qui reviendraient à quitter le pouvoir alors qu'ils contrôlent entièrement le pays et fournissent nombre de ses cadres administratifs. Un tel scrutin pourrait aussi causer des débordements et une montée aux extrêmes des tensions peu compatible avec la volonté de réconciliation nationale.

Aung San Suu Kyi apporterait à la Birmanie le soutien de la communauté internationale, tout en restant fidèle à la mémoire de son père. En 1948, il manquait au régime parlementaire birman un chef de l'Etat, dont l'autorité aurait été nécessaire pour s'interposer comme arbitre supérieur, position qui aurait pu revenir à l'époque au prestigieux chef de l'armée. Le pays ayant refusé d'adhérer au Commonwealth, cette fonction aurait échoué naturellement à son père s'il n'avait pas été assassiné : il aurait peut-être empêché la dérive anarchique.

La démocratie pouvant difficilement fonctionner sans un système stable de partis politiques, cette condition serait plus facile à remplir si le processus s'amorçait au niveau local. Les militaires rentreraient plus aisément dans les casernes s'ils observaient des élus capables de gérer les affaires locales : la « démilitarisation » de la fonction publiques s'opérerait par le bas, tandis que la confrontation des opposants du terrain modérerait les excès d'enthousiasme. L'actuel premier ministre disposerait enfin de temps pour préparer les esprits et conforter ses réseaux, afin de pouvoir contenir la future vague de la Ligue nationale de la démocratie aux futures élections législatives.

Les considérations de personne l'emportant au niveau local sur les appartenances partisans, les affiliations seraient canalisées progressivement selon des lignes bipartisans pour peu que le scrutin reste majoritaire. On éviterait à terme la domination d'un nouveau parti et de tomber dans l'erreur sud-africaine.

### **c. Les pouvoirs locaux**

Les minorités ethniques, la troisième force autour de la table de négociation, sont fondées à réclamer une grande autonomie locale. Le centralisme et le recours à la force furent hier les moyens de garantir l'unité nationale, à une époque où le gouvernement pouvait craindre que la concurrence de centres de pouvoirs locaux ne conduise à la dislocation du pays.

Cette crainte s'atténuerait si, une fois le principe de l'unité nationale gravé dans le marbre d'une constitution, les fonctions organiques de l'État (législation, justice, police, sécurité externe, finances publiques) étaient solennellement reconnus au pouvoir central, tandis qu'une grande autonomie de gestion était accordée dans les autres domaines aux pouvoirs locaux. Les minorités ethniques commenceraient par accéder à des fonctions exécutives locales, tremplins naturels vers des mandats nationaux, écartant le risque d'une domination politique birmane.

S'agirait-il pour autant d'un État « fédéral » ? Si l'on entend par là une association volontaire d'entités politiques marquées par des traditions juridiques différentes et ayant renoncé à une part de leur souveraineté, ce n'est pas le cas birman. Il suffirait de respecter le principe de subsidiarité, sans qu'il soit nécessaire de donner naissance à des États « ethniques », lesquels comporteraient un risque et ne seraient pas acceptés par les militaires. L'organisation politique territoriale devrait plus avant attribuer des compétences identiques à toutes les provinces et communes.

Si les minorités obtenaient satisfaction de cette manière, il devrait être possible de parvenir à un compromis politique où chacun trouverait son compte.



## **6. Deux points sensibles**

Deux points de la future constitution nous semblent mériter une attention particulière. Le caractère multiethnique de la Birmanie ne doit pas devenir à nouveau un obstacle à sa démocratisation. Cela suppose d'empêcher que le système des partis n'épouse les lignes de clivage ethniques.

### **a. Les modes de scrutin**

La démocratie fonctionne d'autant mieux quand l'expression des suffrages est canalisée vers des partis indépendants des adhérences communautaires. L'Inde représente le modèle à suivre. Le Parti du Congrès a su dès l'origine attirer à lui, dans un pays immense d'une extrême diversité culturelle, des électeurs de toutes les régions, minorités et classes sociales. La Birmanie possède la même chance de pouvoir fondre, grâce la Ligue Nationale pour la Démocratie, des voix de toutes les « nationalités » dans un même creuset politique.

L'exemple indien vaut aussi en sens inverse. La domination du Parti du Congrès a coûté à l'Inde un important retard de développement après l'Indépendance, en raison de son idéologie dirigiste. La Birmanie a la chance de réunir dès le départ les conditions de l'émergence d'un bipartisme propice au jeu démocratique. Le gouvernement actuel ayant su s'attirer des sympathies locales, une nouvelle compétition entre les réseaux gouvernementaux et la LND donnerait des résultats plus équilibrés qu'en 1990. Ce sera encore plus vrai dans quelques années si le Premier ministre a le temps de faire ses preuves du jour où le processus démocratique serait engagé. Les premiers élus locaux s'affilieraient d'autant plus facilement à ces partis de gouvernement qu'un financement politique renforcerait les effets majoritaires du scrutin.

### **b. La seconde Chambre**

Dans un régime de type fédéral, une seconde Chambre assure à chaque entité fédérée une représentation égale. Les degrés d'autonomie de chacune peuvent varier selon l'histoire et les circonstances. En Birmanie, la création d'une Chambre des États, pour l'instant envisagée, ne nous semble pas justifiée.

Elle entraînerait une forte inégalité de représentation entre les citoyens, puisque les régions et États sont très inégalement peuplés. Elle pourrait ensuite avoir des effets pervers. Les États où des ethnies minoritaires constituent la majorité de la population auraient une propension naturelle à reproduire au sein de la seconde Chambre des jeux d'alliance qui risqueraient d'opposer les non

Birmans aux Birmans. Ces derniers se trouveraient électoralement minoritaires alors qu'ils représentent la majorité de la population.

Dans un souci de non discrimination, la protection des « minorités » devrait être régie par les mêmes lois, y compris là où les Birmans sont minoritaires. Les brassages et déplacements passés de population faisant désormais de la Birmanie à un pays pluriculturel, un État étagé sur des niveaux territoriaux et mêlant les ethnies dans des partis rassembleurs devrait fonctionner de manière harmonieuse.

Une seconde Chambre aurait son utilité elle reflétait cette diversité culturelle. On peut concevoir une Chambre des Pairs au pouvoir consultatif, où siègeraient des personnalités étrangères à la compétition électorale: chefs de lignages, vénérables de monastère, entrepreneurs fortunés, artistes et intellectuels de renom, anciens militaires (en nombre limité) et hauts fonctionnaires ayant rendu des services signalés. Cette seconde assemblée permettrait aux héritiers des traditions ethniques d'être représentés en dehors du jeu des partis.



### **Conclusion**

Nous rentrons de Birmanie avec le sentiment que les conditions sont partiellement réunies pour que le pays amorce une transition douce vers la démocratie. Dès que l'accord de cessez-le-feu aura été confirmé avec les Karens, le dernier obstacle à l'ouverture d'une convention nationale aura été levé. L'évolution politique dépendra du talent des acteurs et de l'attitude de la communauté internationale.

Une offre de service diplomatique de la France pourrait être utile. Elle pourrait avoir des retombées positives pour notre pays dans la région. L'idéal serait de pouvoir tenir un forum de réflexion avec la participation des trois forces, dans le but de concevoir un scénario de sortie de crise qui serait acceptable pour chacune. En aidant les autorités locales à réaliser leur feuille de route et en évitant de se complaire dans une critique trop facile du régime, on se fixerait pour seul objectif de rendre service à la population birmane.

Guy Lardeyret

(1) Pour la connaissance de l'histoire de l'Etat birman, se reporter à Robert Taylor, universitaire américain de nationalité britannique, et son ouvrage profond et documenté : *The State in Burma*, C.Hurst and Co., London, 1987.

(2) Les touristes ressentent en Birmanie un sentiment d'apaisement qui les soulage un instant des tensions de l'Occident. Il règne dans ce pays une atmosphère également moins stressante ou pagaïeuse que dans les pays voisins comparables comme le Vietnam, le Laos, le Cambodge, et la Chine.

---

### **ANNEXE 1 : Liste des entretiens**

### **ANNEXE 2 : Résumé de la "feuille de route"**

