

## Compte-rendu de la conférence

# ***Continuity and Changes in Burma/Myanmar***

*Continuités et changements en Birmanie/au Myanmar*

**3 septembre 2013**

**À l'Université Chulalongkorn, organisée par l'Institut des études asiatiques  
et l'Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine (Irasec)**

**Première partie : Présentation de l'ouvrage *Soldiers and Diplomacy in Burma, Understanding the Foreign Relations of the Burmese Praetorian State***

**1) Dr Renaud Egreteau, co-auteur du livre, maître de conférences à l'université de Hong Kong en Relations internationales**

Étant donné qu'il n'est pas encore possible de connaître le résultat des réformes qui sont en cours en Birmanie, *Soldiers and Diplomacy in Burma* tente de dépasser les paradigmes de démocratie et de transition. Le Dr Renaud Egreteau propose donc de se concentrer sur les premières étapes de cette période et d'observer comment l'armée a réussi à garder son rôle et son influence politique. C'est dans ce but que la Birmanie est définie ici comme un État prétorien, concept peu appliqué à ce pays malgré sa création dans les années 1950-1960.

Dans ce système, l'armée fait de la politique et contrôle le reste de la société. Cependant, le prétorianisme se différencie du militarisme en ce qu'il ne considère pas l'armée et la force comme le seul outil politique dont il dispose à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Ce régime est également plus instable. Ainsi, il existe trois degrés d'État prétorien :

- Le dirigeant, État où l'armée exerce un contrôle direct et global de la société
- Le gardien, État où l'armée partage son pouvoir sur la société avec des civils
- L'arbitre, État où l'armée, sans être dans le gouvernement, influence encore les décisions politiques.

Depuis 1962, l'État birman se déplace le long de cette échelle. Les événements de 2011 témoignent du passage d'un régime de « dirigeant » vers un régime de « gardien ». Ainsi, même si l'armée tente de repenser son rôle politique, elle continue à être prédominante. Cependant,

elle est aujourd'hui en compétition avec d'autres institutions pour contrôler le pays et la société.

## **2) Mr Larry Jagan, co-auteur du livre, journaliste basé à Bangkok**

Pour Mr Jagan, il n'y a aucun doute sur le fait que l'esprit militaire domine aujourd'hui encore la Birmanie. Les valeurs de contrôle et de commandement sont partagées par la nouvelle administration et par le nouveau gouvernement, malgré leur récent abandon de l'uniforme. Cependant, les idées et valeurs commencent à changer dans ces milieux ; l'observation de la politique extérieure du pays peut en témoigner.

M. Jagan observe que le pays a changé, soulignant par exemple que le contrôle de Than Shwe sur le pays n'est plus absolu. Il explique cela notamment par l'influence grandissante des médias, qui pousse les dirigeants à la prudence. Cependant, l'auteur observe également la continuité de certaines caractéristiques, comme le manque de transparence : par exemple, lors de ses différentes discussions avec des ministres, ces derniers lui donnent des informations en demandant à ne pas être cités. De plus, Mr Jagan n'a aucun doute sur la présence de Than Shwe en coulisses, et le soupçonne notamment d'avoir orchestré les événements de 2011.

## **3) Questions**

Les deux auteurs soulignent l'anxiété et la méfiance de la Birmanie à l'égard de tous leurs voisins, cherchant à les accommoder sans les laisser influencer significativement les affaires intérieures. En politique étrangère, l'approche de la Tatmadaw se focalise sur la sécurité (extérieure et intérieure), et ne dépend jamais d'un seul pays.

Ainsi, même si le pays reste reconnaissant et loyal suite au soutien chinois des années 1980 (lorsque la Birmanie sous les sanctions occidentales n'avait pas d'autre choix que de se tourner vers la superpuissance asiatique), tout est fait pour conserver indépendance et liberté de décision. La Chine reste donc un partenaire crucial, malgré la montée de l'Asean comme partenaire central depuis la fin des années 1990.

Alors que la Birmanie n'avait au départ que peu d'intérêt pour l'Asean, elle a eu besoin de soutien pour faire face aux critiques occidentales. L'Asean a pu lui offrir cela, faute de concurrencer la Chine en terme d'influence. La Birmanie favorise cependant les relations bilatérales au sein de l'organisation régionale. Aujourd'hui, les dirigeants birmans semblent vouloir avant tout être acceptés par les puissances occidentales, et réintégrés internationalement. L'armée semble vouloir de l'aide provenant de l'extérieure afin de se

réformer et de se développer. Cependant, sa priorité reste de ne pas dépendre d'une unique source d'aide.

Concernant le rôle et l'importance du Conseil national pour la défense et la sécurité (National Council for Defense and Security), les auteurs déclarent n'avoir que très peu d'informations sur ce qui s'y discute. Même s'ils ne doutent pas de l'importance de cette institution, ils ne pensent pas qu'elle tire les ficelles et manipule le gouvernement, connaissant les membres qui y siègent.

## **Seconde partie : Débat sur les évolutions contemporaines en Birmanie**

### **1) Dr Sunait Chutintaranond, directeur de l'Institut d'études asiatique de l'Université Chulalongkorn**

Pendant la guerre froide, la Birmanie essaie de rester à distance des superpuissances mondiales et asiatiques (l'Inde et la Chine). Le socialisme est choisi comme politique économique, prenant parfois le voisin chinois pour exemple. Cependant, le modèle Birman reste particulier, notamment à cause de la culture religieuse du pays. Cette volonté de créer un modèle nouveau reste une constante jusqu'à aujourd'hui.

En 1988 s'impose cependant le constat que ce système ne fonctionne pas. En effet, même si la sécurité (intérieure et extérieure) reste la première préoccupation des dirigeants, l'amélioration du niveau de vie de la population est cruciale. Il semble par la suite possible d'utiliser la Chine dans ce but, mais la volonté birmane de ne pas reposer sur une seule puissance pousse la Tatmadaw à chercher la levée des sanctions internationales. C'est cela qui mène le pays à établir un système plus démocratique tout en contrôlant cette évolution.

Cependant, la formation de ce nouveau régime semble aussi favoriser les violences des communautés bouddhistes contre les communautés musulmanes du pays. La question religieuse, bien que très ancienne dans le pays, est reprise par les médias internationaux qui la présente comme l'un des effets secondaires de la démocratie.

Parallèlement, la participation aux décisions politiques, que ce soit au niveau régional ou local, n'a cessé de s'accroître ces deux dernières années. L'une des questions récurrentes reste l'exploitation des ressources naturelles et la répartition des larges bénéfices qui en résultent. Ainsi, lorsque la Banque asiatique de développement évalue les revenus étatiques de ce commerce à plus de 30 millions de dollars annuels, 85 % de la population birmane manque

d'électricité et un quart seulement est urbaine. Récemment, cependant, le gouvernement a entrepris des dépenses sociales, se concentrant principalement sur l'énergie et l'éducation.

Aujourd'hui, la population apprend à défendre ses intérêts et ses droits locaux. Les Birmans demandent une part plus grande des bénéfices tirés des ressources naturelles, comme dans l'État de l'Arakan, où le Parti nationaliste arakan milite dans ce sens. Cette question risque de demeurer au centre du dilemme auquel l'armée fait déjà face : assurer ses intérêts tout en faisant progresser le pays.

## **2) Dr Jacques P. Leider, historien et ancien directeur de l'École Française d'Extrême Orient à Yangon et Chiang Mai**

La Birmanie semble avoir de réelles ambitions de changement, et met en place des politiques qui visent à obtenir des résultats concrets, visibles rapidement. Cependant, le processus manque de transparence, par exemple concernant le rôle du Président. Les changements restent visibles dans de nombreux domaines. L'administration s'est par exemple modernisée et adaptée, innovant et incorporant des systèmes de contrôle. Les institutions sont également réformées et de nouvelles lois sont promulguées, démocratisant le système et accordant plus de droits pour modifier la relation entre la population et les dirigeants.

Le processus est vertical, initié par le Président et ses conseillers. Il voit la création d'un Parlement actif, où la volonté de changement semble générale. Le processus se fait presque sans conflits et tente d'inclure une large partie de la population, de la société civile et des acteurs internationaux. Ceci vise à éviter les critiques en incluant le plus de personnes possibles.

La réforme crée également pour les médias une nouvelle structure légale (nouvelles lois des médias, de l'imprimerie et des entreprises de publication) et leur permet de se professionnaliser (réforme de la formation, incluant l'expérience venant de l'étranger, déontologie). Mais certains sujets restent sensibles socialement et moralement, menant à l'autocensure. Les médias étrangers en Birmanie font eux aussi face à plusieurs défis, comme les préjugés sur les populations urbaines ou frontalières. Il est également difficile de se débarrasser de certains clichés, malgré une meilleure connaissance du terrain et le développement du journalisme d'investigation.

À l'inverse, on observe une certaine continuité en Birmanie : la question cruciale de l'union nationale, du rôle du pouvoir central et de l'identité de l'État n'est toujours pas résolue. De même, le rôle présent et futur de la Tatmadaw reste à clarifier. L'État de droit doit aussi être défini, car même si la loi est traditionnellement appliquée pour maintenir l'ordre public, il n'est

pas certain qu'elle reflète des valeurs auxquelles la population adhère. De plus, le rapport à l'étranger reste dual, mêlant rejet et fascination.

On décèle également une constance dans les schémas culturels et sociaux sur les dernières décennies. La source de l'identité reste la culture, particulièrement la culture bouddhique. Ainsi, les lois ne sont pas suffisantes pour promouvoir le changement, la société doit aussi évoluer. Dans ce contexte, le rôle sociétal des moines bouddhistes, parfois guides moraux ou porte-drapeaux du nationalisme, doit être clarifié.

Cette continuité doit être prise en compte dans les problèmes les plus critiques auxquels la Birmanie fait face aujourd'hui. Ainsi, pour former une entente nationale et construire une Union à partir des cessez-le-feu, il faut comprendre les différences entre les communautés qui composent la Birmanie. Le Centre birman pour la paix et le Conseil fédéral des nationalités unies ont été créés dans ce but. De la même façon, la réforme de l'éducation doit prendre en compte les systèmes d'éducation basique, vocationnelle et universitaire qui sont déjà en place. Pour réformer l'emploi, il faut être conscient de la fuite des travailleurs migrants, toujours d'actualité, vers l'étranger. Il en va de même pour la réforme des lois d'associations (qui doivent renforcer la société civile), des partis politiques (qui doivent considérer le caractère ethnique de beaucoup de partis et de leurs programmes), et de la redistribution des richesses.

### **3) Mme Gwen Robinson, chercheuse à l'Institut de sécurité et études internationales (ISIS) à l'Université Chulalongkorn.**

Les changements récents en Birmanie sont aussi militaires : il est plus rare aujourd'hui de voir l'armée faire face à des civils pour rétablir l'ordre. Ce changement est notamment visible dans les modalités constitutionnelles pour l'établissement de l'état d'urgence. Dans la constitution de 2008, les circonstances où il est possible de décréter l'état d'urgence sont mieux définies que précédemment : seul le Président a ce pouvoir. De la même façon, l'issue des récentes réformes dépend largement des modifications qui seront apportées à la constitution. Elles devront clarifier le rôle de l'armée et de ses alliés économiques.

Cependant, plusieurs changements sont déjà visibles. Ainsi, le Parlement est devenu très actif, et l'opposition qui y siège gagne en influence. De plus, de nouveaux entrepreneurs gagnent en influence, malgré la présence de certains grands patrons depuis plusieurs décades. Depuis la prise de pouvoir du Président Thein Sein et de son gouvernement, la méthode de gouvernance semble plus civile que militaire (par exemple, certaines recommandations des étrangers sont écoutées). Cependant, la conception gouvernementale de la politique se concentre principalement sur la « sécurité nationale », concept qui rassemble un très grand nombre de questions politiques et sociales.

Le budget militaire du pays reste très important, et ce malgré la diminution du nombre de soldats ces dernières années et l'augmentation du budget de la santé et de l'éducation. Ainsi, les priorités de sécurité changent, notamment en faisant face à de nouvelles questions internes, sociales ou religieuses. L'Union européenne, les États-Unis et le Royaume-Uni ont également proposé de lancer des programmes de formation des forces de police afin que la Birmanie puisse dépendre moins de son armée. Parallèlement, le pouvoir économique de l'armée diminue car ses avoirs sont peu à peu réduits. C'est dans ce sens que les entreprises militaires sont imposables depuis 2011. En conséquence, l'armée ne peut plus reposer uniquement sur son ancien réseau et doit prendre la compétition en compte.

Parallèlement, et même si un grand nombre de militaires (ou anciens militaires) entoure encore le Président Thein Sein, usant de leur pouvoir personnel et de leurs réseaux, beaucoup d'entre eux ont été remplacés par des civils fraîchement nommés (un processus qui est toujours en cours). Cela n'a pas empêché la récente apparition de quelques tensions entre le bureau du Président et le Parlement, lors de la discussion de la loi sur les investissements étrangers ou sur la possibilité d'inclure une procédure d'« impeachment » dans la nouvelle constitution.

Finalement, identifier une vision commune à toute l'élite militaire concernant une question précise semble difficile. Ce manque de cohésion permet aussi à la Ligue nationale pour la démocratie et à Aung San Suu Kyi d'exercer, grâce à son réseau international, une influence assez importante (surtout comparé au nombre de sièges que le parti occupe au Parlement). Enfin, le pouvoir de la société civile, bien qu'en formation, augmente rapidement et en fait un acteur incontournable. Le rôle des médias, des activistes (notamment bouddhistes) et de la nouvelle génération d'entrepreneurs éduquée à l'étranger doit être étudié de plus près.

Bien que les situations birmanes et indonésiennes de transition d'un régime militaire à un régime civil puissent paraître similaires, Mme Robinson souligne qu'elles sont difficilement comparables.

#### **4) Dr François Robinne, directeur de l'Irasec**

La structure de gouvernance en Birmanie peut être qualifiée de triangulaire, car elle est composée de trois pôles : la Tatmadaw, le Sangha et « les autres ». Ce dernier groupe est composé d'un ensemble de non-birmans et non-bouddhistes. Il inclut les « Kala », appellation péjorative désignant principalement des gens d'origine indienne qui viennent de l'ouest de la Birmanie et d'Inde. Les « white Kala », ou « white Indians », désignent les indiens venus en Birmanie en tant que membres de l'administration anglaise, pendant le colonialisme. Ces communautés sont principalement musulmanes.

Les « autres » incluent également les « Taing-Yin-Tha », ou territoire proche, soit les gens qui vivent dans les zones frontalières du pays, autrement dit les minorités comme les Kachin, les Shan, etc. Trente cinq groupes ethniques ont été définis sur le territoire Birman. Les tristement célèbres Rohingya peuvent aussi être compris dans ce groupe, ce qui particularise leur position par rapport aux autres musulmans du pays.

Les « Sasana » font également partie des « autres », car ils sont dissidents Bouddhistes. Ils doivent être différenciés des « Badaye », définis aussi par leur religion, mais appartenant à d'autres religions que le Bouddhisme, la Chrétienté ou l'islam.

Font également partie de ce pôle les « Naing-Nan-Khya », ou originaires d'autres pays, dont le symbole est devenu la Ligue nationale pour la démocratie. Cette catégorie a été longtemps perçue comme l'ennemi commun à toutes les autres, le danger le plus visible. De plus, lors de la période coloniale, les « autres » étaient aussi les colons, les anglais. Cette notion évolue après l'indépendance, et l'altérité s'incarne alors dans les groupes ethniques (la Birmanie n'est pas un État-Nation). Après 1988, le mouvement démocratique et sa chef de file ASSK, mariée à un anglais, représentent cela. Un changement s'amorce après le cessez-le-feu de 1995. Cependant, il semble qu'à partir de 2012 la xénophobie se tourne vers les musulmans en général. Tout au long de ces évolutions, les relations entre la Tatmadaw et ces groupes « autres » sont très conflictuelles.

Cependant, la situation birmane ne doit pas être réduite à un modèle dual, le Sangha occupant une place importante dans le pays. Il est composé de bouddhistes, et bien qu'une grande partie de ses membres se situent au centre du pays, ils sont présents partout, même dans les régions frontalières, à travers les nombreux monastères. Ce groupe entretient de forts liens moraux, sociaux et religieux avec la population birmane. L'absence de médias influents dans les régions rurales du pays a fait du Sangha la voix du pays, la base de sa société civile. Ainsi, le Sangha se situe entre l'État (donc la Tatmadaw) et les « autres », parfois même les non-bouddhistes. Par exemple, en 2007, une partie des moines (jeunes pour beaucoup) descendent dans la rue pour protester contre le pouvoir central et militaire, représentant un « front démocratique ».

Cependant, le Sangha a récemment agité plus contre les « autres » (et plus particulièrement les musulmans) que contre le pouvoir central. Dans cette situation, le sangha n'est plus un « front démocratique » mais plutôt un « front national », qui renforce le pouvoir central, donc ici l'influence militaire. Cela pousse à conclure que le Sangha est un pôle à part entière dans la société Birmane.

La question de la définition et de l'évaluation de la société civile Birmane se pose donc entièrement. Pendant longtemps, le « désir populaire » a été présenté comme étant celui de la

Tatmadaw, et la société civile comme étant subordonnée à l'armée. Le rôle du Sangha doit cependant être considéré ici, car ce groupe a une forte influence sur la société. Parmi les communautés qui font partie des « autres », les chefs de certains groupes ethniques minoritaires sont également de confession musulmane et doivent combiner appartenances ethniques et religieuses. De plus, l'émergence de la Ligue nationale pour la démocratie et la multiplication des ONG changent les rapports de forces sociétaux. Ainsi, la prépondérance du Sangha dans la société civile n'est plus avérée et plusieurs pôles de pouvoir émergent aujourd'hui au sein de la société civile.

Pour conclure, il est probable que l'organisation globale de la société doive être modifiée profondément pour que la Birmanie puisse elle-même changer. Cependant, cela ne se fera pas sans mal, car cette société est un produit de la période qui a succédé à l'indépendance.

Compte-rendu de Maëlle Petit

Stagiaire à l'Irasec, septembre 2013.