

BIRMANIE : scrutin J - 300 ; tour d'horizon préélectoral

Décembre 2014

SOMMAIRE

□ Mi-décembre, dans un contexte politique intérieur faisant désormais la part belle au scepticisme et à une relative déception (d'une partie de la population, mais également de la communauté internationale), la Commission électorale birmane annonçait le créneau qu'elle envisageait désormais pour organiser LE grand rendez-vous électoral de la Birmanie officiellement post-junte : si aucun événement majeur ne vient d'ici-là compromettre le calendrier (au printemps 2008, le cyclone *Nargis* et ses 140 000 victimes n'avaient pas retardé d'un jour le référendum prévu par la junte d'alors une semaine plus tard...), la population birmane (51 millions d'individus) sera conviée aux urnes fin octobre — début novembre 2015 pour renouveler les représentants de la nation (parlementaires) et, mécaniquement, désigner un possible successeur au Président Thein Sein, 1^{er} président "civil" (tout général, ancien 1^{er} ministre et n°3 de la junte fut-il...) de la Birmanie post-junte.

□ Un rendez-vous majeur à maints égards vers lequel tous les regards et toutes les énergies sont déjà tournés, ces élections profitant (*a priori*) cette fois-ci d'une participation nationale peu ou prou complète, la Ligne Nationale pour la Démocratie (LND ; laquelle s'abstint lors du scrutin précédent, en 2010) de l'égérie Aung San Suu Kyi ainsi que les formations des minorités ethniques entendant y prendre part. Une échéance électorale autant porteuse d'espoir (du côté des pro-démocratie) qu'entourée, à cette heure, d'incertitude, à tout le moins pour ce qui relève de son issue comptable et des changements divers qui en découleront (cf. représentations dans les assemblées ; identité du chef de l'Etat ; etc.).

□ Observé depuis 2013, le net ralentissement du rythme des réformes engagées jusqu'alors tambour battant par l'administration Thein Sein, les divers écueils (cf. poursuite des combats) retardant la conclusion au niveau national d'un cessez-le feu (armée / guérillas ethniques), cette révision constitutionnelle (art. 436 et 59-f) aussi ardemment demandée (par la population et la LND) que repoussée par la Présidence et l'armée, enfin, l'hypothèque de nouvelles violences intercommunautaires façonnent un contexte préélectoral particulier, une atmosphère emplie de doutes et d'interrogations sur lesquels nous reviendrons brièvement dans les pages à venir.

Olivier GUILLARD, Rangoun, le 16 déc. 2014

CHRONOLOGIE RÉCENTE

- 12/12: accrochages guérillas kachin/Palaung/Kokang vs armée
- 12/12: annonce date élections : fin oct. — début nov. 2015
- 02/12 : rencontre du chef des armées et du n°2 de la KNU
- 02/12 : Suu Kyi optimiste quant aux "pourparlers à six"
- 28/11 : "accord de cessez-le-feu impossible en 2014" (NCCT)
- 27/11 : l'USDP (armée) décline l'invitation à dîner de la LND
- 26/11 : le Parlement approuve le principe de "pourparlers à 6"
- 24/11 : le chef des armées refuse de rencontrer Suu Kyi (LND)
- 21/11 : Suu Kyi accepte un scrutin sous l'actuelle Constitution
- 19/11 : à Laiza, l'armée bombarde un camp de la KIA : 20 morts
- 19/11 : l'armée refuse d'amender la Constitu. (art. 436 & 59-f)
- 14/11 : manifestation des étudiants dans le centre de Yangon
- 14/11 : Yangon et Pékin signent pour 7,8 milliards \$ d'accords
- 13/11 : 2^e visite en Birmanie du Président US Barack Obama
- 12-13/11 : Sommet de l'ASEAN et East Asia Summit (Naypyidaw)
- 11/11 : départ pour Pékin d'une délégation de la LND
- 06/11 : Suu Kyi suggère un regard critique sur les réformes
- 06/11 : nouvel appel de Suu Kyi à un dialogue quadripartite
- 31/10 : 1^{ère} rencontre quadripartite ; déception pour la LND

Olivier Guillard est directeur de recherches *Asie* à l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS ; Paris), chercheur au CERIAS (UQAM ; Montréal), enfin, directeur de l'information du cabinet de conseil Crisis 24 (Paris ; Washington).

☒ **POLITIQUE INTÉRIEURE : CONSTITUTION, RÉVISION, OPPOSITION, DÉCEPTION, ÉLECTIONS, INTERROGATIONS.**

L'observateur étranger présent en cette fin d'année en Birmanie, cette destination du sud-est asiatique à la démocratie contrariée et aux généraux longtemps omnipotents, ne pourra manquer, lors de ses échanges à Yangon (sud ; 1^{er} centre urbain et économique du pays), à Naypyidaw (centre ; la capitale depuis 2005) ou à Mandalay (nord ; 2^e ville birmane), cette impression de relative déception populaire entourant, dès lors que le contexte politique intérieur actuel est évoqué, le propos d'une majorité de ses hôtes, civils (cf. militants pro-démocratie) et représentants ethniques notamment.

◆ **Constitution : revision or no revision ? C'est plutôt non.** Engagée depuis un an par l'opposition, la Ligue Nationale pour la Démocratie (LND) de Suu Kyi et ses militants privilégiant la règle démocratique à la loi martiale, la mobilisation en faveur d'un amendement partiel de la Constitution de 2008 en amont du GRAND rendez-vous électoral de 2015 accouche fin 2014, en dépit des efforts déployés et d'un indéniable soutien populaire (cf. 5 millions de signatures recueillis par la LND), d'un sentiment d'inachevé et de frustration plus que de surprise ; pour ses promoteurs plus que pour ses détracteurs (armée, *faucons* de l'ancienne junte, éléments hostiles à la démocratie et à la LND). Après avoir longtemps tergiversé et annoncé tout et son contraire sur le sujet, l'administration Thein Sein, l'armée, un Parlement encore majoritairement aux couleurs de la défunte junte, sont globalement convenus que la révision de certaines dispositions constitutionnelles faisant débat (cf. les articles 436 - réservant avant tout scrutin 1/4 des sièges à l'Assemblée nationale à l'armée - et 59 f — rédigé sur mesure pour denier à Suu Kyi le droit de postuler à la présidence de la République de l'Union du Myanmar) gagnerait peut-être à être étudiée mais en toute hypothèse, pas dans un futur proche, et moins encore avant le scrutin de 2015 ; dans le meilleur des cas, bien entendu.

◆ **Réformes, ouverture : coup d'arrêt ou ralentissement ?** Parmi les thèmes débattus ces dernières semaines avec beaucoup d'amertume si ce n'est de frustration par la population birmane et repris en coeur par une communauté internationale elle aussi sur sa faim (si ce n'est déçue), la question du brutal coup de frein ou de rétropédalage observé depuis 2013 dans l'élan des réformes et de l'ouverture déroulés jusqu'alors par l'administration Thein Sein. Parmi les jugements les plus sévères sur le sujet, celui de l'icône démocratique et Prix Nobel national, Suu Kyi, pour qui plus rien de véritablement substantiel dans cet élan porteur n'a été réalisé depuis près de deux ans. *La Dame* et ses militants y discernent un indiscutable coup d'arrêt ; moins tranchante mais pareillement amère, la communauté internationale y voit un ralentissement malvenu touchant des secteurs prioritaires jusqu'alors en chantier (réformes économiques, administratives, comptables, etc.), sur lequel elle ne peut manquer de s'interroger.

"Quand j'ai suggéré une discussion quadripartite, il est apparu que 14 interlocuteurs y prendraient finalement part ; puis des discussions à six, maintenant à 12, sont évoquées. Selon moi, franchement, les autorités font cela dans le dessein qu'il n'y ait aucune véritable discussion", Suu Kyi, interview à Radio Free Asia le 11 décembre.

◆ **Suu Kyi, les talk shows et le malaise de l'opposition.** Après avoir bataillé jusqu'alors en pure perte - là encore serait-on tenté de dire...-, Suu Kyi obtint des autorités le 31 octobre, sans grand préavis et à la surprise générale, réponse positive à un de ses multiples chevaux de bataille : longtemps appelé de ses vœux, le principe d'une rencontre quadripartite (chef de l'Etat, chef des armées, cheffe de l'opposition et président de l'Assemblée nationale) était enfin retenu et mis en oeuvre. Mais pas n'importe quand : moins de deux semaines avant l'East Asia Summit de Naypyidaw et la visite du Président Obama...

➤ **BIRMANIE : repères**



Superficie : 676 000 km²

Population : 51 millions d'habitants

Capitale : Naypyidaw (1 million h.)

Régime : république parlementaire

Chef de l'Etat : Thein SEIN (ancien général, ex-1^{er} min. de la junte), depuis 2011.

Panorama ethnique : bamar (68%), shans (9%), karens (7%), arakanais (5%)

Religion : bouddhisme (89%)

Espérance de vie : 66 ans

Dév. humain (IDH) : 149^e rang mondial

Croissance 2013 : +6,8 % ;

Partenaires commerciaux : Thaïlande, Chine, Japon

Si la rencontre eut bien lieu et rassembla le quatuor de participants prévu (en tout et pour tout, ce ne sont *in fine* non pas quatre mais 14 participants que l'on compta autour de la table...), le résultat ne fut pas tout à fait — c'est le moins que l'on puisse dire - au niveau des espoirs placés par son opiniâtre promoteur (Suu Kyi). Le Président Thein Sein, dans un facile exercice d'auto-congratulation ne leurrant pas grand monde, se montra plus satisfait, en dépit de tout début d'avancée substantielle sur les grands sujets du moment (Constitution, cessez-le-feu, élections, etc.). Depuis lors, la cheffe de file de l'opposition entend renouveler l'exercice, en appuyant non plus seulement sur la forme et le *decorum* mais plus substantiellement sur le fond. Dans une inflation surprenante, une fièvre des rencontres / discussions collégiales semble s'être emparée de divers acteurs : fin novembre, le Parlement votait une résolution pour que soient organisés des pourparlers non plus à quatre mais à six (incluant en sus des quatre premiers mentionnés un représentant ethnique et le Président de la chambre haute du Parlement). Mi-décembre, c'était un format à 12 qui était suggéré par le Parlement de Yangon... Des formats aussi peu du gout de Suu Kyi et de l'opposition que du chef de l'Etat et de celui des armées ; de quoi peut-être façonner un début de terreau commun...

“Notre confiance dans le gouvernement et dans l'armée est actuellement au plus bas depuis que nous avons commencé à discuter”, général Gun Maw, vice chief of staff de la Kachin Independence Army (KIA) et partie prenante aux discussions de paix.

◆ **Suu Kyi à la peine ?** Consciente de la position de force que continuent à exercer les militaires dans l'espace politique contemporain, résignée à ne pas voir la Constitution retouchée dans les dix mois à venir, à ne (très) probablement pas être la personnalité qui succédera à Thein Sein à la Présidence de la République d'ici un an, la passionaria de la cause démocratique birmane paraît avoir quelque peu accusé le coup. Le sentiment d'avoir peut-être (certainement serait plus juste) été jouée - pour recevoir bien peu en retour - par le pouvoir ces trois dernières années pourrait également ajouter à l'amertume de cette battante qui n'entend de toute manière pas baisser les bras pour autant. On notera toutefois que ces derniers mois, nombre d'éditoriaux et d'articles (cf. "Is Suu Kyi admitting defeat?", *Democratic Voice of Burma*, 19 nov. 2014 ; "For Some,

Daw Aung San Suu Kyi falls short of expectations in Myanmar", *New York Times*, 12 nov. 2014) sont revenus sur la thématique d'une Suu Kyi peut-être désormais moins influente dans l'échiquier birman, devant peut-être se résigner - un verbe qui lui est en temps normal étranger - à ne pas filer au bout du destin national qu'elle avait certainement imaginé, conquérir par la voie des urnes et sans violence la présidence de la nation, alors que cette dernière célébrera en 2015 le 100^e anniversaire de la naissance du héros national, Aung San, son père.

✕ **CONTEXTE SÉCURITAIRE : PAIX (ENCORE) LOINTAINE ; TENSIONS INTERCONFESSIONNELLES (TOUJOURS) PÉRENNES.**

Volontiers hyperoptimiste si ce n'est parfois aux ordres, la presse birmane, mais également les responsables gouvernementaux parties prenantes aux discussions de paix avec les minorités ethniques (30% de la pop. totale), se sont faits l'écho un nombre incalculable de fois de la signature imminente de l'accord national de cessez-le-feu :

l'été, puis l'automne 2014 devaient consacrer ce long processus de négociations, conciliation. Arrive la semaine prochaine l'hiver et rien de tel ne paraît plus à l'avant-veille d'une quelconque signature, du côté ethnique notamment.

◆ **Accord national de cessez-le-feu : une étape délicate.** C'est peu dire mi-déc. 2014 que le processus évoqué traverse un chapitre délicat ; le 19 nov., un obus de gros calibre tiré par la *tatmadaw* (armée régulière) cibra à Laiza (Etat Kachin ; nord) une académie militaire de la Kachin Independence Army (KIA), faisant plus d'une vingtaine de victimes (des cadets ethniques essentiellement). Si l'armée a tenté de s'exonérer de tout dessein de vouloir faire des victimes, elle s'y est pris bien maladroitement pour se dédouaner ; le verbe et le ton ("Myanmar gov't accuses ethnic armed group of launching more attacks", *Xinhua*, 25 nov.) ont manqué cette fois leur cible. Depuis lors, la tension n'est pas redescendue, loin s'en faut ("Tensions Rise in North Burma, As Army Shells Land Near Rebel Posts, IDP Camps", *The Irrawaddy*, 24 nov.). Le 15 déc., les forces de la guérilla shan ont à leur tour montré qu'elles ne comptaient pas plus baisser la garde que se laisser endormir par les beaux discours des autorités ("7 Govt troops killed in N. Shan State clash", *DVB*, 15 déc.).

◆ **La confiance entre les parties, cette grande absente.**

En visite début décembre à Bangkok, le général Gun Maw, *vice chief of staff* de la Kachin Independence Army (KIA) et partie prenante aux discussions de paix, résumait en ces termes cinglants l'ambiance et le sentiment du moment : *"Notre confiance dans le gouvernement et dans l'armée est actuellement au plus bas depuis que nous avons commencé à discuter"*. On ne saurait être plus clair et plus direct ; et perplexe à moins : comment interpréter que le gouvernement et l'armée fassent d'un côté depuis un an le forcing sur le terrain politique pour obtenir (avant 2015) de la quinzaine de groupes ethniques la signature nationale d'un accord de cessez-le-feu, et de l'autre, que les forces régulières poursuivent une attitude résolument agressive sur le terrain militaire dans les Etats Kachin, Shan ? (*"Kachin, Palaung, Kokang forces clash with govt units in Muse"*, DVB, 12 déc.).

◆ **L'hypothèque des violences interconfessionnelles.**

Planant là-encore sur un sensible terrain politico-sécuritaire ne manquant déjà pas de prétextes pour s'embraser en moins de temps qu'il ne faut pour le dire, la question des violences interconfessionnelles de ces dernières années entre mouvements bouddhistes radicaux et minorités ethniques peu en cours auprès de la majorité de la population (cf. Rohingyas apatrides de l'Etat de l'Arakan) - dont personne ne pense un instant qu'elles soient spontanées —, ajoute à la fébrilité de la scène intérieure et réduit la marge de manoeuvre (déjà étroite) des autorités. Ces dernières font à chaque nouvelle éruption de violence (cf. mars 2013 à Meiktila, dans le centre) l'objet de recriminations de la part de la population comme du concert des nations (Occident).

✉ **POLITIQUE EXTERIEURE : FRUSTRATION POUR CERTAINS ; OPPORTUNITÉS POUR D'AUTRES.**

Dernièrement, l'atypique capitale birmane, ses artères et batiments colossaux flambant neufs ont eu les honneurs d'un inhabituel ballet diplomatique plusieurs jours durant, lorsque Naypyidaw accueillait successivement le Sommet annuel de l'ASEAN (25^e du nom, en cette année de présidence birmane), les neuf délégations étrangères de ses Etats membres et leur cortège de réunions annexes (cf. ASEAN-India Summit ; ASEAN-Japan summit, etc.), enfin, dans la foulée immédiate, le prestigieux 9^e East Asia Summit (12-13 nov.) et sa vingtaine de délégations de chefs d'Etat et / ou de gouvernement, dont les

présidents américain et indonésien, la présidente sud-coréenne Park Geun-hye et les 1^{ers} ministres chinois, nippon, indien, russe et australien. L'espace d'une courte semaine, Naypyidaw l'inconnue se muait en reine (du mois) des Sommets régionaux en Asie ;

une exposition sans précédent pour cette dernière que bien du monde peinerait à placer au bon endroit sur une carte...; une réussite pour les autorités birmanes, aucun faux-pas majeur (protocolaire, politique, sécuritaire, technique) n'étant déploré. Il est vrai que si des velléités de manifester avaient été un temps envisagées, les mesures de sécurité et les effectifs déployés auront découragé les plus hardis...

◆ **Le Président Obama, sur ses propres traces...**

Deux ans Presque jour pour jour après sa 1^{ère} escale birmane (en tous points historiques pour un chef de l'Etat américain en exercice), l'actuel locataire de la Maison-Blanche était déjà de retour au pays de *La Dame*. Un court séjour là encore mais porté par un sentiment moins amène que lors de sa visite précédente, alors plus enjouée, en "pleine euphorie" d'une redécouverte mutuelle et de l'ouverture tous azimuts engagée par l'administration Thein Sein ; critiqué pour son attitude précipitée et hâtivement généreuse (abandon ou levée rapide de la majorité des sanctions unilatérales appliquées à l'ancienne junte) par divers segments de la société américaine (ONG ; structures de plaidoyer ; opinion publique), par le Congrès et un camp républicain s'en donnant à coeur joie, c'est un Barack Obama contrarié qui séjourna brièvement à Naypyidaw (distribuant moins de satisfecit à l'endroit de son homologue et de son action jugée désormais ralentie voire décevante) puis rendit visite — dans une bien meilleure humeur cette fois ...- à son amie Suu Kyi à Yangon. Le visiteur confia du reste en amont de ce nouveau déplacement birman que n'était-ce l'obli-



NAYPYIDAW (NOV. 2014), capitale asiatique insolite des sommets régionaux (25^e sommet annuel de l'ASEAN ; 9^e East Asia summit) .



-gation de participer au sommet de l'Asie de l'Est organisé à Naypyidaw, un nouveau séjour aussi rapproché en terre birmane n'aurait ni trouvé ni place, moins encore grâce dans son agenda...

✉ **CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE : DE LA CROISSANCE, DES CARENCES ET DE LA (MÉDIOCRE) GOUVERNANCE.**

Une approche statistique brut de la Birmanie post-junte fait apparaître des courbes de croissance tout à fait satisfaisantes, en 2013 et 2014 notamment. Pour autant, cette croissance désormais robuste du PIB redescend-elle au niveau des individus ? A Yangon (capitale économique) dans une certaine mesure, oui. Pour une majorité des 51 millions de Birmans, cela reste à voir...

◆ **Des perspectives comptables satisfaisantes.** En 2013, a priori, l'économie birmane aurait tourné sur un mode très convenable, la croissance du PIB frôlant les +7%. En oct. 2014, la Banque Mondiale projetait pour 2014 et 2015 un taux supérieur, de l'ordre de +8,5% ; selon cette institution, aucune économie en Asie (y compris la Chine) ne ferait mieux. Un satisfecit dont Naypyidaw pourrait légitimement se prévaloir. Pour autant, cette dernière devra surveiller une inflation prédatrice (projection de +6,6% en 2014 et 2015), mais également avoir davantage à l'oeil l'in vraisemblable bulle spéculative frappant le secteur de l'immobilier à Yangon, rebutant déjà certains investisseurs étrangers...

◆ **Incertitude politique, critique et scepticisme.** Certains spécialistes de l'économie birmane émettent des avis plus durs, à l'image de l'universitaire australien Sean Turnell ("Have the economic reforms failed ?", *Mizzima*, 28 nov. 2014) s'interrogeant notamment sur l'origine et le sérieux comptable de cette croissance spectaculaire, alors que 75% de la population active travaillent dans le secteur agricole (loin d'être le plus performant en termes de gains ces dernières années), que l'économie mondiale se contracte, que les incertitudes politiques pèsent sur le court terme (cf. quid après le scrutin de 2015 ?), enfin, que le ralentissement des réformes interpelle nombre de capitales occidentales. Du reste, dans l'inflation de manifestations populaires (de format restreint, certes) observées depuis un an (paysans dépossédés de leurs terres, petites gens impactés par le coût de la vie, etc.), les revendications politiques partagent la scène avec des contestations locales (hostiles à certains projets) mais également un émoi socio-économique palpable.

"Le programme de réforme birman en cours est superficiel, étroit, incomplet et à présent en butée. Ce qui se passe actuellement dans le pays est ce que j'oserai appeler une 'Poutinisation' de l'économie", Sean Turnell, spécialiste australien de l'économie birmane, 28 nov.

CONCLUSION. Déroutante humeur que celle ressentie en cette fin d'année en Birmanie, cet unique point de jonction géographique et stratégique entre les mondes indien, chinois et du sud-est asiatique. Optimistes à l'excès (comme souvent) entre 2011 et 2013, le regard international (occidental) et l'empathie alloués à l'administration post-junte du surprenant Président Thein Sein ont depuis lors laissé le pas à un sentiment moins généreux, celui d'avoir *possiblement* été quelque peu abusé ; une perception née d'un net ralentissement dans le rythme et l'élan des réformes et de l'ouverture un temps jugé spectaculaire et audacieux, y compris par les critiques les plus sévères du régime. Lors de son récent séjour birman, le chef de l'exécutif américain ne manqua pas d'insister sur ce point ; aura-t-il cependant vraiment été entendu de ses hôtes birmans ? Au niveau domestique et politique, la conjoncture actuelle, à moins d'un an désormais d'un scrutin législatif critique et encore indécis, s'avère elle aussi chargée de sentiments contrastés, à mesure que se rapproche cette échéance électorale et que s'éloigne l'hypothèse d'une révision constitutionnelle préalable pourtant appelée de ses vœux par une majorité de Birmans. Drapée dans sa dignité, consciente de ne plus être maîtresse de son destin politique national futur et de devoir revoir à la baisse ses ambitions (présidentielles notamment), Suu Kyi elle-même paraît touchée. Pour mieux rebondir ?



SUU KYI, BARACK OBAMA : La Dame et Le Président, retrouvailles à Yangon, novembre 2014.



Président **THEIN SEIN**, chef des armées **MIN AUNG HLAING** : alliés ou rivaux en 2015 ?