Les Cahiers d'Outre-Mer

Revue de géographie de Bordeaux

278 | Juillet-Décembre

Varia

Birmanie : la transition politique et ses défis

Martin Michalon

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/com/9616>

DOI : 10.4000/com.9616

ISSN : 1961-8603

Éditeur

Presses universitaires de Bordeaux

Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2018

Pagination : 555-576

ISBN : 979-10-300-0566-0

ISSN : 0373-5834

Référence électronique

Martin Michalon, « Birmanie : la transition politique et ses défis », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 278 | Juillet-Décembre, mis en ligne le 01 janvier 2022, consulté le 28 juin 2022. URL : <http://journals.openedition.org/com/9616> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/com.9616>

Birmanie : la transition politique et ses défis

Martin Michalon¹

I- Aung San Suu Kyi dans la vie politique birmane : quel bilan et quelles perspectives ?

Fille du Général Aung San, père de la Birmanie indépendante, Aung San Suu Kyi rentre en politique de manière fortuite : mariée à l'universitaire Michael Aris, elle se trouve à Rangoun en 1988 lorsque les émeutes étudiantes éclatent. Elle s'affirme vite comme l'un des piliers du nouveau parti d'opposition *National League for Democracy* (NLD). Lorsque le Général Saw Maung organise des élections en mai 1990, le parti remporte une large majorité. Le régime, refusant le résultat, emprisonne des centaines de ses responsables (South, 2008). Jusqu'en 2010, entre 15 ans d'assignation à résidence, périodes d'incarcération à la prison d'Insein (Rangoun) et courtes parenthèses de liberté, Aung San Suu Kyi est l'une des prisonnières politiques les plus célèbres au monde. Elle reçoit le Prix Nobel de la paix en 1991. Lorsque le Général Than Shwe annonce la tenue d'élections en novembre 2010, Aung San Suu Kyi et la NLD refusent de s'aligner, redoutant un scrutin faussé, craintes qui se vérifient. Néanmoins, l'ère Thein Sein voit une ouverture du paysage politique : dès le 12 novembre 2010, Aung San Suu Kyi est libérée, et en avril 2012, la NLD remporte 43 des 45 sièges de députés en jeu lors d'élections partielles. Pour la première fois, Aung San Suu Kyi obtient un mandat électif (Egreteau et Robinne, 2016). Elle est néanmoins critiquée pour son silence sur les pogroms antimusulmans en Arakan en 2012 et sur le conflit qui reprend dans l'État Kachin en 2011 (**Figure 1**, en fin de ce dossier), ainsi que pour ce qui est perçu comme une trop grande proximité avec les élites militaires.

1. Docteur en géographie, Centre Asie du Sud-Est (CASE, UMR 8170). École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris. Courriel : martin.michalon@yahoo.fr.

Le 8 novembre 2015 se tiennent les premières élections législatives libres depuis plus de 50 ans. Rappelons qu'en Birmanie, le président est élu par l'Assemblée. Portée par Aung San Suu Kyi et son slogan « Time for change », la NLD remporte 79 % des suffrages. Néanmoins, la Prix Nobel de la paix est loin d'avoir les coudées franches. D'une part, l'article 59f de la Constitution de 2008 barre la route de la présidence à toute personne dont l'un des membres de la famille est étranger ; or, les deux fils de la députée ont la nationalité britannique. Elle confie donc l'investiture à l'un de ses proches, U Htin Kyaw (qui démissionne en avril 2018, remplacé par U Win Myint). Quant à elle, elle est Conseillère d'État (*State Counsellor*), poste créé pour elle. D'autre part, son gouvernement reste tributaire de la Constitution, qui entérine le rôle politique de l'Armée : le chef d'État-major depuis 2011, le Général Min Aung Hlaing, attribue ainsi directement 25 % des sièges au Parlement national et aux 14 parlements régionaux à des officiers de la *Tatmadaw* (malgré ses 79 % de votes, la NLD n'a donc que 59 % des sièges), et nomme les trois ministres de l'intérieur, de la défense et des affaires frontalières. Tout amendement requiert plus de 75 % des voix au Parlement : l'Armée possède donc un veto décisif (Chambers *et al.*, 2018).

À son entrée en fonction le 31 mars 2016, le programme d'Aung San Suu Kyi tient en trois axes : relancer le processus de paix avec les groupes armés qui sont en conflit avec le gouvernement central depuis des décennies ; réformer la Constitution pour la rendre authentiquement démocratique ; promouvoir le développement socio-économique de la Birmanie. Sur le premier point, le bilan est décevant : le gouvernement tourne le dos aux partis ethniques et soutient des projets controversés qui fragilisent la confiance des minorités ethniques vis-à-vis de la NLD (Walton, 2017). Par ailleurs, il est incapable de sortir le processus de paix de l'impasse dans laquelle il est engagé depuis 2015 (cf. *infra*).

Sur le second point, la NLD joue la surprise : après trois ans de grande discrétion, marqués par l'assassinat du constitutionnaliste pro-NLD U Ko Ni en janvier 2017, le parti sort de sa réserve en février 2019, lorsque le député U Aung Kyi Nyunt forme un comité chargé de proposer des amendements. Malgré l'opposition des députés de la *Tatmadaw*, 45 parlementaires, représentant 14 partis, passent en revue les 457 articles de la Constitution. Le 15 juillet 2019, ils remettent leurs propositions, qui devraient être examinés par le Parlement à l'automne (*The Irrawaddy*, 23 août 2019). Aucune ne pourra être votée sans l'aval de la *Tatmadaw* : la flexibilité de cette dernière sera donc révélatrice des rapports de force entre les composantes politiques civiles et militaires. Toujours dans le champ des relations politico-militaires, le gouvernement Aung San Suu Kyi obtient en janvier 2019 le transfert du

militaire au civil du *General Administration Department* (GAD), clé de l'administration, représentant de l'autorité étatique dans les territoires, chargé de faire appliquer les lois et de faire remonter les informations locales (*The Irrawaddy*, 10 janvier 2019).

Sur le troisième point, le bilan de la NLD est pour le moins mitigé. Les années Thein Sein avaient été marquées par une forte croissance et des investissements étrangers massifs (respectivement 8 % et 9,5 Mds \$ pour l'année budgétaire 2015/2016), construits en réalité sur un déficit peu soutenable. Sous le gouvernement Aung San Suu Kyi, ces indicateurs chutent (respectivement 5,9 % et 6,6 Mds \$ pour 2016/2017). En cause : le flou de sa politique économique et la lenteur des réformes (Michalon, 2018c). Bien que la croissance remonte désormais, elle ne devrait guère s'élever à plus de 6,5 % pour 2018/2019 : dans le sillage de la crise « rohingya » (cf. *infra*), de nombreux investisseurs étrangers ont renoncé à leurs projets. Ce désengagement ne fait que renforcer la dépendance de la Birmanie vis-à-vis de Pékin. Depuis 2017, la Chine y relance son projet de *Belt and Road Initiative* (BRI) ; projets de lien ferroviaire entre Kunming (Yunnan) et le port en eaux profondes de Kyaukphyu (Arakan), d'extension de la ville de Rangoun, de ville nouvelle dans l'État Karen, de zone industrielle colossale près de Myitkyina (État Kachin). Enfin, elle exerce une forte pression pour relancer le projet de barrage de Myistone, suspendu par Thein Sein en 2011, devant une opposition populaire encore très vivace (*The Irrawaddy*, 9 août 2019). Sur ce dossier explosif, quelle est la marge de manœuvre réelle d'Aung San Suu Kyi ?

Enfin, le gouvernement n'a pas répondu aux attentes en termes de droits de l'Homme, et notamment de liberté de la presse : au cours de l'année 2017, onze journalistes ont ainsi été arrêtés. Parmi eux, deux reporters de Reuters, Kyaw Soe Oo et Wa Lone, qui enquêtaient sur l'exécution sommaire de 10 « Rohingya » dans le village d'Inn Din par les forces de sécurité birmanes le 2 septembre 2017, et qui sont arrêtés pour espionnage en décembre 2017. En septembre 2018, ils sont condamnés à sept ans de prison. Le 16 avril 2019, ils reçoivent le Prix Pulitzer, avant d'être graciés par le président U Win Myint le 7 mai 2019. En réalité, cette décision ne satisfait personne : elle est une réponse *ad hoc* à un cadre légal qui reste le même (*The Irrawaddy*, 10 mai 2019). Aung San Suu Kyi n'a jamais remis en question la procédure judiciaire en cours, pourtant à charge ; elle a même défendu la condamnation des deux journalistes lors du forum économique mondial de l'ASEAN à Hanoï, en septembre 2018, déclarant qu'ils n'avaient pas été poursuivis pour avoir fait leur travail, mais pour avoir violé la loi (Reuters, 13 septembre 2018).

Quels sont les futurs possibles pour la NLD et pour Aung San Suu Kyi qui, à 72 ans, a annoncé sa candidature pour les élections de novembre 2020 ?

Figure 1 – Carte de la Birmanie

Selon toute probabilité, le parti ne remportera pas le même triomphe qu'en 2015 : la NLD n'a pas vraiment su incarner la rupture promise ; les partis ethniques vont sûrement jouer leur propre partition, et profiter de la défiance des minorités vis-à-vis de la NLD. On peut imaginer deux scénarii au Parlement : une coalition entre la NLD et les partis ethniques, avec les compromis, les conflits et l'instabilité que cela implique ; un score élevé (mais somme toute imaginable) du parti pro-militaire, l'*Union Solidarity and Development Party* (USDP) qui, concilié aux 25 % de députés militaires nommés, suffirait à envisager un retour de l'Armée au pouvoir.

II- Ethnicité et conflits : l'unité impossible

La question de l'unité de la Birmanie est très ancienne : dans la Birmanie précoloniale, les souverains de Bagan (XII-XIII^e siècles), de Taungoo (XVI-XVIII^e) ou la dynastie Konbaung (XVIII^e siècle) ne régnaient pas sur des États-nations, mais sur des « États-mandala ». Selon ce modèle, élaboré par O. W. Wolters (1982), un centre politique spatialement réduit (en général limité aux basses terres), exerce un contrôle relatif sur des auréoles concentriques, pouvoir qui décroît à mesure que les distances-temps augmentent. Le pouvoir du souverain ne repose donc que sur des alliances, souvent fluides et conflictuelles, avec des chefs locaux. En d'autres termes, le pouvoir était morcelé, négocié, disputé. Notons qu'un concept proche de celui d'ethnie existait dans la Birmanie précoloniale : celui de *lu-myo* (« sorte/type de peuple »). Cependant, il n'était ni territorialisé, ni investi d'une charge politique (Gravers, 2007).

La colonisation britannique (1826-1948) ne marque pas l'unité du pays. Comme dans plusieurs autres territoires de l'Empire des Indes, les administrateurs divisent la Birmanie en deux : *Burma Proper*, comprenant la vallée de l'Irrawaddy, majoritairement peuplée par l'ethnie bamar, sous contrôle direct de la couronne ; les *Frontier areas*, regroupant les périphéries montagneuses, gouvernées de façon plus indirecte, à travers des chefs traditionnels comme les *sawbwa* (seigneurs) shan. L'ethnicité acquiert une place centrale : l'administration coloniale mène des campagnes cartographiques et anthropologiques, catégorisant les différentes populations selon une grille de lecture ethno-linguistique. Alors même que des anthropologues comme E. Leach (1954) ont montré que l'ethnicité dans les hautes terres a toujours été fluide, réversible et stratégiquement reformulée en fonction des situations, les Britanniques la figent et la territorialisent. Ils lui confèrent également une charge politique : les Bamar, vus comme rétifs à la colonisation, sont longtemps tenus à l'écart de certains postes politiques et militaires, tandis que

les minorités des collines (Chin, Kachin, Karen), considérées comme plus fidèles et plus perméables au christianisme, constituent le noyau de l'armée birmane. Cette lecture ethnicisante de la société est porteuse de tensions durables (Gravers, 2007).

Pendant la Seconde Guerre Mondiale, les Bamar se rangent du côté des Japonais, tandis que les minorités ethniques appuient les forces alliées, en échange de promesses d'autonomie, voire d'indépendance une fois la paix revenue. À partir de 1945, les négociations autour de l'indépendance achoppent sur une question centrale : *Burma Proper* et *Frontier Areas* doivent-elles former deux pays différents, ou rester unies au sein de la future Birmanie ? Les tractations, menées par le Général Aung San (un Bamar), et avec une participation minime des minorités ethniques, débouchent dès janvier 1947 sur le traité Attlee-Aung San, qui entérine l'union des deux entités. Face aux inquiétudes des minorités, Aung San signe le 12 février 1947 le traité de Panglong, texte fondateur qui pose les bases d'un système fédéral, accordant en théorie une large autonomie aux minorités ethniques (**figure 2**). Or, cet accord hâtif, imprécis, et signé par une poignée de minorités seulement, ouvre en réalité la porte à un système centralisé, dominé par les Bamar. Avec l'assassinat d'Aung San le 19 juillet 1947, l'indépendance, proclamée le 4 janvier 1948, s'annonce pleine de défis (South, 2008).

Dès la fin de l'année 1948, les Mon, les Karen, les Arakanais et les Karenni sont en révolte ouverte contre le gouvernement, tandis que des régiments kachin et karen se mutinent dans tout le pays. À ces conflits ethniques, il faut ajouter la guérilla du *Communist Party of Burma* en Birmanie centrale. En 1950, les troupes chinoises du *Kuomintang*, acculées par les forces de Mao Tse Tong, procèdent à une retraite agressive dans l'État Shan. L'armée birmane répond brutalement, y compris vis-vis des civils shan, nourrissant la défiance des minorités, qui accusent le gouvernement de ne pas tenir les promesses fédérales de Panglong. Face à ce qu'il présente comme un risque de désintégration du pays, le Général Ne Win prend le pouvoir le 2 mars 1962 ; il le gardera jusqu'en 1988 (South, 2008).

Durant ces 25 ans de règne, les conflits se prolongent et se ramifient. Si la situation dans les basses terres de Birmanie est désormais stabilisée, une vingtaine de groupes rebelles sont encore actifs dans les périphéries : dans le sud-est, les Karen de la *Karen National Union* (KNU), les Mon du *New Mon State Party* (NMSP) ; dans le nord, les Kachin de la *Kachin Independence Army* (KIA). Dans l'État Shan se déploie une mosaïque confuse de groupes armés, entretenant des rapports volatils d'alliance et de rivalités. Dans les années 1970, le communisme est à son apogée, et de nombreux groupes armés se divisent entre branches nationalistes et communistes, aboutissant à une

Figure 2 – Le monument de l'indépendance à Panglong

À noter en arrière-plan une copie de la pagode Shwedagon de Rangoun. Cette imposition d'un symbole bamar en territoire shan a été largement critiquée par les populations locales

Cliché : Martin Michalon

fractalisation de l'opposition et à des combats fratricides. Les revendications idéologiques sont très largement complétées, voire supplantées par des considérations économiques : le contrôle de ressources naturelles (teck, pierres précieuses), de flux de contrebande transfrontaliers, et surtout les routes de l'opium. Les vestiges du *Kuomintang*, les rebelles shan, les communistes et des seigneurs de guerre charismatiques comme Khun Sa se disputent ainsi la région du triangle d'or (comprenant les confins du Laos, de la Thaïlande et de la Birmanie), haut lieu de la culture du pavot. Dans ce contexte, le gouvernement Ne Win, asphyxié économiquement par les errances de la « voie birmane vers le socialisme », met en œuvre la doctrine des *four cuts* : interdire l'accès des rebelles à la nourriture, aux financements, à l'information et aux recrues. Cela se traduit par le déplacement forcé de dizaines de milliers de personnes vers des « villages stratégiques » sous contrôle de l'armée, la destruction de récoltes, etc. (South, 2008).

Après la chute de Ne Win en 1988, les régimes Saw Maung (1988-1992) et Than Shwe (1992-2011) marquent une rupture. Ils signent ainsi des cessez-le-feu avec plusieurs groupes armés majeurs, comme la *United Wa State Army* (UWSA) en 1989, la KIA en 1994, le NMSP en 1995, etc. Le gouvernement accorde *de facto* une certaine autonomie à ces organisations : elles contrôlent de vastes territoires et des armées bien équipées, fortes de plusieurs milliers d'hommes ; elles mettent en place un appareil administratif, un réseau d'éducation et de santé ; elles sont des acteurs économiques puissants, entre exploitation du teck, du jade, dans un système prédateur et opaque que K. Woods a qualifié de « capitalisme de cessez-le-feu (Foreign Policy, 23 novembre 2013). Dans le cas de groupes armés plus réduits et idéologiquement plus flexibles, le gouvernement choisit de manière très pragmatique de les mettre dans son camp et de leur confier le contrôle de certains territoires. Les anciens rebelles deviennent donc des milices pro-gouvernementales. Ce retournement de loyauté se fait en échange de généreuses concessions économiques : ainsi, lorsque la Pa-O National Organization (PNO) signe un cessez-le-feu en 1991, elle obtient des concessions minières à Hpakhant et à Mong Hsu (hauts lieux de la production de pierres précieuses), des licences hôtelières et de vastes emprises foncières (Yue, 2016). En échange, les forces de la Pa-O National Army (PNA) contribuent à la stabilisation de l'Etat Shan du Sud, aujourd'hui largement achevée (**figure 3**). Aujourd'hui, il est impossible de connaître avec précision le nombre de ces milices, mais il serait compris entre 500 et 5 000 (Buchanan, 2016).

Figure 3 – Une patrouille de la Pa-O National Army dans les collines à l'est de Taunggyi

En parallèle, le virage du gouvernement vers l'économie de marché et son ouverture aux investissements extérieurs permet une montée en puissance de la *Tatmadaw* (armée birmane) : on estime qu'entre 1988 et 1996, elle aurait doublé de taille. La Birmanie se transforme en « État-garnison », ponctué de casernes. Pour subvenir à leurs besoins, les commandants régionaux sont incités à « vivre du terrain » : saisissant des terres agricoles et montant de lucratives coopérations avec des hommes d'affaires locaux, ils se transforment en puissants entrepreneurs, participant de l'intégration territoriale de la marge (Callahan, 2007). En stabilisant certains fronts d'un côté, et en renforçant sa puissance de l'autre, la *Tatmadaw* peut mener de violentes offensives contre les groupes rebelles qui refusent le cessez-le-feu, comme la KNU karen, dont le quartier général de Manerplaw tombe en 1995.

Après cette phase de relative et fragile stabilisation, le régime de transition de U Thein Sein connaît plus de difficultés, sur deux fronts : dans le nord de l'État Kachin, les hostilités reprennent avec la KIA en 2011, donnant lieu à de violents combats, mobilisant artillerie lourde et frappes aériennes ; dans le nord de l'État Shan, les affrontements reprennent avec la *Ta'ang National*

Liberation Army (TNLA), la *Myanmar National Democratic Alliance Army* (MNDAA) et l'*Arakan Army* (AA, fondée par des militants arakanais mais longtemps basée dans la région). Dès son arrivée au pouvoir en 2011, U Thein Sein fonde le *Myanmar Peace Center*, chargé de consolider les cessez-le-feu existants. En octobre 2015, juste avant les élections générales, il arrache un *National Ceasefire Agreement* qui n'a de national que le nom : il n'est signé que par 8 des 21 groupes armés assis à la table des négociations ; à l'exception de la KNU, ce sont des organisations assez mineures.

Lors de sa prise de fonction en mars 2016, Aung San Suu Kyi fait de la paix l'une de ses priorités. Néanmoins, son bilan est des plus mitigés. Le gouvernement multiplie ainsi les maladresses hautement symboliques : en mars 2017, le nouveau pont de Chaungzon, dans l'État Môn, est baptisé du nom d'Aung San, et ce contre l'avis de la population Môn, ce qui suscite des manifestations massives dans l'État (Walton, 2017) ; au printemps 2018, une statue du Général Aung San est érigée à Loikaw (État Kayah), générant une violente opposition (*The Irrawaddy*, 21 juin 2018). Autant de décisions vécues par les minorités ethniques comme des gestes de « birmanisation » autoritaire. Dans le même temps, les partis ethniques de Birmanie, qui ont le plus souvent appelé à voter pour Aung San Suu Kyi en 2015, déplorent le cavalier seul de la NLD, et le manque de dialogue et de confiance à leur égard.

En août 2016, mai 2017 et juillet 2018, Aung San Suu Kyi rassemble les principaux groupes armés lors de trois « Conférences de Panglong du XXI^e siècle », plate-forme de dialogue politique censée poser les bases d'une paix durable et d'un système plus fédéral, donnant plus de poids aux minorités ethniques. En réalité, les discussions s'enlisent : la *Tatmadaw* exige que les groupes armés renoncent à toute volonté de sécession avant de pousser plus loin les négociations, tandis que ces derniers attendent d'abord des garanties quant à leur place dans la Birmanie du XXI^e siècle (*The Irrawaddy*, 20 octobre 2018). Parmi les signataires du cessez-le-feu d'octobre 2015, l'impatience monte : en octobre 2018, la KNU quitte ainsi les négociations, mettant un coup d'arrêt au processus. Du côté des non-signataires, le ton monte : en avril 2017, ces derniers forment le *Federal Political Negotiation Consultative Committee* (FPNCC), un groupe de négociations censé présenter un front uni, mené par la puissante *United Wa State Army* (30 000 hommes), en cessez-le-feu depuis 1989 mais qui refuse de joindre les négociations politiques (Southasian Monitor, 26 décembre 2018).

Sur le terrain, la situation se complique : dans le nord de l'État Shan, la KIA, la TNLA, la MNDAA et l'AA forment « l'Alliance du Nord ». En novembre 2016, cette dernière mène pour la première fois des opérations en zone urbaine, dans la ville de Muse, sur la frontière chinoise. En décembre

2018, la *Tatmadaw* proclame un inédit cessez-le-feu unilatéral dans le nord et l'est du pays, probablement une première étape dans sa promesse (électorale) de ramener la paix pour les élections de 2020 (Southasian Monitor, 26 décembre 2018). Après plusieurs mois d'équilibre fragile, la trêve est rompue en août 2019, lorsque l'Alliance du Nord mène une opération hautement symbolique contre une académie militaire à Pyin Oo Lwin, bastion de la *Tatmadaw*, à seulement une heure de Mandalay (*The Irrawaddy*, 15 août 2019). Dans le même temps, un nouveau théâtre d'opérations s'ouvre : après dix ans passés à s'aguerrir dans les États Kachin et Shan, l'année 2018 voit l'*Arakan Army* se redéployer vers les collines de l'État d'Arakan. Avec environ 7 000 combattants expérimentés et bien équipés, elle inflige des pertes sévères à la *Tatmadaw*.

Les insurrections qui traversent la Birmanie sont très largement financées par les trafics de stupéfiants. Pendant longtemps, le pays a été le second producteur mondial d'opiacées derrière l'Afghanistan. Aujourd'hui, la tendance est à la baisse : en 2018, on comptait 37 000 hectares de plantations de pavot (dont 90 % dans l'État Shan), contre 58 000 hectares en 2013 et 163 000 en 1996 (*The Irrawaddy*, 26 novembre 2018). En réalité, il s'avère qu'une part significative de ces surfaces est exploitée par des milices pro-gouvernementales, qui se financent par les trafics avec l'aval de la *Tatmadaw* (Burma News International, 12 mars 2019). Les groupes armés, quant à eux, abandonnent les opiacées (qui impliquent des cultures statiques, des plantations visibles par satellites) pour des stupéfiants de synthèse comme la métamphétamine, fabriqués dans des laboratoires discrets et mobiles (*The Irrawaddy*, 26 novembre 2018).

III- La « crise rohingya » : une question sans réponse

La question « rohingya » est d'une grande complexité, et ses racines sont anciennes. Afin de mieux la cerner, nous renvoyons le lecteur à la littérature qui existe sur le sujet, et notamment les dossiers de synthèse que nous avons produits en ligne (Michalon, 2016, 2018b). Nous proposons ici quelques éléments d'analyse et de réponses à des questions fréquentes.

IV- Comment des bouddhistes peuvent-ils commettre des actes violents ?

Le nationalisme bouddhiste birman n'est pas isolé : il est également très prégnant en Thaïlande ou au Sri Lanka. Comme bien des religions, le

bouddhisme est porteur d'un message de paix ; néanmoins, la vision occidentale du bouddhisme, teintée d'idéalisme, n'a que peu de rapport avec ce dernier tel qu'il est vécu et pratiqué en Asie. Par ailleurs, l'anthropologue B. Brac de la Perrière a pu montrer que le nationalisme bouddhiste birman (qui sous-tend largement le discours anti-« rohingya ») est à inscrire dans le contexte de la transition politique du pays. Sous les juntes militaires (1962-2011), l'Armée occupait tout l'espace politique et moral, accaparant la fabrique de l'identité nationale, au détriment – entre autres – d'une communauté monastique (le *sangha*) réduite au silence. En 2011, avec le relatif retrait politique de l'Armée et l'ouverture démocratique, un espace de parole se libère. Il est très vite réinvesti par la communauté monastique, parmi laquelle la frange extrémiste (représentée par le moine U Wirathu) se réapproprie la formulation de l'identité nationale (Brac de la Perrière, 2014). Par ailleurs, la rapide ouverture du pays met les Birmans en contact avec les influences occidentales, coréennes ou thaïes, suscitant des interrogations sur ce que veut dire être birman au XXI^e siècle. Comme bien souvent, cette reformulation identitaire collective se fait de manière exclusive, au détriment d'une certaine minorité.

V- Les violences à l'égard des « Rohingya » peuvent-elles être considérées comme un génocide ?

Lors des violences de septembre 2017, médias et commentateurs ont souvent dénoncé le « génocide » des « Rohingya » d'Arakan. Dans quelle mesure ces opérations correspondaient-elles à la définition juridique du génocide, qui est « l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux » ? Pour l'heure, les enquêtes internationales sont extrêmement complexes, car le gouvernement birman barre l'accès au terrain. Fatou Bensouda, la procureure générale de la Cour Pénale Internationale (CPI), a ouvert une enquête, mais l'enquête – et ses suites – s'annonce complexe, car la Birmanie n'est pas signataire du Statut de Rome de 1998, établissant la CPI (Reuters, 31 mai 2018).

Pour les Nations Unies, et notamment pour le Haut-Commissaire pour les Droits de l'Homme, Zeid Ra'ad al-Hussein, les preuves d'un génocide s'accumulent : mise en œuvre d'une stratégie et de modes d'action systématiques ; massacres ciblés contre les seules populations musulmanes ; incendies sélectifs de leurs quartiers ; destructions de preuve, etc. Certains massacres sont clairement documentés et sont considérés comme des « actes génocidaires », pour l'instant isolés. Pour autant, dans son ensemble, il semblerait que cette campagne de violence ne visait pas tant l'élimination physique de masse des « Rohingya » que leur éviction par la terreur et leur

déplacement vers le Bangladesh. En résumé, s'il n'est pas encore établi que les autorités birmanes aient commis un génocide vis-à-vis des « Rohingya », cette vague de violence est, comme l'a souligné Zeid Ra'ad al-Husseini en septembre 2017 « un cas d'école de nettoyage ethnique » (*The Irrawaddy*, 18 décembre 2017).

VI- Comment analyser la réaction d'Aung San Suu Kyi ?

Dans un premier temps, certains médias ont déploré que de telles violences aient pu se produire dans un pays dirigé par une Prix Nobel de la paix. Or, rappelons que selon la Constitution de 2008, le gouvernement civil n'a aucun pouvoir sur les forces de sécurité, qui ne doivent de comptes qu'au chef d'État-Major, en l'occurrence ici le Senior-Général Min Aung Hlaing.

Par la suite, les opinions internationales se sont émues du silence d'Aung San Suu Kyi. Si ce mutisme est effectivement très ambigu et peut interpeller, la Conseillère d'État birmane ne peut condamner trop ouvertement la *Tatmadaw*. D'une part, elle ne pourra réformer la Constitution et signer des cessez-le-feu avec les groupes rebelles qu'avec l'assentiment de l'Armée : elle ne peut donc pas la déjuger. D'autre part, les nationalistes bouddhistes birmans, qui sont la façade morale et religieuse des militaires, accusent Aung San Suu Kyi d'être pro-Islam, et de représenter une menace pour le bouddhisme. Àuprès d'une opinion publique assez réceptive au discours nationaliste et islamophobe, toute prise de position de la dirigeante birmane contre l'Armée serait aussitôt interprétée comme pro-musulmane, et comme une menace à la Birmanie bouddhiste.

VII- Quel avenir pour les « Rohingya » ?

Les 625 000 « Rohingya » qui ont fui la Birmanie à l'automne 2017 ont rejoint plusieurs dizaines de milliers d'autres, qui avaient été déplacés par des vagues de violence précédentes. Aujourd'hui, près de 900 000 « Rohingya » vivent donc au Bangladesh dans des camps, dont celui de Kutupalong-Balukhali (650 000 personnes), le plus grand au monde. Quelles solutions envisager ?

En novembre 2017, la Birmanie et le Bangladesh ont signé un accord de rapatriement « dans les meilleurs délais ». Des camps de transit ont été édifiés, des procédures mises en place. Néanmoins, ce système est pour l'instant un échec : les « Rohingya », qui ont tout perdu dans les violences, et dont la majorité des proches sont désormais réfugiés au Bangladesh, ont d'autant

moins de raison de retourner en Birmanie que le cadre légal oppressif à leur égard y reste le même et qu'ils n'ont aucune garantie quant à leur sécurité. En novembre 2018, une première vague de rapatriement a été annulée sous la pression de l'ONU, car les conditions en Arakan ne se prêtaient pas au retour (Reuters, 19 novembre 2018). En août 2019, aucun réfugié « rohingya » n'est encore rentré dans le cadre du système birmano-bangladaï, et les tensions montent entre les deux pays, chacun accusant l'autre d'entraver le processus de retour.

Du côté de Dacca, la position est claire : les « Rohingya » ne sont pas appelés à s'installer dans la durée. Avec l'enlisement du processus de rapatriement, le gouvernement prône une solution intermédiaire : l'installation de 100 000 réfugiés sur l'île inhabitée – et pour ainsi dire inhabitable – de Bhasan Char, une île alluviale dans le delta du Bengale, qui n'a émergé de l'océan qu'il n'y a une vingtaine d'années. Compte tenu des catastrophes climatiques récurrentes dans la région, le projet se heurte à une vive résistance, de la part des « Rohingya » comme de celle des ONG (Reuters, 22 février 2018).

En conclusion, la « crise rohingya » est d'une grande complexité, entrecroisant enjeux politiques, transition démocratique et culturelle, et relations internationales. C'est une question sensible à aborder avec nuance. À l'heure actuelle, la crise est dans l'impasse, et il est peu probable que la campagne électorale de 2020 contribue à apaiser les débats.

VIII- Le tourisme en Birmanie : un enjeu hautement politique

Dans peu d'autres pays au monde que la Birmanie, tourisme et politique ne sont aussi étroitement liés, dans une relation aussi dynamique que controversée. Lorsqu'il s'empare du pouvoir le 2 mars 1962, le Général Ne Win ferme le pays : jusqu'en 1969, la durée des visas est réduite à 24 heures. En 1970, elle est portée à une semaine. La fréquentation connaît alors une première croissance (très modérée), passant de 10 000 à 40 000 personnes entre le début des années 1970 et la fin des années 1980. Contrairement à une idée reçue, le tourisme n'est alors pas cantonné aux voyages organisés : les voyageurs indépendants représentent plus de la moitié des visiteurs à la fin des années 1980 (PNUD/OMT, 1988). La politique touristique du régime est axée sur le contrôle : seules les régions de Rangoun (figure 4), Mandalay (figure 5), Bagan (figure 6) et du lac Inlé (figure 7) sont accessibles ; les interactions avec les populations locales sont très encadrées. À une époque où le tourisme connaît un essor massif en Thaïlande ou à Bali, il reste anecdotique en Birmanie.

Figure 4 – La pagode Shwedagon de Rangoun, symbole de la Birmanie
Cliché : Martin Michalon

Figure 5 – Le palais de Mandalay, souvenir de la royauté pré-coloniale
Cliché : Martin Michalon

Figure 6 – La vie lacustre sur les eaux du lac Inlé
Cliché : Martin Michalon

**Figure 7 – Les 3 600 temples de Bagan, incontournable
de l'iconographie touristique de la Birmanie**
Cliché : Martin Michalon

Les réels débuts du tourisme interviennent sous le Général Than Shwe, à partir de 1992. En effet, la nouvelle junta militaire est en quête de devises, notamment pour financer ses opérations militaires contre les groupes rebelles. Par ailleurs, après les émeutes de 1988 et le déni de démocratie des élections de 1990, le régime cherche à reconstruire sa légitimité sur la scène nationale comme internationale. En 1996, il organise une *Visit Myanmar Year*, visant à attirer 500 000 touristes, contre 50 000 en 1992. Il lance d'ambitieux travaux d'infrastructures et ouvre de nouvelles destinations : Putao (dans les montagnes de l'extrême nord), Kengtung (à l'est, près de la frontière thaïlandaise), le Mont Victoria (près de la frontière indienne) et Kawthaung, (dans l'extrême sud). Cette ouverture répond autant à une logique de développement touristique qu'à une stratégie de bornage symbolique de l'espace et de mise en scène de la maîtrise du gouvernement sur la périphérie. La junta organise également la rénovation du patrimoine architectural, et surtout religieux ; ce faisant, les généraux se posent en bienfaiteurs bouddhiques, accumulent des mérites, et se placent dans la lignée des grands rois de Bagan, récupérant au passage de leur légitimité symbolique et politique sur la population (Houtman, 1999).

Cette *Visit Myanmar Year*, inaugurée par le Général Khin Nyunt (chef des services secrets et responsable de la propagande du régime), n'a pas le succès escompté, atteignant seulement la moitié de ses objectifs. En cause : des limites structurelles (manque de desserte aérienne, d'infrastructure hôtelière, de promotion), mais aussi les controverses qui l'entourent, et qui poussent certains visiteurs à boycotter le pays. En effet, l'événement repose largement sur le travail forcé : hors de toute rémunération, dans des conditions de sécurité précaires, et sous le contrôle de l'armée, des milliers de personnes s'activent sur les chantiers ferroviaires ou creusent les douves du palais de Mandalay, tandis que la rénovation du centre-ville de Rangoun déplace plus de 2 000 familles (Mahon, 1996). La question même du boycott touristique est conflictuelle : pour les ONG, visiter le pays revient à financer les exactions de la junta ; pour certains acteurs touristiques, dont les éditions *Lonely Planet*, des visiteurs bien informés peuvent se porter témoins du quotidien des Birmans, et leur apporter leur soutien (Lisle, 2008). Ce débat éthique, cumulé à des crises birmanes (« Révolution Safran » en 2007, cyclone Nargis en 2008) et internationales (attentats du 11 septembre, épidémie du SRAS en 2003), explique la relative stagnation du tourisme en Birmanie au cours de la décennie 2000, entre 300 000 et 450 000 visiteurs par an.

L'auto-dissolution du régime Than Shwe en 2011, et la transition démocratique engagée par le président U Thein Sein marquent une nouvelle étape : les réticences morales cèdent la place à la fascination pour la « dernière frontière du tourisme ». Le tourisme de masse s'affirme dans les quatre

grandes destinations historiques du pays. La Birmanie prend place dans la mondialisation touristique, ses réseaux économiques (Accor et Hilton s'implantent en 2013) et ses pratiques post-modernes et hédonistes (cafés branchés, salons de massage, cours de cuisine chez l'habitant). Là encore, le tourisme est chargé de politique : il est le symbole de la normalisation de la Birmanie. En 2013, le gouvernement missionne la compagnie occidentale *Image Diplomacy* pour mener une campagne de promotion touristique et repositionner le pays sur la carte du tourisme mondial. Certains documents internes laissent clairement voir la finalité de l'opération : « Le tourisme et la fabrication d'une image de marque touristique ont la capacité d'améliorer l'image du pays » (*Image Diplomacy*, 2015). Le tourisme étant la vitrine de la « nouvelle Birmanie », les statistiques touristiques sont des indicateurs stratégiques, régulièrement cités par les autorités... et sujets à manipulation. Certains critiquent ainsi l'opacité de la comptabilité touristique, dans laquelle les trois quarts des flux sont imputés à d'obscurs flux frontaliers terrestres, sur lesquels aucun détail n'est fourni, et qui sont en réalité souvent des passages à la journée (*Frontier Myanmar*, 18 août 2016). Portées par de tels biais, les statistiques touristiques bondissent de 800 000 à 4,7 millions entre 2011 et 2015.

Le gouvernement cherche à marquer son retour dans la communauté internationale en s'appropriant la rhétorique du tourisme durable. En réalité, ce positionnement est marqué par les ambiguïtés. Ainsi, le *Tourism Master Plan* de 2013 tourne autour du concept de développement durable... tout en fixant pour 2020 un objectif très ambitieux – et critiqué – de 7,5 millions de visiteurs. De même, des textes-cadre sur le tourisme communautaire ou l'écotourisme sont produits... mais jamais appliqués : à Inlé, les proches du régime ouvrent 12 nouveaux hôtels dans une zone protégée entre 2011 et 2016 ; le gouvernement saisit de manière autoritaire 2 200 hectares de terres près de Mandalay pour développer une zone hôtelière pharaonique, aujourd'hui à l'abandon (Wai Phy Myint, 2015). En quelques années, ce développement touristique à marche forcée soumet le patrimoine, l'environnement et la société à une forte pression. Le manque d'encadrement légal du secteur et les logiques prédatrices de certains acteurs poussent à une inflation des prix et font de la Birmanie l'une des destinations les plus chères d'Asie du Sud-Est.

Le triomphe électoral de la NLD en novembre 2015 donne de nouveaux espoirs : avec l'arrivée au pouvoir d'Aung San Suu Kyi, les dernières réticences des visiteurs devraient tomber ; un tourisme véritablement durable devrait voir le jour, loin des logiques opaques, au bénéfice des communautés rurales. Le gouvernement fait du secteur touristique un laboratoire du retour à l'état de droit : lutte contre la corruption et la fraude fiscale, encadrement légal par le

biais de licences, etc. En réalité, le bilan est décevant : le gouvernement fait preuve d'inertie et d'ambiguïté ; il ne parvient pas à remettre en question les mécanismes du *cronie capitalism*², encore très puissants ; sa reprise en main du secteur touristique est perçue comme défavorable aux acteurs les plus modestes.

La « crise rohingya » de l'automne 2017 porte un rude coup au secteur : les enjeux moraux et éthiques du tourisme en Birmanie resurgissent. En 2017-2018, les flux en provenance de certains pays européens chutent de 40 % par rapport aux années précédentes (*The Myanmar Times*, 19 juillet 2018). Le gouvernement semble prendre acte de ce retournement, et se détourne des clientèles occidentales, au profit des touristes asiatiques (traditionnellement moins réceptifs aux appels au boycott), notamment par le biais de facilités de visa. Cette politique touristique « post-occidentale » porte ses fruits : les Asiatiques, et notamment les Chinois, compensent la baisse statistique. Néanmoins, les visiteurs asiatiques ont des budgets limités, et le ressentiment monte à l'égard des *zero dollar tours*, circuits organisés entièrement contrôlés par des Sino-Birmans qui rapatrient leurs bénéfices en Chine (*The ASEAN Post*, 2019). Le secteur touristique traverse donc une crise profonde. Les attaques rebelles d'août 2019 dans le nord de l'État Shan, dans des zones longtemps épargnées par les conflits et assez touristiques, ainsi que les incertitudes qui entourent les élections générales de novembre 2020 laissent penser que cette dégradation peut durer.

Enfin, comme dans tous les pays d'Asie du Sud-Est, rappelons que le tourisme ne se limite pas aux flux internationaux : le tourisme domestique est également un phénomène prégnant, bien que sous-estimé. C'est particulièrement le cas ici : dans un des pays les plus pauvres d'Asie et longtemps associé à une junte militaire brutale, l'idée même de loisir est longtemps restée un point aveugle de la recherche. Or, les Birmans se déplacent depuis des siècles dans leur pays, essentiellement dans le cadre de pèlerinages religieux. Dans les années 1970, le secteur se commercialise et se professionnalise, avec l'apparition de voyages organisés en bus. Comme souvent, les itinéraires des touristes domestiques se déploient dans des espaces distincts de ceux des touristes internationaux, et ce à toutes les échelles : sur le lac Inlé, fréquenté par les deux populations, les barques des Birmans partent

2. En Birmanie, ce terme désigne le système économique qui a longtemps prévalu, et qui demeure encore dans une large mesure : une imbrication étroite (jusque dans les stratégies matrimoniales) entre élites politico-militaires et milieux d'affaires. En Birmanie, une poignée d'hommes d'affaires ont ainsi fait fortune grâce à de puissants parrainages : U Tay Za et son empire Htoo Group ; U Chit Khine et son consortium Eden Group ; Steven Law et sa compagnie Asia World, etc. En retour, ces hommes d'affaires construisent gracieusement des infrastructures pour le gouvernement ; ils prennent également pied dans les périphéries du pays et contribuent à leur intégration au sein du territoire national.

du village de Lwe Nyein, celles des étrangers de Nyaungshwé ; sur le lac, ils ne visitent pas les mêmes sites, ne fréquentent pas les mêmes magasins et n'achètent pas les mêmes souvenirs, au point que certains entrepreneurs ont ouvert deux boutiques distinctes côte à côte (Michalon, 2018b).

Encore une fois, la transition politique – et économique – de 2011 marque une rupture : avec l'allègement des taxes à l'importation sur les automobiles et l'émergence d'une classe moyenne, le tourisme s'affirme au sein de la société. Bien qu'il n'existe pas de statistiques globales, les tour-opérateurs domestiques (proposant des voyages organisés) ont eu 3,7 millions de clients en 2012 et 7,1 en 2017. Comme dans de nombreux autres pays asiatiques (Singh, 2009), les pratiques changent également : à mesure que le capital touristique des Birmans s'étoffe, les voyages organisés en bus sont concurrencés par des voyages autonomes ; les expériences de groupes cèdent la place aux voyages en famille, voire en couple ; les visites de pagodes restent incontournables, mais sont complétées par des pratiques plus hédonistes : randonnée dans les collines de Kalaw, activités de plage à Chaung Thar, hôtels de luxe pour les classes supérieures (Michalon, 2018b).

Bibliographie

Brac de la Perrière B., 2014 – *La question religieuse dans la Birmanie en transition*. Asie Visions n° 73, Paris, Institut Français des Relations Internationales, 28 p.

Buchanan J., 2016 – *Militias in Myanmar*, The Asia Foundation, 70 p.

Callahan M., 2007 – *Of Kyay-zu and kyet-su*. In M. Skidmore et T. Wilson: *Myanmar, the state, community and environment*, Canberra, Australian National University Press, pp. 36-53

Chambers J., McCarthy G., Farrelly N. & Chit Win, 2018 – *Myanmar Transformed? People, Places and Politics*, Singapour, Yusof Ishak Institute, 333 p

Egreteau R. & Robinne F. (Éd.), 2016 – *Metamorphosis : Studies in social and political change in Myanmar*, Singapour: NUS Press, 428 p.

Gravers M. (Éd.), 2007 – *Exploring ethnic diversity in Burma*. Copenhagen, NIAS Press, 283 p.

Houtman G., 1999 – *Mental culture in Burmese crisis politics : Aung San Suu Kyi and the National League for Democracy*. Tokyo, Tokyo University of Foreign Studies, 392 p.

Image Diplomacy, 2015. *Branding guidelines 2015*, 123 p.

Leach E., 1954 – *Political systems of highland Burma: a study of Kachin social structure*, Londres, Bell and sons, 324 p.

Lisle D., 2008 – « Humanitarian travels : Ethical communication in Lonely Planet guidebooks », *Review of International Studies*, n° 34, 155-172.

Mahon Y., 1996 – *Burma; The alternative guide*. Londres, Burma Action Group, 48 p.

Michalon M., 2016 – « Religions, politique et espace(s) : ‘la question rohingya’ en Birmanie (Myanmar) ». URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-thematiques/fait-religieux-et-construction-de-l-espace/corpus-documentaire/rohingya-Birmanie/>

Michalon M., 2018a – « Birmanie. Comment (vraiment) comprendre la crise « rohingya » ? ». URL: <https://www.diploweb.com/Comment-vraiment-comprendre-la-crise-rohingya.html>

Michalon M., 2018b – « Domestic Tourism and its spatiality in Myanmar : A dynamic and geographical vision ». *Asian Journal of Tourism Research*, vol. 3 n° 1, pp. 116-158.

Michalon M., 2018c – « Birmanie. Après deux ans au pouvoir, quel bilan pour le gouvernement de Daw Aung San Suu Kyi ? ». URL : <https://www.diploweb.com/Birmanie-Apres-deux-ans-au-pouvoir-quel-bilan-pour-le-gouvernement-de-Daw-Aung-San-Suu-Kyi.html>

PNUD/OMT, 1988 – *Burma tourism study, Phase II, Part 2. Executive summary*, 43 p.

South A., 2008 – *Ethnic politics in Burma : States of conflict*. Londres, Routledge, 277 p.

Wai Phy Myint, 2015 – « Hotel zones in Myanmar : An update ». Présentation pour le compte du *Myanmar Center for Responsible Business*.

Walton M., 2017 – « Has the NLD learned nothing about ethnic concerns? ». URL: <https://teacircleoxford.com/2017/03/29/has-the-nld-learned-nothing-about-ethnic-concerns/>

Wolters O. W., 1982 – *History, Culture and Region in Southeast Asian Perspectives*, Singapour, Institute of Southeast Asian Studies, 274 p.

Yue R., 2016 – « Pacifying the margins; The Pa-O Self-Administered Zone and the political order in Southern Shan State », in N. Cheesman et N. Farrelly, *Conflict in Myanmar; War, politics, religion*. Singapour : Yusof Ishak Institute, p. 91-119.

Articles de presse

Burma News International, 12 mars 2019 – « Vast Poppy Fields Identified in Govt-Controlled Areas of Waingmaw Township ».

Foreign Policy, 23 novembre 2013 – « Ceasefire Capitalism ».

Frontier Myanmar, 18 août 2016 – « Fudging the figures on a stagnant tourism industry ».

Reuters, 22 février 2018 – « Floating Island : New home for Rohingya refugees emerges in Bay of Bengal ».

Reuters, 31 mai 2018 – « Rohingyas at ICC demand justice over Myanmar deportations ».

Reuters, 13 septembre 2018 – « Suu Kyi defense of jailing of Reuters journalists 'unbelievable': Haley »

Reuters, 19 novembre 2018 – « Exclusive : Rohingya repatriation, relocation plans set to be pushed... back to 2019 - government official ».

Southasian Monitor, 26 décembre 2018 – « Why the Myanmar military has declared a unilateral ceasefire ».

The ASEAN Post, 8 juillet 2019 – « Can Myanmar attract more tourists? »

The Irrawaddy, 18 décembre 2017 – « UN Human Rights Official Toughens Warning of 'Genocide' in Myanmar ».

The Irrawaddy, 21 juin 2018 – « Karenni Youth Groups Oppose Planned Statue of Gen Aung San in Downtown Loikaw ».

The Irrawaddy, 20 octobre 2018 – « Secession : Tackling the Main Obstacle to Peace ».

The Irrawaddy, 26 novembre 2018 – « Opinion: New Strategies Needed as EAOs Adapt to Changes in Drug Demand ».

The Irrawaddy, 10 janvier 2019 – « Gov't Office Minister Urges GAD Officials to Serve the Public with Transparency ».

The Irrawaddy, 10 mai 2019 – « Opinion: Good News, but Not the News We Need ».

The Irrawaddy, 9 août 2019 – « Megaprojects a Double-Edged Sword for Myanmar ».

The Irrawaddy, 15 août 2019 – « More Joint Rebel Attacks to Come, TNLA Warns Myanmar Military ».

The Irrawaddy, 23 août 2019 – « Parliamentary Debate on Myanmar Constitutional Reform Gears Up ».

The Myanmar Times, 19 juillet 2018 – « Local tourism feeling impact of fewer Western tourists ».