



N° 3643

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 juillet 2011.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*sur « **La situation en Birmanie** »*

et présenté par

MM. ROLAND BLUM et GAËTAN GORCE

Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I – LA BIRMANIE OU LA DÉMOCRATIE INSAISSABLE.....	7
A – UN PAYS MARTYRISÉ	7
1. Le poids écrasant du passé	7
<i>a) Une belle et vieille civilisation.....</i>	<i>7</i>
<i>b) L’omnipotence de l’armée</i>	<i>9</i>
<i>c) La mosaïque ethnique</i>	<i>11</i>
2. La démocratie impossible.....	14
<i>a) Les droits de l’homme oubliés</i>	<i>14</i>
<i>b) Les élections du 7 novembre 2010 : ni libres, ni justes</i>	<i>17</i>
3. Une situation économique et sociale dégradée.....	19
<i>a) Une politique économique hasardeuse</i>	<i>19</i>
<i>b) Une précarité sociale alarmante</i>	<i>22</i>
B – UNE COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE EN ORDRE DISPERSÉ	22
1. La mobilisation impuissante des Nations Unies	23
<i>a) L’ONU en Birmanie</i>	<i>23</i>
<i>b) La Birmanie à l’ONU</i>	<i>25</i>
2. Les réponses inopérantes des pays occidentaux	28
1. <i>La déconvenue américaine.....</i>	<i>29</i>
2. <i>L’Union européenne : des sanctions peu efficaces et mal calibrées</i>	<i>30</i>
3. Un voisinage complaisant	35
<i>a) La Chine.....</i>	<i>36</i>
<i>b) La Thaïlande</i>	<i>37</i>
<i>c) L’Inde</i>	<i>38</i>
<i>d) L’ASEAN.....</i>	<i>39</i>

II – QUELS CHEMINS POUR UNE EVOLUTION DÉMOCRATIQUE ?	41
A – UNE ÉVOLUTION POLITIQUE INCERTAINE : PETITS PAS OU ILLUSION ?	41
1. Une nouvelle donne institutionnelle ?.....	42
a) <i>Le partage du pouvoir</i>	43
b) <i>La décentralisation</i>	45
c) <i>Le Parlement</i>	46
2. Une transition politique ?	48
3. Quelle place pour l'opposition ?	50
a) <i>Les nouveaux partis : ferments démocratiques ou supplétifs du régime ?</i>	50
b) <i>La troisième voie : le renouveau par la société civile ?</i>	52
c) <i>Aung San Suu Kyi : de l'icône à la force tranquille</i>	53
B – UNE POLITIQUE EUROPÉENNE À RECONSTRUIRE : ROMPRE L'ISOLEMENT SANS TRANSIGER	56
1. Définir une stratégie globale	57
2. Repenser les sanctions	60
CONCLUSION	63
EXAMEN EN COMMISSION	65
ANNEXES	69
Annexe 1 : Éléments biographiques sur Daw Aung San Suu Kyi	71
Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées	73
Annexe 3 : Éléments cartographiques	79

Mesdames, Messieurs,

Pour beaucoup, la Birmanie se résume à une image, celle d'une femme se dressant seule contre la junte. Cette femme d'exception devenue icône internationale est le symbole des privations de libertés et de droits fondamentaux qu'endurent citoyens et habitants de Birmanie depuis des années.

Mme Aung San Suu Kyi a été libérée moins d'une semaine après la tenue des premières, à défaut d'être libres, élections en Birmanie depuis vingt ans. Cette coïncidence trouble les observateurs d'une dictature militaire qui semblait immuable : peut-elle augurer d'un réveil démocratique ou n'est-elle qu'une illusion destinée à amadouer la communauté internationale ?

Si la Birmanie est pour la communauté internationale une énigme depuis que la junte a décidé de mettre en œuvre une « démocratie florissante et disciplinée », elle est aussi depuis longtemps une gageure. Le régime demeure inflexible en dépit des appels renouvelés en faveur de la démocratisation et des droits de l'homme et de la pression qu'exercent les sanctions décidées par les Etats occidentaux. La Birmanie est, en outre, au cœur de la reconfiguration géopolitique provoquée par l'émergence de l'Asie et plus particulièrement de la Chine.

La mission d'information a été créée par la commission des affaires étrangères au lendemain des élections du 7 novembre 2010 qui constituent la cinquième étape de la feuille de route pour la démocratie dont l'élection du président Thein Sein marque l'aboutissement. La Constitution adoptée en 2008 dans des conditions discutables connaît donc ses premières applications.

La mission a été la première délégation parlementaire européenne à se rendre en Birmanie et à rencontrer certains responsables du nouveau régime. Si l'accord donné pour cette visite est un signe, mineur mais objectif, du changement, sans être nécessairement un gage d'ouverture, les entretiens que la Mission a pu avoir à Nay Pyi Daw, nouvelle capitale, ne permettent pas de croire à des progrès rapides sur la voie de la démocratie même s'il lui paraît indispensable d'explorer toutes les opportunités offertes par la mise en œuvre de la feuille de route.

Instruite par son déplacement en Birmanie et les nombreux points de vue entendus à Paris, Bangkok, Londres, Bruxelles et Genève, la Mission analyse, dans un premier temps, l'impasse dans laquelle paraît se trouver le pays : confrontée à ses démons historiques – l'armée et les minorités ethniques – et mise au ban des nations en dépit du soutien intéressé de ses voisins, la Birmanie s'enfonce dans une crise économique et sociale qui frappe un peuple déjà privé de ses droits et libertés élémentaires.

Dans un second temps, la Mission tente de porter un jugement sur l'évolution politique annoncée mais qui peine à se dessiner et d'en tirer les conséquences pour la politique européenne qui n'a jusqu'à présent pas été couronnée de succès, faute, pour une large part, de stratégie cohérente.

Au retour de son voyage, la Mission a une conviction, celle que le peuple birman mérite que nous parlementaires français nous battions pour qu'il puisse connaître la liberté et la prospérité auquel il aspire.

Sauf à se résigner au statu quo, c'est à une révision profonde de la diplomatie conduite à l'égard de la Birmanie qu'il faut réfléchir sans renoncer à faire de Mme Aung San Suu Kyi l'axe de celle-ci.

I – LA BIRMANIE OU LA DÉMOCRATIE INSAISSISSABLE

Merveilleux pays, doté d'une histoire et d'un patrimoine remarquables, la Birmanie semble devoir une fois de plus subir son destin.

Sous le joug d'une dictature militaire depuis plus de quarante ans, le peuple birman, dans toutes ses composantes, souffre à la fois d'être privé des droits et libertés fondamentales et de l'impéritie économique et sociale de régimes successifs qui n'ont pas su valoriser les formidables atouts du pays. La Birmanie est aussi victime de l'incapacité de la communauté internationale à définir et à mettre en œuvre une stratégie qui dépasse la simple condamnation pour envisager lucidement toutes les pistes d'évolution.

A – Un pays martyrisé

La Birmanie ne parvient pas à surmonter une histoire écrasante : non seulement elle porte douloureusement les stigmates de la colonisation mais elle ne trouve pas de solution au problème ethnique qui l'a toujours fragilisée et a favorisé l'installation au pouvoir de l'armée comme garante de l'unité nationale.

Cette histoire condamne aujourd'hui le peuple birman à endurer les souffrances infligées par un régime qui se maintient au prix de la démocratie et qui néglige voire entrave le développement économique et social d'un pays autrefois parmi les plus prometteurs d'Asie.

1. Le poids écrasant du passé

On se condamne à ne rien comprendre à l'évolution politique birmane si l'on omet de se retourner sur l'histoire riche et tragique du pays. A partir de l'indépendance retrouvée, au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'armée ne cessera guère de contrôler le pouvoir au nom de la défense de l'unité nationale menacée par les minorités ethniques.

a) Une belle et vieille civilisation

Les premiers cités-états qui remontent au I^{er} siècle de notre ère, sont ceux des Pyus, une population tibéto-birmane. Suivant une tradition qui remonte aux temps préhistoriques, ils se fixent le long des rivières secondaires et pratiquent une riziculture irriguée. L'archéologie, la numismatique et les sources chinoises ont révélé une civilisation marquée par le brahmanisme comme par diverses écoles du bouddhisme. Le rôle précurseur de la culture pyu pour les Bamar

(Birmans proprement dits) qui arrivent au milieu du IX^{ème} siècle de l'Himalaya est indéniable.

Le premier royaume birman se forma autour de la cité de Pagan qui émerge comme capitale au milieu du XI^{ème} siècle. D'après les chroniques royales postérieures, le premier grand roi de Pagan, Anoratha, fit la conquête de la cité de Thaton, une ville môn située dans la Birmanie méridionale. On ne sait toujours que très peu sur la présence des Môns à cette époque, sauf que l'expansion birmane vers le sud facilita la pénétration du bouddhisme d'après la tradition cinghalaise. Alors que le rôle politique de Pagan s'éclipsa à la fin du XIII^{ème} siècle sous l'effet de changements politiques (invasions des Mongols) et démographiques (immigration des Shans dans les plaines), le rayonnement culturel de la ville perdura à travers les siècles.

Au XIV^{ème} et XV^{ème} siècles, on trouve sur le territoire birman trois royaumes. A l'ouest, situé le long d'une frange côtière, le royaume d'Arakan (Mrauk U) qui domina dans les siècles suivants le commerce des esclaves dans la Baie du Bengale ; le royaume birman d'Ava au centre du pays ; et le royaume môn de Pégou (Bago) qui s'enrichit grâce aux exportations de riz. Au milieu du XVI^{ème} siècle, le roi Bayinnaung réussit à ériger un empire birman qui à ses heures de gloire s'étendait jusqu'en Thaïlande du nord et célébra même la conquête de la capitale siamoise en 1569. La désintégration complète de cet empire se produisit après 1590. Un royaume birman prospère, plus centralisé et mieux organisé se constitua alors au cours du XVII^{ème} siècle autour de la capitale d'Ava. Après la brève renaissance d'un royaume môn en 1740, la Birmanie centrale vit la montée de la grande dynastie birmane des Konbaung (1752-1885) qui gouverna le pays jusqu'à la fin de la monarchie. Des tentatives de modernisation de l'administration entreprises par les rois dès la fin du XVIII^{ème} siècle ne suffirent pas pour mettre le pays à l'abri de la colonisation.

D'autres tentatives birmanes d'expansion vers le Bengale et l'Assam provoquent un conflit avec les Britanniques qui occupent Rangoun en 1824 et amputent une grande partie du territoire birman. La Grande-Bretagne intervient encore en annexant la basse Birmanie en 1853 avant d'incorporer tout le pays à l'Empire des Indes en 1886 et d'abolir la monarchie. La Birmanie ne regagnera son identité qu'en 1937.

Les troupes japonaises entrent en Birmanie en 1942 et installent le premier Président birman avant d'être chassées par l'armée birmane, dirigée par le général Aung San ⁽¹⁾, père de Mme Aung San Suu Kyi et aidée des Britanniques. Le Général négocie avec ces derniers l'indépendance du pays. Il est assassiné en juillet 1947 alors que son parti, la ligue anti-fasciste pour la liberté du peuple

(1) Aung San fut ministre de guerre de la Birmanie indépendante proclamée par le Japon le 1^{er} août 1943 avant de se rapprocher des Alliés et des mouvements communistes.

(AFPFL) a remporté les élections en avril. L'indépendance sera finalement proclamée le 4 janvier 1948

b) L'omnipotence de l'armée

Le rôle essentiel joué par l'armée dans l'accession du pays à l'indépendance va peser lourd au point de faire des généraux les gérants naturels d'un pays traversé par des tensions centrifuges. L'indépendance ne signifie pas la stabilité.

Le Premier Ministre de la Birmanie indépendante et successeur d'Aung San à la tête de l'AFPFL, U Nu, est en effet assez rapidement dépassé par la guerre civile déclenchée par les communistes et par les revendications de certaines minorités.

Aussi, choisit-il de lui-même de confier le pouvoir au général Ne Win en octobre 1958 pour opérer une remise en ordre dont il se révèle incapable. S'il revient ensuite au pouvoir de 1960 à 1962 à la faveur d'une large victoire électorale, il est balayé par le coup d'Etat du général Ne Win le 2 mars 1962 mené au prétexte d'une recrudescence des insurrections. Depuis lors, les militaires n'ont plus quitté le pouvoir !

Avant tout préoccupé de maintenir l'unité du pays, le régime du général Ne Win définit une « voie birmane vers le socialisme ». Les entreprises étrangères, puis birmanes, sont nationalisées, presque tout le commerce et le secteur bancaire passent ensuite aux mains de l'Etat tandis que le parti au pouvoir devient parti unique en 1964.

Ce mouvement de socialisation destiné à complaire à son allié soviétique produit cependant des résultats catastrophiques qui vont forcer le général Ne Win à engager un premier mouvement de réforme. Ainsi, introduit-il un système de coopératives en 1969, mais celles-ci restent mal dirigées par le parti ou l'armée. Une nouvelle Constitution est ensuite promulguée le 3 janvier 1974. Faite par et pour les militaires, elle pose le principe de l'unité du pays, ne remet en cause ni la voie socialiste, ni le parti unique, le Burma Socialist programm party (BSPP), et ne fait de la nouvelle Assemblée qu'une chambre d'enregistrement.

C'est dans ce contexte économique et institutionnel qu'éclate une crise majeure en mars 1988 à la suite d'un incident entre la police et des étudiants. Incidents, réactions et répressions s'enchaînent au prix de centaines de morts. Convoqué en congrès extraordinaire, le parti unique n'a d'autre alternative que de prendre acte de la faillite économique du gouvernement et d'accepter la démission du général Ne Win. Grèves, incidents et répressions reprennent pourtant et usent deux gouvernements.

Le 18 septembre 1988, les militaires suspendent la Constitution et instituent le SLORC (Comité d'Etat pour la restauration de la loi et de l'ordre),

junte qui impose l'état de siège mais promet, pour calmer l'agitation, des élections pluralistes.

Organisées le 27 mai 1990, celles-ci donnent contre toute attente une très large majorité à la Ligue nationale pour la démocratie (LND) et à son tout nouveau leader, Mme Aung San Suu Kyi, 80% des sièges (392 sur 485) pour 60 % des voix. Mais la junte refuse de reconnaître ces résultats et Mme Aung San Suu Kyi est placée en résidence surveillée, provoquant la condamnation de la communauté internationale.

Ce régime semble alors se figer autour du State Peace and Development Council (SPDC – Conseil d'Etat pour la Paix et le Développement) que dirige le général Than Shwe. En 2005, celui-ci va même jusqu'à déplacer la capitale du pays dans une ville nouvelle, créée de toutes pièces, Nay Pyi Daw, à 300 kilomètres au nord de Rangoun, traduisant l'obsession sécuritaire d'un régime qui fait profession de s'estimer menacé de tous côtés. Aussi, alterne-t-il répression brutale et timides gestes d'ouverture.

En août-septembre 2007, la hausse brutale du coût des carburants provoque un mouvement de protestation populaire auquel les moines bouddhistes participent. La répression de ce mouvement connu sous le nom de « Révolution Safran » suscite l'indignation de la communauté internationale.

Le 18 juin 1989, le nouveau régime militaire décide également que le pays devra désormais être désigné sous le nom de « Myanmar » et que le terme de « Birmanie » ne doit plus être utilisé. La junte soutient que le premier englobe l'ensemble des populations de Birmanie alors que le second fait référence à l'ethnie birmane seulement. L'emploi du mot « Myanmar » comporte donc une forte connotation politique ce qui a conduit de nombreux pays, dont la France, à ne pas le reconnaître et à utiliser l'appellation honnie.

Le 3 mai 2008, le cyclone Nargis s'abat sur le delta de l'Irrawaddy, faisant plus de 130 000 morts. La paranoïa du régime et sa peur d'une invasion étrangère conduisent la junte à refuser dans un premier temps l'aide internationale avant de l'autoriser sous conditions.

Mais parallèlement, les militaires poursuivent la réalisation d'une feuille de route pour la démocratie en sept points annoncée en 2003 et ceci, indépendamment des événements auxquels le gouvernement semble se montrer indifférent.

Ainsi, quelques jours après Nargis, et alors que l'incurie du régime est patente, les militaires birmans décident l'organisation d'un référendum destiné à approuver le 10 mai 2008, à plus de 92 % des suffrages, une nouvelle Constitution, issue d'une procédure constituante incapable d'inclure l'opposition démocratique et les groupes ethniques.

Si le texte représente une avancée, plusieurs dispositions confirment que cette Constitution est loin d'offrir les garanties d'un état de droit : l'une d'entre elles, permettant un retour à la dictature militaire en attribuant des pouvoirs exceptionnels au commandant en chef des armées en cas d'état d'urgence, est particulièrement contestée notamment par Aung San Suu Kyi. Le texte octroie en outre à l'armée 25 % des sièges au Parlement. Il prévoit également l'impunité des membres de la junte pour les actes relevant de l'exercice de leurs fonctions. Enfin, la Constitution est muette sur la forme de l'Etat birman et la décentralisation qu'elle mentionne s'apparente plus à une forme de déconcentration. Elle prévoit également l'intégration des milices ethniques ayant signé des cessez-le-feu dans le corps des gardes-frontières.

c) La mosaïque ethnique

A cette prééminence de l'armée, la division ethnique a surtout servi de justification voire de prétexte.

Mosaïque ethnique en raison de sa position de carrefour des migrations asiatiques, la Birmanie compte 135 ethnies pour 51 millions d'habitants. L'ethnie majoritaire « bamar », est concentrée dans la plaine centrale de l'Irrawaddy tandis que les minorités ethniques qui représentent 30 % de la population, sont principalement installées dans les régions frontalières et dans les sept états ethniques reconnus par la Constitution : Chin, Arakan, Môn, Kachin, Shan, Karenni, Karen.

Il faut y insister : la question des minorités ethniques est au cœur du problème birman ! La démocratisation birmane ne pourra se faire sans un règlement de la question ethnique, « *véritable casse-tête pour ses dirigeants politiques* », selon M. Renaud Egreteau. Pour lui, « *le rôle de la colonisation et le traumatisme qui en a résulté expliquent en partie la déliquescence des relations interethniques en Birmanie ainsi que l'échec de la construction nationale qui a légitimé l'avènement d'un pouvoir autoritaire militaire à la tête du pays* » ⁽¹⁾.

C'est que l'administration coloniale n'a pas hésité à jouer de la division ethnique pour asseoir son autorité et se protéger des puissances voisines. Les Britanniques avaient ainsi séparé le pays en « *zone ministérielle* », correspondant à la population bamar, et « *zones frontalières* », soumises à des statuts différents, les secondes bénéficiant d'une large autonomie. Les faveurs accordées à certaines minorités font naître un ressentiment parmi la majorité birmane bouddhiste du pays.

Pendant la seconde guerre mondiale, les minorités et les Bamar font des choix d'alliance différents pour favoriser leur indépendance : les Bamar luttent avec l'aide des Japonais contre l'occupant britannique tandis que les minorités soutiennent l'effort de guerre anglais. A la fin de la guerre, des négociations

(1) « Histoire de la Birmanie contemporaine – Le pays des prétoriens », M. Renaud Egreteau, Fayard.

s'engagent entre les Bamar, menés par le général Aung Sang, héros de l'indépendance, et les minorités shan, kachin, et chin. Elles aboutissent à la signature des accords de Panglong 12 février 1947 qui octroient à ces minorités une autonomie administrative dans le cadre fédéral de l'« Union de Birmanie » ainsi qu'un droit à l'autodétermination au bout de dix ans pour les Shan et Kachin. Le général Aung Sang est assassiné en juillet 1947 et les accords sont restés lettre morte depuis lors.

Ces accords n'engageaient cependant pas toutes les minorités birmanes : les Karen qui avaient refusé de les signer en raison de doute sur la capacité du nouvel Etat à défendre leur identité religieuse, entament leur rébellion en 1947 ; les Karenni, qui n'avaient pas pris part aux négociations, constituent une force armée clandestine alliée aux insurgés karen de la Karen National Union (KNU) ; les Môn qui n'avaient pas été invités à Panglong, créent la Môn national defence organization (MNDO) ; les Wa et les Kokang, peuples khmers installés dans la région frontalière du Yunnan chinois, choisissent également la lutte armée.

Face aux limites du fédéralisme promu par la Constitution de 1947 et à la politique de birmanisation du pays accentuée à partir de 1962, les Shan et les Kachin manifestent de nouveau leurs tentations séparatistes, créant pour les premiers la Shan state army (SSA) issue de la fusion en 1964 de deux formations, et pour les seconds la Kachin independant organization (KIO) et son bras armé la Kachin independence army (KIA). Parallèlement, les rébellions déjà à l'œuvre connaissent une nouvelle impulsion qui donnent lieu à la constitution de nouveaux partis (Karenni national progressive party- KNPP et New môn state party-NMSP) tandis que les Chin forment la Chin independance army (CIA).

Le régime encourage alors l'essor de milices autonomes financées notamment par le trafic de drogue, avant de se raviser. Cette méthode, de nouveau utilisée en 1988, a contribué à l'émergence de barons de la drogue encore installés dans plusieurs états.

En 1988, les rébellions karen, karenni, kachin et shan retrouvent de la vigueur grâce au soutien des pays voisins qui croient au soulèvement prodémocratique. L'irruption de la Chine sur la scène birmane change la donne géopolitique et permet à l'armée birmane de renforcer ses équipements militaires. Le général Khyn Nyunt entreprend alors de négocier des accords de cessez-le-feu avec le plus grand nombre possible d'insurgés afin que l'armée puisse concentrer ses efforts sur les rébellions les plus intransigeantes. 17 minorités ethniques accepteront de signer de tels accords.

Les négociations donnent lieu à d'intenses marchandages : les premiers cessez-le feu en 1989, conclus avec les Kokang, les Wa et la Shan state army north (l'accord provoque la scission avec la Shan state army south – SSAS) accordent ainsi une large autonomie politique et commerciale assortie de l'impunité aux groupes rebelles en échange de leur renoncement à l'opposition armée au pouvoir central et de leur non-ingérence dans les affaires nationales.

Après 1991, l'armée devenant plus puissante, les accords sont moins favorables aux minorités ; néanmoins les Kachin (KIO et KIA) acceptent un cessez-le-feu en février 1994 et les Môn (NMSP) en juillet de la même année.

Les formations qui demeurent engagées dans la lutte armée (KNU, KNPP, CIA, SSAS) ne parviennent cependant pas à s'agréger en un front commun en dépit de quelques tentatives.

Les minorités ethniques ont connu des fortunes diverses face à la junte depuis 1988 « *oscillant entre réussite économique (formation d'empires militaro-financiers par les narcomilices des Wa et Kokang), discrétion (groupes marginalisés tels que les Palaung ou les Pa'O) et déchéance (essoufflement des insurrections karen et shan, désillusion des Kachin, marginalisation et isolement des rébellions naga et chin)* ». ⁽¹⁾

Les conflits depuis 1988 ont causé plusieurs milliers de morts (au moins 3 000 pour la seule année 1988), plus de deux millions de déplacés internes (notamment karen, karenni et rohingya) et des dizaines de milliers de réfugiés (140 000 réfugiés officiels en Thaïlande, environ 40 000 en Inde auxquels s'ajoutent les Rohingyas).

Les Rohingyas : parias

Minorité ethnique de confession musulmane, les Rohingyas, environ 800 000 personnes, vivent dans le Nord-Ouest (état d'Arakan) à la frontière avec le Bangladesh. Leur statut et leurs conditions de vie sont tragiquement précaires et souvent ignorés. Depuis qu'une loi en 1982 les a privés de la citoyenneté birmane, ils sont résidents temporaires en Birmanie. Ils ne sont pas non plus reconnus comme apatrides ce qui constitue une anomalie inacceptable au regard du droit international. Les autorités birmanes estiment que cette population a vocation à regagner le Bangladesh dont elle est culturellement proche. Il semble que la population birmane ne tolère guère plus la présence des Rohingyas. Selon le mot d'une responsable du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), ils sont les derniers sur l'échelle des droits de l'homme en Birmanie.

En 1978, plus de 200 000 Rohingyas ont fui vers le Bangladesh. Ils y sont toujours plus de 200 000 ⁽²⁾ aujourd'hui. 500 000 Rohingyas ont émigré au Moyen-Orient, 20 000 en Malaisie, 1 000 en Thaïlande où ils ne sont pas bienvenus : ont ainsi été rapportés de nombreux cas d'emprisonnement ainsi que de repoussement des bateaux approchant les côtes. Ils ne sont pas reconnus dans ces pays comme des réfugiés.

En Birmanie, le régime les soumet à un statut scandaleux : leurs déplacements sont soumis à autorisation et à un prélèvement financier ; il en est de même pour le mariage ou l'enregistrement des enfants. Ils sont également les premières victimes de confiscation des terres et de travail forcé.

Le HCR, qui intervient dans l'Etat d'Arakan par le biais de programmes de réintégration des réfugiés, plaide pour un règlement régional de la question des Rohingyas.

Alors que l'arrivée au pouvoir du général Than Shwe en 1992 signe le retour de la xénophobie, la junte rencontre des difficultés pour intégrer les minorités ethniques à la Convention nationale qui aboutira à la rédaction de la Constitution de 2008 dont l'inspiration se veut plus fédéraliste. Nombre de

(1) « Histoire de la Birmanie contemporaine – Le pays des prétoriens » M. Renaud Egretau, Fayard.

(2) 28 000 réfugiés rohingya sont dénombrés dans les camps officiels tandis que 200 000 personnes supplémentaires logent dans des abris de fortune ou sont mélangées à la population locale dans les zones frontalières.

minorités refusent de se plier à l'injonction constitutionnelle de rendre les armes et d'intégrer le corps des gardes-frontières (*cf. infra*).

M. Renaud Egreteau estime que « à moins de se balkaniser, le pays doit et devra composer avec ses groupes ethniques qui ont aussi leur part de responsabilité dans le processus de paix. Le calfeutrage de la question ethnique par des politiques de marchandages *ad hoc* (cessez-le-feu) entre le centre prétorien bamar et la périphérie ethnique semble être ainsi destiné à périlcliter dans le nouveau contexte institutionnel créé par la Constitution de 2008 » ajoutant que « la communauté internationale doit aussi s'intéresser à cette question ethnique qui mine l'"homme malade" de l'Asie, et ce en termes objectifs et non simplement à travers le sacro-saint prisme de la démocratie et des droits humains » ⁽¹⁾.

2. La démocratie impossible

On comprend que dans un tel contexte, la démocratie ait du mal à s'imposer. A la question des droits de l'homme, maltraitée depuis l'origine par un pouvoir militaire peu regardant sur les moyens pour se maintenir au pouvoir, les élections du 7 novembre 2010, décidées dans le cadre de la feuille de route, n'apportent pas de véritable réponse.

a) Les droits de l'homme oubliés

Les rapports des Nations Unies et de nombreuses organisations non gouvernementales qui se succèdent année après année font état de violations systématiques et persistantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Birmanie. Celles-ci prennent de multiples formes et concernent tous les droits et libertés : atteintes à la liberté de réunion, d'association, de circulation et d'expression ; détentions arbitraires, disparitions forcées, viol, torture et peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants ; discrimination ; déplacement forcé de populations ; recrutement d'enfants soldats ; absence de garantie d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire ; violation du droit humanitaire international.

La Birmanie compte environ 60 000 prisonniers. Le nombre de prisonniers politiques est aujourd'hui estimé à 2 200 personnes. Selon Amnesty International, au moins 64 militants politiques ont été condamnés à des peines d'emprisonnement. Parmi eux, 49 ont été arrêtés en 2010. Trente-huit ont fait l'objet de transferts d'une prison à l'autre, notamment vers des établissements situés dans des zones reculées du pays. Trente-huit prisonniers politiques ont été remis en liberté. Parmi eux figurait Mme Aung San Suu Kyi qui a été libérée le 13 novembre 2010, sans condition, à l'expiration de la peine de résidence surveillée à laquelle elle avait été condamnée.

(1) Cf. *supra*.

Outre le recours à la torture et aux mauvais traitements qui demeure répandu dans les prisons, l'absence de soins médicaux appropriés dans les prisons, voire le refus de dispenser ces soins, est régulièrement dénoncée. La justice birmane pratique également l'éloignement des détenus dans des prisons situées loin de tout et surtout des familles. Il faut rappeler que ni les organisations non gouvernementales (ONG) ni le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ⁽¹⁾ n'ont accès aux prisons birmanes. Seule l'organisation Médecins Sans Frontières (MSF) Holland travaille à la prison de Rangoun depuis huit mois.

Les Birmans subissent aussi travaux forcés, homicides, brutalités et spoliations de terres perpétrés par l'armée dans le cadre des grands chantiers de développement pétrolier, gazier, minier ou hydroélectrique. D'après Amnesty International, fin mai et début juin, les autorités ont commencé à déplacer de force la population de plusieurs villages de l'état kachin, dans le cadre des travaux en cours pour la réalisation du barrage Ayerawaddy Myitsone. Avec le lancement des travaux de construction du gazoduc et de l'oléoduc de Shwe, les autorités ont confisqué des terres sans indemnisation et ont déplacé de force des habitants de l'État d'Arakan.

D'après Reporters sans frontières, qui place la Birmanie au 171^{ème} rang sur 178 de son classement de la liberté de la presse, le pays représente la plus grande prison pour les journalistes et blogueurs en Asie, après la Chine.

Les minorités ethniques sont particulièrement victimes des violations de droits humains commises par la junte.

Les militaires birmans continuent de pourchasser les civils dans les régions ethniques, particulièrement dans les états Karen, Karenni et Shan dans l'est de la Birmanie, ainsi que dans les états Chin et d'Arakan dans l'ouest du pays. Parmi les exactions perpétrées par les militaires birmans à l'encontre des civils en violation du droit humanitaire international figurent l'utilisation généralisée de mines antipersonnel, les abus sexuels contre les femmes et les jeunes filles, les exécutions extrajudiciaires, le travail forcé, la torture, les passages à tabac, la prise pour cible de la production alimentaire et des moyens de subsistance des civils, mais aussi la confiscation des terres et des biens immobiliers. Toutes les parties au conflit en Birmanie continuent de recruter activement et d'utiliser des enfants soldats.

Environ un demi-million de personnes ont été déplacées à l'intérieur du pays en raison des conflits. 3 300 villages ont été détruits par l'armée en quinze ans. Des millions de travailleurs, réfugiés et demandeurs d'asile émigrés birmans vivent en Thaïlande, en Inde, au Bangladesh, en Malaisie et à Singapour.

(1) Depuis 2006, le CICR a interrompu ses activités en prison initiées en 1999 afin de protester contre les restrictions que lui imposaient la junte et qui contrevenaient à l'éthique de l'organisation.

De nombreux Karen ont trouvé refuge depuis le premier conflit en 1984 en Thaïlande. Les ONG regrettent que les réfugiés reçoivent plus d'aide que les personnes déplacées parce que le financement est plus important et que l'accès aux populations en détresse déplacées à l'intérieur de la Birmanie est très difficile.

Les réfugiés en Thaïlande

150 000 réfugiés birmans, principalement issus de l'ethnie karen, vivent aujourd'hui dans les neuf camps situés à la frontière thaïlandaise. En dépit des programmes de réinstallation en pays tiers qui ont permis à environ 50 000 réfugiés de quitter les camps pour l'Australie, le Canada ou les Etats-Unis, le nombre de réfugiés dans les camps ne diminue pas. Sur ces 150 000, 50 000 Birmans vivent dans l'illégalité car les autorités thaïlandaises refusent de les enregistrer depuis 2005. Depuis quelques années, les nouveaux arrivants sont aussi des personnes fuyant la répression birmane sans considération ethnique.

Outre la population des camps, de nombreux Birmans se trouvent sur le sol thaïlandais : il s'agit pour une part de travailleurs illégaux qui sont essentiels à la vie économique thaïlandaise – leur nombre est estimé entre un et deux millions et les autorités thaïlandaises ont commencé à les recenser. Pour une autre part, il s'agit de Birmans qui traversent provisoirement la frontière thaïlandaise lors des affrontements entre l'armée birmane et les milices ethniques.

Les camps sont gérés par un consortium d'ONG : Thailand Burma boarder consortium (TBBC). Absent de 1983 à 1999, le HCR se consacre aujourd'hui aux activités de protection mais souhaiterait élargir ses activités en privilégiant la recherche de solutions en faveur des personnes qui ne se réinstalleront pas en Birmanie mais aussi contribuer à renouveler la réflexion sur les camps.

Longtemps l'Union européenne a été le premier donateur : elle est aujourd'hui dépassée par les Etats-Unis et talonnée par la Suède. L'aide financière européenne est composée d'une aide d'urgence de 8 millions d'euros en 2010 et d'une aide de long terme visant à favoriser l'intégration locale des réfugiés de 4,5 millions. D'après les interlocuteurs rencontrés à Bruxelles par la Mission, l'Union européenne s'interroge actuellement sur l'opportunité de maintenir une aide aussi massive pour les camps.

La Thaïlande n'est pas signataire de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Les Birmans ne sont donc pas considérés comme des réfugiés mais comme des personnes déplacées ce qui ne leur offre pas la même protection au regard du droit international. La réglementation thaïlandaise et son application ont été durcies, notamment l'interdiction désormais faite aux personnes non enregistrées de recevoir de l'aide même alimentaire.

Selon le responsable de l'ONG Solidarités, les camps posent divers problèmes : l'absence de données sur les réfugiés et leur origine notamment ; le programme de relocalisation a privé les Karen de leur élite ; les camps sont de fait administrés par les Karen, le rôle de la Karen national union, front armé de la résistance karen étant particulièrement trouble ; le trafic de migrants birmans.

L'avenir de ces camps passe par un développement économique du Sud-Est birman et une protection que l'Etat ne peut assurer aujourd'hui.

Les autorités thaïlandaises ont fait récemment état de leur volonté de fermer les camps provoquant l'inquiétude car les conditions d'un retour en Birmanie ne sont pas réunies. Les perspectives d'intégration des réfugiés en Thaïlande sont par ailleurs nulles. Les camps de réfugiés constituent un obstacle à la normalisation des relations entre les deux pays à laquelle aspire la Thaïlande pour des raisons d'abord économiques. En outre, la Thaïlande s'oppose à l'intervention d'un tiers dans ses discussions avec la Birmanie. Il serait pourtant éminemment souhaitable que le HCR soit impliqué dans le processus. Le responsable du HCR en Thaïlande plaide pour que la communauté internationale inscrive la question du retour des réfugiés à son agenda avec la Birmanie soulignant la fenêtre offerte par la mise en place du nouveau régime. Selon lui, ce retour est inévitable mais la communauté doit mettre en avant la nécessité d'un retour durable. Le risque d'un retour forcé est néanmoins faible. In fine, ce sont les militaires thaïlandais qui décideront de la fermeture des camps.

Démentant les intentions « mal interprétées par la presse » du Gouvernement, les responsables du ministère des affaires étrangères thaïlandais ont indiqué à la Mission que le retour des réfugiés était envisagé sur le long terme. Les autorités ont l'intention de consulter les Nations Unies et les pays étrangers. Selon elles, cette question demande un travail d'explication et de compréhension des différentes parties concernées. Toujours selon les responsables rencontrés, il est essentiel de préparer ces réfugiés au retour en améliorant notamment les conditions de vie des Karen et la formation professionnelle ; de nombreux points doivent être discutés avec la Birmanie afin de s'assurer que le territoire birman est prêt à les accueillir et que la réinstallation leur permette de vivre en sécurité et dans la dignité.

Dans son rapport de septembre 2010, le rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme en Birmanie recommandait au gouvernement de « *respecter la liberté d'expression et d'opinion ainsi que la liberté de réunion et d'association dans le contexte des élections nationales* ». Cette préconisation comme de nombreuses autres en matière de droits de l'homme en Birmanie est donc restée lettre morte.

b) Les élections du 7 novembre 2010 : ni libres, ni justes

Présentées comme une étape dans un processus de construction d'un état de droit en rupture avec le passé récent, les élections du 7 novembre 2010, qui concernent les deux chambres du Parlement mais aussi les Parlements régionaux, se seront déroulées hors de la présence d'observateurs internationaux, refusée par la junte, pour être presque unanimement jugées injustes. La France a déclaré par la voix de son ministre des affaires étrangères, M. Bernard Kouchner : « *Ces élections n'ont cependant été ni libres ni pluralistes : plus de deux mille personnes, parmi lesquelles Aung San Suu Kyi, sont toujours maintenues en détention pour leurs convictions politiques ; la LND et plusieurs partis représentant des minorités ont été mis à l'écart ; tout au long du processus électoral, les droits de l'opposition n'ont pas été respectés sous l'effet d'une volonté manifeste de marginaliser certains partis ou certains candidats. Je le regrette, je le condamne* ». Mme Catherine Ashton, Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, avait pour sa part estimé que « *seules, les élections ne font pas d'un pays une démocratie (...). L'Union européenne regrette que les autorités [birmanes] ne prennent pas les mesures nécessaires pour des élections libres et justes* ».

La junte s'est en effet assurée par l'édition de différentes règles électorales la mainmise sur le processus prétendument démocratique et par voie de conséquence le succès du parti qu'elle avait créé à cette intention.

En avril, le Premier ministre et 27 membres du gouvernement ont démissionné pour créer le Parti pour le développement et la solidarité de l'Union (USDP). De très nombreux responsables militaires ont également quitté leurs fonctions pour se porter candidats au nom de l'USDP. En août, l'USDP a intégré tous les biens et infrastructures de l'Association pour le développement et la solidarité de l'Union, créée en 1993 par les généraux et revendant plus de 26 millions de membres, soit près de 50 % de la population.
--

Les lois électorales promulguées en mars 2010, faisant fi du débat démocratique, posent des conditions pour participer aux élections dissuasives pour beaucoup et rédhibitoires pour certains :

- il est interdit aux partis politiques comptant dans leurs rangs des personnes condamnées à une peine de prison de présenter des candidats aux élections, ce qui disqualifie la Ligue nationale pour la démocratie (LND). Par ailleurs, les candidats ayant un lien direct ou indirect avec l'étranger sont proscrits ce qui vise très directement Mme Aung San Suu Kyi ;

- la commission électorale de l'Union, désignée par la junte, dispose de pouvoirs exorbitants : elle autorise ou non l'enregistrement des partis en vue des

élections, elle peut décider de leur dissolution et peut également décréter de ne pas organiser des élections dans les zones en conflit ce qui n'est pas anodin pour les nombreux états dans lesquels les groupes ethniques poursuivent la lutte armée ;

– l'expression publique des partis est très encadrée : il leur est ainsi interdit de remettre en cause l'unité nationale, de critiquer la Constitution ou de ternir l'image de l'Etat ou de l'armée : toute critique du pouvoir en place est donc exclue ;

– les frais d'enregistrement des candidats sont prohibitifs.

Ayant en préambule souligné la méfiance de la population à l'égard du processus électoral par crainte de la réaction du régime, les représentants de partis politiques rencontrés en Birmanie nous ont fait part des multiples tracasseries et difficultés imposées par le régime dans la campagne électorale : publication de tracts et organisation des réunions soumises à autorisation et à taxe ; interdiction de publicité de ces dernières ; obligation de communication de leur ordre du jour ; listes de candidature soumise à la vérification de la police, etc...

A cela s'est ajoutée une campagne d'intimidation dont de nombreuses ONG se sont fait l'écho. Amnesty International rapporte ainsi le cas d'Ashin Okkanta, un moine d'origine môn arrêté en janvier, qui a été condamné le 27 septembre à 15 ans d'emprisonnement pour avoir milité contre les élections et appelé à la libération de tous les prisonniers politiques de Birmanie. L'organisation signale également qu'au cours des deux dernières semaines de septembre, les autorités ont arrêté à Rangoun onze étudiants qui avaient distribué des tracts appelant la population à ne pas aller voter. Six d'entre eux étaient toujours en détention à la fin de l'année.

Sur les 47 partis constitués en vue des élections, dix ont vu leur demande d'enregistrement refusée. Trois grands partis ethniques (deux partis kachin et un parti shan) se sont vus reprocher des liens trop étroits avec les organisations armées ethniques.

Trente sept partis prennent finalement part aux élections, deux tiers d'entre eux étant des partis ethniques. Outre le parti officiel du régime, l'USDP, et l'ancien parti socialiste birman favorable au régime (NUP), seulement deux partis d'envergure nationale, le Parti démocrate (DP) et la National democratic force (NDF) – issu d'une scission avec la Ligue nationale pour la démocratie (LND) – peuvent espérer obtenir des sièges. La LND, avec à sa tête Aung San Suu Kyi, refuse de participer au scrutin en réaction aux conditions qui sont imposées. N'ayant pas été enregistré, le parti est dissous le 7 mai 2010.

La participation est de 76,6 %, soit 21, 7 millions d'électeurs, dans 325 circonscriptions sur les 360 existantes : selon les explications du régime, 35 d'entre elles posaient en effet des problèmes de sécurité. D'après Info-Birmanie, ce sont plus d'1,5 million d'électeurs qui ont été privés de leur droit de vote dans les régions où vivent les minorités ethniques.

Sans surprise, le parti officiel a massivement remporté les élections :

Résultats des élections du 7 novembre 2010

	Militaires (25%)	USDP (parti de la junte)	Opposition : - National Union Party - National Democratic Force - Democratic Party	Partis minorités ethniques	Indépendants
Chambre haute	56	129	9	29	1
Chambre basse	110	259	20	45	1
Parlements régio.	222	496	52	109	4

Les nombreuses irrégularités rapportées à travers le pays n'ont fait que confirmer le sentiment que ces élections ne pouvaient pas être considérées comme « effaçant » celles de 1990 même si l'entrée au Parlement d'un zeste d'opposition constitue peut-être l'ébauche du commencement d'un début de changement...

3. Une situation économique et sociale dégradée

« Ce pays aurait dû réussir »... tel est le commentaire le plus répandu sur la situation économique de la Birmanie.

Il y a 40 ans la Birmanie était un des pays les plus prospères d'Asie du Sud-Est. Elle pouvait alors compter sur un important capital humain et sur une éducation avancée. Sa position stratégique, sa géographie propice à l'agriculture comme ses abondantes matières premières lui promettaient un bel avenir économique.

Pourtant, la Birmanie figure aujourd'hui parmi les 49 pays les moins avancés selon la terminologie des Nations Unies, au dernier rang des pays du Sud-Est asiatique. Son PIB par habitant est de 630 dollars le situant à peine au-dessus des niveaux de pauvreté.

La politique économique hasardeuse menée depuis de nombreuses années handicape le développement du pays et maintient la population dans une précarité alarmante.

a) Une politique économique hasardeuse

Selon les experts rencontrés par la Mission, l'échec complet du développement économique de la Birmanie est le fruit, en premier lieu, de choix politiques internes – qu'il s'agisse du collectivisme postérieur à l'indépendance ou du mélange de dirigisme et de clanisme actuel –, en deuxième lieu, de la corruption massive et enfin de l'incompétence de l'administration.

La prédation, la fermeture aux échanges avec l'Occident contrebalancée par le poids commercial des voisins, la spécialisation involontaire, l'incertitude financière et l'opacité caractérisent actuellement l'économie birmane :

– l'économie demeure centrée sur l'agriculture (40 % du PIB). Le secteur industriel, dans lequel le secteur public reste dominant, est très faiblement développé (23 % du PIB) et concentré dans les industries agroalimentaires, l'énergie, la confection et l'extraction minière. Le secteur textile a subi de plein fouet la fin de l'arrangement multifibres en 2005⁽¹⁾. Ce sont aujourd'hui les ressources énergétiques qui permettent à la Birmanie de survivre et au régime de s'enrichir. Les nouveaux projets gaziers, avec la Chine et la Thaïlande, et de terminaux portuaires conféreront à terme à la Birmanie un rôle régional prépondérant dans ce domaine ;

– les rares mesures d'ouverture (loi sur les zones économiques spéciales pour les investisseurs étrangers, libéralisation du secteur financier) et la privatisation massive de l'économie amorcée début 2010 ne réduisent en rien la complexité et l'imprévisibilité de l'évolution de l'environnement des affaires et des transactions internationales et ne peuvent protéger contre l'arbitraire des autorités.

Les privatisations

En 2009 a été présenté un programme de cessions de près de 170 entreprises publiques détenues par différents ministères (industrie, commerce, élevage et pêche, coopératives, information), d'usines, d'entrepôts et de cinémas dont une partie a été déjà octroyée.

La distribution de carburants a fait l'objet d'une privatisation accélérée conclue en deux mois sous la forme d'une cession d'environ 250 stations essence réparties sur l'ensemble de territoire, mettant ainsi fin au système de rationnement. En matière de gestion portuaire, un appel d'offres pour la reprise sous la forme de concession en BOT – « *Build, operate and transfer* » dans les pays de *common law* – d'une durée de 30 ans a été lancé pour six nouveaux sites portuaires à Rangoun. Trois de ces ports, Botataung, Bo Aung Kyaw et Jule, traitent jusqu'à 90 % du commerce extérieur birman. Un autre appel à candidature pour une concession en BOT a été également lancé pour l'achèvement de la construction et la gestion de l'autoroute de 700 kilomètres reliant Rangoun à Mandalay. La Junte a également octroyé des licences d'ouverture d'hôpitaux et cliniques privés (3 à Rangoun et 1 à Nay Piy Daw). Dans le secteur aérien, la cession symbolique de 80 % des parts de la compagnie aérienne historique, Myanmar Airways International (MAI), créée en Birmanie dans les années 1950, au groupe local Kanbawza est intervenue en mai 2009. L'octroi de licences d'ouverture de quatre nouvelles banques, qui viendront rejoindre les 15 autres banques locales privées opérant en Birmanie depuis que leur création a été autorisée en 1990, a été annoncé.

La volonté affichée des autorités alors militaires de passer du statut d'opérateur à celui de simple régulateur économique dissimule cependant leur souhait de maîtriser le processus politique en cours en privant le gouvernement civil de revenus budgétaires et de leviers sur l'activité économique, fragilisant sa capacité à engager les réformes nécessaires. Par ailleurs, les cessions d'actifs ont été principalement réalisées au profit de personnes proches ou issues du régime afin que l'ex-junte conserve le contrôle de ces activités lucratives. Les recettes de ces ventes et privatisations ont en outre permis de financer la campagne électorale des partis apparentés au régime.

La situation budgétaire se détériore légèrement (-5,1 % contre -4,8 %) alors que les recettes fiscales (7 % du PIB) comptent parmi les plus faibles d'Asie. L'inflation semble sous contrôle depuis deux ans, à 8,5 %. Mais la pression des cours des produits agricoles et du pétrole alimente la hausse des prix ;

– au moins trois taux de change coexistent en Birmanie, ne permettant pas une transparence des opérations et créant de multiples distorsions dans les

(1) Accord conclu en 1974 fixant des quotas d'exportations par produits et par pays dans le domaine du textile et de l'habillement.

échanges. Le taux officiel du kyat (MMK) est rarement utilisé. La plupart des transactions sont effectuées, de manière illégale mais tolérée, au taux du marché parallèle, où le kyat s'est renforcé de 17 % face au dollar en 2010. Enfin les filiales des entreprises étrangères et la population, qui ne peut détenir de dollars américains, doivent utiliser le taux de change du FEC (Foreign Exchange Certificate) ;

– le système bancaire est quasi-inexistant de même que les institutions financières. Le secteur bancaire comprend quatre banques d'Etat et 15 banques privées, soumises à l'influence des autorités ;

– l'économie birmane est déconnectée de la conjoncture internationale. La croissance économique serait ainsi de l'ordre de 5,3 % en 2010 selon le FMI, ce qui reste néanmoins très insuffisant pour réduire le niveau de pauvreté. La croissance du PIB s'explique essentiellement par l'accroissement de la production agricole, le développement des exportations (gaz : 38,5%, légumineux :12,5%) grâce au maintien d'une demande soutenue de la Thaïlande, de la Chine et de l'Inde mais aussi par le dynamisme du secteur de la construction, lié au chantier de la nouvelle capitale, et du tourisme – le nombre d'entrées par l'aéroport de Rangoun (300 000) a augmenté de 30 % en 2010 après une croissance de 50 % en 2009 ;

– l'excédent commercial s'établirait à 3 milliards de dollars, selon le FMI, mais devrait rapidement diminuer sous l'effet des grands projets d'infrastructures. Dès lors, le déficit du compte courant (1 %) devrait fortement s'accroître (jusqu'à 4% du PIB en 2011/12 d'après le FMI). Ce déficit n'hypothèque cependant pas l'équilibre général de la balance des paiements, en raison notamment de l'importance des transferts des migrants et de l'explosion des investissements étrangers, notamment chinois (10,4 milliards de dollars, soit 65 % des projets en 2010), nord-coréens (2,5 milliards) et thaïlandais (2 milliards), essentiellement dans les secteurs gazier et hydraulique (60%).

L'ouverture commerciale se caractérise par la concentration des échanges sur quelques produits (bois, énergie, pierres précieuses, produits agricoles) et clients. Le commerce extérieur birman est quasi-exclusivement tourné vers les pays asiatiques : les pays voisins de la Birmanie ont plus que compensé la réduction des échanges occasionnée par les sanctions et ont considérablement développé leurs flux commerciaux avec ce pays au cours de ces dernières années : ils représentent 90 % de ses exportations (95 % en incluant le Japon, la Thaïlande absorbant 42,4 %) contre 1,7 % pour l'Union européenne. Ces chiffres renseignent sur les ressorts de la géopolitique régionale.

La Birmanie cherche aujourd'hui à renforcer son intégration régionale. Membre de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) depuis 1997, elle attache une grande importance à la mise en place en 2015 de l'espace économique intégré du bloc régional.

– Les interventions (y compris techniques) des institutions financières internationales sont suspendues. Il convient donc de préciser que les données disponibles sur l'économie birmane sont peu nombreuses et sujettes à caution.

La croissance économique ne profite pas à la population mais aux « cronies », les hommes d'affaires inféodés à la junte et réciproquement.

b) Une précarité sociale alarmante

50 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, 30 millions de Birmans vivent avec moins d'un euro par jour. Un tiers des enfants birmans souffrent de malnutrition et un enfant sur dix n'atteint pas l'âge de cinq ans. Plus de 25 % de la population n'a pas accès à l'eau potable.

En 2010, le classement suivant l'indice de développement humain du programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) place la Birmanie au 138^{ème} rang sur 182.

Les dépenses publiques ne représentent que 7 % du PIB ce qui illustre la faiblesse de l'Etat entretenue par la junte qui accapare les recettes fiscales. Cela se conjugue à l'absence de politiques économiques redistributives bénéficiant directement aux populations. Les secteurs sociaux (santé et éducation notamment) sont les parents pauvres du budget de l'Etat tandis que l'armée, qui dispose de 350 000 hommes environ, en est la principale bénéficiaire. Les dépenses en faveur de l'éducation ne dépassent pas les 0,2 % tandis que celles en matière de santé sont inférieures à 1 %.

Le secteur de l'éducation est aujourd'hui sinistré et dépendant des bonnes volontés. La Mission a pu rencontrer un moine qui gère une école à Rangoun : celui-ci nous a expliqué que les frais liés à la scolarité publique sont insurmontables pour de nombreuses familles birmanes. Dans son dernier rapport, présenté en mars 2011, M. Quintana, rapporteur spécial des Nations Unies, évoque la situation déplorable des droits économiques, sociaux et culturels. Il consacre une large place au droit à l'éducation. Les ressources budgétaires allouées à l'éducation sont insuffisantes, 65 % des enfants ne complètent pas le cycle d'éducation primaire. Les coûts trop élevés de l'enseignement expliquent en partie le taux d'abandon élevé. Le gouvernement échoue donc à garantir un enseignement primaire gratuit et obligatoire. Dotées de moyens insuffisants, les universités sont souvent fermées par méfiance du militantisme étudiant.

B – Une communauté internationale en ordre dispersé

Malgré les malheurs qui l'accablent et l'isolent, la Birmanie, grâce à la figure d'Aung San Suu Kyi, prix Nobel de la paix, ne fait pas partie de ces pays oubliés de la communauté internationale. Toutefois, la cause birmane souffre des divergences de sensibilité et d'intérêts de celle-ci.

Pendant longtemps, les pays occidentaux ont mené une politique de fermeté au nom des droits de l'homme à l'égard de la Birmanie, facilitée par l'absence d'enjeux stratégiques majeurs. Cela leur vaut désormais d'être critiqués pour le double standard qu'ils pratiquent en Asie d'autant que le succès de cette politique est mis en doute par le bilan très discutable des sanctions mises en œuvre.

Celles-ci pâttissent de l'appétit de la Chine, de l'intérêt concurrent de l'Inde et du poids nouveau de l'ASEAN. Les préoccupations économiques et sécuritaires de ces pays, ainsi que leur propre histoire pour certains, motivent la relative clémence qu'ils manifestent à l'endroit de la Birmanie.

En dépit de cette bipolarité peu propice aux actions multilatérales, les Nations Unies sont très mobilisées et à de multiples niveaux sur la question birmane sans succès visible néanmoins.

1. La mobilisation impuissante des Nations Unies

Les Nations Unies sont incontournables en Birmanie, qu'il s'agisse de présence humanitaire ou de lutte contre le travail forcé, de même que la Birmanie est un sujet inévitable pour l'organisation à New-York comme à Genève. Pourtant, les dernières résolutions adoptées par l'Assemblée générale et par le Conseil des droits de l'homme font état de la préoccupation « *qu'aucune suite n'ait encore été donnée aux appels urgents contenus dans les résolutions et rapports [...], ni à ceux formulés par d'autres organismes des Nations Unies concernant la situation des droits de l'homme au Myanmar et soulignant la nécessité urgente de faire des progrès importants pour répondre aux appels de la communauté internationale* » ⁽¹⁾.

a) L'ONU en Birmanie

Si les Nations Unies sont très présentes en Birmanie, l'action de l'organisation au travers de ses nombreuses agences y est malheureusement limitée en raison du manque de coopération du régime et des contraintes liées à la mise au ban internationale du pays.

Agences des Nations Unies présentes en Birmanie

Programme des nations unies pour le développement (PNUD), organisation mondiale de la santé (OMS), fonds pour la population des nations unies (UNFP), centre d'information des nations unies, UN HABITAT, bureau des nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), agence des nations unies pour les réfugiés (UNHCR), bureau des nations unies contre la drogue et le crime, UNICEF, UNDSS, programme alimentaire mondial (PAM), organisation internationale des migrations (OMI), organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), ONUSIDA, organisation internationale du travail (OIT), UNOPS, UNESCO.

(1) Résolution 16/24 adoptée par le Conseil des droits de l'homme, seizième session, 25 mars 2011 et résolution 65/241 adoptée par l'Assemblée générale, 65^{ème} session, 24 décembre 2010.

Les Nations Unies sont présentes en Birmanie au travers de seize agences. Elles disposent d'une délégation à Rangoun, de 49 bureaux et emploient 1 100 personnes. Son représentant, M. Bishow Parajuli, regrette que l'aide financière se situe au niveau minimal, en dépit d'une amélioration consécutive au cyclone Nargis : elle s'élève à environ 9 dollars par habitant contre 50 dollars pour le Cambodge ou le Vietnam. Il précise que le régime birman ne fait aucun effort pour attirer une aide plus substantielle. Il considère que ce régime est certes le plus réticent à faciliter le travail humanitaire mais qu'il n'interfère pas dans la mise en œuvre des programmes. Les Nations Unies comme les ONG sont confrontées aux lourdeurs et tracasseries bureaucratiques, la question de l'obtention des visas étant particulièrement aiguë. Le travail des Nations Unies est également affecté par les sanctions qui lui interdisent de faire de nombreuses choses dans le domaine de l'aide au développement.

Le travail de l'Organisation internationale du travail (OIT) mérite d'être souligné car il est l'un des rares exemples de collaboration du régime avec un organe des Nations Unies.

À la suite d'une plainte déposée en 1997, l'OIT a créé une commission d'enquête sur l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé à laquelle la Birmanie a adhéré en 1955. Cette commission concluait à une violation en droit et en pratique de manière généralisée et systématique de ladite convention. Les responsables de l'OIT expliquent qu'il s'agit pour le Gouvernement et les militaires d'une politique structurelle.

Depuis cette date, l'OIT et la Birmanie ont signé deux protocoles d'entente : le premier, le 19 mars 2002 portant sur la nomination d'un chargé de liaison de l'OIT au Myanmar, le second le 26 février 2007, qui instaure un mécanisme dont l'objectif est de « *donner officiellement aux victimes du travail forcé la possibilité de recourir aux services du chargé de liaison pour adresser leurs plaintes par son intermédiaire aux autorités compétentes en vue d'obtenir réparation, conformément à la législation applicable et à la convention* ».

Sur la base de ce mécanisme, 630 plaintes ont été reçues par l'OIT en Birmanie dont les deux tiers concernent des cas d'enfants enrôlés dans l'armée. La distribution d'un dépliant décrivant le mécanisme, y compris dans les langues minoritaires, a contribué à l'augmentation du nombre de plaintes. L'OIT regrette cependant que le gouvernement ne manifeste aucune volonté de s'attaquer aux racines du problème. S'il semble raisonnablement coopératif, il ne souhaite pas voir l'organisation élargir son action en s'implantant hors de Rangoun ou en augmentant son personnel.

Une nouvelle plainte a été déposée en 2010 sur le non-respect de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale ⁽¹⁾. Le conseil d'administration de mars 2011 a choisi de reporter à sa réunion de novembre la décision sur la création d'une commission d'enquête sur la question des droits syndicaux après avoir demandé « *au gouvernement du Myanmar de transmettre au Bureau, sans délai, le projet de loi sur les organisations de travailleurs en cours de préparation afin de permettre une consultation approfondie et utile* ».

Mme Aung San Suu Kyi a pris la parole devant les délégués à la centième Conférence internationale du Travail à travers un message vidéo. Elle a notamment exprimé l'espoir de voir l'OIT étendre ses activités en Birmanie et aider à faire entrer le pays dans une ère de justice sociale.

De nombreux observateurs considèrent que l'OIT est le seul organisme à enregistrer des résultats concrets en matière de protection des droits de l'homme. En dépit des améliorations constatées, le travail forcé n'a pas été éradiqué en Birmanie : l'armée y a toujours recours notamment parce que le budget de l'Etat ne couvre pas l'ensemble des dépenses militaires et que certains militaires souhaitent compléter leurs revenus.

b) La Birmanie à l'ONU

La situation en Birmanie est régulièrement évoquée aux Nations Unies tant à New York qu'à Genève.

L'Assemblée générale vote ainsi chaque année une résolution ⁽²⁾ en préparation de laquelle le secrétaire général présente un rapport.

Le Conseil de sécurité est périodiquement réuni pour aborder cette question. La dernière réunion s'est tenue le 19 mai 2011 pour entendre M. Vijay Nambiar, conseiller spécial du secrétaire général, à la suite de sa visite en Birmanie la semaine précédente. Ce dernier, également directeur de cabinet, assume la direction de la mission de bons offices confiée par l'Assemblée générale au secrétaire général. Il a succédé en 2010 à M. Ibrahim Gambari. La dernière visite du secrétaire général, M. Ban Ki-Moon, date des 3 et 4 juillet 2009.

Mme Aung San Suu Kyi souhaiterait pour sa part la nomination d'un envoyé spécial qui se consacre à plein temps à la Birmanie et qui n'appartienne pas au cabinet du secrétaire général.

Mais, c'est au sein du Conseil des droits de l'homme que le cas birman trouve le plus d'écho.

(1) *Plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT contre le gouvernement du Myanmar pour non-respect de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, présentée par des délégués à la 99^{ème} session (2010) de la Conférence internationale du Travail.*

(2) *La dernière étant la résolution 65/241 sur la situation des droits de l'homme au Myanmar, adoptée le 24 décembre 2010.*

La Birmanie s'est soumise pour la première fois à l'examen périodique universel (EPU) qui vise à évaluer la situation des droits de l'homme dans chacun des 192 Etats membres de l'ONU. Le cas birman a été examiné lors de la dixième session le 27 janvier dernier.

Cet exercice se déroule de la manière suivante : le pays examiné présente un rapport national. Sur la base d'un rapport du haut-commissariat aux droits de l'homme établissant une compilation des rapports des Nations Unies, les pays membres formulent des recommandations sur lesquelles l'Etat examiné se prononce.

Le rapport du groupe de travail sur l'EPU de la Birmanie est éclairant à double titre : il permet, d'une part, de retrouver les clivages entre les différents pays sur le cas birman au travers de leurs déclarations et recommandations ; d'autre part, il renseigne sur la volonté birmane de coopérer avec les organisations internationales en vue d'améliorer la situation des droits de l'homme.

Ainsi, sur les 190 recommandations formulées par les Etats membres, la délégation birmane en a retenu 64 qui portent sur des objectifs très généraux et peu contraignants (il s'agit dans la plupart d'entre elles de « poursuivre les efforts », de « persister », de « songer » ou d'« envisager ») et dix autres qu'elle considère déjà mises en œuvre ou en cours d'application. Elle ne s'est pas prononcée sur 64 d'entre elles. Enfin, elle a rejeté 70 recommandations qui toutes soulèvent des questions graves et précises (prisonniers politiques, lutte contre l'impunité, CICR, minorités ethniques, coopération avec le rapporteur spécial).

En conclusion, après avoir contesté les accusations de violations des droits de l'homme, la délégation birmane a exhorté la communauté internationale à manifester « *son encouragement, son appui et sa compréhension* » alors que « *le Myanmar avait atteint une nouvelle étape, ouvert un nouveau chapitre et tourné une nouvelle page avec des mesures positives.* »

La Birmanie fait par ailleurs l'objet depuis 1992 d'une procédure spéciale du Conseil des droits de l'homme dans la terminologie onusienne en vertu de laquelle M. Tomas Ojea Quintana est depuis mai 2008 rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme en Birmanie.

M. Quintana présente chaque année devant le Conseil son rapport sur la base duquel le Conseil adopte une résolution qui renouvelle son mandat de rapporteur spécial ⁽¹⁾.

Ce rapport est largement contesté par les autorités birmanes. En réponse au rapport présenté en 2010, le gouvernement avait « *catégoriquement* » rejeté le rapport au motif que « *le Rapporteur spécial a outrepassé son mandat ...] en s'ingérant dans la politique intérieure du Myanmar et en portant des jugements*

(1) Les membres de la mission ont d'ailleurs pu assister à cette présentation le 14 mars dernier.

négatifs sur les prochaines élections. Les allégations sans fondement d'atteintes aux droits l'homme mentionnées dans le rapport reposent sur des mensonges proférés par des groupes antigouvernementaux et des groupes armés insurgés. Le rapport ne reflète pas les informations objectives et globales que les responsables compétents du Gouvernement du Myanmar ont communiquées au rapporteur spécial pendant sa visite dans le pays, ni les réponses données aux questions qu'il a posées. »

En 2010, ce rapport consacrait une large place aux nombreuses entraves à la tenue d'élections transparentes, inclusives, participatives, libres et régulières. Réitérant sa demande de libération des prisonniers, le rapporteur disait sa préoccupation à l'égard des conditions de détention de ces prisonniers (santé et accès à la justice, torture...). Il s'inquiétait également du « *manque de progrès sur la voie d'un règlement du conflit dans les régions ethniques mais aussi de l'aggravation apparente des tensions le long de la frontière* ». Enfin, il pointait la responsabilité incombant à la Birmanie de « *s'attaquer au problème des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme commises par toutes les parties et de mettre fin à l'impunité* », considérant que si le Gouvernement ne s'en acquittait pas, il appartenait à la communauté internationale de l'exercer. Il proposait dans ce cas la création d'une commission d'enquête sur les crimes contre l'humanité. Il concluait ainsi « *le processus qui mène à la justice et à la responsabilité est complexe, il est semé d'embûches et peut revêtir des formes différentes selon la situation de chaque pays. Il peut soulever des questions de paix, de réconciliation, de vérité et de transition vers la démocratie. Il peut également soulever des questions de commodité et d'opportunité. Il peut aussi faire appel à l'oubli et au pardon. En définitive, cependant, il s'agit d'un processus qui, tôt ou tard, doit être entrepris par toutes les collectivités étant donné que la justice est au coeur de la dignité humaine, comme les États Membres de l'Organisation des Nations Unies l'ont affirmé en 1948 lorsqu'ils ont adopté la Déclaration universelle des droits de l'homme.*

« À ce stade spécifique de l'histoire du Myanmar, l'État est confronté à ce défi critique, qui devra être relevé par le gouvernement au pouvoir, par un gouvernement nouvellement élu ou par la communauté internationale. Des dizaines d'années de souffrances humaines n'autorisent plus aucun retard. »

16 Etats dont la France se sont prononcés en faveur de cette commission (les Etats-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada, la Hongrie, la République Tchèque, la Slovaquie, l'Estonie, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Lituanie, l'Irlande, la Belgique, le Danemark et la Lettonie). Les avis recueillis par la mission sont partagés sur l'opportunité de celle-ci.

Une première question se pose sur les chances de voir une telle proposition adoptée : le veto chinois écarte une telle possibilité au sein du Conseil de sécurité. En revanche, au Conseil des droits de l'homme, il n'est pas exclu qu'une démarche en ce sens aboutisse. Plusieurs interlocuteurs ont mis en avant l'opportunité que représente ce projet de mettre à l'épreuve le « vernis

démocratique » dont cherche à se parer le régime birman. Son acceptation d'une commission d'enquête serait en ce sens un signe positif.

Pour d'autres, ce levier doit être manié avec précaution. Si une réponse pénale aux exactions de la junte est nécessaire, le risque que la menace planant sur les dirigeants birmans d'être traduits devant les tribunaux provoque un raidissement de leur part et freine d'hypothétiques progrès démocratiques ne doit pas être négligé.

A contrario, les ONG soulignent l'intérêt que pourrait trouver la nouvelle génération de militaires à ne pas être tenue pour responsable des méfaits de ses prédécesseurs.

Mme Aung San Suu Kyi est favorable à la création d'une commission sur le modèle de la commission vérité et réconciliation en Afrique du Sud. Selon elle, il ne s'agit pas de traîner les généraux devant une cour de justice mais de disposer d'une évaluation complète et objective sur la situation des droits de l'homme et leurs violations afin de mettre fin à certaines pratiques.

Les autorités birmanes répondent que l'impunité n'a pas cours dans leur pays et qu'elles ont mis en place les outils nécessaires à la sanction des crimes commis. Dans son dernier rapport, M. Quintana indique que les autorités n'ont toujours pas donné de précisions sur les mesures prises pour enquêter et lutter contre les violations des droits de l'homme. Dans ses recommandations, il continue d'estimer qu'une commission d'enquête internationale reste « *une option parmi d'autres* ».

2. Les réponses inopérantes des pays occidentaux

Pas plus que les appels des Nations Unies, la politique des pays occidentaux n'est parvenue à encourager la démocratisation de la Birmanie.

Les sanctions, qu'elles soient américaines ou européennes mais aussi australiennes et canadiennes, adoptées à l'encontre de la Birmanie pour infléchir la politique du régime ne parviennent pas jusqu'à présent à produire les effets escomptés. Les pays occidentaux ne semblent pas en mesure de lever les incertitudes sur les objectifs réellement poursuivis et sur les moyens les plus adaptés pour les atteindre.

Alors que les Etats-Unis semblent déçus des résultats de leur « double approche » fondée sur une reprise du dialogue conjuguée à la pression exercée précédemment, l'Union européenne semble s'interroger sur l'efficacité de sa stratégie.

1. La déconvenue américaine

Le président Obama a inauguré une nouvelle stratégie résumée dans la formule « *double track strategy* ». Depuis 2009, la politique américaine tente donc de suivre une double approche combinant pression et dialogue.

La pression, en faveur de la libération des prisonniers et des droits de l'homme, s'exerce en utilisant l'éventail des outils diplomatiques : en premier lieu, les Etats-Unis soutiennent toutes les initiatives aux Nations Unies qu'il s'agisse de la résolution annuelle de l'Assemblée générale, du mandat du rapporteur spécial ou du projet de commission d'enquête internationale ; en second lieu, les Etats-unis œuvrent en faveur de l'application des sanctions : ils travaillent en coopération avec les autres pays et encouragent les pays du Sud-Est asiatique à en adopter ; en troisième lieu, les Américains mettent en œuvre leur propre dispositif de sanctions.

Les sanctions américaines

Les sanctions américaines, qui sont renouvelées annuellement, reposent à la fois sur des décrets présidentiels et sur deux législations : le Burmese Freedom and Democracy Act de 2003 et le « Jade Act » de 2008 ⁽¹⁾.

A l'instar des sanctions européennes, le dispositif américain a progressivement été renforcé (mai 1997 puis octobre 2007, novembre 2007 et juillet 2008). A ce jour, il prévoit les mesures suivantes :

- restrictions de visas ;
- gel des avoirs ;
- (la liste des personnes et entités visées par ces deux mesures a été régulièrement étendue)
- interdiction d'importation de produits birmanes notamment jade, rubis et autres pierres précieuses. L'importation de ces pierres en provenance d'autres pays est également soumise à conditions ;
- interdiction de transactions financières sauf pour les ONG (les exportations de biens et de services non financiers sont autorisées) ;
- interdiction d'investissements en Birmanie (certaines activités peuvent néanmoins être « parrainées ») et dans les entreprises de pays tiers qui tirent leurs bénéfices d'activités en Birmanie.

Le président Obama a signé dans le courant du mois de mai 2011 le renouvellement des sanctions américaines.

Enfin, les Etats-Unis ont posé des conditions à l'activité du PNUD en Birmanie : ils exigent que le travail du PNUD soit mené en concertation avec la Ligue nationale pour la démocratie (LND) et sans lien avec le pouvoir. Celui-ci doit en outre être concentré sur « *l'élimination de la souffrance humaine et de la pauvreté* » et ne procurer aucun avantage à la junte.

La marge de manœuvre du Président est limitée par l'autonomie du Congrès, très mobilisé sur la question birmane tout comme l'opinion publique américaine.

Le dialogue que les Américains cherchent à nouer avec la Birmanie vise à encourager les discussions tripartites entre la junte, les minorités ethniques et l'opposition démocratique incarnée par la LND. M. Derek Mitchell a été nommé, en avril dernier, représentant coordinateur spécial pour la Birmanie pour preuve de « l'engagement » de l'administration américaine. Jusqu'à présent, c'est Kurt

(1) Tom Lantos Block Burmese Jade Act de 2008 (Public Law 110-286).

Campbell, directeur d'Asie du Sud-est au département d'Etat, qui jouait ce rôle ayant visité à deux reprises le pays.

La Birmanie a dressé une liste de ces attentes à l'égard du Gouvernement américain qui comprend notamment l'utilisation du nom « Myanmar », une aide pour atteindre les Objectifs du Millénaire en matière de lutte contre la pauvreté et une plus grande liberté de mouvement pour les officiels birmans se rendant aux Nations Unies à New York. En revanche, elle n'a jusqu'à présent fait droit à aucune des demandes américaines (libération des prisonniers politiques, dialogue tripartite, accès du CICR, etc...).

Récemment, le sénateur John Mac Cain et M. Joseph Yun, directeur d'Asie du Sud-est au département d'Etat, se sont rendus en Birmanie. Ce dernier a été entendu à ce sujet par la commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants le 2 juin. Ces visites ont été l'occasion pour les responsables américains de demander au régime d'assurer la sécurité de Mme Aung San Suu Kyi lors de ses futurs déplacements. C'est à cette aune notamment qu'ils apprécieront la sincérité du changement affiché par le régime.

Les Etats-Unis sont aujourd'hui particulièrement préoccupés par les relations que la Birmanie semble entretenir avec la Corée du Nord. Ils ont à plusieurs reprises rappelé aux autorités birmanes les résolutions des Nations Unies sur la question nord-coréenne, en matière de commerce des armes. Les Américains suivent de très près tous les mouvements de navires coréens soupçonnés de livraisons d'armes de toute sorte et font régulièrement des démarches visant à demander aux Birmans d'autoriser des inspections d'équipes des Nations Unies à bord des navires suspects. Les autorités birmanes y répondent par un déni total quant aux venues de navires coréens.

C'est la déception qui ressort du discours américain à l'égard de l'évolution du régime birman. S'ils concèdent une rhétorique positive, il regrette l'absence de traduction en actes à ce jour. Ils estiment cependant que les autorités birmanes valorisent la relation avec les Etats-Unis à égalité avec les relations avec la Chine ou l'Inde et qu'elles ne veulent pas être otages de l'une ou l'autre.

2. L'Union européenne : des sanctions peu efficaces et mal calibrées

La politique européenne à l'égard de la Birmanie repose sur deux piliers qui sont corrélés. Celle-ci est d'abord composée d'une aide qui est plus restreinte que l'aide au développement traditionnellement accordée afin de se conformer aux sanctions décidées par l'Union européenne. En effet, à l'instar de nombreux autres pays, la Birmanie fait l'objet de mesures restrictives de nature politique, économique, commerciale ou financière qui sont énoncées dans une position commune renouvelée annuellement. Parallèlement au dispositif de sanctions, l'Union européenne a suspendu en 1997 la Birmanie du bénéfice du système de préférences généralisées en raison du recours au travail forcé.

L'Union européenne a par ailleurs désigné un envoyé spécial, M. Piero Fassino. Mais celui-ci n'a jamais été reconnu comme un interlocuteur par la junte et n'avait jamais pu se rendre en Birmanie faute de visa jusqu'à très récemment et alors qu'il va quitter son poste dans les prochaines semaines pour devenir maire de Turin.

L'Union européenne est avec le Royaume-Uni l'un des plus importants pourvoyeurs d'aide à la Birmanie. Cette aide concerne l'éducation, la santé et la lutte contre la pauvreté. Le budget initial pour la période 2007-2013 est de 65 millions d'euros. L'aide humanitaire en 2011 atteint 22,25 millions dont 8 millions pour les camps de réfugiés en Thaïlande. L'Union européenne intervient également en matière de sécurité alimentaire et de soutien aux acteurs non-étatiques. Elle finance enfin un programme de soutien à la démocratie et aux droits de l'homme. L'aide d'urgence pour 2007-2010 représente 64,5 millions dont 39 millions pour les victimes du cyclone Nargis. Le commerce bilatéral s'établit à 150 millions d'euros.

« *Préoccupée par l'absence de progrès sur la voie de la démocratisation et par les violations persistantes des droits de l'homme en Birmanie/au Myanmar* », l'Union européenne a formalisé sa politique à l'égard de la Birmanie dans la position commune du 28 octobre 1996 (96/635/PESC) et adopté des sanctions à l'égard du pays dépassant l'embargo décidé en 1990 :

En vue d'encourager les progrès vers la démocratisation et d'assurer la libération immédiate et inconditionnelle des prisonniers politiques, l'Union européenne :

a) confirme les mesures suivantes qui ont déjà été adoptées :

i) l'expulsion de tout le personnel militaire attaché aux représentations diplomatiques de la Birmanie/du Myanmar dans les États membres de l'Union européenne et le retrait de tout le personnel militaire attaché aux représentations diplomatiques des États membres de l'Union européenne en Birmanie/au Myanmar ;

ii) un embargo sur les armes, les munitions et l'équipement militaire et **la suspension de l'aide non humanitaire ou des programmes de développement. Des dérogations peuvent être accordées pour des projets et des programmes en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, ainsi que pour des projets visant à combattre la pauvreté et, en particulier, à satisfaire les besoins fondamentaux des couches les plus pauvres de la population, dans le cadre d'une coopération décentralisée menée par les autorités civiles locales et des organisations non gouvernementales ;**

b) adopte les mesures supplémentaires suivantes :

i) interdiction de la délivrance de visas d'entrée aux membres dirigeants du SLORC, ainsi qu'à leur famille ;

ii) interdiction de la délivrance de visas d'entrée aux hauts gradés de l'armée ou des forces de sécurité qui définissent ou mettent en oeuvre des politiques empêchant la transition de la Birmanie/du Myanmar vers la démocratie, ou qui en tirent profit, ainsi qu'à leur famille ;

iii) suspension des visites gouvernementales bilatérales de haut niveau (ministres et fonctionnaires à partir du niveau de directeur politique) en Birmanie/au Myanmar.

La position commune prévoit que « *sa mise en oeuvre sera réexaminée en fonction de l'évolution de la situation en Birmanie/au Myanmar. D'autres mesures devront peut-être être envisagées. En cas d'amélioration sensible de la*

situation générale en Birmanie/au Myanmar, la suspension des mesures susmentionnées ainsi qu'une reprise progressive de la coopération avec la Birmanie/le Myanmar seront envisagées, après que le Conseil aura procédé à une évaluation attentive des développements intervenus. »

A l'expiration de cette position commune en 2003, l'Union européenne estime nécessaire, compte tenu de la « *poursuite de la détérioration de la situation politique* » d'étendre et de renforcer les mesures prises. A cette fin, est adoptée une nouvelle position commune (2003/297/PESC) qui devra faire l'objet d'un renouvellement annuel.

Au lendemain de la répression de ce que les médias ont appelé la « révolution Safran », l'Union européenne, qui l'a vigoureusement condamnée, décide d'étendre les sanctions envers la Birmanie dans la position commune 2007/750/PESC du Conseil du 19 novembre 2007.

« Compte tenu de la gravité de la situation actuelle en Birmanie/au Myanmar, le Conseil juge nécessaire d'intensifier les pressions sur le régime par l'adoption d'une série de mesures dirigées contre ceux qui sont responsables de la répression violente et de l'impasse politique dans laquelle se trouve le pays. À cet effet, le Conseil juge qu'il convient de renforcer les mesures existantes à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar en complétant et en mettant à jour la liste des personnes faisant l'objet d'une interdiction de voyage et d'un gel de leurs avoirs et de leurs fonds. La portée de l'interdiction des investissements concernant les entreprises d'État birmanes devrait également être étendue et inclure les entreprises qui appartiennent au régime ou à des personnes ou à des entités associées au régime ou qui sont contrôlées par ceux-ci. Le Conseil juge en outre qu'il est nécessaire d'introduire de nouvelles mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar en ciblant les sources de revenus du régime, y compris dans les secteurs où les violations des droits de l'homme sont monnaie courante. »

À cet effet, la décision européenne interdit l'exportation, au départ de la Communauté et à destination de la Birmanie, d'équipements et de technologies destinés à des entreprises qui ont des activités dans les secteurs de l'exploitation forestière, du bois d'oeuvre et de l'extraction des métaux et des minéraux, des pierres précieuses ou semi-précieuses, ainsi que l'assistance technique et financière en la matière. Elle interdit aussi l'importation dans la Communauté de bois ronds, de bois d'oeuvre et de produits dérivés du bois, de métaux et de minéraux, ainsi que de pierres précieuses et semi-précieuses. Les nouveaux investissements dans des entreprises de Birmanie qui ont des activités dans ces secteurs sont également interdits.

Le Conseil de l'Union européenne a décidé le 12 avril dernier de proroger pour une nouvelle période de douze mois les mesures restrictives qu'il avait adoptées en 2010.

Toutefois, « *afin d'encourager les progrès futurs de la gouvernance civile et de renforcer la démocratie et le respect des droits de l'homme* », les mesures restrictives sont suspendues pendant douze mois à l'égard des nouveaux membres du gouvernement « *qui n'ont pas de liens avec les militaires ou qui jouent un rôle essentiel pour le dialogue avec la communauté internationale afin de sauvegarder les intérêts de l'Union européenne* ». Par ailleurs, est également levée jusqu'au 30 avril 2012, la suspension des visites gouvernementales bilatérales en Birmanie en vue d'encourager le dialogue entre l'Union européenne et ses membres d'une part et la Birmanie d'autre part. Enfin, la nouvelle position commune donne lieu à un ajustement technique consistant à actualiser la liste des personnes et entreprises soumises à des mesures restrictives.

Cette décision a été précédée du premier véritable débat sur les sanctions et sur les conséquences à tirer des évolutions en Birmanie pour la politique européenne. Si ce débat est probablement advenu trop tôt, les Etats membres ne disposant pas du recul nécessaire pour apprécier la réalité des changements annoncés par le régime birman, il a vu s'opposer de manière traditionnelle les tenants de la fermeté emmenés par les Britanniques et les modérés. La France avait proposé une prorogation de la décision commune de 2010 afin d'évaluer l'action du nouveau Gouvernement mais cette proposition n'a pas recueilli l'aval des autres Etats membres.

La politique britannique

Royaume-Uni et Birmanie entretiennent une relation historique marquée par la colonisation. L'opinion publique est particulièrement sensible à la cause birmane, relayée par de nombreux exilés ayant trouvé refuge ainsi que par des ONG très actives. Le Gouvernement britannique est donc très attentif à la situation en Birmanie.

La politique britannique mêle la confrontation avec le régime militaire à une politique d'influence reposant sur une assistance généreuse aux populations. Champion européen des sanctions, le Royaume-Uni est aussi le principal pourvoyeur d'aide à la Birmanie au travers du *department for international development* (DFID) dont le bureau a été transféré en 2008 de Bangkok à Rangoun. Le budget consacré par cette agence à la Birmanie a plus que doublé en trois ans et devrait s'établir à 46 millions de livres par an jusqu'en 2015.

L'approche britannique se traduit par un soutien inconditionnel à Aung San Suu Kyi. Les Britanniques n'oublient par ailleurs pas de défendre leur position prépondérante en Birmanie au détriment parfois de la politique européenne. Les Britanniques s'opposent ainsi à l'ouverture d'un bureau de l'Union européenne à Rangoun comme à l'envoi d'une mission de haut niveau. Ils souhaitent une politique européenne plus efficace et plus dynamique et un renforcement de l'aide à la société civile – domaine dans lequel ils sont particulièrement actifs pour leur propre compte –, pourtant peu compatible avec les sanctions européennes dont ils sont les plus ardents défenseurs.

Le choix de renouveler les sanctions dans une version amendée de la position commune est diversement apprécié. L'ambassadeur d'Allemagne à Rangoun considère que la politique européenne souffre de trop nombreuses divergences sur la politique à mener et sur les signaux à émettre en direction du gouvernement et de la société civile. Mme Aung San Suu Kyi juge pour sa part positive la suspension des sanctions à l'égard de certains membres du gouvernement qui témoigne de l'ouverture de l'Union mais elle considère que la décision européenne doit être expliquée pour ne pas être interprétée comme un premier pas vers la levée des sanctions. Elle avait notamment averti du risque d'exploitation de la levée des sanctions par le régime. Le gouvernement birman

n'a en effet pas manqué de présenter la décision européenne comme un assouplissement des sanctions en oubliant l'essentiel à savoir la reconduction de celles-ci. Ceci démontre, outre les talents de communication du régime, la difficulté à trouver la bonne réponse aux questions posées par l'inflexibilité de la junte.

La question des sanctions revêt aujourd'hui un caractère presque émotionnel. Le ministère français des affaires étrangères et européennes reconnaît ainsi que l'impact politique des sanctions a annihilé le débat sur leur efficacité. L'ambassadeur français pour les droits de l'homme estime qu'un dialogue avec la junte est inacceptable aujourd'hui pour l'opinion publique. Un responsable européen concède que l'Union européenne a manqué de pragmatisme dans son approche de la Birmanie embarrassée par la pression de l'opinion publique. La dimension morale occulte la recherche d'une efficacité politique. La Mission considère que cette réalité ne doit pas interdire un examen attentif de leur efficacité et de leur adéquation aux buts poursuivis. Elle regrette à cet égard que l'Union européenne n'ait à ce jour procédé à aucune évaluation sérieuse.

Chacun admet la valeur symbolique des sanctions qui valent à la Birmanie d'être mise à l'index international. Mais le contrecoup de cette exclusion est la chape de plomb qui pèse sur la Birmanie, laissant le peuple birman coupé du monde.

La junte se révèle imperméable à toute pression. Le représentant de l'Union européenne à Bangkok considère même qu'un excès de pression ne peut que renforcer les autorités birmanes dans la résistance qu'ils manifestent afin de démontrer leur indépendance. Les sanctions tendent à conforter la paranoïa nationaliste et isolationniste de la junte. Si l'objectif des sanctions n'était évidemment pas de renverser la junte, celles-ci ne sont parvenues à encourager ni les progrès démocratiques ni le développement économique.

Sur ce dernier plan, les responsables d'Europeaid ont confié à la Mission les difficultés que leur posent les sanctions dans leur travail quotidien : ainsi l'absence de bureau sur place complique la gestion des programmes et restreint leurs effets ; l'interdiction de travailler avec le gouvernement birman limite aussi le montant de l'aide accordée à la Birmanie : elle est de 4 euros par an alors qu'au Cambodge elle s'élève à 60 euros. D'après le directeur d'Europeaid, une aide plus massive nécessiterait de pouvoir travailler avec les structures gouvernementales. Les sanctions qui interdisent le travail avec le gouvernement birman dissuadent les bailleurs d'investir dans des programmes de « *capacity building* », formation à destination des fonctionnaires, alors même que la capacité d'absorption de l'Etat birman pose question.

On constate par ailleurs une forme d'autocensure de la part des entreprises qui ne relèvent pas de la position commune mais qui ne souhaitent pas voir leur image écornée par une présence en Birmanie. La direction générale du Trésor a ainsi confirmé à la Mission que les sanctions effraient les entreprises

susceptibles d'investir en Birmanie. Ces considérations peuvent aboutir à des situations ubuesques voire dangereuses. A titre d'exemple, les compagnies aériennes birmanes (Air Pagan et Myanmar Airways International) qui opèrent en sous-location rencontrent des problèmes d'entretien et de maintenance sur leurs avions ATR qui pourraient mettre en jeu la sécurité des passagers. Or les sanctions interdisent, pour le secteur du transport aérien, d'investir dans les entreprises liées au régime mais pas de leur apporter une assistance technique et financière. L'entreprise Airbus se refuse pourtant à intervenir alors qu'elle pourrait légalement le faire. Pour résoudre cette difficulté, la France a proposé un amendement à la position commune visant à exclure du champ des sanctions le transport aérien pour des raisons de sécurité. La Commission l'a rejeté au motif qu'il était sans objet puisque le problème n'est pas de nature juridique.

Des interrogations subsistent, en outre, sur les effets des sanctions sur le peuple birman. Les sanctions ont-elles été suffisamment ciblées pour épargner le peuple birman et gêner véritablement les responsables de la junte ? Tous les interlocuteurs rencontrés par la Mission s'accordent sur le fait que les problèmes économiques dont souffre la Birmanie trouvent leur origine dans la mauvaise gestion du régime et non dans les sanctions. Si les responsables de la junte souffrent des restrictions de déplacement imposées par les sanctions, leur aisance économique est malgré tout assurée par la captation des ressources intérieures grâce à la complicité, passive ou active, de certains pays voisins.

En effet, l'absence d'universalité des sanctions pénalise voire anéantit leur efficacité. Les divergences entre pays occidentaux et pays asiatiques et au sein même de chacun de ces groupes sont subtilement exploitées par le régime birman. Celui-ci peut aisément se tourner vers ses voisins pour développer les échanges et encourager les investissements. A cet égard, d'après la direction générale du Trésor citant l'exemple nord-coréen, le volet financier des sanctions est certainement le plus efficace mais sa mise en œuvre dans le cas birman se heurte à l'absence de coopération des deux principaux partenaires que sont la Chine et la Thaïlande ainsi qu'au double jeu de Singapour.

3. Un voisinage complaisant

La Birmanie se trouve à la conjonction de trois sous-ensembles géostratégiques d'Asie. Dès lors qu'elle ne constitue pas une menace régionale mais est au contraire garante de la stabilité, les pays voisins sont peu enclins à encourager une évolution démocratique et encore moins à mener une politique répressive contraire à leurs intérêts économiques et qui les renvoie à leurs propres errements. Aucun de ces pays n'a ainsi adopté de sanctions.

Il faut néanmoins souligner la place singulière qu'occupe le Japon dans l'environnement régional de la Birmanie. Alors que les deux pays entretiennent une relation historique, le Japon, comme les autres voisins asiatiques, n'a pas adopté de sanctions mais a décidé de suspendre ses programmes de coopération, à

l'exception de l'aide humanitaire. Il n'en est pas moins attentif au développement des relations économiques et culturelles et soucieux du poids de la Chine. Le Japon tente malgré tout d'user de son influence auprès de l'ASEAN pour encourager une approche plus scrupuleuse de la question birmane. Il pourrait enfin jouer un rôle de facilitateur dans les relations entre les pays occidentaux et la Birmanie.

a) La Chine

Les appréciations divergent sur l'influence de la Chine sur le régime birman. Pour certains, la Chine est un partenaire parmi d'autres pour un régime qui place son indépendance au premier rang de ses priorités et entretient une suspicion permanente à l'égard de l'étranger. L'un des interlocuteurs de la Mission lui a ainsi affirmé qu'aucun Etat ne peut prétendre dicter sa politique à la Birmanie.

En outre, la Chine, à l'inverse de l'Inde, ne serait pas le partenaire naturel de la Birmanie pour des raisons culturelles. Certains observateurs vont jusqu'à parler de la méfiance chinoise à l'égard de Birmans qui ne les aiment pas.

La position chinoise, qui fait figure de protectrice de la Birmanie sur la scène internationale est motivée, d'une part par la soif de ressources naturelles et, d'autre part, par l'exigence de stabilité aux frontières. La junte apporte la meilleure garantie quant à la satisfaction de ces impératifs. A long terme, il ne semble toutefois nullement dans l'intérêt de la Chine d'avoir un partenaire au ban de la société internationale mais pleinement dans son intérêt de voir la Birmanie parvenir à une économie normalisée.

Il est également indéniable que l'absence de l'Occident a permis à la Chine d'agir à sa guise sur les plans politique et économique.

Les relations économiques entre la Chine et la Birmanie

La Chine est en 2010 le second partenaire commercial de la Birmanie, représentant 23 % du commerce extérieur du pays. En 2010, les échanges s'élèvent à plus de deux milliards de dollars. 80 % du commerce frontalier de la Birmanie est réalisé avec la Chine (1,7 milliards de dollars).

La Chine est le premier investisseur avec 10 milliards de dollars représentant 32 % des investissements directs étrangers (IDE). Les investissements chinois ont connu une croissance spectaculaire puisque leur cumul entre 1998 et 2009 correspond à 49 % des IDE sur la période.

Les investissements chinois concernent principalement le domaine énergétique : outre le gazoduc depuis le gisement de Shwe vers le Yunnan, la Chine est associée dans plusieurs projets de centrales hydroélectriques. Elle investit également en matière minière et ferroviaire.

Outre son appétit pour les ressources énergétiques, la Chine est l'un des principaux clients de la Birmanie pour les pierres précieuses et semi-précieuses (4 000 tonnes de jade importées sur l'année fiscale 2010/2011).

La stabilité de la frontière sino-birmane, longue de 2185 kilomètres, retient particulièrement l'attention de Pékin qui veille au maintien de la paix dans les états Kachin et Shan. La Chine est ainsi intervenue en décembre pour obtenir la levée du blocus de l'état Kachin. Ces mesures déstabilisent la région frontalière

en menaçant le commerce bilatéral et en provoquant des afflux massifs de réfugiés. Les autorités chinoises craignent en outre que l'instabilité ne remette en cause leurs projets d'infrastructures.

La Chine, représentée par le numéro 4 du régime, a été le premier pays à rendre visite au nouveau président. Cette visite fait suite à celle du Premier ministre Wen Jiabao en juin et du général Than Shwe en septembre 2010.

b) La Thaïlande

Les relations entre la Thaïlande et la Birmanie sont dominées par les préoccupations économiques et la question des réfugiés.

Pour le ministère des affaires étrangères thaïlandais, la Birmanie est sur le bon chemin même si tout n'est pas satisfaisant. Le ministère considère que les élections de novembre constituent un changement majeur qui trouve son origine dans la volonté des autorités d'être reconnues sur la scène internationale. Selon lui, les élections, le gouvernement civil, le pouvoir partagé et la libération sans conditions de Mme Aung San Suu Kyi sont des motifs d'optimisme même s'il reste des choses à faire et à améliorer notamment la libération des prisonniers.

Les autorités thaïlandaises se félicitent également de la plus grande ouverture au monde de la Birmanie en notant toutefois que leur pays n'y est pas aussi influent que les autres voisins. La Thaïlande est pourtant le premier partenaire commercial et le second investisseur.

Le commerce entre la Thaïlande et la Birmanie est deux fois supérieur à celui avec le Cambodge. Les échanges reposent d'abord sur le commerce transfrontalier. A cet égard, la fermeture par la Birmanie du poste frontière de Mae Sot – Myawaddy, justifiée à l'approche des élections par des préoccupations sécuritaires, est un souci majeur pour le gouvernement thaïlandais. Alors que les risques politiques s'éloignent, la Thaïlande, sous la pression des députés et élus locaux, plaide pour la réouverture du poste car la situation actuelle représenterait un manque à gagner de trois millions de dollars par jour pour elle.

Si l'énergie est le principal secteur d'investissement de la Thaïlande dépendante des approvisionnements en gaz naturel birman, plusieurs projets de développement sont prévus : l'aménagement d'un port en eaux profondes et d'un hub industriel à Dawei (Tavoi), permettant à la Thaïlande de disposer d'une voie d'accès plus rapide aux marchés occidentaux en contournant le détroit de Malacca ; la route « East-West economic corridor » reliant la Thaïlande, la Birmanie, le Cambodge et le Vietnam, la Thaïlande prendrait pour ce faire en charge la rénovation de la route reliant Rangoun à Myawaddy ; la création d'une zone économique spéciale couvrant Mae Sot et Myawaddy qui permettrait aux entreprises thaïlandaises d'employer de la main d'œuvre birmane.

Les relations sont obérées par la question des groupes ethniques – la Birmanie craint que la Thaïlande soit une base arrière pour les terroristes – et le point noir que constituent les camps de réfugiés (*cf. supra*).

c) L'Inde

La position indienne à l'égard de la Birmanie a évolué au fil des années. Depuis l'indépendance, l'Inde jouissait d'une grande proximité avec la Birmanie. Le régime militaire a introduit plus de neutralité afin d'assurer un équilibre entre ses voisins. Dans les années 80, l'Inde a adopté une attitude plus ferme à l'égard de la Birmanie ce qui a favorisé un rapprochement de cette dernière avec la Chine sur le plan commercial et militaire. Aujourd'hui l'Inde aspire à restaurer une relation « normale » avec la Birmanie espérant ainsi rééquilibrer les relations de voisinage birmanes.

L'endiguement de l'influence chinoise, le développement des relations commerciales et l'accès aux ressources énergétiques ainsi que le désenclavement du nord-est de l'Inde sont autant de déterminants de la relation indo-birmane.

Un élément géographique pèse sur les relations entre l'Inde et la Birmanie : la frontière de 1600 kilomètres qui sépare les deux pays. La stabilité fait donc figure de priorité pour le gouvernement indien d'autant que l'Inde compte sur la coopération de la Birmanie pour maîtriser la rébellion dans le nord-est de l'Inde.

La Birmanie est également devenue un terrain d'affrontement pour la concurrence que se livrent la Chine et l'Inde. Tous les observateurs s'accordent néanmoins à dire que l'Inde souffre d'un retard par rapport à la Chine qu'elle comblera difficilement. Cette concurrence est stratégique mais aussi économique.

Le commerce entre l'Inde et la Birmanie est loin d'atteindre le niveau du commerce sino-birman. En progression depuis le rapprochement entre les deux pays (+ 26 % en 2009), il s'élève à 1,2 milliards de dollars. L'Inde cherche à s'implanter dans l'exploitation des matières premières. Elle n'est pas parvenue pour l'instant à s'installer comme opérateur dans ce domaine en dépit d'une proposition, en partenariat avec la Corée du Sud, de construction d'un gazoduc via le Bangladesh pour acheminer le gaz provenant du gisement de Shwe. C'est finalement la Chine qui a obtenu la construction d'un gazoduc vers sa province du Yunnan.

Plus d'un million d'Indiens vivent en Birmanie depuis plusieurs générations. L'Inde considère ainsi que les sphères culturelle et religieuse sont un levier d'engagement très fort, l'attachement au bouddhisme pouvant servir de trait d'union.

La mère de Mme Aung San Suu Kyi fut ambassadeur en Inde ce qui d'après l'ambassadeur indien en France explique les liens de son pays avec la LND et le soutien à un processus de réconciliation nationale.

En revanche, l'Inde est opposée par principe aux sanctions qui ne relèvent pas d'une décision des Nations Unies. En outre, les autorités indiennes semblent considérer que l'histoire du pays rend illusoire tout changement intérieur dicté par une pression extérieure. Ils soulignent également que les sanctions resteront sans effet si elles ne sont pas appliquées par tous les pays voisins.

d) L'ASEAN

La Birmanie est membre de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) depuis 1997.

Dans la droite ligne de leur politique d'« engagement constructif » qui n'a guère porté de fruits jusqu'à présent, ces pays ont jugé positive la tenue des élections birmanes et demandé en janvier dernier la levée des sanctions. Néanmoins, l'organisation régionale est traversée par plusieurs tendances : en raison de leur expérience de la transition démocratique et de leurs ambitions régionales, les Philippines et l'Indonésie sont considérées comme les pays les plus actifs en faveur d'une démocratisation de la Birmanie. Le ministre philippin des affaires étrangères a ainsi récemment demandé la libération des prisonniers politiques. En revanche, Viêtnam, Laos et Cambodge soutiennent sans complexe le régime. Nous avons vu précédemment ce qu'il en est pour la Thaïlande. La Malaisie, préoccupée par l'afflux de réfugiés rohingya, ne semble pas désireuse de jouer un rôle moteur. Quant à Singapour, les autorités jouent un double jeu qui leur permet d'être accommodant avec le régime et accueillant avec leurs placements tout en tenant un discours de fermeté.

En octobre 2009, l'ASEAN a mis en place une Commission intergouvernementale des droits de l'homme chargée de promouvoir l'application des normes internationales relatives aux droits de l'homme. En août 2010, le président de la Commission a néanmoins fait savoir au rapporteur spécial des Nations Unies que discuter de la situation dans un État membre de l'ASEAN outrepasserait sa compétence...

La Birmanie mène actuellement une offensive de charme à l'égard de des membres de l'ASEAN afin d'obtenir la présidence de l'organisation en 2014.

La première visite du nouveau président s'est ainsi déroulée en Indonésie début mai pour le 18^{ème} sommet de l'association. Les responsables birmans semblent cependant avoir essuyé un revers de la part de leurs partenaires qui n'ont pas voulu à cette occasion se prononcer définitivement sur la candidature birmane.

Les pays de l'ASEAN sont embarrassés par ce dossier : ils ne veulent pas paraître céder à une quelconque pression occidentale contre la présidence birmane mais ils veulent aussi sortir par le haut du face-à-face avec la Birmanie. L'ASEAN semble particulièrement sensible à l'image négative que donnerait une Birmanie rétive aux progrès démocratiques et qui pourrait rejaillir sur l'ensemble des membres de l'ASEAN si elle obtenait la présidence.

Les pays asiatiques disposent donc d'un levier efficace pour convaincre la Birmanie d'intensifier ses efforts démocratiques à condition qu'ils acceptent de s'en saisir, malgré le poids des considérations économiques, et d'afficher une position unitaire et constante sur le cas birman.

II – QUELS CHEMINS POUR UNE EVOLUTION DÉMOCRATIQUE ?

Les premières élections en Birmanie depuis vingt ans et la libération presque concomitante de Mme Aung San Suu Kyi jettent une lumière nouvelle sur la Birmanie. Après les élections qui correspondaient à la cinquième étape, l'installation du Parlement et l'élection du Président marquent l'aboutissement de la feuille de route en sept étapes pour la démocratie annoncée en 2003 et voulue par le général Than Shwe. Alors que la situation politique paraissait tragiquement immuable, les changements opérés, aussi formels voire cosmétiques soient-ils, interrogent la communauté internationale.

Le premier sujet d'interrogation tient à la motivation même du projet de « démocratie florissante et disciplinée ». Avant de proposer des éléments de réponse, les nombreux connaisseurs de la Birmanie sollicités par la Mission font part de leur circonspection. Tous s'accordent néanmoins pour envisager plusieurs explications même si l'importance donnée à chacune d'entre elles varie : la quête d'une respectabilité internationale, la pression exercée par l'ASEAN et la perspective d'une présidence birmane de l'organisation en 2014, la faiblesse du niveau de développement freiné par un système inadapté, la défiance de la population.

Si la plupart des interlocuteurs de la Mission sont sans illusions sur la profondeur du changement opéré à la faveur de l'application de la Constitution très controversée de 2008, tous se demandent quel sens doit être donné à ces initiatives.

En écho à ce questionnement, la Mission fait état des incertitudes qui pèsent sur l'évolution politique birmane en soulignant les motifs d'espoir ou d'inquiétude au regard de la démocratisation. La Mission considère que confrontée à ce processus, aussi balbutiant, insincère et imprévisible soit-il, l'Union européenne a le devoir, par égard pour la population birmane, de réviser une stratégie qui s'est révélée peu payante jusqu'à présent. La Mission propose de rebâtir une politique européenne qui, sans rien abandonner des principes et valeurs qui la fondent, permette de favoriser concrètement l'évolution de la Birmanie.

A – Une évolution politique incertaine : petits pas ou illusion ?

La République de l'Union de Birmanie (Myanmar) s'est substituée officiellement à l'Union de Birmanie (Myanmar) le 30 mars 2011, jour de prestation de serment du nouveau Président de la République, transférant le pouvoir de la junte à un gouvernement civil.

Les élections du 7 novembre 2010 suivies de l'installation du Parlement puis l'élection du Président et enfin la nomination du Gouvernement composent ainsi un processus politique qui a toutes les apparences de la démocratie.

Si cette « démocratie florissante et disciplinée » a été inaugurée par des élections qui contrevenaient aux principes démocratiques élémentaires, elle repose sur une Constitution qui n'est pas moins contestable.

Pourtant, il est indéniable que ces habits nouveaux du pouvoir posent question. Deux opinions s'opposent sur l'appréciation à porter sur le nouveau régime : selon la première, le nouveau régime n'est qu'un habillage civil et policé du précédent dont il n'y a rien à attendre ; selon la seconde, la prudence commande de prendre le temps de porter un jugement plus circonstancié sur la réalité du pouvoir. Il convient en tout état de cause de garder à l'esprit la mise en garde de Mme Aung San Suu Kyi selon laquelle une parodie de démocratie peut être plus dangereuse qu'une dictature assumée.

Les supputations butent sur une interrogation majeure : ces nouvelles institutions, malgré leurs péchés originels, peuvent-elles favoriser à long terme une gouvernance plus conforme aux exigences démocratiques ?

La nouvelle organisation des pouvoirs peut-elle favoriser le développement d'un embryon démocratique ? Traduit-elle une volonté de mettre en œuvre un politique différente ? Quelle place sera laissée à l'opposition ? Celle-ci connaîtra t-elle une recomposition conjuguée à l'émergence d'une société civile ?

1. Une nouvelle donne institutionnelle ?

La nouvelle organisation des pouvoirs correspond-elle à une simple opération de dé militarisation ou peut-elle insensiblement ouvrir la voie à la démocratisation ?

D'après les diplomates entendus par la Mission, les changements institutionnels se sont au minimum traduits par un changement de style, ce que la Mission a pu vérifier en rencontrant les nouveaux responsables politiques. En effet, ceux-ci semblent soigner la forme en se montrant ouverts à la discussion mais ils ne cèdent rien sur le fond de leurs convictions. La question se pose à l'inverse pour les institutions elles-mêmes : au premier abord, elles ne peuvent que susciter la réprobation du démocrate mais à l'usage elles pourraient révéler une fragilité qui entrouvrirait la porte à la démocratie. Le partage du pouvoir, le Parlement et la décentralisation peuvent-ils être, à long terme très probablement, des cailloux dans la chaussure de l'ancienne junte ?

a) Le partage du pouvoir

Si la Constitution birmane ne prévoit pas la séparation des pouvoirs, l'effacement de l'armée, du moins officiellement, et le poids du président induisent un partage du pouvoir qui est une nouveauté pour la Birmanie avec laquelle les autorités devront apprendre à composer.

Pour M. Renaud Egreteau, « *la domination de l'armée restera décisive mais se fera progressivement plus indirecte, complexifiant ainsi les jeux de pouvoir au sommet de l'Etat [...] Parallèlement à la hiérarchie de l'armée qui jusqu'alors contrôlait en autocrate absolu le processus décisionnel, une nouvelle caste de décideurs potentiels va émerger* » ⁽¹⁾.

L'histoire birmane laisse en effet penser que l'armée, quelles que soient les avancées démocratiques, continuera à jouer un rôle prédominant et n'abandonnera pas aisément ses privilèges.

Dans la pratique, la plupart des membres du nouveau gouvernement sont d'anciens militaires et sont issus du Gouvernement précédent. Cependant, les observateurs placent quelque espoir dans le changement générationnel qui s'opère au sein de l'armée.

L'effacement de l'armée ne pourra se faire que si une élite alternative émerge ce qui prendra nécessairement du temps, la junte s'étant assurée qu'aucune technocratie ne puisse contester son autorité. Le niveau local semble être le plus propice à la formation d'une administration civile et à l'apparition de personnalités politiques locales déliées de la junte. Le retrait des militaires au profit de gouverneurs dans les Etats régionaux peut être à l'origine de cette évolution.

L'armée devra enfin composer avec les nouvelles personnalités du pouvoir et en premier lieu le Président qui s'il est issu de ses rangs pourrait chercher à s'émanciper.

La Constitution de 2008 institue une République dirigée par un Président. Celui-ci est élu par un collège électoral formé par la Chambre basse et la Chambre haute réunies au sein du Parlement. Chaque chambre ainsi que les 25% des militaires qui y siègent désignent un candidat à la présidence. Le Président est nommé par bulletin secret parmi ces trois nominés. Les deux perdants de ce vote deviennent vice-présidents. Le Président et les deux vice-présidents ont un mandat de cinq ans.

Le Président est à la fois à la tête de l'Etat et du gouvernement. En revanche il n'est pas le chef des armées, rôle dévolu au commandant en chef des forces armées. Le président nomme et soumet au parlement la nomination du procureur général et des ministres, à l'exception des ministres de la défense, de l'intérieur et des frontières dont le choix incombe au commandant en chef des forces armées. Le Président est également placé à la tête d'un puissant Conseil national de défense et de sécurité (CNDS) composé de 11 membres dont 6 militaires mais dont les pouvoirs ne sont pas précisés par la Constitution. Le président peut déclarer l'état d'urgence dans le pays entier comme dans n'importe quelle région et assumer tous les pouvoirs avec le CNDS.

Le Président dirige également la commission des finances qui entérine le budget national et le budget des gouvernements régionaux.

(1) « Birmanie : l'épreuve électorale », M. Renaud Egreteau, <http://www.ceri-sciencespo.com/>, novembre 2010.

Le 4 février 2011, le parlement a élu M. Thein Sein premier Président de la République de l'Union de Birmanie. Les deux vice-présidents sont M. Tin Aung Myint Oo, numéro 5 du régime sortant, et M. Sai Mauk Kham, issu de la minorité Shan. Le nouveau gouvernement, entré en fonction le 30 mars 2011, comprend 30 ministres et 39 ministres assistants.

M. Thein Sein succède ainsi au général Than Shwe qui n'occupe plus aucun poste officiel. Contre toute attente, ce dernier n'est plus commandant en chef et n'a pas plus pris la tête d'un comité constitutionnel suprême. L'instauration de cet organe extraconstitutionnel, qui lui aurait permis de conserver le contrôle effectif du pays, a fait l'objet de rumeurs alarmistes qui se sont avérées infondées.

L'avenir du Général a fait et continue de faire l'objet de nombreuses spéculations : la plupart des observateurs s'accordent pour lui attribuer un rôle éminent dans l'ombre. Mais une autre thèse évoque une retraite forcée, résultat d'un marchandage avec un groupe de huit généraux qui s'étaient émus de la répression de la « révolution Safran » et qui occupent aujourd'hui des postes importants dans le dispositif militaire. En vertu de cette thèse, l'armée demeure l'arbitre du nouveau système mais l'ancien dictateur n'en maîtrise plus les leviers.

Le Président Thein Sein est un ami de longue date de M. Than Shwe. Premier ministre sous le CEPD, il a conduit la réforme constitutionnelle de 2008 et a quitté l'armée en avril 2010 pour être nommé président de l'USDP et mener la campagne électorale. Il est réputé plus intègre que les autres figures du régime et semble apprécié par les Etats de l'ASEAN.

Le discours d'intronisation du nouveau président et les bonnes intentions qu'il affiche ont été remarqués. De même que la nomination auprès du président d'un conseil spécial dont est membre un économiste compétent et réputé proche de Mme Aung San Suu Kyi. Celle-ci a jugé encourageant ce premier discours tout en rappelant que tous les nouveaux chefs de gouvernement font toujours de beaux premiers discours.

Discours d'intronisation du président Thein Sein – 30 mars 2011

En écho aux grandes causes nationales identifiées par la junte – non désintégration de l'Union, non désintégration de la solidarité nationale, pérennité de la souveraineté –, le président rappelle d'abord les trois piliers de la nouvelle République : la puissance politique au service de l'unité nationale dans un pays comportant « *plus de 100 nationalités* » ; la puissance militaire afin d'écarter toute tentation néocolonialiste suscitée par la position géostratégique du pays ; la puissance économique. Placé sous le signe d'une « *économie de marché (...) dont le gouvernement assurera le contrôle dans une certaine mesure* », le développement économique, réorienté vers les infrastructures après l'accent mis sur l'agriculture, est jugé prioritaire. Les investissements étrangers sont souhaités et l'encouragement aux PME promis. Des réformes macro-économiques sont suggérées en matière fiscale et financière.

S'il place la santé et l'éducation au rang des priorités nationales, le Président évoque plusieurs pistes de travail : l'adoption des « *lois nécessaires à la mise en œuvre des droits fondamentaux des citoyens et des droits de l'homme* », le renforcement du judiciaire et la « *garantie de droits égaux pour tous les citoyens* », la lutte contre la corruption qui « *porte atteinte à l'image non seulement des corrompus mais aussi de la nation et du peuple* » ; la protection de l'environnement.

Sur le plan intérieur, M. Thein Sein s'engage à ce que son gouvernement « *coopère avec les partis politiques au sein du parlement mais également avec les forces politiques bienveillantes hors du parlement ainsi qu'avec les organisations sociales* ». Il rappelle toutefois que seul le cadre constitutionnel peut permettre des initiatives qu'il se dit prêt à accueillir. Dans le même temps, il met en garde contre tout processus qui interviendrait en dehors des institutions qui conduirait le gouvernement à prendre les « *mesures nécessaires* ».

Sur la scène internationale, fidèle aux principes du non alignement, de la neutralité et de l'indépendance, M. Thein Sein souhaite déployer une diplomatie active dans les enceintes multilatérales. Il invite les pays qui souhaitent que « *la démocratie prospère et que la société civile se développe au Myanmar* », à « *coopérer avec le nouveau gouvernement en acceptant et reconnaissant ses objectifs* » et à « *mettre un terme à leurs différentes formes de pression, d'assistance et d'encouragement aux groupes anti-gouvernementaux ainsi qu'aux manipulations économiques* ».

Le partage du pouvoir nourrit l'espoir de nombreux observateurs de voir apparaître des dissensions au sein du régime. Il semble que les luttes intestines soient déjà à l'œuvre.

b) La décentralisation

La structure de l'Etat telle que définie dans la constitution de 2008 divise la Birmanie en 7 régions (Sagaing, Taninthayi, Bago, Magway, Mandalay, Rangoun, Ayeyawady) et 7 états (Kachin, Kayah, Kayin, Chin, Mon, Arakan, Shan). Il ne s'agit pas d'une structure fédérale mais d'une Union. La capitale Nay Pyi Daw, où la junte a déménagé en 2005 quittant ainsi Rangoun, a un statut à part. Elle constitue un territoire de l'Union directement administré par le Président.

Du fait du processus de décentralisation prévu par la nouvelle Constitution, chaque état et région possède son propre gouvernement dont le nombre de ministres est arrêté à 9, nommé et présidé par un *chief minister*, lequel est désigné par l'assemblée de l'état ou de la région. Chaque état et région possède sa propre assemblée dont le nombre de membres varie selon la densité de la population. En dehors des 25% des sièges réservés aux militaires, les représentants sont élus pour un mandat de cinq ans au suffrage universel direct. Ces 14 assemblées comptent au total 883 représentants.

Le 6 avril, le nouveau Président birman s'est adressé pour son deuxième discours aux ministres, vice-ministres et *chief ministers* régionaux afin de leur

donner les lignes directrices de leur travail. Se concentrant plus spécifiquement sur le secteur de l'économie, il a assigné aux ministres comme aux *chief ministers* les mêmes objectifs économiques nationaux que dans son discours devant le Parlement le 30 mars.

Le président Thein Sein reconnaît lui-même le flou qui entoure le processus de décentralisation qu'il définit ainsi : « *au lieu d'utiliser un système centralisé, un nouveau système devra être adopté dans lequel les organisations des niveaux inférieurs seront responsables à l'égard des niveaux plus élevés* ».

Il a affirmé dans son discours qu' « *il y aura des difficultés à distinguer les tâches dévolues à l'Union et celles dévolues aux régions et états* », la Constitution de 2008 ne déterminant pas les compétences de l'exécutif régional mais seulement des assemblées.

En attendant « *des progrès avec l'expérience* », le gouvernement central « *aura un contrôle sur le budget des régions et états jusqu'à ce que tout se déroule bien* » ce qui n'augure pas d'une grande autonomie pour les collectivités locales.

L'articulation entre les nouveaux pouvoirs régionaux et les anciens pouvoirs locaux au premier rang desquels les commandements militaires n'est pas clairement établie.

En dépit des nombreuses imperfections de la décentralisation birmane, plusieurs interlocuteurs de la Mission placent quelques espoirs dans l'existence des parlements locaux, malgré la place qu'y occupent les anciens militaires ainsi que dans la concurrence entre les *chiefs ministers* et les militaires qui pourrait tourner à l'avantage des premiers s'ils parviennent à mettre en place une administration.

c) Le Parlement

Sixième étape de la feuille de route vers la démocratie, la première réunion du Parlement s'est tenue le 31 janvier 2011. La session s'est achevée le 23 mars 2011.

La Birmanie a adopté un système législatif bicaméral. Le Parlement national (Pyidaungsu Hluttaw) comprend une chambre basse (Pyithu Hluttaw) et une chambre haute (Amyotha Hluttaw).

La Constitution attribue obligatoirement aux militaires 25% des sièges dans chaque chambre. Seuls 75% des sièges sont donc soumis au vote des Birmans au suffrage universel direct. Les élections à la chambre basse se font sur la base des 330 cantons (townships) du pays. La chambre haute, également appelée « Assemblée du Peuple », comprend 12 élus pour chacun des 14 états et régions soit 168 représentants. Au total, la chambre basse compte 430 membres et la chambre haute 224. Tous ont un mandat de cinq ans.

Chaque Assemblée élit un président (speaker) et un vice-speaker. Le speaker de la chambre haute, en l'occurrence M. Khin Aung Myint, assure également la présidence du Parlement pendant les 30 premiers mois de la législature et le speaker de la Chambre basse, actuellement M. Shwe Mann, pendant les 30 mois suivants.

A ce jour chaque chambre a établi quatre commissions de 15 membres : la Commission des Lois, la Commission des Finances publiques, la Commission des Droits et la Commission dite de « surveillance des garanties, des promesses et des actions du gouvernement ». D'autres commissions sont susceptibles d'être créées : affaires étrangères, économie, finances, questions ethniques, affaires sociales, etc.

Le Parlement est installé à Nay Pyi Daw dans un ensemble de bâtiments spectaculaire mais vide. On pourrait y voir une métaphore de la conception militaire de la démocratie birmane.

Les deux chambres ont élu à leur tête d'anciens militaires. La réunion du Parlement s'est déroulée à huis clos avec interdiction pour les parlementaires de communiquer avec un journaliste sous peine d'être condamné à deux ans de prison. Quelques semaines avant l'installation du Parlement, une loi avait été édictée par la junte punissant tout discours menaçant la sécurité nationale, l'unité du pays ou violant de la Constitution.

Les débats ont été très formels et très encadrés mais ils ont permis de poser 46 questions et de formuler 17 propositions au Gouvernement. Pour le représentant de la National democratic force (NDF), en dépit de son caractère restreint, le débat parlementaire a permis d'aborder des questions qui n'avaient jamais pu l'être auparavant. Le fait que les ministres répondent aux questions parlementaires sur des sujets comme la possibilité d'une amnistie, les tarifs exorbitants de la téléphonie mobile, les insuffisances de l'internet, le marché noir des carburants, la manipulation du prix des denrées de base ou l'introduction contestée d'un service militaire obligatoire, dénote une volonté de communication pour le moins inhabituelle de la part du régime. La qualité des réponses ne permet cependant pas de qualifier ces échanges de débat.

L'écrasante majorité dont dispose le parti créé par la junte ainsi que la présence encore massive de militaires ne peuvent que susciter le scepticisme quant aux chances de voir s'exercer le rôle de contrôle traditionnellement dévolu au Parlement. Ce sont en effet plus de 80 % des sièges qui sont occupés par des parlementaires favorables au régime. Le secrétaire général de l'USDP a néanmoins tenu à souligner devant la Mission l'existence de la commission de surveillance des garanties, des promesses et des actions du gouvernement pour preuve de la volonté du Parlement d'exercer ses prérogatives et de veiller à l'exécution du programme formalisé dans le discours d'intronisation du Président. L'exercice par les commissions de leur rôle lors de la prochaine session sera un indicateur intéressant de la réalité du parlementarisme birman.

La Mission a pu rencontrer plusieurs collègues parlementaires qui ont manifesté un grand intérêt pour le fonctionnement du parlement français. S'ils n'ont pas été très loquaces sur le fonctionnement de leurs assemblées arguant de leur inexpérience, ils les ont présentées comme un lieu de dialogue et d'expression y compris pour les idées opposées à celles du gouvernement. Ils nous ont indiqué qu'une commission des affaires étrangères devrait voir le jour bientôt.

La tenue d'élections partielles en novembre prochain – pour pourvoir les sièges laissés vacants par des parlementaires nommés dans l'exécutif ou le judiciaire – sera une nouvelle occasion de juger « sur pièces » les intentions réelles du gouvernement. La LND pourrait ainsi revoir sa position si les élections se déroulaient dans le cadre d'un processus inclusif et démocratique.

Pour la Mission, il importe de poursuivre le dialogue qu'elle a engagé avec les parlementaires birmans. C'est pourquoi, s'il lui paraît beaucoup trop tôt pour envisager la visite à Paris d'une délégation birmane, elle souhaite que le travail réalisé trouve un prolongement lors de la prochaine législature sous la forme d'un groupe technique d'assistance et de conseil, commun avec le Sénat, qui pourrait se rendre de nouveau à Nay Pyi Daw pour prolonger des échanges entamés en s'assurant cependant que des élus de l'opposition y soient bien associés.

2. Une transition politique ?

La nouveauté du cadre institutionnel précédemment décrit permet-elle d'espérer une transition politique en dépit des anomalies démocratiques que ce dernier comporte ? Le changement constitutionnel annonce-t-il le virage politique que les responsables birmans promettent ?

Le vice-ministre des affaires étrangères a dépeint la Birmanie comme un nouveau-né qu'il faut nourrir pour le faire grandir mais sans aller trop vite au risque de l'étouffer.

Le régime birman réclame ainsi l'indulgence pour une démocratie en construction et ne ménage pas ses efforts pour en convaincre ou séduire ses interlocuteurs. Pourtant, l'optimisme raisonnable qu'affiche le gouvernement ne résiste pas, à ce jour, à l'analyse des rares actes à mettre à son actif.

Toute évolution politique est fragilisée par la politique économique actuelle, dominée par la prédation militaire. Seul le développement économique peut octroyer au gouvernement des marges de manœuvre politiques qui ne soient pas confisquées par les dignitaires de l'ex-junte et les hommes d'affaires qui lui sont inféodés. On peut noter que le Gouvernement a organisé en mai dernier un forum sur la pauvreté, semblant traduire une volonté nouvelle de mettre en oeuvre un véritable politique économique.

Sur les droits de l'homme, aucune évolution positive n'a été enregistrée. Le chef de l'unité Asie Pacifique du Haut-commissariat aux droits de l'homme a relevé le manque de coopération évident avec les mécanismes des Nations Unies de la délégation birmane, qu'il s'agisse de l'examen périodique universel dont elle a rejeté la quasi-totalité des recommandations ou du rapport de M. Quintana dont elle a nié toute pertinence. L'attitude observée en 2011 ne diffère selon lui en rien de celle adoptée jusqu'à présent par la junte accréditant l'idée que la forme du régime change mais que la politique se poursuit.

Le signal attendu par tous que constituait la libération de prisonniers politiques n'est pas advenu. Si une amnistie a été annoncée le 17 mai par le Président, elle porte sur deux points seulement : la réduction d'un an de la peine

de tous les prisonniers et la commutation de toutes les peines de mort en peines de prison.

Cette annonce met à mal la crédibilité du processus de démocratisation puisqu'elle ignore la libération des prisonniers politiques. Elle confirme l'imperméabilité du gouvernement installé à Nay Pyi Daw aux appels extérieurs : M. Niambar, conseiller spécial du secrétaire général des Nations Unies, en visite la semaine précédente, avait une nouvelle fois réclamé ce geste tandis que les pays de l'ASEAN semblaient en mesure de l'obtenir dans la perspective de la présidence en 2014 que la Birmanie souhaite ardemment exercer. Cette nouvelle ne témoigne d'aucun infléchissement par rapport à la pratique antérieure et constante des autorités birmanes : des amnisties de nature similaire ont été prononcées en 1989, 1993, 1997 ou 2009.

Il faut rappeler que la Birmanie réfute l'existence de prisonniers politiques ce qu'a confirmé l'entretien de la Mission avec le vice-ministre des affaires étrangères.

Sur la réconciliation nationale, principal défi pour l'avenir de la Birmanie, les choses ne semblent pas engagées dans un sens qui incite à l'optimisme.

La réconciliation nationale passe par un dialogue tripartite ou inclusif, selon les cas, qui associe le Gouvernement, les groupes ethniques et l'opposition démocratique incarnée par Aung San Suu Kyi. Nous verrons un peu plus loin l'isolement dans lequel le régime cherche à maintenir « La Dame » qu'il ne reconnaît pas comme un interlocuteur valable.

Quant aux minorités ethniques, alors que la Constitution réaffirme la domination de l'ethnie bamar et révoque les accords de cessez-le-feu, la question des gardes-frontières a provoqué une résurgence des conflits armés. Les minorités kachin, wa et shan refusent de se plier à l'injonction constitutionnelle.

Il est à noter que les leaders kachin ont été exclus du scrutin de novembre tandis que les Was ont refusé l'organisation du vote sur leur territoire. Les minorités ethniques sont modestement représentées dans les assemblées nationale et régionale : le Shan nationalities democratic party a remporté 57 sièges, il est la seconde formation de la Chambre basse. Le Rakhine nationalities democratic party a remporté 35 sièges et est le seul parti ethnique à avoir remporté plus de sièges que le parti de la junte dans une chambre régionale, celle de l'Etat d'Arakan. Le All Môn Democratic party a remporté 16 sièges, soit le même nombre de sièges que le premier parti d'opposition national, le NDF.

La situation dans les zones où vivent les minorités a continué de se détériorer. En plus des offensives du régime militaire à l'encontre des groupes armés ethniques n'ayant pas signé de cessez-le-feu, l'armée cible des groupes ayant signé des accords de cessez-le-feu mais qui refusent d'intégrer les brigades de gardes-frontières instituées par le régime.

Dans l'état Shan, malgré l'accord de cessez-le-feu signé en 1989, l'armée et la Shan state army north (SSAN) se sont affrontés à plusieurs reprises. Dans le Sud et l'Est de l'état Shan, l'armée est également en conflit avec la Shan state army south (SSAS). En outre, le pouvoir a accru sa présence militaire dans l'état Shan avec le déploiement de milliers de soldats près du territoire contrôlé par le SSAN et la United wa state army (UWSA), un autre groupe armé ethnique.

Dans l'état Kachin, le 7 février, l'Armée de l'indépendance kachin (KIA) – branche armée de la Kachin Independence Organization (KIO) – a affronté les forces birmanes pour la première fois depuis la signature d'un accord de cessez-le-feu en 1994. À la suite de l'affrontement du 7 février, l'armée a déployé des forces supplémentaires dans l'état Kachin.

Dans l'état Karen, les troupes birmanes sont toujours engagées dans de violents combats avec les forces de la Brigade 5 de l'Armée démocratique bouddhiste karen (DKBA)⁽¹⁾ et de l'Armée de libération nationale karen (KNLA). Les combats qui ont opposé au mois de novembre 2010, à Myawaddy, la faction dissidente de la DKBA à l'armée birmane, ainsi que diverses attaques lancées par cette dernière contre d'autres groupes armés ethniques ont contraint plus de 20 000 personnes à aller se réfugier temporairement à l'étranger. Des milliers se sont par ailleurs retrouvées déplacées à l'intérieur du pays.

Le sort des Rohingyas ne connaît aucune amélioration.

3. Quelle place pour l'opposition ?

Face aux nouveaux pouvoirs, l'opposition semble chercher un chemin et une cohérence. Aujourd'hui, elle semble tiraillée entre une opposition historique et intransigeante incarnée par Aung San Suu Kyi, une opposition parlementaire soupçonnée de trahison et une troisième voie poussée par la société civile. Elle semble encore démunie face à l'extraordinaire confiance qu'affiche le Gouvernement.

a) Les nouveaux partis : ferments démocratiques ou supplétifs du régime ?

Lors des élections de novembre 2010, une scission s'est opérée parmi les opposants déclarés à la junte entre les partisans de l'intransigeance, incarnés par la Ligue nationale pour la démocratie (LND), et les tenants de la subversion interne. En effet, si les premiers considèrent que la négation de l'état de droit qui ressort de la Constitution comme des règles électorales justifie le refus de

(1) La DKBA est une milice karen à la solde du régime ayant signé il y a plusieurs années un accord de cessez-le-feu avec la junte. De fortes tensions sont apparues en son sein à cause du projet de la junte relatif aux gardes frontières. Si le commandement de la DKBA a accepté le projet, plusieurs responsables de brigades l'ont refusé et sont entrés en dissidence, comme la Brigade 5 de la DKBA.

participer aux élections, les seconds estiment que la possibilité de prendre part au scrutin leur donne une chance de peser sur l'évolution du régime.

Ainsi, plusieurs personnes rencontrées en Birmanie ont-elles estimé « qu'il vaut mieux des élections que pas d'élections ».

Au sein de l'opposition « parlementaire », il convient de distinguer les partis ethniques et les partis nationaux. Si tous ces partis désapprouvent la Constitution, ils mettent en avant l'inefficacité de leurs combats jusqu'à présent. « La force n'est pas la solution » a dit à la Mission l'un d'entre eux. Ils considèrent que la participation au système constitutionnel est la seule voie qu'ils n'ont pas encore explorée. Ils sont convaincus qu'ils doivent investir le nouvel espace politique, aussi infime soit-il, résultant de la Constitution.

Le représentant du Parti démocrate (DP) a ainsi fait valoir à la Mission que son parti souhaitait contribuer à la transition car l'échec de cette dernière justifierait le retour à la dictature.

Le représentant de la National democratic force (NDF), partisan du libéralisme social, a justifié son choix : ils acceptent de travailler avec le Gouvernement afin d'avancer expliquant que Mme Aung San Suu Kyi elle-même avait reconnu que la LND ne pouvait seule montrer le chemin de la démocratie.

Quant aux partis ethniques, ils considèrent que les élections sont une occasion d'évoquer leurs difficultés.

Tous les partis d'opposition plaident pour une collaboration avec la LND en dépit des divergences sur les sanctions tout en s'interrogeant sur le positionnement politique du parti de Mme Aung San Suu Kyi. Celle-ci n'a pas souhaité lors de sa rencontre avec la Mission évoquer ses relations avec ces partis qu'on dit tendues. La LND leur reprocherait en quelque sorte d'avoir trahi la cause de la démocratie en se compromettant avec le régime.

Une dizaine de partis d'opposition, nationaux ou ethniques, se sont réunis au sein du « Group of democratic parties friends » (GDPF). Celui-ci a publié le 5 avril une déclaration commentant le discours d'intronisation du Président et les promesses qu'il contenait. Cette déclaration pose deux exigences pour preuve de la bonne foi du gouvernement : une amnistie générale (prisonniers politiques et dissidents en exil) et l'organisation d'une « conférence de l'Union » sur le modèle de la conférence de Panglong de 1947 consacrée à la question des minorités.

La plupart des partis réclament une levée des sanctions fondée sur deux arguments principaux : les sanctions isolent la Birmanie des développements économiques et technologiques mondiaux comme de l'accès à la connaissance ; elles renforcent la mainmise de la Chine sur le pays. Le représentant de la NDF a résumé ce propos dans une formule assassine : « *on veut tirer sur le régime et on tue le peuple* ». Le GDPF a également demandé dans une lettre adressée à l'Union

européenne le 28 avril dernier la réintégration de la Birmanie dans le système de préférences généralisées.

Ce choix de jouer le jeu de la nouvelle démocratie constitue à l'évidence un pari risqué. Les règles constitutionnelles comme la pratique gouvernementale actuelle ne permettent pas d'entrevoir la marge de manœuvre dont l'opposition parlementaire pourrait disposer pour exprimer et faire connaître ses positions et encore moins influencer la politique gouvernementale. Ils pourraient au contraire être instrumentalisés par le régime qui les brandirait comme caution démocratique. Ces nouveaux partis doivent en outre composer avec l'émergence de la société civile qui pourrait à terme constituer un levier démocratique.

b) La troisième voie : le renouveau par la société civile ?

Le cyclone Nargis, en mai 2008, a réveillé les consciences d'une Birmanie endormie. Telle est l'analyse de M. Myo Yan Naung Thein, ancien prisonnier politique et leader du National Youth Network ⁽¹⁾.

Les acteurs de la société civile que la Mission a pu interroger en Birmanie s'inscrivent dans une perspective de long terme. L'un d'entre eux, M. Khin Zaw Mynt, ancien prisonnier politique devenu consultant pour les ONG et les partis politiques, a comparé la Birmanie à un malade qui a perdu beaucoup de sang estimant que « *vous ne pouvez pas lui demander de courir un 100 mètres ; il faut commencer par marcher doucement avant de courir* ».

Mme Debbie Taylor, exilée revenue en Birmanie et fondatrice d'International development enterprises ⁽²⁾, considère que son pays est dans une phase de transition et qu'il appartient à la société birmane de s'organiser pour occuper le vide laissé par l'armée désormais. Ils plaident tous en faveur d'une aide au développement susceptible d'encourager les Birmans à prendre leur destin politique en main.

Pour ces interlocuteurs qui établissent un lien entre démocratie et économie, priorité doit être donnée au développement économique : cela passe par des programmes de *capacity building*, de la coopération technique et de l'expertise notamment des institutions financières internationales. Ils évoquent enfin le défi environnemental : la Birmanie est un des principaux émetteurs de gaz carbonique, victime d'une déforestation à grande échelle. Son exclusion du concert des nations sur la question du changement climatique est particulièrement dommageable. Ils insistent également sur la nécessité de rééquilibrer le monopole de la Chine.

L'émergence de la société civile se heurte à la résignation de la population et exige de ses acteurs un courage qui a impressionné la Mission.

(1) Réseau d'association impliquant des jeunes, créé en janvier 2010

(2) Organisation qui se focalise sur le développement des zones rurales.

Celle-ci a été particulièrement émue par l'activisme et l'idéalisme non dénué de pragmatisme de M. Yadana, directeur de Braveheart foundation, soutenue par l'ambassade de France. Lauréat 2010 du prix des droits de l'homme de la République française, il propose aux jeunes de quartiers défavorisés des cours de couture et d'informatique et a créé à leur intention une bibliothèque.

Le rôle des moines mérite également d'être souligné tant ils semblent être l'un des trop rares acteurs de la cohésion sociale en Birmanie. La Mission a pu rencontrer le responsable d'une école monastique qui assure une éducation de base gratuite aux enfants défavorisés d'un quartier de Rangoun.

Les très nombreuses bonnes volontés sont néanmoins contrariées par la faiblesse des moyens dont elles disposent. Cela les contraint notamment à prendre des initiatives très locales et ne favorise donc pas leur coalition dans une force susceptible de peser sur l'avenir de la Birmanie.

Ils ont unanimement lancé un appel à rompre l'isolement économique, social et technologique du pays et de sa population sur la scène internationale que l'Union européenne a le devoir d'entendre.

Certains interlocuteurs ont manifesté une forme de déception à l'égard de Mme Aung San Suu Kyi après avoir souligné l'admiration qu'ils lui portent. Ils regrettent son attentisme mais aussi son faible intérêt voire sa méfiance pour la société civile. Ils imputent, et c'est un reproche couramment entendu, son manque d'ouverture à son entourage. Ils déplorent également l'attention portée aux exilés figés dans des postures politiques et sans prise sur la réalité du terrain.

c) Aung San Suu Kyi : de l'icône à la force tranquille

Mme Aung San Suu Kyi ⁽¹⁾ a été libérée moins d'une semaine après les élections. Si la junte a pu s'enorgueillir de ce déroulé particulièrement flatteur, il ne correspond qu'à l'achèvement de la peine d'assignation à résidence à laquelle Mme Aung San Suu Kyi avait été condamnée. Depuis cette date, elle a repris avec une détermination et une vaillance qui n'ont jamais été démenties son combat pour la démocratie en Birmanie.

La liberté qu'elle a retrouvée est cependant loin d'être pleine et entière. Instruite par ses douloureuses expériences passées et empêchée par l'absence de reconnaissance légale de son parti, la LND, Mme Aung San Suu Kyi est contrainte à une grande prudence dans son expression politique.

Il faut en effet rappeler que la LND a été dissoute à la suite de son refus de participer aux élections, cette décision ayant été confirmée par la Cour suprême en novembre 2010. Le parti souhaite d'ailleurs saisir le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies pour voir sa légalité reconnue. Par cette dissolution, le

(1) Cf. biographie page 71.

régime cherche à exclure Mme Aung San Suu Kyi du jeu politique. Les autorités peuvent ainsi lui imputer la responsabilité du refus du dialogue dès lors qu'elle rejette le cadre qui lui est proposé. « La Dame » considère néanmoins que l'absence de représentation parlementaire ne met pas en cause sa légitimité politique qui repose sur le soutien populaire.

Les élections ont permis à l'ancienne junte de marginaliser celle dont ils n'ont jamais pu accepter la légitimité de fille du Général père de l'indépendance du pays. Par la même occasion, ils sont parvenus à diviser l'opposition.

Afin de sortir du piège tendu par le gouvernement, la LND souhaite devenir un acteur social majeur et œuvrer en faveur de la réconciliation nationale. Ses actions sociales visent à constituer un réseau pour la démocratie. La LND a donc entrepris de développer ses réseaux dans la société civile, notamment auprès des jeunes. Elle organise des ateliers de formation destinés aux paysans auxquels des représentants de l'opposition institutionnelle participent.

En raison de son statut international et de son histoire, chacun scrute la marge de manœuvre que lui octroiera le nouveau gouvernement sur lequel elle porte un regard empreint d'un grand scepticisme. A l'instar des chancelleries occidentales, elle attend des actes.

S'étant jusqu'à présent refusée à sortir de Rangoun en raison des risques encourus, elle envisage de parcourir le pays au mois de juillet. Ce projet et les conditions de sa réalisation seront l'occasion de mettre à l'épreuve l'existence d'une porte ouverte par le gouvernement ainsi que l'a affirmé à la Mission le vice-ministre des affaires étrangères. La popularité dont elle jouit encore au sein de la population est un réel sujet d'irritation pour le régime.

A la veille de déplacements hors de Rangoun qu'elle avait envisagés, le *New Light of Myanmar*, quotidien officiel du régime, a publié un éditorial et le compte rendu d'un courrier du ministre de l'intérieur, le général Ko-Ko : ces textes l'invitent à exercer ses activités dans un cadre légal et à former une organisation sociale. Fait nouveau, « la Dame » a en réponse adressé une lettre au ministre afin de réfuter l'argumentation sur l'illégalité de son parti et de solliciter un rendez-vous.

Elle est depuis sa libération l'objet de nombreuses critiques qui sont dues selon elle à la jalousie que suscitent les activités sociales et humanitaires de la LND.

La population semble manifester de l'impatience à son égard (*cf. supra*). Il lui est notamment reproché d'être enfermée et isolée sur le plan politique alors qu'elle devrait fédérer pour s'installer dans son rôle de leader de l'opposition.

Elle n'a pas apporté lors de sa rencontre avec la Mission de réponse à la critique récurrente sur son entourage vieillissant et sur le repli de son parti sur lui-

même. A sa décharge, tous les cadres dynamiques de la LND sont en prison ce qui la prive donc d'un appareil efficace.

M. Renaud Egreteau estime que ce parti « *historique ne semble plus avoir sa place dans le nouveau paysage politique auquel il n'a pas su ni voulu s'adapter* » ⁽¹⁾.

Sa connaissance du pays et son rapport à la réalité sont également mis en doute par de nombreux observateurs accusant son statut d'icône.

Elle est enfin soupçonnée de sectarisme en raison des relations tendues qu'elle entretiendrait avec les partis d'opposition et de l'indifférence voire du mépris qu'elle manifesterait envers la troisième voie. Si elle n'a pas souhaité évoquer avec la Mission la question des partis politiques, elle a souligné l'importance qu'elle attache à la société civile mettant en avant les dernières initiatives de la LND.

Face à ces critiques parfois virulentes, Mme Aung San Suu Kyi n'est pas dépourvue d'atouts.

Elle peut tout d'abord compter sur le soutien indéfectible de la communauté internationale sur lequel elle s'appuie cependant avec modération pour ne pas susciter les accusations d'ingérence voire même de trahison.

Sa stratégie consiste à mettre le régime en contradiction avec son discours relatif à la construction d'un état de droit en s'appuyant sur la légalité internationale. Ainsi souhaite-t-elle saisir le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies pour contester la dissolution de son parti. De même est-elle favorable à la création d'une commission d'enquête sur les droits de l'homme. Plus globalement, la force de Mme Aung Sang Suu Kyi réside à la fois dans sa personnalité et dans sa légitimité. La conviction qui l'anime d'être la seule vraie représentante du peuple birman, à la fois comme héritière du fondateur de l'indépendance et comme grande triomphatrice des seules élections libres qui se sont déroulées dans le pays, est à la base de son intransigeance. Elle considère que celle-ci est le seul moyen de préserver, au regard de la faiblesse des « moyens » politiques que lui concède le régime et qu'implique son choix public pour la non-violence, son prestige moral et par conséquent sa capacité d'agir. Elle n'est pas loin au fond d'incarner une sorte de « De Gaulle birman », d'autant moins portée aux concessions que sa position politique est fragile et que son aura réside pour l'essentiel dans la posture morale qui est la sienne. Les années d'exil intérieur que lui a fait subir le régime, loin de l'affaiblir, n'ont fait qu'affermir sa résolution. La rigueur de celle-ci ne doit pas cependant conduire à sous-estimer son sens politique, qui est acéré, et son attention à l'évolution intérieure birmane comme à la situation internationale.

(1) Article précité, cf. *supra*.

Dès lors, sa position ne peut être comprise que si l'on veut bien admettre qu'elle aspire moins à l'exercice concret du pouvoir qu'à une démocratisation réelle du système politique dont elle pourrait demain être plus le garant incontournable et respecté que la bénéficiaire directe.

Ajoutons à cela que sa popularité reste immense, ce qui explique que le pouvoir mette tout en œuvre et pour le contourner et pour prévenir son retour dans le champ politique en la mettant notamment en garde contre les conséquences des visites qu'elle prépare dans l'ensemble du pays.

Compte tenu de l'influence exceptionnelle que Mme Aung San Suu Kyi continue d'exercer sur son peuple, il ne fait aucun doute que son « entrée en campagne » pourrait avoir des effets incalculables que le pouvoir ne pourrait maîtriser qu'au prix d'une nouvelle répression qui mettrait à mal ses tentatives récentes pour se donner une image plus respectable. D'où les pressions exercées actuellement sur « la Dame » pour la dissuader d'utiliser la liberté de circulation qui lui a été concédée pour parcourir le pays. En tout état de cause, il faut réaffirmer que Mme Aung San Suu Kyi constitue, malgré les tentatives pour l'affaiblir, une personnalité incontournable et pour l'avenir de la Birmanie et pour la stratégie de l'Union européenne et des pays occidentaux. Elle représente, de par sa stature et son influence, une « chance » pour l'avenir de la Birmanie.

B – Une politique européenne à reconstruire : rompre l'isolement sans transiger

On ne peut exiger de la Birmanie qu'elle tourne la page de la junte rapidement sans laisser le temps au temps comme aimait à le dire un ancien Président de la République.

En revanche, il faut saisir toutes les opportunités de semer les germes de la démocratie et du développement. Cela suppose de savoir tirer le meilleur profit des rares signes d'ouverture que l'on peut déceler dans le nouveau pouvoir birman et d'encourager les initiatives politiques et de la société civile en faveur du renouveau politique et économique du pays.

La France a évidemment un rôle à jouer dans cette prise de conscience. Pour ce faire, la Mission sait pouvoir compter sur l'excellence du travail accompli par l'ambassade. En dépit de moyens limités, elle déploie une diplomatie très active sur le plan politique mais aussi sur le terrain. La Mission souhaite également souligner la fine connaissance du pays et l'implication de l'ambassadeur quelques mois seulement après son arrivée.

L'action de la France doit nécessairement s'inscrire dans une politique européenne. Faute de quoi, les Etats-Unis pourraient pousser leur avantage structurel et ruiner une nouvelle fois les ambitions politiques extérieures d'une Europe en mal de repères. Les pays européens pourraient alors choisir de jouer

cavalier seul comme certains en ont déjà la tentation sans grande chance de succès face aux nouveaux géants asiatiques.

Tirant les leçons de son ineffectivité, l'Union européenne doit reconstruire sa politique autour d'un mot d'ordre : rompre l'isolement sans transiger. Cela impose de définir une stratégie globale qui autorise à repenser les sanctions.

1. Définir une stratégie globale

Le renouvellement de la position commune le 12 avril dernier est certes le fruit d'un débat engagé entre les Européens sur leur politique à l'égard de la Birmanie : texte de compromis comme les Européens savent le faire, cette position attentiste manque de lisibilité et ne s'inscrit pas dans la définition d'une stratégie européenne à l'égard de la Birmanie.

La politique européenne a jusqu'à présent pêché par manque de cohérence, les préoccupations ou intérêts nationaux prenant, comme souvent, le pas sur une stratégie commune. L'existence d'un envoyé spécial qui n'a pu se rendre dans le pays qu'au moment où il doit quitter ses fonctions est symptomatique.

L'Union européenne doit véritablement s'investir en Birmanie. Comme l'ont fait valoir plusieurs personnes interrogées par la Mission, se retirer et laisser la voie libre à la Chine est une erreur. Mme Aung San Suu Kyi se dit d'ailleurs favorable à une stratégie d'engagement à condition que celle-ci soit équilibrée entre le gouvernement et la LND.

Les Etats membres devraient mettre en place un groupe de travail chargé de définir des objectifs clairs et partagés ainsi que les moyens d'une politique européenne. Ce groupe de travail pourrait préparer un document de référence établissant la politique européenne vis-à-vis de la Birmanie à l'instar de ce que l'Union met en œuvre pour l'Asie centrale. Le document « l'Union européenne et l'Asie centrale : stratégie pour un nouveau partenariat » détermine sept thématiques sur lesquelles les deux parties s'engagent à collaborer étroitement et met l'accent sur trois initiatives prioritaires. L'Union européenne pourrait s'en inspirer pour adopter un document de stratégie pour la Birmanie.

La Mission considère que le discours d'intronisation du Président Thein Sein peut constituer une feuille de route, même si le terme est connoté, ou à tout le moins un fil conducteur intéressant dans cette perspective. Il ne s'agirait rien de moins que de prendre le régime aux mots qu'il utilise. Les objectifs prioritaires que devraient s'assigner l'Union européenne, dans un dialogue avec le Gouvernement, seraient : l'état de droit et la réconciliation nationale qui comprend le règlement de la question ethnique et la consolidation de l'opposition démocratique :

– l’instauration d’un état de droit passe d’abord par la libération des prisonniers politiques ce qui suppose que le gouvernement reconnaisse leur existence. Cela requiert ensuite la mise en œuvre de l’ensemble des recommandations du rapporteur spécial des Nations Unies ;

– le règlement de la question ethnique est une question cardinale et complexe. Il demande de réunir des parties aux aspirations parfois divergentes et aux convictions, religieuses notamment, différentes et de s’entendre sur les futurs contours d’un fédéralisme birman. Le rôle de Mme Aung San Suu Kyi dans ce processus mérite également d’être clarifié car sa légitimité pour le parrainer au-delà de sa dimension symbolique n’est pas certaine.

En raison de la centralité de la question ethnique dans la solution des problèmes birmans, la Mission propose que la commission des affaires étrangères consacre une nouvelle mission d’information à cette seule question ;

– la consolidation de l’opposition démocratique exige du Gouvernement à très court terme, d’une part, qu’il revoie la législation électorale afin de permettre à LND de participer aux éventuelles élections partielles annoncées et d’autre part, qu’il assure la sécurité de Mme Aung San Suu Kyi dans ses futurs déplacements. Pour l’Europe, conforter Mme Aung San Suu Kyi impose en premier lieu, de s’abstenir de tout acte qui pourrait fragiliser sa position déjà précaire. Cela signifie aussi nouer avec elle un dialogue ouvert et direct qui la considère comme un interlocuteur politique et pas seulement comme une icône. Ce dialogue sans fard permettrait d’aborder des questions délicates tenant à son entourage ou à l’absence de programme économique et social de la LND.

La stratégie de l’Union européenne devrait également prendre en compte les éléments suivants :

– développer la coopération avec les voisins : sans une concertation avec les pays asiatiques, les efforts resteront vains comme le prouve la situation actuelle. La perspective d’une présidence birmane de l’ASEAN offre à cet égard une opportunité à saisir. Il convient également d’essayer de convaincre l’Inde et probablement dans une moindre mesure la Chine de l’intérêt de travailler ensemble sur des objectifs partagés en veillant à prendre en compte leurs préoccupations qui sont différentes des attentes occidentales.

– renforcer l’aide au développement : démocratie et développement économique doivent aller de pair. Mme Aung San Suu Kyi est favorable à la reprise de l’aide au développement à condition que les projets mis en œuvre répondent à deux critères : la transparence et la responsabilité.

L’Union européenne pourrait également encourager les investissements en Birmanie en rédigeant une charte éthique, inspirée de l’expérience de Total en Birmanie, à laquelle les entreprises seraient soumises.

Total en Birmanie

Total participe à l'exploitation du champ de gaz de Yadana, situé en mer d'Andaman, à 60 kilomètres environ de la côte birmane. La production du champ, 21 millions de m³ par jour en 2010, couvre 70 % de l'approvisionnement en gaz de la Birmanie. 80 % de celle-ci est néanmoins acheminée vers la Thaïlande. Les ressortissants birmanais représentent 93 % du personnel de la filiale de Total.

Le développement de ce champ a été réalisé dans le cadre d'un contrat de partage de production classique associant quatre investisseurs : Total avec 31,2% ; une filiale d'UNOCAL (aujourd'hui le pétrolier américain Chevron, à la suite de son acquisition d'UNOCAL en 2005) avec 28,3% ; Petroleum Authority of Thailand Exploration & Production (PTT-EP) avec 25,5% ; MOGE (Myanmar) avec 15%. Les accords de base entre Total et MOGE ont été signés le 9 juillet 1992.

Inspiré par les initiatives multilatérales en faveur de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui la responsabilité sociale et environnementale (déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales de l'OCDE en 1976, déclaration tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'Organisation Internationale du travail en 1977, initiative lancée par le secrétaire général des Nations Unies en 1999, appelée Global Compact), Total a adopté un code de conduite pour sa filiale birmane en 1995. Ce texte, régulièrement mis à jour à la lumière de l'expérience de la filiale, est à la fois une déclaration de principe qui a servi de guide pour l'action de Total opérateur du projet Yadana, et un document de portée juridique puisqu'il est annexé à tous les contrats de sous-traitance conclus avec les entreprises associées à ce projet et fait donc partie de leurs engagements. Son application est contrôlée.

Parallèlement, l'entreprise soutient de nombreux programmes socio-économiques pour un montant entre 2 et 3 millions de dollars annuels ; elle emploie dans ce cadre plus de cent salariés :

– dans la zone du gazoduc, le programme, destiné aujourd'hui à 25 villages et défini avec leurs habitants au travers de comités de village, bénéficie à 32 000 personnes. Les domaines d'intervention sont très variés : la santé (création d'hôpitaux de campagne, installation d'adductions d'eau, campagnes de vaccination et de prévention, programme de planning familial, création d'un SAMU local) ; l'éducation (construction de 44 écoles, mise en place de cours de rattrapage pour les élèves en difficulté, bourses d'études) ; le développement de l'économie locale (programme de micro-crédit, gestion d'une ferme modèle spécialisée dans la reproduction porcine, création de magasins agricoles coopératifs, aménagement de nouvelles terres agricoles gagnées sur la jungle très dense dans la région) ; et les infrastructures (construction de routes dont certaines bitumées ou cimentées et de ponts).

– au niveau national, Total déploie d'autres actions économiques et sociales (lutte contre le sida à Mandalay, prévention de la cécité en partenariat avec l'ONG Helen Keller International, orphelinat à Rangoun, etc...).

La présence de Total en Birmanie a fait l'objet de critiques très virulentes, comprenant des accusations de travail forcé. Si aujourd'hui les ONG ne demandent plus le retrait de Total de Yadana, le président de la République a demandé en septembre 2007 à Total de suspendre ses investissements dans le pays.

– soutenir la société civile : la Mission est convaincue de retour de Birmanie que la multiplication des échanges et la confrontation à la réalité birmane doivent guider l'action de l'Union européenne.

La Mission soutient le projet d'ouverture d'un bureau de l'Union européenne à Rangoun, auquel les Britanniques s'opposent. Elle souhaite par ailleurs qu'un nouvel envoyé spécial soit désigné pour mettre en oeuvre la stratégie précédemment définie et incarner la dimension politique de l'Europe. Cet envoyé spécial devrait réunir certaines qualités qui semblent avoir fait défaut par le passé : disposer d'un mandat clair, être disponible et investi, être capable d'instaurer un dialogue confiant et direct avec Mme Aung San Suu Kyi.

A cet égard, la Mission souligne l'absolue nécessité à la fois de consolider la qualité du dialogue avec Mme Aung San Suu Kyi et de conforter, par des initiatives concrètes, la position de celle-ci. Consolider ce dialogue implique une franchise des échanges que seule la confiance peut permettre.

Ainsi l'Union européenne ne devrait-elle rien cacher des inquiétudes que lui inspirent le vieillissement de l'entourage de « la Dame » comme ses ambiguïtés sur la question ethnique. La conforter suppose de lui apporter une assistance technique, en particulier en matière économique, pour l'aider à bâtir un programme de développement et de lutte contre la pauvreté qui puisse servir de référence y compris à l'intervention des ONG et de l'ONU.

La définition de cette stratégie globale permettrait de subordonner la levée éventuelle des sanctions à des objectifs partagés.

2. Repenser les sanctions

Le débat sur les sanctions européennes se trouve aujourd'hui dans une impasse. En l'absence d'alternative politique acceptable par l'opinion publique, la révision éventuelle des sanctions ne peut être envisagée malgré leurs imperfections avérées. La redéfinition de la politique européenne permettrait sans doute de lever cette hypothèque à condition de l'accompagner d'une indispensable pédagogie à l'intention des citoyens européens.

Pour le ministère des affaires étrangères et européennes, la révision des sanctions doit s'inscrire dans une réflexion plus large sur la conditionnalité de l'aide : l'aide doit-elle être conçue comme une récompense de la satisfaction de critères moraux ou doit-elle être pensée comme un outil d'influence et de présence dans le pays ? Ce débat est malheureusement rendu impossible par l'extrême politisation du dossier birman.

Préalablement à tout aménagement ou révision des sanctions, l'Europe devrait procéder à une évaluation objective des sanctions mises en œuvre jusqu'à présent. La responsabilité de ce travail pourrait être confiée au groupe de travail précité.

Mme Aung San Suu Kyi considère que toute évolution sur les sanctions doit être conditionnée aux progrès accomplis par le gouvernement en matière de droits de l'homme et de démocratie : la mise en œuvre des recommandations du Conseil des droits de l'homme constitue selon elle une grille de lecture pertinente.

La Mission partage cette analyse : aucune décision sur les sanctions ne peut être prise sans l'accomplissement de progrès réels de la part du régime. Afin de quantifier ces progrès, l'Union européenne devrait fixer des critères très précis. Au fur et à mesure de leur satisfaction, les sanctions pourraient être progressivement réaménagées ou levées.

Ces critères pourraient être, selon une hiérarchie et un calendrier qui devrait être discutés : la reconnaissance de l'existence puis la libération des prisonniers politiques ; la tenue d'élections libres en particulier à l'occasion du renouvellement partiel du Parlement ; la conclusion de cessez-le-feu dans les conflits armés avec les groupes ethniques ; le sort des réfugiés ; le statut des

Rohingyas ; le retour du CICR ; le rôle du HCR ; la facilitation du travail des ONG ; la construction d'un système bancaire et financier.

La première étape pourrait conduire à l'installation d'un bureau de l'Union européenne en Birmanie et à l'aménagement des sanctions, en premier lieu sur l'aide publique au développement. Cette réflexion ne dispense pas d'une analyse distincte sur le système de préférences généralisées.

Le système de préférences généralisées

Le système généralisé de préférences tarifaires (SPG) de l'Union européenne propose des réductions de droits de douane ou un accès au marché communautaire en franchise de droits pour les exportations de 178 pays et territoires en développement.

L'octroi de droits préférentiels, de même que leur étendue, dépendent du régime applicable au pays bénéficiaire de l'exportateur. Pour avoir droit aux préférences tarifaires accordées au titre du SPG de l'UE, les produits doivent être originaires d'un pays bénéficiaire de ce système. Les règles d'origine préférentielles du SPG déterminent si les marchandises produites dans les pays bénéficiaires sont éligibles ou non.

L'Union européenne a suspendu en 1997 la Birmanie du bénéfice du système de préférences généralisée en raison du recours au travail forcé.

Aujourd'hui, le président de l'union des fédérations des chambres de commerce et d'industrie du Myanmar comme le Group of democratic parties friends demandent le rétablissement du bénéfice du SPG.

Il semble que la suspension de la Birmanie n'ait au que peu d'impact sur les exportations birmanes. Ce sont plutôt la fin de l'accord multifibres en 2005, le blocus américain à partir de 2003 ainsi que des boycotts informels qui ont pénalisé le secteur textile. En outre, en raison des exigences de la règle d'origine pour les matières premières, la Birmanie utilisait faiblement le SPG : la forte dépendance de l'industrie textile birmane aux importations de fil en provenance de Chine limitait fortement la part de sa production éligible au SPG. Dans le secteur de la pêche, le faible niveau de développement de l'industrie de transformation et les difficultés à satisfaire les exigences sanitaires européennes expliquent le déclin des exportations birmanes.

La réforme du SPG pose la question de la réintégration de la Birmanie dans le système. L'assouplissement des exigences de la règle d'origine – dans le secteur textile, passage de l'obligation de double transformation à celle de simple transformation – pourrait atténuer les inconvénients précités. Parallèlement, la mise en œuvre du programme « Tout sauf les armes », qui offre un accès totalement libéralisé au marché communautaire pour un certain nombre de produits en provenance des pays les moins avancés, pourrait intéresser la Birmanie.

Ces nouveaux avantages ne semblent pas suffisants pour compenser le retard en termes de compétitivité et de qualité des produits birmans. Par ailleurs, la portée de la réintroduction du SPG serait limitée par la structure des exportations birmanes qui privilégient les ressources naturelles et les pierres précieuses, l'importation de ces dernières étant interdites par la position commune. Quant à l'énergie, elle constitue aujourd'hui le domaine réservé de la Chine et dans une moindre mesure des partenaires asiatiques de la Birmanie.

Il n'apparaît pas nécessairement pertinent de rétablir le bénéfice du SPG en dissociant cette question de celle des sanctions. En outre, il semble plus judicieux aujourd'hui de fournir l'assistance technique afin d'améliorer la qualité et la compétitivité des produits birmans en matière agricole, de pêche, etc.

CONCLUSION

D'une certaine façon la Birmanie est un peu un cas d'école pour la construction d'une diplomatie européenne. L'évolution du pays n'impacte en effet en rien les intérêts économiques ou stratégiques des membres de l'Union (ou si peu). Ceux-ci ne sont concernés qu'au regard des principes qu'ils défendent vis-à-vis de la communauté internationale et, pour l'ancien colonisateur, de l'Histoire.

La situation devrait donc se prêter tout particulièrement à l'élaboration d'une stratégie cohérente qui, on l'a vu, fait pourtant aujourd'hui défaut.

L'Union y parviendra-t-elle ? Choisira-t-elle le confort d'une position morale, indispensable mais sans effet sur le long terme ? Ou s'engagera-t-elle dans un réexamen de son action en articulant objectifs et moyens et en ne désespérant pas de l'avenir.

Qu'il soit permis aux membres de la Mission de réaffirmer combien la Birmanie mérite notre engagement. Non seulement en raison de la personnalité de celle qui symbolise la résistance d'un peuple. Non seulement parce que celui-ci, héritier d'une civilisation, se révèle ô combien attachant dans sa lutte silencieuse contre la misère et la tyrannie. Mais aussi et peut-être surtout parce que ce dossier peut fournir à l'Europe l'occasion de jouer pleinement le rôle auquel elle prétend : faire prévaloir une vision des relations internationales qui ne soit pas seulement inspirée par la défense d'égoïsmes nationaux, mais par les principes seuls à même de garantir à terme la stabilité du monde.

La Birmanie est sans doute à un nouveau carrefour de son histoire contemporaine : après 1947, 1962, 1988 et 1990, 2007, 2010, 2011 et la nouvelle donne institutionnelle constituent une opportunité. Pas tant du fait de la volonté du pouvoir birman, dont on a des raisons de douter de la sincérité, que parce que des mots lourds de sens ont été prononcés : ceux d'élections, d'état de droit, de souveraineté parlementaire, auxquels il faut prendre le régime. C'est ce qu'a compris et entreprend Mme Aung San Suu Kyi. C'est ce que doit comprendre la communauté internationale sans jamais rompre le lien avec « la Dame ».

Comment douter, en constatant sa détermination, son énergie inépuisables, le sens de la mission qui l'anime aussi, qu'elle puisse demeurer l'axe autour duquel s'ordonnera tout véritable changement.

Elle est la Birmanie, même si tout le pays ne s'identifie pas à elle ! Elle l'incarne physiquement. Elle en est habitée et n'a manifestement d'autre but que de faire vivre l'idée qu'elle s'en fait : celle d'une Nation indépendante, fière de sa civilisation et à laquelle la liberté est due à l'intérieur comme à l'extérieur ?

Pour autant, ce n'est pas avec une icône qu'il nous faut traiter : mais avec une responsable politique, capable d'écouter et d'évoluer sur les sujets clefs et en particulier celui des minorités ethniques au sujet desquelles sa réflexion reste incomplète. Les Bamars constituent certes le cœur de la Nation et le sentiment patriotique se nourrit de cette conviction. Mais les antagonismes ethniques et religieux sont une réalité dont le régime se sert pour se maintenir. Le suivre sur ce terrain c'est lui rendre des points. Offrir une autre voie présente peut-être le risque d'entamer l'unité du mouvement qui appuie Mme Aung San Suu Kyi, mais là se trouve sans doute le seul moyen susceptible de garantir à terme la viabilité d'une Birmanie démocratique.

Qu'il nous soit permis, en conclusion de cette Mission d'information, de rendre hommage à toutes celles et tous ceux, qui, parfois sans perspective mais jamais sans espoir, veulent croire à l'avenir de leur pays et à sa démocratisation. Moines engagés dans des actions de solidarité, ex-manifestants de 1988, passés par la prison et par la torture, remobilisés autour de tâches civiques nouvelles comme la constitution de réseaux sociaux, la création d'écoles, l'organisation de bibliothèques, femmes engagées dans le combat contre la prostitution, etc. Toutes et tous forment l'aune d'une belle Nation que l'on ne quitte qu'avec un pincement d'émotion...

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent rapport d'information au cours de sa séance du mardi 12 juillet 2011.

Après les exposés des co-rapporteurs, un débat a lieu.

M. Jean-Paul Lecoq. Je n'ai pas le sentiment que Total a retiré la main du sac birman dans lequel elle a été prise. On se souvient de l'audition du PDG de Total par notre Commission, qui était resté ambigu sur cette question. Je ne suis pas en faveur d'un retrait de Total, car ils seraient remplacés par ceux-là même qui dénoncent leur présence. La question doit être posée à tous les intervenants : le secteur économique a-t-il changé d'attitude par rapport à la Birmanie ?

M. Roland Blum. Il y avait eu, il y a quelques années, une grande offensive des ONG à l'encontre de Total qui était soupçonné d'employer indirectement une main d'œuvre soumise au travail forcé. J'avais participé à une mission d'information présidée par Mme Aubert sur ce thème. De toutes nos investigations, il ressortait que ces accusations étaient très difficiles à prouver. Par ailleurs, Total a fait des efforts, en mettant en place des programmes socio-économiques qui portent notamment sur la construction d'hôpitaux et d'écoles.

Les choses ont-elles changé ? Les entreprises américaines ont pratiquement toutes quitté la Birmanie, mais de nombreux pays investissent dans le pays, notamment la Chine, l'Inde ou la Thaïlande. La Chine et la Thaïlande dans une moindre mesure sont présentes dans l'extraction de pétrole et créent des terminaux portuaires dans le pays.

La mission suggère que les entreprises françaises respectent pour leurs investissements en Birmanie un code éthique qui pourrait être défini au niveau européen. Même si peu d'entreprises envisagent désormais de s'y installer, il faut s'assurer que les entreprises françaises ne bénéficient pas du système absolument détestable mis en place par le régime, qui repose sur le travail forcé et la corruption généralisée.

M. Dominique Souchet. Quel est le nombre exact des populations exilées ? Le chiffre de deux millions a circulé : est-il exact ? Les exilés sont-ils politiquement organisés ? Quelle est l'attitude des autorités à leur endroit ?

M. Gaëtan Gorce. Il s'agit principalement des membres de l'ethnie karen. 150 000 karen vivent dans des camps de réfugiés de l'autre côté de la frontière avec la Thaïlande, dont 50 000 au statut incertain puisqu'ils ne sont pas enregistrés par les autorités. Il faut y ajouter les travailleurs illégaux dont le

nombre est estimé entre 1 et 2 millions, qui constituent une main d'œuvre précieuse pour l'économie thaïlandaise.

Le problème des camps est difficile. Ils bénéficient d'une aide humanitaire massive sur laquelle les bailleurs s'interrogent d'ailleurs mais les perspectives d'évolution sont limitées. En effet, les camps sont devenus des centres importants pour l'éducation et la santé, car ils sont dotés de structures financées par l'aide. Personne n'a vraiment intérêt à voir la situation changer.

Le gouvernement thaïlandais alterne successivement entre des réactions d'autorité et un certain laxisme, mais n'a pas l'intention de régler définitivement le problème. On peut parler d'une certaine connivence entre la Thaïlande et la Birmanie, d'autant que la Thaïlande veut investir dans le Sud birman. Les échanges avec la Thaïlande sont principalement économiques.

L'organisation politique des karens existe, mais elle est bien plus structurée à Londres qu'en Birmanie, où le climat politique local n'est pas propice à l'expression de revendications.

M. Michel Terrot. Ma question porte sur les informations relatives aux minorités chrétiennes en difficultés, à l'extrême nord de la Birmanie, notamment, dans l'Etat du Kachin. Plus de 20 000 personnes ont dû quitter leurs villages, délogées par la construction de barrages, qui a entraîné leur expulsion. Les réfugiés sont aidés par les prêtres et religieux, mais la répression militaire est féroce. Qu'en est-il exactement à votre connaissance ? D'autres informations font état d'une deuxième minorité, Chin, à l'ouest de la Birmanie, également chrétienne à 90 %, victime de persécutions par les autorités, même si le gouvernement civil semble plus ouvert que le précédent.

M. Roland Blum, rapporteur. Nous n'avons pas d'informations particulières sur les persécutions que subissent les minorités chrétiennes, mais il s'agit du même système que la junte applique à l'ensemble des minorités : dès que des travaux sont décidés, des déplacements forcés sont organisés, qui s'accompagnent aussi de travaux forcés pour fournir la main d'œuvre. En cela, les chrétiens ne sont pas traités différemment des autres. Gaétan Gorce parlait tout à l'heure des karens en Thaïlande, par exemple, qui vivent dans des conditions extrêmement précaires.

M. Gaétan Gorce, rapporteur. On touche ici plus généralement une question qui est à l'origine du conflit sémantique sur l'appellation même du pays : la Birmanie est le pays de l'ethnie majoritaire Bamar, à l'exclusion des autres. L'exclusion des autres ethnies au nom de l'unité nationale est une constante de la politique des militaires birmans.

M. Jean-Pierre Kucheida. Le régime birman est intolérable à l'aune de nos critères. Je voudrais connaître votre sentiment sur Aung San Suu Kyi. Peut-on penser à ce qui s'est passé au Pakistan, où les membres des grandes familles du pays qui se sont opposées au régime un temps mais qui, arrivées au pouvoir, se

sont rendus coupables des mêmes turpitudes? Voyez-vous le même risque pour demain en ce qui la concerne ? Quels sont d'autre part les rapports entre l'armée et le bouddhisme et l'hindouisme ? Y a-t-il complicité ? Tension ? Enfin, quelle est votre appréciation des sanctions ? Sont-elles utiles ? Faut-il les faire évoluer ou non, et qu'en est-il de leur application ?

M. Gaétan Gorce, rapporteur. En ce qui concerne Aung San Suu Kyi, on ne peut être certain de l'attitude qui pourrait être la sienne une fois arrivée au pouvoir, mais au vu de son histoire, de sa personnalité exceptionnelle, je dirais qu'elle mérite le statut que la communauté internationale lui a donné. Elle se situe depuis toujours dans une posture que je qualifierais de gaullienne, par son intransigeance, notamment. Elle est dans une forme d'exil intérieur, et sa maison est son Londres.

M. Jacques Myard. Le gaullisme est exportable, merci !

M. Gaétan Gorce, rapporteur. Cela étant, il n'est pas certain qu'elle veuille vraiment gouverner. Je la vois plutôt en garante des grands principes, des nouveaux équilibres, et je ne suis pas inquiet de la manière dont elle pourrait exercer le pouvoir. La seule réserve pourrait porter sur sa perception de la question des minorités, sujet sur lequel son père avait lui-même en son temps montré ses limites. Quant aux sanctions, elles ont à la fois le mérite et l'inconvénient d'exister. Les retirer reviendrait à montrer qu'elles sont inadaptées et enverrait un signal négatif et prématuré aux autorités birmanes. Il nous semble important de tenter de les réexaminer en fonction d'objectifs politiques et diplomatiques.

M. Axel Poniatowski, président. Je vous remercie pour la qualité de votre rapport.

Puis la commission autorise la publication du rapport d'information.

ANNEXES

ANNEXE 1 : ÉLÉMENTS BIOGRAPHIQUES SUR DAW AUNG SAN SUU KYI

Née en 1945, Mme Aung San Suu Kyi est la fille du général Aung San, héros de l'indépendance et « père » de la nation birmane assassiné en 1947. Après avoir accompagné sa mère ambassadrice en Inde, elle suit des études à Oxford. Elle épouse un universitaire britannique dont elle a deux enfants.

Elle ne revient en Birmanie qu'en 1988 au chevet de sa mère malade alors que la révolte populaire bat son plein. Elle décide alors de s'engager dans le combat pour la démocratie. En septembre 1988, elle participe à la fondation de la Ligue nationale pour la démocratie (LND) dont elle devient la secrétaire générale et porte-parole.

Devant le succès populaire qu'elle rencontre et son refus de respecter les interdictions édictées par le régime, Mme Aung San Suu Kyi est pour la première fois assignée à résidence en juillet 1989 puis placée en résidence surveillée. Le SPDC au pouvoir lui propose de lui rendre sa liberté en échange de son départ du pays, ce qu'elle refuse.

Malgré l'absence de son leader charismatique, la LND remporte les élections de 1990 mais le régime birman refuse de reconnaître les élections.

En 1991, Mme Aung San Suu Kyi se voit décerner le prix Nobel de la paix.

Elle est finalement libérée en juillet 1995 mais ses faits et gestes sont très surveillés et encadrés. En 1999, les autorités birmanes rejettent la demande de son mari malade de se rendre en Birmanie. Mme Aung San Suu Kyi choisit de ne pas le rejoindre en Angleterre alors qu'il est mourant sachant qu'elle ne pourra jamais rentrer en Birmanie.

En septembre 2000, elle est de nouveau assignée à résidence. Alors qu'elle est libre depuis mai 2002, à l'occasion d'une tournée dans le pays, son convoi est attaqué le 30 mai 2003 dans le village de Depayin par un groupe paramilitaire à la solde de la junte au pouvoir. Elle échappe de peu à la tentative d'assassinat dans laquelle 70 de ses sympathisants sont tués ou blessés. A la suite de cet incident, elle est encore un fois placée en résidence surveillée.

Peu avant la date de sa remise en liberté, elle est accusée d'avoir enfreint les règles de son assignation à résidence – un Américain, John Yettaw, a nagé à travers le lac qui mène à sa maison et a refusé de quitter son domicile –, et fait l'objet d'une parodie de procès au terme de laquelle elle est condamnée à dix-huit mois de résidence surveillée.

Elle a retrouvé la liberté le 13 novembre 2010, à l'issue de sa peine.

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

1) A Paris

- M. François Zimeray, ambassadeur pour les droits de l’homme (18 janvier 2011)
- M. Olivier Guillard, directeur de recherche à l’Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS) (1^{er} février 2011)
- Mme Mireille Boisson, coordinatrice pour la Birmanie d’Amnesty International et Mme Anne Castagnos, responsable des relations extérieures (8 février 2011)
- M. Jean-Marie Fardeau, directeur France de Human Rights Watch et M. Pierre Motin (8 février 2011)
- M. Florent Gell, membre de la fédération internationale des ligues des droits de l’homme (8 février 2011)
- Son Excellence M. Ranjan Mathai, ambassadeur d’Inde en France et Mme Nina Tshering, première secrétaire (16 mars 2011)
- M. Yasushi Masaki, ministre à l’Ambassade du Japon, M. Kenichi Matsuda, conseiller et Mme Yuka Miyashita, troisième secrétaire (23 mars 2011)
- M. Paul Jean-Ortiz, directeur d’Asie et d’Océanie au ministère des affaires étrangères et européennes, M. Charles-Henri Brosseau, sous-directeur d’Asie du Sud-Est et Mme Sarah Oliveira, rédactrice Thaïlande/Birmanie (23 mars 2011)
- M. Bernard Kouchner, ancien ministre des affaires étrangères et européennes (23 mars 2011)
- Son Excellence M. Kyaw Zwar Minn, ambassadeur de Birmanie en France et Mme Kay Thi Soe, ministre conseiller (29 mars 2011)
- M. Frédéric Debomy, président d’Info-Birmanie et Mme Marie Battini (29 mars 2011)
- M. Antoine Chery, sous-directeur des relations économiques bilatérales de la direction générale du Trésor au ministère de l’économie, des finances et de l’industrie et Mme Paola Brucker, adjointe au chef de bureau Asie au sein de la sous-direction (30 mars 2011)
- M. Tarik Kadir, responsable géographique d’Action contre la faim et M. Laurent Campigotto, chef de mission (30 mars 2011)
- M. Christopher Klein, conseiller à l’ambassade des Etats-Unis, accompagné de M. Thomas Lefebvre et Mme Marissa Weinrauch, assistants politiques à l’ambassade (14 juin 2011)

2) A Londres (16 février 2011)

- Mme Gill Lever, deputy head south east Asia Pacific Department, Foreign and Commonwealth Office (FCO)
- Mme Kristina Kazmi, research analyst for Burma team (FCO)
- M. Benno Hilton, Burma parliamentary and public affairs officer (FCO)
- M. Ian Symons, Burma policy advisor, Department for International Development (DFID)
- M. Bayo Sholotan, Burma Policy Advisor (DFID)
- M. Ben Rogers, Christian Solidarity Worldwide

- M. Ring Du Lachyung, Kachin National Organization
- M. Maung Mung Ring La, Kachin National Organization
- M. Tun Khin, Burmese Rohingya Organization
- M. Mark Farmaner, Burma Campaign
- Mme Zoya Phan, Burma Campaign
- M. Paul Sztumpf, Karen National Union

3) A Bruxelles (3 mars 2011)

- M. James Moran, directeur de la zone Asie auprès du Service européen d'action extérieure
- M. Fokion Fotiadis, directeur général de développement et coopération - EUROPE AID, Commission européenne
- M. Harn Yawngnwe, directeur du bureau bruxellois de l'association Euro-Burma
- M. Laurent Cabrera, conseiller économique en charge des relations avec l'Asie à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

4) A Genève (14 mars 2011)

- Son Excellence M. Jean-Baptiste Mattéi, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès des Nations Unies à Genève et des organisations internationales en Suisse, et ses collaborateurs
- Mme Pascale Moreau, directrice adjointe du bureau pour l'Asie et le Pacifique, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et M. Karim Amer, administrateur
- M. Rory Mungoven, chef de l'unité Asie-Pacifique au Haut commissariat aux droits de l'homme (HCDH)
- M. Peter Gooderham, ambassadeur, représentant permanent du Royaume-Uni et de l'Irlande du Nord auprès de l'Office des Nations Unies et des organisations internationales à Genève
- M. Douglas M. Griffiths, ministre conseiller à la représentation permanente des Etats-Unis auprès de l'Office des Nations Unies et des organisations internationales à Genève
- M. Kenichi Suganuma, représentant permanent adjoint du Japon auprès de l'Office des Nations Unies et des organisations internationales à Genève
- Mme Miranda Brown, représentant permanent adjoint de l'Australie auprès de l'Office des Nations Unies et des organisations internationales à Genève
- M. Guy Ryder, directeur exécutif du secteur des normes et des principes et droits fondamentaux au travail du Bureau international du travail
- M. Tomas Ojea Quintana, rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'Homme en Birmanie et Mme Christine Chung, administratrice Birmanie au Haut commissariat aux droits de l'homme

5) En Thaïlande (2 et 3 mai 2011)

- Son Excellence M. Gildas Le Lidec, ambassadeur de France en Thaïlande et ses collaborateurs
- Son Excellence M. David Lipman, ambassadeur de l'Union européenne en Thaïlande

et Mme Ana Beatriz Martins, conseillère

- M. Jean-Noël Wetterwald, coordinateur régional du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
- M. Léon de Riettmatten, association Fairness International
- M. Tanee Sangrat, directeur de l'Asie du Sud-Est au ministère des affaires étrangères et M. Nadhavathna Krishnamra, directeur de la division sociale des organisations internationales
- M. Arnaud Dubus, journaliste
- M. Philippe Bonnet, ONG Solidarités

6) En Birmanie (du 3 au 6 mai 2011)

- Son Excellence M. Thierry Mathou, ambassadeur de France en Birmanie et ses collaborateurs
- Son Excellence M. Julius Georg Luy, ambassadeur d'Allemagne en Birmanie
- Son Excellence M. David Lipman, ambassadeur de l'Union européenne en Thaïlande accrédité en Birmanie
- M. Khin Zaw Myint, consultant, directeur de l'institut Tampadipa
- Mme Debby Taylor, directrice d'International Development entreprise
- M. Myo Yan Naung Thein, coordinateur du National Youth Network
- M. Nay Win Maung, secrétaire général de Myanmar Egress
- M. Win Myo Thu, responsable d'ECODEV
- M. Nicolas Terraz, directeur général de Total E & P Myanmar
- Mme Aung San Suu Kyi
- M. Bishow Parajuli, représentant résident des Nations Unies
- M. Saw Than Myint, Shan Nationalities Democratic Party
- M. Oo Hla Saw, Rakhine Nationalities Development Party
- M. Khin Maung Swe, National Democratic Force
- M. Nai Ngwe Thein, All Môn Region Democracy Party
- M. Thu Wai, Democratic Party Myanmar
- M. Tan Myint, secrétaire de la commission des droits de la chambre basse
- M. Maung Myint, premier vice-ministre des affaires étrangères
- M. Htay Oo, président du Parti de la solidarité et du développement de l'Union (USDP)
- Mme Thur Bar, directrice de l'association Zion
- M. Badanta Tayzeinda, directeur de l'école monastique May Yu Won Tha
- M. Yadana, directeur de Braveheart foundation

ANNEXE 3 : ÉLÉMENTS CARTOGRAPHIQUES

BIRMANIE

Carte ethno-linguistique



