

# La destruction de l'économie birmane par les militaires<sup>1</sup>

DAVID ARNOTT \*

**L**es Etats sont faibles en raison de la nature fragile de la société civile sur laquelle ils ont été construits, de leurs structures institutionnelles sous-développées qui sont souvent incapables de contenir et de canaliser les tensions politiques et enfin en raison de leurs problèmes de pauvreté et d'ajustement économique. Ces faiblesses peuvent conduire à des désordres, à des mouvements sécessionnistes et même à la guerre civile. Les Etats les plus vulnérables combinent ces faiblesses structurelles avec un régime qui est source de discorde en ne représentant qu'une partie de la communauté.»<sup>2</sup>

Les massacres perpétrés par les Forces armées birmanes (*Tatmadaw*) en 1988 ont conduit à la suspension de l'aide internationale et de l'assistance au développement, qui a fait baisser les réserves de devises étrangères à seulement 9 millions de dollars l'année suivante. La nouvelle junte, le Comité d'Etat pour la restauration de la loi et de l'ordre (*State Law and Order Restoration Council, Slorc*), a décidé de mettre fin aux politiques antérieures d'isolement et de neutralité et de « se tourner vers des sources étrangères pour obtenir les moyens du maintien de l'ordre et pour rémunérer son principal élément, le *Tatmadaw* »<sup>3</sup>. Ces décisions consistaient à :

1) opérer des importations d'armes importantes de Chine pour assurer l'autorité militaire en renforçant le *Tatmadaw* et en développant la militarisation de l'Etat. Cela impliquait une campagne de recrutement, un ajustement considérable de la structure de commandement des forces armées et enfin la réorganisation et l'extension du contrôle militaire dans les districts, les cantons et les villages. L'objectif était d'atteindre une force de 500 000 hommes pour permettre une présence militaire permanente dans la majorité du pays ;

\* Secrétaire de la *Burma Peace Foundation*. Des communications avec Stefan Collignon, Donald Seekins, Josef Silverstein et Martin Smith ont contribué à cet article, même si, naturellement, ils ne sont aucunement responsables de son contenu.

Cet article a été traduit en français par David Arnett et Frédéric Ferro.

1. En 1989, la junte militaire a changé le nom officiel du pays en «Myanmar», ce qui est son nom dans la langue écrite du plus important groupe ethnique, les Birmans. Les autres groupes ethniques, qui se sentent opprimés par ce qu'ils perçoivent comme des politiques d'assimilation culturelle, économique et politique, considèrent ce changement comme un nouvel exemple de «humanisation». Le nom anglais, «Burma», bien qu'il eût été donné par la puissance coloniale, était devenu neutre ethniquement. Une autre objection au nom «Myanmar», formulée par Daw Aung San Sun Kyi - dont on peut dire qu'elle peut parler pour le peuple birman - est que ce gouvernement privé de légitimité n'avait pas le droit de changer le nom du pays. Pour toutes ces raisons et parce que le terme «Myanmar» n'est pas d'un usage courant, cet article utilisera le nom « Birmanie ».

2. Laurence Freedman, *War*, Oxford, 1994, p. 359.

3. Donald Seekins, «Playing With Fire : Régime Survival and Burma-China Relations-», *Asian Survey*, juin 1997.

*Relations internationales et stratégiques*, n° 27, automne 1997, pp 129-141.

2) payer ces projets en ouvrant le pays aux investissements internationaux. Les investisseurs des pays voisins venaient pour le poisson et le bois de teck et les compagnies pétrolières payaient pour des droits d'exploitation. Le Slorc mit même en vente une partie de l'ambassade de Birmanie à Tokyo. Les gains rapides de ces ventes ont sauvé le régime en quasi-faillite de ces problèmes financiers immédiats mais il n'y eut aucun investissement important, si ce n'est dans la construction hôtelière et le secteur du gaz et du pétrole *offshore*. La découverte de gisements importants de gaz par des compagnies européennes et américaines annoncent des revenus à long terme substantiels, grâce aux contrats avec la Thaïlande. Cependant, le gazoduc vers la Thaïlande traverse les territoires karen et mon en insurrection, ce qui a accru la pression sur le Slorc pour mettre fin à la guerre civile. Le manque d'enthousiasme des investisseurs s'expliquait en partie par le faible niveau des infrastructures humaines et physiques mais surtout, par le refus ou l'incapacité du Slorc à libéraliser plus que les marges de l'économie, qui demeurait dirigiste avec les secteurs principaux restant dans les mains des militaires.

Ces deux projets reliés, renforcer l'autorité militaire et attirer les investissements, se sont avérés incompatibles. Comme on pouvait s'y attendre, c'est le premier qui l'a emporté. Maintenant que le poisson et le teck ont été liquidés, que l'Année du tourisme 1996 a été un échec<sup>4</sup>, qu'aucun investissement important n'est en vue et que les gisements de gaz n'apporteront aucun revenu avant 2001, l'économie est à nouveau en crise. L'armée est mal payée et vit dans une large mesure aux frais de la population locale, ce qui leur aliène encore davantage cette population.

De nombreux civils birmans et même des groupes à l'intérieur de l'armée (qui ont passé la majeure partie de leur carrière à lutter contre des armées soutenues par les Chinois) s'opposent à l'alliance *defacto* avec la Chine, indiquée par les acquisitions massives d'armes, par le développement de la présence et des investissements chinois dans le nord de la Birmanie<sup>5</sup> et même, selon certains, par l'accès aux installations navales. C'est aussi un sujet de préoccupation pour l'Inde et les pays de l'Asean qui cherchent à consolider leurs relations mutuelles. L'entrée de la Birmanie dans l'Asean et dans la nouvelle organisation, BISTEC (*Bangladesh, India, Sri Lanka, Thailand Economie Coopération*) a en partie comme but d'empêcher la Birmanie de tomber d'avantage dans la sphère d'influence chinoise, ce qui menacerait sa fonction de pont (géographique) entre l'Asean et l'Inde. La réaction de la Chine face à une désintégration de la Birmanie serait un facteur inconnu, avec des conséquences pour toute la région. Une telle désintégration est l'un des résultats possibles de l'aggravation de la crise économique combinée avec une armée vaste, sous-payée et indisciplinée, dont les chefs régionaux ont une tendance à transformer leurs zones de contrôle en fiefs personnels.

### **L'expansion des Forces armées (le *Tatmadaw*)**

En 1988, l'effectif du *Tatmadaw* s'élevait à 186 000 hommes. Après une visite en Chine d'officiers militaires birmans en 1989, un contrat d'achat d'armements de 1,4 milliard de dollars fut signé en 1990 et un second contrat de 400 millions de dollars en 1994. Ces achats d'armements ont permis une expansion des forces armées, actuellement estimées à 380 000 hommes avec un objectif affiché d'atteindre une force bien équipée de 500 000 hommes avant la fin de la décennie. L'intention du Slorc d'établir le contrôle militaire à travers tout le pays et de se dispenser ainsi du soutien volontaire de la popula-

4. La *Visit Myanmar 96 Year* prétendait attirer 500 000 vacanciers pour la saison touristique 1996-1997.

5. qui ont absorbé une grande partie du nord de la Birmanie dans l'économie du yuan.

tion est indiquée par ces extraits du livre récent d'Andrew Selth, *Transforming the Tatmadaw*: -La priorité essentielle du Slorc après les massacres de 1988 était de consolider sa mainmise sur le gouvernement. Il fut décidé, comme but à long terme, de mettre en place tous les moyens nécessaires pour s'assurer que le *Tatmadaw* demeurerait le véritable arbitre du pouvoir en Birmanie. Pour atteindre ce but, les Forces armées avaient besoin d'être assez fortes et nombreuses pour répondre à tout défi à l'autorité militaire. »<sup>6</sup>

«Au nom du principe de «non-désintégration de l'Union», le Slorc a cherché à exercer un contrôle militaire sur tout le pays et à le transformer en un Etat centralisé, dominé par l'ethnie birmane et commandé par les forces armées. Sur cette base, toute distribution à venir du pouvoir ou toute répartition des responsabilités aux groupes ethniques minoritaires semblent devoir rester un geste essentiellement symbolique. Le vrai pouvoir continuera à résider à Rangoon et sera exercé par des commandements militaires régionaux et par des administrateurs civils dociles. Pour s'assurer de l'efficacité du système et pour empêcher tout retour de l'irréductibilisme, le Slorc prévoit une présence militaire permanente dans presque toutes les régions (...) La réalisation d'une telle politique exigerait cependant des ressources et des effectifs bien plus importants.»<sup>7</sup>

«L'expansion et la modernisation rapides des forces armées après 1988 semblent avoir été fondées avant tout sur la crainte de perdre leur monopole sur le pouvoir politique. La campagne de recrutement du *Tatmadaw* et son programme d'armement semblent avoir été destinés à prévenir ou, si nécessaire, à réprimer les troubles civils dans les centres de population. La lutte contre les groupes insurrectionnels ethniques en zone rurale a également fait partie de la détermination persistante du régime pour imposer sa vision particulière de l'Etat birman moderne sur tout le pays. Pourtant, *en se fiant aux forces armées pour garantir la stabilité et l'unité du pays, le régime a hypothéqué les vastes et diverses ressources politiques, économiques et sociales de la Birmanie pour une dépendance vis-à-vis de la force militaire.*»<sup>8</sup>

«L'armée de Birmanie a rejeté la plupart de ses traditions héritées du Royaume-Uni et du *Commonwealth* britannique et repose plus sur des styles de commandement qu'elle a appris des Japonais pendant la Seconde Guerre mondiale. Cette approche insiste sur le contrôle centralisé, sur une discipline rigide et une obéissance aveugle aux ordres plutôt que sur l'encouragement de l'innovation et de l'initiative ou l'attention au bien-être des personnels...»<sup>9</sup>

## L'état de l'économie

A part la construction d'hôtels dans les villes, le secteur militaire et le commerce en plein essor de l'opium et de l'héroïne, l'économie est dans un état de délabrement avancé dans tout le pays. A l'heure actuelle, le taux de change du kyat selon le marché approche 300 kyats pour un dollar américain, soit une dépréciation de 46 % pour le seul mois de juillet 1997, à une valeur cinquante fois inférieure au taux officiel et il est prévu que cette dépréciation continue. Le Slorc a fait jouer la planche à billets (la masse monétaire a triplé depuis 1988). Le prix du riz a quadruplé depuis 1988 et les réfugiés du Delta (la région la plus fertile pour les rizières) donnaient comme explication principale de leur fuite

6. Andrew Selth, *Transforming the Tatmadaw - The Burmese Armed Forces since 1988*, Australian National University, Canberra, 1996, p. 129.

7. Andrew Selth, *op. cit.*, pp. 132-133.

8. *Op. cit.*, p. 154 (je souligne).

9. *Op. cit.*, p. 62.

l'impossibilité de nourrir leurs familles. L'industrie légère a été virtuellement détruite, en raison des importations à bas prix de Chine. La polarisation entre zones urbaines et rurales augmente, avec des témoignages de famine dans les régions frontalières. Les investissements espérés ne se sont pas matérialisés à part pour le teck, le poisson, le gaz, le jade, les gemmes et le trafic d'opiacés<sup>10</sup>, domaines qui ne peuvent pas aider au développement.

La cause fondamentale de ces problèmes est que les structures, les priorités, l'incompétence et l'idéologie de l'autorité militaire sont incompatibles avec une économie saine et les besoins des investisseurs. La médiocrité des infrastructures physiques est un facteur qui a dissuadé les capitaux étrangers. Contrairement à Singapour, à l'Indonésie et à d'autres pays ayant réussi leur décollage économique, l'armée birmane n'a pas tenté d'introduire les réformes institutionnelles nécessaires. Le niveau des infrastructures humaines est en déclin, en raison du manque d'investissement dans l'éducation. Les dépenses de défense, à environ 50 % du budget, sont ruineuses pour l'économie et un obstacle politique majeur à l'assistance financière bilatérale et multilatérale.

### *Un pays prometteur*

La Birmanie est pourtant un pays au potentiel immense dans le domaine de l'énergie (gaz, hydroélectricité), des minéraux (elle a de grandes réserves de cuivre, d'or, de tungstène, de nickel et d'autres métaux précieux et industriels, en plus de toute une variété de gemmes et de jadéite) et de l'agriculture (elle fut naguère le premier exportateur de riz du monde) et jusqu'à ces dernières années, elle avait les plus grandes réserves de bois dur en Asie. Sur les ressources humaines du pays, Khin Maung Kyi écrit: « Quand le Myanmar (alors appelé Birmanie) a gagné son indépendance en 1948, les agences internationales l'avait identifié comme l'un des candidats les plus prometteurs de la région pour un décollage économique. Son système de technique moderne et d'université, son taux d'alphabétisation élevé, ses fonctionnaires formés, sa classe moyenne éduquée, ses infrastructures fondamentales et un système judiciaire bien appliqué étaient considérés comme de bons ingrédients pour ce décollage annoncé. »<sup>11</sup>

### *Une économie dans un état catastrophique*

En 1987, après vingt-cinq ans de gouvernement incompétent par les militaires, la Birmanie a reçu de l'Onu le statut des Pays les moins avancés (PMA). Le Japon, principal donateur de la Birmanie, avait interrompu les principaux nouveaux projets en 1986 (deux ans avant la suppression du mouvement démocratique de 1988), surtout parce que, comme l'explique Donald Seekins: « Le puissant ministère japonais des Finances souhaitait éviter de verser encore plus de fonds gouvernementaux dans un pays devenu incapable à la fin des années 80 de rembourser une dette extérieure d'environ 5 milliards de dollars. La Birmanie a cherché à obtenir le statut de pays moins avancé à la fin 1987 pour

10. Cet article ne traite pas de ce commerce, considéré par le Département d'Etat américain comme équivalent à l'ensemble de toutes les exportations combinées, ni de l'implication de l'armée birmane. Cependant, une introduction accessible en français se trouve dans le *Nouvel Observateur* du 5-11 juin 1997, et dans divers rapports de l'Observatoire géopolitique des drogues. L'étude la plus approfondie est celle de Bertil Lintner, *Burma in Revolt, Opium and Insurgency since 1948*, Oxford et Bangkok, 1994.

11. Khin Maung Kyi, « Myanmar: Will Forever Flow the Ayeyarwady? », *Southeast Asian Affairs*, 1994.

être protégée de ses créanciers internationaux.»<sup>12</sup> Le ministère japonais des Finances refusait d'approuver «*l'envoi de prêts dans le trou noir de l'économie birmane*»<sup>13</sup>.

Mais le *trou noir* a toujours faim. D'après *l'Economist Intelligence Unit* dans son rapport sur la Birmanie pour le premier trimestre 1997, «le déficit commercial a augmenté dans les cinq premiers mois de 1996. Les exportations du secteur privé étaient faibles. Le déficit des comptes courants a dû s'aggraver et les réserves se sont effondrées»<sup>14</sup>. Le *Nikkei Weekly* signale que «selon un rapport publié par le Fonds monétaire international, les réserves en devises ont chuté à 183 millions de dollars en août l'année suivante (en 1996) alors qu'elles représentaient 663 millions l'année d'avant.»<sup>15</sup>

En 1996, le Slorc a rompu son engagement sur les exportateurs de riz et sur les paiements pour le pétrole. En 1997, il aurait fait pression sur les compagnies étrangères en Birmanie pour qu'elles se portent garantes des prêts auprès des banques étrangères<sup>16</sup>. Dans ce pays riche en énergie, en minéraux et en agriculture, qui fut le plus important exportateur de riz du monde, «environ 40 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté» selon l'Asian Development Bank<sup>17</sup> et «les revenus réels de nombreux Birmans urbains, y compris les employés du gouvernement, ont décliné...»<sup>18</sup>.

### ***Le développement est concentré dans les villes principales***

Une des principales raisons de l'appauvrissement des campagnes, avec de hauts niveaux de malnutrition, de taux de mortalité infantile et maternelle, signalés par l'Unicef et par d'autres organisations, est le transfert de ressources vers la ville soit par voie de politiques draconiennes d'acquisition de riz<sup>19</sup>, soit par les extorsions des officiers et des soldats de l'armée occupante.

L'économiste Stefan Collignon écrit que «selon plusieurs indications, le Slorc a tenté de pacifier la situation politique après 1988 en améliorant les conditions de vie dans les villes où le potentiel de troubles était le plus élevé. Mais s'il existe des signes d'amélioration, ils semblent liés à une croissance légèrement plus forte et cela aux dépens des régions rurales. Cela a impliqué un changement stratégique par rapport à la «voie birmane vers le socialisme» qui avait réussi à atteindre un degré remarquable d'égalité entre les conditions de vie rurales et urbaines : l'indicateur du PNUD pour la disparité villes-campagnes dans l'accès à l'eau courante, au système sanitaire et aux services de nutrition pour enfants (67 %, 87 %, 93 % respectivement) est bien plus élevé que pour d'autres pays à faible développement.»<sup>20</sup>

12 Donald M. Seekins, «The North Wind and the Sun: Japan's Response to the Political Crisis in Burma, 1988-1996» (conférence inédite).

13 *Ibid* (c'est moi qui souligne)

14 Economist Intelligence Unit Report, *Myanmar (Burma)*, Premier Trimestre 1997, p. 3

15 *The Nikkei Weekly*, 31 mars 1997

16 *FarEastern Economic Review*, 5 juin 1997, «Loan Squeeze»

17 Asian Development Bank, *Economic Report: Myanmar*, novembre 1995, p. vi

18 Ambassade des Etats-Unis à Rangoon, *Burma, Country Commercial Guide, Birmanie*, p. 8

19 Dans un rapport de 1995, la Banque mondiale déclare que «des gains substantiels d'efficacité économique seraient possibles si on éliminait l'interdiction des exportations de riz par le secteur privé et si les acquisitions par le gouvernement étaient diminuées. La réforme de ces politiques sur le riz aiderait à réduire la pauvreté et serait plus équitables parce qu'elles impliquent de grands transferts de revenus des ruraux vers les élites urbaines (dont les militaires)», «Myanmar: Policies for Sustaining Economic Reform», *World Bank Report* n° 14062-BA, 16 octobre 1995, p. xiv (je souligne)

20 Stefan Collignon, «Miscarried reforms», article inédit, 1994, p. 3

Dans un article de 1997 pour l'Institut européen d'études asiatiques, Stephan Collignon écrit que « les visiteurs étrangers en Birmanie remarquent souvent une amélioration visible en signes apparents de richesse dans les villes principales, particulièrement à Rangoon et à Mandalay, depuis 1988. Cela se manifestait dans le boom de la construction entre 1988 et 1991, bien qu'il soit retombé depuis. Cependant, dès qu'on quitte les grandes villes, la situation est différente. La pauvreté est présente partout et les infrastructures, comme les routes et les voies ferrées, sont en ruines. En fait, malgré des améliorations apparentes, une croissance économique soutenue n'a pas encore lieu. »<sup>21</sup>

### ***Les causes du bas niveau des investissements***

En 1989, le Slorc a ouvert le pays aux investisseurs internationaux. Cependant, comme le remarque Khin Maung Kyi, «des lois sur les investissements mises en place dans la hâte furent suivies par la formation de quelques banques privées et de *joint-ventures* parrainés par l'Etat, mais les investissements étrangers de long terme dans les secteurs des produits manufacturés et de l'agro-alimentaire ne sont pas arrivés.

Des mesures de développement institutionnel, comme l'établissement de fonctionnaires efficaces et responsables, d'un système d'administration judiciaire pour dispenser une justice impartiale et enfin la formation de la main-d'œuvre pour la prochaine phase de croissance, ont été négligées ou mises de côté.»<sup>22</sup>

Stephan Collignon dresse cette liste des obstacles majeurs à l'investissement :

- « - la libéralisation économique s'est ralentie depuis 1993 et à même parfois été inversée ;
- les importateurs sont contraints à importer certains biens prioritaires, pour lesquels ils doivent obtenir des permis préférentiels, en quantités représentant au moins un quart de toutes leurs importations ;
- le Slorc refuse de se plier à un régime de taux de change proposé par un programme du FMI et qui reviendrait à être déterminé par le marché ;
- le *ratio* des investissements a décliné et, simultanément, le travail forcé des prisonniers et les «contributions» non-rémunérées du peuple aux projets nationaux de construction ont augmenté (d'après le Département d'Etat américain en 1996) ;
- aucune grande entreprise d'Etat n'a été privatisée ;
- la plupart des privilèges des monopoles continuent à dominer l'économie de la Birmanie ;
- des déséquilibres macro-économiques fondamentaux persistent et déforment la structure des incitations des secteurs publics et privés. »<sup>23</sup>

Il fait remarquer dans son article de 1994 que «les seules opportunités intéressantes pour des investissements étrangers sont des projets à très haute profitabilité à court terme, normalement reliés à l'exploitation des ressources naturelles (forêts, pétrole, etc.). L'absence d'une économie monétaire fonctionnant convenablement crée une économie de *conquistador*.»<sup>24</sup>

David Steinberg, ancien consultant à la Banque mondiale, décrivait en 1991 certains des obstacles politico-économiques à l'investissement en Birmanie : «Le pluralisme politique et économique dépend de centres de pouvoir complexes et alternés, centres

21. Stefan Collignon, «The Burmese Economy and the Withdrawal of European Trade Preferences» *European Institute for Asian Studies*, Bruxelles, mars 1997, p. 4.

22. Khin Maung Kyi, *op. cit.*

23. Stefan Collignon, «The Burmese Economy and the Withdrawal of European Trade Preferences» *op. cit.*, p. 11.

24. Stefan Collignon, «Miscarried Reforms», *op. cit.*, p. 9.

politiques, économiques, régionaux, institutionnels et personnels. A l'intérieur des territoires contrôlés par l'État, (...) depuis 1962 seul un centre de pouvoir institutionnel a été autorisé à se développer: le *Tatmadaw*. Les militaires ne contrôlent pas seulement l'appareil administratif d'État; en gouvernant par la loi martiale (ils ont gouverné par décrets quinze ans sur les vingt-neuf ans depuis le coup d'État de 1962<sup>25</sup>), ils ont aussi formé et «militarisé» le personnel de la bureaucratie, ils se sont mis au sommet socio-économique du pouvoir, ils ont éliminé ou contrôlé toutes les voies non-militaires autorisées de mobilité sociale (l'éducation, la *sangha*<sup>26</sup>, les organisations syndicales et les entreprises), ils ont développé un ensemble élaboré de gratifications institutionnelles et de récompenses, ils ont pris le contrôle des sources intérieures de l'information et (selon de nombreuses accusations) ont dominé l'économie informelle et ses fruits.»<sup>27</sup>

Khin Maung Kyi écrit de même: «La participation des militaires à l'administration ne conduira pas au développement d'une fonction publique indépendante et efficace, étant donné l'habitude des soldats du Myanmar de régler les choses à leur façon. Depuis l'abolition de l'ancien système administratif dans les années soixante, l'administration n'a plus fonctionné qu'aux ordres de ceux qui tenaient le pouvoir. L'impartialité, le strict état de droit ou la fiabilité et la prévisibilité des actions de l'administration ont perdu leur pertinence. Le contrôle complet n'aidera certainement pas à la réémergence d'un système efficace, impartial et cohérent, indispensable pour une économie de marché ouverte.»<sup>28</sup>

### ***Comparaisons avec d'autres pays d'Extrême-Orient ayant réussi leur décollage économique***

Dans son important article de 1994 dans *Asian Affairs*, «Myanmar: Will Forever Flow thé Ayeyarwady?», le professeur Khin Maung Kyi, le meilleur économiste contemporain birman<sup>29</sup>, compare l'économie birmane avec celle des quelques pays asiatiques ayant réussi leur décollage, dont l'Indonésie: «Dans ces États de l'Asie orientale ayant réussi leur décollage économique, le gouvernement s'est d'habitude limité à fournir les services fondamentaux et à maintenir l'ordre public et la stabilité. La direction de l'économie est guidée par des objectifs à long terme mais le fonctionnement de l'économie est laissé au secteur privé avec un minimum d'interférence du gouvernement...»

«Les autorités militaires du Myanmar n'ont eu aucune expérience de gestion du pays dans des circonstances pluralistes ou permissives. Elles ont été habituées à fonctionner avec une discipline stricte et une hiérarchie de commandement figée. Or, d'après l'expérience des autres pays de la région, le partage du pouvoir entre les différentes élites, une relative liberté d'information, des processus rationnels de décision économique, une bureaucratie efficace et un système judiciaire impartial sont considérés comme les ingrédients fondamentaux pour un développement équilibré...»

«Au Myanmar, depuis 1962, le rôle des fonctionnaires supérieurs dont l'expérience aurait pu être utile a été réduit et la plupart d'entre eux ont été remplacés par des cadres

25. Steinberg écrit en 1991, il s'agit donc en 1997 de vingt et un ans sur trente-cinq.

26. Les moines ordonnés (D.A.).

27. David Steinberg, «Power, Economy and democracy in Myanmar/Burma: thé Donors'Dilemmas», Communication au séminaire *Myanmar/Birma: Das Ringen um Demokratie und Frieden mit den Mindenheiten*, Schlosschen Schonberg, Hofgeismar, Allemagne, 22-24 mars 1991.

28. Khin Maung Kyi, *op. cit.*

29. Le professeur Khin Maung Kyi fut professeur d'économie à l'université de Rangoon et professeur d'économie agroalimentaire à l'université de Pertanian en Malaisie. Il est actuellement consultant privé et *Senior Fellow* de l'université nationale de Singapour.

loyaux qui souscrivaient au nouvel ordre socialiste. La continuité de la tradition judiciaire a été interrompue parce que seuls des représentants élus pouvaient servir de juges sous le régime socialiste. Cette façon de faire est en contraste évident avec l'Indonésie où les dirigeants militaires ont coopté dès le départ les intellectuels, les économistes et d'autres membres de professions libérales. En fait, c'est sans doute ce qu'on a appelé la «Mafiade Berkeley», un groupe d'économistes compétents, qui a construit le processus indonésien de modernisation et de développement. Il est difficile d'imaginer que les autorités militaires du Myanmar changent radicalement leur mode de pensée, étant donné leur tradition «d'absolutisme» et leur doctrine autocratique.»<sup>30</sup>

Stefan Collignon présente une comparaison frappante des performances à l'exportation de la Birmanie et de la Thaïlande : «Alors que des pays comme la Thaïlande ont augmenté de façon persistante leurs part d'exportations et d'importation par leur stratégie de développement tiré par les exportations, la part de la Birmanie a décliné de façon régulière depuis le début des années 1980 (...). *Les exportations officielles représentaient 2% du PIB en 1994, soit le plus bas chiffre du monde* (d'après le *World Development Report*). »<sup>31</sup>

### ***Une infrastructure physique dilapidée***

Khin Maung Kyi déclare au sujet des infrastructures physiques : «On ne peut exagérer l'importance d'infrastructures physiques appropriées comme conditions d'une croissance rapide. Les réserves existantes des infrastructures physiques sont si limitées et dilapidées que des assistances officielles au développement de grande échelle sont nécessaires. De même, le développement technologique et la formation demanderont des investissements aussi importants. Le recyclage des travailleurs adultes et la formation des jeunes prendront du temps. Sans ces améliorations, des ressources importantes des entreprises privées pourraient ne jamais se matérialiser.»<sup>32</sup>

### ***Des dépenses disproportionnées pour la défense***

En 1996, l'ambassade américaine à Rangoun a publié son guide commercial annuel, accompagné d'un texte plus technique, «Foreign Economie Trends». Une des innovations des rapports de 1996 était d'ajuster les statistiques pour prendre en compte les divers taux de change utilisés dans les rapports financiers officiels et non-officiels. Le guide explique à propos des dépenses militaires du Slorc qu'elles «semblent avoir augmenté à la fois en valeur réelle et en proportion des dépenses totales. Pour les années fiscales 1993-1994 et 1994-95, les dépenses militaires semblent avoir constitué au moins la moitié du budget, malgré l'absence de toute menace extérieure visible et la pacification réussie de la plupart des groupes rebelles ethniques.»<sup>33</sup>

«La croissance économique de la Birmanie pourrait continuer à être en deçà de son potentiel tant que les dépenses militaires resteront élevées et continueront à être financées de façon disproportionnée par des impôts implicites ou explicites sur le secteur de l'exportation.»<sup>34</sup>

30. Khin Maung Kyi, *op. cit.*

31. Stefan Collignon, «The Burmese Economy and the Withdrawal of European Trade Préférences» *op. cit.*, p. 12 (je souligne).

32. Khin Maung Kyi, *op. cit.*

33. Ambassade des Etats-Unis à Rangoun, *Burma, Country Commercial Guide*, Birmanie, p. 8.

34. *Ibidem*, p. 10.

## Prévisions

L'*Economist Intelligence Unit* prévoit dans son rapport pour le premier trimestre 1997 que «les deux prochaines années, en l'absence d'un mouvement de libéralisation, la croissance ralentira et l'inflation restera élevée.»<sup>35</sup>

Selon Stephan Collignon, «le Slorc est sous une pression économique considérable. Il ne peut pas boucler ses budgets, les réserves de devises s'épuisent et la croissance chancelle. Ou bien le Slorc change fondamentalement, ou bien il sera confronté à un nouveau soulèvement - comme l'histoire l'a souvent montré.»<sup>36</sup>

Il n'y aura aucun progrès économique significatif en Birmanie avec le système actuel et ses priorités sans une aide massive au développement des infrastructures. Le niveau de financement demandera le soutien de la Banque mondiale, du FMI, de la Banque asiatique de développement, du PNUD et des organismes japonais. La plupart de ces sources bilatérales ou multilatérales ont été interrompues après les massacres de 1988<sup>37</sup> et ont peu de chances de revenir tant que n'aura pas eu lieu un processus politique irréversible conduisant à une participation populaire importante à tous les niveaux du gouvernement.

## La guerre civile

Le développement et le rééquipement du *Tatmadaw* a eu des conséquences importantes pour la guerre civile. L'objectif militaire principal de Slorc, à part la neutralisation de toute menace d'insurrection dans les villes, est la défaite des révoltes ethniques. Certains de ces mouvements ont commencé juste après l'indépendance et étaient dans une large mesure alimentés par des «politiques vigoureusement assimilationnistes» de birmanisation, pour citer l'anthropologue Clifford Geertz<sup>38</sup>. Ces politiques ont pris une nuance religieuse avec la déclaration d'U Nu de 1962 proclamant le Bouddhisme comme religion d'Etat, une action qui aliéna beaucoup de groupes non-bouddhistes, comme par exemple les Kachins chrétiens. Des attaques contre les groupes non-birmans ont eu lieu à plusieurs périodes dans l'histoire de la Birmanie, y compris à l'heure actuelle, à chaque fois que le régime ressent le besoin d'invoquer la «liaison par l'exclusion» et d'unifier la majorité birmane contre un bouc émissaire religieux, ethnique ou politique. Une des principales justifications du maintien au pouvoir du *Tatmadaw* est censée être la préservation de l'Union.

Jusqu'en 1991, la stratégie militaire du *Tatmadaw* contre les rebelles ethniques était de lancer des campagnes saisonnières contre les diverses armées et de revenir ensuite en caserne pendant la saison des pluies. Maintenant, grâce aux routes résistant aux intempéries construites par les bûcherons thaïs et par le travail forcé<sup>39</sup>, grâce aux armes et aux autres équipements militaires achetés à la Chine, le *Tatmadaw* peut rester sur le terrain toute l'année et tenir le territoire qu'il a capturé. Cela a favorisé une stratégie d'*occupation*, dans laquelle les principales victimes ont été les populations civiles d'ethnies non-birmanes. La vie sociale et économique de millions de personnes a été radicalement

35. Economist Intelligence Unit, n° 1/97, *op. cit.*, p. 3-

36. Stefan Collignon, «The Burmese Economy and the Withdrawal of European Trade Préférences», *op. cit.*, p. 16.

37. Voir Seekins, «The North Wind and the Sun», *op. cit.*

38. Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures*, Londres, 1973, p. 287.

39. Voir *La Birmanie, Total et les droits de l'Homme*, FIDH, 1996, pp. 34 sqq pour une introduction en français à certaines de ces discussions et la littérature sur le travail forcé en Birmanie.

disloquée par cette stratégie qui a eu pour résultat une quantité de souffrances et de morts bien supérieure à celle de la période de *combats*. Dans ces offensives massives de 1994-95 et au début de l'année 97, le *Tatmadaw* a réussi à capturer la plupart des bases fixes de l'Armée de libération nationale karen (KNLA) qui est passée d'une stratégie de conquête territoriale à une guérilla, ce qui pourrait prolonger la guerre jusqu'aux prochaines générations.

En plus de la lutte directe, le *Tatmadaw* utilise plusieurs méthodes qui prennent comme cible les populations civiles non birmanes. L'une des pratiques les plus courantes est une forme stratégique de «villagisation» (*hamletting*), appelée «les Quatre Coupures»<sup>40</sup> (Couper les insurgés de leurs fonds, de leurs informations, de leurs approvisionnements et des recrues que peuvent fournir les villageois) et comprend des déplacements forcés de plusieurs villages dispersés vers de grands villages gardés par l'armée où ils peuvent fournir la main d'œuvre pour le travail forcé à but militaire ou de construction d'infrastructures ou même pour des activités commerciales des unités ou des officiers individuels, par exemple creuser et remplir des bassins à poissons ou planter des vergers. Dans certaines régions où la destruction des villages ne semble pas avoir de tels buts et où les villageois sont simplement exterminés, l'objectif réel pourrait être de terroriser les villageois pour qu'ils quittent la région ou de faire pression sur les rebelles pour qu'ils se rendent.

L'année 1996 a été particulièrement marquée par ces déplacements forcés avec au moins 100 000 villageois concernés dans le seul Etat Shan<sup>41</sup>, et 30 000 dans l'Etat Kayah (Karenni) où théoriquement les rebelles ont un accord de cessez-le-feu avec le Slorc. La déstabilisation ou la destruction de la vie villageoise peut aussi être accomplie par le sabotage économique (par exemple, en brûlant les récoltes ou les réserves de riz, en tuant les animaux, en enlevant les paysans de leurs champs pour le travail forcé) et par la terreur. Les villageois contraints à quitter leur région souffrent de malnutrition et parfois de famine, quand il leur est interdit ou impossible de cultiver les zones où ils sont réimplantés. Affaiblis par la malnutrition et le travail forcé, ils tombent souvent malades et peuvent mourir parce qu'ils ne résistent pas aux maladies locales. Des rapports récents des Etats Karen et Arakanais parlent de famine causée par les déplacements forcés, par la destruction des vivres par l'armée. Certains observateurs parlent d'une situation proche de celle que l'on peut observer en Corée du Nord». L'extrait suivant d'un rapport récent du Groupe Karen des Droits de l'Homme (*Karen Human Rights Group*, KHRG) suggère l'intensité et l'étendue de ces activités :

«Depuis le début de l'année 1996, le Slorc a lancé une campagne dans plusieurs parties de la Birmanie pour déplacer par la force ou pour effacer tous les villages ruraux qui ne sont pas sous le contrôle physique direct d'un camp de l'armée. En février-mars 1997, le Slorc a commencé à oblitérer tous les villages dans les collines du district de Papun, au nord de l'Etat Karen. La première vague de destruction de villages fut entreprise jusqu'en mars 1997 mais depuis le début du mois de juin 1997, les patrouilles du Slorc ont intensifié leurs efforts pour détruire tous les signes d'habitation et de source d'approvisionnement partout où les villageois avaient pu reconstruire. Le KHRG a fait compiler et corroborer une liste de 68 villages entièrement détruits par le feu et de

40. Martin Smith, *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*, Londres, 1991, p. 258 et *passim* ; Martin Smith, *Ethnic Groups in Burma*, Anti-Slavery International, Londres, 1994, p. 46.

41. La littérature sur les déplacements forcés en Birmanie est vaste. Voir, par exemple, le Shan Human Rights Group, *Uprooting the Shan*, Chiang Mai, décembre 1996 ; Green November 32, *Exodus, an update on the current situation in Karenni*, Mae Hong Son, août 1996 ; Karen Human Rights Group, *Forced Relocations in Karenni*, Thaïlande, juillet 1996 et remis à jour en février 1997 ; divers rapports d'Amnesty International, Human Rights Watch/Asia et du Département d'Etat américain.

4 autres qui ont été partiellement brûlés. Ce sont tous des villages karens, avec une moyenne de 15 foyers par village, soit une centaine de personnes à chaque fois. Cette liste n'est en aucun cas complète et à l'heure actuelle, les patrouilles du Slorc continuent à brûler les villages dans la région. (...) A leur arrivée près d'un village, les troupes bombardent d'abord avec des mortiers depuis les collines adjacentes puis entrent dans le village en tirant sur tout ce qui bouge et brûlent toutes les maisons, les huttes et les abris qu'elles trouvent dans la région. Les granges de stockage du riz sont particulièrement recherchées et incendiées pour détruire la source d'alimentation des villageois. On tire à vue sur tout villageois aperçu dans les alentours. Les soldats viennent avec des porteurs depuis Papun et les autres villes mais, si nécessaire, ils réquisitionnent tous les villageois qu'ils peuvent capturer, et ils ont déjà emmené dans ce but de nombreux hommes et femmes, dont certains étaient âgés de plus de 65 ans.

Pendant, l'objectif principal n'est pas de faire des prisonniers, puisque dans plusieurs cas ils ont encerclé les villageois dans les huttes et ont ouvert le feu au lieu d'essayer de les arrêter. Les patrouilles ne semblent pas chercher à interroger les villageois mais seulement à les éliminer. Les villages très proches de Papun et de Meh Way ont dû se regrouper à Meh Way ou vers des camps de l'armée près de Papun, comme Toh Thay Pu, mais la majorité des villages a simplement été détruite. La plupart des villageois de la région disent qu'ils ne comprennent même pas pourquoi le Slorc a agi ainsi si ce n'est pour éradiquer toute population karen. Les troupes de l'Armée de libération nationale karen ne sont basées dans aucun de ces villages et n'ont jamais été dans un village quand il a été attaqué ».

«Toutes les nouvelles patrouilles qui s'approchent forcent les villageois à fuir à nouveau et à construire de nouveaux abris ailleurs. Les pluies abondantes de la mousson ont commencé à la mi-juin et continueront jusqu'en octobre. Les déplacements et les constructions sont donc plus difficiles. La malaria et d'autres fièvres, la diarrhée, la dysenterie et d'autres maladies sont répandues et les villageois n'ont plus de médicaments. De nombreux enfants et vieillards sont déjà morts. Les villageois n'ont gardé que très peu de biens et de nourriture. La plupart ont réussi à planter au moins une récolte limitée de riz entre les patrouilles du Slorc et survivent sur cette récolte bien qu'ils n'aient souvent pas assez de riz pour qu'ils puissent le moissonner en novembre-décembre. Si la récolte échoue ou si le Slorc interfère, les villageois admettent qu'ils ne savent pas ce qu'ils feront et que la région sera certainement en état de crise ».

«Le Slorc essaye de construire une route logistique à travers le nord de la région de Kyauk Kyi, dans la division de Pegu (dans la vallée de la Sittang, au centre de la Birmanie), directement vers l'est jusqu'à Saw Hta sur la rivière Salween, qui forme la frontière avec la Thaïlande. Ils ont incendié et détruit tous les villages sur la route qu'ils construisent au bulldozer sous une garde militaire considérable. Ils ont déjà avancé la majeure partie du projet dans les deux sens, bien que le KNLA ait à présent arrêté temporairement les travaux en détruisant les bulldozers. Le Slorc ne peut capturer assez de villageois dans la région pour s'en servir pour le travail forcé sur cette route, mais le fait qu'ils utilisent des bulldozers au lieu de faire venir des travailleurs forcés prouve qu'ils sont pressés d'achever cette route. L'objectif principal de la route sera probablement de soutenir une nouvelle offensive le long de la rivière Salween pour contrôler tout le territoire adjacent sur la frontière avec la Thaïlande. Cette offensive, qui est prévue pour la saison des pluies, isolerait et contiendrait les forces karen dans le district de Papun, bloquerait toute possibilité de fuite vers la Thaïlande et permettrait de ratisser toute la région pour éradiquer la population civile. Elle poserait aussi une menace de sécurité à la Thaïlande, puisque le Slorc poursuivrait probablement par des attaques vers les camps de réfugiés

karens dans le district thaïlandais de Mae Sariang et pourrait décider de réclamer des portions de territoire thaïlandais à l'est de la rivière Salween»<sup>42</sup>.

Ceux qui n'ont aucun autre choix tentent de se réfugier dans les pays voisins, à condition de pouvoir atteindre la frontière, ce qui devient de plus en plus difficile au fur et à mesure que le Slorc étend son contrôle. La population des réfugiés venus de Birmanie en Thaïlande a augmenté ces dernières années et après les combats dans les Etats Karen et Shan en 1996-1997, ce chiffre a atteint son point culminant avec officiellement 116 203 personnes, plus quelques centaines de milliers vivant en Thaïlande comme «immigrés illégaux». Ces chiffres ne comprennent pas les déplacés de l'intérieur de la Birmanie mais dans son Rapport sur le Développement de 1994, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a estimé que «entre 5 et 10 % de la population avait été déplacée, soit à l'intérieur du Myanmar ou vers les pays voisins». Comme la population est d'environ 46 millions de personnes, cela représente 2,3 à 4,6 millions.

Le but à moyen terme de la stratégie de guerre civile du Slorc est de forcer les insurgés à signer des accords de cessez-le-feu. Il y a urgence, puisque le Slorc place ses espoirs de revenus réguliers sur les divers projets commerciaux à ses frontières avec la Thaïlande, la Chine et l'Inde. Les gazoducs dirigés vers la Thaïlande depuis les gisements *offshore* de Yadana et de Yetagun sont un projet particulièrement vulnérable à des attaques de guérilla. Il y a aussi un accord pour une autoroute transasiatique de Mae Sot, en Thaïlande, à Rangoon<sup>43</sup> et de projets ambitieux birmano-thaïlandais pour construire une route de la Thaïlande à Tavoy, pour étendre le port qui s'y trouve et développer le littoral, ce qui permettrait d'intégrer cette partie de la Birmanie dans l'économie thaïlandaise et fournirait à la Thaïlande un port sur l'Océan indien. Ces ouvrages seraient plus faciles à réaliser et dans le cas du projet de Tavoy, attirerait plus d'investissements si les rebelles ethniques de la région avaient accepté de ne pas entreprendre d'actes de sabotage.

Un des problèmes majeurs de cette approche est que les cessez-le-feu qui ont été signés jusqu'à présent n'ont été que temporaires. Les groupes en question ont gardé leurs armes et continuent à gérer leurs régions. Il n'y a eu aucune vraie négociation de paix ou discussion politique sur la relation à long terme de ces groupes avec Rangoon et ces accords pourraient être rompus à tout moment, comme ils l'ont été avec les Karennis, par exemple, qui ont repris actuellement le combat contre le Slorc, malgré le cessez-le-feu de 1995. De même, les Was, combattants exceptionnels formés par les Chinois, ont eu des heurts avec les troupes du Slorc à plusieurs reprises depuis les accords de 1989. Des cessez-le-feu sans accords politiques sont particulièrement fragiles (et chers, puisqu'ils exigent une présence permanente du *Tatmadaw*, ce qui est coûteux à la fois politiquement et financièrement). A l'exception des Karennis (Kayah), aucune organisation parmi ces groupes ethniques ne réclame la sécession et ils acceptent le principe d'une Birmanie fédérale, mais le Slorc a toujours refusé de discuter ces questions.

## Conclusion

La plupart des signes d'alerte précoce d'une déstabilisation radicale sont présents en Birmanie. Ils comprennent le déclin de l'économie, des dépenses disproportionnées pour la défense, une armée surdimensionnée et peu disciplinée, des violations généralisées des droits de l'Homme, l'accroissement de la polarisation des revenus, la dégradation de l'environnement et la guerre civile.

42. Karen Human Rights Group, *Forced Relocations in Karenni*, Thaïlande, remise à jour, 25 juin 1997.

43. *Thailand Times*, 22 juin 1997.

La décision des dirigeants de l'armée en 1988 de rechercher des solutions militaires aux problèmes politiques, d'abandonner la tentative de gouverner en équilibrant les forces intérieures du pays et de chercher à la place des soutiens militaires et financiers de l'extérieur pour imposer leur ordre au peuple birman, a mal tourné. Les rentrées financières attendues ne se sont pas matérialisées. Après avoir liquidé les actifs disponibles de façon immédiate et après avoir échoué dans ses projets économiques tels que les exportations de riz et l'Année du Tourisme, le Slorc est à nouveau proche de l'insolvabilité. Si le Slorc ne peut pas écarter l'option militaire prise en 1988 et s'engager dans d'authentiques négociations tripartites avec l'opposition politique et avec les organisations des groupes d'ethnie non-birmane et demander ensemble une assistance internationale, une nouvelle détérioration économique et une déstabilisation aggravée semblent probables. Un scénario pourrait être une désintégration générale du pays en une mosaïque de seigneurs de la guerre et de troupes ethniques rebelles, en étendant le système déjà pratiqué dans les territoires frontaliers. Les implications de ce scénario doivent être prises au sérieux par le *Tatmadaw*, qui prétend maintenir l'unité nationale, mais aussi par les voisins de la Birmanie et par la communauté internationale.