

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=&ID_NUMPUBLIE=&ID_ARTICLE=

Pékin et l'épine birmane. La relation entre la Chine et la Birmanie à l'épreuve

par Renaud EGRETEAU

| 978-2-7492-1010-0</numero><editeur id="ERES"> | Outre - Terre

2007/4 - n° 21

ISSN 1636-3671 | ISBN 978-2-7492-1010-0 | pages 259 à 265

Pour citer cet article :

— Egreteau R., Pékin et l'épine birmane. La relation entre la Chine et la Birmanie à l'épreuve , Outre - Terre 2007/4, n° 21, p. 259-265.

Distribution électronique Cairn pour 978-2-7492-1010-0</numero><editeur id="ERES">.

© 978-2-7492-1010-0</numero><editeur id="ERES">. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Pékin et l'épine birmane

La relation entre la Chine et la Birmanie à l'épreuve ¹

Renaud Egreteau ²

Que cela soit face au repli xénophobe de la junte birmane après le passage du cyclone Nargis en mai 2008 ou lors de la répression par ce même régime militaire des manifestations de bonzes birmans en septembre 2007, la communauté internationale s'est souvent tournée vers la Chine pour tenter de faire fléchir les généraux birmans, avouant par là-même sa propre impuissance. Pays le plus visiblement présent en Birmanie ³ depuis le rapprochement stratégique opéré avec le renouvellement de la junte birmane en 1988, la Chine apparaît à bon nombre de chancelleries comme seule à pouvoir peser sur le régime birman. Grâce aux largesses financières et commerciales qu'elle accorde à la Birmanie et du fait d'avoir établi un partenariat diplomatique et militaire privilégié avec la junte, elle dispose auprès de celle-ci de nombreux leviers d'influence potentiels.

Pourtant, le rôle de la Chine dans l'évolution de la « question birmane » est manifestement surestimé, comme le montre depuis quelques années l'impuissance de Pékin à faire évoluer le régime de Naypyidaw vers plus de modération dans sa gestion des crises politiques, ou plus généralement à le persuader d'ouvrir plus avant son économie encore trop monopolistique et d'engager de véritables réformes transitionnelles. De plus en plus embarrassée face à une junte qui par-delà un nationalisme tous azimuts a développé de profondes tendances sinophobes, la Chine s'est évertuée à traiter l'épine birmane avec circonspection, en se posant comme puissance régionale responsable, bien que limitée dans son influence, à la veille des Jeux olympiques d'août 2008.

1. Août 2008.

2. *Diplômé en langues orientales et docteur de l'Institut d'Études Politiques (IEP) de Paris, chercheur rattaché au CERI-Sciences Po (Paris).*

3. Nous optons ici comme l'Académie française pour le terme francisé de « Birmanie » et non pour celui vernaculaire de « Myanmar », mais sans prise de position politique aucune.

La relation sino-birmane, une conjonction d'intérêts réciproques

Depuis le milieu des années 1980, Pékin a explicitement formulé ses ambitions en Birmanie. Comme la Chine souhaitait l'ouverture de ses provinces reculées du Sud-Ouest vers l'Asie « indo-chinoise », riche en ressources naturelles et pourvue de marchés potentiels ainsi que d'un accès direct aux mers du Sud, elle s'appliqua à définir une véritable stratégie d'ouverture vers le corridor commercial birman qui s'étend de la frontière du Yunnan à l'océan Indien. L'arrivée d'une nouvelle junta birmane après le coup d'État du 18 septembre 1988 lui offrit une opportunité de percée stratégique que le précédent régime du général Ne Win (1962-1988) lui refusait à partir d'un isolationnisme autarcique savamment modulé. L'annonce par le nouveau pouvoir birman d'une libéralisation de l'économie nécessitant de nombreux investissements étrangers favorisa l'amorce d'un rapprochement stratégique entre la Chine et la Birmanie qui subissaient par ailleurs toutes deux les foudres ostracistes de la communauté internationale au lendemain de la répression des soulèvements étudiants de Rangoun (août 1988) puis de Tian'anmen (juin 1989).

En quelques années, la Chine devint le principal partenaire économique de la Birmanie, investissant massivement dans les infrastructures du pays (construction de routes, ponts, ports maritimes et fluviaux...), dans le secteur de l'énergie (industrie pétrolière onshore, centrales hydroélectriques) et dans le commerce frontalier. De 9,5 millions de dollars US en 1988, les échanges bilatéraux sont passés à quelque 682 millions en 1995 puis à plus de 2 milliards en 2007⁴. En outre, véritable « patron » diplomatique des généraux birmanes sur la scène internationale, la Chine leur apporta un soutien militaire essentiel dans la restructuration et la modernisation des forces armées birmanes, en pleine déliquescence depuis les années 1980, qui triplèrent alors leurs effectifs pour atteindre les 350 000 hommes. Parfaite compréhension des impératifs géopolitiques de l'autre, conjonction des intérêts commerciaux et parallélisme des approches diplomatiques des pouvoirs birman et chinois ont ainsi facilité l'établissement d'une étroite relation sino-birmane au cours des années 1990.

4. Cf. Lee Kin Kiong, Teruko Saito, *Statistics on the Burmese Economy : the 19th and 20th Centuries*, Singapour, Institute of South East Asian Studies, 1999, p. 188 et pour les chiffres les plus récents, *Xinhua News Agency, Country Report on China's Participation in Greater Mekong Subregion Cooperation*, 28 mars 2008.

Ombres et dépendances : réponse sinophobe et choix tactiques isolationnistes de la junte birmane

La percée de la Chine produisit cependant au sein même de la société et du régime militaire birman de nombreuses résistances. L'armée birmane (*Tatmadaw*), au pouvoir depuis 1962, avait su cultiver un fort nationalisme teinté de xénophobie dont elle tirait prestige et légitimation depuis l'indépendance du pays. Ces tendances xénophobes, tout aussi perceptibles au sein de la société birmane, étaient autant d'obstacles à l'épanouissement d'une relation de confiance entre Chinois et Birmans, malgré la traditionnelle rhétorique de la « fraternité » (*paukphaw* en birman) sino-birmane. Dès le début des années 1990, des franges de l'armée birmane affichèrent leur hostilité à la rapide inféodation de celle-ci à la Chine et à l'armement qu'elle lui proposait, tandis qu'une sourde sinophobie grandissait dans la population même du Nord du pays, fragilisée par la pénétration massive de migrants yunnanais, kokang et sino-shan venus profiter de nouvelles opportunités commerciales et bouleversant l'équilibre socio-démographique de la région. La « sinisation » progressive de la Birmanie (même s'il est plus approprié d'en évoquer la « yunnanisation ») fut peu à peu perçue comme une menace pour l'identité nationale et la « birmanité » (chère aux élites militaires birmanes), mais aussi pour l'intégrité de l'État birman et la survie du régime lui-même ⁵.

Consciente des dangers de véritable satellisation ainsi que de la montée d'une sinophobie populaire qui rappelait les violents pogroms anti-chinois de 1967, la junte s'appliqua alors à diversifier ses partenariats économiques et militaires avec son environnement géopolitique proche tout en renforçant les tendances internes à la protection isolationniste. Profitant de l'inquiétude suscitée parmi les puissances régionales par la poussée chinoise vers l'océan Indien, la Birmanie parvint à s'inscrire graduellement dans le jeu diplomatique et institutionnel de la région de même qu'à développer de nouvelles relations commerciales avec ses autres voisins au cours des années 1990. C'est ainsi qu'elle intégra l'Association des nations du Sud-Est asiatique (A) en 1997, entama une habile stratégie de séduction à l'égard de l'Inde voisine laquelle devait pour sa part abandonner un soutien affiché aux forces pro-démocratiques birmanes, et se rapprocha dans les années 2000 de la Russie, du Pakistan, de la Corée du Sud, de nombreux pays d'Europe orientale et même de Taiwan.

Parfait contrepois aux sanctions économiques et à l'ostracisme diplomatique des Occidentaux, cette politique allait dans une certaine mesure rééquilibrer

5. Cf. Mya Maung, « On the Road to Mandalay : A Case Study of the Sinonization of Upper Burma », *Asian Survey*, vol. 34, n° 5, mai 1994, p. 447-459 ; Donald M. Seekins, « Burma-China Relations : Playing with Fire », *Asian Survey*, vol. 37, n° 6, juin 1997, p. 525-539.

la relation perçue comme prédatrice qui avait été logiquement imposée au régime birman par la Chine au début des années 1990 ⁶. Quinze ans plus tard, la junte était en effet parvenue à réduire son hyper-dépendance commerciale, militaire et diplomatique de Pékin, même si la Chine reste un partenaire de choix que le régime birman ne peut ouvertement s'aliéner sans menacer sa propre existence ⁷.

Cette volonté de desserrer l'emprise chinoise était particulièrement évidente lorsque les caciques de la *Tatmadaw*, sous l'égide du chef de la junte le général Than Shwe, évincèrent en octobre 2004 les services de renseignement militaire du Premier ministre Khin Nyunt. Ouvertement pro-chinois, le général Khin Nyunt avait été dès 1989 l'un des piliers du partenariat privilégié entre Pékin et Rangoun, ainsi que de la stabilisation des zones frontalières sino-birmanes par la négociation de cessez-le-feu avec les groupes insurgés des minorités wa, kokang ou shan ⁸.

La purge de ces services et le retour des factions les plus xénophobes de l'armée sur le devant de la scène diplomatique birmane firent perdre aux Chinois de nombreux réseaux, en particulier aux sommets de l'État birman ⁹. L'accès au leadership de la junte leur devint plus difficile encore lorsque celle-ci décida en novembre 2005 de transférer la capitale birmane de Rangoun à Naypyidaw. Confirmant le repli isolationniste du régime entamé avec la troisième arrestation d'Aung San Suu Kyi (2003), cette décision affaiblissait les liens établis entre les diplomates, militaires et hommes d'affaires chinois présents à Rangoun (notamment à l'ambassade de Chine qui est restée dans l'ancienne capitale) et le cœur du pouvoir birman, désormais isolé à 380 km plus au nord. Certes, les diplomates chinois sont régulièrement invités « pour consultation » à Naypyidaw par les autorités birmanes, et ce bien plus souvent que leurs homologues occidentaux en poste à Rangoun, mais pas plus par exemple que les diplomates russes ¹⁰. Cet effritement des réseaux chinois à l'intérieur même de la structure politique et militaire de la Birmanie, largement dû aux positions paranoïaques du général Than Shwe et de son clan qui ont nettement plus tendance à favoriser les contacts avec Singapour ou la Russie qu'avec Pékin, illustre de façon croissante les difficultés que la Chine rencontre avec son encombrant allié.

6. Cf. Helen James, « Myanmar's International Strategy : the Search for Security », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 26, n° 3, décembre 2004, p. 530-553.

7. Cf. Tin Maung Maung Than, « Myanmar and China : A Special Relationship ? », *Southeast Asian Affairs*, 2003, p. 189-210.

8. Voir notamment à propos de cette politique ethnique menée par Khin Nyunt, Zaw Oo, Win Min, « Assessing Burma's Ceasefire Accords », *Policy Studies* 39, East-West Center, Washington, 2007.

9. Interviews, ambassade de Chine à Rangoun, Birmanie, 9 novembre 2007 et 26 février 2008.

10. Interview, ambassade de Russie à Rangoun, Birmanie, 14 novembre 2007.

La Chine face à la question birmane, entre embarras et frustration

L'embarras chinois est bien plus évident que ne se le figurent les observateurs occidentaux ou asiatiques qui ont tendance à rester focalisés sur une Chine omniprésente, et donc omnipotente, en Birmanie. Pékin ne fait plus mystère de ses désillusions quant à la situation de blocage qui prévaut en Birmanie depuis 2003 et les Chinois ne dissimulent pas leur impuissance à orienter les généraux birmans vers une politique favorable en tous points à leurs intérêts. La Chine est avant tout frustrée par le manque d'ouverture d'un pays certes allié mais qui freine systématiquement toute entreprise de réformes économiques « libérales » censées promouvoir les échanges sino-birmans¹¹. L'économie de la Birmanie demeure toujours largement monopolistique, l'État (soit l'armée) conservant la mainmise sur l'ensemble des grands secteurs d'activités lucratives (énergie, transport, agriculture...) et résistant à une mise en concurrence perçue comme une perte de contrôle par un régime à représentations totalitaires.

Bien sûr, la Chine se trouve dans une position avantageuse pour signer de gros contrats publics avec la Birmanie, mais elle voudrait beaucoup plus¹². La corruption endémique, un système bancaire complètement défaillant et l'absence de politiques de développement volontaristes sont autant d'obstacles à une pénétration économique chinoise (et étrangère) tous azimuts dans le pays. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : les 2 milliards de dollars US d'échanges sino-birmans faisaient en 2007 pâle figure par rapport aux 35 milliards du commerce sino-thaïlandais ou même en regard des 15 milliards enregistrés entre la Chine et le Viêt-nam l'année passée.

Pékin s'agace aussi de l'attitude bornée et ultranationaliste des généraux birmans dans la conduite de leur politique interne qui met en danger la stabilité de la région sur le long terme, en même temps que l'éventualité d'une chute abrupte du régime inquiète tout autant les dirigeants chinois. Décisions irrationnelles souvent teintées de xénophobie paranoïaque, choix politiques cruciaux renvoyés aux calendes grecques, mutisme isolationniste face aux crises que traverse le pays (sous-développement chronique, « révolte safran »¹³, cyclone Nargis...), l'« autisme » de la junte dérouté nombre de décideurs et de stratèges chinois. Une normalisation du régime militaire par un processus transitionnel le condui-

11. Cf. Larry Jagan, « China's uneasy alliance with Myanmar », *Asia Times*, 24 février 2006.

12. Interview, consulat général de Chine à Mandalay, Birmanie, 29 avril 2005.

13. Cf. Renaud Egretteau, « Pas de «révolution safran» en Birmanie », *Le Monde diplomatique*, novembre 2007.

sant à adopter un visage civil, plus libéral et moins nombriliste satisferait pleinement Pékin, si du moins celui-ci en prenait le chemin...

La proposition d'une « feuille de route vers une démocratie disciplinée » par le général Khin Nyunt en 2003 avait eu les faveurs d'une Chine peu encline à une accession rapide des démocrates birmans au pouvoir, laquelle eût signifié une capacité à remettre en cause les avantages procurés par Pékin et à ouvrir les portes de la Birmanie à l'Occident. D'ailleurs, la récupération de ce programme de transition politique ¹⁴ par le général Than Shwe après l'éviction de Khin Nyunt en 2004 montra bien qu'il s'agissait là de la seule et unique carte de la junte si elle souhaitait rester maître du processus. Ayant manifestement conseillé au régime actuel d'imiter celui du général Ne Win qui avait fait adopter en 1974 une nouvelle constitution après référendum, abandonnant ainsi l'uniforme pour former un gouvernement « civil » appuyé sur un parlement « contrôlé », la Chine s'impatiente pourtant de la lenteur d'un processus entamé... il y a près de vingt ans ¹⁵ ! Si les généraux birmans étaient de véritables pantins aux mains de leur tuteur chinois comme les médias occidentaux l'imaginent, ils auraient bien plus rapidement cédé à ses exigences et se seraient convertis avec un certain succès au modèle d'autoritarisme politique et de libéralisme économique tel qu'il est appliqué par d'autres pays de la région, comme Singapour ou le Viêt-nam.

Il reste qu'à la veille des Jeux olympiques de Pékin la Chine a été extrêmement embarrassée par la « question birmane », d'ailleurs souvent posée de façon manichéenne par la communauté occidentale, et de nouveau à l'ordre du jour après l'échec de la « révolte safran » en septembre 2007 puis le passage désastreux du cyclone Nargis en mai 2008. En pleine ascension internationale, la Chine veut à l'évidence se poser en puissance responsable ; elle prétend à un rôle affiché et crédible de leadership pacifique et de générateur de croissance en Asie. Elle ne peut donc se permettre d'apparaître comme indifférente aux bouleversements géopolitiques régionaux ou aux crises politiques dans des pays ostracisés par le reste de la communauté internationale, mais avec qui Pékin entretient des contacts privilégiés comme la Corée du Nord ou la Birmanie.

Depuis plusieurs années, les diplomates chinois soutiennent loyalement leurs homologues birmans dans les grandes instances internationales, en particulier lorsque ceux-ci sont sous le coup de sanctions ou de condamnations (Bureau international du travail, Commission des Droits de l'homme des Nations unies...). En janvier 2007, le veto opposé par la Chine (et la Russie) à une résolution présentée par les Américains et les Britanniques au Conseil de sécurité de l'O et

14. Car il s'agit bien d'une transition « politique », et non d'une transition « démocratique », le processus de transfert de militaires à des civils primant en tant que tel sur la démocratisation et la libéralisation du paysage politique birman.

15. Interview, ambassade de Chine à Rangoun, 26 février 2008.

condamnant le régime pour ses manquements a illustré cette fidélité de la part d'un État qui n'a en outre rien à envier à la Birmanie en matière de répression interne.

Pékin n'en est que plus contrarié d'être assimilé au seul soutien d'une junte paria sur laquelle les Chinois ont peu de prise. Certes, sa médiation a été essentielle dans la gestion de l'après-« révolte safran » puisqu'elle facilita les visites en Birmanie de l'envoyé spécial de l'O, Ibrahim Gambari (septembre et novembre 2007, puis mars 2008) et de Paulo S. Pinheiro, rapporteur spécial des Nations unies pour les Droits de l'homme (novembre 2007), mais cette influence s'est révélée limitée. Depuis, la junte n'a pas infléchi sa position et elle s'est au contraire repliée encore sur elle-même¹⁶. Bénéficiant largement d'une crise tibétaine de mars 2008 qui faisait écran, même si cette dernière a en revanche permis d'établir un malheureux parallèle entre les manifestations des moines tibétains réprimés par le pouvoir chinois et l'échec de la « révolte safran » six mois plus tôt en Birmanie. Elle a par la suite offert après le passage du cyclone Nargis une tout autre réponse que celle de la Chine, touchée au même moment par un violent tremblement de terre et faisant le choix de la transparence médiatique (certes contrôlée) d'une opération de secours massive encadrée par l'armée devant la catastrophe et l'émoi international suscité. Traditions sinophobes, repli isolationniste, aphasie calculée d'une élite ultranationaliste, la Birmanie n'est décidément pas le pion de Pékin.

16. Cf. Bertil Lintner, « China no sure bet on Myanmar », *Asia Times*, 8 novembre 2007.