



BIRMANIE : L'ÉPREUVE ELECTORALE

Renaud Egreteau*

Les Birmans désigneront leurs parlementaires le 7 novembre prochain pour la première fois depuis vingt ans. Qualifié de mascarade, ce scrutin apparaît parfaitement contrôlé par une junte en place depuis 1988 accusée de chercher à légaliser son assise par les urnes. Toutefois, si cet exercice électoral laissera assurément peu de place à l'expression de la pluralité, on aurait tort de n'y voir qu'une étape de la consolidation du pouvoir que l'armée birmane monopolise depuis plus de cinquante ans. Après ce vote, le paysage politique de la Birmanie sera bien différent de celui des deux dernières décennies. Le scrutin devrait faire émerger de nouvelles problématiques de gouvernance qui rendent la situation post-électorale incertaine.

Certes, l'autorité des forces armées ne sera pas remise en cause par ce suffrage. Les institutions exécutives et législatives (tant nationales que locales), mais aussi judiciaires créées par la Constitution de 2008 demeureront sous leur influence. Un quart des sièges du parlement national (*Pyithu Hluttaw*, la chambre basse, et *Amyotha Hluttaw*, la chambre haute) et de la vingtaine d'assemblées locales sont d'ores et déjà réservés à l'armée, tandis

que les trois quarts restants devraient être dominés par des candidats proches des militaires. Les oppositions ethnique et démocratique n'y joueront qu'un faible rôle tant le scrutin est encadré (campagne muselée, interdiction de partis et annulation du vote dans plusieurs circonscriptions, notamment ethniques). Cependant, tous, y compris les militaires, auront de sérieux défis à relever face au paysage politique prétorien qui va peu à peu se dévoiler après 2010, et à travers lequel l'armée interviendra de façon plus indirecte – mais tout aussi décisive – dans les affaires d'Etat.

Tout d'abord, ce vote va confirmer le déclin de la Ligue nationale pour la démocratie (LND), principale force d'opposition depuis 1988. La formation d'Aung San Suu Kyi, en refusant les règles électorales draconiennes imposées par la junte, s'est elle-même exclue du jeu politique de la décennie à venir contrairement à certains de ses membres qui ont fait dissidence ou à d'autres partis d'opposition. Dissous dès mai 2010, ce parti historique ne semble plus avoir sa place dans le nouveau paysage politique auquel il n'a pas su – ni voulu – s'adapter. Ses caciques n'ont jamais réussi à dépasser « l'icônification » d'Aung San Suu Kyi et attirer de nouvelles générations. Celles-ci – surtout depuis l'échec de la 'révolution safran' en 2007, ont choisi l'exil, l'abnégation ou la révolte désordonnée et souterraine. Le parti n'a pas non plus su séduire les nouvelles élites commerciales et urbaines du pays qui auraient pu le financer ou la société civile émergente dont les composantes les plus actives se montrent très critiques envers l'affaiblissement de ce qui est désormais vu comme un simple club d'intellectuels pacifistes dépourvu de stratégie. Surtout, la Ligue nationale pour la démocratie n'a pas été capable de recruter dans les rangs de l'armée, un élément essentiel lors de toute transition politique comme le montrent les expériences asiatiques ou sud-américaines des années 1980-90. Aucun dissident de la junte n'a rejoint le parti depuis 1988. A moins qu'elle ne modifie totalement son agenda et abandonne son idéal utopique de rupture sous l'impulsion d'une Aung San Suu Kyi libérée, la LND aura toutes les peines du monde à trouver sa place dans le paysage politique post-2010.

Ensuite, les prochaines élections vont instaurer un nouveau mode de gouvernance, que nous qualifierons de prétorienne, qui puise son inspiration dans la première expérience de gouvernement intérimaire des forces armées (1958-60) et dans la période de civilianisation du régime militaire du général Ne Win à partir de 1974. Après 2010, la domination politique de l'armée restera décisive mais se fera progressivement plus indirecte, complexifiant ainsi les jeux de pouvoir aux sommets de l'Etat. L'enjeu le plus important de ces élections est en fait interne au pouvoir en place. 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 après le scrutin de novembre. Des « prétoriens civils » (militaires en retraite, parlementaires élus ou nommés par l'armée, politiciens proches de celle-ci et leaders ethniques co-optés), dont les rapports à l'armée restent encore à définir, vont participer à la lutte pour le pouvoir. Or comment assurer la transition au sein de la sphère militaire et garantir une « civilianisation » en douceur du régime actuel ? Comment diluer l'autorité de la future élite civile dans un réseau d'influences équilibré sans menacer le pouvoir de l'armée, dont l'état major est en pleine restructuration depuis 2009 ? Comment, surtout, sécuriser le retrait de la vieille garde issue du coup d'état de 1988 incarnée par les généraux Than Shwe et Maung Aye ?

Enfin, le contexte post-électoral va générer de nouvelles tensions interethniques, causes premières de l'instabilité de la Birmanie. Les rapports conflictuels entre une majorité birmane (incarnée à la fois par les généraux et par Aung San Suu Kyi) et une foultitude de minorités ethniques (un tiers de la population) ont engendré six décennies de guerre civile. Or la Constitution de 2008, malgré l'instauration d'un fédéralisme décentralisateur, porte en elle les germes d'une recrudescence de l'instabilité ethnique. Elle enterre en effet la quinzaine de cessez-le-feu conclus entre la junte et divers groupes armés (kachins, was, mons, palaungs...) depuis 1989. Ces minorités sont désormais priées de rentrer dans le rang, de participer au jeu électoral proposé par Naypyidaw et de désarmer leurs milices en rejoignant le commandement unique des troupes birmanes. Plusieurs ethnies, aux capacités de résistance plus faibles, ont accepté l'offre ; d'autres, les rebelles historiques, l'ont refusé. Si la milice kokang a été matée dès août 2009 entraînant l'exil de 30 000 réfugiés vers la Chine, les minorités kachin, wa, shan et mon constituent de plus sérieux adversaires pour le nouvel ordre prétorien « birman ». Malgré leur volonté de participer aux élections, les leaders kachins ont ainsi été exclus du scrutin par Naypyidaw, tandis que les Was ont refusé l'organisation du vote sur leur territoire. Cette nouvelle marginalisation des zones ethniques périphériques résistant aux traditionnelles politiques de « birmanisation » sera source de fortes tensions sécuritaires dans les mois à venir, au grand dam des voisins chinois et thaïlandais.

Une forte inertie politique et administrative est toutefois à prévoir après les élections, les nouveaux prétoriens devant eux-mêmes s'adapter à ce nouveau paysage qu'ils façonnent, sans très bien maîtriser le partage effectif du pouvoir et les jeux d'influences. Il y aura peu de place pour le dialogue direct entre la communauté internationale et la nouvelle caste prétorienne, loin d'être émancipée des hiérarques de l'armée qui resteront quant à eux préoccupés par la stabilité ethnique et le partage des richesses du pays. C'est là qu'une

Aung San Suu Kyi libre pourrait jouer un rôle de réconciliatrice. Encore faut-il qu'elle choisisse une nouvelle stratégie, plus adaptée à la situation actuelle et aux divisions qui se profilent au sein même du mouvement démocratique que celle d'utopie morale et de refus du compromis et des marchandages politiques qui est la sienne depuis 1988. Finalement, Aung San Suu Kyi est la grande inconnue des élections birmanes.

Renaud Egreteau est professeur à l'université de Hong Kong et chercheur associé à l'Institut de recherche sur l'Asie du Sud Est contemporaine de Bangkok (Thaïlande). Il vient de publier *Histoire de la Birmanie contemporaine : le pays des prétoriens*, Paris, Fayard, 2010.