

MYANMAR

COMMENT LE MYANMAR EST-IL DEvenu L'UN DES PREMIERS PRODUCTEURS MONDIAUX D'OPIUM ILLICITE?

Le Myanmar (Birmanie, avant 1989^a) a été, au cours de la dernière décennie, le deuxième producteur mondial d'opiacés illicites après l'Afghanistan et devient, depuis le milieu des années 90, l'un des lieux d'origine de quantités croissantes de stimulants illicites de type amphétamine. Parmi les conséquences directes de cette industrie illégale pour la population du Myanmar, on note des niveaux relativement élevés de toxicomanie et de prévalence du VIH/SIDA. La drogue a également eu des effets néfastes sur la situation politique interne du pays et sur ses relations extérieures. Pour tenter de comprendre ce qui a conduit ce pays à être affligé d'un problème de drogue aussi sérieux, un rappel de certains des facteurs historiques les plus déterminants en la matière est nécessaire.

On considère que la culture du pavot à opium dans les régions reculées et au relief accidenté de la partie Nord-Est^b de ce qui constitue aujourd'hui le Myanmar fut introduite par des commerçants chinois de la province voisine du Yunnan, province dans laquelle la culture du pavot à opium était déjà tenue pour courante par les historiens chinois en 1736.^[1] Si l'opium était utilisé par les tribus montagnardes en raison de ses propriétés médicinales ainsi qu'à des fins récréatives, et si son usage s'était également propagé au sein d'autres groupes de la société birmane, celui-ci était encore relativement peu commun au début du XIX^e siècle, confiné pour l'essentiel aux couches inférieures de la société birmane, et contrôlé par les coutumes sociales et la moralité bouddhiste. L'augmentation de la consommation et de la production d'opium à des niveaux problématiques en Birmanie est liée à la période de la colonisation du XIX^e siècle (à partir de 1824).^[2]

Stimulée par la proximité de marchés en expansion en Chine et en Birmanie^c, la production d'opium commença alors à augmenter dans la province du Yunnan et dans le nord-est de la Birmanie. Après 1858, lorsque la Chine fut contrainte à légaliser les importations d'opium, les autorités provinciales chinoises cessèrent de s'opposer à la culture locale du pavot.

En 1880, la Chine importait officiellement près de 4 500 tonnes d'opium^[3], quantités auxquelles il faut ajouter celles produites localement ou importées en contrebande du nord de la Birmanie et dont on ignore le volume. La Chine devint alors rapidement le premier producteur mondial d'opium — réduisant ainsi ses importations d'opium — et, en 1906, lorsque des statistiques officielles furent établies, les provinces chinoises du Szechwan et du Yunnan produisaient plus de 19 000 tonnes d'opium, soit plus de la moitié de la production totale de la Chine (35 364 tonnes), laquelle représentait elle-même 85 % des 41 264 tonnes d'opium non-médicinal produites dans le monde la même année.^[4] Le nombre d'opiomanes en Chine à cette époque n'est pas connu avec certitude, mais la production nationale aurait à elle seule suffi à subvenir aux besoins quotidiens de plus de 23 millions d'opiomanes^d. À titre de comparaison, la production du Myanmar en 2000 - également destinée dans une large mesure au marché chinois - était estimée à 1 087 tonnes; toute la production mondiale d'opium illicite à environ 4 700 tonnes (soit un neuvième de la production de 1906); et le nombre total de consommateurs de produits opiacés illicites dans le monde à 13,5 millions.

Lorsque la politique en matière de consommation d'opium fut finalement modifiée en Birmanie (1878) – « l'opium est devenu le fléau de ce pays », notait à cette époque un administrateur britannique^[5] - la tendance à l'augmentation de la consommation, elle, ne pouvait plus être aisément inversée et la contrebande en provenance du Yunnan et du nord de la Birmanie se développa rapidement.

Du côté birman, la culture du pavot à opium s'étendit encore avec l'arrivée dans les régions Kokang et Wa de cultivateurs de pavot musulmans fuyant la province du Yunnan après l'échec final, en 1873, de leur insurrection. En 1900, le pavot à opium était devenu la culture dominante dans les régions Kokang et Wa et se répandait dans les zones adjacentes.^[6]

Lorsque la Grande-Bretagne annexa le nord de la

a) Les deux noms sont utilisés dans ce document, en fonction de la période à laquelle le texte se réfère.

b) Correspondant aux États kachin et shan d'aujourd'hui (qui incluent les zones traditionnellement productrices des Wa, Kokang et Kengtung).

c) L'usage de l'opium en Birmanie était alors encouragé dans le cadre d'un monopole d'Etat.

d) Sur la base d'une consommation annuelle moyenne de 1,5 kg d'opium par opiomane (consommant quotidiennement).

Birmanie en 1887, région qui comprenait les États gouvernés par les Shans, les Kachins et d'autres groupes et où se trouvaient donc les principales zones de production d'opium, elle décida, en contrepartie d'une reconnaissance formelle de l'autorité britannique et du paiement d'une redevance annuelle à celle-ci, d'accorder un système de gouvernement indirect^e qui contrastait avec l'approche retenue pour le reste du pays aux chefs traditionnels de ces régions, considérées comme trop reculées pour être réellement contrôlables. L'autonomie ainsi accordée permit aux autorités locales de poursuivre le commerce de l'opium et renforça leur sentiment d'indépendance vis-à-vis du reste du royaume.

Après la révolution de 1912 en Chine, le nouveau gouvernement chinois interdisait la production d'opium. Ses efforts pour éliminer la culture du pavot dans la province du Yunnan conduisirent une autre vague de cultivateurs à émigrer en Birmanie, vers le territoire des Kachins et des Shans, où la production d'opium augmenta encore. Mais l'année 1912 fut également celle de l'adoption de la Convention de La Haye sur l'opium, premier effort de la communauté internationale pour enrayer le développement de la production d'opiacés dans le monde, et des pressions furent exercées sur les autorités de la Birmanie britannique pour mettre un terme à la production des États shans. Mais celles-ci déclarèrent:

"Ce n'est pas souhaitable parce que l'opium est le principal moyen d'existence dans de nombreuses parties des États shans. C'est impossible à moins que l'intégralité des États shans, y compris le pays des Was qui n'est à présent sous aucune administration, soient placés sous le même type d'administration directe que celui utilisé dans les plaines de Birmanie. L'investissement requis pour la mise en place d'une administration de cette nature serait énorme et non rémunérateur, et des problèmes apparaîtraient nécessitant des interventions armées à grande échelle ainsi qu'un renversement de la politique actuelle en matière d'administration des États shans — problèmes d'une ampleur telle qu'ils seraient sans commune mesure avec le résultat escompté."^[7]

Cependant, les autorités britanniques décidèrent tout de même d'entreprendre quelque chose pour contrôler la production en Birmanie. En 1923, le "Shan States Opium Order" déclara l'usage non médical de l'opium illégal dans la plus grande partie de ce qui était alors devenu les États shans fédérés. Le décret, cependant, ne s'appliquait pas aux États trans-salween (régions situées à l'Est de la rivière Salween et avoisinant le sud de la Chine et le nord du Siam), où se trouvaient les zones de culture de pavot les plus vastes, telles que celles de Kokang et de Kengtung. De même, l'interdiction de l'opium étendue aux États kachins en 1937 ne s'appliquait toujours pas à la principale zone de culture de cette région: la vallée du Hukawng. La culture du pavot à opium demeura donc légale dans toutes les principales zones de production de la Birmanie, à savoir dans les États kachins, dans les États trans-salween des États shans, dans l'État wa et dans les Naga Hills sur la frontière indo-birmane^f. La dichotomie entre la légalité de la culture du pavot à opium d'une part, et l'illégalité de l'opium en dehors des zones de production (y compris sur le marché birman) d'autre part, n'eut donc d'autre effet que le développement d'une contrebande active, principalement en direction du Yunnan et, de plus en plus, du marché siamois. Il faut noter que ce n'est pas avant le milieu des années 70 qu'une prohibition totale de la production et de la consommation d'opium a été effectivement et durablement instaurée en Birmanie.

Après l'indépendance de la Birmanie, en 1948, l'unification du pays sous l'autorité d'un gouvernement central perçu comme essentiellement birman par les minorités ethniques^g ne put se faire aisément et une révolte éclata en 1959. Avec des degrés d'intensité variables, hostilités et affrontements armés ont persisté jusqu'à nos jours^h. Isolés et sans appui extérieur, les séparatistes shans se tournèrent vers le commerce de l'opium pour acheter des armes. Au fil du temps, le cycle opium-armes engendra des luttes internes – habillées de rhétorique politique – entre chefs rivaux pour le contrôle des zones de production

e) L'administration coloniale britannique eut également recours au système de gouvernement indirect dans d'autres régions, comme dans le sud de l'Asie et en Afrique de l'Ouest.

f) John S. Calgule, ancien commissioner des États shan fédérés écrivait en 1937: "L'argument décisif en ce qui concerne l'opium dans les États Wa et Kokang ... est que l'opium ... est la seule chose dont la production couvre les frais de transport jusqu'à un marché où elle peut être vendue. Supprimer l'opium dans les États kokang et wa sans le remplacer par un produit agricole d'une valeur telle, relativement à son volume, quelle rentabiliserait son transport, serait réduire les gens à un niveau de simple subsistance, limité à la nourriture et aux vêtements qu'ils pourraient produire eux-mêmes, ou les contraindre à l'émigration." (Cité dans Renard Ronald D. *The Burmese Connection: Illegal Drugs and the Making of the Golden Triangle*. Boulder, Londres: Lynne Rienner, 1996. p. 38). Cette problématique demeure valable dans de nombreuses régions où est cultivé le pavot à opium et est à l'origine des stratégies de cultures de substitution, ensuite perfectionnées pour mettre l'accent sur les activités de développement de développement alternatif, afin d'éliminer la dépendance socio-économique des communautés rurales à l'égard de la culture de pavot.

g) On trouve environ 135 groupes ethniques différents au Myanmar, mais il n'y a pas eu de recensement détaillé des minorités ethniques dans ce pays depuis 1931. En 1931, le groupe bamar (birman) représentait 65% de la population, suivi par les Karen (9%), les Shan (7%), les Chin (2%), les Mon (2%), les Kachin (1%) et les Wa (1%) (The Economist Intelligence Unit, Myanmar Country Profile, 1999-2000, 1999, p. 14). L'Encyclopedia Britannica (in Nations of the World: Statistics, 2000) donne les chiffres suivants pour 1983: Birman (69%), Shan (8,5%), Karen (6,2%), Rakhine (4,5%), Mon (2,4%), Chin (2,2%), Kachin (1,4%), autres (5,8%).

h) Les tensions se sont atténuées après 1989 et la signature d'accords de cessez-le-feu entre le gouvernement central et la plupart (17) des groupes ethniques armés.



Notes: Les frontières et les noms indiqués et les désignations employées sur cette carte n'impliquent pas reconnaissance ou acceptation officielle par l'Organisation des Nations Unies.

d'opium. En deux décennies, le commerce de l'opium qui alimentait la rébellion finit par fragmenter et consumer le mouvement nationaliste shan, réduisant les groupes rebelles à l'état de simples instruments du marché de la drogue. Il est intéressant de noter que cette évolution est conforme au modèle théorique de la guerre civileⁱ récemment mis au point par des experts de la Banque mondiale,^[8] modèle qui prédit qu'au-delà des motifs politiques (griefs), le contrôle des matières premières (cupidité) est le facteur explicatif le plus puissant en ce qui concerne le développement et la perpétuation d'une rébellion, particulièrement si un élément de domination ethnique est présent.

La dynamique griefs-cupidité joua apparemment aussi un rôle significatif dans l'évolution d'un autre acteur dominant du commerce des opiacés. En 1950, des vestiges de l'armée nationaliste chinoise vaincue (Kuomintang) se regroupèrent dans les États shans en Birmanie pour préparer, avec certains appuis extérieurs, une invasion de la Chine du Sud (Yunnan). Après trois tentatives infructueuses, le Kuomintang se retourna vers l'ouest et concentra ses efforts sur les États shans qui tombèrent progressivement sous son contrôle, avec les principales zones de production d'opium situées dans les États kokang, wa et kengtung. Le Kuomintang entreprit ensuite d'y accroître la production et le commerce de l'opium. Dans le même temps, la production d'opium du Yunnan disparaissait dans le cadre d'une politique anti-drogue vigoureuse du nouveau Gouvernement chinois. Bien que le Kuomintang fût finalement chassé du territoire birman par l'armée birmane en 1961, ayant trouvé refuge dans le nord de la Thaïlande, il continua à dominer le trafic d'opiacés dans la région pendant de longues années.

En 1962, lorsque l'armée birmane arriva au pouvoir, le parti communiste birman clandestin fit alliance avec un certain nombre de minorités ethniques. D'abord opposés à la production d'opium, les communistes finirent par assouplir leur position. À la fin des années 70, le parti communiste birman constituait la force rebelle dominante dans les États shans et contrôlait environ 80% des champs de pavot à opium du pays.

En signant la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 - comme l'y autorisaient ses articles 49 et 50 - la Birmanie se réserva le droit de ne pas interdire la culture du pavot à opium dans les États kachins et shans pendant une période de 20 ans, ce qui devait pouvoir permettre la mise en œuvre d'une politique

d'élimination progressive. Mais à la même époque, un nouveau et important marché commença à se développer en Asie du Sud-Est du fait de la présence des troupes américaines envoyées au Viet Nam. D'après certains, de 10% à 15% des soldats américains consommaient de l'héroïne en 1971. Un comité créé par le Gouvernement américain avançait en 1973 une estimation selon laquelle 34% de toutes les troupes américaines au Viet Nam auraient "communément consommé" de l'héroïne^[9]. Inconnue auparavant dans la région, la transformation de l'opium en héroïne No. 4 se développa à grande échelle et, au début des années 70, des rapports faisaient état d'une trentaine de laboratoires d'héroïne opérant - essentiellement sous le contrôle du Kuomintang - près de la frontière thaïlandaise.

Le parti communiste birman, tout en prenant le contrôle de la plupart des zones de production, et le Kuomintang celui du raffinage de l'héroïne et des voies de trafic, se trouvèrent néanmoins confrontés aux ambitions rivales de certains chefs de guerre autonomes. Le plus connu d'entre eux est Khun Sa, un Sino-shan qui, après un apprentissage des techniques de guérilla et du commerce de l'opium avec le Kuomintang jusqu'en 1961, suivi d'une alliance temporaire avec le gouvernement central contre le parti communiste, créa l'un des nombreux groupes shans de libération et, en 1964, établit une armée indépendante dans la zone wa, en dehors du contrôle du parti communiste. Après une tentative infructueuse en 1967 pour s'emparer du contrôle du commerce de l'opium aux dépens du Kuomintang, Khun Sa fut capturé par l'armée birmane et emprisonné jusqu'en 1974. Lorsqu'il revint au commerce de l'opium en 1976, le Kuomintang avait perdu l'essentiel de sa puissance et Khun Sa put s'imposer comme la force dominante sur le marché de l'opium. Sa position fut ensuite encore renforcée par l'effondrement du parti communiste birman pendant la seconde moitié des années 80. Après les défaites militaires infligées par la Tatmadaw (nom des forces armées du Myanmar), le sort de la rébellion communiste fut scellé lorsque ses alliés kokangs et was se retournèrent contre elle en mars et avril 1989 et signèrent des accords de cessez-le-feu avec le Gouvernement. Khun Sa et ses 15 000 hommes furent dès lors les maîtres incontestés du commerce de l'opium dans le triangle d'or, jusqu'à ce que, environ sept ans plus tard, eux aussi soient vaincus et se rendent à la Tatmadaw en 1995-96. Bien que le commerce de l'opium abandonné par le parti communiste et Khun Sa fût à nouveau à leur disposition, les groupes insurgés fragmentés étaient aussi déjà engagés dans un processus de

i) Le modèle est fondé sur l'analyse de données concernant 161 pays pendant la période 1960-1999.

j) Selon le modèle, si le principal groupe ethnique représente entre 45% et 90% de la population totale, le risque de conflit interne est doublé. Au Myanmar, le groupe prédominant représente plus de 60% de la population totale.

pacification-coopération avec le gouvernement central, processus qui comptait la lutte anti-drogue au nombre de ses objectifs. La situation était peut-être enfin mûre pour mettre un terme à un siècle et demi d'industrie des opiacés dans le nord-est du Myanmar.

SITUATION ACTUELLE ET TENDANCES DU MARCHÉ DES DROGUES ILLICITES AU MYANMAR

Production d'opium

Le plus grand des pays d'Asie du Sud-Est par l'étendue de son territoire après l'Indonésie, le Myanmar a une densité de population relativement faible (69 habitants au kilomètre carré; Viet Nam: 225; Thaïlande: 117). Près de la moitié du pays est couverte de forêts et présente un relief montagneux et accidenté^[10]. En 1983, l'État shan et l'État kachin comptaient respectivement 11% (3,7 millions) et 3% (0,9 million) de la population du pays, sur une surface combinée aussi étendue que celle du Royaume-Uni et représentant respectivement 23% et 13% de la surface totale du pays (densités de population respectives: 24 et 10 habitants au km²).^[11] On trouve l'essentiel des cultures de pavot à opium, plantées et récoltées pendant la saison sèche de septembre à mars, dans les régions montagneuses du plateau shan, qui s'étend sur presque toute la longueur de l'État shan, de la frontière chinoise à la frontière thaï-

landaise, et plus particulièrement à l'est de la rivière Salween (Thanlwin), dans la zone kokang, près de la frontière chinoise, dans la région wa, au sud de Kokang et également le long de la frontière chinoise; et, plus au sud, dans la zone de Kengtung près de la Chine, du Laos et de la Thaïlande. À l'heure actuelle, on estime que les zones wa et kokang représentent ensemble à peu près 70% de la production d'opium du Myanmar. On trouve également, mais dans une moindre mesure, des champs de pavot dans les États kachin, chin et kayah, ainsi que dans la division saggaing. D'une superficie moyenne d'un demi hectare, les champs de pavot sont cultivés par des petits fermiers appartenant à diverses tribus montagnardes. Le gouvernement estime qu'environ 300 000 personnes dépendent économiquement de la culture du pavot.

En 2000, la superficie totale des cultures de pavot au Myanmar s'élevait à 108 700 hectares^k. Au premier rang mondial pendant les années 80 avec une production annuelle moyenne d'environ 700 tonnes d'opium pour la période 1981-1987, la production illicite d'opium du Myanmar plus que doubla ensuite pour atteindre une moyenne annuelle de 1 600 tonnes au cours des dix années suivantes (1988-1997) (voir figure 1). En dépit de cette augmentation, la production de l'Afghanistan a dépassé celle du Myanmar à partir de 1991, avec une moyenne de 2 100 tonnes par an pour la période 1988-1997. Puis, de 1996 à

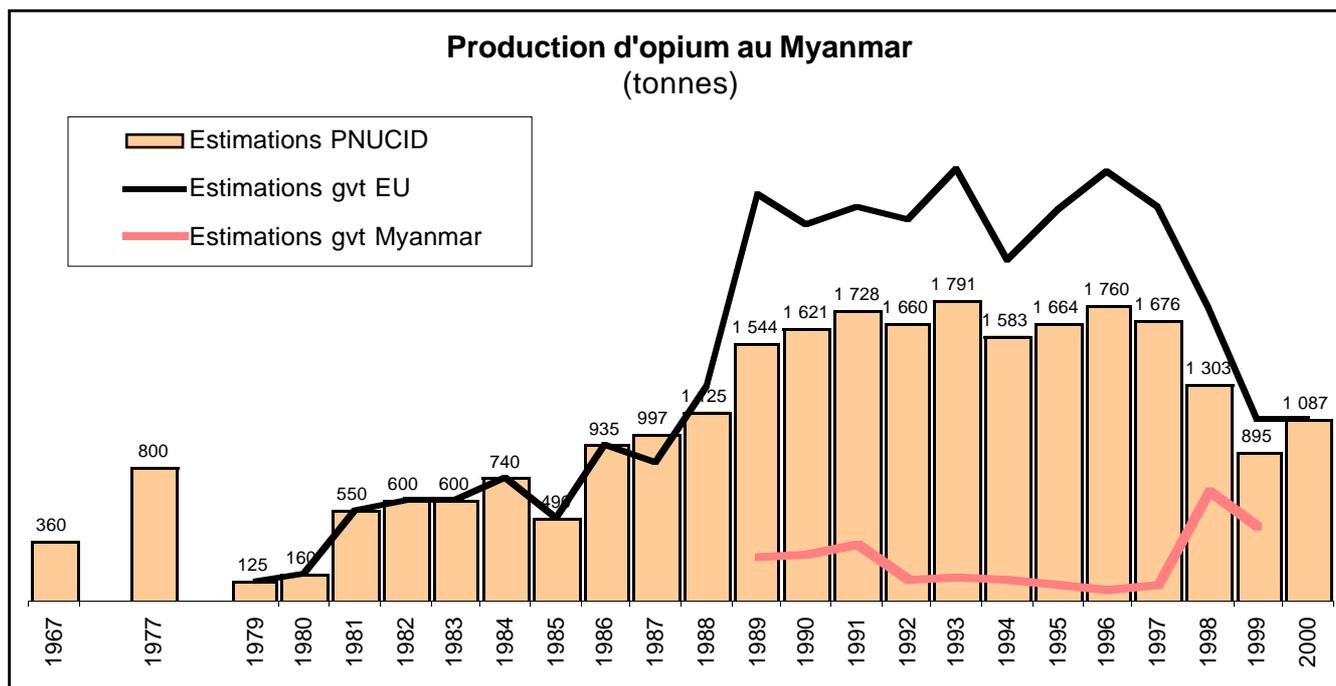


Figure 1. Sources: National Narcotics Intelligence Consumers Committee. The NICC Report 1985-1986; Département d'Etat des Etats-Unis, 1999 International Narcotics Control Strategy Report, mars 2000; Questionnaires destinés aux rapports annuels.

k) D'après les dernières données gouvernementales disponibles, la superficie des cultures de pavot à opium s'élevait à 61 200 hectares en 1998. Néanmoins, les enquêtes gouvernementales n'ont pas pu couvrir toutes les zones de production jusqu'à présent. Le PNUCID préfère donc s'appuyer sur les données produites à partir d'images satellites publiées par le Gouvernement américain, et selon lesquelles 130 300 hectares étaient cultivées pour cette même année (Département d'Etat des Etats-Unis, 1999 International Narcotics Control Strategy Report, mars 2000, et 108 700 ha pour 2000 et mars 2001).



Note: Les frontières et les noms indiqués et les désignations employées sur cette carte n'impliquent pas reconnaissance ou acceptation officielle par l'Organisation des Nations Unies.

1999, les surfaces cultivées et la production ont diminué régulièrement au Myanmar, en raison d'efforts accrus d'éradication et de contrôle de la part du gouvernement et des autorités locales, ainsi que de conditions météorologiques défavorables. Bien que cette baisse se soit interrompue en 2000, avec une quantité estimée à 1 087 tonnes, la production d'opium du Myanmar est revenue à des niveaux enregistrés un peu plus d'une décennie (1988: 1 125 tonnes) et de deux décennies plus tôt (1977: 800 tonnes). Le brusque effondrement de la production enregistré en 1979 et 1980 (125 et 160 tonnes respectivement) fut causé par une sécheresse très sévère qui joua un rôle-clé dans le déclin de l'héroïne du sud-est asiatique sur le marché américain, au profit de l'héroïne d'Asie du Sud-Ouest (voir figure 3). Après un retour de sept ans au premier rang (1988-1994), l'héroïne d'Asie du Sud-Est a de nouveau été largement remplacée sur le marché américain par l'héroïne d'Amérique du Sud et ne représentait plus que 14% de l'héroïne saisie aux États-Unis en 1998 contre 68% en 1993^[12]. Comme le Myanmar était, en moyenne, le lieu d'origine d'environ 80% de l'opium produit annuellement dans toute l'Asie du Sud-Est au cours des années 80, et d'environ 90% au cours des années 90, les tendances en matière de production et de trafic d'héroïne du sud-est asiatique se confondent, dans une large mesure, avec celles du Myanmar (voir figure 2).

La majeure partie de l'opium qui n'est pas consommé localement est transformé en héroïne dans des raffineries opérant dans les zones forestières sous la protection des groupes armés qui contrôlent les

zones de culture du pavot. Les précurseurs chimiques utilisés au cours du processus de transformation - l'anhydride acétique est le principal - sont importés en contrebande, principalement de Chine, d'Inde ou de Thaïlande. La tendance générale à une augmentation de la production d'opiacés au cours des années 80 et 90 est reflétée dans l'évolution des interceptions réalisées par les services de répression (voir figure 4). De 1987 à 1998, le volume d'opiacés saisis annuellement en Asie de l'Est et du Sud-Est a quadruplé, passant de 25 à 99 tonnes d'équivalent opium. La tendance s'est inversée en 1999, lorsque la baisse de la production d'opium dans la région a commencé à se refléter dans le niveau des saisies d'opiacés en Asie de l'Est et du Sud-Est.

La tendance d'ensemble masque cependant un tournant très significatif dans les structures régionales du trafic. En 1994-95, la pression militaire accrue exercée sur l'armée Mong Tai au Myanmar, aboutit à la reddition de son chef Khun Sa en décembre 1995-janvier 1996. Comme Khun Sa et ses troupes contrôlaient l'essentiel de la production d'héroïne du Myanmar, le trafic d'héroïne d'Asie du Sud-Est fut temporairement désorganisé et les lignes de transport coupées. Ceci est visible dans les statistiques sur les saisies d'héroïne qui montrent une chute brutale en 1995 en Asie de l'Est et du Sud-Est (voir figures 4 et 5). Cette chute est aussi apparente dans les saisies d'héroïne aux États-Unis: l'héroïne d'Asie du Sud-Est représentait 68% de l'héroïne saisie aux États-Unis en 1993: 58% en 1994 et seulement 17% en 1995 (voir figure 3). Khun Sa était lié aux réseaux de trafic basés à Hong Kong qui utilisaient la Thaïlande

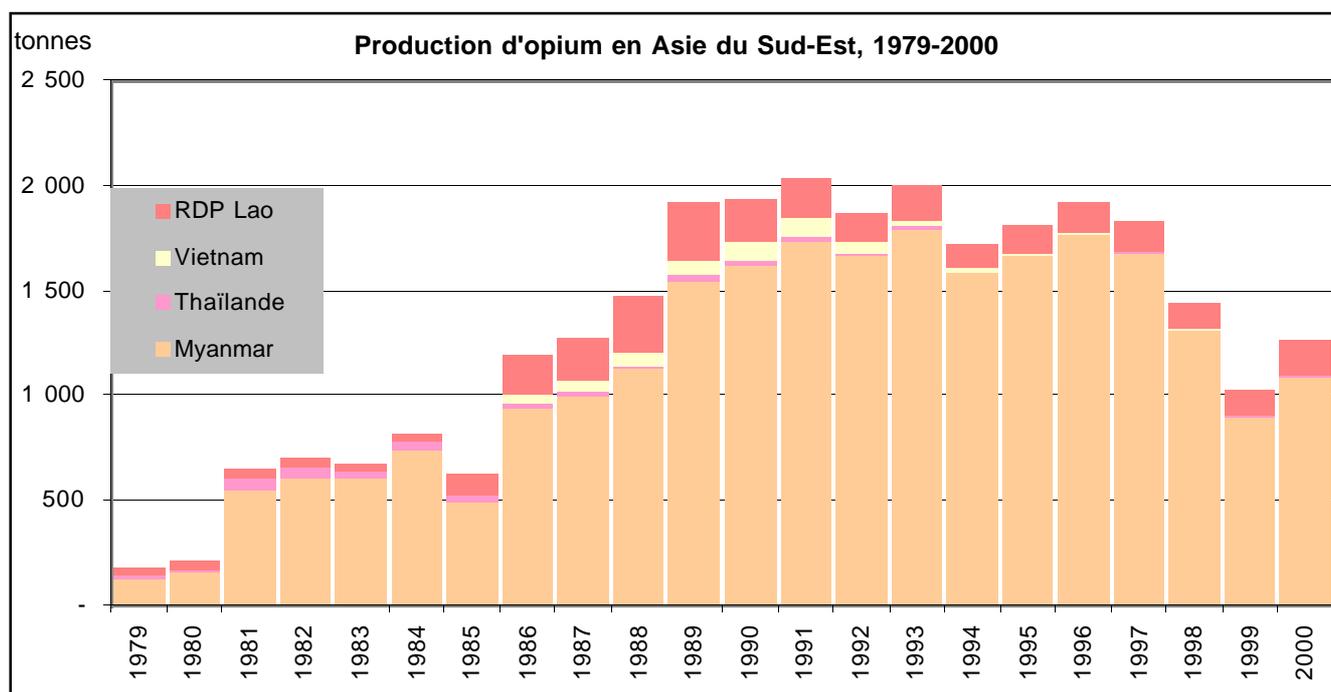


Figure 2. Source: PNUCID pour les années 1986 à 2000; National Narcotics Intelligence Consumers Committee. The NICC Report 1985-1986 pour les années précédentes.

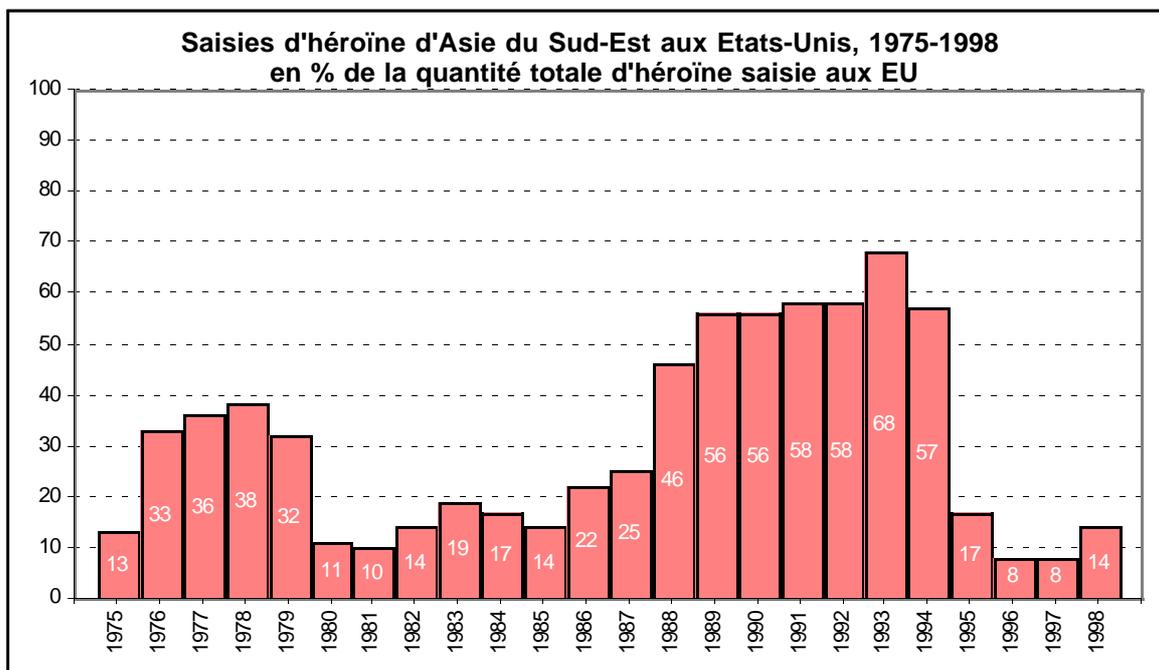


Figure 3. Source: US Drug Enforcement Administration, Heroin signature programme 2000.

comme pays de transit. Avec le démantèlement de l'organisation de Khun Sa, le trafic s'est de plus en plus réorienté vers la Chine et a été repris en main par des groupes chinois plus petits et moins organisés. Les saisies d'héroïne en Chine reflètent cette nouvelle tendance avec une augmentation de plus de 300% entre 1995 et 1998 (voir figure 5). Le niveau des saisies d'héroïne en Thaïlande n'a jamais repris après la chute de 1995: en 1993, la Thaïlande représentait

33% de toutes les saisies d'héroïne en Asie de l'Est et du Sud-Est, mais seulement 6% cinq ans plus tard en 1998. Au cours de la même période, la part de la Chine est passée de 58% à 83%!

Les données pour l'année 1999 indiquent une baisse significative des saisies d'héroïne et de ses précurseurs dans la province du Yunnan. La diminution de la production d'opium au Myanmar a sans

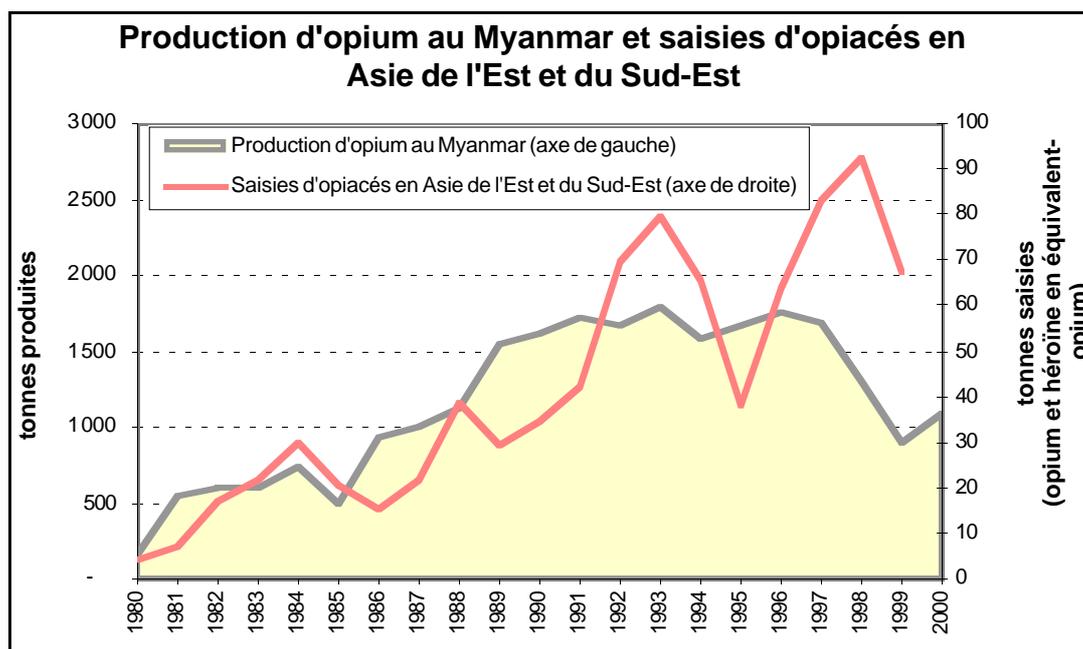


Figura 4. Source: PNUCID, Questionnaires destinés à l'établissement des rapports annuels.

l) Les saisies d'opiacés en Chine ont commencé à augmenter après la conclusion d'un accord commercial entre la Birmanie et la Chine en 1986 et l'augmentation du volume des échanges de biens et des mouvements de personnes qui en est résultée à la frontière entre la Chine et le Myanmar. La part de la Chine dans les saisies d'opiacés en Asie de l'Est et du Sud-Est ne représentait que 3% en 1987 (contre 56% pour la Thaïlande).

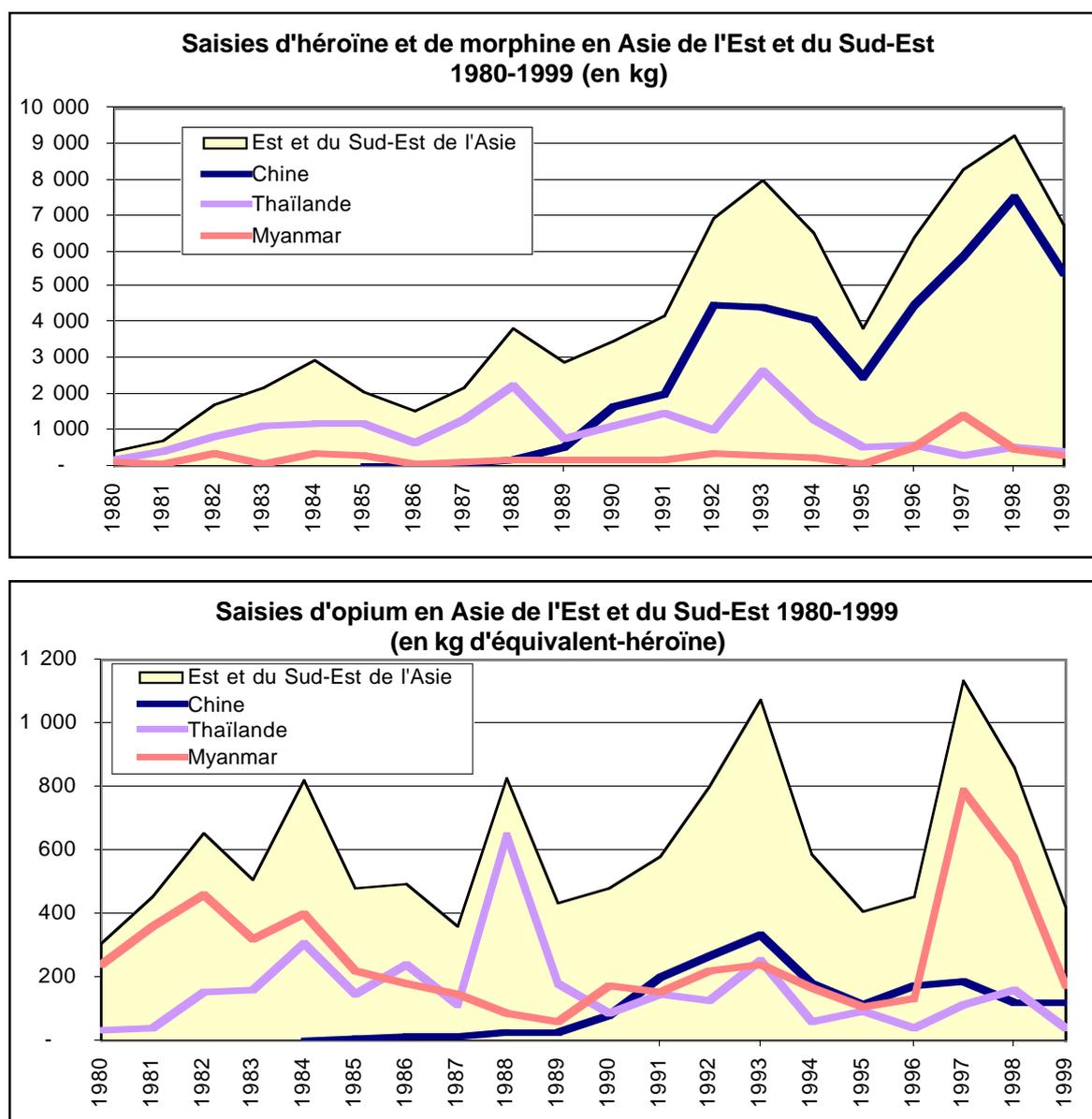


Figure 5. Source: PNUCID; Questionnaires destinés à l'établissement des rapports annuels.

doute contribué à ce phénomène, de même que certains changements des modes et structures de trafic (envois plus petits, réorientation du trafic vers des zones moins contrôlées et des voies alternatives dans le sud et l'ouest du Myanmar, etc.). le fait que les services de la lutte anti-drogue prêtent désormais une attention croissante au trafic de méthamphétamine (en pleine augmentation) peut aussi expliquer en partie cette diminution des quantités d'héroïne saisies du côté chinois de la frontière sino-birmane.

À la fin des années 90, les principales destinations pour les opiacés illicites du Myanmar étaient les pays voisins - la Chine, en particulier - représente maintenant le principal débouché pour les opiacés illicites

du Myanmar^m, ainsi que les pays de la zone pacifique comme l'Australie – on estime que 3 à 4 tonnes d'héroïne (équivalent à 30 à 40 tonnes d'opium) entrent en Australie chaque année, dont plus de 80% en provenance d'Asie du Sud-Est^[13].

Les bonnes perspectives quant à l'évolution de la production d'opium au Myanmar sont malheureusement assombries par l'émergence, au cours de ces dernières années, d'une production à grande échelle de stimulants de type amphétamine (principalement de la méthamphétamine) dans les zones mêmes de production d'opium et d'héroïne. La production de méthamphétamine semble intervenir le plus souvent dans, ou près de zones d'habitation disposant d'un

m) En 1998, avec plus de 7,5 tonnes, les saisies d'héroïne de la Chine venaient au second rang mondial, après celles de l'Iran (PNUCID Tendances mondiales des drogues illicites 2000, p. 77). Le trafic et la consommation sont principalement concentrés dans le province du Yunnan, où 70% de toutes les saisies de drogues en Chine pour l'année 1998 ont été réalisées (INTERPOL, Heroin World Report 1999, p.18).

approvisionnement fiable en électricité. Les précurseurs chimiques, l'éphédrine en particulier, sont importés de Chine ou, plus récemment, d'Inde. En 1999, 75% des saisies mondiales de stimulants ont été réalisées en Asie du Sud-Est, 48% en Chine et environ 14% en Thaïlande. La Thaïlande est l'un des marchés les plus actifs pour ce type de substances et l'abus de stimulants de type amphétamine, avec une prévalence de 1,1 % parmi la population âgée de plus de 15 ans, est désormais considéré par les autorités thaïlandaises comme un problème plus préoccupant que celui posé par la consommation d'héroïne (0,6 % de la même tranche de population).

ABUS DES DROGUES

La consommation d'héroïne commença à devenir un problème en Birmanie vers la fin des années 60, conséquence notamment de ce que les spécialistes de la lutte anti-drogue appellent l'effet de "débordement" ("spill-over"). Une partie des quantités croissantes d'héroïne produites pour les troupes américaines au Viet Nam commencèrent alors à prendre le chemin des villes de Mandalay et de Rangoon (Yangon depuis 1988). Plus tard, au début des années 70, le départ des troupes américaines engendra des surplus d'héroïne qui furent en partie écoulés sur le marché birman. La consommation d'héroïne a touché principalement la jeune génération, tandis que les consommateurs plus âgés continuaient de préférer l'opium.

Les données sur la consommation actuelle de drogues au Myanmar sont limitées en raison du manque d'enquêtes épidémiologiques complètes. En 1999, 86 000 toxicomanes étaient officiellement recensés par les autorités. Étant donné les taux de prévalence bien plus élevés constatés dans des pays voisins et les taux très élevés de toxicomanie aux opiacés enregistrés chez certaines tribus montagnardes des zones de production d'opium (pouvant atteindre ou même dépasser 10% de leur population adulte), le nombre total de consommateurs d'opiacés au Myanmar est probablement bien plus élevé que celui du registre des toxicomanes (peut-être 300 000 consommateurs, soit 0,9% de la population âgée de 15 ans et plus). Bien que le nombre de toxicomanes inscrits soit en hausse, les autorités affirment cependant que le nombre total de consommateurs d'opiacés au Myanmar – à l'inverse, il faut le noter, de ce qui se passe dans les pays voisins - est en diminution, ce qui s'expliquerait par la baisse de la production d'opium.

Les données de 1998 révèlent que 91% des toxicomanes recensés consommaient des opiacés - 60% de l'opium et 31% de l'héroïne. Bien qu'il n'existe pas

d'informations spécifiques sur la prévalence de l'abus par type de drogue, on sait que l'héroïne est aisément disponible à bas prix dans la plupart des régions du pays. Une enquête menée en 1997 dans les centres de traitement de Yangon a montré que 97% des patients interrogés étaient consommateurs d'héroïne. Comme d'autres pays d'Asie, le Myanmar est donc confronté à un déplacement à long terme de la consommation traditionnelle de l'opium vers celle de l'héroïne. Mais des saisies de stimulants de type amphétamine en quantités croissantes confirment aussi les signes avant-coureurs de l'émergence d'un problème d'abus de méthamphétamine qui pourrait devenir sérieux. Le même effet de débordement qui avait été à l'origine de la consommation d'héroïne a sans doute déjà commencé à se faire sentir, générant une consommation locale des stimulants produits au Myanmar. On trouve parmi les autres drogues consommées la morphine, la péthidine, des sirops anti-tussifs à base de codéine, de la marijuana, de l'éphédrine et des tranquillisants.

En ce qui concerne la distribution géographique de l'abus des drogues dans le pays, une enquête menée en 1995 a identifié cinq zones principales enregistrant une prévalence élevée de consommation de drogue: Yangon, Mandalay, la division sagaing, ainsi que les États shan et kachin (les principales agglomérations urbaines, les zones minières et les régions frontalières du nord-est). Les hommes jeunes dans les villes, les travailleurs saisonniers dans le secteur minier et les jeunes dans les zones de production du nord-est constituent la majorité de la population consommatrice de drogue. Il existe aussi certaines différences entre les régions en terme de mode de consommation. L'injection, par opposition avec le fumage et l'inhalation, prédomine dans les zones urbaines, minières et frontalières, où l'on trouve des salles d'injection. Pour une somme forfaitaire, les toxicomanes se font injecter de l'héroïne par un "injecteur" professionnel qui utilise les mêmes instruments, sans les stériliser, pour un grand nombre de clients, augmentant le risque d'infection par le virus VIH et d'autres infections transmissibles par voie sanguine.

L'ABUS DES DROGUES ET LE VIH/SIDA

Le premier cas de VIH/SIDA au Myanmar a été enregistré en 1988 et une épidémie naissante a été détectée parmi les toxicomanes ayant recours à l'injection intraveineuse. Conséquence directe, dans une large mesure, de l'abus des drogues, le Myanmar connaît maintenant l'une des épidémies de VIH les plus graves d'Asieⁿ. Le nombre total de personnes vivant avec le virus du VIH/SIDA au Myanmar était estimé à plus d'un demi million (530 000) à la fin de l'année

ⁿ) Bien qu'elle ne soit pas propagée seulement par les toxicomanes, la responsabilité du début de l'épidémie de VIH au Myanmar est attribuée aux toxicomanes utilisant des seringues non stériles.

1999, avec un taux de prévalence au sein de la population adulte de 1,99%^[14]. En mars 1999, 51% des toxicomanes ayant recours à l'injection recensée dans le cadre d'un système sentinelle semestriel sur VIH organisé par le programme national contre le SIDA étaient séropositifs. L'enquête de localisation de septembre 1999 a fait état des différences régionales suivantes pour le taux d'infection au VIH parmi les toxicomanes ayant recours à l'injection: Yangon, 39%; Mandalay, 88%; Taunggy (sud de l'État shan), 13%; Lashio (nord de l'État shan), 74%; Muse (nord de l'État shan), 92%; et Myitkyina (État kachin), 77%. Les États kachin et shan apparaissent à l'heure actuelle comme les endroits les plus touchés par le VIH.

Le problème des drogues au Myanmar a aussi contribué à la diffusion du VIH dans la région. Une étude menée en 1996-97 a montré le rôle des itinéraires de trafic d'héroïne partant du Myanmar dans la diffusion du VIH. Quatre éruptions du virus VIH-1 parmi les toxicomanes ayant recours à l'injection dans la région sont ainsi apparues liées à quatre itinéraires différents. Le long de ces itinéraires, l'épidémiologie moléculaire a permis aux experts de clairement suivre la diffusion de différents sous-types de VIH-1. Le premier itinéraire allait de la frontière est du Myanmar vers la province chinoise du Yunnan; le second de l'est du Myanmar vers le Yunnan, puis prenant la direction du nord et de l'ouest, allait vers la province de Xinjiang; le troisième itinéraire allait du Myanmar au Laos, passait par le nord du Viet Nam, pour arriver en Chine dans la province de Guangxi; et le quatrième partait de l'ouest du Myanmar et traversait la frontière indo-myanmar dans la direction de Manipur. Les auteurs du rapport concluaient: "les plans de lutte anti-drogue et anti-VIH ont peu de chances de réussir si l'économie régionale de la drogue n'est pas prise en compte"^[15].

PERSPECTIVES

Depuis 1948, l'histoire des zones de production d'opium a été caractérisée par la guerre et la violence. Des groupes insurgés aux objectifs idéologiques et/ou à caractère ethnique contrôlaient *de facto* ces régions reculées, entretenant une relation symbiotique entre drogue et rébellion: les revenus du trafic de drogue entretenaient la rébellion, tandis que les fusils des rebelles protégeaient la production et le trafic de drogue, rendant malaisée toute distinction claire entre rébellion politique et activité illicite liée à la drogue. Les armées ethniques actuellement présentes dans les régions de production de drogue sont notamment la United Wa State Army (UWSA, maintenant appelée aussi Myanmar National Solidarity Party, MNSP)^o et la Myanmar National Democratic Alliance Army (MNDAA-Chinois kokang). Les autres groupes incluent la Eastern Shan State Army (ESSA), la Kachin Defense Army (KDA), la Mongko Defense Army (MDA) et la Shan United Revolutionary Army (SURA). Les accords de cessez-le-feu négociés depuis 1989 entre 17 de ces groupes^p et le gouvernement central, qui a obtenu la fin de la rébellion en échange de divers degrés d'autonomie politique et d'aides au développement, ont considérablement détendu la situation dans le nord-est du Myanmar et ont créé un contexte plus favorable à la mise en oeuvre de mesures de contrôle dans les zones de production d'opium. Un Département pour le progrès des zones frontalières et des races nationales, créé par le gouvernement après les accords de cessez-le-feu, s'est vu confier la responsabilité du développement économique et social des zones pacifiées.

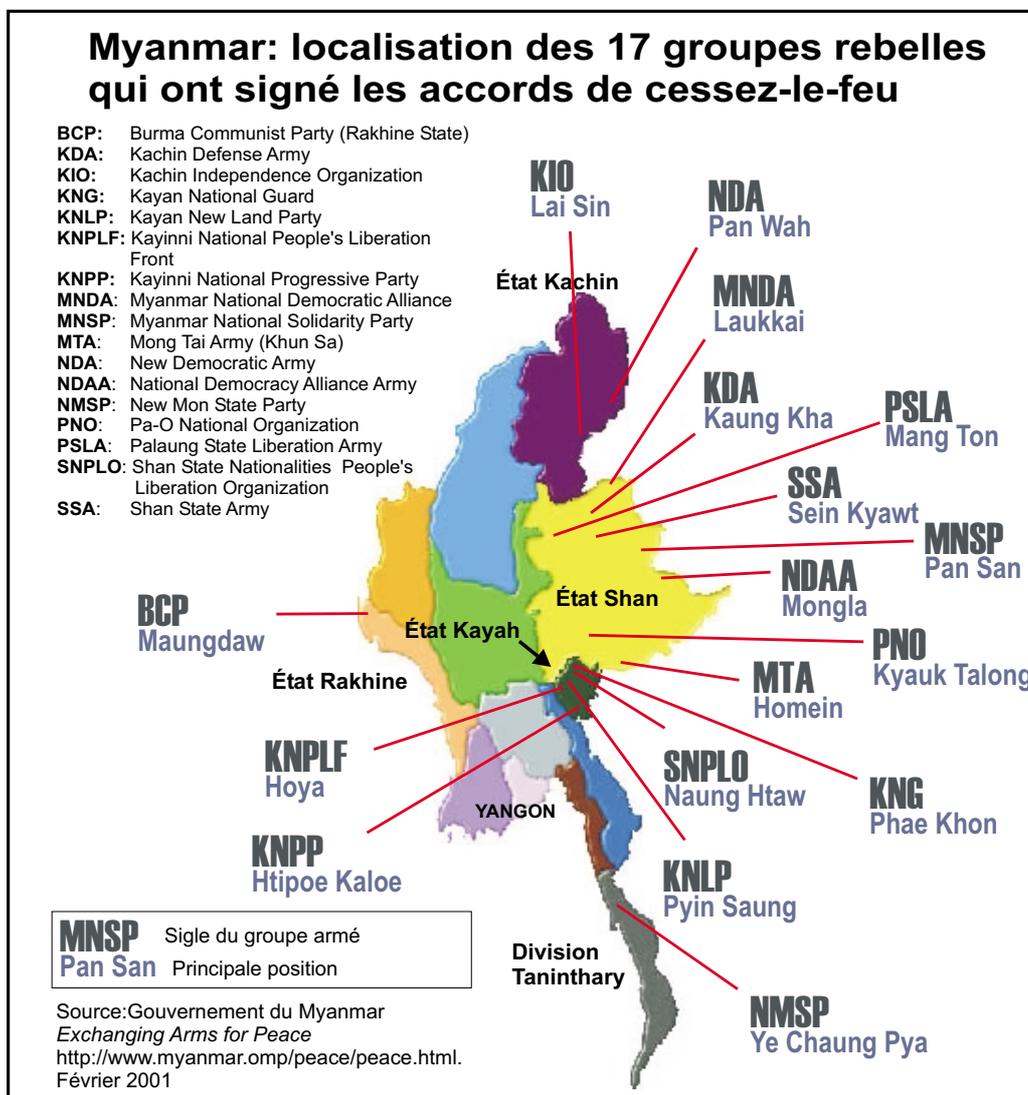
Au début cependant, l'autonomie accordée dans le cadre des accords semble avoir plutôt stimulé la production dans les zones de culture du pavot (voir figure

Prévalence VIH/SIDA parmi la population adulte du Myanmar et des pays voisins, fin 1999							
Inde	Bangladesh	Taïlande	Myanmar	Chine	RPD Lao	Moyenne Asie du Sud-Est et du Sud-Ouest	Moyenne Europe de l'Ouest
0,70%	0,02%	2,15%	1,99%	0,07%	0,50%	0,54%	0,23%

Source: ONUSIDA, Report on the global HIV/AIDS epidemic, juin 2000

o) La UWSA a été créée en 1989, après l'effondrement du parti communiste de Birmanie qui comptait de nombreux Wa parmi ses troupes.

p) Avec le groupe armé Kokang en mars 1989 (2 700 hommes), création de la région spéciale No. 1 du Nord de l'État shan; Wa avr. 1989 (10 000 hommes) région spéciale No. 2 de l'est de l'État shan; Shan/Akha/Lahu en juin 89(3 300 hommes) région spéciale No. 4 de l'est de l'État shan; Shan State Army en sept. 89 (2 100 hommes) région spéciale Shan No. 3; Kachin Defense Army en janv. 91 (2 000 hommes) région spéciale No. 5 du nord de l'État shan; Pa-O National Organization fév. 91 (1 400 hommes) région spéciale No. 6 du sud de l'État shan; Palaung State Liberation Army avr. 91 (1 400 hommes) région spéciale No. 7 du nord de l'État shan; Kayan National Guard févr. 92 (80 hommes); Kachin Independence Organization 92 (6 000 hommes) région spéciale No. 2 de l'État kachin; Kayinni National Development Party janv. 94 (7 800 hommes); Kayinni National People's Liberation Front mai 94 (1 600 hommes) région spéciale No. 2 de l'État Kayah; Kayan New Land Party juil. 94 (1 500 hommes) région spéciale No. 3 de l'État Kayah; Shan State Nationalities People's Liberation Group oct. 94 (2 500 hommes); New Mon State Party juin 95 (7 800 hommes); Mong Tai Army (armée privée de Khun Sa) reddition en janv. 96 (14 000 hommes); Parti communiste de Birmanie (État Rakhine) avr. 97(298 hommes). Le processus de pacification continue à être poursuivi par la Tatmadaw. Par exemple, de janvier à septembre 2000, 22 groupes (comptant de quelques hommes à plusieurs centaines, certains vestiges ou éléments sécessionnistes de groupes plus importants) sont "revenus dans la légalité". Source: Gouvernement du Myanmar, Exchanging Arms for Peace, 2000.



1). Mais par la suite, la stratégie adoptée par le gouvernement (le "State Peace and Development Council") a semblé commencer à porter ses fruits comme le suggère la réduction de 49% des surfaces cultivées en pavot à opium enregistrée entre 1996 et 1999.

Une zone sans drogue a été proclamée dans la région spéciale 4 de l'est de l'État shan (Mong Ma/Mongia) en 1997. Une zone sans opium a aussi été établie dans l'État kachin et le gouvernement a annoncé son intention d'en établir d'autres dans le nord de l'État shan, en 2000 dans la région spéciale 1 (Kokang)^q, et en 2005 dans la région spéciale 2 (Wa). En 1995, le Comité central wa a préparé un plan d'éradication des cultures de pavot dans le cadre d'un programme par étapes combinant mesures d'éradication et pro-

grammes de développement alternatif dans les zones placées sous son autorité. En 1999, le gouvernement a décidé l'élimination complète de la culture du pavot dans le pays dans un délai de 15 ans. Le plan doit être mis en oeuvre par tranches de cinq ans dans les États shans, kachin, kayah et chin^[16].

Dans le cadre des efforts qu'ils déploient pour limiter la culture illicite du pavot à opium, le Gouvernement du Myanmar et les autorités was ont également décidé d'un commun accord de réinstaller un grand nombre d'habitants d'ascendance wa, akha, lahu et chinoise des régions montagneuses de la frontière entre la Chine et Myanmar sur des terres moins escarpées situées dans la partie méridionales des États shans, le long de la frontière thaïlandaise, près de Chiang Mai et de Chang Rai.

q) Cette date a maintenant été reportée à 2002.

Classé au 125^{ème} rang sur 174 pays au regard de l'indicateur de développement humain du PNUD^[17], le Myanmar doit faire face à de sérieuses contraintes financières dans le cadre de la mise en oeuvre de ses stratégies de développement socio-économique et d'élimination des drogues. Une aide bilatérale limitée lui a été apportée par des pays comme la Chine et le Japon dans le domaine du développement alternatif. Le PNUCID a aussi fourni une aide dans ce domaine, dans le cadre d'un projet de cinq ans destiné à la zone wa, ainsi que dans le cadre de deux projets plus modestes dans le nord de la zone wa (Nam Tit) et dans la zone kokang (Laukkai).

En raison des sanctions et des critiques relatives à sa politique en matière de droits de l'homme depuis 1988, le Myanmar ne peut plus recevoir de prêts et de dons de la part des institutions financières internationales. Les aides socio-économiques bilatérales et multilatérales ont également été presque entièrement supprimées. L'entrée du Myanmar parmi les membres de l'ANASE en juillet 1997 n'a pas encore eu d'impact économique significatif et la crise financière en Asie n'a pas créé un climat propice aux investissements étrangers à la fin des années 90. Des poches d'activités marchandes prospères sont cependant apparues ces dernières années dans les zones frontalières, en particulier le long de la frontière chinoise^[18], et les bénéfices tirés du trafic de drogue (mais aussi des pierres précieuses et du bois), réinvestis par certaines des autorités des minorités ethniques dans le développement des infrastructures semblent être devenus un complément non négligeable des transferts financiers limités que le gouvernement central est en mesure de leur consentir pour le développement des États shans. Paradoxalement, une certaine forme de blanchiment de l'argent pourrait bien être l'un des catalyseurs d'une moindre dépendance à l'é-

gard des revenus de l'opium et de la réduction progressive de la production d'opium enregistrée au cours des dernières années.

On peut toutefois se demander si la dépendance économique des États shans à l'égard de la production de drogue pourra être définitivement supprimée comme l'a prévu le gouvernement sans un bond quantitatif des investissements. Ainsi que le déclare l'International Narcotics Control Strategy Report du Gouvernement des États-Unis publié en mars 2001: "... une aide internationale à grande échelle et à long terme, comprenant des volets d'aide au développement et à la lutte contre le trafic, sera nécessaire pour enrayer fondamentalement et de manière irréversible la production et le trafic de drogue en Birmanie."^[19]

La baisse brutale de la production d'opium afghan en 2001 aura sûrement des conséquences importantes sur les marchés mondiaux de l'héroïne, en raison de la pénurie de l'offre et des hausses de prix qu'elle devrait entraîner, particulièrement si elle se confirme au cours des saisons de production à venir. Le marché européen, en dehors du sud-ouest asiatique, a été l'un des principaux débouchés de l'héroïne en provenance d'Afghanistan mais les efforts de contrôle des drogues déployés depuis 30 ans montrent que les marchés des opiacés peuvent passer rapidement d'une source d'approvisionnement à une autre. Le Myanmar est actuellement le seul pays où les trafiquants pourraient trouver la possibilité de compenser rapidement la réduction des approvisionnements en héroïne créée par l'évolution de la situation en Afghanistan. L'incitation qui pourrait en résulter à revenir à des niveaux plus élevés de production dans les États shans créerait alors des obstacles supplémentaires sur la voie qui doit mener à l'objectif d'élimination que s'est fixé le Gouvernement du Myanmar.

Notes

1. Renard Ronald D. *The Burmese Connection: Illegal Drugs and the Making of the Golden Triangle*. Boulder, Londres: Lynne Rienner, 1996. p. 14.
2. United Nations Preliminary Joint Survey Team, 1992. Reprint. *Report of the Preliminary Joint Survey Team on Opium Production and Consumption in the Union of Burma*. Thai-Yunnan Project Newsletter, no. 18: 8-16. Canberra: Australian National University Research School of Pacific Studies. Initialement publié en 1964.
3. Reins Thomas D. *Reform, Nationalism and Internationalism: The Opium Suppression Movement in China and the Anglo-American Influence, 1900-1908*. Cambridge University Press, 1991. p. 115.
4. Commission internationale de l'opium, *Report of the International Opium Commission: Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909*. On remarquera l'absence de données sur la production d'opium en Birmanie.
5. Renard, *op cit*, p. 26.
6. *Ibid*. p. 29.
7. Communication adressée par le Gouvernement birman au Gouvernement indien, 27 décembre 1913. Enclosure 3 in No. 96. FO 415/8, p. 85-88. In PRO. Citée dans Renard Ronald D. *The Burmese Connection: Illegal Drugs and the Making of the Golden Triangle*. Boulder, Londres: Lynne Rienner, 1996. p. 34.
8. Collier Paul et Hoeffler Anke, *Greed and Grievance in Civil War*, Groupe de la Banque mondiale, Policy Research Papers, No. 2355, mai 2000.
9. Stares, Paul B. *Global habit: the drug problem in a borderless world*. Washington DC: The Brookings Institution. 1996. p. 26.
10. Division de statistique du Secrétariat de l'ONU, http://www.un.org/Pubs/CyberSchoolBus/infonation/e_infonation, 2000.
11. The Economist Intelligence Unit, *Myanmar Country Profile, 1999-2000*, 1999, p. 14.
12. US Drug Enforcement Administration, Heroin Signature Programme 2000.
13. INTERPOL, *Heroin World Report 1999*, p. 10.
14. Programme OUNSIDA, *Report on the global HIV/AIDS epidemic – juin 2000*. http://www.unaids.org/epidemic_update/report/index.html.
15. Beyrer *et al.* *Overland heroin trafficking routes and HIV-1 spread in south and south-east Asia*. *AIDS* 2000, 14:75-83.
16. Les plans sont présentés comme suit par le principal quotidien du Myanmar: "Au cours de la première période de cinq ans, les zones prioritaires seront désignées comme suit: 15 communes dans le nord de l'État shan, une commune dans l'est de l'État shan et six communes dans le sud de l'État shan. Au cours de la seconde période de cinq ans, les zones prioritaires seront désignées comme suit: quatre communes dans l'État kachin, sept communes dans le nord de l'État shan, sept communes dans l'est de l'État shan, et trois communes dans le sud de l'État shan. Au cours de la troisième période de cinq ans, les zones prioritaires seront désignées comme suit: cinq communes dans le sud de l'État shan, deux communes dans l'État kayah, et deux communes dans l'État chin. L'ensemble du projet couvre 51 communes sur une superficie totale de 55 102,454 miles carrés, sur laquelle vivent 3 817 199 personnes dans 1 469 "village-tracts". Priorité sera donnée à l'éradication des cultures de pavot à opium, au contrôle de l'abus des stupéfiants, à la participation de la population locale et à la coopération avec les organisations internationales.
Actuellement, le gouvernement met en oeuvre le premier projet de cinq ans du plan de 15 ans pour l'éradication de l'opium qui a commencé en 1999-2000. Basé sur 51 communes, l'éradication de la production, l'élimination de l'abus, la lutte contre le trafic, la participation de la population et les relations internationales seront traitées. Le coût du plan est estimé à 33 588,14 millions de kyats et 150 millions de dollars EU.
Tandis que le gouvernement prend des mesures pour éliminer la menace de la drogue, la Tatmadaw (l'armée), les forces de police, le département des douanes et d'autres organisations prennent des mesures contre le trafic des drogues." (*The New Light of Myanmar*. Dimanche 9 juillet 2000).
17. Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain 2000*, New York, 2000.
18. The Economist Intelligence Unit, *op cit*, p. 29.
19. U.S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *2000 International Narcotics Control Strategy Report*, mars 2001.