

# Invisibles et silencieux

*Etat des lieux sur les droits des enfants en Birmanie*

Avec 55 millions d'habitants, dont près de la moitié ont moins de 25 ans, la Birmanie est un pays jeune<sup>1</sup>. Avec l'esquisse de réformes politiques et l'ouverture du pays aux investissements étrangers, leur destin semble assuré grâce aux promesses de développement socio-économique. Pourtant, leur situation est loin de satisfaire aux attentes placées sur les autorités de Naypyidaw. Opportunités éducatives peu nombreuses et de mauvaise qualité, système de soins défaillant, fléaux persistants du travail et de la guerre : les enfants sont les victimes invisibles et silencieuses de la Birmanie. En cause : le lourd héritage de la dictature militaire, dont l'effacement requiert une réelle volonté politique qui aille au-delà des discours officiels.

## **SANTE ET EDUCATION : DES DROITS INEXISTANTS**

Les nombreuses décennies de dictature militaire ont profondément grevé le développement socio-économique de la Birmanie. En 2012, la richesse par habitant plaçait le pays parmi les plus pauvres de la planète, au 155<sup>e</sup> rang mondial avec moins de 870 dollars par individu et par an<sup>2</sup>. Il en résulte un sous-investissement chronique dans les infrastructures nécessaires au progrès des conditions de vie, notamment dans l'énergie et les transports<sup>3</sup>. Les projets actuellement en cours de réalisation ou d'exploitation ne permettent en rien d'inverser la situation car leurs revenus sont souvent contrôlés par la Tatmadaw [l'armée birmane]. En outre, ils bénéficient surtout aux voisins de la Birmanie, notamment l'Inde et la Chine. La raison d'être du pipeline du projet « Shwe Gas » est ainsi de permettre le transit de ressources gazières vers l'étranger, et non de soutenir l'activité économique locale. L'absence continue d'investissements contribue à maintenir le statu quo socio-économique. En outre, le budget public a longtemps servi à alimenter les dirigeants de l'appareil militaire, au détriment des besoins de la société. Entre 2000 et 2007, ce sont ainsi

---

<sup>1</sup> « Burma/Myanmar », *CIA World Factbook*,  
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bm.html>

<sup>2</sup> « World Economic Outlook », *Fonds monétaire international*, février 2013.

<sup>3</sup> « Situation Analysis of Children in Myanmar », *UNICEF*, juillet 2012, p. xiii.

moins d'1,5% du produit intérieur brut (PIB) qui ont été consacrés aux dépenses publiques dans la santé et l'éducation<sup>4</sup>.

Les jeunes birmans sont les premières victimes de l'absence de développement. Chaque année, ce sont ainsi plus de 55 000 enfants âgés de moins de cinq ans qui décèdent dans le pays, ce qui constitue de loin le plus fort taux de mortalité infantile en Asie du Sud-Est. Et pourtant, les causes les plus fréquentes sont souvent évitables : infections respiratoires aiguës, diarrhées et malaria. Ce phénomène n'est donc en rien une fatalité. La responsabilité est au contraire à chercher du côté du système de soins défaillant. Les établissements publics souffrent ainsi d'un manque récurrent de personnel qualifié, d'équipements et de médicaments. Par ailleurs, à l'échelle nationale, ce sont près de 90% des dépenses de santé qui sont payées directement par les usagers, pour lesquels l'alternative consiste donc à menacer leurs conditions de vie fragiles pour des soins de mauvaise qualité ou bien à faire l'impasse sur leur santé. En outre, l'accès, même élémentaire, à une arrivée d'eau potable et à des conditions d'hygiène satisfaisantes est rarement atteint, surtout pour les deux tiers de Birmans qui sont ruraux. Seul un tiers des foyers est ainsi équipé correctement, et encore ce taux concerne-t-il surtout les citadins<sup>5</sup>. Dans les écoles, les installations sont là aussi insuffisantes, ce qui expose les enfants à des risques accrus de maladies parfois mortelles.



Des étudiants dans une école financée par l'ONG American Friends Service Committee.

© AFSC

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. xiii.

<sup>5</sup> « Statistics : Myanmar », *UNICEF*, 2012.

Les performances du système éducatif ne sont pas meilleures, bien que des progrès aient été réalisés pour l'école primaire, qui concerne en théorie les jeunes âgés de cinq à neuf ans. En théorie seulement, car de nombreux enfants sont scolarisés avec retard. Aujourd'hui, la majorité de ceux en âge d'aller à l'école primaire sont effectivement scolarisés. Néanmoins, le taux d'achèvement reste médiocre, à seulement 54%, et les classes sont souvent surchargées. La situation est encore pire pour les études secondaires, où à peine 60% d'une classe d'âge est scolarisée<sup>6</sup>. Ce taux varie fortement entre villes et campagnes et en fonction du statut socio-économique des parents. En cause : de même que pour la santé, les investissements dans l'éducation ont longtemps été quasi-inexistants et demeurent largement insuffisants. Il en résulte donc un manque d'écoles et de professeurs<sup>7</sup>. Par ailleurs, bien que les frais de scolarité soient théoriquement inexistant à l'école primaire, puis relativement faibles ensuite, l'éducation recèle de nombreux coûts cachés, comme les frais de transport<sup>8</sup>. En outre, selon Thanda Kyaw, conseiller pour l'association Save the Children, « on demande aux parents de payer les factures d'eau ou les meubles »<sup>9</sup>.

Enfin, les conditions d'éducation ne sont pas attirantes pour les parents : en dépit de la diversité linguistique du pays, le birman demeure ainsi la seule langue utilisée au sein des écoles publiques. Les méthodes d'apprentissage sont également datées et la réussite des études secondaires ne permet pas toujours d'obtenir un emploi satisfaisant<sup>10</sup>. En conséquent, les parents, surtout s'ils sont pauvres, « accordent moins d'importance à l'éducation de leurs enfants », d'après Aye Aye Thin, directeur de Scholarship for Street Kids, une ONG qui fournit une éducation gratuite aux enfants des rues de Rangoun<sup>11</sup>. Pour ceux qui sont ainsi exclus du système éducatif, la seule option est très souvent le travail.

## **LE TRAVAIL DES ENFANTS, UN FLEAU CHRONIQUE**

Le droit birman réglementant le travail des enfants est parcellaire et inadapté. Les réglementations varient selon les secteurs économiques mais, dans la plupart des cas, les jeunes de treize ans et plus sont autorisés à exercer un emploi – des dispositions qui sont loin de satisfaire aux conventions mondiales adoptées en particulier par l'Organisation

---

<sup>6</sup> « Situation Analysis of Children in Myanmar », op. cit., p. xviii.

<sup>7</sup> « Children for Hire : A Portrait of Child Labor in Mon Areas », *Woman and Child Rights Project*, novembre 2013, p. 36.

<sup>8</sup> « Situation Analysis of Children in Myanmar », op. cit., p. xiv.

<sup>9</sup> « Youth Interrupted : Myanmar's Underage, Illiterate Workers », *NPR*, 19 septembre 2013.

<sup>10</sup> « Children for Hire », op. cit., p. 38.

<sup>11</sup> « For the Kids on Burma's Streets, a Chance for Education », *The Irrawaddy*, 30 décembre 2013.

internationale du travail (OIT)<sup>12</sup>. Il importe ici de distinguer les emplois à temps-plein ou qui présentent un risque pour la santé, l'éducation ou le développement des enfants, de l'assistance qui est souvent apportée aux parents en-dehors des heures d'études. C'est bien la première catégorie qui pose de nombreux problèmes en Birmanie.



Un enfant dans les rues de Rangoun. © The Irrawaddy

Sous la pression de la communauté internationale, Naypyidaw a toutefois adopté en décembre 2013 la Convention sur les pires formes de travail des enfants de l'OIT. Avec ce texte, les dirigeants s'engagent notamment à mettre un terme définitif à l'utilisation des enfants pour des emplois dangereux ou néfastes<sup>13</sup>.

Le chemin à parcourir sera long et compliqué, tant la situation est aujourd'hui négative. L'index du travail des enfants élaboré annuellement par la firme d'analyse des risques Maplecroft place ainsi la Birmanie au septième rang mondial pour l'année 2013<sup>14</sup>.

C'est en effet que cette pratique est endémique dans la quasi-totalité des secteurs qui reposent sur une main d'œuvre peu ou pas qualifiée, que ce soit dans les zones urbaines ou rurales, ou dans l'agriculture, l'industrie et les services<sup>15</sup>. Au cours d'une enquête menée en 2013 dans l'Etat Mon, au Sud de la Birmanie, le Projet pour les droits des femmes et des enfants (*Woman and Child Rights Project, WCRP*), une ONG locale, a ainsi documenté de nombreux cas, notamment dans les grandes exploitations agricoles, et en particulier dans les plantations de caoutchouc qui constituent l'une des principales sources de richesse au niveau local<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> « Children for Hire », op. cit., p. 17.

<sup>13</sup> « Le Myanmar ratifie la Convention sur les pires formes de travail des enfants », *Organisation internationale du travail*, 19 décembre 2013.

<sup>14</sup> « Child Labor Index 2014 », *Maplecroft*, 15 octobre 2013.

<sup>15</sup> « Youth Interrupted », op. cit.

<sup>16</sup> « Children for Hire », op. cit., p. 8.

Les enquêtes menées sur le terrain indiquent une étroite corrélation entre l'absence de revenus stables, la présence d'une insécurité alimentaire persistante et le travail des enfants<sup>17</sup>. Les ménages les plus pauvres sont aussi les plus exposés à ce phénomène. Ces trois facteurs sont souvent les symptômes de causes qui les dépassent et qui sont étroitement liées à l'héritage légué par la junte : les carences des systèmes d'éducation et de santé, comme indiqué plus haut, mais aussi les migrations internes à la Birmanie et vers la frontière thaïlandaise, la fragilisation des communautés ethniques après plusieurs décennies de conflit et de violations quotidiennes des droits de l'homme<sup>18</sup>. Les familles étant souvent conduites à accorder une plus grande importance au travail qu'à l'éducation de leurs enfants, et ceux-ci n'étant pas toujours assurés d'obtenir des revenus stables, les enfants ont vu leur rôle au sein des cellules familiales évoluer : auparavant simples participants aux tâches ménagères, ils sont de plus en plus des piliers indispensables à la survie de leurs familles. Ainsi, lorsqu'un adulte ne peut travailler à cause d'une maladie non-traitée, les plus jeunes deviennent leur premier et dernier recours. Or, les conséquences du travail dangereux ou néfaste sont significatives. En privant les enfants de leur accès à l'éducation, cette pratique hypothèque leur avenir et devient ancrée sur la durée.

La libéralisation amorcée par le régime en 2011 change-t-elle la donne ? Après plusieurs décennies d'inaction, pendant lesquelles la junte affirmait que « le problème des enfants qui travaillent n'est pas plus répandu au Myanmar que dans les autres pays en développement », Naypyidaw semble prêt à affronter la question en face<sup>19</sup>. Un programme d'éducation de base de qualité a ainsi été inauguré en 2012 afin d'entreprendre une réforme en profondeur du système éducatif, en coopération avec les agences internationales de développement<sup>20</sup>. Mais cela ne constitue qu'un versant du phénomène et les zones rurales, celles-là mêmes où vit la majorité de la population et où le phénomène est le plus répandu, devront encore patienter avant d'en voir des effets tangibles. Sans réelle volonté politique, qui se traduirait par l'adoption d'une législation contraignante, en respect du droit international, et dotée de mécanismes de vérification, et sans réformes en profondeur de l'économie du pays, la pratique du travail des enfants a encore de beaux jours devant elle, au détriment de l'avenir de la Birmanie.

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 9.

<sup>18</sup> « Coercion, Cruelty and Collateral Damage : An Assessment of Grave Violations of Childrens' Rights in Conflict Zones of Southern Burma », *Woman and Child Rights Project*, janvier 2012, p. 15.

<sup>19</sup> « Children for Hire », op. cit., p. 13.

<sup>20</sup> Ibid., p. 35.



## LES ENFANTS ET LES ARMES

En dépit des réformes affichées depuis l'arrivée au pouvoir de Thein Sein, la Tatmadaw demeure l'acteur politique incontournable du pays. La constitution adoptée à son initiative en 2008 lui garantit une impunité totale, ses activités étant régulées et surveillées par les militaires eux-mêmes<sup>21</sup>. Or, malgré la conclusion d'accords de cessez-le-feu et les discussions concernant un accord de paix avec les groupes armés issus des minorités ethniques, l'appareil militaire, fort de plusieurs centaines de milliers d'hommes, continue à investir le territoire et à imposer sa loi. En matière de droit des enfants, le bilan de l'armée est exécrable. Sa stratégie des « quatre coupes », qui consiste à priver ses adversaires de nourriture, d'argent, d'information et de recrues, a été employée sans discernement et a frappé en premier lieu les populations vivant dans les zones contrôlées par les rebelles<sup>22</sup>.



Un jeune soldat Karen amputé par l'explosion d'une mine.  
© Free Burma Rangers

Les plus jeunes en ont été les premières victimes collatérales.

Le droit international sur le rôle des enfants dans les conflits est pourtant clair. Le recrutement ou l'utilisation de mineurs âgés de moins de 15 ans est un crime de guerre ; à ce titre, il est imprescriptible et s'applique sans distinction aux armées étatiques et aux groupes non-étatiques<sup>23</sup>. De nombreuses dispositions ont conféré à ce principe force de loi, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant de 1991, adoptée par la Birmanie,

<sup>21</sup> « Chance for Change : Ending the Recruitment and Use of Child Soldiers in Myanmar », *Child Soldiers International*, janvier 2013, p. 14.

<sup>22</sup> « Coercion, Cruelty and Collateral Damage », op. cit., p. 8.

<sup>23</sup> Ibid., p. 11.

et plusieurs conventions de l'OIT<sup>24</sup>. Le droit national birman interdit également l'enrôlement des jeunes de moins de 18 ans et stipule que les forces armées doivent être composées exclusivement de volontaires<sup>25</sup>. Le recrutement forcé, a fortiori lorsqu'il s'agit d'enfants, fait donc l'objet d'interdictions multiples reconnues par Naypyidaw.

La réalité est pourtant toute autre. Bien que le nombre d'enfants-soldats soit impossible à établir avec certitude, de nombreuses enquêtes menées par des associations indépendantes comme par les Nations unies attestent de ce phénomène<sup>26</sup>.

Des recherches menées par l'ONG Child Soldiers International montrent ainsi que, en dépit des réformes récentes, la situation ne s'améliore que très lentement – et seulement de manière superficielle<sup>27</sup>. Aucun garde-fou contre la présence d'enfants dans les rangs de l'armée n'a été instauré et, malgré la signature d'accords de cessez-le-feu, une pression continue est exercée sur les officiers subalternes afin de maintenir ou d'augmenter le volume de l'armée. Ceux qui atteignent ou excèdent leurs quotas de recrutement se voient ainsi accorder des primes en espèces ou en nature et, dans certains cas, les soldats qui souhaitent quitter la Tatmadaw se voient exiger de trouver un remplaçant<sup>28</sup>. Ce système d'incitations, combiné à un contexte dans lequel l'enrôlement au sein de l'armée attire peu les hommes majeurs, a donné naissance à une véritable économie du recrutement organisée autour d'intermédiaires civils et de responsables militaires. Les enfants font partie des victimes enrôlées de force. Selon les enquêteurs indépendants, ceux-ci sont enlevés par des civils, qui les menacent d'emprisonnement s'ils ne rejoignent pas l'armée. Tout document attestant de leur âge est ensuite falsifié, en complicité avec les militaires, afin de les faire passer pour des adultes<sup>29</sup>.

Plus répandu encore que l'enrôlement à la Tatmadaw, le recrutement des enfants au sein des « milices villageoises » présente également des risques plus insidieux. Ces organisations sont mises en place par l'armée lorsqu'elle arrive dans un village. Leurs objectifs sont multiples, de la surveillance de la population à la défense du campement militaire contre des attaques extérieures. Les mécanismes précis de recrutement varient selon les unités militaires, mais il est en général exigé que la moitié ou l'ensemble des familles fournissent un de leurs membres pour constituer les milices. Si elles s'y refusent, elles se voient infliger

---

<sup>24</sup> « Chance for Change », op. cit., p. 12.

<sup>25</sup> « Louder than Words : An Agenda for Action to End State Use of Child Soldiers », *Child Soldiers International*, 2012, p. 119.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>27</sup> « Chance for Change », op. cit., p. 2.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 16.

une amende qui atteint une semaine de revenu<sup>30</sup>. Pour les nombreuses familles aux revenus fragiles ou insuffisants, ce sont les enfants qui sont choisis. Au cours de leur enquête, les membres du WCRP ont ainsi fait état de nombreux jeunes âgés de 10 à 17 ans, à la fois des garçons et des filles, enrôlés dans ces milices villageoises et affectés à des missions diverses, telles des patrouilles autour du village ou la transmission de messages entre différents commandants de la Tatmadaw. Mhem Seik Mon, aujourd'hui réfugié en Thaïlande après avoir été recruté dans la municipalité de Ye en 2008, explique que, « lorsque les soldats dormaient, on ne pouvait pas dormir car si ils s'en rendaient compte, on devait payer une amende de 5 000 kyats ou leur donner de la nourriture »<sup>31</sup>.

Les autres belligérants qui ont pris part aux innombrables conflits ethniques sont également associés au recrutement et à l'utilisation d'enfants-soldats. Les garde-frontières (*Border Guard Forces*, BGF), créés en 2009 et constitués d'anciens rebelles ralliés à la junte, fonctionnent comme de véritables organisations paramilitaires opérant en marge de la légalité. La présence de mineurs dans leurs rangs a été attestée par plusieurs rapports des Nations unies<sup>32</sup>. Il en va de même pour certains groupes armés issus des minorités ethniques, comme l'Armée pour l'indépendance Kachin (*Kachin Independence Army*, KIA) ou l'Armée unie de l'Etat Wa (*United Wa State Army*, UWSA). Des consignes orales ont parfois été données par leurs commandements afin de faire cesser cette pratique mais aucun mécanisme de vérification n'a été établi<sup>33</sup>. En outre, l'interdiction faite aux observateurs internationaux de se rendre auprès de ces groupes rend difficile toute implication extérieure.

Face au fléau chronique des enfants-soldats, les quelques initiatives prises pour mettre fin au problème s'avèrent insuffisantes et inefficaces. De nombreuses dispositions légales interdisent déjà cette pratique ; en juin 2012, elles ont été complétées par la signature d'un plan d'action conjoint entre Naypyidaw et l'ONU<sup>34</sup>. Or, près de deux ans plus tard, aucun progrès majeur n'a été enregistré. Selon Jo Becker, responsable du plaidoyer pour les droits des enfants à l'ONG Human Rights Watch, « non seulement l'armée birmane traîne des pieds pour mettre un terme à l'utilisation d'enfants-soldats, mais elle cherche également à empêcher l'ONU de faire son travail de surveillance »<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> « Coercion, Cruelty and Collateral Damage », *op. cit.*, p. 12.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>32</sup> « Chance for Change », *op. cit.*, p. 25.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>34</sup> « Press Conference on Action Plan to End Recruitment of Child Soldiers in Myanmar », *Department of Public Information – News and Media Division – New York – United Nations Organization*, 5 juillet 2012.

<sup>35</sup> « Burma : Failing to Demobilize Child Soldiers », *Human Rights Watch*, 28 mai 2013.



A au moins quatre reprises depuis 2012, les autorités militaires ont en effet refusé l'accès à leurs bases aux enquêteurs internationaux<sup>36</sup>. Sans changement en profondeur de l'organisation et du rôle de la Tatmadaw, sans réelle volonté politique et sans acceptation d'engagements contraignants, les groupes armés qui utilisent des mineurs n'auront pas d'incitation à changer leurs pratiques.

En dépit du discours volontariste affiché par Thein Sein et des promesses de développement socio-économique et d'ouverture politique, la situation des enfants en Birmanie demeure inquiétante. Le lourd héritage de la dictature militaire se fait encore ressentir et freine les droits des plus jeunes à bénéficier de systèmes de soin et d'éducation de qualité et accessibles à tous. Les pratiques continues du travail et du recrutement au sein des divers groupes armés ne sont que deux symptômes de causes plus profondes. Pour que les autorités politiques accomplissent leur mandat de protection des plus vulnérables et donnent à la société birmane les moyens de prendre effectivement son destin en main, Naypyidaw doit aller bien au-delà de ses engagements actuels. Une approche globale doit être adoptée pour répondre aux enjeux sous-jacents de la situation des enfants en Birmanie.

---

<sup>36</sup> Ibid.