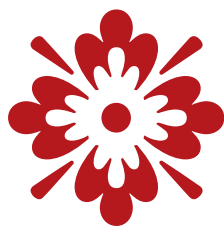


N°1  
MAI 2017

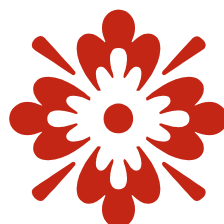
Les Cahiers de la Chaire



DÉMOCRATIE, CULTURES & ENGAGEMENT

## Union du Myanmar

Difficultés et  
enjeux du premier  
gouvernement  
de transition de  
l'après-dictature



DÉMOCRATIE, CULTURES & ENGAGEMENT

# Union du Myanmar

## Difficultés et enjeux du premier gouvernement de transition de l'après-dictature

**PAR MATTHIEU DE NANTEUIL<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Professeur de sociologie à l'Université de Louvain, membre du Centre de recherches interdisciplinaires Démocratie, Institutions, Subjectivité (CriDIS) et de la Chaire Aung San Suu Kyi « Démocratie, Cultures & Engagement », Institut IACCHOS. La liste des personnes interviewées au cours de cette mission figure à la fin de ce texte. Nos remerciements les plus vifs vont à M. Kyaw Thu Mya Han, qui a accompagné cette mission avec une compétence et une disponibilité exemplaires, ainsi qu'à M. Hla Myo Han, qui nous a servi de guide lors de notre bref séjour à Sittwe, capitale de l'Etat de l'Arakan. Merci également au Dr. Lee Jones (University College London) pour nous avoir fait bénéficier de ses contacts, ainsi qu'à Alicia Pastor y Camarasa et à Samuel Halen, doctorants à la Chaire Aung San Suu Kyi, pour leur travail de soutien documentaire. Merci également à Marie-Charlotte Declève, de l'Institut IACCHOS, pour la retranscription des entretiens. S'agissant d'une note de travail, ce texte s'appuie sur les interviews réalisées sur place ainsi que sur de nombreuses données disponibles dans la presse internationale. Il n'a pas valeur de document scientifique.

Ce texte est le fruit d'une mission exploratoire menée en juillet 2016 pour mieux comprendre les enjeux et défis du « gouvernement de transition » de l'Union du Myanmar, installé depuis novembre 2015. Il intègre également différents événements qui, depuis cette date, ont marqué l'actualité politique birmane. Au vu de la durée très limitée de cette mission, il ne constitue pas un texte scientifique comme tel, mais propose quelques clés de lecture pour déchiffrer la complexité de ce pays de plus de 40 millions d'habitants, engagé dans une phase de transition démocratique depuis plusieurs années.

Après réflexion, le terme de « gouvernement de transition » nous est apparu comme étant le plus approprié pour parler du gouvernement actuel qui, s'il est *formellement* un gouvernement civil, est placé sous la quasi-tutelle de *l'armée* : comme cela sera mentionné à diverses reprises dans ce texte, l'armée nationale (*Tatmadaw*) contrôle les trois ministères de la défense, de l'intérieur et des « frontières » (« borders ») ; de plus, suite à la réforme constitutionnelle de 2008, 25% des sièges de chaque Chambre (la Chambre haute dite des « nationalités » et la Chambre basse dite des « représentants ») lui sont dévolus.

Parmi les nombreux défis à relever, la tragédie humanitaire qui affecte la population des Rohingya est la plus répertoriée par la communauté internationale, en particulier par les Nations Unies. La réalité de cette situation ne fait aucun doute sur le terrain, même si nous n'avons pas pu avoir accès aux camps de réfugiés. A Sittwe, capitale de l'Etat de l'Arakan où nous avons pu nous rendre, bien des témoignages concordent – à commencer par les restes de mosquées incendiées ou l'existence de quartiers sinistrés. Il importe toutefois d'appréhender ce problème dans son épaisseur et sa complexité. Aussi inacceptable soit-elle, une situation de cette nature plonge ses racines dans l'histoire chaotique du pays, depuis la colonisation jusqu'à nos jours, en passant par le demi-siècle (1962-2015) de dictature militaire ininterrompue, malgré une atténuation de la brutalité policière et politique au cours de la dernière période (2012-2015).

De même – et tel sera le sens de cette note de travail – il importe de ne pas réduire la situation de l'actuelle Birmanie au seul problème des Rohingya. Il existe bien d'autres défis et difficultés auxquels est confronté le premier gouvernement de l'après-dictature : affrontements militaires réguliers entre armée nationale et ethnies autonomistes, défis socio-économiques considérables, émergence d'une société civile de plus en plus dynamique, mais ayant des difficultés à faire le lien avec les mouvements pro-démocratiques des années 80 et 90, sans oublier la question de la transition constitutionnelle. Ce dernier point, traité par plusieurs experts<sup>2</sup>, suppose des compétences techniques qui vont au-delà de cette note de travail.

Ce sont sur les autres aspects que celle-ci fera porter la réflexion. Ceux que nous présentons ici sont donc les suivants :

- non-violence au centre, persistance des luttes armées à la périphérie ;

---

2 Sur le sujet, voir notamment : Crouch M. & Lindsey T.. 2017. *Law, Society and Transition in Myanmar*, Hart Publishing, 442 p. Disponible sur : <http://www.bloomsbury.com/au/law-society-and-transition-in-myanmar-9781849465977>

- développement socio-économique : des défis considérables mais des données déficitaires ;
- une société civile orpheline ?
- exactions et exil : la situation des Rohingya ;

Nous concluons cette analyse par quelques propositions pour l'action.

## **NON-VIOLENCE AU CENTRE, PERSISTANCE DES LUTTES ARMÉES À LA PÉRIPHÉRIE**

Depuis sa naissance au début des années 1990, la *National League for Democracy* (NLD), le principal parti d'opposition à la junte militaire, s'est engagé dans un combat non-violent pour la démocratie en Birmanie. Sévèrement réprimée, condamnée à l'exil pendant de nombreuses années, cette structure politique a néanmoins réussi à se maintenir, grâce à l'engagement sans faille de nombreux militants, mais aussi en raison du statut international de sa fondatrice, prix Nobel de la paix en 1991 : Daw Aung San Suu Kyi, fille du père de l'indépendance birmane, le Général Aung San, assassiné en 1947 par des généraux rivaux.

Au-delà des soubresauts de l'histoire politique récente, il importe de rappeler que ce parti s'est constitué dans des conditions très particulières. Il a fait suite au « retour » d'Aung San Suu Kyi sur le sol birman en 1988 et, notamment, à son fameux discours au pied de la pagode de Shwedagon, au cours de l'été. Le soulèvement pro-démocratique qui s'en est suivi ayant été brisé dans le sang (18 septembre), les milieux d'opposition ont décidé de co-fonder avec elle la *National League for Democracy* (27 septembre), qui allait vite devenir le principal parti d'opposition – et dont elle fut nommée secrétaire général. Au cours des élections législatives du 27 mai 1990, le parti a obtenu 392 des 492 sièges, mais il n'a jamais pu accéder au pouvoir, la junte refusant de reconnaître ce résultat et s'engageant dans une politique de plus en plus brutale à son égard. Dans la foulée, une grande partie des cadres et militants de la NLD ont été assassinés, mis en prison ou forcés à l'exil.

En d'autres termes, ce parti fut réprimé dès sa naissance, processus que l'on retrouve assez couramment dans les guerres de décolonisation ou les luttes anti-fascistes, en particulier celles qui ont eu lieu dans le cône sud de l'Amérique Latine au cours des années 70 (Chili, Argentine, Brésil). A cette donnée politique s'ajoute néanmoins une caractéristique spécifique : la revendication affichée d'une *éthique de la non-violence*, inspirée des actions du Mahatma Gandhi, mais surtout de la tradition bouddhiste propre à cette région – bouddhisme dit du « Petit véhicule ».

Au cours des deux décennies qui suivent – de 1990 à 2012, date de l'accès de Daw Aung Suu Kyi et d'autres cadres de la NLD à la députation –, une grande partie du sens de ce mouvement politique a donc été celui de l'opposition à la junte, mais à travers un esprit, un *ethos* de la vie publique caractérisé par le refus de l'action armée. Il s'agissait d'une stratégie politique très différente de ce qui avait pu voir le jour ailleurs, en Amérique Latine

ou en Afrique sub-saharienne notamment, régions dominées par diverses formes de guérilla urbaine ou rurale au nom d'une lutte pour « la révolution » ou « le progrès social ». Un élément-clé de cette stratégie fut l'appui, souvent discret mais essentiel, offert par les monastères bouddhistes, ainsi que par la spiritualité bouddhiste elle-même dont le pays est profondément imprégné : une spiritualité construite, plus que d'autres traditions religieuses, sur le « refus de la violence », au sens le plus large du terme.

Cette approche, particulièrement originale dans la période qui a marqué la fin de la guerre froide, a néanmoins donné lieu à une lecture réductrice de la réalité géopolitique birmane. Attirant l'attention de la communauté internationale sur l'opposition frontale entre junte militaire et principal parti d'opposition, elle a concentré l'attention des médias internationaux sur une partie limitée du pays et, plus encore, sur la grande ethnie majoritaire – les « Bamars »<sup>3</sup> –, meurtrie par des années de dictature. En revanche, peu de reportages ou d'études ont su attirer l'attention du grand public sur les nombreuses minorités qui composent l'Union du Myanmar. Or plusieurs d'entre elles ont fait le choix de *l'action armée* au nom de la défense d'une culture – parfois d'une langue –, mais surtout d'une quasi-souveraineté territoriale et d'une économie locale.

Ce dernier aspect est important : plusieurs ethnies (Kachin, Karen, Shan, Wa, notamment) sont soutenues par de puissants voisins (Chine, Inde, Thaïlande), qui appuient ou masquent des économies locales souvent à la limite de la légalité (trafic de tek, de minerais ou de drogue, par exemple). De telles situations sont autant de brèches ouvertes dans l'unité du pays : elles alimentent le récit national, assez courant en Birmanie, d'un pays « vulnérable », constamment soumis aux pressions étrangères, elles-mêmes relayées par des minorités ethniques sous influence. De ce bref constat – un contraste marqué entre résistance non-armée au centre, résistance armée à la périphérie – découlent trois conséquences :

1. la première est la suivante : au cours de la période de « transition » entre gouvernement militaire et gouvernement civil, comme en juillet 2016 quand cette mission exploratoire est réalisée, *l'Union du Myanmar est un pays en guerre*. Par-là, il ne faut pas imaginer une guerre de front, encore moins une guerre civile généralisée, mais un ensemble de conflits armés sporadiques, territorialisés, éloignés des grands centres urbains et de toute forme de médiatisation internationale. Mais des conflits qui traduisent une réalité constante, à savoir : l'engagement de l'armée nationale dans une série d'actions militaires répressives

---

3 Les « Bamars » sont les « birmans-bouddhistes ». Pratiquant la langue birmane, leur identité s'inscrit dans la lignée des royaumes de Birmanie qui ont dominé le centre et le nord du pays avant la colonisation britannique. Ils confessent le bouddhisme Theravada ou « bouddhisme primitif ». Bagan a longtemps été leur capitale. Selon des chiffres récents (*Myanmar Times*, July 22<sup>nd</sup> 2016, p. 3), la distribution des croyances religieuses sur le territoire de l'actuel Myanmar est la suivante (en pourcentage de la population totale) : bouddhistes (88,8% en 1973, 89,4% en 1983, 87,9% en 2014) ; musulmans (3,9% en 1973, 3,9% en 1983, 4,3% en 2014) ; autres (7,3% en 1973, 6,7% en 1983, 7,8% en 2014). On observe donc une remarquable stabilité de la religion bouddhiste sur les dernières décennies, la religion musulmane demeurant à son tour très minoritaire. Nous verrons cependant que les proportions sont fort différentes dans l'Etat de l'Arakan (*Rakhine State*). Cf. infra.

et, simultanément, l'existence d'un ensemble de résistances armées, affichées comme telles, soutenues par différents relais économiques.

Une telle situation participe du sous-développement chronique d'une grande partie du pays, dont les ressources économiques (avérées ou potentielles) ne sont pas affectées au développement des infrastructures ni aux besoins élémentaires des populations. On ne peut comprendre la situation générale du Myanmar sans saisir l'existence de cette économie de guerre, aussi rudimentaire soit-elle. Il va de soi qu'une telle situation donne à l'armée un rôle central dans la gouvernance de l'ensemble du territoire. Mais il importe également de souligner que *la norme de la non-violence ne constitue pas une norme nationale, ou partagée nationalement*. Elle est non seulement le fruit d'une relation dialectique avec un pouvoir dictatorial dont elle a exhibé la structure et l'imaginaire répressifs, mais également l'expression d'une matrice culturelle spécifique, liée à l'ethnie majoritaire, mélange de tradition birmane et de spiritualité bouddhiste. En d'autres termes, le premier gouvernement de l'après-dictature est confronté à un défi de taille : il n'existe pas dans ce domaine de normativité partagée, susceptible de constituer un référentiel éthico-politique à l'échelle du pays tout entier.

Sans la justifier pour autant, une telle situation est l'une des explications possibles à l'absence de condamnations ouvertes, par la société civile comme par l'actuel gouvernement birmans, des exactions à répétition commises par l'armée nationale à l'encontre des Rohingya. Ce n'est pas la seule, nous y reviendrons plus bas. Mais en l'absence d'un processus de paix capable de mettre fin à des décennies de conflits armés, sporadiques mais persistants, il est peu probable que la situation du pays s'améliore de façon substantielle et que la tragédie des Rohingya trouve une issue favorable. Encore une fois, cette dernière est d'abord l'expression d'une faille dans la matrice éthico-politique du pays : elle est, sinon l'expression directe, du moins le symptôme d'un pays où la régulation de la violence armée fait largement défaut, échappant tant à la société civile qu'au gouvernement de transition. Pour rappel, les portefeuilles ministériels de la défense, de l'intérieur et des « frontières » sont contrôlés par les seuls militaires. Ce point n'a d'ailleurs pas échappé à Aung San Suu Kyi, dont l'un des premiers gestes fut de convoquer la conférence de Panglong II, fin août 2016, afin d'initier « un processus de paix » semblable à ce qui s'est mis en place dans d'autres pays – en Irlande du Nord ou, tout récemment, en Colombie (*cf. infra*). En pratique, cette démarche relève davantage d'un dialogue politique, visant à *préparer* un processus de paix qui prendra du temps pour se mettre en œuvre ;

2. il y a cependant une deuxième conséquence à cette différence de culture politique entre centre et périphérie, fort bien décrite par le Dr. Lee Jones lors du séminaire qui a eu lieu à Louvain-la-Neuve sur cette question, le 3 juin 2016. Aux côtés d'une ligne de fracture « verticale », opposant gouvernement militaire et société civile au sein de l'ethnie majoritaire, se déploie une ligne de fracture « horizontale », opposant ethnie majoritaire et ethnies minoritaires. Une telle ligne de fracture a une conséquence essentielle sur le plan de la légitimité du

nouveau gouvernement. Perçue comme un changement majeur pour les populations urbaines et la communauté internationale dans son ensemble, l'entrée en lice du premier gouvernement de transition de l'après-dictature n'a nullement affecté la perception dominante chez les minorités rurales, à savoir qu'il s'agit toujours du « pouvoir central de Yangon ».

Une telle perception n'évoluera qu'à condition que soit modifiée la structure des relations entre pouvoir central et ethnies minoritaires, lesquelles demandent une reconnaissance et une autonomie renforcées. Avec un gouvernement civil placé sous la quasi-tutelle de l'armée pour toutes les matières qui concernent l'ordre public, il est peu probable que ces questions évoluent à brève échéance. Ce point n'est pas insurmontable pour autant. Tout dépend en effet de la façon dont vont s'organiser les investissements étrangers sur le sol birman, de la possibilité qu'aura le gouvernement de transition de procéder à un partage plus égalitaire des richesses et, notamment, de la façon dont vont être mises en œuvre les nouvelles infrastructures. Cela dépend également de la manière dont ces ethnies minoritaires seront associées à la gouvernance du pays – un point pour lequel Panglong II a déjà fourni quelques indices (cf. infra) ;

3. reste enfin une troisième conséquence, indissociable de ce qui apparaît comme l'une des principales préoccupations actuelles, à savoir le développement d'un « nationalisme bouddhiste », à tendance xénophobe ou raciste. Dans cette description générale des rapports entre les différentes composantes de la société birmane, un point fait particulièrement défaut. En termes simples, il semble que l'intégration multiculturelle n'ait jamais véritablement eu lieu au cours du demi-siècle écoulé. De façon plus nuancée, nous pourrions dire qu'elle s'est opérée à travers une série de *face-à-face bilatéraux*, plus ou moins relayés par des combats militaires, entre ethnies minoritaires et pouvoir central. Une situation que la junte militaire n'a cessé d'intensifier, se plaçant au centre de l'échiquier politique mais privant du même coup la société civile de toute expérience multiculturelle autonome – et renforçant d'autant son contrôle sur elle<sup>4</sup>.

Ici, la comparaison avec un autre pays s'avère utile. En Colombie – qui connaît des avancées notables en matière de règlement du conflit armé, même si tout est loin d'être réglé –, la guerre a historiquement pris le relais de l'affrontement capital-travail. L'identité des protagonistes (armée, groupes paramilitaires et guérillas), le contrôle territorial comme la nature des violences exercées (le déplacement forcé en particulier) sont indissociables de la trajectoire économique du pays, en particulier du mode de production et de captation des richesses en vigueur depuis plus d'un demi-siècle<sup>5</sup>. En Birmanie, on peut dire que

---

4 Sur le sujet, voir notamment : Aung-Thwin Michael & Aung-Thwin Maitrii, 2012. *A History of Myanmar since Ancient Times. Traditions and Transformations*, Glasgow, Reaktion Books.

5 L'un des aspects importants du processus de paix colombien est qu'il a fait figurer la question de la « réforme agraire intégrale » comme l'un des points-clé du processus de paix. Mais le résultat négatif du référendum 2

la guerre – ou ses équivalents territoriaux – a pris le relais de l'intégration multiculturelle. Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas d'échanges concrets entre ethnies, langues et cultures. Mais cela signifie que la médiation principale qui a organisé ces échanges a été celle du pouvoir autoritaire et de l'action militaire. Le gouvernement de transition qui vient de prendre les commandes se trouve donc, cette fois, confronté à un défi sociologique de premier plan : même partiel, le reflux du gouvernement militaire laisse apparaître une société civile qui n'est pas en mesure de s'appuyer sur une expérience multiculturelle autonome pour affronter les enjeux du moment.

Société démunie en quelque sorte, alors même qu'elle se trouve soudainement plongée dans le grand bain de la mondialisation et ne dispose plus de l'idéologie nationaliste qui lui servait de protection, même fictive. L'histoire le montre, à d'autres époques et dans d'autres régions : ce dénuement, cette « désolation » dirait Hannah Arendt, est le terreau idéal pour que se développent des idéologies xénophobes ou racistes. De leur côté, Etienne Balibar et Immanuel Wallerstein ont souligné combien l'ouverture des frontières au marché global s'accompagnait souvent de la formation de hiérarchies artificielles – raciales notamment –, en particulier lorsque les bases concrètes de l'échange interculturel faisaient défaut<sup>6</sup>. C'est exactement ce qui se passe aujourd'hui au Myanmar.

Il n'est dès lors pas surprenant que les discours xénophobes ou racistes, émanant d'une frange très limitée de la tradition religieuse la plus implantée en Birmanie, trouvent un écho particulier dans la population au moment où celle-ci n'est plus placée sous le bouclier d'un pouvoir nationaliste et autoritaire. Il y a même fort à parier que les interrogations sur l'identité de la société birmane ne cesseront de s'intensifier dans les années à venir et que les risques de manipulation vont également s'accroître. Précisons également : ce n'est pas le bouddhisme birman qui serait en soi nationaliste, comme on l'entend parfois, mais la sociologie sur laquelle il repose. Il est évident que l'actuel gouvernement de transition a une responsabilité majeure dans ce domaine. Cela reste néanmoins un défi considérable dans la mesure où il s'agit de travailler avec une société profondément façonnée par des décennies de dictature, et qui ne passera pas du jour au lendemain d'une situation culturelle à une autre.

Tels sont les éléments qui nous paraissent constituer une sorte d'état des lieux temporaire de la situation politique au Myanmar, dans une période de transition multiforme. On doit ajouter à cela une remarque importante : sous la pression de la communauté internationale – les Etats-Unis, voire la Chine –, pour des raisons économiques – l'Union du Myanmar reste à ce jour l'un des plus pauvres de la planète –, mais aussi politiques – le

---

octobre 2016 en dit long sur les résistances qu'une telle question soulève.

6 Balibar, Etienne et Wallerstein, Immanuel. 1988. *Race, Nation, Classe. Les identités ambiguës*, Paris, La Découverte.



contrôle possible de l'actuel gouvernement –, la transition voulue par le Général Thein Sein a permis d'éviter une rupture trop brutale, voire un nouveau bain de sang. Au-delà de la libération d'Aung San Suu Kyi en novembre 2010, placée en résidence surveillée depuis des années, cette transition s'est opérée à travers une succession d'étapes, dont certaines furent très controversées : réforme de la constitution en 2008, qui confère 25% des sièges de chacune des deux Chambres aux militaires ; élections générales en 2010, boycottées par la NLD ; élections partielles en 2012, permettant à Aung San Suu Kyi d'accéder à la députation ; élections générales en 2015, marquées par une très large victoire de la NLD dans les deux Chambres ; mise en place du premier gouvernement de transition de l'après-dictature<sup>7</sup>. Une telle situation appelle néanmoins deux remarques :

- d'une part, il s'agit formellement d'un *gouvernement civil de coalition, placé sous le contrôle de l'armée* – comme indiqué plus haut, celle-ci garde la haute main sur les portefeuilles ministériels de l'intérieur, de la défense et des « frontières » ;
- d'autre part, cette transition a *essentiellement concerné les élites gouvernementales*, non la société civile dans son ensemble, même si celle-ci bénéficie d'une place et d'un rôle nouveaux dans l'espace public en cours de formation (cf. infra).

A cet égard, il n'est pas inintéressant de s'attarder brièvement sur la conférence de Panglong II, initiée par Aung San Suu Kyi fin août 2016. Le nom lui-même est loin d'être anodin : il fait explicitement allusion à la conférence de Panglong I, lancée par le Général Aung San en février 1947 pour réunifier le pays face aux colonisateurs – à la suite de quoi le père de l'indépendance birmane fut assassiné, en juillet de la même année. Comme cela a déjà été mentionné – et bien qu'il s'agisse encore d'un dialogue politique à ce stade –, une telle conférence atteste de la volonté de l'actuel gouvernement de lancer un processus de paix à l'échelle du pays, à partir du constat suivant lequel la perpétuation de conflits armés, même sporadiques, altérerait toute perspective de développement socio-économique. Un tel processus apparaît également comme une condition nécessaire pour placer le multiculturalisme birman sur de nouveaux rails, à la fois plus stables et plus pérennes, alors que celui-ci s'est toujours nourri de l'affrontement avec le pouvoir central.

---

<sup>7</sup> Le dernier *Rapport des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme au Myanmar* rapporte dans son introduction : « La Rapporteuse spéciale a salué la tenue des élections générales en novembre 2015 au Myanmar, qui ont ouvert selon elle "un nouveau chapitre dans l'histoire du pays". À la Chambre haute du Parlement de l'Union (dite « des nationalités »), la Ligue nationale pour la démocratie (NLD) a remporté 135 sièges, le Parti pour la solidarité et le développement de l'Union (USDP) 11 sièges et les autres partis 22 sièges. À la Chambre basse (dite des « représentants »), la Ligue nationale pour la démocratie (NLD) a remporté 255 sièges, le Parti pour la solidarité et le développement de l'Union (USDP) 30 sièges et les autres partis 38 sièges. Les élections ont été reportées dans environ 600 villages (plus que lors des élections de 2010) pour des raisons de sécurité ». Source : Assemblée générale des Nations Unies, *La situation des droits de l'homme au Myanmar*, Note du secrétaire général, New York, 29 août 2016, p. 2. Pour information, les militaires comptent 56 sièges dans la Chambre haute (sur un total de 224) et 110 dans la Chambre basse (sur un total de 440), soit 25% de sièges dans chacune des deux assemblées.

De notre point de vue, cette conférence constitue l'un des premiers gestes politiques majeurs du gouvernement de transition. En dépit du succès intrinsèque qu'a constitué la réunion elle-même – le fait de mettre de nombreuses minorités ethniques autour de la table n'avait pas été fait depuis plus d'un demi-siècle –, deux observations soulignent l'actuelle fragilité du processus :

- si la NLD fut le principal parti d'opposition, la stratégie d'affrontement ouverte avec la junte militaire et, notamment, l'appel au boycott des élections de 2010 a généré des scissions internes. Deux petits partis (le *National Democratic Front* et le *National Democratic Party*) ont fait sécession à l'époque, plus favorables à un compromis avec la junte. Sans réelle base électorale, ces partis joignent désormais leurs voix à celles qui dénoncent une conférence ayant réduit le nombre de groupes ethniques admis à participer au nom de « l'efficacité du processus de paix »<sup>8</sup> ;
- souvent qualifiés par le pouvoir de « insurgent groups », ceux-ci étaient au nombre de dix-huit. Trois groupes n'ont pas souhaité participer, en raison du fait que l'une des exigences du gouvernement était l'abandon de la lutte armée, comme préalable aux discussions<sup>9</sup>. Inutile d'ajouter que les Rohingyas, dont l'identité n'est pas reconnue par la loi sur la nationalité de 1982, n'étaient nullement admis à participer.

Geste essentiel mais fragile pour l'avenir du pays, la poursuite du processus de paix initié lors de la conférence de Panglong II exigera également un appui constant de la communauté internationale, en particulier des puissants voisins du Myanmar. Au regard des informations disponibles à ce jour, il semble que la Chine soit disposée à fournir un tel appui. Interrogée par *Le Monde*, la chercheuse Yun Su note ainsi : « Avant tout, les Chinois veulent une frontière sécurisée. Ils ne veulent pas de combats à leur porte. Ils ont donc tout intérêt à encourager les belligérants à se parler. Par ailleurs, ils tiennent à plusieurs dossiers économiques qui dépassent la question des minorités ethniques ». Cela étant, personne ne doute que ce processus de paix sera long, tant les défis sont nombreux à relever. Panglong II n'est qu'un premier pas. La même ajoute : « Certes une conférence seule ne résoudra pas tous les problèmes. Elle n'apportera pas instantanément la paix. Ces groupes ethniques administrent leurs propres territoires depuis des décennies. Ce contrôle, qui leur permet de s'adonner aux trafics en tous genres, leur assure d'importants

---

8 Et ce, d'autant plus qu'Aung San Suu Kyi avait surpris les plus réticents en ayant ouvert la conférence par ces mots, inspirés de ceux d'un président américain : « Ne vous demandez pas ce que le gouvernement peut faire pour vous, demandez-vous ce que vous pouvez faire pour le gouvernement et le pays ». Sur la scission qui a eu lieu en 2010, voir : <https://www.theguardian.com/world/2010/may/07/new-democratic-party-burma-elections>

9 Ces trois groupes sont les suivants : *Arakan Army*, *Myanmar National Democratic Alliance Army*, *Ta'ang National Liberation Army*. La *United Wa State Army* a quitté prématurément la conférence au motif qu'elle n'était attendue qu'en tant qu'observatrice. Source : Conseil des droits de l'homme, *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar*, 1 mars 2017, a/HRC/34/67, §61.

revenus. Ils n'ont donc rien à gagner d'un compromis avec gouvernement central birman. Le processus promet d'être long »<sup>10</sup>.

## DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE : DES DÉFIS CONSIDÉRABLES MAIS DES DONNÉES DÉFICITAIRES

Sans que cette note soit le lieu d'une enquête approfondie sur la situation socio-économique du Myanmar, quelques repères ne sont pas inutiles. Ils fixent en effet les coordonnées de ce que sera ce pays dans les années à venir. Bénéficiant d'un taux de croissance de plus de 7% depuis quelques années, après des décennies d'exclusion de la communauté internationale, le Myanmar demeure l'un des pays les plus pauvres de la planète, même si de nombreuses données statistiques sur ce pays ne sont pas disponibles. Ainsi, pour ce qui concerne l'Indice de Développement Humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Myanmar présente l'un des plus faibles de la région, bien que cet indice connaisse une progression constante au cours des dernières années<sup>11</sup>. Mais l'Indice de Pauvreté Multidimensionnelle (IPM) n'est plus établi depuis 2007<sup>12</sup>. Par ailleurs, il n'existe pas de Coefficient GINI pour le Myanmar.

Pays encore essentiellement rural, le Myanmar est aujourd'hui confronté à des défis considérables. La richesse de son sol et de son sous-sol en font un partenaire de premier plan dans les échanges économiques internationaux, en particulier pour la fourniture de sources d'énergie et de matières premières vers les pays dotés d'industries de transformation. Mais son faible niveau d'activité industrielle, à quoi s'ajoutent un système d'enseignement très affaibli, des infrastructures de transport encore rudimentaires et un système de santé publique au plus bas, soulignent l'ampleur des enjeux auquel ce pays doit faire face dans les années qui viennent.

Il reste que, sur les matières sociales comme sur les matières économiques, *les bases de données nécessaires à l'établissement d'un diagnostic fiable font encore largement défaut au Myanmar*. Ce pays est rarement cité dans les rapports des Nations Unies relatifs à la protection sociale ou à la place des femmes par exemple<sup>13</sup>. Longtemps considéré comme un lieu de prédilection du travail forcé, il semble que des évolutions positives soient en

---

10 Yun Sun, « Chine-Birmanie. Pékin appuiera le processus de réconciliation birman », propos recueillis par B. Pedroletti, *Le Monde*, 21-22 août 2016, p. 16.

11 Dans les proportions suivantes : 0,28 en 1980, 0,48 en 2010, 0,52 en 2011, 0,54 en 2014, puis 0,56 en 2016. Pour information, celui du Vietnam était de 0,63 en 2011, 0,67 en 2014 ; celui du Laos de 0,56 en 2011, 0,58 en 2014. Source : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/tend/MMR/fr/SP.POP.IDH.IN.html>

12 Celui-ci est le produit de la part des personnes en dessous du seuil de pauvreté dans la population et de l'intensité de cette pauvreté, au regard d'une dizaine de critères. En 2007, ce coefficient était de 0,09%, ce qui correspondait à près de 7 millions de pauvres, soit 14,2% de la population.

13 Sur le sujet, voir : United Nations-ESCAP, 2015, *Time for Equality. The Role of Social Protection in Reducing Inequalities in Asia and the Pacific*, UN Publications, Bangkok, ou United Nations-ESCAP, 2015, *Women in Asia and the Pacific, Challenges and Priorities*, UN Publications, Bangkok.

cours dans ce domaine, depuis la fin du régime militaire. Toutefois, on doit relever que l'Organisation Internationale du Travail (OIT) n'a pas publié de rapport sur le sujet depuis celui de 2011<sup>14</sup>. A l'époque, rappelle la Confédération syndicale internationale, « le rapport de l'OIT présenté au Conseil d'administration du BIT en novembre 2011, intitulé *Faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention n°29 sur le travail forcé*, révèle que, même si certains progrès sont à signaler, la Birmanie doit encore faire ses preuves, plus d'une décennie après l'établissement de la Commission d'enquête »<sup>15</sup>. Si l'on ajoute à cela un coefficient GINI inexistant, on doit considérer que l'une des principales tâches du gouvernement sera de se doter d'outils statistiques de qualité.

## UNE SOCIÉTÉ CIVILE ORPHELINE ?

Cette note est toutefois l'occasion d'attirer l'attention du lecteur sur un autre aspect, peu répertorié dans les études ou reportages récents, mais mentionné à plusieurs reprises au cours des entretiens menés sur place. Il concerne le mode de constitution de la société civile et, plus spécifiquement, ce que l'on pourrait nommer *l'historicité des luttes politiques* au sein du Myanmar actuel. Revenons cette fois à la ligne de fracture « verticale », mentionnée plus haut : celle qui a opposé pendant plusieurs décennies la junte militaire et les milieux d'opposition. Le contrôle autoritaire exercé par la junte n'a pas conduit à un musellement complet de la société civile. Les personnes interviewées mentionnent en effet trois étapes importantes, qui sont autant de moments ayant contribué à structurer ce que l'on pourrait appeler une « culture politique d'opposition » :

1. la période 1988-1990 représente, dans l'histoire comme dans l'imaginaire politique du pays, la *première étape*. Période fondatrice, au cours de laquelle les étudiants, encouragés par la présence d'Aung San Suu Kyi, s'engagent dans un soulèvement pro-démocratique sévèrement réprimé par le pouvoir (septembre 1988). Beaucoup ont par la suite rejoint la NLD et le succès électoral de mai 1990 fut un marqueur essentiel pour cette génération. Il s'est néanmoins traduit par une répression accrue. Ces étudiants ont donc entamé leur

---

14 Notons toutefois que, dans son rapport exécutif de 2015, l'OIT donnait des chiffres précis sur le travail des enfants au Myanmar. Ces chiffres sont les suivants : working children 10,5%, child labour 9,3%, hazardous child labour 5,1%, other child labour 4,2% . Pour information, le Myanmar comptait en 2015 plus de 12 millions d'enfants (5-17 ans), sur une population totale de 48 millions de personnes, soit 25%. Source: *Executive Summary Report on Myanmar Labour Force, Child Labour and School to Work. Transition Survey*, Genève, Publications de l'OIT, p. 33. [http://www.ilo.org/yangon/whatwedo/publications/WCMS\\_516117/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/yangon/whatwedo/publications/WCMS_516117/lang-en/index.htm). Les différents termes et leur utilisation par l'OIT sont accessibles à l'adresse suivante : <http://ilo.org/ipec/facts/lang-en/index.htm>.

15 Pour rappel, « en 2011, le Comité d'experts de l'OIT a signalé qu'il détenait « une documentation complète et détaillée révélant la persistance de la généralisation du travail forcé imposé par les autorités civiles et militaires dans pratiquement tous les États et divisions du pays ». Source : « L'OIT estime que le travail forcé est encore très répandu en Birmanie », *International Trade Union Congress (ITUC) / Confédération Syndicale Internationale (CSI)* : <http://survey.ituc-csi.org/L-OIT-estime-que-le-travail-force.html?lang=en>

« carrière politique » dans la clandestinité et n'ont pratiquement pas connu de période de liberté ;

2. mai 1996 constitue la *deuxième étape*. Période marquée, à son tour, par d'importantes manifestations étudiantes, dans un contexte de fortes tensions. Le 21 mai, la NLD dénonce l'arrestation de dizaines d'opposants à la junte, puis condamne la tentative du pouvoir d'empêcher la réunion d'une « conférence nationale » du principal parti d'opposition. Celle-ci avait été planifiée pour célébrer l'anniversaire de la « victoire volée » de la NLD aux élections de mai 1990. Elle a finalement lieu du 26 au 28 mai, provoquant le regroupement de milliers de manifestants devant le domicile d'Aung San Suu Kyi, où celle-ci était assignée à résidence de juillet 1989 à juillet 1995. Ces manifestations constituent une sorte de prolongement de celles de 1988, mais un prolongement affaibli ;

3. août-septembre 2007 forme la *troisième étape*. Elle s'est traduite par un soulèvement populaire massif – certaines sources parlant de plus de 100.000 personnes à travers tout le pays –, mais il s'agit d'une réaction à une situation de crise économique plus que politique. Cette étape trouve en effet son origine dans la soudaine augmentation du prix de certaines sources d'énergie (essence, gaz, électricité en particulier), décidée par la junte au cours de l'été, attestant du même coup de sa gestion calamiteuse de l'économie nationale. Cette augmentation a suscité un mouvement de protestation d'une ampleur sans précédent, dont la signification est pourtant complexe. Elle traduit à la fois *l'ancrage profond* du rejet de la junte militaire au sein de la population et la *moindre centralité* du la NLD, affaiblie par des années de répression et plus divisée que par le passé. Bien que n'atteignant pas la colonne vertébrale du parti, ces divisions apparaîtront au grand jour lors du boycott des élections de 2010, plusieurs cadres du parti plaidant pour une « transition négociée » avec la junte. Ceci se matérialisera par la création de deux partis rivaux : le *National Democratic Front* et le *National Democratic Party*, sans réelle base électorale mais dotés d'une réelle capacité de nuisance, signe d'une difficulté à inscrire cette « culture politique d'opposition » dans le temps.

En réalité, ces trois étapes semblent traduire une *évolution progressive des formes de la résistance politique* à la junte militaire : partis d'une stratégie d'opposition frontale au pouvoir – dans un contexte marqué par la chute du Mur de Berlin et la fin de la guerre froide –, les mouvements d'opposition ont été durablement affaiblis par la répression. Sans jamais disparaître, bénéficiant du rôle actif joué par Aung San Suu Kyi, ils se sont peu à peu « dilués » dans la société civile, élargissant leur base et leurs appuis, mais au risque d'émousser le tranchant historique qui avait été le leur au début années 1990.

Le symbole de cette évolution a été la montée en puissance des moines bouddhistes (« bonzes ») dans la critique active du pouvoir : dans un pays où le clergé est étroitement mêlé à la population, où les structures religieuses jouent un rôle considérable dans la formation et la solidification du lien social, leur engagement dans le soulèvement de 2007 a durablement marqué le pays. De fait, au cours des années de répression, de nombreux

monastères avaient fini par abriter les mouvements d'opposition : la porosité entre eux s'était donc considérablement accrue. En même temps, la présence des moines au premier plan du combat politique reléguait la NLD à l'arrière-plan. Avec une conséquence importante sur le plan de la résistance elle-même : en s'appropriant des combats populaires, les moines fournissaient une ligne de résistance plus « culturelle » que directement « politique ».

Ces éléments expliquent très largement pourquoi les personnes interviewées – activistes, membres de diverses ONG ou anciens étudiants désormais engagés dans des dispositifs de formation parallèles à l'Université – insistent sur les deux premières étapes. Ce sont elles qui ont structuré la conscience politique du pays et permis le développement d'une société civile active, voire critique, dont le rôle devrait s'avérer crucial dans les années à venir. Néanmoins, deux observations faites au cours de cette mission laissent apparaître des signes préoccupants :

- la première tient au fait que la plupart des jeunes activistes rencontrés considèrent que les militants de 88 (la fameuse « 88 Generation ») ne sont plus un repère essentiel pour les combats à venir. Plusieurs souhaitent avant tout se professionnaliser ou se spécialiser dans le domaine qui est le leur avec, pour enjeu principal, l'obtention de financements internationaux permettant à leur ONG de mener ses projets à bien ;
- la seconde tient au fait que des personnalités historiques des mouvements de 88 et 96 n'ont pas été retenues pour constituer la « garde intellectuelle rapprochée » d'Aung San Suu Kyi. Au-delà d'une interprétation simpliste mais qui n'est pas à exclure – des luttes d'influence internes, notamment pour le contrôle de l'appareil du parti –, le sentiment qui domine est que le changement de contexte économique et politique aurait rendu les militants de la première heure moins en phase avec les préoccupations du moment, mais aussi moins aptes à nouer des compromis avec la junte. A moins que celle-ci n'ait exigé une telle mise à l'écart...

### **- Ko Ko Gyi, une figure exemplaire -**

La figure de Ko Ko Gy est à cet égard exemplaire. Etudiant en relations internationales à l'Université de Yangoon, ayant organisé une marche pacifique en mars 1988, il été nommé, le 28 août de la même année, vice-président de la *All Burma Federation of Student Unions* (ABFSU), dirigé par Min Ko Naing. Quelques semaines plus tard, les grandes manifestations étudiantes étaient écrasées dans le sang, faisant près de 3.000 morts.

Arrêté une première fois en avril 1989, relâché au bout de 44 jours alors que Min Ko Naing demeurait en prison, il fut aussitôt nommé président l'ABFSU. Mais son soutien à Daw Aung San Suu Kyi, et son engagement ininterrompu dans les mouvements pro-démocratiques, lui valurent un nouvel emprisonnement, de longue durée cette fois, en décembre 1991. Reconnu comme l'un des grands



prisonniers de conscience par Amnesty International, il est considéré depuis comme l'un des principaux porte-parole de la « 88 Generation », groupe qu'il a lui-même fondé en 2005 avec d'autres leaders majeurs de l'époque – Min Ko Naing, Min Zeya, Pyone Cho and Htay Kywe –, à l'occasion d'un premier retour à la liberté. Arrêté en septembre 2006 pour son soutien à la *White Sunday Campaign*, incarcéré, il est relâché en janvier 2007. Mais l'actualité ne lui laisse aucun répit : au cours de l'été ont lieu les gigantesques manifestations contre l'augmentation brutale du prix de l'essence, auxquelles il apporte son soutien. De nouveau arrêté, il est cette fois condamné sans procès, le 11 novembre de la même année, à 65 ans de prison. Le 13 janvier 2012, il bénéficie de la grâce présidentielle, qui porte sur près de 600 prisonniers politiques<sup>16</sup>. Toutefois, la NLD n'a pas souhaité lui attribuer un siège lors des élections de 2015 et ne l'a pas fait entrer au gouvernement.

Depuis, il constitue l'une des principales figures de la société civile birmane, siégeant comme observateur au *Myanmar Peace Center*, ainsi qu'au sein de la *Rakhine Investigation Commission*, mise en place par le gouvernement pour enquêter sur le cycle de violences dans l'Arakan. Pour information, cette commission n'a pas confirmé le rapport des Nations Unies sur les exactions à l'encontre des Rohingya, publié en février 2017.

Les jeunes générations militantes semblent ainsi orphelines de leurs aînés. Cette observation n'est pas un jugement de valeur sur la qualité des personnes ou des causes défendues. Elle traduit plutôt *une série de difficultés relatives à la transmission intergénérationnelle d'une culture démocratique*, à la fois anti-totalitaire et engagée dans des mouvements concrets, sévèrement réprimés. Ceci n'est pas le propre de la Birmanie : on trouve des situations similaires dans de nombreux pays qui ont dû affronter la brutalité de systèmes politiques autoritaires ou militaristes – le Chili, la Colombie, la Tunisie, mais aussi les anciens pays de l'Est, par exemple. Dans ces différents cas de figure, le passage de relais entre les différentes générations de militants a été rendu très difficile par les épreuves de la transition, quand il n'a pas été la cible même du contrôle et de la répression.

Cette situation pose un problème plus large : la difficulté d'inscrire une culture politique critique dans la continuité d'une transmission entre les générations conduit à rendre particulièrement difficile la recherche d'un consensus national nécessaire à la reconstruction du pays, après des décennies de violence. En effet, celui-ci ne peut faire abstraction des luttes, résistances ou répressions qui ont marqué son histoire, du moins s'il s'agit de reconstruire un ensemble de repères *partagés* et *partageables* dans la durée.

---

16 Sur le sujet, voir : Waie Moe, « 'Happy Birthday' in a Prison Cell », *The Irrawady*, December 18<sup>th</sup>, 2009.

## ENTRE EXACTIONS ET EXIL : LA SITUATION DES ROHINGYA

Tel est le contexte dans lequel se sont développées, depuis maintenant plusieurs années, les exactions à l'égard des Rohingya. Cette chronique n'est pas le lieu pour revenir en détail sur les événements<sup>17</sup>. Nous souhaiterions plutôt proposer ici une analyse du contexte dans lequel ils se sont déroulés et esquisser, sinon des réponses, au moins des pistes d'action possibles. Plusieurs *précisions méthodologiques* doivent néanmoins être faites à ce stade, consignées dans l'encadré ci-dessous (cf. Enc. 2).

---

17 L'actuel cycle de violence a commencé le 28 mai 2012, à l'issue du viol collectif d'une jeune fille, bouddhiste, par trois musulmans appartenant à la minorité ethnique des Rohingya. Il s'est en suivi des représailles collectives : le 3 juin, dix pèlerins musulmans étaient assassinés par une foule de plusieurs centaines de personnes. Ce fut le début d'une spirale infernale, faite d'émeutes, de maisons et de villages incendiés, de destructions multiples. L'état d'urgence et la loi martiale sont proclamés le 10 juin par le pouvoir birman, ce qui place l'administration de la région sous le contrôle entier des forces armées. « Selon la BBC, le 14 juin, le décompte total est de 29 morts, 16 musulmans et 13 bouddhistes, de 2.500 maisons détruites et 30.000 personnes déplacées. 37 camps accueillent alors les réfugiés ». Dès le 29 juin, ces chiffres ont pratiquement triplé : on compte 80 morts et 90.000 déplacés. Fin août, « les autorités birmanes font un décompte du conflit avec 88 morts dont 57 musulmans et 31 bouddhistes, environ 90.000 déplacés, 2.528 maisons brûlées dont 1.336 appartenant aux Rohingyas et 1.192 aux Arakanais ». Source : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Conflit\\_dans\\_l%27%2C3%89tat\\_d%27Arakan\\_en\\_2012#cite\\_note-20](https://fr.wikipedia.org/wiki/Conflit_dans_l%27%2C3%89tat_d%27Arakan_en_2012#cite_note-20). De nouvelles flambées de violence ont lieu fin octobre, avec des dizaines de morts et des milliers de sans-abri. Au total, « on comptait, en 2012, plus de 200 personnes tuées et une centaine de milliers de musulmans déplacés ». Source : Bruno Philip, « Une haine qui remonte à l'époque coloniale », *Le Monde*, 5 janvier 2017, p. 3. En avril 2013, Human Rights Watch évaluait le nombre de personnes déplacées à près de 125.000. Dans ce même rapport, l'ONG internationale condamnait vigoureusement ces violences, y voyant la marque d'un « nettoyage ethnique prémédité, [...] visant à expulser les musulmans hors de la région ou au moins à les relocaliser » en dehors des zones sous influence bouddhiste. On notera que le rapport mentionne les violences à l'égard d'autres communautés musulmanes existant au Myanmar, notamment les Kaman – à qui est dévolu le statut de minorité ethnique, toujours refusé aux Rohingya. Source : « All You Can Do Is Pray », *Human Rights Watch Report on Rohingya*, Avril 22<sup>nd</sup> 2013, disponible sur : <https://www.hrw.org/report/2013/04/22/all-you-can-do-pray/crimes-against-humanity-and-ethnic-cleansing-rohingya-muslims>. S'en suit une période de relative accalmie. Mais le 9 octobre 2016, plusieurs postes de l'unité de police des frontières sont attaqués par des groupes armés, et des policiers sont tués. Le ministère de la défense annonce une contre-offensive des forces armées, pendant lesquelles les organisations humanitaires se voient refuser l'accès aux zones affectées (§64). De nouveaux affrontements ont lieu, qui ne font qu'aggraver la situation des Rohingya. Dans son rapport de juin 2016, le Haut-Commissaire des Nations Unies fait état des données suivantes : plus de 120.000 membres de leur communauté ont été déplacés au sein de l'Etat de l'Arakan depuis le début des violences (§52), 94.000 ont fui depuis 2014 vers la Thaïlande et la Malaisie (§11), 2.000 personnes sont mortes en mer entre 2012 et 2015 (§50). Ce même rapport souligne les nombreuses violations de droits humains que subit cette minorité ethnique : le droit à la nationalité (avec 1.090.000 apatrides) (§26) ; le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, dont la violation affecte le droit à la santé ou à l'éducation (30.000 enfants vivent dans camps de déplacés, dotés de structures d'enseignement provisoires) (§42). Source : Assemblée générale des Nations Unies, *Situation des droits de l'homme des musulmans Rohingya et d'autres minorités au Myanmar*, Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, 29 juin 2016 A/HRC/32/18).



### **- Fin juillet 2016 : 6 j. à Yangoon, 2 j. à Sittwe -**

Voici trois précisions méthodologiques concernant la construction d'un premier matériau d'enquête à propos de la situation que connaissent les Rohingya dans l'Etat de l'Arakan, au Myanmar.

- Il existe aujourd'hui plusieurs rapports importants, réalisés par les Nations Unies et des ONG de référence (HRW, Amnesty, etc.), sur les violences de masse commises à l'encontre des Rohingya. La gravité des faits n'est donc pas à démontrer : elle s'appuie sur des sources fiables et bénéficie d'un certain écho international, même si l'action politique censée y remédier demeure très insuffisante. Elle constitue donc la toile de fond à partir de laquelle nous avons travaillé ;
- au cours de cette mission, nous nous sommes rendu à Sittwe, capitale de l'Etat de l'Arakan, pendant 48 h. Période beaucoup trop courte pour fournir une analyse substantielle, mais suffisante pour mesurer les effets délétères des événements relayés par la presse internationale. Nous avons pu visiter ou traverser différents quartiers musulmans – où nous avons été interpellé par la police locale –, avons vu les restes d'une mosquée incendiée et nous sommes entretenu avec différentes personnes sur place, membres de la majorité bouddhiste (responsable d'action sociale, membres de l'Université, membres de la Croix rouge, « anciens » de la région, porteurs de l'identité « arakanaise »). Outre les exactions attestées par tous, deux éléments nous ont frappé : la peur dont étaient pénétrés nos interlocuteurs dès que cette question était abordée de front ; le fait que les controverses portaient, non sur les faits, mais sur la chaîne de responsabilités des différents protagonistes, ainsi que sur les revendications « identitaires » des Rohingya. Précision importante : nous ne nous sommes pas rendu dans les camps de réfugiés ;
- c'est à Yangoon que nous avons pu rencontrer des leaders d'ONG engagés dans la défense des Rohingya : *Peace Cultivation network (PCN)* et *Democracy and Human Rights Party (DRP)*. Leurs responsables ont corroboré les faits mentionnés, insisté sur la dimension historique ou géographique des massacres, souligné les effets en chaîne du nationalisme birman, de plus en plus importants. Ils en appellent à une action internationale renforcée en faveur des Rohingya – en particulier sur le plan humanitaire –, sans toutefois exiger une réponse politique à sens unique de la part de l'actuel gouvernement. Le silence d'Aung San Suu Kyi est blâmé, sans qu'ils ne voient dans cette éventuelle prise de parole la solution à tous leurs maux. De fait, ces responsables ont à l'esprit la capacité d'action extrêmement limitée de la NLD face aux militaires. A travers cette tragédie, c'est en réalité le mode de constitution du gouvernement de transition – un gouvernement sous quasi-tutelle de l'armée – qui est posé.

Dans ce contexte, les principales observations que nous avons pu établir à l'occasion de cette mission préliminaire sont les suivantes :

1. Nous sommes d'abord face à la plus grande communauté de confession musulmane du pays (environ 1 million de personnes au Myanmar, 1,5 million en exil, dont 300.000 au Bangladesh), laquelle a été, sinon coupée en deux, du moins délibérément placée à cheval sur plusieurs frontières à l'occasion de la colonisation britannique. Comme l'écrit Bruno Philip : « A l'origine, ces musulmans du nord de

l'Arakan sont venus du Bengale après la première guerre anglo-birmane et les débuts de l'occupation britannique de cette région en 1826. A une époque où les musulmans étaient encore peu nombreux dans cette zone, les Anglais encourageant les populations du Bengale oriental à s'implanter en Arakan. Ces derniers sont attirés par la commercialisation du riz et le dynamisme du port d'Aykab, la future Sittwe. La plupart d'entre eux vont ainsi émigrer depuis l'est du Bengale à majorité musulmane, qui deviendra en 1947 le Pakistan oriental puis, après la sécession de 1971, le Bangladesh. Les Rohingya continuent de parler un dialecte proche de celui de Chittagong, la grande ville portuaire du sud du Bangladesh »<sup>18</sup>. Qu'un groupe ethnique occupe un territoire qui traverse les frontières nationales n'est pas un fait nouveau en soi : ceci concerne la plupart des ethnies qui forment l'actuel Myanmar (Kachin, Karen, Mon, Shan, Wa, etc.). A ce trait commun s'ajoutent pourtant des différences essentielles, que nous mentionnons ci-après ;

2. alors que ces divers groupes sont généralement soutenus – officiellement ou officieusement – par les Etats limitrophes, ce n'est pas le cas des Rohingya. Victimes des mouvements de population qui ont présidé à la constitution des frontières nationales, fortement présents en Arakan, province la plus à l'ouest de l'actuelle Birmanie, *ils sont aussi marginalisés au Bangladesh où ils n'ont jamais été assimilés aux nationaux*. En témoigne l'épisode de l'île de Thengar Char, où l'Etat bangladais a voulu parquer ceux qui fuyaient les massacres<sup>19</sup>. En témoignent surtout les réserves de l'Etat bangladais vis-à-vis de cette population : s'il s'est dit prêt à accueillir des « migrants étrangers » pour « raisons humanitaires », le gouvernement de ce pays a refusé d'accroître substantiellement sa capacité d'accueil. Actuellement, plusieurs camps gérés conjointement avec les Nations Unies sont déjà en place à proximité de la frontière birmane. Ils abritent officiellement 32.000 personnes, mais des sources font état de près de 500.000 illégaux arrivés au Bangladesh depuis la survenance des massacres. La pression continue de s'accroître : avec les exactions continues de l'armée birmane, des personnes fuient quotidiennement en direction des camps<sup>20</sup> ;

3. à cette donnée géographique s'ajoute un élément-clé, issu de l'histoire politique récente. En 1982, le Général Ne Win a édicté la fameuse *Burma Citizenship Law*, dans laquelle il dressait la liste des 135 minorités ethniques reconnues comme faisant partie de la Nation birmane. Population musulmane la plus importante du pays, les Rohingya en étaient explicitement exclus. Précision importante : ce n'est pas le cas de tous les groupes de confession musulmane au Myanmar. Ainsi, les Kamein ou Kaman, musulmans vivant dans l'Etat de l'Arakan mais dont le nombre est relativement limité, se sont vus octroyer la citoyenneté nationale – et ont pu

---

18 B. Philip, « Une haine qui remonte à l'époque coloniale », *art. cit.*

19 A. Vaulerin, « Bangladesh : Thengar Char, l'île de la relégation pour les Rohingya », *Libération*, février 2017, [http://www.liberation.fr/planete/2017/02/08/bangladesh-thengar-char-l-ile-de-la-relegation-pour-les-rohingyas\\_1546815](http://www.liberation.fr/planete/2017/02/08/bangladesh-thengar-char-l-ile-de-la-relegation-pour-les-rohingyas_1546815).

20 B. Philip, « Les réticences du Bangladesh face aux réfugiés », *Le Monde*, 5 janvier 2017, p. 2.

accéder au rang de minorité ethnique reconnue par le pouvoir<sup>21</sup>. Loin d'en atténuer les effets, cet élément ne rend que plus patente la discrimination pratiquée à l'encontre des Rohingya : votée par le parlement de l'époque, la loi de 1982 place cette population en situation d'*apatrides*, ce qui est contraire à toutes les conventions internationales.

Selon les dispositions du texte de loi, seuls les membres de cette population qui auraient été capables de « prouver » leur présence sur le sol birman avant 1823 – date de la guerre anglo-birmane – auraient pu accéder à la nationalité birmane. Outre le fait qu'une telle disposition présentait toutes les caractéristiques d'une fixation identitaire – ramenant un groupe à ses origines (supposées) et non à ses actions (constatées), elle était le vecteur idéal pour nourrir les stéréotypes humiliants –, on sait qu'une telle preuve est rigoureusement impossible à apporter. Toute l'histoire de cette communauté est marquée par les ruptures, les déplacements, les violences. Comme le précise le journal *La Croix*, dans son édition du 18 janvier 2017 : « La loi birmane sur la nationalité de 1982 spécifie que seuls les groupes ethniques pouvant faire la preuve de leur présence sur le territoire avant 1823 (avant la première guerre anglo-birmane qui a mené à la colonisation) peuvent obtenir la nationalité birmane. Aux yeux de la Birmanie, les Rohingya ne font pas partie des 135 minorités répertoriées. Elle les a donc laissés sans nationalité »<sup>22</sup>. De son côté, Léo Rivaud notait le 3 août 2015, sur le blog *Classe Internationale* des étudiants de la Sorbonne :

La justification apportée par le gouvernement repose sur une interprétation controversée du passé. Certains historiens estiment que les origines des Rohingya remontent au XV<sup>e</sup> siècle quand les populations locales se seraient converties au contact des commerçants et soldats arabes, mongols, turcs et bengalis. Tous sont d'accord pour affirmer qu'ils étaient présents sur le sol birman depuis des siècles – bien avant 1823 – contrairement à ce qu'affirme le discours officiel. De son côté le gouvernement birman avance que les Rohingya seraient arrivés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle poussés à s'installer en Birmanie par les Britanniques qui selon la logique du "diviser pour mieux régner" favorisaient certaines ethnies comme les Karens chrétiens au détriment des Birmans bouddhistes. Bien que cette stratégie britannique fut une réalité, elle ne permet pas pour autant d'affirmer que les Rohingya n'étaient pas présents en Birmanie avant la colonisation<sup>23</sup>.

---

21 Les données chiffrées concernant cette minorité ethnique sont rares. Selon un article du *Myanmar Times* du 15 juillet 2016 : "There were 2.686 Kaman in Arakan in 1931. Figures on ethnic identity from the most recent census are yet to be made public." Source :

<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/21413-rakhine-s-divided-minorities.html#who-are-the-kaman>.

Un site indépendant fait état d'une population de 50.000 personnes aujourd'hui, mais sans citer de sources particulière. Voir : <http://www.myanmar-now.org/news/i/?id=d7e3fab5-93eb-4ada-891d-f339ed89c932>.

22 « La loi sur la nationalité en Birmanie », *La Croix*, 18 janvier 2017. Dans les entretiens réalisés sur place, plusieurs spécialistes ont toutefois laissé entendre que les Rohingya les plus âgés, voire certains responsables de premier plan, disposaient d'un passeport birman. Mais cela demeurerait l'exception.

23 L. Rivaud, « Les damnés de la mer », *Classe internationale – International Relations Blog*, 3 août 2015, disponible sur : [www.classe-internationale.com](http://www.classe-internationale.com).

On découvre ainsi le caractère profondément manipulateur de la loi de 1982. Adossée à la tentative de fabriquer une histoire officielle, elle est intimement liée au nationalisme autoritaire créé de toutes pièces par le pouvoir dictatorial. En érigeant les Rohingyas – principaux représentants de l’Islam au Myanmar – en boucs émissaires de la Nation, les militaires ont non seulement cherché à faire diversion face à la gestion calamiteuse du pays, mais se sont également donné les moyens d’exercer un contrôle militaire sans précédent sur une région traversée, de longue date, par des revendications autonomistes ou souverainistes. Nous y revenons plus bas : on ne peut comprendre la brutalité dont font l’objet les Rohingyas sans appréhender les revendications autonomistes des habitants de l’Arakan, qui voient dans ces « résidents historiques mais différents » un obstacle à leur propre affirmation identitaire. Plus largement, la volonté du pouvoir de l’époque d’établir une typologie des formes de citoyenneté (citoyenneté pleine et entière, citoyenneté associée et citoyenneté acquise par naturalisation) traduit bien cette stratégie de contrôle autoritaire de la diversité culturelle : en procédant par strates, en distinguant arbitrairement des degrés d’intégration, la junte n’a fait qu’attiser les tensions interculturelles sans jamais chercher à les résoudre. On a là l’expression juridico-politique la plus évidente de ce qui a déjà été évoqué plus haut, à savoir : le refus de voir se développer un multiculturalisme authentique à l’échelle du pays. En confiant le pilotage de ces questions à l’appareil étatique, souvent relayé par les forces armées, le pouvoir birman ne faisait en réalité que préparer la situation actuelle ;

4. mais revenons momentanément au « contexte local », à savoir les spécificités de l’Etat de l’Arakan (*Rakhine State*). Ce que montre cette première enquête est que la situation que connaissent les Rohingyas aujourd’hui est intimement liée au contexte très particulier de cet Etat de l’Ouest birman. Concrètement, nous pourrions dire que leur situation n’aurait pas été la même si elle n’avait pas heurté de plein fouet une autre trajectoire politique et identitaire, celle qui caractérise la majorité bouddhiste arakanaise, engagée de longue date dans des revendications autonomistes et opposée, à ce titre, au pouvoir central. Plusieurs éléments doivent être relevés ici :

. le premier concerne la répartition des différentes traditions religieuses en Arakan. Alors que les données statistiques rappellent que les bouddhistes sont très largement majoritaires sur le territoire national – en 2014, ils forment plus de 80% de la population, tandis que les musulmans n’en constituent que 4% –, les données locales font état de proportions assez différentes – soit un rapport « deux tiers (de bouddhistes), un tiers (de musulmans) ». Surtout, ces données ont sensiblement évolué au fil des décennies passées<sup>24</sup>. A cela s’ajoute un phénomène de concentration

---

24 Selon des chiffres relatés (*Myanmar Times*, July 22<sup>nd</sup> 2016, p. 3), la distribution des croyances religieuses en Arakan est la suivante (en pourcentage de la population totale) : bouddhistes (71% en 1973, 69,7% en 1983, 63,3% en 2014) ; musulmans (29% en 1973, 24,3% en 1983, 35,1% en 2014) ; autres (n/a% en 1973, 6% en 1983, 1,6% en 2014). Hormis l’évolution rapide – la population de confession musulmane est passée de moins d’un quart à plus d’un tiers de la population de l’Etat de l’Arakan en 4 décennies – assiste au quasi-effacement des autres croyances, signe d’une polarisation accrue, avec les risques de

géographique particulièrement marqué : la population de confession musulmane réside, pour l'essentiel, dans des villes à proximité de la frontière bangladaise. Cette situation fait peser sur les populations locales l'essentiel du poids de la pauvreté et de la promiscuité. Elle est génératrice de tensions particulièrement vives, d'autant que rien n'est fait pour diminuer la sur-concentration démographique de ces zones ;

. le deuxième a trait à la majorité bouddhiste de l'Arakan (*Rakhine State*). Plongeant ses racines dans une histoire aux contours flous, cette majorité s'est construite une identité à part. Celle-ci s'oppose au pouvoir central – comme nous l'avons dit plus haut, l'Arakan a été conquis par le royaume de Birmanie à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, avant que celui-ci ne soit défait par les Anglais en 1823 – mais diffère également des autres ethnies minoritaires. Cette fois en effet, c'est d'un Etat régional – en pratique, une région administrative – qu'il est question. Ainsi, pour des raisons multiples, cet Etat régional n'a digéré les nombreux bouleversements qui l'ont affecté qu'à travers la *construction d'une stratégie politique autonomiste, avec les conséquences identitaires qui en découlent*. Il faut dire que ces bouleversements ont été particulièrement intenses : tracé des frontières modifié avec la colonisation puis la décolonisation, proximité avec un pays – le Bangladesh – ayant été secoué par des crises multiples, déplacements de populations au cours de la période coloniale, création d'une situation d'apatride pour une partie de sa population par la junte militaire (loi de 1982), etc. On a là tous les ingrédients d'une région située à l'avant-plan des bouleversements du monde. En outre, s'il y a parfois des recoupements entre Etats régionaux et ethnies (on parle d'Etat Kachin, Môn ou Shan), le propre de l'Etat de l'Arakan est de déroger à cette règle : il est lui-même composé de plusieurs minorités. Ce n'est donc pas en tant que représentant de tel ou tel groupe ethnique mais bien en tant qu'*entité administrative* que l'Arakan a construit une stratégie politique spécifique<sup>25</sup>. Or l'installation dans la durée d'une communauté de plus en plus importante mais ne s'inscrivant pas dans cette histoire partagée – les Rohingya, de confession musulmane –, heurte de plein fouet une telle dynamique. Elle remet en cause la perspective d'un récit linéaire de l'identité arakanaise – récit nécessaire à la formation d'une stratégie politique un tant soit peu cohérente, mais difficilement vérifiable dans les faits ;

---

tension qui en découlent.

25 Parmi les éléments les plus tangibles d'une telle stratégie, l'existence d'un Parti National de l'Arakan, présent dans les deux chambres. Aux élections de 2015, ce parti était même l'une des principales forces politiques du pays après la NLD, l'USDP et les militaires (à qui sont réservés 25% des sièges dans chacune des deux assemblées). A la Chambre haute (dit des « nationalités »), il est arrivé en 3<sup>e</sup> position à l'exclusion des militaires, avec 10 sièges, derrière la NLD et l'USDP, mais devant la *Ligue des Nationalités Shan pour la Démocratie* (SNLD, 3 sièges). A la Chambre basse (dite des « représentants »), il arrivé 3<sup>e</sup> ex-aequo avec le Parti Shan (SNLD) à l'exclusion des militaires, avec 12 sièges, également derrière la NLD et l'USDP. Pour les résultats des élections de 2015, cf. supra.

. or une telle remarque vaut aussi, sinon d'abord, pour les Rohingya eux-mêmes – tel est le troisième élément sur lequel nous aimerions insister. Si l'usage du terme même de « Rohingya » est sujet à débat, l'idée d'une identité substantielle qui aurait préexisté aux mouvements évoqués à l'instant ne résiste pas à l'analyse. Sans entrer dans une discussion sur les origines très controversées de la présence des Rohingya dans l'Arakan – les uns y voient les descendants de marchands arabes, turcs ou persans, présents bien avant le XIX<sup>e</sup> siècle, d'autres un effet exclusif des déplacements de populations initiés par les Anglais à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, pour renforcer leur contrôle sur le nord-est de l'Inde –, l'histoire de la région ressemble davantage à un enchevêtrement de populations, qui ont forgé leur identité dans la conflictualité, voire dans la violence. Ceci ne diminue en rien la gravité des massacres et des exactions. Mais cela permet de prendre une certaine distance par rapport aux leaders Rohingya qui, au nom d'une identité brisée, jouent la surenchère identitaire<sup>26</sup>. Cela est apparu à plusieurs reprises dans les entretiens réalisés sur place avec des membres de la majorité bouddhiste : si les faits de violence ne sont pas contestés – y compris lorsqu'ils émanent de leur propre communauté –, les revendications identitaires adverses sont massivement rejetées. De fait, dans le contexte actuel de transition politique, un traitement purement identitaire des problèmes tendrait à produire des identités figées... et à jeter de l'huile sur le feu. Au-delà de l'urgence humanitaire, les défis à relever sont à la fois juridiques (la sortie de l'apatridie et la reconnaissance des Rohingya comme sujets de droit), politiques (la formation d'un consensus national de sortie de l'état de guerre, même « larvée ») et éducatifs (l'apprentissage d'un multiculturalisme non dépendant du pouvoir central). Il s'agit précisément de sortir du piège dans lequel s'enfermerait une lecture trop étroitement identitaire des problèmes observés ;

5. nous en venons alors à notre cinquième et dernière remarque. Dans toutes les exactions constatées vis-à-vis des Rohingya, en particulier celles pratiquées au cours de l'année écoulée, l'armée birmane (*Tatmadaw*) joue un rôle de premier plan. Cela n'est pas nouveau : elle a tenu les rênes du pouvoir pendant plus d'un demi-siècle. Mais à l'heure où le gouvernement de transition a, de fait, remis en cause une partie de ses prérogatives, le traitement qu'elle inflige à cette population est l'occasion de faire la démonstration de sa puissance, de signifier au grand-public qu'elle continue à être un acteur central de la société birmane, au moment où, nous le disons plus haut, celle-ci est désormais en proie au doute quant à son identité. D'où intérêt de « l'armée nationale » à voir se développer un « sentiment nationaliste », susceptible de lui redonner une légitimité face au gouvernement civil. Si l'on ajoute à cela les gestes de colère ou de désespérance des Rohingya – à

---

26 On lira à cet égard le point de vue de Jean-Louis Margolin, qui soutient que « La solution n'est pas dans l'encouragement au néonationalisme Rohingya », *Le Monde*, 4 janvier 2017, disponible sur : [http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/01/04/birmanie-la-solution-n-est-pas-dans-un-encouragement-au-neonationalisme-rohingya\\_5057609\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/01/04/birmanie-la-solution-n-est-pas-dans-un-encouragement-au-neonationalisme-rohingya_5057609_3232.html).



l'origine de la spirale de violence en 2012 –, les revendications identitaires radicales de certains membres de leur communauté, ainsi que la toile de fond internationale de « guerre contre le terrorisme djihadiste » – qui autorise l'armée à identifier tout « musulman » à un « terroriste en puissance » –, on a là les ingrédients d'un cycle de violence de longue durée<sup>27</sup>. Cette présence de l'armée birmane à l'arrière-plan des tensions intercommunautaires explique très largement la peur ressentie par nos interlocuteurs bouddhistes sur le terrain. Cette peur n'est pas seulement un sentiment négatif vis-à-vis d'une communauté adverse : elle est le résultat du système d'oppression à l'origine de ces violences de masse, qui place l'ensemble des populations, y compris les bouddhistes, en situation de vulnérabilité extrême.

Déplacements de population par la colonisation, non-soutien des Etats voisins – le Bangladesh en particulier –, privation de citoyenneté, instrumentalisation des questions identitaires, mais aussi stratégie autonomiste de la part de la majorité arakanaise, rôle de l'armée nationale... Tels sont les éléments qui ressortent de cette première observation, lesquels fournissent un cadre d'analyse et de compréhension des violences qui ne cessent d'embraser la région. Comment caractériser une telle population, victime d'exactions à répétition et mise au ban de la communauté internationale ?

Le premier terme qui vient à l'esprit est celui de « paria » forgée par Hannah Arendt pour évoquer la condition juive dans l'Europe du XX<sup>e</sup> siècle. Mais si les parias sont avant tout des « sans-Etat », ce qui est exactement la situation des Rohingya, ils sont aussi privés de tout ancrage territorial et social, ce qui n'est pas le cas ici. On ne peut pour autant parler d'« exclus de l'intérieur », terme que nous avons emprunté à Etienne Balibar pour décrire la situation des déplacés internes en Colombie<sup>28</sup>. Ce terme évoque la condition de tous ceux qui se retrouvent marginalisés, voire annihilés, au sein d'un même espace politique. Avec cette terminologie, on pense aussi bien aux victimes du déplacement forcé en Colombie qu'aux Roms ou aux travailleurs pauvres dans l'espace européen. Les « exclus de l'intérieur » sont des individus ou des groupes placés en situation d'exclusion par un Etat de droit qui, sous la pression du marché mondialisé, refuse de leur garantir les protections auxquelles ils ont droit, contribuant ainsi à rétablir des frontières artificielles entre groupes sociaux. En d'autres termes, il s'agit du renversement en son contraire de la figure positive de l'Etat de droit, qui ne protège pas ceux dont il a la charge. Mais cette expression ne correspond pas exactement à la situation des Rohingya qui, s'ils se sont forgé une identité à la suite de rejets successifs, bénéficient malgré tout d'un ancrage territorial et social.

---

27 C'est en effet au nom de la « lutte contre l'islamisme » que plusieurs responsables militaires justifient leurs massacres, assimilables par Human Rights Watch à des opérations de « nettoyage ethnique ». Voir : « All You Can Do Is Pray », *Human Rights Watch Report on Rohingya*, op. cit.

28 Sur le sujet, voir : Arendt, Hannah. 1984. *Sur l'antisémitisme*, Paris, Seuil ; Balibar, Etienne et Wallerstein, Immanuel. 1988. *Race, Nation, Classe. Les identités ambiguës*, op. cit. ; de Nanteuil, Matthieu et Mora Cortes, Andres-Felipe. 2016. « La muerte diferida. Desplazamiento forzado y violencia de masa en Colombia », in Fjeld, Anders, Quinana, Laura & Tassin, Etienne (eds), *Movimientos sociales y subjetivaciones políticas*, Bogotá, Uniandes, p. 17-53.



C'est d'ailleurs ce contraste qui frappe : la construction d'un refus de citoyenneté par le pouvoir birman vis-à-vis d'une population, non pas immigrée, mais implantée de longue date sur le territoire, bien qu'à cheval entre plusieurs Etats. De ce point de vue, il importe de souligner qu'à la privation de citoyenneté en Birmanie correspond une faible intégration sociale au Bangladesh. Voilà pourquoi, au regard des histoires nationales et des confrontations identitaires qui ont marqué la région, nous pourrions parler d'avantage de « *communauté négative* ». Celle-ci n'est pas seulement constituée d'exclus : elle traduit la construction progressive d'une situation d'exclusion radicale envers une population ancrée territorialement au carrefour de plusieurs Etats. Pour autant, l'idée de communauté négative n'implique pas l'absence de tout ressort identitaire, au contraire : l'entremêlement des populations, l'enchaînement de conflits et de violences, les déplacements aussi, ont forgé un sentiment communautaire par les épreuves endurées. A la différence du paria, *l'idée de communauté négative traduit ce ressort du désespoir*, dont la presse internationale ou les ONG se font largement l'écho, mais avec les risques de surenchère identitaire qui en résultent.

Telle est donc la situation à laquelle est confronté l'actuel gouvernement civil, dont Aung San Suu Kyi est la figure de proue. Son silence est-il blâmable ? Oui, à n'en pas douter. On est en droit d'attendre d'une personnalité qui a bénéficié d'une reconnaissance internationale de premier plan – pour son combat non-violent, mais aussi pour sa conception exigeante de l'idéal démocratique –, qu'elle s'élève au-dessus des intransigeances multiples, rappelle combien le principe d'« égale dignité » est au fondement de notre commune humanité – principe dont elle se réclamait elle-même du temps de son assignation à résidence –, et agisse en conséquence. Mais l'attribution d'un prix international à certaines personnalités éminentes ne les transforme pas subitement en bon génies, voire en parangons de vertu. En termes concrets, cela ne les met pas à l'abri de *l'exercice du pouvoir*, avec les tentations et difficultés qui en résultent. Or dans ce cas précis, plusieurs éléments doivent être pris en compte afin de tenter de comprendre pourquoi une personne ayant reçu les plus hautes distinctions internationales (Prix Nobel de la Paix, Prix Sakharov, etc.) ne parvient pas, dans les conditions qui sont les siennes aujourd'hui, à exprimer une parole forte sur le sujet. Au-delà d'un simple revirement d'opinion, ce qui semble peu probable, trois éléments apparaissent :

- le premier, on l'a signalé à plusieurs reprises, est *le rôle central que joue l'armée sur ce dossier*. Celle-ci n'est pas seulement concernée par ses responsabilités formelles – elle détient les trois portefeuilles de l'intérieur, de la défense et des « frontières », et contrôle 25% des sièges de chacune des deux Chambres. C'est l'entière responsabilité du mode de gestion autoritaire et brutal du multiculturalisme birman qui est en cause. En la matière, les marges de manœuvre d'Aung San Suu Kyi et du gouvernement civil sont extrêmement étroites. L'armée garde la haute main sur ces questions ;
- le deuxième est la situation propre à *l'autonomisme arakanais*. Il convient d'y insister : ce qui est contesté cette fois n'est ni l'existence d'exactions, ni le fait que les Rohingya réclament des droits individuels, mais les revendications identitaires qui les soutiennent. Or une parole trop forte de la part des autorités centrales, accréditant l'idée d'une identité musulmane en Arakan,

pourrait réveiller les autonomistes arakanais les plus radicaux et attiser les tensions intercommunautaires, au risque d'un embrasement généralisé. C'est en effet l'une des particularités de ce dossier, inflammable à tout moment : à l'heure où ces lignes sont écrites, il est l'expression d'une identité interdite, d'une « communauté négative » ne trouvant sur sa route que le rejet de l'administration et les brutalités de l'armée, mais n'apparaît pas – pas encore ? – comme le fruit de tensions intercommunautaires généralisées. Des signaux très préoccupants ont néanmoins déjà eu lieu, qu'une parole maladroite pourrait amplifier de façon incontrôlable. Les Rohingyas font aussi les frais d'une situation sous-régionale extrêmement instable ;

- le troisième et dernier aspect reprend des observations déjà mentionnées plus haut à propos des difficultés de l'actuel gouvernement civil à mettre un terme à l'état de guerre qui caractérise l'Union du Myanmar depuis des décennies. Qu'il s'agisse de « conflits sporadiques » ou de « guerre larvée » ne diminue en rien le fait que l'action armée demeure un axe majeur du pouvoir birman. Pour reprendre ce qui a été dit plus haut, le legs du combat non-violent déployé par la NLD pendant plusieurs décennies n'est jamais parvenu à servir de référent éthico-politique partagé, tandis que les appuis juridiques propres à l'Etat de droit sont encore balbutiants au Myanmar. Ce trou noir, cette faille dans l'existence d'un cadre commun pour l'action publique, explique à nos yeux pourquoi les exactions à l'encontre des Rohingyas ne trouvent sur leur route aucune contestation officielle : ni de la part d'Aung San Suu Kyi ni – ce qui est tout aussi grave – de la part du gouvernement de transition ou de la société civile elle-même. A travers cette tragédie humanitaire, c'est la capacité du premier gouvernement élu de l'après-dictature à administrer le pays qui est durement éprouvée, mais c'est aussi la nature même de l'expérience démocratique birmane qui est en jeu.

Car on voit bien ce qui se profile à l'horizon : la violation systématique des droits fondamentaux des Rohingyas, dans laquelle l'armée nationale joue un rôle de premier plan, associée au discrédit de l'opinion internationale envers un gouvernement qui ne serait pas capable de mettre fin à une telle situation, porte en elle les germes d'un brutal retour à l'ordre – en termes simples, la fin de l'expérience démocratique. Certes, il semble difficile d'imaginer une nouvelle période de dictature militaire *stricto sensu*, bien que le cas égyptien doive nous faire réfléchir. Mais, dans la continuité de ce qu'elle a commencé à mettre en place avec le contrôle du gouvernement civil, l'armée dispose de nombreux moyens pour empêcher le déploiement du projet démocratique : stratégie de pourrissement, blocage des institutions ou, ce qui semble davantage à l'œuvre ici, travail de sape de la notoriété du gouvernement élu, puis assèchement de ses relais économiques internationaux. Ainsi, généralement peu regardante sur les droits de l'homme, l'ASEAN a récemment fait part de sa « réprobation » devant le non-traitement de la situation des Rohingyas par le gouvernement birman. Une sorte de revanche posthume de *Tatmadaw* sur la révolution non-violente qui a contribué à la détrôner ?

Alors, que faire...

## PROPOSITIONS POUR L'ACTION : METTRE FIN À L'APATRIDIE, POURSUIVRE LE DIALOGUE POLITIQUE EN VUE D'UNE PAIX DURABLE, CRÉER LES BASES D'UN MULTICULTURALISME INDÉPENDANT DU POUVOIR

Outre l'urgence du traitement humanitaire d'une population désœuvrée, victime de violences de masse et condamnée à l'indignité, un axe majeur consiste à mettre fin à l'apatridie dont sont victimes les Rohingya, à les reconnaître comme des sujets de droit. On voit bien quels sont les soubassements identitaires d'une telle démarche. Un traitement purement libéral consisterait à déconnecter radicalement construction de droits et développement des identités, dans la lignée des propositions faites par le philosophe canadien Will Kymlicka<sup>29</sup>. Une telle réponse n'a toutefois pas grand sens dans un pays – plus largement, dans des régions du monde – qui ont toujours refusé ce « désencastrement » de l'institution juridique, pour prendre cette fois un terme de l'économiste hongrois Karl Polanyi<sup>30</sup>. De plus, cela ne permet nullement de répondre au fait *que c'est bien le déni d'une identité collective qui est à l'origine de la privation de droits*. Pour autant, un traitement exclusivement identitaire de ces questions se heurterait à un mur, local et national.

Dans ce contexte, deux autres voies nous semblent devoir être explorées. La première est directement *politique* : elle renvoie aux suites de la conférence de Panglong II, c'est-à-dire à la volonté du gouvernement de reconstruire un consensus national de sortie de l'état de guerre. Il n'y a en effet aucune raison de penser que la situation des Rohingya puisse trouver une issue favorable tant que d'autres ethnies seront en guerre contre le pouvoir central, légitimant ainsi constamment la nécessité d'une réponse guerrière aux problèmes de l'intégration culturelle. La seconde est *éducative* : ce qui est en jeu est l'apprentissage d'un multiculturalisme non dépendant du pouvoir central au sein de la société birmane dans son ensemble. Ces deux tâches sont immenses. Elles commandent une action de longue durée, mais exigent aussi des signaux politiques forts, permettant de rendre crédible une telle alternative. A première vue, le rapport de force entre le gouvernement civil et l'institution militaire constitue un obstacle de premier plan dans cette direction. Si les réformes faites par le Général Tein Shein et les concessions réalisées par la NLD semblent avoir été nécessaires pour éviter une paralysie du pays, sous la forme d'un

---

29 Kymlicka, William. 1998. *Multicultural citizenship : a liberal theory of minority rights*, Calrendon, Oxford.

30 Polanyi, Karl. 1983. *La grande transformation. Aux origines économiques et politiques de notre temps*, Paris, Gallimard.

effondrement institutionnel ou d'une répression accrue, elles sont aussi de sérieux clous plantés dans le pied de cette première expérience démocratique. En la matière, la responsabilité de la communauté internationale est cruciale, du moins si elle souhaite ne pas voir cette transition enterrée trop rapidement.

De fait, rien ne serait plus préoccupant qu'une politique de levée des sanctions qui consisterait, par exemple, à fermer les yeux sur les difficultés de ce nouveau gouvernement en échange de promesses économiques alléchantes. La tragédie des Rohingyas a au moins pour effet de maintenir éveillée l'attention de la communauté internationale sur la transition actuellement en cours au Myanmar. Une autre piste doit alors être soulignée, qui engage la responsabilité de la presse occidentale. Si le fait d'alerter l'opinion publique sur des violences de masse honore le travail des journalistes, il importe de ne pas réduire l'actuel Myanmar au problème des Rohingyas : une telle réduction est souvent à l'œuvre dans la façon dont les médias occidentaux traitent les pays qui leur sont étrangers – le cas de la Colombie est exemplatif à cet égard –, mais cela ne facilite guère la compréhension des problèmes. Dans le cas présent, il serait opportun de ne pas déconnecter l'analyse des violences de masse de la reconstruction d'un processus de paix à l'échelle du pays, des difficultés de transmission d'une culture politique d'opposition – nécessaire à l'établissement d'une société civile autonome – ou des questions socio-économiques qui vont fixer les coordonnées de la politique birmane pour les années à venir. A l'inverse, une polarisation de l'opinion publique internationale sur ces questions ne ferait que renforcer le sentiment anti-occidental déjà présent au Myanmar, contribuant ainsi à renforcer le nationalisme birman et à nourrir le rejet de l'idéal démocratique lui-même. Autant dire, l'effet inverse de celui recherché. Vivre en démocratie, c'est défendre la liberté de la presse, mais c'est aussi contribuer à forger des « assemblées de parole »<sup>31</sup> capables de traiter collectivement les problèmes auxquels une société est confrontée. C'est aussi cela que cette mission a fait ressortir.

---

31 Selon l'expression d'Alain Supiot, « Doux commerce et dures réalités : les conditions d'une mondialisation heureuse », *Grande conférence de l'institut IACCHOS*, UCL, 21 février 2017.

## Union du Myanmar

### Difficultés et enjeux du premier gouvernement de transition de l'après-dictature

Ce texte est le fruit d'une mission exploratoire menée en juillet 2016 pour mieux comprendre les enjeux et défis du « gouvernement de transition » de l'Union du Myanmar, installé depuis novembre 2015. Il intègre également différents événements qui, depuis cette date, ont marqué l'actualité politique birmane. Au vu de la durée très limitée de cette mission, il ne constitue pas un texte scientifique comme tel, mais propose quelques clés de lecture pour déchiffrer la complexité de ce pays de plus de 40 millions d'habitants, engagé dans une phase de transition démocratique depuis plusieurs années. Il s'intéresse, en particulier, aux difficultés de l'éthique de la non-violence dans une région en guerre, aux défis socio-économiques d'un pays qui reste l'un des plus pauvres d'Asie du Sud-Est, à l'histoire et au devenir de la société civile birmane, ainsi qu'à la tragédie humanitaire que connaissent les Rohingya. Il conclut par quelques propositions pour l'action.

[www.uclouvain.be/chaireassk](http://www.uclouvain.be/chaireassk)

 Assk Chaire

Avec le soutien de



S'ENGAGER  
POUR  
L'AVENIR



Centre de recherches interdisciplinaires  
DÉMOCRATIE, INSTITUTIONS, SUBJECTIVITÉ

