

Rohingya : une sortie de crise est-elle possible ?

Sophie Boisseau du Rocher

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2018/4 Hiver** , PAGES 117 À 132

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365678193

DOI 10.3917/pe.184.0117

Date de mise en ligne : 04/12/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2018-4-page-117?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.



Rohingya : une sortie de crise est-elle possible ?

Par **Sophie Boisseau du Rocher**

Sophie Boisseau du Rocher est chercheur associé au Centre Asie de l'Ifri.

Le dossier rohingya renvoie à une histoire nationale et régionale complexe. La marginalisation, l'exclusion des Rohingya des communautés formant le Myanmar, s'aggravent encore avec la crise de l'été 2017. L'attitude du pouvoir birman traduit surtout la dominance de l'armée, qui s'assure du soutien du courant le plus nationaliste. L'ASEAN a, dans cette crise, surtout montré son inefficacité. Et l'ONU n'a pu dépasser le blocage chinois. Pour l'heure, nulle solution durable n'apparaît proche.

politique étrangère

Le 25 août 2018, des milliers de réfugiés Rohingya installés dans le camp de Kutupalong au Bangladesh, ont manifesté pour réclamer justice un an après leur fuite massive pour échapper aux persécutions commises à leur égard au Myanmar. Un drame passé au second plan de l'actualité, alors qu'aucune solution durable n'a été trouvée. Le scénario était identique lors des crises précédentes ; à chaque tension, un nouveau palier de violence est atteint. Pour cette dernière crise, l'Organisation des Nations unies (ONU) utilise, dans un rapport paru fin août 2018¹, le terme de « génocide ».

Le dossier des Rohingya est ancien et complexe, et devient au fil des crises plus politique et émotionnel. C'est dire la difficulté à trouver aujourd'hui une solution satisfaisante pour l'ensemble des parties. Non seulement la crise a des ressorts internes très particuliers, mais les États de la région ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) et les puissances extérieures, notamment la Chine, font pression en faveur de telle ou telle option.

1. Voir le rapport des Nations unies rendu public le 27 août 2018, « Myanmar Military Leaders Must Face Genocide Charges – UN report », disponible sur : <<https://news.un.org>>.

Une situation étonnamment complexe

On ne peut mesurer la difficulté du dossier qu'à l'aune de sa complexité. Pour bien comprendre les méandres de la situation, il faut se référer à la fois à une carte géographique et à une frise historique : les malentendus, amalgames et virages mal négociés s'étalent sur plusieurs siècles.

Qui sont les Rohingya ?

Peuple indo-aryen installé dans l'espace bengalo-arakanais autour du v^e siècle, les Rohingya se mêlent aux populations locales ; ils se convertissent massivement à l'islam autour du xv^e siècle. Après la formation du royaume bouddhiste d'Arakan (1431-1785), ils sont utilisés comme relais pour le commerce avec le sous-continent indien, ou comme main-d'œuvre pour l'exploitation des ressources locales. La royauté arakanaise de Mrauk-U (la capitale) incorpore à sa culture des éléments musulmans sans que cela pose problème².

Lorsque le royaume arakanais est vaincu par le royaume voisin birman (1785), les Rohingya ne sont plus protégés. La colonisation britannique leur fournira l'opportunité de régler cette question. Pendant la première guerre entre le Raj et le royaume de Birmanie (1824-1826), l'armée coloniale utilise les Arakanais – et parmi eux des musulmans – comme supplétifs pour renforcer ses rangs : dès lors, ceux-ci sont considérés comme des traîtres par les nationalistes birmans. Puis les Anglais importent des Indiens du Bengale pour exploiter les terres et tirer profit de la riziculture inondée ; jusqu'en 1937, la Birmanie faisait partie du Raj et était administrée comme une province de l'empire des Indes. Cette communauté passe ainsi de 5 % de la population arakanaise en 1830 à 30 % un siècle plus tard.

Au fil des ans, les Bengalis s'enrichissent non seulement dans le secteur agricole mais aussi dans les activités usurières et le commerce ; des heurts se produisent régulièrement, maîtrisés par l'armée britannique qui octroie aux Bengalis une protection et une liberté appréciées. Mais après son départ, au moment de la Seconde Guerre mondiale, les musulmans se retrouvent impuissants face aux exactions des Arakanais bouddhistes, des Japonais entre 1942 et 1945, et des Birmans. Les ressentiments s'aggravent encore avec les tensions conséquentes à la guerre indo-pakistanaise et à la

2. J. Lieder, « Traders and Poets at the Mrauk U Court. Commerce and Cultural Links in Seventeenth-Century Arakan », in R. Mukherjee (dir.), *Pelagic Passageways. The Northern Bay of Bengal Before Colonialism*, New Delhi, Primus Books, 2011, p. 77-111. On peut aussi se référer à la thèse de Jacques Leider, *Le Royaume d'Arakan (Birmanie) : son histoire politique entre le début du xv^e et la fin du xvii^e siècle*, soutenue à l'Inalco (Paris) en 1998.

création du Bangladesh, qui provoquent la fuite de milliers de personnes qui trouvent refuge dans le nord de l'Arakan. Cet afflux de musulmans a entraîné un raidissement politique prolongeant les cycles d'incompréhension, de malentendus, de violence.

La double discrimination

Les Rohingya sont victimes d'une double discrimination : comme non-Barmans (Birmans) et comme musulmans. Ils subissent des phases de rejet obsessionnel de la part des Arakanais bouddhistes (qui estiment avoir leur propre histoire, et tolèrent, sans les y inclure, les musulmans dans leur passé glorieux), et un profond mépris de la part des Birmans – qui considèrent les Arakanais comme des rustres et les Rohingya comme des étrangers venus d'Inde avec les colonisateurs.

Le projet de création d'un État musulman indépendant (ou au moins autonome) dans le nord de l'Arakan a encore plus creusé le fossé qui sépare leur communauté des bouddhistes. Il convient de rappeler que le nationalisme birman d'après-guerre s'est d'abord développé contre la population « indienne » qui, dans la période coloniale, avait pris possession d'une grande partie de l'économie et occupait les positions dominantes dans l'administration, l'armée et la police. Or les Rohingya sont rangés dans la même catégorie que les Indiens ou les Bengalis, et donc jugés indignes d'appartenir à la nouvelle nation birmane, constituée aux deux tiers de Barmans (Birmans), lesquels sont à 97 % bouddhistes (soit 40 millions d'individus). Les autres ethnies sont majoritairement chrétiennes (5 % des 52 millions d'habitants du pays).

L'absence de reconnaissance des minorités religieuses dans la première Constitution (1947) ne les empêchait pas d'accéder à la citoyenneté. En revanche, la loi de 1982, adoptée après les tensions qui avaient suivi la guerre du Bangladesh en 1971 et les mouvements de population massifs, durcit ces conditions d'accès, et entérine le fait que les Birmans ne considèrent pas les Rohingya comme des citoyens nationaux³. Ils n'appartiennent pas aux 135 groupes ethniques reconnus. Ils sont déchus de leur nationalité, deviennent apatrides et victimes d'une politique de ségrégation et de discrimination. Leurs droits à étudier, à travailler, à se marier ou à profiter des services de santé sont restreints ; leur mobilité est entravée. Il s'agirait, selon l'ONU, de la « minorité la plus persécutée au monde ». Mais cette situation n'a suscité aucune compassion en Birmanie même.

3. Pour les Birmans, les Rohingya sont des Bangladais qui ont leur propre langue, leur propre religion, leur propre histoire, sans lien avec les leurs.



De crise en crise

La crise de l'été 2017 n'est pas la première qui secoue l'Arakan, mais l'une des plus violentes. Par ailleurs, on constate que les ressorts internationaux sont plus fréquemment sollicités par les Rohingya ce qui, *de facto*, change la dimension du conflit.

L'escalade des tensions et la spirale de la violence

Au xx^e siècle, les heurts sont de plus en plus fréquents, et avant même l'indépendance, les tensions opposant communautés bouddhiste et musulmane de l'Arakan se multiplient. Le nombre croissant de Rohingya sur le territoire birman (entre 1890 et 1911, l'augmentation est évaluée à 77 %) attise les ressentiments. Pendant la Seconde Guerre mondiale, les Britanniques arment cette communauté pour résister aux Japonais – les armes serviront aussi à se défendre contre les bouddhistes. En 1948, lors de l'indépendance, les tensions montent d'un cran : les Arakanais musulmans réclament la création « d'un État libre, musulman sur un pied d'égalité semblable aux autres états de l'Union birmane ».

Nouvelle crise en 1971, lors de la création du Bangladesh (de nombreux musulmans bangladais trouvent refuge en Arakan) avec, depuis, des actions hostiles de part et d'autre. On se souvient de l'opération Naga Min lancée en 1978 par l'armée birmane pour contrôler ces populations : 200 000 réfugiés repartent vers le Bangladesh, et certains reviendront dans des quartiers dédiés, à Buthidaung et Maungdaw. En 1982, la « loi de citoyenneté » imposée par la junte birmane provoque d'évidentes secousses quand les Rohingya, dont certains vivent en Birmanie depuis plus d'un siècle, deviennent apatrides. En 1991, une nouvelle opération est lancée par l'armée qui force près de 250 000 Rohingya à fuir au Bangladesh ; leur retour est interdit par les milices garde-frontières (milices Nasaka). De leur côté, les Rohingya s'organisent en groupes armés (comme l'Organisation de solidarité Rohingya).

La transition politique ne modifie pas la situation

La transition politique ne va pas modifier fondamentalement la situation. La montée en puissance d'un nationalisme bouddhiste, dont l'expression publique profite de l'ouverture politique, veille à ne laisser aucune chance au dossier d'être réglé pacifiquement. En 2012 à nouveau, deux vagues de pogroms secouent l'Arakan et les Rohingya, qui déplorent deux cents morts, organisent leur défense face à une communauté bouddhiste islamophobe et soutenue par l'appareil militaire d'État. L'état d'urgence est décrété. Un million de Rohingya sont assignés à résidence dans des camps où les conditions de vie se détériorent, et ils sont ostracisés : les accès à la santé, à l'éducation, à la mobilité, à l'emploi sont sévèrement réglementés. Du fait des limites imposées en nombre d'enfants aux couples Rohingya, des milliers d'enfants naissent sans certificat de naissance. En outre, interdits de droits politiques et notamment de droit de vote, ils ne disposent d'aucune représentation politique pour se défendre dans un cadre constitutionnel.

La haine qui s'exprime – notamment de la part de moines bouddhistes dont le plus connu est le moine U Wirathu – rend impossible tout dialogue pacifique : les relents ethno-nationalistes viennent perturber le débat. Ces derniers sont entretenus par la supposée « richesse » des Rohingya (dans un État – Rakhine – où 40 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté), et leur vitalité démographique. La montée des communautarismes nourrit les humiliations, les violences et les violations des droits fondamentaux. Des milliers de Rohingya tentent de fuir sur des embarcations de misère, devenant les cibles faciles des trafiquants (notamment thaïlandais). L'escalade des tensions s'aggrave en octobre 2016, quand un groupe armé venu du Bangladesh attaque des postes de police birmans. Réponse musclée de l'armée : près de 85 000 Rohingya doivent se réfugier de l'autre côté de la frontière.

La grande crise de l'été 2017 : un seuil traumatique

L'ensemble du puzzle se met en place. De chaque côté on s'organise. Après les tensions de 2012, le groupe Harakah al-Yaqin (Mouvement de la Foi) est créé, qui se transformera en ARSA (Armée du salut des Rohingya de l'Ara-kan⁴) quelques années plus tard. L'ARSA mène des attaques contre des postes de police ou de garde-frontières ou contre la communauté bouddhiste. Les ripostes de l'armée birmane, la Tatmadaw, sont immédiates et incisives. Les villages sont vidés de leurs habitants qui fuient.

Le 25 août 2017 les rebelles Rohingya attaquent une vingtaine de postes-frontières, tuent une douzaine de policiers et font sauter des ponts : la coordination nécessaire démontre une montée en puissance de la guérilla rohingya. La Tatmadaw réagit immédiatement et frappe fort : selon les chiffres officiels, 400 morts côté Rohingya (les Nations unies estiment le nombre de victimes à 1 000 et un rapport de décembre 2017 de Médecins sans Frontières fait état de 6 700 tués dont 730 enfants de moins de cinq ans), et 350 000 Rohingya prennent le chemin de l'exil vers le Bangladesh. Ils sont bientôt rejoints par 250 000 autres.

Avec ce nouvel afflux, la population rohingya vivant dans les camps du Cox's Bazar atteint presque les 900 000 personnes. Des dizaines de milliers d'autres se retrouvent déplacées à l'intérieur de la Birmanie, sans

4. Issue d'un groupe armé apparu après les émeutes de 2012, l'ARSA est dirigée par Abou Ammar Jununi (aussi appelé Atta Ullah), élevé en Arabie Saoudite avant de rejoindre le Pakistan. Celui-ci nie toute influence de ces pays sur l'organisation et la logistique – rudimentaire – du mouvement ; de même, l'ARSA n'a fait officiellement allégeance à aucun groupe djihadiste. L'ARSA prétend se battre pour la liberté de mouvement, le droit à l'éducation et à la santé et la citoyenneté. Le nombre exact de soldats de l'ARSA n'est pas connu, mais les experts estiment qu'ils sont entre 400 et 600.

accès à une aide humanitaire vitale. Cette déportation systématique est organisée par l'armée qui brûle les villages et les récoltes, tire sur les civils de façon indiscriminée. Le Haut-Commissaire de l'ONU aux droits de l'homme Zeid Ra'ad Al Hussein évoque «un exemple classique de nettoyage ethnique». Les preuves s'accumulent : Human Rights Watch publie un rapport étayé⁵ sur les massacres dans un village (Tula Toli), et décrit avec précision les exactions perpétrées par l'armée. Les Rohingya terrorisés sont épuisés, affamés et traumatisés ; ils racontent les exactions systématiques de l'armée durant leur exode, avant que les images satellite ne confirment leurs dires.

C'est cette détermination, voire cet acharnement, de l'armée qu'on retiendra (par rapport aux crises précédentes), une détermination qui n'admet nulle riposte, ni militaire, ni politique. Sur le coup, l'ampleur des conséquences humaines paraît colossale ; et elle alimente les antagonismes et, partant, les excès des deux côtés. Le durcissement rend le processus de négociations engagé un peu plus tôt – processus déjà fragile – encore plus improbable, alors que dans le même temps les pressions internationales s'amplifient et qu'augmente l'incompréhension mutuelle.

Les ambiguïtés du pouvoir

Aung San Suu Kyi et les limites du pouvoir

Face à cette crise d'une ampleur inédite, la réponse d'Aung San Suu Kyi, conseillère spéciale du président et ministre des Affaires étrangères a surpris. Alors que tous les regards se tournent vers elle, le prix Nobel de la paix 1991 se tait. Ce «silence assourdissant» est interprété comme une complicité, un blanc-seing donné à l'armée, alors qu'il s'agit, selon elle, de la seule tactique susceptible de faire bouger, à la marge, les équilibres.

En réalité, on a découvert à l'occasion de cette crise qu'Aung San Suu Kyi ne disposait que d'une marge de manœuvre très étroite entre, d'une part une armée qui a verrouillé l'ensemble des mécanismes institutionnels⁶, et d'autre part un mouvement bouddhiste ultranationaliste prompt

5. «Birmanie : massacre méthodique dans un village Rohingya», Human Rights Watch, 18 décembre 2017, disponible sur : <www.hrw.org>.

6. 25 % des sièges leur sont réservés au Parlement, ainsi que l'une des deux vice-présidences ; trois ministères clés (Défense, Sécurité intérieure et Frontières) leur reviennent (à ce titre, ils «maîtrisent» la situation dans l'État Rakhine) et surtout, ils possèdent un droit de veto sur les amendements constitutionnels.

à lancer une surenchère susceptible d'inciter à la violence «pour garantir la protection de la nation et de la religion». C'est entre ces deux écueils qu'elle doit louvoyer : autant dire que prendre de front l'armée et son responsable le général Min Aung Hlaing, n'est pas envisageable, cela reviendrait à bloquer toute éventuelle discussion.

La stratégie du louvoiement, si décriée par les médias occidentaux, était probablement la seule réaliste : forcément insuffisante pour la communauté Rohingya, forcément décevante pour ses partenaires occidentaux prêts à traquer toute déclaration et à l'interpréter. Ainsi quand Aung San Suu Kyi déclare en septembre 2017 : «Il y a plus de 50 % de villages dans les zones touchées qui sont intacts», elle suggère que près de la moitié a été détruite. Immédiatement, on lui reproche de ne pas décrire la réalité, d'ignorer le processus d'épuration ethnique et de ne pas pointer du doigt la responsabilité de l'armée. De même, quand elle avance : «Nous voulons que prenne fin la souffrance de tous», les médias s'indignent qu'elle banalise le drame particulier des Rohingya. Savent-ils seulement que les Birmans, dans leur grande majorité islamophobes, soutiennent l'armée sur ce dossier ? Les formules creuses constituent une parade pour tenter de faire bouger les lignes et lancer les négociations pour un retour des réfugiés.

C'est donc un malentendu sérieux qui s'installe et, de ce fait, contraint la faible marge de manœuvre d'Aung San Suu Kyi. Dans son esprit, la seule solution est celle de la réconciliation nationale. Elle est en cela la digne héritière de son père, le général Aung San qui avait négocié les accords de Panglong avant d'être assassiné en juillet 1947. Le gouvernement précédent n'avait pas réussi à amener tous les groupes concernés autour de la table (octobre 2015), et c'est seulement avec 8 groupes (sur 21 en rébellion ouverte contre l'État central) qu'un cessez-le-feu avait été établi.

Peu après sa nomination, Aung San Suu Kyi a créé le Centre pour la paix et la réconciliation nationale (NRPC), et travaillé aux négociations sur l'organisation des liens centre-périphérie(s). Puis en août 2016, reconnaissant la précarité du statut des Rohingya, elle a institué une Commission consultative pour l'Arakan, présidée par l'ancien secrétaire général des Nations unies Kofi Annan, et composée de six observateurs locaux et de trois observateurs étrangers. Cette Commission, qui a rendu son rapport le 24 août 2017 (soit la veille des attaques des Rohingya visant les postes de police), recommandait de repenser les fondements de la construction nationale, et évoquait la possibilité d'amender la loi sur la citoyenneté de façon à inclure les résidents non citoyens (c'est-à-dire à intégrer la communauté musulmane de l'Arakan dans la communauté nationale birmane).

À terme, Aung San Suu Kyi souhaite repenser l'organisation du territoire pour instaurer une fédération qui permettrait un partage des ressources «plus équitable» (les principales ressources se trouvant dans les territoires «ethniques»). Sur le fond, ce que dit Aung San Suu Kyi, c'est qu'il n'y aura pas de règlement du sort des musulmans sans que soient repensées les conditions d'accession à la nationalité birmane. Les Rohingya ne méritent pas de traitement privilégié, parce que d'autres communautés sont également victimes des exactions de l'armée. La question dépasse donc les crises et drames à répétition, et s'inscrit dans un projet national excessivement complexe et chaotique.

Aung San Suu Kyi souhaite une fédération

Bloquée à l'intérieur, c'est sur le plan international qu'Aung San Suu Kyi va tenter d'agir, en négociant un accord avec le Bangladesh signé le 23 novembre 2017. Cet accord renforce la sécurité le long de la frontière et dans l'État d'Arakan, prévoit la réinstallation des Rohingya pouvant prouver qu'ils y résidaient avant la crise⁷. Une conférence à Genève permet de lever des fonds pour assurer le fonctionnement des camps au Bangladesh, où la situation est devenue «intenable» (manquent nourriture, eau, et un niveau d'hygiène et de santé permettant d'éviter les épidémies...). En juin 2018, un accord est signé entre le Myanmar et deux agences de l'ONU (le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et le Programme des Nations unies pour le développement) pour permettre à l'organisation d'aider les autorités birmanes à créer des conditions d'un retour volontaire et sécurisé des Rohingya. L'ONU reprochera à Aung San Suu Kyi de ne pas le respecter en «n'accordant pas un accès effectif à l'État Rakhine», en ne préparant pas les conditions de leur retour (à l'été 2018, aucun camp d'accueil provisoire n'est encore installé), et en empêchant ceux restés dans l'État Rakhine de se déplacer et d'avoir accès aux soins élémentaires (santé et éducation).

Apparemment impassible face aux critiques (qui lui reprochent, *a minima*, de ne pas avoir usé de son autorité morale), Aung San Suu Kyi a reconnu en septembre 2018 que l'armée aurait pu «mieux gérer» la crise, ne pouvant guère faire plus. Elle a, en revanche, demandé à la communauté internationale de «joindre ses efforts de manière plus positive et audacieuse», le Myanmar étant encore «une jeune et fragile démocratie».

Qui détient le pouvoir au Myanmar ?

On l'aura compris : en dépit de la transition, l'armée reste un acteur politique central au Myanmar. La crise des Rohingya a été gérée de manière à ce qu'elle

7. Cet accord sera critiqué par les Rohingya qui veulent recevoir des autorités birmanes des garanties en termes de sécurité et des droits en matière de citoyenneté.

retrouve « la » place centrale que lui a ravie, à la faveur du vote démocratique, la Ligue nationale pour la démocratie d'Aung San Suu Kyi.

Il est nettement apparu dès le début des opérations que l'armée refusait toute solution négociée (celle préconisée par le rapport de Kofi Annan), et cherchait à désamorcer d'emblée toute possibilité de discussion en rendant le processus d'exil irréversible. Il n'est d'ailleurs pas anodin que les Rohingya actuellement dans les camps au Bangladesh posent des conditions à leur retour, connaissant d'expérience les promesses en l'air de l'armée.

Depuis l'indépendance, deux courants sont en présence : un courant inclusif prêt au compromis lancé par Aung San en 1946-1947 et repris par sa fille, et un courant nationaliste, conservateur, religieux représenté par l'armée et le *sangha*, la communauté des moines. Est-il utile d'ajouter que, dans la configuration des forces politiques au Myanmar, l'armée détient les clés de la solution ? La transition démocratique a ouvert une porte (et les Rohingya espéraient que les droits qui leur avaient été repris seraient rétablis), mais il paraît très nettement à présent que la Tatmadaw, qui a géré le pays entre 1982 et 2011, ne souhaite pas prolonger l'exercice. Les élections de 2020 en ligne de mire, l'armée – ou ses généraux passés dans le civil – entend donner des gages au courant nationaliste. Son objectif n'est pas de ramener l'ordre mais d'exclure une communauté de la nation birmane ; fixé dès la fin des années 1940, cet objectif est aujourd'hui en passe d'être réalisé.

Les Forces armées y travaillent depuis longtemps. Voilà des décennies que la situation de cette communauté est fragilisée par les pressions permanentes à son encontre, par les discriminations déshumanisantes et une volonté active de l'exclure du territoire birman et du district de Maungdaw (où vivaient la majorité des exilés) : une brutalité quotidienne, physique et morale. Dans les conditions de vie humiliantes qui étaient celles des Rohingya, il est presque étonnant que la révolte n'ait pas éclaté plus tôt.

La création de l'ARSA, l'aggravation des actions contre les militaires, une potentielle récupération par des groupuscules terroristes, ont l'intérêt de dessiner en creux une lutte légitime contre le terrorisme. Il est donc dans l'avantage de la Tatmadaw de pousser à bout la communauté rohingya pour justifier un discours antiterroriste légitimant une action jusque-là condamnable. Quand les émeutes ont pris de l'ampleur en 2012 à Sittwe, les Rohingya ont été mis par milliers dans des camps « afin de les protéger ». Même si ces camps aux règles très strictes ressemblaient plus à des camps de détention qu'à des camps de protection, il était très difficile pour la communauté internationale et les ONG de les critiquer. En 2016 et 2017,

l'armée a qualifié ses exactions dans l'État Rakhine de mesures contre-insurrectionnelles et contre-terroristes. En ce sens, l'attaque des postes de police en août 2017 a fourni à l'armée la meilleure des couvertures...

Une communauté internationale divisée

Dire que la communauté internationale est divisée relève de l'euphémisme. L'armée le sait, et jouera la carte de la résistance passive, comme elle l'a toujours fait.

L'Asie du Sud-Est

Première zone concernée : l'Asie du Sud-Est, à la fois chacun des États voisins du Myanmar et l'ASEAN, l'Association régionale dont le Myanmar est membre. Le dossier Rohingya affaiblit la cohésion régionale depuis plusieurs années, en travaillant les différences de sensibilité entre pays musulmans et pays bouddhistes. À ce titre, la Malaisie se démarque de ses partenaires. À la tribune des Nations unies le 29 septembre 2018, le Premier ministre Mahathir a condamné les exactions commises contre les Rohingya : « Je crois au principe de non-ingérence et les nations sont indépendantes. Mais est-ce que cela signifie pour autant qu'elles ont le droit de massacrer leur propre peuple parce qu'elles sont indépendantes ? » Il demande une action plus vigoureuse, et pourrait considérer une exclusion du Myanmar de l'ASEAN qui est « dans le déni le plus total, y compris une lauréate du prix Nobel ». Début octobre 2018, le Premier ministre a retiré sa confiance et son soutien à Aung San Suu Kyi : « Quand elle était assignée à résidence, nous nous sommes battus pour obtenir sa libération. Maintenant que nous lui demandons d'aider les Rohingya, nous obtenons du silence. » L'Indonésie, qui a aussi recueilli des réfugiés Rohingya, exerce une pression mais plus discrètement, voire mollement.

L'ASEAN se contente de rappeler les grands principes

En dépit des nombreuses réunions sur le sujet (après le drame des *boat people* dans la première moitié des années 1970, celui des Rohingya provoque une crise des réfugiés d'ampleur similaire), l'ASEAN n'a pris aucune mesure contraignante, s'en tenant au rappel des grands principes. Au demeurant, le voudrait-elle que ses mécanismes l'en empêcheraient : la règle du consensus fournit le prétexte idéal à Naypidaw (capitale du pays depuis novembre 2005) pour qu'aucune décision ne soit prise sans son aval. Lors du 32^e sommet (Singapour, le 28 avril 2018), mention est faite de la crise des Rohingya à travers le soutien de l'Association pour le programme d'assistance humanitaire du gouvernement birman... La déclaration finale insiste aussi sur le soutien de l'ASEAN à Naypidaw, pour « apporter la paix, la stabilité, l'état de droit,

promouvoir l'harmonie et la réconciliation entre les différentes communautés, de même qu'à ses efforts pour assurer un développement durable et équitable dans l'État Rakhine» (article 17 de la déclaration).

Le déni est entretenu. Aucun responsable ASEAN, aucun ministre des Affaires étrangères d'un des pays membres n'a visité les camps au Bangladesh, et seul l'ambassadeur birman à Kuala Lumpur a été convoqué. L'ASEAN n'a envoyé ni vivres, ni bateaux. Cette crise illustre les limites, voire les incohérences, d'une association qui prétend à un rôle « central » (la fameuse centralité de l'ASEAN) mais est incapable de prendre une décision qui fâcherait.

D'évidentes raisons sécuritaires entrent en ligne de compte : aucun voisin n'a intérêt à ce que soit exporté le « combat pour la fierté de l'islam », quand il paraît si facile aux groupuscules islamistes actifs dans la région de recruter dans la jeunesse désespérée des camps. Des motivations politiques aussi, dans des États-nations toujours travaillés par des mouvements irrédentistes. Les responsables militaires indonésiens, qui espèrent un retour en faveur aux élections du printemps 2019 restent discrets et n'entendent pas critiquer leurs homologues birmans.

L'ONU et la communauté internationale

L'ONU est aujourd'hui l'acteur le plus engagé, mais les probabilités qu'elle parvienne à peser sur le sort des Rohingya sont faibles. Avant même le déclenchement de la dernière crise, elle suivait, *via* sa représentante spéciale, la situation de près. Celle-ci alertait, dès l'hiver 2016-2017, sur « les graves détériorations » observées dans l'État Rakhine ; ces observations étaient étayées par les observations de la Commission Kofi Annan.

En septembre 2016, Aung San Suu Kyi avait en effet proposé à l'ancien secrétaire général des Nations unies de diriger une commission chargée de proposer des solutions à cette crise récurrente. Composée de six experts birmans et de trois experts internationaux, cette commission a remis 24 heures avant le début des dramatiques événements, le 24 août 2017, un rapport insistant sur les conditions nécessaires à un règlement durable du dossier : liberté de mouvement des musulmans et des bouddhistes déplacés, organisation de leur retour et enfin, accès de l'État Rakhine aux personnels humanitaires et aux journalistes. Elle préconisait – ironie de l'histoire quand on connaît le déferlement de violence qui a suivi – que les forces de l'ordre soient formées au respect des droits de l'homme.

Au plus fort de la crise et de l'exil, les Nations unies condamnaient la violence généralisée et les violations de droits de l'homme (en décembre 2017,

le Conseil des droits de l'homme a adopté une résolution condamnant les violations commises contre les Rohingyas et d'autres minorités ethniques dans le pays). Pourtant, en dépit des exhortations de la Rapporteuse spéciale Yanghee Lee à adopter une résolution sur la crise, le Conseil de sécurité n'a pas réussi à adopter un texte, et a dû se contenter d'une déclaration présidentielle, sans portée contraignante. La Chine, et dans une moindre mesure la Russie, s'étaient opposées à ce vote. Certains experts ont qualifié cette absence d'« honteuse ».

Fin août 2018, la mission d'établissement des faits de l'ONU⁸ qualifiait les événements de « génocide », et estimait que les principaux généraux, y compris Min Aung Hlaing, devaient faire l'objet d'enquêtes et de poursuites pour génocide dans le nord de l'État Rakhine. Le bras de fer était engagé depuis longtemps, puisque la commission d'enquête n'avait pas eu accès au territoire ; ses conclusions ont été logiquement réfutées par le gouvernement birman, qui a même évoqué « de fausses allégations ». « L'ONU n'a pas le droit d'interférer dans les affaires birmanes » a conclu le général Min Aung Hlaing.

« Sans la Chine » : une communauté internationale impuissante

La Chine est certainement l'acteur international qui a le plus d'influence sur les acteurs birmans. En novembre 2017, le président Xi a reçu Min Aung Hlaing, commandant en chef de l'armée birmane, et les deux hommes ont vanté la qualité « exceptionnelle » de leurs relations. Une semaine plus tard, affaiblie par les multiples critiques internationales qui lui ont été adressées, après la visite du pape qui avait insisté sur « le respect de tous les groupes ethniques », Aung San Suu Kyi recevait un accueil chaleureux dans la capitale chinoise. Nulle mention des Rohingyas dans les déclarations officielles. Recevant Wang Yi, ministre chinois des Affaires étrangères, Aung San Suu Kyi remerciait Pékin « pour sa compréhension de la question Rakhine, un dossier compliqué et délicat ». Nulle surprise donc à ce que Pékin ait opposé son veto à la proposition franco-britannique de résolution onusienne, la Chine demandant « un peu de patience » à la communauté internationale...

Pour diverses raisons, Pékin a intérêt à banaliser la crise des Rohingyas. D'une part, elle n'est guère à l'aise avec ses ethnies musulmanes qu'elle n'épargne pas (et à ce titre, Pékin n'a aucun intérêt à prouver, ou pas, le caractère « génocidaire » du massacre) ; d'autre part, Pékin a dans l'État Rakhine des intérêts économiques importants, qu'il s'agisse des oléoducs et gazoducs qui amènent le pétrole en ligne directe du golfe du Bengale

8. Mission créée en mars 2017 par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

vers le Yunnan en passant par les terminaux d'hydrocarbures de Shwe et Kyauk Phyu, ou des projets dans le cadre des Routes de la soie, notamment un projet de port en eaux profondes sur l'île de Ramree, un parc industriel et une zone économique dans l'État Rakhine.

À la faveur de la crise des Rohingya, la Chine redevient l'interlocuteur privilégié de Naypidaw. Elle use de ce dossier pour apparaître comme un nouvel agent de paix, un négociateur entre le Myanmar et le Bangladesh, et le Myanmar et la communauté internationale.

Plus d'un an après la dernière crise, la situation des Rohingya est toujours critique. Elle est peut-être même encore plus aiguë, aucune solution durable n'étant en vue : les camps de réfugiés semblent être l'avenir de la communauté. Ce qui ne dérange ni la Tatmadaw ni la Chine.

Selon plusieurs experts, seules l'ONU et l'Union européenne pourraient tenter d'améliorer leur sort, en continuant à exercer une pression sur Naypidaw. Pour l'heure, elles sont cantonnées au rôle de financier des camps de réfugiés. Un partage des tâches dont le cynisme a de quoi inquiéter : la situation désespérée de cette communauté prépare la crise de demain.



Mots clés

Myanmar

Rohingya

Réfugiés

Asie du Sud-Est