

Asie du Sud

Bangladesh : société civile numériquement forte, mais inefficace

Iftekhar Iqbal¹

Les performances macroéconomiques du Bangladesh cachent mal le creusement des inégalités et les dysfonctionnements de ses institutions démocratiques. Manquant d'autonomie vis-à-vis des grands partis et majoritairement engagées dans des activités de microcrédit, les associations de la société civile ne contribuent pas à la mobilisation des résistances.

C'est dans les années 1980 que la société civile bangladaise émerge et s'affirme comme force sociale. À cette époque, les étudiants et les intellectuels s'unissent dans un mouvement démocratique qui contraint un dictateur militaire au pouvoir depuis de longues années à se retirer. Ce renversement de régime sans effusion de sang inaugure une nouvelle ère démocratique.

Libéralisation économique, stagnation sociale et démocratique

Pour l'appréhender correctement, l'action de la société civile dans les domaines de la justice sociale, des droits de l'homme et de la démocratisation doit être replacée dans le contexte économique et social bangladais. Comme bien d'autres pays, le Bangladesh a entamé la libéralisation de son économie à la fin de la guerre froide (et un peu avant l'Inde). Sur le plan des performances macroéconomiques, ce processus a donné des résultats. Depuis les années

1. Professeur d'histoire de l'Université de Dhaka (Bangladesh), auteur notamment de *The Bengal Delta : Ecology, State and Social Change*, Palgrave, 2010.

1990, le Bangladesh connaît un taux de croissance de son revenu national d'environ 6 %, qui l'a hissé au quarantième rang du classement mondial des économies. Pour certains indices sociaux, le pays a même dépassé quelques-uns de ses voisins sud-asiatiques, notamment pour le taux de mortalité maternelle ou le taux d'inscription des filles à l'école primaire.

Ces progrès en termes de développement socio-économique coexistent cependant avec de bien piètres performances dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de la justice sociale. Bien que tous les gouvernements élus aient achevé leur mandat de cinq ans, à l'exception d'un interrègne de deux ans assuré par un gouvernement civil soutenu par l'armée (2007-2009), le fonctionnement des institutions politiques bangladaises reste marqué par des pratiques antidémocratiques.

La société civile a bien permis la réalisation de certaines avancées en termes de démocratisation, à l'instar du système de « gouvernement intérimaire non partisan » (*non-party « care taker » government*) qui remplit les fonctions exécutives entre les élections générales. En assurant la transition pacifique entre ancien et nouveau gouvernements, ce mécanisme a considérablement réduit les violences durant les périodes électorales. Mais le gouvernement a supprimé cette disposition au début de l'année 2012, exposant les prochains processus électoraux à de sérieux troubles.

Le manque d'institutionnalisation de la démocratie se reflète dans les pratiques déplorables en matière de respect des droits humains. En 2004, dans un contexte de menace terroriste croissante et d'incapacité de la police à enrayer l'augmentation de la délinquance, le gouvernement du Parti nationaliste du Bangladesh (BNP) forma le Bataillon d'action rapide (RAB). C'est à ce moment que les exécutions extrajudiciaires dans des « situations d'échanges de tir » ont commencé. Le RAB a survécu au gouvernement civil ultérieur soutenu par l'armée, ainsi qu'au gouvernement de la Ligue Awami revenu au pouvoir en 2009. Son développement s'est traduit par une hausse concomitante des morts dans des « tirs croisés ».

Si les exécutions extrajudiciaires ont récemment légèrement reculé, suite à une vague de critiques au Bangladesh et à l'étranger, une nouvelle tendance alarmante se dégage. Plus de cent personnes ont « disparu » ces deux dernières années, dont un tiers ont été retrouvées mortes. Les décès dans les tirs croisés et les disparitions sont souvent banalisés par les autorités, au motif que

les victimes seraient elles-mêmes des criminels. Cette justification ne tient cependant plus suite aux disparitions récentes d'un haut dirigeant du parti d'opposition et d'un leader syndical populaire du secteur du textile.

Sur le front de la justice sociale, le tableau est tout aussi sombre. Malgré la croissance impressionnante du PIB, la pauvreté recule à peine, indiquant l'élargissement du fossé entre un petit nombre de riches s'accaparant les fruits de la croissance et une grande majorité de pauvres. Et pour cause, jusqu'à 80 % du PIB serait de l'argent noir, d'après des sources ministérielles. Sur le marché des actions, dans les banques publiques et dans les projets de développement, les détournements de sommes atteignant parfois plusieurs millions de dollars sont monnaie courante, avec la complicité de fonctionnaires, voire de ministres.

Parmi les innombrables affaires, deux ont récemment défrayé la chronique: celle de l'annulation par la Banque mondiale d'un prêt de 1,2 milliard de dollars pour le projet du pont Padma, suite à des accusations de corruption, et celle du siphonnage d'environ cinquante millions de dollars de la banque publique Sonali par un homme d'affaires. Dans aucun de ces deux cas, le gouvernement bangladais n'a pris de mesure directe et proportionnée aux méfaits des individus et institutions concernés.

Entre microcrédit et subordination politique

Dans un tel contexte, comment évaluer le rôle de la société civile au Bangladesh? En termes quantitatifs, cette société civile est colossale. En 2005, il y avait environ 2000 ONG financées par l'étranger, plus de 8000 groupes de femmes et 6780 syndicats. En comptant les sociétés coopératives enregistrées et les organisations sociales bénévoles, le nombre total d'organisations de la société civile au Bangladesh s'élèverait à plus de 250 000...

Pour autant, l'impact réel de ces organisations et des individus qui les animent n'est pas facile à cerner. Des enquêtes régionales récentes suggèrent qu'en moyenne 17 % seulement d'entre elles sont engagées dans le domaine de la démocratie, de la transparence, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance. Les autres sont essentiellement impliquées dans des activités de développement local, comme le microcrédit.

Les activités des organisations de la société civile souffrent généralement de deux types de contraintes. Tout d'abord, à quelques

exceptions significatives près, ces entités qui défendent les droits de l'homme, la démocratie et la justice sociale et économique manquent généralement d'indépendance vis-à-vis des deux principales forces politiques du pays, la Ligue Awami et le Parti nationaliste du Bangladesh. Cette division de la société civile selon des lignes partisans a des effets néfastes en matière de gouvernance. Des formes de développement institutionnel prometteuses ont bien vu le jour ces dernières décennies, comme les « *upazilla parishad* » (conseils de gouvernance au niveau des sous-districts), le fond de développement à la disposition des membres du parlement, la commission anticorruption, les initiatives autour de la séparation du judiciaire et de l'exécutif ou du droit à l'information. Mais les partis au pouvoir ont utilisé ces innovations institutionnelles en fonction de leurs seuls intérêts politiques.

Ces nouveaux mécanismes de gouvernance n'ont donc pas fonctionné dans le sens de la prise en charge de l'ensemble des citoyens. Or les représentants de la société civile, qui ont salué ces avancées institutionnelles, ne se sont pas empressés de critiquer leur utilisation abusive. Cette passivité résulte de la polarisation politique et idéologique de la société civile. Dans de nombreux cas, les stratégies des organisations sont guidées par le désir de leur leader d'occuper un poste de vice-chancelier ou d'administrateur d'une banque. En conséquence de quoi il n'y a pas de réponse unifiée aux déficits de gouvernance, de la part des intellectuels et de la société civile.

Le manque de contestation des mauvaises pratiques de gouvernance est également lié à la manière dont le secteur des ONG travaille. Par exemple, les ONG qui fournissent des microcrédits ont contribué au recul de la pauvreté extrême dans certaines parties du pays. Mais en distribuant des crédits, elles ont réussi à contenir l'insatisfaction des segments pauvres et mécontents de la population. Dans le même temps, les emplois de gestionnaire au sein de ces ONG occupent une part croissante de la classe moyenne instruite. Par ces deux biais, les organisations de la société civile contribuent donc objectivement à désamorcer tout processus de résistance.

Régression du débat public

La nature des discours publics au Bangladesh mérite également d'être analysée. Dans l'état actuel des choses, la plupart des débats ont tendance à se focaliser sur des questions spécifiques ou lo-

cales, sans les connecter à des enjeux généraux ou universels. Les problèmes sociaux font l'objet de quantité de commentaires, mais leurs causes et conséquences plus globales sont éludées. Cette tendance conduit inévitablement à l'abaissement du niveau de réflexion éthique et politique. Trois exemples illustrent ce phénomène.

En août 2011, un cinéaste éminent décède dans un accident de voiture. Cet événement, ajouté à d'autres problèmes du secteur des transports, en particulier la dégradation des autoroutes, a débouché sur des appels à la démission du ministre concerné. Les menaces de grèves de la faim et l'agitation autour de cette question n'ont pourtant visé « que » la tête d'un seul ministre et non la réforme du cadre institutionnel (à l'inverse de ce que le mouvement d'Ana Hazare réclamait en Inde). De même, lors du scandale autour de la vente par des dizaines de paysans pauvres de leurs reins et de leur foie, la société civile n'a pas interrogé les structures de gouvernance. Bien qu'elles soient la source d'une bonne part des problèmes de la vie publique, les structures politiques et institutionnelles sont trop rarement mises en débat.

Autre exemple : un professeur de l'Université de Dhaka est transporté dans un état critique dans un hôpital de la capitale. En raison d'un défaut de paiement des services hospitaliers, il n'est pas soigné correctement, ce qui entraîne sa mort. La question de la responsabilité éthique de l'administration hospitalière dans ce décès n'a cependant pas pu être examinée, car une compensation de 60 000 dollars a mis un terme à toute possibilité de poursuite. La dimension morale du problème a été complètement évacuée, notamment chez ceux qui ont demandé et obtenu de l'argent en échange de la fin des demandes d'enquête pour négligence. Les autorités de l'hôpital ont déclaré qu'elles ne s'excuseraient pas, mais puiseraient dans leur « fonds de responsabilité sociale » pour payer la compensation. Les accusations de négligence ont cessé dès que la monnaie fut échangée par-dessus la dépouille.

Le troisième exemple, dans l'industrie du textile, est plus éclairant encore. La gauche comme les libéraux demandent que les arriérés et les bonus des travailleurs soient liquidés avant la fête musulmane de l'Aïd. Mais pourquoi faut-il que ces transactions soient justifiées par l'Aïd ? Une question morale est ici en jeu, à deux niveaux. Les demandes autour de l'Aïd, de la part des intellectuels et des groupes d'intérêt, sont la preuve qu'ils n'ont pas réussi à établir une pression efficace, légitime et permanente sur les propriétaires

des usines. Cet exercice d'agitation saisonnier a fini par éclipser, dans l'esprit de certaines personnes, la nécessité d'un rapport de force digne de ce nom.

D'autre part les industriels du textile trompent le gouvernement et le public. Le secteur a un chiffre d'affaires annuel d'environ dix milliards de dollars, dont 40 % au moins probablement est du profit net. Qui plus est, les propriétaires bénéficient d'exemptions et de soutiens gouvernementaux de toutes sortes. Et pourtant ils ne contribuent pratiquement pas aux maigres recettes de l'État (8 % du PIB). C'est pourquoi, le chiffre annuel de dix milliards de dollars est trompeur : ce revenu ne contribue ni au budget de l'État, ni directement aux employés du secteur. Du fait de l'incapacité de la société civile à constituer une plateforme unifiée, la résistance ouvrière est faible. La disparition récente d'un jeune leader syndical n'a pratiquement pas fait de vagues.

En conclusion, le Bangladesh a une énorme marge de progression en matière de pratiques démocratiques, de droits de l'homme et de bonne gouvernance. Les améliorations sur ces plans dépendront de la volonté de la société civile à trouver de nouveaux modes d'engagement, plus autonomes et indépendants. La réalisation de changements radicaux paraît cependant peu probable à court terme. On se permettra néanmoins d'espérer que la société civile s'efforce « au moins » de ne pas devenir un simple processus d'« accumulation primitive » au service d'ambitions personnelles – un dévoiement répandu dans de nombreux pays en développement, où la société civile est devenue partie du problème davantage que de la solution.

Traduction de l'anglais : Carlos Mendoza