



C E T R I

ANALYSE 2019
20 décembre

Centre tricontinental

MYANMAR : LE COUTEUX DENI DU ROLE DE LA SOCIETE CIVILE

Khin Zaw Win

L'avènement d'une certaine démocratie au Myanmar a permis l'émergence d'une société civile dense et organisée. Mais son incidence sur le cours politique est restée limitée, en raison des rapports problématiques qu'elle entretient avec les principaux partis, peu sensibles à son influence. Dans cette société démocratique fragile, son rôle dans la défense des intérêts de la population n'en est pas moins essentiel.

Il y a trente-et-un ans, en 1988, au Myanmar (Birmanie), une révolution populaire faisait tomber l'État à parti unique soutenu par l'armée. Depuis, des avancées démocratiques ont certes été enregistrées, mais, sur le fond, le tableau n'a pas changé : la relation entre la société, l'État et le système politique est demeurée fondamentalement la même. L'avènement de la démocratie avait soulevé beaucoup d'espoirs et d'attentes. Mais pêchant par excès d'optimisme, ces espérances ont vite été déçues. Cette période de changement a causé de nombreux bouleversements et fait émerger de nouveaux défis. Mais ceux-ci ont été mal gérés. Et demeurent le plus souvent irrésolus. D'où la fragilité du système démocratique aujourd'hui.

Les acteurs de la société civile en exil sont retournés à Myanmar avant même le rétablissement de la démocratie – dans sa dimension électorale et majoritaire. Dans l'ensemble, la société civile était favorable à la démocratie. Mais les relations avec les partis politiques – en particulier le parti au pouvoir – sont restées problématiques. La deuxième élection générale (2015), sous la constitution très controversée de 2008, qui a porté au pouvoir la Ligue nationale pour la démocratie (LND) et sa dirigeante, Aung San Su Kyi, a également soulevé beaucoup d'espoirs. Mais l'euphorie qui a suivi a elle aussi été de courte durée.

Dans le pays, la société civile n'a jamais été monolithique. À bien des égards, elle est très contrastée. Si le parti et le gouvernement de la LND tolèrent relativement bien sa présence, ils n'apprécient pas pour autant son influence. En 2016, les résultats de l'enquête du « Baromètre asiatique », réalisée un an plus tôt, ont révélé qu'au Myanmar, la société civile est robuste. Dans toutes les strates de la société, le taux d'adhésion aux organisations et à d'autres types de réseaux sociaux est très élevé, ce qui montre que la société civile y a des racines historiques profondes.

Beaucoup de citoyens du Myanmar se présentent eux-mêmes comme faisant partie d'organisations de la société civile (OSC). La majorité (61%) des citoyens appartiennent à cette catégorie d'organisations. Bien que ce taux ne soit pas aussi élevé que celui de l'Indonésie (94%), il est plus haut que celui de la plupart des pays d'Asie du Sud-Est. L'adhésion est un trait caractéristique clé de la société civile, et cette forte participation aux organisations sociales remet en question l'opinion de longue date selon laquelle le Myanmar ne dispose pas d'une société civile dynamique. En outre, la confiance accordée aux ONG et à la télévision par les citoyens est bien plus forte que celle donnée aux institutions politiques.

La renaissance

Il y a un quart de siècle, un représentant du Conseil international des agences bénévoles a été dépêché à Myanmar pour évaluer la situation des ONG. Sollicités à ce moment, moi-même et d'autres avons alors eu beaucoup de mal à trouver des organisations qui répondaient aux critères. Or, actuellement, on en dénombre des centaines. Qu'elles soient enregistrées ou non, cela n'a en réalité pas beaucoup d'importance : sur 177 organismes sondés jusqu'en 2017, 60 étaient enregistrés, 18 étaient sur le point de l'être et 99 ne l'étaient pas.

D'un point de vue organique, l'émergence de cette société civile répondait aux préoccupations engendrées par les catastrophes naturelles, la pauvreté et la situation dramatique dans laquelle le parti unique et l'économie centralisée avaient laissé la santé et l'éducation. Au-delà de ses sphères d'intervention habituelles, la société civile a aussi été capable de se mobiliser sur un certain nombre de questions communes et collectives de portée nationale. L'une de ses plus grandes réalisations fut le mouvement de protestation contre le projet de barrage de Myitson, suspendu par décret présidentiel en 2011.

Selon certains observateurs, le cyclone tropical Nargis (mai 2008) et l'indignation qu'il a provoquée ont donné le coup de fouet décisif à la société civile du pays. Mais elle était déjà active bien avant cela. Dès l'an 2000, deux ONG mobilisées pour la paix ont été autorisées par la junte militaire à opérer, et ont réalisé un travail exemplaire. Même si leur influence a été mineure, ou à tout le moins indirecte. En fait, ce qui a donné un véritable élan à la société civile, ce sont les attributs communs qui sommeillaient dans la société – le bénévolat, l'altruisme, le pluralisme et l'autodétermination. Il s'agit là d'autant d'atouts dans la construction d'un système libre et démocratique, même si hélas les grands partis politiques refusent encore de le reconnaître.

Lorsque des espaces de participation politique se sont entrouverts et que les partis ont été autorisés à s'enregistrer aux élections multipartites de 2010, un nouveau genre d'OSC est apparu. Elles se sont alors données pour mission de préparer le terrain au retour à la démocratie, s'intéressant à des questions telles que sa promotion, l'éducation des électeurs, l'observation des élections et l'élaboration de la Constitution, autant de thèmes devenus des leitmotifs à l'époque. Les premiers travaux (y compris ceux de mon propre organisme, l'Institut Tampadipa) réalisés dans les zones urbaines et rurales ont cependant dû se faire « sous surveillance ». Le personnel de sécurité en civil était omniprésent.

La LND n'a pas participé aux élections de 2010, et le Parti de la solidarité et du développement de l'Union (USDP), soutenu par l'armée, a remporté comme prévu une victoire massive – souvent grâce au mécanisme du vote par anticipation. Pour autant, le premier mandat de ce gouvernement semi-élu a suscité quelques surprises. Malgré la majorité de l'USDP au parlement de l'Union, la représentation était plurielle, y compris celle des partis issus des nationalités ethniques. Les relations avec le président (un ancien général) étaient bonnes. Et le gouvernement a amorcé une série de réformes, incluant une certaine ouverture à la société civile. La loi sur l'enregistrement des associations a fait l'objet de pressions, d'un débat et d'une promulgation. Le processus d'enregistrement, auparavant laborieux, a été simplifié. Et des cessez-le-feu avec les organisations ethniques armées ont été conclus. Ce que l'on a appelé le « processus de paix » a été mis en branle. Cela a donné le coup d'envoi d'un investissement accru de la société civile dans la construction de la paix, tâche redoutable dans un contexte de guerre civile vieille de soixante-dix ans. Ce travail est toujours en cours.

La même année, un panel public a aussi été organisé pour trouver des solutions au projet de barrage Myitson, suspendu sous sa pression. Cet événement avait touché un nerf sensible. Le déluge continu de critiques sur les médias sociaux était alors un bon révélateur de la sensibilité de l'opinion publique, aux penchants de plus en plus radicaux. Cette posture de rejet montrait combien elle s'impatiait quant à la façon dont le régime (et l'establishment) traitait le problème. Cette mobilisation a eu un impact non seulement sur les élections, mais aussi sur la politique en général.

La question foncière

Ce qui ressort des débats sur la question foncière, c'est la problématique des terres coutumières. Les lois et les politiques adoptées par l'État central ou divers organismes extérieurs reconnaissent le régime foncier coutumier. Cela étant, si cela doit être traduit dans les actes, le récent amendement qui modifie la loi sur les terres vierges, en jachère et vacantes constitue un terrible affront et une monumentale erreur.

Il existe de nombreux points communs entre les peuples autochtones du monde entier sur ce que

recouvre la notion de terre coutumière. Celle-ci s'étend bien au-delà de la parcelle sur laquelle on vit et qu'on cultive. La « terre » comprend aussi le paysage et l'habitat naturel avoisinants – les bois, les pâturages, les bambouseraies et les plans d'eau. Cette vision était prédominante dans le Birman/Bamar précolonial. Mais elle a été remise en question lorsque des concepts et des instruments juridiques importés sont entrés en vigueur. Et la situation s'est détériorée davantage encore durant l'« ouverture » à partir de 1988, et son cortège de cupidité et de corruption.

Dans le cadre du processus politique nationale d'aménagement du territoire, j'ai facilité en 2014, en tant que membre du groupe de travail « terre », les consultations publiques sur les questions foncières. Certaines OSC que nous considérons alors comme trop radicales avaient alors refusé d'y participer. À raison, je pense aujourd'hui. Car en septembre de l'année dernière, fut adopté à la surprise générale l'infâme amendement évoqué ci-dessus, lequel a créé dans de nombreux secteurs de la société une atmosphère d'agitation. Ce coup de poignard dans le dos a toutefois fait émerger un fort sentiment de solidarité entre nous. Certainement plus durable que le positionnement commun adopté contre la dictature militaire qui s'est dissipé rapidement.

Lors de l'événement organisé à propos de l'affaire du barrage, je m'étais réjoui que toutes les ethnies de l'État Shan parlaient d'une seule voix contre cette menace commune. La même situation prévaut dans les plaines, dans les zones à majorité bamar, où ces problèmes sont nombreux et les conflits monnaie courante. Sera-t-il un jour possible d'établir un terrain d'entente entre les habitants des plaines et ceux des collines ? Entre les Bamar et les non-Bamar ? On observe l'émergence d'un processus naturel de consolidation des solidarités dans l'opposition. L'arrivée d'une nouvelle génération de militants pourrait être le signe avant-coureur de l'émergence d'un nouveau Myanmar fédéral.

La « transition politique » s'est inutilement prolongée donnant naissance à ce que j'appelle un État kleptocrate et à un État prédateur du foncier. Autrement dit, le régime foncier est toujours soumis à ce que l'on peut appeler un « système féodal ». En l'absence d'une solution globale ou quasi globale apportée par l'État (qui pourrait ne jamais se concrétiser), il incombe aux populations rurales et à leurs alliés de la société civile d'exercer une pression accrue sur les administrations et les législatures régionales.

L'une des rares évolutions encourageantes que j'ai pu observer ces dernières années est la présence de militants actifs et expérimentés, engagés sur la question foncière, et qui viennent pratiquement seuls en aide des populations rurales concernées. Sans ces personnes dévouées, ces malheureux seraient laissés à la merci des seigneurs de la terre, prédateurs et sans scrupules. Ils donnent de l'espoir là où l'État est inexistant. Les temps sont durs aujourd'hui. L'État ne cesse d'accaparer des terres sans en assumer les conséquences. Il se pense tout puissant, mais il se leurre. L'appui du public ne cesse de diminuer et l'économie en souffre. L'avidité à court terme œuvre au détriment du pays.

Le contexte dans lequel évolue la société civile

Dans son Moniteur pour la liberté civile mis à jour le 24 juillet 2019, le Centre international sur le droit des associations indiquait qu'au Myanmar « plusieurs lois avaient été utilisées pour entraver la liberté d'expression, dont la loi contre la diffamation, la loi sur les secrets d'État, la loi de 2004 sur les transactions électroniques et la loi de 2013 sur les télécommunications. »

Un rapport récent de la Enlightened Myanmar Research Foundation intitulé « Le rôle des OSC dans le processus de paix au Myanmar » indiquait de son côté que « La société civile appuie le difficile "processus de paix" en cours, en favorisant l'adhésion de la population à des questions clés comme le fédéralisme, en participant à l'émergence d'idées nouvelles et en fournissant une réelle expertise sur des questions comme le genre, l'éducation civique, le droit et les droits de la personne ; des ateliers organisés autour des questions liées au processus de paix ont aussi contribué à une meilleure compréhension chez les participants du fédéralisme et de la gouvernance dans le secteur de la sécurité et la démocratie. »

Conclusion

Au cours de la longue lutte contre le régime militaire, les frontières et les termes de l'engagement étaient clairs. Une grande partie de la société détestait la junte et ses actes, comme cela s'est reflété dans les résultats des élections de 2015. Mais maintenant qu'un gouvernement civil tente de se maintenir coûte que coûte, en perpétuant « son » système, la tromperie, l'absence de confiance et la confusion règnent.

Comme l'affirme un rapport récent, « le pouvoir populiste, qu'il soit de droite ou de gauche, a un impact très négatif sur les systèmes politiques et entraîne un risque important d'érosion démocratique » (Kyle et Mounk, 2018).

Les OSC du Myanmar continuent certes à travailler sur les questions de paix, mais le « processus de paix » est au point mort. Le travail de la société civile contribue à protéger les civils, à jeter des ponts entre les communautés, à favoriser une résolution politique du conflit armé et à susciter l'adhésion d'un large panel d'acteurs, y compris les médias, les partis politiques et les organisations ethniques armées (EAO). Par contre, son action est limitée par une architecture légale répressive, et l'omniprésence d'un discours selon lequel les OSC devraient s'en remettre aux partis politiques, aux EAO et au gouvernement sur de telles questions, que ceux-ci préfèrent garder sous contrôle.

Plusieurs tendances en cours peuvent être mises en évidence : on observe d'abord un boom de nouvelles OSC, dont la plupart souhaitent s'enregistrer et s'engager dans la politique. Les organisations de jeunes et de femmes prennent de l'ampleur et les OSC continuent de s'investir dans la création de nouveaux réseaux. Par rapport aux questions ethniques, les cessez-le-feu bilatéraux transforment les rapports avec les groupes armés, les groupes qui entendent préserver la culture ethnique évoluent, et les organisations transfrontalières gagnent toujours plus en importance (Lidauer M. et al., 2019).

Une enquête réalisée par le Baromètre asiatique pour le Myanmar révèle que « L'appui à la démocratie au Myanmar est superficiel à bien des égards, les citoyens y ont exprimé le deuxième score le plus élevé en Asie du Sud-Est (après le Vietnam) de soutien aux valeurs autoritaires et n'ont pas soutenu bon nombre des processus de responsabilisation nécessaires au fonctionnement d'une démocratie. (...) Les citoyens du Myanmar ont la culture politique la plus conservatrice d'Asie du Sud-Est. Le Myanmar, qu'il soit rural ou urbain, a tendance à respecter l'autorité, à faire passer les intérêts collectifs et nationaux avant les intérêts individuels, et à soutenir le paternalisme. De telles valeurs conservatrices constitueront probablement un obstacle à la pratique de la démocratie et à la réalisation de l'inclusion et d'une plus grande égalité » (Welsh B. et Kai-Ping Huang, 2016).

La marque d'un véritable leadership est d'apporter des changements contre vents et marées. Au Myanmar et dans d'autres pays, des révolutions populaires ont fait tomber les régimes dictatoriaux. Le soulèvement de 1988 n'a pas été amorcé par un seul dirigeant démocratique – les politiciens sont arrivés plus tard pour s'arroger des parcelles de pouvoir, en se nourrissant de la colère et du mécontentement du peuple. Les premiers partis ont alors vu le jour et, plus tard, ce que l'on pourrait appeler une société civile « régularisée ». Jusqu'à présent, ces deux entités sont différentes et distinctes, même si la coopération existe.

La démocratie au Myanmar demeure problématique. Mas l'espoir continue d'exister, les rapports que la société civile entretient avec les partis ethniques étant bien meilleurs qu'avec les principaux partis. Le défi que le pays doit relever est double. D'une part, il s'agira de réduire le gouffre qui sépare les grands partis de la société civile. Difficile défi compte tenu de gérontocratie actuelle, qui suppose donc un changement de génération. D'autre part, il faudra veiller à instaurer un solide pluralisme au sein du gouvernement et des institutions. C'est de la réussite de cette manœuvre que dépendra l'avenir du pays.

Traduction de l'anglais : Laurent Delcourt

Bibliographie

Aspinall E. et Warburton E. (2018), « Indonesia: The Dangers of Democratic Regression », ICSPS, Atlantis Press.

Kyle J. et Mounk Y. (2018), « The Populist Harm to Democracy: An Empirical Assessment », <https://institute.global/insight/renewing-centre/populist-harm-democracy>.

Lidauer M., Saw Chit Thet Tun, La San Aung, Seint Seint Tun (2019), « Unlocking Civil Society and Peace in Myanmar: Opportunities, Obstacles and Undercurrents », Yangon, Paung Sie Facility.

Welsh B. et Kai-Ping Huang (2016), « Myanmar's Political Aspirations & Perceptions 2015 Asian Barometer Survey Report », Center for East Asia Democratic Studies.

Khin Zaw Win est un ancien prisonnier politique (1994-2005), directeur du Tampadipa Institute à Rangoun, actif en matière de plaidoyer politique sur les questions communales, foncières et d'intégration nationale.



Centre tricontinental - CETRI

av. Sainte Gertrude 5 à 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique
Tél: +32 (0)10/48.95.60 - Fax: +32 (0)10/48.95.69
cetri@cetri.be - www.cetri.be

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles,
service de l'éducation permanente et de la Province
du Brabant wallon

