



GLOBAL CENTRE FOR PLURALISM CENTRE MONDIAL DU PLURALISME

Discrimination positive envers la majorité en Malaisie : IMPÉRATIFS, COMPROMIS ET DÉFIS

Mars 2017

À la fin du régime colonial britannique, les Malaisiens formaient une majorité en Malaisie, mais sur le plan économique, ils étaient souvent désavantagés par rapport aux résidents chinois et indiens arrivés sur le territoire avant l'indépendance. Six ans après la création de la Malaisie en 1963, des émeutes ont éclaté à Kuala Lumpur pour contester des inégalités ethniques profondément ancrées et de la segmentation de l'économie. Par l'entremise de sa domination politique, le gouvernement malais majoritaire a mis en place un double programme national d'éradication de la pauvreté pour tous les groupes ethniques et de discrimination positive dans le but de mettre fin à l'association de certaines fonctions économiques à des groupes ethniques précis. Le rééquilibrage de l'économie qui s'ensuivit a contribué à améliorer la position économique de nombreux Malais, même si les programmes de discrimination positive n'ont pas rempli toutes leurs promesses.

Pourtant, l'avenir de cette politique n'est pas clair

aujourd'hui. La demande grandit pour un nouveau contrat social au sein des principaux groupes ethniques malais. De nombreux membres des importantes minorités chinoise et indienne du pays croient que la discrimination positive n'a plus son utilité; qu'elle est maintenant principalement un moyen pour l'élite et la classe malaise de préserver un accès privilégié à l'éducation, aux emplois, aux occasions d'affaires et au transfert de richesse, et non pas d'instrument pour aider à promouvoir la mobilité sociale ascendante des Malais. De telles critiques soulignent un défi familier de la discrimination positive : une fois que la politique est adoptée, il est difficile de s'en défaire, même si elle ne parvient pas à renforcer efficacement les capacités, surtout quand elle est défendue énergiquement par les membres avantagés du groupe qui en bénéficie.

Le débat sur la discrimination positive en Malaisie est toutefois imbriqué dans des débats plus généraux à propos de la citoyenneté et de la démocratie. Une politique conçue pour remédier

Témoigner du changement dans les sociétés diversifiées est une nouvelle série de publications du **Centre mondial du pluralisme**. Couvrant six régions du monde, chaque « cas de changement » examine une période durant laquelle un pays a modifié son approche envers la diversité, soit développant, soit sapant les fondements de la citoyenneté inclusive. L'objectif de la série – laquelle présente également des aperçus thématiques d'éminents universitaires – est de favoriser la compréhension globale des sources d'inclusion et d'exclusion dans les sociétés diversifiées ainsi que des chemins vers le pluralisme.

aux inégalités entre les groupes est maintenant vue comme un outil pour indiquer ceux qui sont membres à part entière (les Malais musulmans) et ceux qui ne le sont pas, alimentant les craintes des minorités voulant que le refus de repenser la discrimination positive reflète une tendance plus généralisée à redéfinir la Malaisie soit comme un État qui appartient aux Malais, dans lequel les Indiens et les Chinois sont au mieux des invités subordonnés, soit comme un État musulman, dans lequel les hindous, les chrétiens et les autres sont des subordonnés.

EXPOSÉ DES FAITS

Au moment de son indépendance en 1957, la Malaisie a hérité des profondes divisions ethniques du régime colonial. Les trois principaux groupes ethniques du pays – une majorité malaise majoritairement rurale et pauvre; une minorité chinoise, surtout urbaine et en ascension sur le plan social; ainsi qu’une minorité indienne formée principalement de travailleurs habitant dans les plantations – coexistaient, mais n’interagissaient pas. En 1963, la fusion de la Malaya (maintenant la Malaisie péninsulaire) avec les États malais de l’Est, Sarawak et Sabah, pour former la Malaisie augmente la diversité ethnique du pays de même que sa population autochtone.

Ainsi, une politique et des directives conciliantes émergent dans la Malaisie postcoloniale, à la fois par nécessité et par opportunisme. Les Malais majoritaires et les autres groupes autochtones – désignés ensemble sous le nom de Bumiputera, ou « fils de la terre » – étaient nettement

désavantagés sur le plan socioéconomique par rapport à la minorité chinoise mercantile en étant exclus ou sous-représentés dans l’enseignement supérieur, dans les postes de haut niveau et dans la propriété d’actifs. En mai 1969, le ressentiment s’est transformé en violence avec le déclenchement d’émeutes raciales à Kuala Lumpur. En raison du mécontentement général, les Malais politiquement dominants ont réagi en instaurant l’un des plus importants régimes de discrimination positive au monde.

En commandant le cas de changement sur la Malaisie, le Centre mondial du pluralisme cherchait à comprendre l’interaction entre la discrimination positive et les conceptions d’autonomie nationale dans une situation où, historiquement, la majorité est formée par le groupe désavantagé.

Le principe de la discrimination positive envers la majorité est intégré à la Constitution de la Malaisie. L’article 153 prévoit sans ambiguïté le traitement préférentiel des Bumiputera dans des secteurs précis sur la base de leur « position particulière », mais « seulement si nécessaire ». En même temps, la Constitution a accordé certaines garanties aux autres communautés. Sur la base de ces dispositions, en 1971, la Nouvelle politique économique introduit une superstructure politique à deux volets pour réaliser l’unité nationale : l’éradication de la pauvreté et la discrimination positive. Elle fournit ainsi un modèle pour le développement national. La

nouvelle politique économique part de la prémisse que l'unité nationale et l'intégration dépendent de l'amélioration proportionnelle de la promotion socioéconomique des Bumiputera et leur réussite. Par l'entremise de la nouvelle politique économique, la discrimination positive a principalement fonctionné avec des quotas ou des programmes d'exclusivité ethnique sans calendriers ou plans de retraite bien articulés.

En Malaisie, les politiques préférentielles ethniques sont soutenues sur le plan politique par une coalition à dominance malaise au pouvoir, comprenant surtout des partis fondés sur l'apparence ethnique. En retour, les impératifs politiques de l'autorisation constitutionnelle explicite et la primauté politique malaise se sont combinées pour renforcer la domination du pouvoir exécutif du gouvernement.

Dans la pratique, les négociations et les compromis ont caractérisé la mise en place de la discrimination positive. Les mesures préférentielles des Bumiputera ont surtout été confinées au secteur public, surtout dans les domaines de l'emploi et de l'éducation. Le secteur privé à dominance chinoise et indienne est demeuré relativement à l'abri des exigences en matière de redistribution, sauf en ce qui concerne certains secteurs des achats gouvernementaux et de la participation financière. Ces négociations ou équilibres ont, dans une certaine mesure, réduit les conflits communalistes à propos de l'emploi et du commerce, mais ils n'ont pas modifié fondamentalement la nature segmentée sur le plan ethnique de l'économie.

La discrimination positive envers la majorité a mené à une représentation accrue des Bumiputera dans les postes de haut niveau et a contribué à promouvoir l'urbanisation et la formation de la classe moyenne des Malais. La politique a toutefois également provoqué un sentiment de privation et d'injustice chez ceux qui ne font pas partie des Bumiputera.

À plusieurs égards, ce compromis de discrimination positive a été réussi, mais non sans coûts et sans efforts, dont certains sont en augmentation. La discrimination positive envers la majorité a mené à une représentation accrue de la majorité malaise dans les postes de haut niveau et a contribué à promouvoir l'urbanisation et la formation de la classe moyenne des Malais. La politique a toutefois également provoqué un sentiment de privation et d'injustice chez ceux qui ne font pas partie des Bumiputera. L'accès inégal à l'université, aux emplois du secteur public, aux contrats du gouvernement et à l'affectation des ressources de l'État est une constante source de doléances. De même, les systèmes parallèles de scolarisation communale, surtout au niveau primaire, peuvent apaiser les tensions parmi les groupes qui coexistent, mais ces institutions segmentent également la société et diminuent l'interaction entre les ethnies, gênant ainsi la formation de rapports entre les groupes qui pourraient autrement se lier grâce à une approche plus inclusive de la scolarisation publique.

L'approche malaise de l'unité nationale, qui combine la reconnaissance des espaces culturels des minorités en retour d'un soutien envers les occasions économiques préférentielles pour la majorité autochtone aurait pu constituer les premières étapes envers un sentiment citoyen plus pluraliste et inclusif en diminuant les inégalités horizontales tout en reconnaissant l'importance des différences ethniques et linguistiques. Cependant, loin de se rapprocher d'une citoyenneté inclusive, les tendances récentes vont sans doute dans le sens inverse. Une demande légitime de la part de la majorité malaise afin de diminuer les inégalités horizontales s'est, dans certains cercles, transformée en une forme plus agressive de nationalisme malais hégémonique, souvent lié à une islamisation politique, diminuant l'acceptation des minorités et intensifiant la polarisation des groupes.

Des interprétations plus souples et prospectives de la loi et des changements aux politiques seront requises pour éliminer les contraintes imposées aux minorités et élargir les paramètres du pluralisme. Comme précisé dans la Constitution, une réforme envers une plus grande inclusion pourrait être facilitée par des politiques de discrimination positive et des plans de retrait plus efficaces, et en résistant aux efforts de définir la nation par des termes d'exclusion ethnique ou religieuse. En ce moment, la montée du nationalisme malais et de l'islamisation atténue les chances du pays pour une transition vers une représentation plus inclusive de la nation.

À TRAVERS L'OPTIQUE DU PLURALISME

Sources d'inclusion et d'exclusion

Le Centre mondial du pluralisme a demandé à chaque auteur de la série de Cas de changement de réfléchir aux sources d'inclusion et d'exclusion à travers l'Optique du pluralisme en se servant des « moteurs du pluralisme » élaborés par le Centre. Quelques faits saillants du cas de la Malaisie sont présentés ci-dessous :

Moyens de subsistance et bien-être

- La discrimination positive assortie de politiques conciliantes peut mener à de meilleurs résultats économiques pour les groupes ciblés et contribuer à des résultats positifs dans certains domaines pour les autres groupes.
- La représentation accrue des Malais dans les postes supérieures du secteur public et la création d'une classe moyenne urbaine malaise ont autonomisé la majorité des Malais, mais ils n'en ont pas tous profité également.
- Sans plan de retrait, avec le temps, la discrimination positive peut agir comme une contrainte sur la mobilité sociale et économique et provoquer du ressentiment provoqué par la distribution inégale des avantages par l'État.
- Bien que la discrimination positive soit fondamentalement basée sur l'ethnicité ou la communauté, des considérations fondées sur les besoins et le mérite peuvent jouer des rôles complémentaires qui se renforcent.

Droit, politique et reconnaissance

- Les cadres constitutionnels et juridiques peuvent restreindre le pluralisme, mais de nouvelles interprétations de la loi peuvent créer de l'espace pour une réforme orientée vers l'inclusion.
- L'application de la clause de la Constitution malaise pour une évaluation des besoins en matière de politiques de discrimination positive est un moyen potentiel pour une inclusion accrue.
- La « position particulière » et la domination politique de la majorité malaise laissent peu de place à une représentation plus inclusive de la nation.

Citoyens, société civile et identité

- La mobilisation communale des minorités peut créer des espaces civiques pour l'expression culturelle tout en améliorant les occasions pour l'éducation grâce aux écoles vernaculaires, mais la segmentation des groupes se poursuit.
- Une identité nationale centrée sur les Malais et la persistance de l'islamisation soulèvent des inquiétudes au sujet de la place des non-Malais au sein de la nation et à propos de l'intégration des identités ethniques et religieuses minoritaires.
- Les citoyens malais ont démontré une conscience et une affirmation de soi de plus en plus grande pour se mobiliser pour des enjeux, dont plusieurs transcendent l'ethnicité, et ces citoyens sont moins motivés par des politiques identitaires que par le passé.

Éducation, médias et religion

- Les plus grandes répercussions de la discrimination positive envers la majorité se font sentir sur les mesures productives visant à accroître la capacité, surtout dans le domaine de l'éducation.
- L'application de la discrimination positive dans le régime éducatif a amélioré la représentation des Bumiputera dans les universités, mais l'égalité des chances en éducation pour tous les groupes demeure un objectif lointain.

CONCLUSION

La discrimination positive et la domination politique malaise se sont associées pour améliorer la position économique globale de la majorité malaise. Le statu quo est cependant inacceptable pour de nombreux citoyens non malais qui remettent en question la capacité du système actuel de discrimination positive pour atteindre l'aspiration énoncée par la Malaisie envers l'unité dans la diversité. Des réformes pour une plus grande interaction et des intérêts partagés au sein des groupes encore segmentés du pays amélioreraient la reconnaissance, l'impartialité et le caractère inclusif comme fondement d'une nouvelle citoyenneté pluraliste. Une nouvelle approche de la diversité qui équilibre les opportunités fondées sur le mérite avec les programmes sociaux fondés sur le besoin est un moyen de progresser.

AUTEUR DU CAS

Hwok-Aun Lee est professionnel en résidence au Département d'études sur le développement de l'Université de Malaya à Kuala Lumpur. Ses champs d'intérêt en recherche comprennent la discrimination positive, l'inégalité, le travail, les politiques sociales, la discrimination et l'éducation.

Remerciements

Le Centre tient à souligner la collaboration de Will Kymlicka de l'Université Queen's et des autres membres du groupe de recherche consultatif international. La série de Cas de changement a été élaborée avec le généreux soutien du Centre de recherches pour le développement international. Pour télécharger la version complète du cas de changement sur la Malaisie, veuillez visiter le pluralisme.ca.

Ce travail a été réalisé grâce à une subvention du Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Canada.

Les opinions exprimées dans ce document ne représentent pas nécessairement celles du CRDI ou de son conseil des gouverneurs.

Cette analyse a été mandatée par le Centre mondial du pluralisme pour engendrer un dialogue mondial sur les moteurs du pluralisme. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur.

Le Centre mondial du pluralisme est une organisation de savoir appliqué qui facilite le dialogue, l'analyse et l'échange sur les fondements des sociétés inclusives dans lesquelles les différences humaines sont respectées. Établi à Ottawa, le Centre est inspiré par l'exemple du pluralisme canadien, lequel démontre ce que les gouvernements et les citoyens peuvent réaliser lorsque la diversité humaine est appréciée et reconnue comme une des bases de la citoyenneté partagée. Visitez-nous au pluralisme.ca.