

Contre-jour

Bons offices, surveillance, médiation : les ratés du processus de paix à Sri Lanka

mercredi 22 avril 2009, par [MEYER Eric](#), [PAVEY Eleanor](#) (Date de rédaction antérieure : janvier 2004).

Sommaire

- [Des analogies superficielles](#)
- [La pratique des négociations](#)
- [L'implication internationale](#)

En novembre 2002, l'International Centre for Ethnic Studies de Colombo invita Robert Rothstein, co-directeur d'un ouvrage collectif sur les tentatives de paix entre Israël et la Palestine [1], à prononcer une conférence sur les leçons que les acteurs sri lankais pouvaient tirer des expériences du Moyen-Orient et de l'Irlande du Nord [2]. L'exercice était difficile : sur les 38 accords de paix formalisés entre 1988 et 2000, 31 ont échoué durant les trois années qui ont suivi leur signature. De fait, les négociations de paix se heurtent à des obstacles de plus en plus complexes. Outre les effets de ce que Rothstein appelle la « loi de Gresham des conflits » (les extrémistes tendent à chasser les modérés du jeu politique), ces difficultés croissantes sont liées aux manœuvres des « entrepreneurs de guerre » (militaires, politiques et religieux) pour préserver leurs sources de pouvoir et de profits et à la multiplication du nombre des parties prenantes dont il est difficile de concilier les intérêts avec ceux des deux principaux protagonistes. Elles sont enfin dues à l'implication d'un nombre accru d'acteurs gouvernementaux ou non gouvernementaux extérieurs au conflit, qui débordent l'action des *facilitators* initiaux.

On retrouve toutes ces difficultés dans le processus de paix en cours à Sri Lanka, mais le rappel du contexte historique dans lequel il a vu le jour et les caractéristiques de la culture politique de l'île permettent de saisir toute la spécificité de cette expérience, lorsqu'on la compare à celle qui a été tentée pour mettre fin au conflit israélo-palestinien.

Des analogies superficielles

La spécificité du processus de paix à Sri Lanka réside, tout d'abord, dans le fait qu'il a été conçu comme le test empirique d'une hypothèse théorique, fondée sur le double principe -cause de bien des confusions-, d'une démarche consistant à faciliter les contacts entre le gouvernement et les séparatistes et d'une surveillance active de l'application du cessez-le-feu et des décisions prises lors des négociations.

La deuxième caractéristique est que le cas sri lankais, considéré en général

comme n'impliquant pas de grands enjeux internationaux, n'a pas retenu durablement l'attention des médias à l'échelle mondiale. Seuls les organes d'information de la diaspora tamoule et, dans une moindre mesure, la presse indienne de Chennai (Madras) suivent de près le conflit et son processus de résolution, dont l'opinion publique, qu'elle soit occidentale, asiatique ou même indienne, ne se préoccupe qu'occasionnellement. Quant au mouvement séparatiste tamoul, Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), il n'a jamais atteint une visibilité comparable à celle du militantisme palestinien ou irlandais, bien qu'il soit pleinement « globalisé », tant dans son recrutement et son financement que dans son fonctionnement, et que les méthodes terroristes auxquelles il a recours depuis 1990 soient particulièrement spectaculaires.

Un troisième élément, qui s'est d'ailleurs révélé décisif pour amener les protagonistes à la trêve et aux pourparlers, tient au coût de la guerre comparé aux profits que les belligérants pourraient escompter d'une victoire. Après vingt ans d'escalade du conflit, les forces en présence ont atteint un point d'équilibre que seules pourraient rompre de nouvelles dépenses d'armement – que le budget d'un État financièrement fragile ne peut supporter –, et une mobilisation de moyens humains – dont est incapable une armée minée par les désertions [3]. Quant aux séparatistes, leurs circuits internationaux de financements occultes sont étroitement surveillés depuis le 11 septembre 2001 et leur image ternie pour longtemps par le recrutement de militants de plus en plus jeunes.

L'histoire du conflit sri lankais peut être comparée sur certains points avec celle du conflit israélo-palestinien. L'indépendance de Ceylan (sous la forme d'un dominion) et celle d'Israël datent de la même année (1948) et résultent, toutes deux, du retrait colonial britannique. Mais, dans le cas de Ceylan, la puissance coloniale avait préparé son retrait en octroyant à l'île, dès 1931, un système parlementaire fondé sur le suffrage universel sans distinction de sexe ni de communauté d'appartenance. Tandis que l'Inde et le Pakistan obtenaient leur indépendance dans un climat de décisions précipitées, de tragédies humaines et de menaces de guerre (comme au Proche-Orient), à Ceylan, la transition se déroula, entre Cingalais et Tamouls, le plus pacifiquement possible. Face à la majorité cingalaise (environ 70% de la population à l'époque), les minorités [4] ne revendiquaient ni territoires séparés ni statut fédéral, tout au plus une représentation proportionnelle dans les organes décisionnels.

Durant les années 1940, les Cingalais entreprirent, comme l'ont fait les pionniers sionistes, de recoloniser les régions arides, délaissées sept siècles plus tôt, pour donner des terres à la population croissante du Centre et du Sud où l'occupation des terres par les plantations (dont la main-d'œuvre tamoule avait récemment quitté l'Inde) empêchait toute expansion des cultures. C'est à partir de 1956, alors que les deux communautés avaient coexisté sans heurts durant des siècles dans les villes et les régions côtières de l'île, qu'eurent lieu les premières violences entre Tamouls et Cingalais dans ces régions de colonisation où ils étaient en rivalité pour la terre, et qui devinrent, trente ans plus tard, le théâtre de la guerre. L'élite cingalaise au pouvoir justifia la colonisation par l'argument revivaliste et présenta la rivalité naissante comme l'héritage d'une histoire millénaire de conflits entre Cingalais et Tamouls : ainsi se mirent en place les conditions d'autoréalisation d'une prophétie communautariste.

Les représentations du temps et de l'espace chez les Cingalais comme chez les

Tamouls ont largement contribué à donner au conflit un caractère obsessionnel. Chaque communauté a le sentiment d'être en état d'insécurité, enserrée, étouffée ou pénétrée par l'autre, dépouillée de ses terres et de son identité. La vision de l'histoire développée par les nationalistes cingalais depuis le début du XX^e siècle imagine la communauté cingalaise, définie comme indo-aryenne, isolée au milieu d'un monde de culture dravidienne, menacée dans son identité bouddhiste par l'hindouisme triomphant (après l'avoir été par l'islam conquérant et par les missions chrétiennes encouragées par les colonisateurs européens), et agressée par l'installation des travailleurs tamouls des plantations. De leur côté, les nationalistes tamouls cultivent un profond ressentiment à l'égard de la classe politique cingalaise au pouvoir depuis l'indépendance. Ils l'accusent d'avoir sciemment organisé la recolonisation du Nord pour les chasser de leur foyer national et de les avoir écartés de la fonction publique en imposant le cingalais comme seule langue officielle entre 1956 et la fin des années 1980.

Un autre trait commun aux mouvements palestinien et tamoul est le rôle joué par les groupes d'émigrés installés dans les pays proches ou lointains, les communautés diasporiques dans l'acception large du terme. Dans le cas srilankais, l'émigration tamoule, pour l'essentiel issue de la péninsule de Jaffna à l'extrême Nord de l'île, a alimenté le conflit et a été alimentée par lui. Cette émigration a commencé à la fin du XIX^e siècle sous l'effet de l'esprit d'entreprise des Jaffnais et grâce à leur maîtrise de l'anglais, qui leur permettait de postuler à des emplois dans les autres colonies britanniques. Elle n'est devenue massive qu'après les années 1960 face aux mesures discriminatoires prises à leur encontre dans l'île, et surtout après 1983, lorsque le conflit armé a débuté. Pour les hommes jeunes, il s'agissait d'une émigration de survie, qui leur permettait d'échapper à la répression des forces gouvernementales et à la conscription dans les rangs des LTTE. La majorité de la diaspora tamoule [5] s'est alors établie en Europe et en Amérique, où elle est devenue la principale source de financement et de soutien politique au mouvement séparatiste, tandis que les Tamouls réfugiés en Inde, moins nombreux, ne jouent plus un rôle comparable depuis l'assassinat de Rajiv Gandhi par les LTTE en 1991 et le changement de politique de l'Inde vis-à-vis des militants tamouls - et du problème srilankais en général -, qui en est résulté. Depuis les années 1970, l'émigration a également touché les autres communautés de l'île. Près du tiers des Tamouls des plantations ont été rapatriés de gré ou de force en Inde et autant de Cingalais sont allés chercher des emplois temporaires dans les pays du Golfe ; mais ces phénomènes n'ont eu aucun rôle dans l'affirmation identitaire de ces groupes.

À l'instar de l'OLP, le mouvement des séparatistes tamouls (LTTE) est structuré autour d'un leader charismatique et autocratique, Vellupillai Prabhakaran. Celui-ci est parvenu à imposer son autorité en adoptant une position maximaliste, qui consiste à éliminer physiquement ses rivaux et à cultiver l'image d'un chef inflexible et invincible. Mais, à la différence d'Arafat, Prabhakaran a su maintenir cette image en refusant toute compromission dans le jeu politique et en entretenant le caractère militariste de son organisation dont se glorifient ses partisans. Les séparatistes tamouls sont convaincus que le cadre institutionnel actuel n'offre aucune garantie aux minorités linguistiques et religieuses, et que seule la création d'un État séparé (mais associé, le cas échéant, au reste de l'île), et non une simple formule fédérale, peut répondre à leur attente. Pour cet État indépendant (baptisé *Eelam*), ils revendiquent un territoire continu (*Tamil Eelam*), formé des actuelles provinces orientales et septentrionales de l'île, peuplées en majorité de locuteurs de tamoul

de religion hindoue et chrétienne, mais comprenant aussi une forte minorité musulmane (majoritaire, en revanche, dans le Sud-Est) très hostile aux aspirations séparatistes. Ce territoire inclurait le port de Trincomalee qui offre un intérêt stratégique majeur pour le contrôle de l'océan Indien et qui, par conséquent, intéresse l'Union indienne au premier chef.

Face aux séparatistes tamouls, la grande majorité des Cingalais défendent le principe de l'État unitaire légué par le colonisateur britannique et qui répond aux conceptions politiques élaborées par le nationalisme cingalais depuis le début du XX^e siècle. Aux origines de ce mouvement, qui a combiné un élément linguistique et un élément religieux (la défense du bouddhisme) [6], on trouve, comme aux origines du mouvement sioniste, un phénomène de transfert du nationalisme européen du XIX^e siècle, dont les arguments centraux étaient le discours revivaliste, la notion de terre promise [7] et la conscience aiguë du rôle de la langue dans la préservation de l'identité nationale. Mais, contrairement aux Juifs, le seul exil qu'aient connu les Cingalais bouddhistes est celui qui les a contraints, vers le XIII^e siècle, à abandonner à la jungle les ouvrages d'irrigation et les capitales de leur royaume antique pour se replier vers les zones plus hospitalières situées à une centaine de kilomètres au sud, tandis que les Tamouls, majoritairement hindous, se concentraient dans les zones littorales du Nord et de l'Est, à proximité de l'Inde du Sud dont ils étaient issus.

La pratique des négociations et le rôle de la Norvège

À l'issue des élections législatives et de la présidentielle de 1994, qui avaient amené au pouvoir la People's Alliance dirigée par Chandrika Kumaratunga, une trêve a permis l'amorce de négociations, sans aucune médiation, entre le gouvernement srilankais et les LTTE. Pour la première fois, un gouvernement acceptait publiquement de reconnaître l'organisation séparatiste comme interlocuteur. Mais, faute d'un projet politique précis et par manque de confiance réciproque, la tentative échoua dès avril 1995. Malgré la reprise des combats et la multiplication des attentats terroristes, le gouvernement élaborait des plans de dévolution dont l'institutionnalisation se heurta à l'intransigeance de la droite parlementaire, des mouvements cingalais militants et à la stratégie extrémiste des LTTE. C'est dans ce contexte que, dès 1998, la présidente Chandrika Kumaratunga sollicita discrètement les bons offices de la Norvège.

Dans leurs grandes lignes, les versions successives des plans de dévolution visaient à créer un État quasi fédéral (qualifié d'Union de régions), mettant sur le même plan, dans leurs relations avec le pouvoir central, les régions du Nord et de l'Est (à majorité tamoule), et chacune des autres régions de l'île (à majorité cingalaise). Ce fédéralisme à l'indienne était inacceptable pour les séparatistes tamouls qui, à défaut d'obtenir l'indépendance de leur *Eelam*, envisageaient un système donnant une autonomie très poussée à cette seule région, avec un droit à l'autodétermination que ne possèdent pas les États indiens : une formule de type confédéral reposant sur le concept d'un État pour deux nations. Quant aux leaders musulmans, ils refusèrent que le Sud-Est, où ils étaient majoritaires, soit intégré dans un Eelam dominé par les Tamouls non musulmans.

La reprise du processus de négociations date du succès du parti UNP (United

National Party, droite libérale) de Ranil Wickremesinghe aux élections législatives anticipées de novembre 2001 et de la trêve unilatéralement proclamée par les LTTE immédiatement après. Les deux parties ont formalisé cette trêve le 23 février 2002. Les négociations proprement dites ont débuté le 16 septembre de la même année, sous l'égide de la Norvège, et se sont poursuivies jusqu'au 21 mars 2003, au rythme d'une réunion mensuelle environ. Les deux premières sessions, tenues en Thaïlande, ont mis en place des commissions paritaires chargées de proposer et de gérer les actions d'aide humanitaire et de reconstruction, de désescalade militaire et de mise en place de structures politico-administratives. Lors de la troisième session tenue à Oslo du 2 au 5 décembre 2002, les parties se sont engagées à trouver une solution politique au conflit sur une base fédérale. Des divergences importantes étant apparues lors des trois dernières sessions (en Thaïlande, en Allemagne et au Japon) sur la question du respect des droits de l'homme par les LTTE et sur celle du maintien de troupes gouvernementales dans les zones dites de haute sécurité au cœur des régions tamoules, les LTTE ont décidé de se retirer des négociations en avril 2003.

Comme l'ont souligné tous les observateurs des processus de paix, les incompréhensions liées aux difficultés du dialogue interculturel constituent une pierre d'achoppement majeure dans la pratique des négociations. Les différences culturelles entre la classe dirigeante, principalement cingalaise, et les militants séparatistes tamouls, sont liées à des facteurs religieux, à la nature de l'impact colonial, mais aussi aux origines de classe et aux expériences de vie radicalement différentes des porte-parole des deux parties.

Durant la période coloniale, et longtemps après l'indépendance, les élites politiques cingalaises, tamoules et musulmanes parlaient une langue commune, l'anglais, recevaient la même formation –généralement en droit– et partageaient les mêmes conceptions politiques. Les rivalités majeures étaient internes à chaque communauté. Le factionnalisme, les coteries familiales, l'esprit de caste et le clientélisme dominaient la vie politique. Les élections étaient l'occasion de débordements démagogiques et de promesses contradictoires, et les politiciens, quelle que fût leur appartenance, pratiquaient volontiers le double langage. Les modérés tamouls du Parti fédéral défendaient officiellement la démocratie tout en encourageant les groupes militants et les politiciens cingalais faisaient des promesses aux représentants des minorités qu'ils s'empresaient d'oublier lorsque les élections étaient passées. Le tournant a eu lieu durant les années 1980-1990. Tandis que la classe politique cingalaise contenait au prix d'une violente répression la montée du militantisme du Janatha Vimukthi Peramuna (JVP), une organisation révolutionnaire nationaliste très influente auprès de la jeunesse cingalaise du Sud et responsable de deux soulèvements majeurs en 1971 et 1988-1989, la classe politique tamoule fut balayée par le triomphe des groupes séparatistes armés. Les LTTE, comme le JVP, ont été fondés par des étudiants issus de castes de statut inférieur (dans les deux cas, des castes de pêcheurs). Ils ont recruté leurs membres dans la jeunesse instruite des milieux populaires des villes et des campagnes de l'extrême Nord et de l'extrême Sud, défavorisée sur le marché de l'emploi parce que non anglophone. À la table des négociations, étaient donc réunis la délégation gouvernementale, composée de représentants de la classe dirigeante anglophone ayant une formation de juristes, et les représentants des LTTE issus de milieux modestes et ne devant leur position qu'à leur expérience de combattants et à leur habileté de tacticiens.

À cette différence de classe s'ajoutaient des attitudes déterminées par des facteurs

culturels. Dans l'*ethos* bouddhique, on valorise la retenue plutôt que l'affirmation de soi, l'universalité plutôt que l'identité, l'aménité des comportements et des propos plutôt que la franchise. Cette disposition conduit fréquemment à l'évitement des conflits et des vérités déplaisantes, à la flatterie, aux promesses non tenues et aux projets irréalistes, mais aussi à l'expression soudaine et irrationnelle des tensions contenues et lentement accumulées. Cet *ethos* a connu au cours du conflit quelques inflexions, mais il continue pour l'essentiel à déterminer les comportements. En revanche, chez les Tamouls du Nord de l'île, l'hindouisme shivaïte qui s'est développé durant l'Antiquité et le catholicisme introduit par les Portugais au XVI^e siècle ont contribué à forger des attitudes plus tranchées, plus revendicatives et à valoriser la foi dans le pouvoir absolu et infaillible d'un dieu ou d'un maître.

La tâche initiale des Norvégiens a donc consisté à faciliter les contacts entre des protagonistes que tout séparait.

Par ses efforts continus pour promouvoir la paix aux quatre coins du monde, la Norvège est un acteur de premier plan dans l'« industrie de résolution des conflits ». N'ayant ni passé colonial, ni intérêts économiques et/ou géostratégiques suffisamment importants pour qu'on puisse la soupçonner d'une implication partisane dans un conflit particulier, elle apparaît plus neutre que d'autres États. Ces éléments ont été déterminants dans la décision des belligérants de solliciter son aide, officiellement à partir de 1998 et officiellement depuis 2000. Même si de multiples acteurs, étatiques et non étatiques, se sont impliqués dans la recherche d'une solution durable au conflit srilankais, aucune opposition n'a jamais été formulée de la part de la communauté internationale à l'encontre d'une telle démarche et seuls quelques groupes bouddhistes cingalais extrémistes ont manifesté leur désaccord.

Pourtant, dès la création, en février 2002, de la Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM), organisme chargé de surveiller l'application du cessez-le-feu en vertu de l'accord conclu entre le gouvernement et les séparatistes, la Norvège a été amenée à s'impliquer davantage dans le processus. À la tête d'observateurs appartenant à un groupe d'États en majorité scandinaves, elle a été investie d'un rôle d'arbitre chargé de surveiller l'application du protocole d'entente validant la trêve et rendant possible l'avancée de la négociation proprement dite. Quel a été finalement le rôle des Norvégiens dans les négociations : *facilitators* ou médiateurs ? La *facilitation* suppose que la tierce partie se limite au rôle d'intermédiaire. Elle s'entremet comme messenger entre les belligérants, propose ses bons offices pour développer un climat de confiance, mais se limite à répondre aux demandes des deux parties. Un médiateur, en revanche, dispose de plus de liberté d'action. Il peut prendre les initiatives qu'il juge nécessaires pour faire avancer le processus, voire proposer des solutions. Mais c'est précisément ce pouvoir d'initiative qui limite le droit à l'erreur du médiateur dont l'action peut être plus facilement récusée par les belligérants que celle d'un *facilitator*.

De l'avis général des acteurs norvégiens et sri lankais [8], la Norvège a joué un rôle de *facilitator* dans la phase initiale du processus, puis de médiateur à mesure que les négociations progressaient. Si l'internationalisation du processus a conféré une reconnaissance officielle à l'implication de la Norvège, elle a aussi poussé les deux protagonistes à avoir de plus en plus recours à elle dans leurs relations avec les acteurs internationaux. Cette évolution a obligé la Norvège à prendre plus de responsabilités ; elle l'a aussi davantage exposée aux critiques. On lui a ainsi reproché de ne pas être assez sévère envers les violations du protocole d'accord et de vouloir la paix

à tout prix. La question que soulèvent alors ces critiques est la suivante : le rôle de pacificateur est-il compatible avec celui d'arbitre ? Si la Norvège, en tant que leader de la SLMM, censure les violations de l'un des belligérants, ce dernier peut menacer d'interrompre la négociation en taxant le facilitateur de partialité.

La solution envisagée par beaucoup d'observateurs du processus, tel le politologue sri lankais Jayadeva Uyangoda, directeur du bimensuel *Polity*, pour remédier à cette situation a été de placer un autre État scandinave à la tête de la SLMM, mais une telle formule soulèverait deux difficultés majeures : la SLMM garderait sa connotation nordique et ses décisions seraient, de toute façon, attribuées à l'influence norvégienne. En outre, changer d'arbitre à un moment difficile de la négociation déstabiliserait encore plus le processus : chacun des protagonistes interpréterait le changement en sa faveur et serait tenté d'exercer des pressions sur le nouvel arbitre en menaçant de le récuser à son tour. Une autre solution serait que la Norvège se montre plus intransigente, mais il faudrait surtout élargir la SLMM à d'autres acteurs étatiques et non étatiques, notamment à ceux qui sont déjà impliqués sur le terrain dans l'aide au développement et dont les belligérants ne peuvent prendre l'arbitrage à la légère.

L'implication internationale

Les premiers succès de la médiation norvégienne ont suscité l'intérêt d'une pléthore d'acteurs internationaux occidentaux attirés par le caractère exceptionnel de l'expérience. Cet intérêt s'est manifesté tout d'abord sous la forme d'encouragements, puis s'est transformé en une implication plus directe et plus exigeante, notamment à travers l'assistance à la reconstruction des régions affectées par le conflit et l'octroi de facilités financières. Le principe de cette implication veut que les pays donateurs conditionnent le déblocage des aides à l'avancée du processus de négociation et au respect des droits de l'homme. Ainsi les acteurs se sont-ils multipliés en vertu d'une dynamique de « spirale ascensionnelle variable » [9] (des changements conjoncturels pouvant réduire ou accroître le nombre d'acteurs impliqués).

Cet effet d'internationalisation en spirale dans un conflit essentiellement interne a été interprété de différentes façons par la population sri lankaise. Selon les enquêtes du Peace Confidence Index [10] de mai 2003, 87% des personnes interrogées étaient convaincus que les négociations de paix étaient la meilleure façon de mettre fin à la guerre (contrairement à 7% qui préféraient les moyens militaires) et 63% pensaient que l'intervention d'une tierce partie pourrait favoriser une solution pacifique. L'approbation par l'opinion srilankaise de l'implication norvégienne dans le processus de paix a connu des variations considérables au cours des négociations. Juste avant l'interruption des négociations, en avril 2003, 43% de la population interrogée approuvaient encore le rôle des Norvégiens, alors qu'ils étaient 54% lors du lancement des négociations en février 2002. Le désaveu a connu une croissance proportionnelle, allant de 20% en février 2002 à 30% en avril 2003 [11].

Les acteurs nationaux avaient pourtant largement partagé l'euphorie de la phase initiale du processus. Les perspectives de paix étaient bien plus réelles qu'avant : la communauté internationale avait promis son aide financière et structurelle et les deux belligérants semblaient prêts à envisager des moyens pacifiques pour parvenir à une solution durable. Aucune période de paix, depuis le déclenchement de la guerre

vingt ans plus tôt, n'avait duré aussi longtemps. Les médias eux-mêmes, qui portaient traditionnellement un regard sceptique sur tout processus de paix à Sri Lanka, étaient favorables à la nouvelle initiative, tandis que l'émergence progressive des « dividendes de la paix » [12] conduisait la population à approuver l'implication norvégienne. Or cet enthousiasme n'a pas duré. Les bénéfices des « dividendes de la paix » se sont estompés à mesure que les promesses devenaient plus difficiles à tenir et que s'accumulaient les complications bureaucratiques et les rivalités interministérielles.

C'est à ce moment précis que la communauté internationale [13], qui avait assisté au succès des premières négociations, décida de s'impliquer davantage en soutenant le processus de paix financièrement et politiquement. L'initiative des négociations, désormais placées sous l'égide internationale, échappa aux deux acteurs principaux. Alors que le Premier ministre Ranil Wickremesinghe interprétait ce soutien comme un filet de sécurité (*safety net*) pour la poursuite des négociations, les LTTE perçurent l'implication internationale comme un piège (*safety noose*) qui entravait leur liberté de manœuvre. Ils se livrèrent à des actes de provocation pour faire connaître leur désapprobation, suspendirent unilatéralement leur participation aux négociations en avril 2003 et décidèrent de boycotter la conférence des pays donateurs tenue à Tokyo en juillet 2003.

Du côté du gouvernement, le fossé se creusa entre le Premier ministre et la présidente. Cette dernière, à l'instar du LTTE, se sentait dépossédée du processus de paix qu'elle avait entamé en 1998 avec l'aide de l'équipe norvégienne. S'opposant à toute implication internationale dans une affaire qu'elle définissait comme « *strictement domestique* », et critiquant la partialité de la SLMM en faveur des LTTE, elle dénonça le « *manque total de professionnalisme* » du Premier ministre dans la conduite du processus et l'accusa de « *vendre son pays* » [14]. Le 4 novembre 2003, elle limogea trois ministres du gouvernement de Ranil Wickremesinghe, déclenchant une crise politique qui pouvait remettre en cause la cohabitation en vigueur depuis décembre 2001 et compromettre la reprise des négociations.

Malgré les difficultés de l'année 2003, la trêve conclue début 2002 et le principe même des négociations n'ont pas été reconsidérés. La suspension du processus, qui s'est traduite par le retrait temporaire des Norvégiens et du chef de la SLMM, n'a pas non plus provoqué la paralysie totale de la mission de surveillance. Les principaux observateurs rencontrés au cours de l'année 2003 par les auteurs de la présente étude n'envisageaient pas la reprise, dans un proche avenir, d'un conflit armé prolongé, sauf en cas de dérapage (un affrontement naval qui aurait pour enjeu le contrôle du port de Trincomalee) ou d'attaque éclair menée par les LTTE contre les fragiles positions gouvernementales dans la péninsule de Jaffna. Cette opération, militairement possible mais politiquement peu vraisemblable, ferait encourir aux LTTE une condamnation unanime qui altérerait définitivement l'image d'organisation responsable qu'ils se sont efforcés de donner depuis le début des négociations.

Parmi les scénarios possibles, ces observateurs envisageaient soit des élections générales anticipées dans le Sud, visant à mettre un terme à la paralysie résultant du jeu de la cohabitation et à rendre possible la reprise du processus de négociation avec un seul interlocuteur du côté gouvernemental ; soit la formation d'un réel gouvernement d'union nationale, ce qui n'est pas dans les mœurs politiques de la démocratie sri lankaise ; soit un *statu quo* qui se traduirait par l'enlisement du processus

de paix. C'est la première hypothèse qui s'est concrétisée au début de l'année 2004 avec la dissolution de l'Assemblée et l'organisation d'élections générales prévues en avril. Si l'issue de ces élections ne modifie pas l'équilibre des forces, et dans l'hypothèse d'une reprise de l'action médiatrice d'une tierce partie, norvégienne ou autre, la longueur et les obstacles du chemin à parcourir entre les revendications des LTTE énoncées par Vellupillai Prabhakaran et les positions de la présidente Chandrika Kumaratunga rendraient difficilement envisageable, à court terme, un accord sur une formule politique durable. Le premier, tout en ayant renoncé à l'objectif immédiat d'indépendance, refuse tout désarmement terrestre et naval et maintient son exigence d'une reconnaissance du seul leadership politique des LTTE dans le cadre d'une administration provisoire couvrant l'ensemble du Nord et de l'Est, et non des seules régions déjà administrées *de facto* par les LTTE. La seconde, qui a noué une alliance électorale avec le JVP en janvier 2004, se refuse à toute concession vis-à-vis d'une organisation qui ne dispose d'aucune légitimité démocratique. En prenant le contrôle, en novembre 2003, des ministères de la Défense, de l'Intérieur et de l'Information, elle a bloqué les initiatives prises par le Premier ministre Ranil Wickremesinghe pour relancer le processus de négociation. Les LTTE, tirant parti de l'ambiance tendue de la cohabitation, peuvent se servir de cette situation pour gagner l'approbation de la part de la communauté internationale de ce qu'ils affirment être leur engagement pour la paix. Faute de reprise du processus à l'issue des élections, on peut finalement se demander si les deux protagonistes ne trouveraient pas quelque intérêt à l'enlisement de la négociation, après le relâchement de la spirale de l'implication internationale : les LTTE obtiendraient une indépendance *de facto* à défaut de l'obtenir *de jure*, tandis que le gouvernement se libérerait de l'obligation d'opérer une transformation radicale des institutions.

Le contexte politique interne sera donc décisif pour avancer sur la voie de la paix. À défaut d'une relance du processus à l'initiative des deux principaux protagonistes, relance qui rendrait à l'implication de la communauté internationale la forme d'une *facilitation* acceptable par l'opinion publique sri lankaise et par les leaders du gouvernement et des LTTE, le scénario d'enlisement semble le plus plausible. Une paix durable ne peut être atteinte que si la communauté internationale joue pleinement son rôle de *facilitator*, sans en déborder pour autant le cadre [15].

Mars 2004

Post-scriptum

La défection du chef militaire LTTE de la province orientale, Karuna, au début de mars 2004, est susceptible de remettre en cause le caractère monolithique du mouvement et d'affaiblir sa prétention à représenter l'ensemble des Tamouls. Par ailleurs, lors des élections législatives anticipées qui se sont déroulées le 2 avril 2004, le fait que l'Alliance nationale tamoule (Illankai Tamil Arasu Kachchi), alignée sur les positions des LTTE, ait remporté la majorité des sièges dans le Nord et une partie de l'Est de l'île (22 élus) accorde une légitimité politique à l'organisation séparatiste. Ces mêmes élections ont donné une nette majorité (45,6% des voix et 105 sièges sur 225 à l'Assemblée) à la coalition qui regroupait autour de la présidente Chandrika Kumaratunga son parti, l'Alliance Populaire, et le JVP, tandis que l'UNP, mené par le Premier ministre Ranil Wickremesinghe, n'a obtenu que 37,8% des voix et 82 sièges : la cohabitation a pris fin et le chef de la principale composante de la coalition, Mahinda Rajapakse, a été chargé le 7 avril de former un nouveau gouvernement. Au lendemain du scrutin, la présidente a annoncé son

intention de relancer le processus de négociations, mais sa marge de manœuvre est très limitée : sa coalition n'a pas la majorité absolue à l'Assemblée ; en outre 40 sièges sont occupés par ses alliés du JVP qui apparaissent comme les principaux bénéficiaires de ce scrutin et sont susceptibles de bloquer toute avancée en s'alignant sur les positions extrémistes des 9 élus du Parti de l'Héritage Cingalais fondé par des moines bouddhistes hostiles à tout accord avec les séparatistes tamouls. Lakshman Kadirgamar, politicien d'origine tamoule, proche conseiller de la présidente, perçu par les LTTE comme leur plus dangereux adversaire, a retrouvé le portefeuille des Affaires étrangères qu'il détenait avant la période de cohabitation. Il envisage de solliciter l'assistance de l'Union indienne, qui était la grande absente des négociations, ce qui introduirait un élément nouveau dans l'équation des forces internationales.

P.-S.

* Paru dans Critique internationale n°22 - janvier 2004.

* Éric Meyerest spécialiste de l'histoire sociale de SriLanka et professeur d'histoire de l'Asie du Sud à l'INALCO (Institut national des langues et civilisations orientales). Il vient de publier Sri Lanka, Biography of an Island (Colombo, Viator Publications, 2003, www.viator-publications.com). E-mail : emeyer_inalco.fr

Eleanor Paveyprépare une thèse en relations internationales à l'Institut d'études politiques de Paris sur « L'internationalisation comme nouveau mode de résolution des conflits civils ».

E-mail : rpavey@hotmail.com

Notes

[1] R. Rothstein et al., *The Israeli-Palestinian Peace Process : Oslo and the Lessons of a Failure*, Brighton, Sussex Academic Press, 2002.

[2] Le texte de la conférence a été publié sous le titre *The Sri Lankan Peace Process : Lessons from the Middle East and Northern Ireland*, Colombo, International Centre for Ethnic Studies, 2003.

[3] Le nombre des déserteurs a été évalué par le ministère de la Défense de Sri Lanka à 50000 en août 2003, alors qu'il était deux fois moins important avant la trêve conclue au début de 2002. Les pertes humaines totales liées au conflit sont estimées à 64000 décès, de source gouvernementale, dont 50% environ seraient des civils ; les LTTE recensent 17648 militants tamouls tués au combat ; l'armée ne publie pas le nombre de ses soldats tués, que la presse estime supérieur ou égal aux pertes des LTTE.

[4] Tamouls autochtones, Tamouls immigrés en provenance de l'Inde au XIX^e siècle, musulmans locuteurs de tamoul, Malais, Eurasiens et Burghers descendants de colons hollandais.

[5] Il n'existe aucune statistique officielle concernant la diaspora tamoule. Elle compterait plus de 500000 personnes, selon le chercheur norvégien Oivind Fuglerud (cf. *Life on the Outside. The Tamil Diaspora and Long Distance Nationalism*, Londres, Pluto, 1999).

[6] É. Meyer, *Sri Lanka entre particularismes et mondialisation*, Paris, La Documentation française, 2001 et « Des usages de l'histoire et de la linguistique dans le débat sur les identités à Sri Lanka », dans Jean-Luc Racine, *La question identitaire en Asie du Sud*, Paris, Éditions de l'EHESS, coll. « Purushartha, n°22 », 2001.

[7] À Sri Lanka, c'est à cela que fait référence le concept de *Dhammadipa*, l'île sur laquelle la doctrine du Bouddha est destinée à s'enraciner et à fleurir.

[8] Enquêtes menées en mai 2003 à Oslo et en juillet-août 2003 à Colombo et Jaffna.

[9] Cf. E. Pavey, « L'internationalisation des conflits : le cas sri lankais », DEA de l'IEP de Paris, septembre 2003

[10] Le Peace Confidence Index est publié par le Centre for Policy Alternatives de Colombo (www.cpalanka.org). C'est le seul indicateur qui interroge l'opinion publique sri lankaise sur le processus de paix. Il a été élaboré lors du lancement des nouvelles négociations de paix en février 2002 et couvre également les régions « sensibles » du Nord et de l'Est du pays.

[11] Les chiffres présentés ici datent de mai 2003, c'est-à-dire tout de suite après l'interruption des négociations, et ne peuvent donc illustrer l'effet que cette interruption aurait pu avoir sur l'opinion publique.

[12] Reprise des échanges commerciaux et de la circulation des personnes entre le Nord-Est à majorité tamoule et le reste de l'île, début de reconstruction des infrastructures, etc.

[13] Essentiellement les États-Unis, le Japon, l'Union européenne et les institutions financières internationales.

[14] Entretien avec Chandrika Kumaratunga, le 1^{er} août 2003.

[15] Ce texte reprend, en l'actualisant, le contenu d'une communication au colloque international organisé par le CERI et l'Université de Tel Aviv les 21 et 22 octobre 2003 sur le thème « Comment résoudre les conflits ethno-nationalistes ? Théories et pratiques des négociations de paix ».