

## Turquie médiatrice et Amis de la Médiation

*par Bülent Aras*

Cette synthèse explore l'un des nouveaux aspects du volontarisme diplomatique d'Ankara : son rôle croissant de médiateur dans les crises régionales et internationales. Nous verrons que la Turquie appuie ses efforts de médiation sur une multitude d'acteurs, notamment sur sa vigoureuse société civile et son riche tissu d'ONG, et que ces synergies reflètent une notion-clé de la nouvelle doctrine étrangère turque, celle de « performance totale ». Nous examinerons ensuite le cadre général et les traits saillants que revêtent ces médiations sous la houlette du ministre des Affaires étrangères Ahmet Davutoğlu, avant de nous pencher sur l'exemple éclairant du dossier Afghan où le nouveau style de médiation turc se déploie dans toutes ses dimensions. Enfin, nous présenterons l'initiative des Amis de la Médiation, un groupe de travail onusien lancé conjointement par la Turquie et la Finlande.

### À propos de l'auteur :

Bülent Aras dirige le Centre de Recherches stratégiques du ministère turc des Affaires étrangères et préside l'Académie diplomatique. Il est également conseiller universitaire auprès du ministre des Affaires étrangères. Professeur à l'université İşik d'Istanbul depuis 2006, il a enseigné au sein du département de lettres et de sciences sociales de l'Université technique d'Istanbul. Bülent Aras a publié treize livres en Turquie et à l'étranger. Ses articles, traduits dans plusieurs langues, paraissent dans divers journaux et revues.

**L**e Front Moro islamique de Libération (MILF) et le gouvernement philippin viennent d'adopter une feuille de route commune pour mettre fin à quatre décennies de conflit sur la question de Mindanao. Cette avancée capitale doit beaucoup à la Malaisie qui aura joué le rôle de conciliateur en amenant les parties adverses à la table des négociations. Mais lors de la conférence de presse qui suivit la signature de l'accord, le numéro un du MILF Mourad Ebrahim remercia également la Turquie en soulignant le rôle constructif joué par Ankara lors des discussions, ainsi que les substantiels efforts humanitaires déployés par les ONG turques. À ses yeux, cet engagement mixte gouvernement-société civile constituait un modèle pour tous les pays désireux de soutenir le processus de paix dans l'archipel philippin.

La Turquie fait partie, aux côtés de la Malaisie, du Royaume-Uni, du Japon et de l'Arabie saoudite, du Groupe de Contact international qui observe le processus de paix philippin depuis 2009. Mais, dès 2007, des organisations caritatives turques venaient en aide aux musulmans ainsi qu'aux autres communautés en détresse du pays – une politique de neutralité qui fut saluée tant par les dirigeants islamiques que par le pouvoir philippin.

Cette contribution au processus de paix à Mindanao illustre bien la nouvelle ambition extérieure de la Turquie : s'imposer comme un véritable médiateur international. Le principal artisan de cette stratégie alliant implication

gouvernementale et montée en puissance des ONG est l'actuel ministre des Affaires étrangères Ahmet Davutoğlu. À travers la notion de « performance totale » qui consiste à associer les milieux académiques, humanitaires et économiques aux initiatives extérieures du pays, Davutoğlu confère à la société civile un rôle actif dans l'élaboration de la politique étrangère turque. Or c'est bien sur le terrain de la médiation internationale, où Ankara s'implique de plus en plus, que ce concept donne toute sa mesure.

Pour Davutoğlu, la Turquie présente de nombreuses particularités qui sont autant d'atouts pour mener des médiations dans son voisinage immédiat comme dans un rayon plus large. Mieux encore, le chef de la diplomatie souhaite faire de la méthode turque un nouveau standard d'efficacité. En parallèle de ses initiatives médiatrices dans les zones en crise, la Turquie co-dirige avec la Finlande un projet onusien intitulé « les Amis de la Médiation ». Celui-ci a d'ores et déjà fait adopter deux résolutions par l'Assemblée générale, dont l'une contient l'ébauche d'un guide pratique de médiation. En examinant ici le style turc et quelques-unes de ses déclinaisons, nous chercherons à mettre en lumière les nouvelles visées de la politique étrangère d'Ankara.

### La médiation internationale à la mode turque

Toujours selon Davutoğlu, la Turquie a ceci d'unique qu'elle entretient un partenariat de longue date avec l'Occident tout en partageant de profondes affinités culturelles et civilisationnelles avec d'autres régions du monde<sup>1</sup>. Ce double ancrage lui procure de solides capacités d'empathie avec les différentes parties d'un conflit et lui permet un fort positionnement éthique vis-à-vis des uns et des autres. La Turquie possède en outre les arguments matériels et moraux pour dénouer quantité de crises à la surface du globe. Dans l'esprit du ministre Davutoğlu, le médiateur idéal est celui qui connaît le contexte et les protagonistes d'un conflit, qui sait être partie prenante sans être de parti pris, et qui contrôle le rôle et le degré d'implication des acteurs extérieurs. En somme, la vocation médiatrice de la Turquie traduit l'idée qu'elle se fait de sa propre crédibilité, ainsi que son attachement aux principes de leadership régional et d'intégration. La spécificité des médiateurs turcs réside dans cette combinaison entre une large vision d'ensemble et des moyens matériels importants, toutes choses qui reflètent l'enracinement de la Turquie dans un spectre culturel très vaste<sup>2</sup>.

Les efforts de médiation de la Turquie s'appuient sur les potentialités nouvelles d'une diplomatie dynamique et multidimensionnelle, mais aussi sur des synergies avec la société civile. Les initiatives bilatérales, régionales et internationales du pays lui donnent un poids nouveau sur l'échiquier du monde, et l'État s'est doté de précieux leviers institutionnels avec entre autres l'agence de développement TIKA, la Fondation Yunus Emre

---

« C'est sur le terrain de la médiation internationale, où Ankara s'implique de plus en plus, que le concept de 'performance totale' donne toute sa mesure. »

---

(équivalent turc des instituts Goethe ou Cervantes), l'Agence de Diplomatie publique ou encore la Présidence des Turcs de l'Étranger et des Communautés associées, qui développe des programmes d'assistance en direction de la diaspora turque. Tous ces organismes dépendent du chef du gouvernement ou du ministre des Affaires étrangères, dont les services respectifs travaillent en étroite collaboration.

À ces leviers institutionnels s'ajoutent donc le secteur caritatif, les associations d'utilité publique et les cercles professionnels, dont les demandes et aspirations concourent elles aussi à définir les orientations internationales du pays. Réciproquement, les réseaux mondiaux d'enseignants-chercheurs et une nouvelle génération de think-tanks renforcent la connaissance et la place des enjeux de politique étrangère au sein de l'opinion publique. Dans plus d'un cas, ce sont les pressions de la société civile qui ont poussé le pouvoir à se positionner sur tel ou tel dossier international, comme tout récemment lorsque la Turquie a pris part aux efforts de conciliation visant à endiguer les exactions de certains groupes bouddhistes à l'encontre des musulmans de l'État d'Arakan en Birmanie. L'influence de la diplomatie turque dans les régions tourmentées du monde ne se trouve que renforcée par le travail humanitaire et les programmes d'investissements menés en parallèle par le secteur non-gouvernemental. Dans l'exemple birman, les ONG turques se portaient au chevet des victimes avant même qu'Ankara ne décide d'intervenir.

### Le cas d'école afghan

L'activité diplomatique turque se distingue dans les Balkans, en Irak, sur le dossier palestinien ou sur celui du nucléaire iranien. Mais c'est sans doute en Afghanistan que sa doctrine trouve sa meilleure incarnation. Là-bas, la Turquie défend trois lignes d'action : réconciliation et reconstruction de la société afghane, résorption de la fracture avec le Pakistan, coopération avec les pays voisins. Pour preuve de la « performance totale » turque, l'Afghanistan figure en tête des bénéficiaires des subsides d'Ankara. L'agence TIKKA coordonne l'aide au développement et intervient dans de nombreux secteurs comme l'éducation, la formation des fonctionnaires, la construction et la gestion des hôpitaux. Une part importante des bourses pour étudiants étrangers revient à des ressortissants afghans qui peuvent ainsi accomplir tout ou partie de leur cursus dans les universités turques. Dans le même temps, la Turquie aide l'Afghanistan à restructurer ses capacités militaires. Elle a dirigé les opérations de l'OTAN à deux reprises depuis 2001, et c'est elle qui tient le commandement central de Kaboul. Enfin, elle supervise deux Équipes provinciales de Reconstruction<sup>3</sup>.

Les ONG ne sont pas moins actives, qui dispensent une aide humanitaire et prennent part à la reconstruction des services de santé ou

---

« Dans plus d'un cas, ce sont les pressions de la société civile qui ont poussé le pouvoir à se positionner sur tel ou tel dossier international. »

---

d'éducation. Dans ce dernier domaine, il faut signaler la présence salutaire d'écoles turques sur tout le territoire afghan, y compris dans les zones les plus dangereuses. Dans ces établissements, les interventions d'organisations islamiques turques, notamment pour enseigner le Coran, font un contrepois bienvenu aux lectures intégristes des talibans. Les entrepreneurs turcs investissent massivement dans le secteur du bâtiment et contribuent au développement des infrastructures du pays. Ce sont d'ailleurs les principaux bailleurs de fonds des ONG locales.

Convaincue que la situation afghane réclamait des solutions régionales, la Turquie a tout d'abord cherché à restaurer la confiance entre l'Afghanistan et le Pakistan. C'est à cette fin que fut lancé en 2007 le processus trilatéral Afghanistan-Pakistan-Turquie qui fournit un cadre ad hoc pour traiter les différends entre les deux voisins et discuter de la situation afghane en général. Cette série de rencontres s'est fixé trois objets : dialogue politique au sommet, coopération sécuritaire et partenariats de développement.

La Turquie n'est pas voisine de l'Afghanistan, mais elle a su gagner sa confiance et celle des pays limitrophes. Sans cette confiance, le dernier sommet trilatéral en date, celui de novembre 2011, aurait sans doute capoté puisqu'il suivait de peu la mort de Burhanuddin Rabbani, le président du Haut Conseil de Paix d'Afghanistan, dans un attentat-suicide attribué par Kaboul aux talibans pakistanais. Afin d'apaiser les esprits et d'établir la vérité sur ce meurtre, la Turquie a mis en place un mécanisme d'investigation coopératif qui satisfait les deux pays ainsi que l'ensemble de la communauté internationale.

C'est grâce à des liens bilatéraux étroits, fondés sur le respect mutuel et la compréhension réciproque, que la Turquie a pu endosser ce rôle de médiateur entre l'Afghanistan et le Pakistan. Son attachement à la transparence des relations et le refus de heurter les intérêts nationaux des parties ont conforté, tout au long du processus, sa position d'arbitre incontesté.

Dans un deuxième temps, la Turquie a décidé de créer une structure régionale dédiée au cas afghan qui soit à la fois un espace de dialogue entre voisins, un lieu de coordination des initiatives étatiques et non-gouvernementales, et, partant, un vecteur de confiance mutuelle. Ce dessein déboucha sur le Processus d'Istanbul qui réunit autour de l'Afghanistan douze pays de la région, avec le soutien de treize autres nations et de neuf organisations internationales. Ce processus est piloté par l'Afghanistan elle-même, dans une optique de souveraineté régionale.

### Les Amis de la Médiation

En plus des initiatives décrites ci-dessus, la Turquie s'est associée à la Finlande pour créer au sein de l'ONU le groupe des Amis de la Médiation. Conçu comme un complément aux mécanismes de médiation strictement

---

« C'est grâce à des liens bilatéraux étroits, fondés sur le respect mutuel et la compréhension réciproque, que la Turquie a pu endosser son rôle de médiateur. »

---

onusiens, ce groupe vise à épauler et guider les experts de la discipline. Parmi ses trente-quatre pays membres, les puissances occidentales rompues aux ballets diplomatiques côtoient des nations émergentes moins aguerries. Y participent également huit organisations internationales dont l'Union africaine, l'OSCE et l'Organisation de la Coopération islamique.

Ces Amis veulent promouvoir la médiation en tant qu'outil de résolution pacifique des conflits. Ils souhaitent à la fois convaincre les esprits de l'importance de la médiation dans le monde contemporain et favoriser son développement aux niveaux national, régional et international. Face à la diversité de ses adeptes, et à l'extension continue de son champ d'application, il faut non seulement redéfinir les principes de base de la médiation, mais aussi renforcer la coordination et la coopération entre médiateurs. Pour ce faire, les Amis de la Médiation se sont d'ores et déjà fixé deux objectifs : 1) créer une plateforme réunissant un grand nombre d'États et d'organisations internationales ; 2) mobiliser le réseau des Nations unies pour donner à l'initiative un maximum d'écho.

En ces temps de problèmes sécuritaires mondiaux, l'ONU ne suffit plus à satisfaire les besoins en médiation internationale. Des pays comme le Brésil, la Turquie ou la Malaisie ont montré qu'ils pouvaient prendre part à cette charge, et les acteurs non-gouvernementaux jouent eux aussi un rôle croissant dans les processus de paix et autres initiatives de conciliation. Voilà pourquoi la Turquie et la Finlande réaffirment que la médiation est l'instrument numéro un de la paix, et qu'elles invitent la communauté internationale à une grande réflexion sur les normes, valeurs, principes et rouages d'une médiation internationale efficace.

Face à la crise de gouvernance dont souffre actuellement la planète, le ministre Davutoğlu appelle de ses vœux l'émergence d'un ordre mondial ouvert, c'est-à-dire réellement mondial. Un ordre qui ne se réduise pas à « l'Ouest et le reste », mais qui soit plus légitime, et donc plus solidaire.

L'art de la médiation – autrement dit la palette à la disposition des experts – doit s'enrichir des expériences acquises ça et là dans différents contextes culturels. C'est dans ce but que les Amis de la Médiation ont soumis deux résolutions à l'Assemblée générale de l'ONU en 2011 et 2012. La seconde comportait en annexe un « guide pour une médiation efficace » que le secrétariat général publia en septembre 2012. Les ministres des Affaires étrangères des Amis de la Médiation se sont déjà réunis à trois reprises. La Turquie s'est proposée d'ouvrir à Istanbul un centre de médiation onusien – dont les modalités restent à définir – tandis que les services de Davutoğlu organisent des conférences et encouragent les initiatives civiles autour de ce projet. Cette main tendue au monde n'est qu'un exemple supplémentaire des efforts déployés par la Turquie pour se donner les moyens d'une politique extérieure multidimensionnelle.

---

« Ces Amis veulent promouvoir la médiation en tant qu'outil de résolution pacifique des conflits. »

---

---

« La viabilité de cette attitude dépendra toutefois des résultats obtenus sur le terrain, et de la faculté de tirer les leçons des approches passées ou concurrentes. »

---

### Conclusion

La médiation constitue l'un des piliers de la nouvelle et ambitieuse politique étrangère d'Ankara. Les dirigeants turcs s'emploient en plusieurs points du globe à réconcilier des camps ennemis, tout en militant pour la généralisation et le perfectionnement de ces pratiques à l'échelle de la planète. De fait, les capacités de médiation de la Turquie et sa foi dans les vertus pacificatrices de cette discipline n'ont jamais été aussi manifestes qu'aujourd'hui.

La viabilité de cette attitude dépendra toutefois des résultats obtenus sur le terrain, et de la faculté de tirer les leçons des approches passées ou concurrentes. La méthode turque continuera sans doute de faire ses preuves dans les années à venir, mais son succès sera également une affaire d'image, laquelle image devra rester celle d'un acteur fiable et capable. À cet égard, la Turquie pourra toujours compter sur le dynamisme de sa société civile pour aiguillonner et renforcer ses initiatives.

Dans notre ère globalisée, les « Directives pour une médiation efficace » publiées par l'ONU ne peuvent suffire à résoudre les conflits : l'heure est à la diversification des perspectives et des méthodes. Il faudra néanmoins du temps pour que l'ensemble de la communauté internationale valide le système de médiation turc, et la transformation des pratiques et structures onusiennes s'annonce tout aussi lente. La Turquie se heurtera aux résistances de mécanismes rouillés, de structures obsolètes et d'acteurs dépassés. Mais, à l'inverse, elle pourra s'appuyer sur les puissances émergentes et les ONG qui défendent une vision plurielle de la médiation. En bref, si la Turquie semble promise à un destin de médiateur efficace, il est trop tôt pour dire dans quelle mesure elle révolutionnera le concept même de médiation.

---

1. Ahmet Davutoğlu, « Turkey's Mediation : Critical Reflections from the field », in *Middle East Policy*, hiver 2013 (à paraître).

2. *Ibid.*

3. Ces EPR ont pour mission d'organiser l'aide de la communauté internationale dans les provinces et districts d'Afghanistan.

### À propos de la Turkey Policy Brief Series (Les Synthèses turques)

La Fondation turque de recherche en politiques économiques (TEPAV) et l'International Policy and Leadership Institute (IPLI) ont collaboré pour créer la Turkey Policy Brief Series, une série de synthèses consacrées à la politique intérieure et internationale de la Turquie. Éditée par Şaban Kardaş de la TOBB Economics and Technology University à Ankara, cette publication mensuelle propose des analyses fouillées sur les évolutions du contexte géopolitique turc. Y contribuent des observateurs et des acteurs reconnus pour leur expertise dans le champ des politiques internationales.

#### L'International Policy and Leadership Institute (IPLI)

L'IPLI est un institut de recherche qui a pour objet de promouvoir des méthodes de bonne gouvernance dans la région euroméditerranéenne, en fédérant les décideurs politiques d'aujourd'hui et de demain. Il s'appuie sur le concept récent et novateur de *sécurité humaine* pour analyser et modeler des politiques publiques de progrès dans la région euroméditerranéenne.

L'IPLI a son siège à Paris. Il est associé à Sciences Po et à la Hertie School of Governance à Berlin, ainsi qu'à de nombreux autres organismes universitaires spécialisés dans les politiques publiques et les relations internationales.

Site Internet : [www.policyleadershipinstitute.org](http://www.policyleadershipinstitute.org)

#### La Fondation turque de Recherche en Politiques économiques (TEPAV)

La TEPAV est un *think tank* non partisan et sans but lucratif basé à Ankara. Il fut créé en 2004 par un groupe d'hommes d'affaires, de hauts fonctionnaires et d'universitaires convaincus du pouvoir des idées et de la connaissance.

Soucieuse d'aider à l'élaboration de politiques éclairées, la TEPAV s'efforce de nourrir et d'enrichir le débat public turc. Ses différentes initiatives concourent activement au développement économique du pays, en rapprochant les décideurs et les faiseurs d'opinion. La TEPAV respecte scrupuleusement les normes éthiques et qualitatives régissant le monde académique.

Site Internet : [www.tepav.org.tr](http://www.tepav.org.tr)

