

# La médiation comme entreprise d'État en Türkiye

L'histoire et la géographie de la Türkiye, dépeintes comme exceptionnelles à travers des décennies de discours politique, permettent à Ankara de se forger une identité nationale spécifique et de se positionner comme un «intermédiaire». Cette stratégie offre au pays la possibilité de jouer un rôle de médiation mais elle introduit également un certain degré d'ambiguïté et d'imprévisibilité.

Par Ümit Seven

En avril 2024, avant la Conférence de haut niveau sur la paix en Ukraine, le président ukrainien Volodymyr Zelensky a déclaré que la Türkiye faisait partie des pays qui «peuvent assurer une mission de médiation, mais pas la médiation». Tout en reconnaissant les efforts et la volonté de l'État turc dans ce domaine, il a rappelé qu'Ankara avait «d'autres intérêts et des relations étroites avec la Russie». Les déclarations de Zelensky soulignent à la fois les efforts de médiation ambitieux de la Türkiye et les limites de son rôle en la matière dans le conflit en Ukraine et au-delà.

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement du président Recep Tayyip Erdogan a institutionnalisé une mentalité d'entrepreneuriat politique qui lui a permis de saisir des opportunités de médiation dans le cadre de ses aspirations plus larges visant à établir sa vision de politique étrangère. Cette approche stratégique cherche à tirer parti de la position politique «intermédiaire» d'Ankara dans le paysage international, en mettant l'accent sur l'histoire et la géographie uniques du pays. En s'appuyant sur ce récit, les responsables de la politique étrangère turque présentent la Türkiye comme une médiatrice «fiable» offrant une alternative viable à l'Occident. Ce discours exceptionnaliste sous-tend les initiatives de médiation du pays à l'échelle in-



Des délégués de la Russie, de l'Ukraine, de la Türkiye et de l'ONU assistent à la cérémonie d'ouverture d'un centre de coordination conjoint en Türkiye, le 27 juillet 2022. Umit Bektas / Reuters

ternationale. En l'associant à une rhétorique humanitaire, Ankara construit une stratégie qui va de la facilitation à des approches plus directives induisant un rôle actif.

L'exercice d'équilibriste auquel se livre la Türkiye entre Occident et Russie a déjà fait couler beaucoup d'encre. Cette analyse étudie plus spécifiquement le rôle de médiation joué par le pays, en le replaçant dans le contexte de sa politique étrangère. Elle examine la fonction de médiation assumée par

la Türkiye, en tant que membre de l'OTAN, dans certains conflits internationaux et dégage les spécificités de ces initiatives. Pour commencer, cette analyse dresse un bref aperçu de l'évolution de la politique étrangère d'Ankara au début des années 2000. Elle situe ensuite les efforts de médiation de la Türkiye par rapport aux objectifs plus larges du pays en matière de diplomatie. Elle se penche enfin sur l'engagement d'Ankara en Somalie et sur ses efforts diplomatiques à la suite de l'invasion de

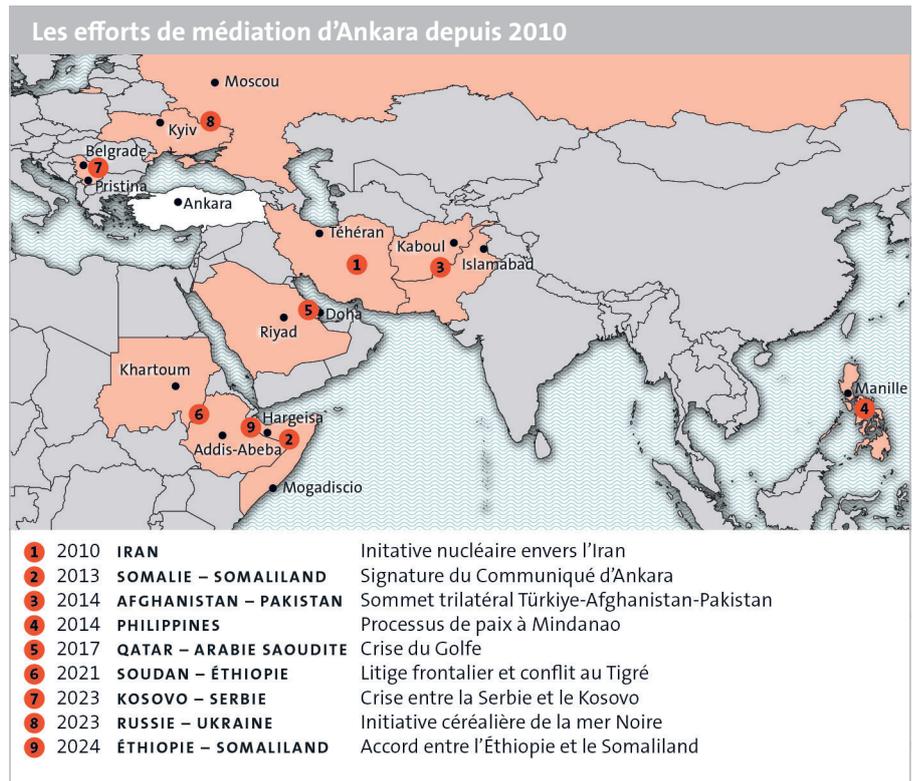
l'Ukraine par la Russie afin de comprendre la trajectoire, les conditions et les caractéristiques du travail de médiation du pays.

**Des objectifs trop ambitieux**

Après l'arrivée au pouvoir du Parti de la justice et du développement (AKP) en 2002, Ankara a adopté une nouvelle vision de sa politique étrangère, passant d'une approche conventionnelle et prudente à une ligne plus ambitieuse et multidimensionnelle. La nomination en 2009 de l'universitaire converti à la politique Ahmet Davutoglu au poste de ministre des Affaires étrangères a notamment marqué un virage dans la politique étrangère du pays, qui s'est nettement affirmée et s'est inscrite dans une quête d'autonomie stratégique. Cette transformation s'est produite en parallèle d'une modernisation de la politique intérieure accompagnée d'une intensification du contrôle civil sur l'armée. La reconfiguration des relations entre le pouvoir civil et les instances militaires a placé les forces armées turques dans un rôle de simples exécutantes de la politique étrangère du pays, réduisant ainsi leur influence à l'intérieur du pays.

Au début du printemps arabe, la Türkiye s'est positionnée comme un acteur régional ambitieux, désireux de façonner le panorama politique du Moyen-Orient en tirant parti de sa force économique et politique, tant au niveau national qu'international. Erdogan s'est présenté comme un dirigeant solide, confiant et pieux, qui s'engage à défendre la culture islamique tout en juxtaposant les politiques humanitaires d'Ankara aux objectifs occidentaux ancrés dans l'histoire coloniale. Mais en 2013, alors que la Türkiye cherchait à orienter les soulèvements du printemps arabe dans le sens de ses propres intérêts, sa politique étrangère affirmée a commencé à s'essouffler. Cette évolution a accentué l'isolement d'Ankara et affaibli ses efforts de médiation.

Après la suspension des négociations d'adhésion de la Türkiye à l'UE en 2018, les tensions entre Ankara et Bruxelles se sont intensifiées sur diverses questions, notamment l'état de droit, les droits humains et les activités de forage turques en Méditerranée orientale. En réponse à ces dernières, l'UE a imposé en 2019 des mesures punitives au pays. La Türkiye a également été exclue du programme d'avions de chasse F-35 dirigé par les États-Unis et a fait l'objet de sanctions au titre de la loi sur la lutte contre les adversaires de l'Amérique (CAATSA) pour avoir acquis des systèmes S-400 de fabrication russe.



Alors que les relations avec l'Occident sont passées de la coopération au conflit, le président Erdogan a réorienté la trajectoire internationale du pays en exprimant des

**Les responsables de la politique étrangère turque présentent la Türkiye comme une médiatrice «fiable» offrant une alternative viable à l'Occident.**

griefs répétés à l'encontre des puissances occidentales et en affirmant la nouvelle ligne stratégique du pays. En 2022, il a fait part de l'intention de la Türkiye de rejoindre l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), un pivot important vers les alliances orientales. Sa promotion de la rhétorique antioccidentale a imprégné l'opinion publique et amplifié un récit axé sur la dissidence. Dans cette dynamique politique en pleine évolution, la Türkiye est de plus en plus décrite comme un État liminal (en référence à sa position intermédiaire) et marginal jouant un rôle pivot dans le paysage politique international.

**Une architecture de médiation**

Avant les manifestations populaires du printemps arabe qui ont balayé le Moyen-

Orient en 2011, Ankara avait recalibré sa politique étrangère à l'égard de cette région en adoptant une approche plus affirmée, ce qui a considérablement renforcé son rôle de

médiatrice. La Türkiye s'est posée en médiatrice dans le conflit entre Israël et le Hamas en 2008, puis facilité les pourparlers entre l'Irak et la Syrie en 2009. Tirant parti de sa proximité géographique avec le conflit et de sa neutralité perçue, Ankara a également joué un rôle de médiation essentiel dans les négociations nucléaires entre l'Occident et l'Iran en 2010. Cette intervention réussie a eu lieu après l'échec de l'accord de Vienne, à un moment où l'Iran cherchait un allié naturel dans les échanges. Le gouvernement turc s'est fermement opposé à toute sanction contre l'Iran, jugeant ces mesures contreproductives et préjudiciables aux efforts diplomatiques.

Après 2010, Ankara a entrepris d'institutionnaliser ses efforts de médiation en donnant la priorité à la diplomatie. En septembre 2010, la Türkiye s'est associée à la Finlande pour lancer une initiative de médiation pour la paix visant à renforcer la place de cette approche dans la résolution des conflits. En parallèle, la Türkiye a créé le

**Groupe des amis de la médiation**, une coalition regroupant 52 États membres, les Nations Unies et différentes organisations régionales et internationales. Cette initiative a été suivie par la Conférence inaugurale d'Istanbul sur la médiation en février 2012, qui a marqué le début d'une série de conférences du même type au cours des années suivantes.

En 2013, Ankara s'est lancée dans une diversification stratégique de ses efforts diplomatiques à travers une diplomatie à plusieurs voies. Le concept de diplomatie humanitaire a gagné du terrain grâce au soutien d'institutions publiques et d'ONG, notamment le Croissant-Rouge turc, Turkish Airlines, l'Agence turque de coopération et de développement (TIKA) et l'Institut Yunus Emre.

Pour améliorer sa visibilité et diversifier ses efforts de médiation, Ankara a instauré en 2018 un programme de certificat de médiation pour la paix destiné aux jeunes diplomates des États membres de l'Organisation de coopération islamique (OCI). Plus récemment, en avril 2024, le ministère des Affaires étrangères turc, sous la houlette de son nouveau ministre Hakan Fidan, a créé une direction générale de la médiation internationale. Géré par un ambassadeur, ce bureau identifie les thèmes clés et les régions prioritaires en matière de médiation internationale. Il travaille en étroite collaboration avec diverses institutions publiques, notamment les services de renseignement. À travers ces initiatives institutionnelles, Ankara a cherché à démultiplier ses efforts de médiation dans le monde, en accord avec l'affirmation croissante de sa place dans les affaires internationales, fondée sur une «diplomatie entrepreneuriale et humanitaire».

### Un laboratoire de politique étrangère

L'implication de la Turquie en Somalie reflète la vision stratégique du président Erdogan en matière de politique étrangère et montre comment Ankara a cherché à se distinguer dans le domaine de la médiation. Cet engagement est intervenu à un moment critique où la famine et une grave crise alimentaire faisaient des ravages dans ce pays d'Afrique de l'Est, causant la mort de centaines de milliers de personnes entre 2010 et 2012. Ankara a adopté une stratégie multidimensionnelle pour faire face à cette catastrophe humanitaire en se positionnant comme une alternative aux efforts essentiellement déployés par l'Occident. La politique étrangère d'Erdogan, fondée sur la responsabilité humanitaire, a ainsi trouvé son expression en Somalie.

Depuis 2011, parallèlement à une intensification de la coopération dans les domaines du commerce et des investissements, la Turquie a considérablement augmenté son aide humanitaire et d'urgence à Mogadiscio. Le lancement en 2012 de vols Turkish Airlines à destination de la capitale somalienne a encore renforcé les connexions entre les deux pays. Par l'intermédiaire

## Après 2010, Ankara a entrepris d'institutionnaliser ses efforts de médiation en donnant la priorité à la diplomatie.

d'organisations telles que TIKA, le Croissant-Rouge turc et d'autres organisations de la société civile, notamment l'Institut Yunus Emre et la Fondation religieuse turque (TDV), Ankara a mis en œuvre une multitude de projets dans le pays, dont la construction d'hôpitaux et d'écoles ou encore l'octroi de bourses pour que les Somaliens puissent étudier en Turquie.

En 2013, l'État turc a facilité des pourparlers entre la Somalie et le Somaliland qui ont abouti au communiqué d'Ankara. Dans le cadre de ses efforts de médiation, la Turquie a décidé d'établir un nouveau consulat à Hargeisa, la capitale du Somaliland afin de soutenir le processus de dialogue et d'encourager de manière tangible ce pays qui n'est pas reconnu par la communauté internationale. Plus tard, la fondation turque Maarif a ouvert une antenne somalienne proposant des cours de langue et un appui éducatif. En 2017, les forces armées turques ont créé la plus grande base militaire de Somalie pour former les troupes du pays. Cet État de la Corne de l'Afrique est ainsi devenu un espace stratégique permettant à la Turquie de définir et de promouvoir son identité, ses priorités et ses principes.

En février 2024, la Somalie a conclu un accord naval avec Ankara, ouvrant la voie à une présence maritime turque dans cette région importante sur le plan stratégique. Cette décision faisait suite à un accord entre Addis-Abeba et Hargeisa qui octroyait à l'Éthiopie un accès au littoral du Somaliland. En juillet 2024, la Turquie a facilité des pourparlers visant à améliorer les relations diplomatiques difficiles entre la Somalie et l'Éthiopie, aggravées par des tensions liées à cet accord portuaire.

Lors de ces négociations, la vaste coopération d'Ankara et ses liens politiques et éco-

nomiques avec les deux rivaux ont considérablement soutenu son rôle de médiation. Cependant, la Turquie ne s'est pas contentée de tirer parti de ces avantages. Elle a adopté une posture de médiation fondée sur des principes et un discours tourné vers les préoccupations humanitaires, et s'est présentée comme une alternative à l'Occident. Ankara s'est d'abord employée à créer un environnement favorable au dialogue et à faciliter les négociations. Même s'ils n'ont pas discuté directement entre eux, les ministres somalien et éthiopien des Affaires étrangères ont eu des échanges individuels avec Hakan Fidan, leur homologue turc. Ces rencontres ont débouché sur la signature d'une déclaration conjointe visant à améliorer les relations bilatérales.

### Ankara entre Moscou et Kyiv

L'engagement de la Turquie dans l'Initiative céréalière de la mer Noire montre concrètement comment Ankara cherche à tirer parti de son histoire et de sa géographie uniques pour asseoir son rôle de médiation. Après l'invasion massive de l'Ukraine par la Russie en février 2022, la Turquie a adopté une approche prudente et soigneusement calculée à l'égard des deux pays. Elle a déclaré l'agression russe inacceptable et l'a condamnée en la considérant comme une violation flagrante du droit international et un coup porté à la paix. Elle a également fermé les détroits du Bosphore et des Dardanelles aux navires de guerre russes, exerçant ainsi son droit en vertu de l'article 19 de la Convention de Montreux de 1936. Pour autant, Ankara a refusé de se joindre à ses alliés occidentaux pour prendre des sanctions contre la Russie, adoptant ainsi une position plus discrète à l'encontre du pays.

Affirmant son attachement à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine, la Turquie lui a apporté un soutien matériel substantiel. Dans un premier temps, Ankara a fourni une aide humanitaire par l'intermédiaire de son Agence de gestion des catastrophes (AFAD) et du Croissant-Rouge. En outre, l'Ukraine est devenue un marché majeur pour les drones armés TB2 turcs.

Après un engagement au niveau ministériel entre Kyiv et Moscou le 10 mars 2022 en marge du Forum d'Antalya sur la diplomatie, les négociateurs russes et ukrainiens se sont réunis à Istanbul le 29 mars 2022 pour produire le communiqué d'Istanbul qui présentait la position de l'Ukraine et le cadre d'un éventuel accord. Lors de ce pro-

cessus, le discours de l'État faisait volontairement la distinction entre facilitation et médiation, mettant en avant le rôle de la Türkiye dans l'organisation des pourparlers et soulignant sa position sur les questions humanitaires. Le président Erdogan a ouvertement critiqué l'approche occidentale du conflit, indiquant qu'il n'était pas d'accord avec la manière dont l'Occident gérait la situation avec la Russie.

Malgré le retrait des parties des pourparlers de cessez-le-feu en mai, le président Erdogan et le secrétaire général de l'ONU Antonio Guterres ont pris des mesures pour faire face aux questions humanitaires. Plus tard, la délégation onusienne, avec la participation de l'Organisation maritime internationale, a élaboré une stratégie qui a conduit à la création de l'Initiative céréalière de la mer Noire. Dans le cadre de cette démarche, la Türkiye a assuré une fonction de médiation essentielle, tirant parti de son contrôle sur les routes maritimes de la région et de sa position stratégique entre la Russie et l'Occident. Les services de renseignement turcs et le ministère des Affaires étrangères ont joué un rôle central dans les négociations, tandis que l'armée turque a été chargée de mettre en œuvre l'initiative. Le 22 juillet 2022, la Türkiye et l'ONU ont négocié un accord visant à ouvrir les ports bloqués de la mer Noire afin de permettre l'expédition des céréales ukrainiennes, une opération qui s'avérait urgente pour le pays. Celui-ci a également permis à la Russie de distribuer ses céréales et ses engrais sur les marchés mondiaux.

Le 22 septembre 2022, Moscou et Kyiv ont procédé à un échange inattendu de prisonniers négocié par la Türkiye et l'Arabie saoudite. L'accord prévoyait que cinq commandants ukrainiens de haut rang, dont celui du régiment Azov, restent en Türkiye jusqu'à la fin de la guerre. Ankara a ensuite utilisé la présence de ces prisonniers sur son sol comme monnaie d'échange dans les négociations avec la Russie.

Après avoir accepté à contrecœur une prolongation de l'accord en juin 2023, les responsables russes ont déclaré que l'Initiative

céréalière de la mer Noire ne pouvait plus être reconduite dans les circonstances actuelles. Le 8 juillet 2023, la Türkiye a remis à l'Ukraine les commandants qui avaient assuré la défense de la ville bombardée de Marioupol. Moscou a accusé Kyiv et Ankara de ne pas avoir respecté les termes de l'échange de prisonniers.

Erdogan n'a fourni aucune explication concernant la libération des soldats ukrainiens. Mais en les restituant à l'Ukraine, la Türkiye a clairement indiqué à la Russie que la prolongation de l'Initiative céréalière était une condition essentielle à sa coopération et au maintien de son partenariat stra-

## Les initiatives de médiation turques se distinguent par leur cadre multidimensionnel et le recours stratégique à des approches directives.

tégique. Le 17 juillet 2023, la Russie a suspendu un couloir humanitaire permettant d'acheminer les céréales ukrainiennes vers les marchés mondiaux, quelques heures seulement avant l'expiration de l'accord.

Erdogan s'est entretenu en tête-à-tête avec Poutine le 19 juillet 2023 à Téhéran, puis à Sotchi, Samarcande et Astana. Lors de ces rencontres, il a tenté de convaincre son homologue russe de renégocier l'expédition de produits céréaliers via le couloir humanitaire.

### Les limites de l'exceptionnalisme

La politique étrangère turque a connu d'importants changements institutionnels et de paradigme au cours des vingt dernières années. En parallèle, la stratégie de médiation du gouvernement turc s'est institutionnalisée et professionnalisée pour aujourd'hui s'intégrer pleinement dans la politique étrangère du pays. Le président Erdogan assume une fonction centrale dans les initiatives de médiation, qui se distinguent par leur cadre multidimensionnel et le recours stratégique à des approches directives.

Comme on l'a vu en Somalie et lors de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, Ankara établit une différence entre elle et l'Occident, et utilise tous les moyens et outils à sa disposition, y compris les services de renseignement. Dans un premier temps, la Türkiye s'emploie à faciliter le dialogue entre les parties au conflit, sans en influencer l'issue. Au fur et à mesure que les négociations avancent, Ankara endosse un rôle plus proactif en fixant les priorités et en s'attachant à entretenir l'élan généré.

Le discours d'exceptionnalisme historique et géographique occupe une place essentielle dans la stratégie de médiation de la Türkiye. Il permet au gouvernement turc de construire une identité nationale dynamique qui guide habilement sa politique étrangère. En définissant cette identité par opposition à l'Occident, la Türkiye se positionne comme une médiatrice fiable dans les conflits internationaux. Si cette posture politique souple confère à Ankara une certaine influence diplomatique, elle introduit également de l'ambiguïté et de l'imprévisibilité, ce qui risque d'isoler encore le pays dans l'ordre international. Consciente des avantages et des défis liés à sa réorientation politique, la Türkiye définit donc stratégiquement son rôle de puissance intermédiaire en mettant l'accent sur les motivations humanitaires dans ses efforts de médiation.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la médiation et la promotion de la paix.

Ümit Seven a été chercheur invité au Center for Security Studies (CSS) au sein de l'ETH de Zurich de février à août 2024.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Éditrice: Névine Schepers  
Révision linguistique: Névine Schepers  
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni, Rosa Guggenheim

Feedback et commentaires: [css.info@sipo.gess.ethz.ch](mailto:css.info@sipo.gess.ethz.ch)  
Plus d'éditions et abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Parus précédemment:

Évolutions de la chaîne d'approvisionnement des puces No 345  
Défis du réarmement: l'exemple de la poudre No 344  
La cybersécurité dans l'espace No 343  
Les relations de Pyongyang avec Moscou et Pékin No 342  
Comparaison des politiques d'infrastructures critiques No 341  
La coopération entre l'Europe et l'Indopacifique No 340

© 2024 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich  
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000691815