

Le rôle des structures d'appui à la médiation

La médiation est efficace sous certaines conditions. Cependant, la polarisation croissante du paysage géopolitique et la montée des conflits armés soulèvent des questions quant aux moyens de maintenir et d'améliorer ces initiatives. L'appui à la médiation compte parmi les options disponibles.

Par Simon J. A. Mason et Mukondeleli Mpeiwa

Étudier la manière dont les États développent et utilisent des structures d'appui à la médiation aide à comprendre comment améliorer les réponses non militaires aux conflits armés. La Finlande, l'Allemagne, la Norvège, l'Afrique du Sud et la Suisse ont inscrit la médiation et la promotion de la paix au rang de leurs objectifs de politique étrangère. Ces pays ont mis en place des structures formelles d'appui à la médiation au cours des dernières années, la Suisse comptant parmi les premiers à l'avoir fait en 2005. Les similitudes entre ces structures montrent que le rôle de l'appui à la médiation est de professionnaliser la pratique de la médiation en l'établissant comme une approche fondée sur une méthode. Cette démarche s'accompagne d'activités de formation, de recherche et de mise en réseau, ainsi que d'un soutien opérationnel aux processus de médiation en cours. Les divergences entre les structures d'appui à la médiation de ces États dépendent du rôle que joue la médiation dans la politique de paix et la politique étrangère de chaque pays.

Qu'est-ce que l'appui à la médiation?

La médiation est une approche non militaire de gestion des conflits dans le cadre de laquelle les parties au conflit acceptent l'aide d'une tierce partie pour négocier un accord mutuellement acceptable. Selon l'Organisation des Nations Unies (ONU), pour qu'une médiation fonctionne, il faut que les condi-



Exercice de simulation en classe durant le MAS ETH Mediation in Peace Processes.
Eemeli Isoaho / MAS ETH MPP

tions appropriées soient réunies, notamment une volonté des parties de tenter des négociations, un consensus régional et international pour soutenir le processus et un appui solide à la tierce partie. C'est sur ce dernier facteur que se concentre le développement des structures d'appui à la médiation.

Selon le Réseau d'appui à la médiation (MSN), un réseau composé de plus de 20 structures non étatiques pour la plupart,

l'appui à la médiation désigne les activités qui soutiennent et «améliorent les pratiques de médiation, notamment les activités de formation, l'élaboration de directives, la conduite d'études, le travail sur les questions politiques, la consultation, l'appui aux processus de médiation en cours, la mise en réseau et le dialogue avec les parties». La création en 2006 du Groupe d'appui à la médiation de l'ONU, une structure de soutien aux bons offices, à la prévention des

conflits et aux efforts de médiation, a incité d'autres organisations internationales à mettre en place leurs propres structures. Dans le même esprit, certains pays ont créé des structures spécifiques d'appui à la médiation pour faire de la médiation un outil de politique étrangère.

Certaines structures d'appui à la médiation sont *internes* aux ministères des Affaires étrangères, d'autres sont des entités *externes* indépendantes, d'autres encore mêlent ces deux approches (voir graphique). Les structures intégrées aux ministères des Affaires étrangères disposent généralement de plus de moyens, ont un accès direct aux informations et aux acteurs et peuvent tirer parti du capital politique de leur pays pour s'impliquer dans les processus de paix. Les structures externes, telles que celles rattachées à des ONG ou des universités, bénéficient en revanche de plus d'indépendance et de souplesse, ce qui se traduit souvent par des approches davantage basées sur une méthode, critiques et inclusives. Elles disposent de réseaux moins centrés sur l'État et d'une plus faible exposition politique, mais peuvent avoir des difficultés à obtenir un accès de haut niveau aux acteurs clés et à conserver des ressources suffisantes. Le modèle hybride de soutien à la médiation, associant des structures internes et externes aux ministères des Affaires étrangères, est donc souvent le modèle de choix car il permet aux États de tirer parti des avantages des deux approches précédemment décrites.

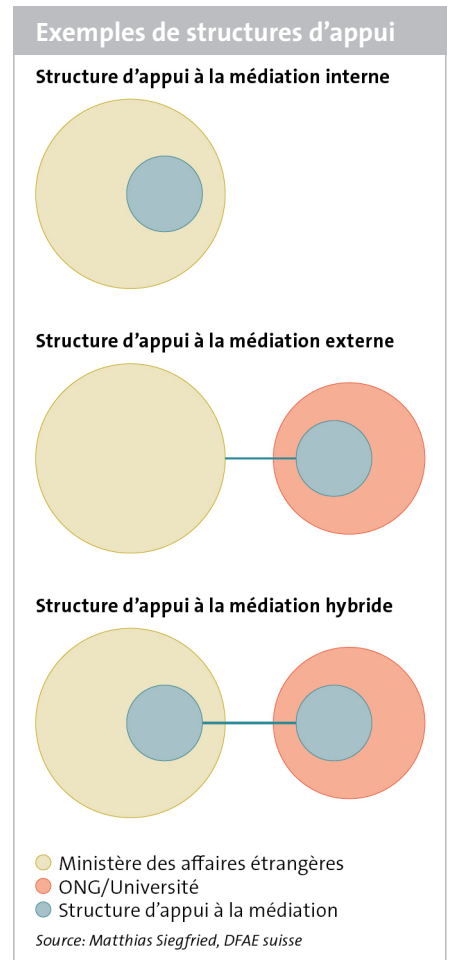
États et appui à la médiation

L'étude de cas suivante détaille les approches adoptées par trois petits États (Finlande, Norvège, Suisse) et deux États de taille moyenne (Allemagne, Afrique du Sud) qui ont tous placé la promotion de la paix parmi leurs objectifs de politique étrangère. Ces exemples ont été sélectionnés en fonction de l'étendue des activités de promotion de la paix menées par les pays au sein ou en dehors des mécanismes régionaux.

Finlande: La contribution de l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari à de nombreux processus de paix, notamment en Indonésie, au Kosovo et en Namibie, a joué un rôle essentiel pour élever la médiation au rang d'outil de politique étrangère. Le développement de structures centralisées d'appui à la médiation est relativement récent en Finlande. En octobre 2020, le ministère des Affaires étrangères a créé en son sein un Centre de médiation pour la paix destiné à centraliser la planification, le développement et la coordination des activités de médiation en faveur de la paix et à renforcer les

capacités internes du ministère dans ce domaine. Le ministère finlandais des Affaires étrangères a établi des partenariats programmatiques avec différentes organisations nationales engagées dans la médiation pour la paix (notamment l'Initiative de gestion de crise (CMI) – Fondation Martti Ahtisaari, l'Agence d'aide de l'Église de Finlande (FCA) et la Mission luthérienne évangélique finlandaise (FELM)) et finance également des organisations internationales non gouvernementales et intergouvernementales. Sur le plan thématique, les activités finlandaises d'appui à la médiation sont essentiellement axées sur la diplomatie de l'eau; les femmes, la paix et la sécurité; la jeunesse, la paix et la sécurité; ainsi que les artisans de la paix religieux et traditionnels. En se concentrant sur les aspects politiques, la Finlande apporte ainsi son appui au Groupe des amis de la médiation de l'ONU et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et aux résolutions de l'ONU, au renforcement des capacités ainsi qu'à des réseaux (tels que le Réseau nordique des femmes médiatrices et le Réseau des artisans de la paix religieux et traditionnels (NRTP)) visant à favoriser la coordination, la coopération et la complémentarité. Le pays entend également jouer un rôle opérationnel plus actif afin de jeter des ponts entre les travaux politiques sur la médiation, les réseaux et la pratique. La coopération de longue date de la Finlande avec l'Union africaine (UA) pour appuyer la coordination des activités et des réseaux d'appui à la médiation, notamment par la formation et le partage d'expérience, illustre cette volonté.

Allemagne: Si l'Allemagne n'est traditionnellement pas un acteur visible dans le domaine de la médiation (à quelques exceptions près, à l'image des activités de la Fondation Berghof), elle possède néanmoins une vaste expérience d'appui à la médiation. Le pays a adopté une approche plus stratégique ces 15 dernières années. Son engagement comprend la coopération avec d'autres acteurs, assortie de financements, ainsi que la mise à disposition directe de savoir-faire, la formation, le détachement d'experts, le soutien politique et la capacité à servir de point de rencontre. L'Allemagne se concentre en particulier sur le soutien à la médiation au sein de l'OSCE et sur l'établissement de partenariats multilatéraux. Le Yémen, la Libye, Chypre et l'Ukraine constituent des exemples marquants d'appui à la médiation ouvertement apporté par l'Allemagne. Le pays intègre activement la société civile et les partenaires universitaires (tels que l'Université européenne Viadrina, la Fondation Berghof, le Centre pour les



opérations internationales de paix (ZIF), Inmedio ou le *Berlin Center for Integrative Mediation*) aussi bien dans l'élaboration de son approche de médiation et d'appui à la médiation que dans la mise en œuvre de cette approche. L'Allemagne travaille également avec des acteurs régionaux et sous-régionaux d'appui à la médiation en Afrique. En lien avec sa perspective de politique étrangère féministe, le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères a montré une volonté particulière de faire avancer l'agenda «Femmes, paix et sécurité» avec plusieurs engagements de haut niveau visant explicitement à promouvoir la participation des femmes. L'approche plus stratégique de l'Allemagne, tant au niveau étatique que non étatique, a contribué à hisser la médiation au rang d'outil de politique étrangère.

Norvège: La promotion de la résolution des conflits et de la réconciliation est une composante centrale de la politique étrangère norvégienne. La Norvège a facilité ou apporté un appui technique et/ou financier à

des négociations et des processus de paix en Afghanistan, au Burundi, en Colombie, au Moyen-Orient, au Myanmar, au Népal, aux Philippines, au Sri Lanka et au Venezuela. Elle a également soutenu des processus de paix au Kenya, au Mozambique, en Ouganda, en République démocratique du Congo, en Syrie et au Yémen par exemple. L'action de la Norvège s'effectue par le biais de son ministère des Affaires étrangères. Le pays finance également des partenaires universitaires et des acteurs de la société civile nationaux et internationaux afin d'appuyer son travail autour de la médiation ainsi que les efforts de médiation de l'ONU et d'autres parties prenantes dans le monde. Parmi ces partenaires, on peut notamment citer le Centre norvégien pour la résolution des conflits (NOREF), l'Institut norvégien des affaires internationales (NUPI), le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) et l'Institut de recherche sur la paix d'Oslo (PRIO). Les activités de soutien de la Norvège se concentrent essentiellement sur l'appui direct aux processus de paix, sur le renforcement des capacités et sur la gestion des connaissances. Le pays peut ainsi tirer parti de ses réseaux nationaux d'acteurs de la société civile pour conduire ou soutenir les processus de paix de façon opportune, réactive et adaptée. Grâce à la souplesse et à l'agilité de son approche, la Norvège a pu détacher des experts auprès de l'ONU, de l'UA et d'autres acteurs de la médiation, fournir des études, assurer un renforcement des capacités et apporter un soutien technique, financier et opérationnel aux processus de paix. La Norvège utilise également des plateformes telles que le Forum d'Oslo (avec le Centre pour le dialogue humanitaire (HD)) pour faciliter le partage d'expérience et la mise en réseau. Le soutien apporté par la Norvège au processus de paix mené par l'UA, qui a contribué à mettre un terme à deux ans de conflit violent dans le nord de l'Éthiopie, constitue un exemple récent de mobilisation réussie de son approche élargie. Cette conception hybride et souple des

La plupart des structures de soutien à la médiation appliquent des variantes d'un modèle hybride

structures de soutien à la médiation a permis au pays d'avoir un accès et une action sur des processus de paix dans lesquels il n'aurait, d'ordinaire, pas joué de rôle direct. Grâce à son soutien politique de haut niveau et à ses investissements conséquents et durables dans le travail pour la paix, la Norvège est souvent considérée comme un

modèle pour son approche globale du soutien à la paix intégrant la médiation, l'aide humanitaire et le développement.

Afrique du Sud: Depuis l'instauration de la démocratie en 1994, le renforcement de l'unité africaine et la construction d'une prospérité partagée, notamment par la prévention des conflits et la promotion de la paix et de la sécurité, ont toujours constitué de grands axes de la politique étrangère sud-africaine. Au fil des années, l'Afrique du Sud s'est investie dans le règlement des conflits au Burundi, en Eswatini, au Lesotho, à Madagascar, en République démocratique du Congo, au Soudan du Sud, au Zimbabwe et dans d'autres contextes. Bien que son rôle d'acteur majeur de la médiation ait diminué avec le temps, l'Afrique du Sud a créé une Unité d'appui à la médiation (MSU) au sein de son ministère des Affaires étrangères après approbation par l'équipe interministérielle pour la coopération internationale, le commerce et la sécurité (ICTS) du pays en mars 2015. Fondée sur le rôle historique d'artisan de la paix de l'Afrique du Sud sur le continent, la MSU vise à promouvoir son objectif de politique étrangère de haut niveau consistant à contribuer à la sécurité, à la stabilité et à un développement durable en Afrique. Créée pour soutenir les efforts de médiation menés ou appuyés par l'Afrique du Sud, la MSU se consacre essentiellement, à ce jour, au renforcement des capacités et à l'élaboration de politiques. Outre la formation de centaines de médiatrices africaines et la collaboration avec des acteurs non gouvernementaux de l'appui à la médiation tels que le Centre africain pour le règlement constructif des différends (ACCORD) et le Centre pour la médiation en Afrique (CMA), la MSU a également joué un rôle essentiel dans l'élaboration du premier plan d'action national (PAN) de l'Afrique du Sud pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU. Ce PAN a pour objectif de «permettre une participation significative des femmes aux processus de paix et donner la priorité à leurs besoins, leurs expériences et leur capacité d'action dans tous les contextes de conflit ou non». Le travail de médiation et d'appui à la médiation de l'Afrique du Sud se concentre en premier lieu sur les conflits en Afrique. Cependant, même si elle n'a pas été acceptée, la proposition récente du pays d'assurer des services de médiation en lien avec la guerre entre l'Ukraine et la Russie suggère qu'il pourrait jouer un rôle plus mondial en tant qu'État non aligné dans un contexte géopolitique polarisé.

Lectures complémentaires

David Lanz / Jamie Pring / Corinne von Burg / Mathias Zeller, «**Understanding Mediation Support Structures**», *swisspeace*, October 2017.

Simon J A Mason, 2020, «**Development of State Mediation Profiles: Key Dimensions and Guiding Questions**», in: Kirchhoff, Lars Kirchhoff / Anne Holper (eds.), *Friedensmediation: Spannungsfeld aus Methodik, Macht und Politik* (Baden-Baden: Nomos, 2020).

Mediation Support Network

Organisation des Nations Unies, **Directives des Nations Unies pour une médiation efficace**, Juillet 2012.

Suisse: Le Département fédéral suisse des affaires étrangères (DFAE) fait de la promotion de la paix l'un de ses objectifs de politique étrangère et a accompagné ces dernières années plus de 30 processus de paix dans plus de 20 pays. Parmi les exemples les plus marquants, on peut citer le soutien aux négociations dans le processus entre la Colombie et les *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC), qui a débouché sur l'accord de paix de 2016, ou la médiation qui a abouti à l'accord entre le gouvernement du Mozambique et la *Resistência Nacional Mocambicana* (Renamo) en 2019. La Suisse applique un modèle hybride de soutien à la médiation reposant sur des structures internes et externes développées au fil des ans. Le Projet de soutien à la médiation (MSP) a été mis en place en 2005 par le Center for Security Studies de l'ETH de Zurich et swisspeace en partenariat avec le DFAE. L'une des caractéristiques du travail de médiation de la Suisse est qu'il met l'accent sur l'expertise et la méthodologie, au lieu de simplement se contenter de réunir différents acteurs autour d'une table. L'idée est qu'une approche fondée sur une méthode tend à produire des résultats plus légitimes et durables. Le DFAE complète ses efforts de médiation et son expertise interne par des partenariats avec d'autres acteurs suisses, notamment pour le développement de l'expertise et pour la formation. La Suisse constitue également depuis des décennies un grand pôle en matière de recherche appliquée sur la médiation, par exemple sur les questions liées aux méthodes de médiation, au partage du pouvoir, à la place de la religion dans les conflits et la médiation, à la gestion du passé, au partage des richesses, aux cessez-le-feu et aux mesures de sécurité. Selon l'étude annuelle 2023 de l'ETH de Zurich *Sicherheit* (Sécurité), 78% de la population est

Exemples de formations

Cours sur la médiation pour la paix (DFAE suisse, swisspeace, CSS ETH Zurich)

Cours de l'ONU sur la médiation de cessez-le-feu (DFAE suisse, ONU, ministère norvégien des Affaires étrangères, ministère norvégien de la Défense)

Cours de l'ONU sur la religion et la médiation (DFAE suisse, ONU, ministère finlandais des Affaires étrangères, CSS ETH Zurich, NRTP)

Séminaires de haut niveau de l'ONU sur le genre et la médiation inclusive (DPPA ONU, CMI Fondation Martti Ahtisaari, PRIO)

Cours universitaires tels que le **Master of Advanced Studies ETH Mediation in Peace Processes** (MAS ETH MPP) de l'ETH de Zurich (en partenariat avec le DFAE suisse, l'ONU, le ministère finlandais des Affaires étrangères et le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères), le **Master Study Mediation and Conflict Management** (Université européenne Viadrina) ou le **cours National Dialogue and Peace Mediation** (Université de Bâle)

favorable à un renforcement du travail de médiation de la Suisse. Ce résultat traduit l'existence d'un consensus transpartisan sur le sujet.

Débat et enseignements

Les similitudes entre les structures d'appui à la médiation de ces différents pays sont frappantes. En effet, toutes intègrent un appui aux processus en cours, ainsi que des activités de formation, de recherche, de diffusion des politiques et de mise en réseau. La plupart des structures de soutien à la médiation appliquent des variantes d'un modèle hybride, ce qui permet de combiner les avantages des structures internes et externes à un ministère des Affaires étrangères.

Les différences entre les structures d'appui à la médiation tiennent au fait qu'en raison de leur poids géopolitique, de leur position et de leur trajectoire historique, les pays n'ont pas tous les mêmes objectifs de politique étrangère ni les mêmes stratégies de médiation associées. Par exemple, la priorité donnée par la Finlande aux réseaux de médiation et à l'élaboration de politiques s'inscrit

dans son objectif général de politique étrangère lié au multilatéralisme. L'Allemagne est confrontée à la question de savoir quelle part de son travail de médiation et d'appui à la médiation devrait être effectuée par l'intermédiaire de l'UE et quelle part sous d'autres formats de coopération bilatéraux ou multilatéraux. Si la Norvège fait de la promotion de la paix une question prioritaire, c'est par intérêt humanitaire, mais aussi parce que la paix et la sécurité dans le monde sont importantes pour ce pays relativement petit, à l'économie et à la société ouvertes. L'Afrique du Sud considère que son avenir économique et sécuritaire est étroitement lié à la stabilité et à la prospérité du reste du continent, même si cette conception a quelque peu reculé ces dernières années face aux demandes, pressions et intérêts nationaux concurrents. Les efforts de médiation de l'Afrique du Sud sont motivés par son devoir historique de solidarité lié au soutien apporté par les pays africains à la lutte contre l'Apartheid. La Suisse a une longue tradition d'action humanitaire et de bons offices. Sa démocratie fondée sur le consensus est en accord avec la logique de la médiation. Comme ses initiatives militaires de maintien de la paix sont limitées (voir l'analyse no 330 du CSS), elle compense notamment par des efforts civils de promotion de la paix. Ainsi, le rôle du soutien à la médiation dépend souvent de l'orientation géographique et thématique qu'un État donne à son action ou des acteurs avec lesquels il coopère.

Perspectives

L'avenir recèle à la fois des défis et des opportunités. Les défis sont liés au caractère évolutif des conflits et de la médiation dans le monde d'aujourd'hui. L'enjeu central est de déterminer comment conserver les approches de médiation qui ont fait leurs preuves, tout en les adaptant au contexte global actuel. D'autres questions se posent au niveau national. Il s'agit notamment de savoir comment maintenir un consensus transpartisan sur un investissement à long terme dans la promotion de la paix et comment établir et conserver les structures

nécessaires au sein et en dehors d'un ministère des Affaires étrangères. Dans le même temps, la nature évolutive du paysage des conflits et de la médiation offre également des opportunités. Par exemple, certains acteurs d'un conflit peuvent refuser un médiateur (par crainte de perdre leur autonomie ou parce qu'il n'y a aucun médiateur

L'enjeu central est de déterminer comment conserver les approches de médiation qui ont fait leurs preuves, tout en les adaptant au contexte global actuel.

acceptable), mais continuer à solliciter un appui plus technique aux négociations qui peut être fourni par des médiateurs et des acteurs du soutien à la médiation.

En résumé, les deux composantes d'une médiation efficace (la volonté des parties de tenter des négociations et le soutien régional et international à un processus) créent un espace qui peut permettre de réaliser un travail fructueux. Le rôle de la médiation et de l'appui à la médiation est de favoriser et de maximiser cette fenêtre d'opportunité.

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

Simon J A Mason est chef de l'équipe «Mediation Support Team» du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich.

Mukondeleli Mpeiwa est Senior Program Officer au sein du programme de médiation de swisspeace.

Les auteurs souhaitent remercier Eemeli Isoaho (MAS ETH MPP), Lars Kirchhoff (Centre de médiation de paix, Université européenne de Viadrina), Katrina Abatis (CSS ETH Zürich) et Luca Willig (swisspeace) pour leurs contributions, ainsi que le projet d'appui à la médiation (MSP), un projet commun entre CSS ETH Zürich et swisspeace, financé par le DFAE suisse.

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

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Le maintien de la paix des Nations Unies No 330
La planification de la Bundeswehr No 329
La gestion des coûts liés aux catastrophes No 328
L'Asie centrale et la rivalité entre grandes puissances No 327
Promesses et paradoxes de la diplomatie scientifique No 326
Serbie et Kosovo: tensions au coeur des Balkans No 325

© 2023 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000634343