

AHMET DAVUTOGLU

Ancien Premier ministre de la République de Turquie

Chers participants, chers collègues, Excellences, mon cher ami Thierry, tout d'abord, je tiens à féliciter Thierry et l'IFRI d'avoir organisé, une fois de plus, et en temps voulu, un événement de cette importance, et je voudrais également exprimer mes remerciements à l'IFRI, au gouvernement français ainsi qu'au gouvernement marocain et à Sa Majesté.

La gouvernance mondiale est une grande question et un vaste sujet, mais avant d'entrer dans les détails, j'aimerais faire une comparaison entre la réunion de l'an dernier à Doha et celle de cette année à Marrakech. Dans mon discours de l'an dernier, j'avais brièvement évoqué l'imprévisibilité des relations internationales. Hélas, celle-ci a pris de l'ampleur au cours de l'année écoulée. L'an dernier, la réunion s'était tenue au lendemain de l'élection du président Trump. Tout le monde s'inquiétait de la tournure que prendraient les choses aux États-Unis. Je suis certain que cette inquiétude subsiste, voire qu'elle s'accroît, car hier, le président Trump a évoqué le potentiel départ du secrétaire d'État Rex Tillerson. Nul ne sait ce qu'il adviendra, mais une chose demeure certaine, et j'aborderai plus particulièrement les questions d'ordre national, ce sont les relations entre l'establishment et les dirigeants.

En ce qui concerne l'Union européenne, l'an dernier, nous discutons du Brexit, mais cette année, en plus du Brexit, nous avons eu la question de la Catalogne, dont nous ignorons quelle sera la suite. Nous avons eu quatre élections, aux Pays-Bas, en Autriche, en Allemagne et en France. La montée des partis exclusivistes de droite n'est pas seulement préoccupante pour ces États-nations, elle l'est aussi au regard des valeurs fondamentales du continent européen, de notre continent.

Pour ce qui est du Moyen-Orient, nous avons la crise dans le Golfe. Pour la première fois, une organisation qui avait été très influente par le passé, dont l'ampleur n'avait cessé de croître au cours des 20 dernières années, le CCG, est devenue elle-même une institution problématique. L'un de ses pays membre a été mis au ban par trois autres pays, et il s'agit là d'un problème d'inefficacité au sein des organisations régionales. L'an dernier, nous parlions de la crise humanitaire à Alep. Alep est tombée désormais, mais des armes chimiques étaient encore utilisées en Syrie contre des civils, le cas a été porté devant les Nations unies, qui ont témoigné de ce fait, mais nous avons également eu le problème du référendum kurde sur l'indépendance du Kurdistan irakien. La coïncidence a voulu que la Catalogne et le Kurdistan organisent des référendums en même temps, ce qui crée de nouveaux problèmes pour les États-nations.

Aujourd'hui, au Liban, le Premier ministre Hariri a présenté sa démission, et chaque jour, nous recevons des informations en provenance du Moyen-Orient, qui présentent une situation de plus en plus préoccupante. Cette année, nous avons également la crise en Corée du Nord. Si l'on examine le calendrier annuel, il n'y figure pratiquement aucune bonne nouvelle en matière de gouvernance mondiale, même avec le *statu quo*. En revanche, nous observons une montée du pessimisme psychologique non seulement chez les Européens, les Asiatiques, les Turcs, les Français et les Marocains, mais aussi chez tous les représentants de l'humanité, les hommes d'État, les intellectuels. Nous devons continuer à réfléchir à ce qui se passera l'année prochaine et les années suivantes. Nul ne peut produire une analyse rationnelle, car il n'existe aucune analyse rationnelle de la question « Comment en est-on arrivé là ? »

J'aimerais présenter un bref résumé des 27 dernières années depuis la fin de la guerre froide. Que s'est-t-il passé ? J'utiliserai l'analogie du séisme. Nous, les Turcs, n'en ignorons rien, c'est donc un bon moyen pour réussir à comprendre le séisme systémique des relations internationales, que j'appelle ainsi car il y a certains signes avant-coureurs. Si vous y prêtez attention, vous pouvez y répondre. Certaines tragédies ont lieu pendant le processus et des ondes de choc s'ensuivent. En analysant les grandes guerres qui ont eu lieu dans le monde au cours des 400 dernières années, on constate qu'elles ont aussitôt été suivies de conférences ou qu'elles ont donné lieu à l'avènement d'ordres nouveaux, comme la guerre de Trente Ans et les traités de Westphalie, les guerres napoléoniennes et le Congrès de Vienne, la Première Guerre mondiale et la Ligue des Nations, la Deuxième guerre mondiale et les Nations Unies.

Que s'est-il passé à la fin de la guerre froide ? Il s'agissait bien d'une guerre mondiale, mais aucune disposition de la sorte n'a été mise en place dans l'espace international. Il n'y a eu aucune nouvelle convention, aucune nouvelle ré-institutionnalisation d'aucune organisation internationale, aucune réponse collective apportée à un ensemble de principes pour répondre à des problèmes comme le terrorisme, la menace posée par les armes nucléaires, et ainsi de suite. Que s'est-il passé au cours des 27 années qui ont suivi la chute du mur de Berlin ?

Le premier séisme a été ce que j'appelle le séisme géopolitique de 1991, avec l'effondrement de l'Union soviétique. Ce séisme a eu de nombreuses conséquences, depuis la Bosnie, le Kosovo jusqu'à la Transnistrie, l'Abkhazie et le Haut-Karabakh. Après le bouleversement géopolitique de ces zones, l'espoir de voir un nouvel ordre s'établir était immense. Aujourd'hui, les répercussions de ce séisme géopolitique continuent à se faire sentir. Aucune de ces questions n'a encore été réglée, et, par ailleurs, le problème de la Crimée, par exemple, se pose également dans cette zone géopolitique, où il existe un écart entre l'intégrité territoriale, le contrôle et les territoires faisant l'objet d'une reconnaissance internationale. Cela crée un problème d'intégrité territoriale de l'État-nation.

Le deuxième séisme a été un séisme sécuritaire après le 11 septembre 2001. Puis 16 ans après ces événements, il y a eu une intervention en Afghanistan, où la situation devient chaque jour plus dangereuse, puis une deuxième en Irak. Récemment, nous y avons observé l'évolution de la gouvernance centrale et de la région du Kurdistan. Seule existait Al-Qaïda, maintenant nous avons Daech, Boko Haram, Al-Shabab, des organisations terroristes en tout genre. Cela signifie que les répercussions de ce séisme se font encore sentir.

Le troisième séisme a pris la forme d'un énorme séisme économique mondial en 2008, et cette crise a donné lieu au chômage et à l'instabilité politique. On espérait qu'une nouvelle structure financière en ressortirait, mais rien n'a été fait pour aller dans ce sens au niveau de l'organisation économique mondiale, si ce n'est quelques réformes au sein de la Banque mondiale et du FMI en ce qui concerne la représentation des pays. L'écart entre les engagements du G20, dont j'ai participé à presque toutes les réunions au cours des 10 dernières années, et les attentes générées par ses décisions n'a pas été comblé. Par ailleurs, l'écart entre les pays du G20 et les PMA se creuse, entraînant du même coup une augmentation du flux de réfugiés. Cette injustice économique ne peut aboutir à une stabilité sociale ou politique. Lorsque le fossé est si important, les populations des pays pauvres essaient naturellement d'atteindre les pays riches pour y trouver du travail et survivre.

Le quatrième séisme a été un séisme structurel dans le sillage du Printemps arabe au Moyen-Orient. Les États-nations se sont effondrés. Des États fragiles ont émergé, et les conséquences sont toujours à l'ordre du jour. Depuis lors, nous avons été incapables d'apporter une solution à ces quatre séismes, dont les répliques ont à présent fusionné pour créer le séisme systémique auquel nous sommes désormais confrontés. Il y a un problème systémique, que nous ne pouvons pas aborder avec des suppositions ou simplement par pays ou région. Nous sommes confrontés à la situation la plus dangereuse, la plus risquée des temps modernes, car les moyens de destruction font peser une menace bien plus grande, que l'on ne peut comparer aux guerres des autres siècles. Un fou en Corée du Nord peut représenter une menace pour le monde entier.

Je voudrais évoquer trois niveaux de gouvernance mondiale, ainsi que quelques principes opérationnels. Le premier est le niveau national, où nous avons aujourd'hui un problème d'identité et de légitimité, ainsi que de fonctionnement des institutions. Thierry a fait référence à ma politique du « zéro problème avec nos voisins ». La Turquie s'est trouvée au centre de tous ses séismes. La crise en Bosnie, la crise au Kosovo et la crise en Géorgie lors du premier séisme, ont toutes eu lieu dans des pays voisins de la Turquie. La Turquie a participé à la guerre en Irak, elle y a envoyé des troupes et a été affectée par l'intervention. Lors de la crise économique, le marché européen a été la première cible de l'économie turque. Une fois encore, la Turquie s'en est trouvée affectée. Bien sûr, les problèmes du Moyen-Orient et le séisme structurel l'ont également touchée. Nous nous trouvons donc au centre de ces séismes, nous essayons à la fois de survivre et de contrôler les crises.

Durant les premières années de notre gouvernance, nous avons non seulement réussi à apporter de la stabilité au pays, mais nous avons également fait preuve d'une grande efficacité en matière de questions régionales. Comme je l'ai évoqué avec Thierry, lors de la crise au Liban en 2008, le 17 mai, alors que j'étais conseiller principal, pas encore ministre, nous avons remporté deux succès diplomatiques le même jour. D'un côté, les pourparlers directs entre Israël et la Syrie, pour lesquels, en tant que conseiller principal, j'ai assuré la médiation entre les deux camps. De

l'autre, la résolution, en collaboration avec le Qatar, de la crise présidentielle au Liban. Michel Sleiman a été élu président.

Pourquoi les problèmes subsistent-ils encore ? Ce n'est pas parce que la Turquie a changé de politique, mais parce que nous n'avons plus d'homologues pour faire la paix ou servir de médiateurs en Syrie. Sept des pays voisins de la Turquie ne contrôlent pas pleinement leur territoire. En Syrie et en Irak, le gouvernement central n'a pas le contrôle total. La Libye, le Yémen, le Liban... La Géorgie est un pays stable, mais elle fait l'objet d'un litige international. Elle n'est pas capable de contrôler les territoires internationalement reconnus. Les tensions persistent en Ukraine.

Nous avons encore de bonnes relations, que nous essayons de conserver, avec les pays stables, mais le problème est l'absence de véritables interlocuteurs dans les autres pays. Il est impossible d'avoir une diplomatie appropriée si vous n'avez pas d'homologues. Vous pouvez établir des relations micro-diplomatiques avec chaque groupe en Syrie ou en Irak. C'est un défi de base à relever, donc, à un niveau national, il y a des États fragiles comme la Syrie, la Libye ou le Yémen. Il y a des États qui sont dans l'incapacité d'exercer un contrôle total sur leur territoire. D'autres ont de sérieux problèmes identitaires, comme l'Irak et, à présent, même l'Espagne, avec cette situation persistante où il faut déterminer si l'on est catalan, espagnol ou européen. Il existe différents niveaux d'identités. Il y a la montée des islamophobes exclusivistes, des tendances xénophobes en Europe, auxquelles s'ajoute le problème entre dirigeants et establishment, comme nous l'observons parfois à ce stade, qui est une puissance mondiale dont l'influence s'étend sur toute la planète. La stabilité et l'orientation de la politique étrangère américaine sont très importantes pour la stabilité internationale, mais le président Obama et le président Trump ont deux approches différentes des questions internationales, ce qui fera que les intérêts nationaux relèveront d'un problème de choix au niveau mondial. J'aborderai à présent certains des principes concernant nos obligations au niveau national.

En ce qui concerne la dimension régionale, il semblerait, aujourd'hui, que nous ne disposions pas d'un système global d'accords internationaux. Le terme international désigne les États inter-nationaux, mais dans la mesure où les États-nations sont confrontés à des problèmes internes, le système international ne peut fonctionner correctement. En matière de gouvernance mondiale, le principal obstacle est que si nous avons davantage de systèmes dotés d'un équilibre des pouvoirs, aucun n'est semblable à ceux du XIX^e siècle. Nous avons plusieurs équilibres des pouvoirs à la fois, des équilibres régionaux et des équilibres mondiaux. Lorsqu'ils se rencontrent, on peut trouver une solution. Aujourd'hui, au Moyen-Orient, il existe un équilibre régional des pouvoirs entre la Turquie, l'Iran et l'Arabie saoudite. Au sein du CCG, entre l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, le Qatar, et ainsi de suite, mais aussi un équilibre général des pouvoirs entre la Russie, l'Union européenne et les États-Unis, et aucun accord international pour que les peuples se regroupent. L'UE et le CCG, de véritables modèles de réussite, sont en proie à une grave crise, qui place les dirigeants politiques régionaux face à une situation d'instabilité, et des organisations régionales/internationales comme la Ligue arabe, comme l'OIC, comme le CCG, comme l'UE ne sont pas aussi efficaces qu'auparavant.

Enfin, au niveau mondial, comme je l'ai dit, nous avons besoin d'une nouvelle série de conventions mondiales sur lesquelles tout le monde puisse se mettre d'accord. Elles ne pourront souffrir d'aucune exclusivité. Je veux vous donner un exemple frappant, très douloureux en fait et qui me serre le cœur. Pendant les moments les plus difficiles de la crise syrienne, lorsque des armes chimiques étaient utilisées contre les civils en 2013, lors d'une rencontre, je me suis adressé à mes collègues en ces termes : « Nous pouvons avoir des désaccords sur l'avenir de la Syrie, ou sur d'autres questions, mais nous devons être d'accord sur deux points au moins. Le premier, c'est l'accès humanitaire, et le second, l'action commune contre les crimes de guerre ». Ce ne sont pas des questions d'intérêts nationaux, ce sont des questions de conventions internationales. Quiconque empêche l'accès humanitaire doit être puni, qu'il s'agisse d'un régime d'opposition ou autre. Quiconque commet un crime de guerre en utilisant des armes chimiques doit être puni. Ce sont là les principes des Nations unies, mais hélas, ce qu'il s'est passé, c'est que les crimes de guerre n'ont pas été punis et que l'accès humanitaire n'a pas été mis en œuvre, contraignant ainsi des millions de réfugiés à fuir la Syrie, et la Turquie a souffert en tant que pays voisin. Ceux qui la critiquent aujourd'hui doivent savoir que nous accueillons près de 4 millions de réfugiés syriens. Vous pouvez vous imaginer le coût que cet accueil représente pour notre économie. Certaines villes turques comme Kilis comptent désormais plus de Syriens que de Turcs, mais il n'y a aucun racisme.

C'est une question très importante. Nul ne s'attend à ce que les Nations unies apportent une solution, non pas en raison du manque d'efficacité de leur Secrétaire général – je connais António Guterres, c'est exactement la personne qu'il faut pour ce poste. Lorsqu'il était haut commissaire au HCR, il a accompli un travail remarquable. Je le connais personnellement. Il a des compétences infinies. C'est la bonne personne au bon endroit, mais aujourd'hui le Conseil de sécurité des Nations unies est le reflet d'un équilibre des pouvoirs plutôt que des conventions internationalement convenues. Par conséquent, le seul mécanisme concernant la question syrienne est le mécanisme d'Astana où la Turquie, la Russie et l'Iran œuvrent pour la création de zones de désescalade en Syrie, sans espoir d'une médiation des Nations unies. Ce qui signifie que des systèmes et des solutions ad hoc sont en cours. C'est essentiellement le problème des institutions mondiales. Il nous faut des mécanismes institutionnels plus efficaces, tant au sein des Nations unies qu'au sein des organisations économiques internationales.

J'aimerais citer cinq principes de la future gouvernance mondiale, que j'appelle les cinq « I » dans mes articles. Le premier est l'inclusion (*inclusivity*) : il nous faut un ordre national, régional et mondial inclusif, et non populiste ou qui exclut. Le deuxième est l'intégrité (*integrity*). Nous ne devons pas avoir de doubles standards. Tous les principes doivent être suivis d'intégrité. Le troisième est l'optimisation de l'intérêt (*interest optimisation*). La négociation rationnelle est la grande absente aujourd'hui, elle n'existe plus, elle a été remplacée par les réflexions émotionnelles sur la scène internationale. Le quatrième est la mise en œuvre des décisions (*implementation of decisions*), pas simplement la prise de décisions, mais leur mise en œuvre. Le dernier est une nouvelle institutionnalisation des systèmes internationaux (*implementation of decisions*). Nous avons besoin de l'intégrité, de l'inclusion, de l'institutionnalisation, de l'optimisation de l'intérêt et de la mise en œuvre des décisions. Faute de quoi, nous tiendrons encore de nombreuses réunions sur le sujet, qui tiendront lieu d'exercice intellectuel, mais qui ne nous permettront pas d'obtenir des résultats. J'espère que toutes ces discussions ouvriront la voie à la gouvernance mondiale. Je vous remercie.