

STUART EIZENSTAT

Associé, Covington & Burling LLP

Mehmet Ali Birand, journaliste et écrivain, CNN Turk

Nous avons écouté les histoires des pays émergents. Passons maintenant aux grosses pointures, aux Américains. Stuart Eizenstat, la question qui me vient à l'esprit est la suivante : les puissances émergentes vous tapent-elles sur les nerfs politiquement ?

Stuart Eizenstat

Non. Ma thématique est la suivante : nous nous situons réellement dans un glissement historique du rapport de force comme le monde n'en a jamais vu auparavant, par sa rapidité, sa profondeur, et sa portée. Il s'agit d'un glissement économique, et lorsque le pouvoir économique se déplace, le pouvoir politique suit le mouvement. On constate un glissement de l'Ouest vers l'Est et le Sud. Si le XX^e siècle a été le siècle américain transatlantique, le XXI^e siècle sera à coup sûr le siècle du Pacifique et du Sud.

La différence est notable, si l'on examine l'émergence des puissances à travers les époques. Il y a eu les Néerlandais, puis les Espagnols et les Anglais après la bataille de Trafalgar, les Allemands, les Américains et l'Union soviétique. Leur essor, lorsque l'un venait à battre l'autre, était en grande partie incontesté. Nous avons aujourd'hui une multiplicité de puissances qui entrent en scène en même temps, créant un monde multipolaire. Ce qui a par conséquent compliqué la gouvernance mondiale.

Dans les années 1970, à la création du G7, les pays du G7 représentaient 62 % du PIB mondial. En entrant dans les années 1990, avec la chute de l'Union soviétique, ce chiffre atteint 66 %. L'aspect dramatique et véloce du phénomène entre alors en jeu. En 1999, il y a à peine dix ans, les pays émergents et les pays en développement représentaient environ 35 % du PIB mondial. En 2009, dix ans plus tard, ils en représentaient quasiment 50 %. En effet, en 2009, au sortir de la grande récession, les pays émergents et en voie de développement sont ressortis de la situation bien plus vite et en bien meilleure forme que les démocraties plus anciennes. En 2009, près de 50 % du PIB mondial provenait des pays émergents et en développement. C'est un cas de figure absolument inédit.

En matière de population, l'Occident est un groupe de sociétés vieillissantes. Les pays émergents comptent aujourd'hui 30 % de la population mondiale. Dans les 25, ce chiffre atteindra 50 %. En conséquence, ces pays exigent, et à juste titre, une place plus importante dans la gouvernance mondiale. Cependant, la question est la suivante : pouvons-nous créer des mécanismes qui accueillent la multiplicité des puissances qui ont soudainement fait leur entrée en scène ? Peut-on parvenir à ce résultat via des moyens qui rendent la gouvernance possible ?

Les principaux défis auxquels nous faisons face – le changement climatique, la prolifération nucléaire, le combat contre le terrorisme, la croissance économique du marché de l'emploi – nécessitent tous une action commune pour être résolus. Cependant, plus les protagonistes sont nombreux, plus il est difficile d'obtenir des structures de gouvernance qui créent des mécanismes décisionnels. Nous sommes réellement à un tournant historique. La question est la suivante : l'influence accrue que les pays en développement demandent à juste titre pourra-t-elle aller de pair avec la capacité de créer un consensus entre les pays développés et les pays en voie de développement ?

Un autre aspect demande à être clairement identifié dans cette nouvelle ère qui est la nôtre. Il ne s'agit pas uniquement du changement, ou comme l'a dit la vice-ministre, de la diffusion du pouvoir. Il s'agit de l'intégration, par le

biais de la mondialisation, d'un sort commun. Nous sommes fermement assimilés en tant qu'économie mondiale. Les chaînes d'approvisionnement se déroulent à travers le monde entier ; je suis au conseil d'UPS et nous gérons les chaînes d'approvisionnement. L'iPhone est manufacturé dans sept pays différents. Aucun produit d'une quelconque importance n'est encore spécifiquement américain, européen, chinois, indien ou du Maghreb. C'est un produit mondial. Nous en sommes à ce degré d'intégration commerciale, avec un secteur des entreprises hautement intégré et efficace. Dans ce cas, la gouvernance d'entreprise fonctionne, parce qu'il faut qu'elle fonctionne pour que les produits fonctionnent à leur tour.

La question est la suivante : au niveau politique, pouvons-nous commencer à assurer le même degré d'efficacité ? Notre monde a changé depuis celui qui opposait les Etats-Unis à l'Union soviétique. Nous ne sommes pas dans un monde dans lequel les Etats-Unis et la Chine s'opposent. En effet, nous sommes dépendants l'un de l'autre et d'une certaine manière, tels des frères siamois, nous sommes malgré nous réunis par la taille. Ces nouvelles puissances émergentes ne tiennent pas plus à être dominées par la Chine que par les Etats-Unis.

Permettez-moi de vous livrer des exemples personnels sur les progrès de la gouvernance mondiale ainsi que sur les défis qui persistent. Pour ce qui est des progrès, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est peut-être la seule organisation internationale majeure disposant d'un mécanisme contraignant pour le règlement des différends. Sous l'administration Clinton, à laquelle j'ai participé, nous avons réussi à faire passer au Congrès l'adhésion de la Chine à l'OMC et l'accord de la nation la plus favorisée. C'était à mon sens d'une importance vitale pour l'intégration de la Chine dans un système fondé sur des règles. Les Etats-Unis intentent des procès ; on nous intente des procès. Parfois on gagne, parfois on perd. Le Brésil nous intente un procès ; les petits pays peuvent nous poursuivre, et nous pouvons poursuivre la Chine. Nous sommes tous liés par ces décisions qui sont honorées à la lettre.

Ceci est très intéressant : vous avez absolument raison à propos de la souveraineté. Sur la question de la souveraineté, nous sommes allergiques. Néanmoins, en tant que sous-secrétaire à la Trésorerie, nous avons pris part par deux fois à une situation qui nous a vus perdre contre l'Union Européenne sur notre code des impôts, l'allégation étant qu'il s'agissait d'une subvention à l'exportation illicite. Il n'y a rien de plus souverain que notre propre système fiscal. Cependant, sans faire de bruit, les membres les plus expérimentés du Congrès ont modifié par deux fois la disposition concernant les subventions à l'exportation afin qu'elle soit conforme à l'OMC.

Le deuxième exemple d'intégration et de progrès a été le passage en 2008 à Londres sous l'administration Bush du monde du G7 à celui du G20. Le changement ne s'est pas uniquement joué dans l'appellation : il a été mis à l'épreuve au cours d'une profonde crise à Pittsburgh au tout début de l'administration Obama. Les pays du G20 se sont rassemblés et ont convenu qu'on s'approchait d'une crise financière mondiale et qu'il fallait des mesures de stimulation simultanées. Les mesures de stimulation de la Chine ont été d'une importance vitale dans la prévention d'une crise mondiale. Le système a fait face à une épreuve anticipée.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies et les sanctions contre l'Iran représentent un autre exemple de progrès. D'aucuns pourraient interroger le caractère plus ou moins efficace de ces sanctions ; c'est une autre histoire. Il y a eu quatre cycles de négociations sur les sanctions des Nations Unies, le plus récent ayant bien évidemment eu lieu cette année. La Chine et la Russie ainsi qu'une vaste majorité du Conseil de sécurité dans son ensemble, sans oublier les membres permanents, ont été d'accord. Oui, dans le cas de la Chine et de la Russie ils se sont trompés, mais dans l'ensemble les négociations ont été constructives. Elles ont porté le message que l'Iran avait violé des résolutions antérieures du Conseil de sécurité des Nations Unies sur l'enrichissement iranien.

Permettez-moi de conclure sur des domaines qui comportent encore des failles, qui sont des failles majeures, et dans lesquels j'ai été encore une fois impliqué directement. J'ai dirigé une délégation américaine aux Protocoles de Kyoto. Le changement climatique est un problème mondial. Aucun pays ne peut le résoudre seul. Au sommet de Kyoto, nous avons face à nous la Chine, la Russie et une phalange du G77, comme dans le temps. L'argument était le suivant : c'est vous en Occident qui avez créé ce problème, c'est donc à vous de le résoudre. Pour notre part, nous sommes juste au début de notre industrialisation ; vous ne pouvez pas exiger de nous un sacrifice. C'est à vous de vous sacrifier.

Nous avons uniquement demandé une réduction dans l'évolution de l'augmentation des émissions ; même cela était inacceptable. Nous avons réussi à obtenir uniquement ce que l'on a appelé le Mécanisme pour un développement propre (lorsqu'une entreprise dans un pays développé peut obtenir un abattement fiscal s'il lance un projet d'énergie propre en Inde ou ailleurs). A Copenhague, douze ans plus tard, le résultat n'était pas meilleur. C'était probablement de notre faute, car nous sommes venus accompagnés du roi nu, sans législation du Congrès.

Le cycle d'Uruguay fournit un autre exemple de la nécessité d'une règle de consensus, à savoir : est-ce que ça fonctionne ? Les négociations de Doha sont en cours d'élaboration depuis neuf ans. J'ai assisté à la conclusion du cycle d'Uruguay ; les Etats-Unis et l'Union européenne pouvaient se retirer dans un coin, passer un accord et l'imposer au reste du monde. Cela ne fonctionne plus de la sorte. Très bien, maintenant nous sommes inclusifs ; reste que neuf ans plus tard, nous sommes toujours aussi loin d'un accord de Doha à cause du critère de consensus.

Il faut également des règles pour empêcher les transferts de technologie. Nous devons nous assurer que les pays plus anciens et les pays émergents ne favorisent pas leurs propres champions nationaux sur les marchés publics. Il faut mettre un terme à l'aide conditionnelle, par laquelle les prêts et les subventions peuvent être alloués aux pays en développement pour immobiliser leurs ressources.

Je terminerai ainsi. A Séoul, dans un mois, nous ferons face à l'épreuve suprême de savoir si cette intégration au G20 peut fonctionner pour un problème plus difficile que celui de la récession mondiale de l'an dernier. A savoir, peut-on éviter une guerre monétaire ? Peut-on avoir un système dans lequel les pays jouent selon des règles convenues et éviter une politique du chacun pour soi qui détruira l'économie mondiale ? Je pense que nous pouvons y parvenir parce que nous sommes très intégrés. Je suis optimiste ; je pense que nous faisons des progrès énormes en un temps très court sur l'effort d'intégrer ces nouvelles puissances émergentes qui sont apparues si rapidement sur la scène mondiale.