

BILAN DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G20

RAMON FERNANDEZ*

La présidence française du G20-G8 a été une aventure extraordinaire : elle a placé la France au cœur de négociations décisives pour l'économie mondiale.

Cette présidence aura été marquée par un contexte particulièrement difficile de dégradation de la situation macroéconomique mondiale, alimentée par une crise des dettes souveraines. Dans ce contexte troublé, elle est néanmoins parvenue à obtenir de très bons résultats, reconnus comme tels par nos partenaires du G20. Je voudrais revenir sur les éléments marquants de cette présidence.

UN CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE DIFFICILE MARQUÉ PAR UNE CRISE DE L'ENDETTEMENT

Alors qu'à la fin de 2010 de nombreux observateurs prédisaient une croissance vigoureuse, l'année 2011 aura révélé les faiblesses de la reprise économique. Au cours de l'année 2011, les prévisions de croissance mondiale ont été fortement revues à la baisse. Comment expliquer cette situation ? Il est important de noter que la fragilité actuelle de l'économie mondiale est l'avatar d'une crise d'origine financière dite du *subprime* débutée en 2007-2008, générée par l'accumulation de risques dans le secteur financier et favorisée par les déséquilibres macroéconomiques, notamment un niveau d'endettement privé excessif dans certains pays avancés. Dans un second temps, cette crise de la finance privée

* Directeur général du Trésor.

s'est progressivement mue en crise des finances publiques, ou en crise des dettes souveraines. L'action coordonnée des États en 2008-2009 pour soutenir avec succès l'économie et stabiliser le système financier global a fortement accentué la dégradation des comptes publics qui préexistait à la crise dans la plupart des pays. Et alors que la reprise économique n'était pas à la hauteur des attentes, cet alourdissement des dettes publiques des États des grandes économies avancées a remis en cause la soutenabilité même de leurs trajectoires de finances publiques, à tel point que certains titres souverains ont été assimilés à des actifs toxiques.

La zone euro a été l'épicentre de cette crise des dettes souveraines depuis le printemps 2010. Il y a des explications internes à la zone euro qui expliquent qu'elle soit au cœur des difficultés macroéconomiques actuelles. Il convient tout d'abord de noter les problèmes particulièrement aigus que connaissent certains pays européens, comme la Grèce, qui ont fragilisé l'ensemble de la zone. Ensuite, la zone euro a été perçue comme relativement moins bien armée que d'autres zones monétaires, ne bénéficiant pas des mêmes attributs, notamment pas de prêteur en dernier ressort, pas d'autorité clairement identifiée en charge de la surveillance et de la politique économique et budgétaire, alors qu'il fallait dans l'urgence mettre en place des dispositifs de gestion de crise, FESF (Fonds européen de stabilité financière) et MES (Mécanisme européen de stabilité). Le climat de défiance sur les dettes souveraines s'est également répercuté sur le secteur bancaire européen, créant une boucle de contagion entre secteur public et secteur financier. Enfin, le débat sur l'implication du secteur privé dans les efforts de redressement budgétaire a renforcé les inquiétudes des investisseurs sur la zone euro. Mais d'autres éléments d'explication externes à la zone euro ont aggravé ses difficultés. En particulier, la dégradation de la note souveraine américaine par Standard & Poor's à l'été 2011 a bousculé le paradigme de l'actif sans risque, pilier du système financier global, et a sans doute contribué à l'évolution du jugement des acteurs financiers sur la dette souveraine.

Ce contexte macroéconomique difficile a conduit la présidence française à adapter ses priorités et notamment à mettre l'accent sur les réponses de court terme à apporter pour soutenir la croissance. L'agenda de la présidence française n'a toutefois pas été bouleversé dans la mesure où il était déjà bâti autour des grands chantiers de réforme de l'économie mondiale et du système monétaire et financier, visant à les rendre plus solides.

UN PLAN D'ACTION AMBITIEUX POUR LA CROISSANCE

En soi, l'élaboration au G20 d'un plan d'action pour une croissance forte, durable et équilibrée n'est pas une innovation de la présidence française. C'est un exercice qui avait été lancé au G20 de Pittsburgh à la fin de 2009 pour renforcer la coordination des politiques économiques nationales : il avait

donné lieu à un premier plan d'action au G20 de Séoul à la fin de 2010 qui marquait un progrès très important dans la coopération économique. Mais dans le contexte macroéconomique fragile précédemment évoqué, ce plan d'action a pris une toute autre dimension, avec des engagements plus précis de tous les pays du G20 pour soutenir la croissance. Ces engagements ne sont bien évidemment pas uniformes et tiennent compte de la situation de chacun, afin de maximiser l'impact sur la croissance globale : il s'agit d'un paquet global pour la croissance comprenant un *continuum* de réponses de court, moyen et long terme. Ainsi, les pays qui connaissent des niveaux de dettes publiques élevés, États-Unis, pays européens et Japon, se sont engagés à mettre en œuvre des programmes de consolidation budgétaire adaptés. De leur côté, les pays qui disposent de marges de manœuvre budgétaires, dont la Chine, l'Allemagne et le Canada (mais aussi l'Australie, le Brésil, la Corée du Sud, l'Indonésie), se sont engagés non seulement à laisser agir les stabilisateurs automatiques, mais aussi à adopter des mesures discrétionnaires supplémentaires si la situation se dégrade. La Chine s'est engagée à accélérer le processus de flexibilisation de son régime de change, à promouvoir la convertibilité du renminbi à l'horizon de 2015, à mettre en œuvre des réformes structurelles destinées à rééquilibrer l'économie chinoise vers la demande domestique et à réduire le rythme d'accumulation des réserves de change. Enfin, tous les pays du G20 se sont engagés en faveur de réformes structurelles pour augmenter leur potentiel de croissance.

Dans ce plan d'action, les Européens ont pris des engagements à la hauteur des défis qu'ils ont à relever. Ils se sont engagés auprès de leurs homologues du G20 à mettre rapidement en place les pare-feu nécessaires à la stabilisation de la zone euro, à travers notamment des capacités d'intervention renforcées du FESF et du MES, et à se doter d'une gouvernance économique plus efficace. Le dialogue des Européens avec leurs partenaires du G20 aura été tout au long de l'année un facteur de progrès important dans la résolution de la crise européenne. Pour accompagner la stabilisation de la zone euro, mais aussi de l'ensemble des économies vulnérables, les membres du G20 se sont engagés à ce que le FMI (Fonds monétaire international) dispose des ressources nécessaires à l'exercice de ses missions, notamment de soutien en cas de crise systémique : cet engagement devrait conduire à une augmentation de ses ressources.

En résumé, le plan d'action du G20 pour la croissance constitue un équilibre subtil d'engagements individuels, mais complémentaires les uns avec les autres, pour soutenir la croissance. Alors que les pays avancés sont engagés dans un processus inévitable de consolidation budgétaire et de réparation des bilans privés, les économies majeures jouent un rôle essentiel dans le soutien à l'activité mondiale permettant ainsi une « rotation de la demande globale ». L'impact de ces mesures n'est pas encore quantifiable, mais un signal très fort a été donné par l'ensemble des pays du G20 sur leur détermination à coordonner leurs politiques économiques pour soutenir la croissance.

DES AVANCÉES MAJEURES EN MATIÈRE DE RÉGULATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Au-delà de la gestion des tensions économiques de court terme, la présidence française du G20 s'est attachée à faire progresser la régulation économique et financière au sens large pour bâtir les fondements d'une économie mondiale plus saine. Les domaines de l'emploi et de l'agriculture ont notamment connu des développements très intéressants. Mais en tant que directeur du Trésor en charge des négociations de la filière Finances, je ne développerai pas ces volets et me concentrerai sur cinq des principaux sujets de régulation économique et financière qui ont marqué le G20 de Cannes, à savoir la réforme du système monétaire international (SMI), la régulation financière, la lutte contre les juridictions non coopératives, les financements innovants et la lutte contre la corruption.

La réforme du système monétaire international

Partant d'un constat commun au G20 sur les dysfonctionnements du SMI actuel, la France a engagé en 2011 la réforme du SMI. Il s'agit d'un chantier de long terme pour accompagner la transition vers un monde plus multipolaire, mais de nombreux progrès ont d'ores et déjà pu être réalisés. Ainsi, dans l'optique d'accroître les bénéfices de l'intégration financière et la résilience à la volatilité des flux de capitaux, le G20 a adopté un cadre de référence et acté un changement de doctrine reconnaissant que des mesures de gestion ou de contrôle des flux de capitaux peuvent être légitimes, ainsi qu'un plan d'action pour le développement des marchés obligataires en monnaie locale. De même, afin que le SMI reflète mieux l'évolution des équilibres économiques et l'émergence de nouvelles monnaies de réserve, les membres du G20 se sont engagés à adopter plus rapidement des régimes de taux de change flexibles pour que les taux de change reflètent davantage les fondamentaux de marché. Les pays du G20 ont demandé au FMI de clarifier les critères d'admissibilité au sein du panier du DTS (droit de tirage spécial), afin d'élargir ce panier dès que de nouvelles monnaies rempliront ces critères. Une revue du panier est d'ores et déjà prévue pour 2015, avec le yuan comme candidat évident, compte tenu de l'engagement de la Chine vers une convertibilité graduelle. Enfin, les membres du G20 se sont efforcés d'améliorer leur capacité à faire face aux crises en réformant la boîte à outils du FMI (notamment avec la création d'une ligne de liquidité à court terme pour faire face aux chocs systémiques) et en s'accordant sur la nécessité d'élargir les composantes de la surveillance du FMI et de veiller à ce qu'il

dispose des ressources suffisantes pour jouer son rôle ; ces travaux seront poursuivis en 2012.

La régulation financière

La régulation financière est au cœur de l'agenda du G20 depuis la fin de 2008. Des progrès très importants avaient déjà été accomplis avant la présidence française du G20, s'agissant notamment du renforcement du cadre prudentiel des banques (Bâle III), de la régulation des dérivés OTC (*over-the-counter*), de l'encadrement des bonus et de la lutte contre les juridictions non coopératives. La présidence française du G20 a veillé à maintenir intact le niveau d'ambition que les chefs d'État et de gouvernement s'étaient fixé à la fin de 2008, à savoir que tous les acteurs, produits et marchés financiers fassent l'objet d'une régulation ou d'une surveillance appropriée. À Cannes, des progrès très importants ont été accomplis en ce sens. Les pays du G20 seront désormais soumis à un suivi plus strict de la bonne mise en œuvre des décisions prises (Bâle III, dérivés OTC, bonus...) et le CSF (Conseil de stabilité financière) publiera annuellement un tableau de bord « sémaphore » pour identifier les carences observées. Le G20 a adopté un cadre commun de traitement des institutions financières d'importance systémique (IFIS), intégrant une supervision renforcée, de nouveaux standards de résolution des crises et des surcharges en capital à partir de 2016 pour les grandes banques systémiques dont la première liste a été publiée à Cannes. Il s'est mis d'accord sur des principes de régulation et de surveillance du système bancaire parallèle, des dérivés de matières premières (avec la fixation de limites de position *ex ante*) ainsi que sur des principes de renforcement de la protection des consommateurs. De nouveaux chantiers de travail ont été lancés, comme par exemple sur le fonctionnement des marchés de CDS (*credit default swaps*). Enfin, le CSF, organisation mondiale de la finance, est renforcé. Il bénéficiera de la personnalité juridique et verra son principal organe de pilotage élargi à l'ensemble du spectre des institutions en charge de régulation financière.

Un point d'étape important dans la lutte contre les juridictions non coopératives, la lutte contre la corruption et la mobilisation de financements innovants

Le sommet de Cannes a constitué une étape importante dans le processus de lutte contre les juridictions non coopératives en révélant les résultats de processus en cours et à poursuivre, mais aussi en esquissant de nouvelles pistes de travail pour l'avenir. Les efforts menés tant dans le domaine prudentiel que dans celui

de la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les paradis fiscaux ont porté leurs fruits.

En effet, le CSF a publié pour la première fois les résultats du processus d'évaluation initié en 2009 qui visait à identifier le niveau de conformité et de coopération avec les standards prudentiels internationaux en matière de supervision des activités bancaires, assurantielles et de marché de soixante juridictions identifiées comme représentant un risque systémique pour le système financier international.

De plus, le processus de revue approfondie des mécanismes de collecte et d'échange d'informations fiscales lancées par le Forum mondial en 2010 a fourni au G20 un premier rapport de progrès sur la base des soixante premières évaluations réalisées. Les onze pays qui sont bloqués dans le processus d'évaluation en raison des faiblesses de leur cadre normatif ont été identifiés comme paradis fiscaux. Si ce processus n'est pas terminé et doit se poursuivre, ce rapport demandé par le G20 a marqué une étape décisive vers l'établissement d'une nouvelle liste plus solide qui remplacera celle publiée par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) en 2009 et qui est désormais obsolète.

Enfin, la pression du G20 a permis de renforcer l'effectivité du processus d'évaluation par les pairs du GAFI (Groupe d'action financière) en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Sous l'impulsion du G20, les pays les plus exigeants envers les pays les moins coopératifs ont réussi à obtenir un consensus pour renforcer le processus d'identification des juridictions à risques et montrer du doigt les moins coopératifs. Ainsi, le *public statement* de l'organisation recense une dizaine d'États, dont la Turquie, membre du G20, qui ne progresse pas sur la voie d'une incrimination du financement du terrorisme conforme aux standards.

Au-delà des résultats enregistrés, le G20 a représenté une étape importante dans ces processus en fixant une priorité de travail pour l'avenir, notamment l'amélioration de la transparence. Cela exige une intensification de la coordination entre les différentes administrations, mais aussi une meilleure concertation entre les organisations émettrices de normes sur le sujet et notamment la lutte contre l'utilisation à des fins illicites des personnes morales (OCDE, Forum mondial, GAFI...). Le G20 soutient également les initiatives sectorielles en matière de transparence, notamment dans les industries extractives et dans le secteur de la construction. Nous nous attacherons à faire progresser ces sujets dans les enceintes appropriées.

Le G20 a fait des progrès majeurs dans la lutte contre la corruption depuis le Sommet de Séoul de novembre 2010. Des avancées individuelles des pays du G20 et des progrès collectifs sont à mettre à l'actif de la présidence française du G20, notamment la ratification par l'Inde de la Convention des Nations unies contre la corruption, la décision prise par la Russie de rejoindre la Convention de l'OCDE de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et l'entrée en vigueur en Chine

d'une loi criminalisant la corruption internationale. En outre, les pays du G20 ont entamé des travaux sur le recouvrement des avoirs, la lutte contre le blanchiment, la protection des donneurs d'alerte (*whistleblowers*), le fonctionnement et l'indépendance des agences anticorruption, la transparence dans le secteur public, la coopération internationale. La lutte contre la corruption est un combat permanent, mais ce combat aura beaucoup progressé en 2011.

Le G20 a veillé à impliquer le secteur privé dans ses différentes initiatives visant à assainir le climat des affaires au sens large, notamment en matière de lutte anticorruption : des réunions du G20, regroupant des représentants des entreprises des pays du G20, ont eu lieu tout au long de la présidence française.

À Cannes, le G20 s'est, pour la première fois, mobilisé pour les financements innovants, le développement et le changement climatique

Les besoins de financement pour le développement et la lutte contre le changement climatique sont élevés. Les sources actuelles de financement mobilisées à ces fins par les pays en développement eux-mêmes et par les pays bailleurs de fonds n'y suffiront pas. Une approche sous la forme d'un menu d'options a été retenue par les chefs d'État et de gouvernement à Cannes avec l'engagement des membres du G20 d'aller de l'avant sur cette base. Les ministres des finances du G20 poursuivront en particulier leurs travaux sur la taxation du secteur financier et sur le financement du développement et de la lutte contre le changement climatique. Pour sa part, la France a confirmé sa volonté d'instaurer, avec d'autres pays, une taxe sur les transactions financières.

Toutes ces avancées montrent avant tout une chose : cette année encore, le G20 s'est affirmé comme le premier forum de coopération économique internationale et d'impulsion des grands chantiers de régulation financière et économique. Forte de la très riche expérience acquise cette année, la France restera très active au sein du G20 pour peser sur les grandes orientations économiques mondiales et participera notamment à la troïka qui réunit informellement les présidences sortantes actuelle et future du G20, cette année la France, le Mexique et la Russie. Le G20 ne s'arrête donc pas avec la fin de la présidence française, c'est une enceinte clé dans la stratégie d'action et d'influence françaises, une enceinte indispensable pour relever les défis économiques contemporains.

