

# Le G20 : feu de paille ou creuset d'une nouvelle gouvernance économique mondiale ?

Contribution au rapport *Ramsès 2010*

Avec des participants aussi divers qu'Angela Merkel et Cristina Fernández de Kirchner, Nicolas Sarkozy et Manmohan Singh, Barack Obama et Hu Jintao, la « photo de famille » du sommet de Londres du 2 avril 2009 donne l'image d'une mobilisation sans précédent face à la crise. Elle suscite un double espoir pour le monde de l'après-crise : l'espoir que de nouvelles règles évitent qu'une telle crise ne se reproduise et celui d'une gouvernance économique et financière renouvelée, qui romprait avec les codes et les rapports de force du vingtième siècle. Le G20 tiendra-t-il ces promesses ?

## *La montée en puissance du G20*

Le Groupe des 20, dont 19 pays<sup>1</sup> et l'Union européenne sont membres, a été créé en 1999 au lendemain de la crise asiatique comme lieu d'échange informel sur les questions économiques entre les grands pays développés et émergents. Une gestation difficile entre 1997 et 1999 (G22, G33 et pour finir G20) a montré que le choix des pays n'allait pas de soi, suscitant une amertume durable des laissés pour compte, que les sommets de 2008 et 2009 allaient raviver. A la même époque naissait le Forum de stabilité financière (FSF, devenu en 2009 le Conseil de stabilité financière ou CSF), qui réunit ministères des finances, banques centrales et superviseurs des principales places financières<sup>2</sup>.

Les deux institutions se sont développées à l'abri des regards du grand public. Les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du G20 se réunissaient une fois par an ; leurs adjoints se rencontraient dans des séminaires peu décisionnels mais amicaux, utiles pour développer contacts personnels et compréhension des contraintes d'autrui – bref, des réseaux se tissaient, qui allaient montrer leur utilité en 2008 et 2009 pour préparer les Sommets. Mais l'enceinte-phare demeurait le G7/G8.

Créé en 1975 au Sommet de Fontainebleau par l'Allemagne, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni, le G6 a été rejoint en 1976 par le Canada et en 1997, pour les réunions des chefs d'État et de gouvernement, par la Russie. Les sommets du G8 sont devenus des rendez-vous incontournables de la vie diplomatique mondiale avec leurs ballets d'hélicoptères, leurs manifestations de masse, leurs engagements solennels, et ont permis de vraies avancées en faveur de l'annulation de la dette ou de l'éradication des pandémies. Le G8 se réunit aussi depuis 2005 avec cinq grands pays émergents (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde, Mexique) en format « G8+5 ». Les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du G7 continuent quant à eux de se rencontrer pour faire le point sur la conjoncture économique et financière, et s'ils n'ont pas l'ambition de changer le monde, leurs commentaires sur les taux de change demeurent attendus par les cambistes comme les marmonnements de la Pythie.

A l'été 2008, l'aggravation de la crise financière a conduit le président Sarkozy et le premier ministre Brown à proposer une réunion des dirigeants du monde, acceptée par le président Bush à condition que ce fût en format G20. La valeur ajoutée du G20 était évidente : il représente

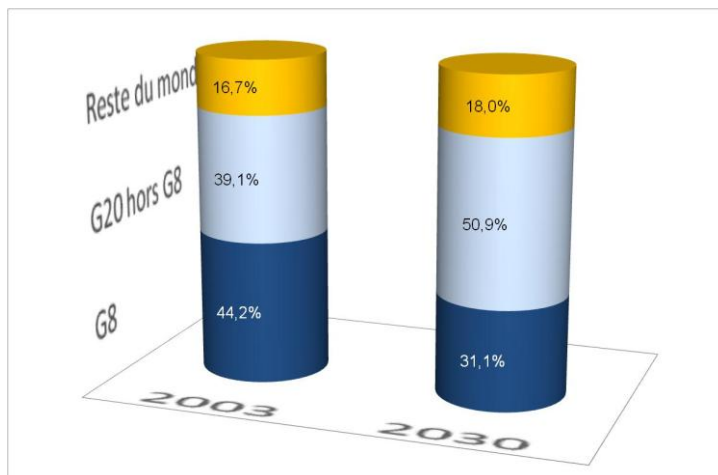
---

<sup>1</sup> Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie et Turquie.

<sup>2</sup> Pays membres du G20, Espagne, Hong Kong, Pays-Bas, Singapour et Suisse.

environ 85% du produit intérieur brut du monde et les deux tiers de sa population contre 45% et 15% pour le G8, dont le poids décline au profit des grands pays émergents. Contrairement au G8, le G20 demeurera en 2030 le moteur de l'économie mondiale (graphique n°1).

**Graphique n°1 – L'économie mondiale en 2003 et en 2030**



Note : PIB en dollars de 1990 et en parité de pouvoir d'achat. Préviation manquante pour l'Afrique du Sud, l'Arabie Saoudite et l'Argentine. Calculs de l'auteur d'après A. Maddison, "Shares of the rich and the rest in the world economy: income divergence between nations, 1820-2030", *Asian Economic Policy Review*, Vol. 3-1, 2008.

## Le succès de Londres

Le Sommet de Londres visait trois objectifs. Objectif n°1 : mettre fin à la récession la plus grave depuis 1929 par des politiques budgétaires et monétaires ambitieuses et assainir le bilan des banques pour que celles-ci recommencent à prêter. Objectif n°2 : réformer la régulation financière pour en éliminer les zones d'ombre et rétablir l'incitation des banques à maîtriser les risques financiers. Objectif n°3 : soutenir les économies en développement frappées par l'effondrement du commerce mondial et le tarissement des flux de capitaux et doter les institutions financières internationales des moyens, des instruments et d'une gouvernance adaptés au vingt-et-unième siècle.

Le succès de Londres a mis le G20 sous le feu des projecteurs, éclipsant le G8 pour le temps de la crise et peut être au delà. Nul ne conteste que le sommet a permis des avancées significatives et concrètes (cf. encadré) même si elles sont jugées encore trop timides par les économistes<sup>3</sup>.

### Encadré – Les principales décisions du Sommet de Londres

#### 1) Relance économique

- 5000 milliards de dollars débloqués sur deux ans pour stimuler de 4% le PIB du G20 et créer ou sauver 20 millions d'emplois ; engagement à prendre « toutes les mesures qui s'avéreront nécessaires » si la crise s'aggrave.
- Engagement à ne pas prendre de mesure protectionniste et à conclure rapidement le cycle de Doha.
- 250 milliards de dollars sur deux ans pour soutenir le commerce international.

#### 2) Renforcement de la régulation financière

<sup>3</sup> Cf. le mot de Rajiv Kumar sur le triplement des ressources du FMI : « trois fois plus du même vieux vin dans les mêmes vieilles bouteilles », in « Dragon conquers G20 Summit », *Financial Chronicle*, 16 avril 2009.

- Transformation du Forum de stabilité financière en un Conseil de stabilité financière au mandat étendu, à la composition élargie à tous les pays du G20 et aux moyens renforcés.
- Lutte contre les zones d'ombre du système financier international : régulation des fonds spéculatifs et des agences de notation ; identification des territoires non-coopératifs dans les domaines fiscal, prudentiel, et de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et adoption d'une boîte à outils de sanctions.
- Meilleur contrôle et meilleure prévention des risques au niveau microéconomique (politiques de rémunération, règles régissant la titrisation, coordination des régulateurs des banques multinationales) et au niveau macroéconomique (exercices de détection des vulnérabilités et d'« alerte précoce » par le FMI et le CSF, identification des institutions financières qui présentent un risque systémique).
- Ajustement des normes comptables et prudentielles pour les rendre moins « pro-cycliques », c'est-à-dire pour qu'elles ne contribuent pas à amplifier les expansions et aggraver les récessions : renforcement des provisions ou des fonds propres des banques en période de forte croissance ; ajustement de la comptabilité en juste valeur des banques pour tenir compte de la liquidité et de l'horizon de détention des actifs financiers.

### **3) Renforcement des institutions financières internationales et soutien aux pays en développement**

- Triplement de 250 à 750 milliards de dollars des ressources ordinaires du FMI, notamment pour pouvoir accorder des lignes de crédit aux pays émergents ; doublement des prêts bonifiés du FMI aux pays les plus pauvres, financé par des ventes d'or.
- Distribution de 250 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux pour renforcer les réserves de change des États membres du FMI.
- Les prêts des banques de développement doivent passer de 200 à 300 Mds\$ en 2009-2011 ; le capital de la Banque asiatique de développement est triplé et les besoins en capital des autres banques sont revus.
- Accélération du calendrier de transfert de droits de vote aux pays émergents au FMI (janvier 2011) et à la Banque mondiale (avril 2010) ; nomination des dirigeants de ces institutions au terme de processus de sélection ouverts, transparents et fondés sur le mérite.

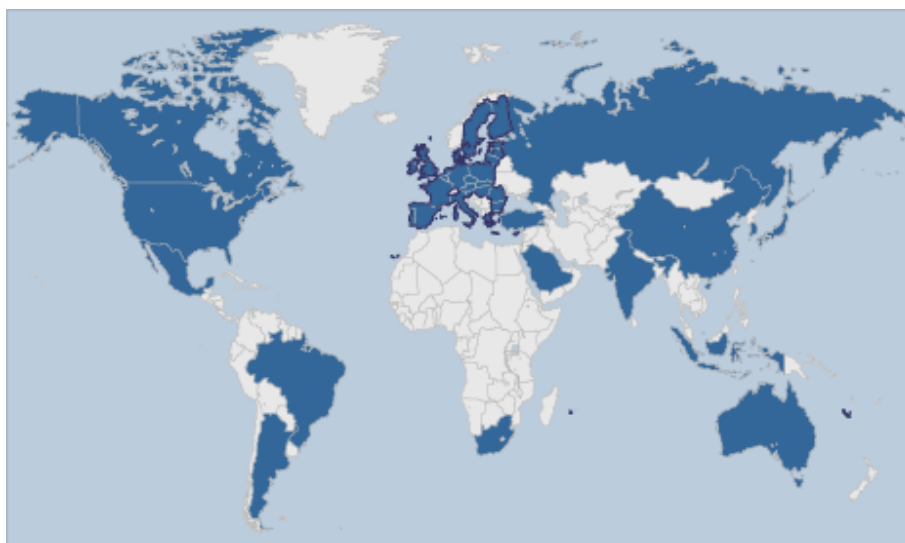
## **Les limites du G20**

S'il veut s'imposer durablement, le G20 devra répondre à deux objections, qui portent sur sa représentativité et sur son champ d'intervention.

Cinq membres européens, cinq asiatiques, trois sud-américains, un seul africain : le G20 ne représente pas la communauté mondiale (graphique n°2). Il laisse à l'écart un vaste ensemble qui va du Maghreb à l'Asie centrale et à l'Afrique au Sud du Sahara. Il manque de légitimité pour débattre de la situation des pays les plus pauvres et de leur poids dans la gouvernance mondiale. Les Africains ont été consultés en amont du Sommet mais ceci ne saurait remplacer une participation de plein droit. Le G20 est en outre exposé, comme les autres enceintes de gouvernance mondiale, à la critique de la surreprésentation européenne : quatre pays européens et l'Union européenne (représentée en principe par la présidence du Conseil) en sont membres ; de surcroît, le président de la Commission européenne et les dirigeants espagnols et néerlandais étaient invités à Londres. Cette présence en nombre irrite les autres membres du G20 et le jour approche où l'Union européenne devra consolider sa représentation<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Sur la politique économique extérieure de l'Europe, voir A. Sapir (éd.), *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Bruegel, Bruxelles, 2007.

## Graphique n°2 - Les pays membres du G20



Les alternatives radicales au G20 ne sont pas satisfaisantes. A une extrémité du spectre, l'ONU et ses 192 Etats membres, seul lieu légitime pour produire le droit international et qui à ce titre doit participer à la construction du monde de l'après-crise, mais dont le processus de décision ne se prête pas à la gestion d'une crise économique, et où les grands pays émergents se considèrent encore liés par leur solidarité avec le monde en développement. A l'autre extrémité, le G4 (États-Unis, Union européenne, Japon, Chine) ou ce G2 composé des États-Unis et de la Chine qui reflète l'intensité du couplage financier des deux grandes puissances<sup>5</sup> mais qui ne saurait constituer un dispositif de gestion collective des enjeux mondiaux. Même la Chine et les États-Unis ont besoin d'alliances : la première s'est alliée avec les autres grands émergents pour escamoter le débat sur les déséquilibres des paiements mondiaux ; les seconds se sont appuyés sur l'Europe pour remettre en selle un FMI discrédité aux yeux des pays en développement.

Le G20 peut-il traiter tous les enjeux ? Les pays les plus pauvres, le plus touchés par la crise alimentaire, ou encore les principales victimes du changement climatique n'en font pas partie. Des bailleurs de fonds importants comme les pays scandinaves ou les Pays-Bas, non plus. Le G8 présente les mêmes défauts, mais dans l'arbitrage entre légitimité et efficacité qui doit guider la réflexion sur la gouvernance mondiale, le G8+5, ou une de ses variantes, représenteraient un meilleur équilibre : guère moins légitime que le G20, et à coup sûr plus efficace. Comme le note Barry Eichengreen : « *Vingt pays, c'est beaucoup trop pour une conférence téléphonique ; le G20 n'est pas fait pour éteindre les incendies* »<sup>6</sup>.

### Laisser les options ouvertes

On sait ce que Zhou Enlai pensait de la révolution française : « *Il est trop tôt pour juger* ». Moins d'un an après sa transformation, comment ne pas en dire autant du G20 ? La crise économique et financière n'est pas achevée et ses origines ne sont pas bien comprises. L'urgence est de relancer la croissance avant que la montée en flèche du chômage ne sape les bases de nos sociétés. Le temps restant de nos dirigeants doit être employé à corriger les failles les plus criantes du système qui a conduit à la crise et pas encore à refonder la gouvernance mondiale.

<sup>5</sup> N. Ferguson et M. Schularick, "Chimerica' and the Global Asset Market Boom", *International Finance*, décembre 2007.

<sup>6</sup> "The G20 and the crisis", *VoxEU*, 2 mars 2009.

Le premier test pour le G20 sera la mise en œuvre effective des engagements de Londres, dont le Sommet de Pittsburgh de septembre 2009 permettra de juger. D'autres enceintes continuent à jouer leur rôle. Les ministres du G7 doivent s'assurer que la lumière est faite sur les actifs douteux et que les plans de relance et de soutien aux systèmes financiers sont mis en œuvre, puis retirés de manière coordonnée. Le G8+5 doit approfondir le dialogue entre pays développés et grandes nations émergentes. Les Nations Unies doivent mener à bien une difficile négociation sur le climat. Gardons toutes les options ouvertes et ne jugeons ces différentes enceintes qu'à l'issue de la crise, à l'aune de leur efficacité à la combattre.

Benoît Cœuré<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Professeur chargé de cours à l'Ecole polytechnique, membre du Cercle des Économistes. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.