Octobre 2009
N°1

LE G20 DE PITTSBURGH : RESULTATS MITIGES POUR LES EUROPEENS

Troisième réunion du G20 depuis le début de la crise économique et financière (après Washington en novembre 2008, Londres en avril 2009), la réunion de Pittsburgh avait pour objectifs de définir concrètement les orientations d'encadrement de l'activité sur les marchés financiers et d'élaborer une stratégie commune de sortie de crise.

Les Européens partaient avec une longueur d'avance :

- Le G20 était un format voulu par les Européens;
- L'Europe dispose traditionnellement a priori d'un certain avantage en matière de régulation, étant assimilée en bien[1] ou en mal[2], à une soft power, c'est-à-dire à une puissance fondée sur les normes;
- Politiquement, la nouvelle régulation globale avait été affichée comme une priorité par Nicolas Sarkozy[3] et Angela Merkel;
- Les Européens avaient soigneusement préparé Pittsburgh. Pour la première fois avant la tenue d'une réunion d'un G20, les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE avaient tenu une réunion informelle préalable (17 septembre 2009) en vue de l'élaboration et de l'approbation d'un message commun. Le président de la Commission, José Manuel Barroso, avait apporté son soutien et celui de la future Commission, à une démarche européenne cohérente;
- Les Européens étaient sur-représenté. L'implication des Européens dans la réunion du G20 a avait même été interprétée par le Financial Times comme l'expression d'une volonté hégémonique du «Vieux continent».

Les Etats-Unis étaient davantage intéressés par la coordination des politiques de relance, les politiques de taux d'intérêt, les déséquilibres commerciaux et les déséquilibres de change.

La Chine faisait écho, de son point de vue, à cette préoccupation pour les questions monétaires, et se voulant le porte-voix des pays émergents, voulait prévenir tout retour à des formes déguisées de protectionnisme ou de contingentement des importations. Les questions de régulation financière l'intéressaient moins dans la mesure où ses dirigeants considèrent que les questions d'actifs toxiques et de mauvaise régulation concernent surtout les régulateurs nationaux des Etats-Unis, de l'Allemagne et accessoirement du Japon.

Les émergents, la Chine, en tête entendaient refuser tout engagement financier sur le changement du climat mais obtenir en revanche une plus grande place dans les processus de décision du FMI.

Le sommet pouvait donc difficilement déboucher sur autre chose que des compromis assez généraux. La comparaison des attentes exprimées par les Européens lors de leur réunion informelle de septembre et les accords obtenus à Pittsburgh une semaine plus tard, force à relativiser l'influence des Européens.

Les attentes européennes pour le G20 de Pittsburgh

Les attentes européennes exprimées le 17 septembre reprennent dans une large mesure le contenu de la lettre du 2 septembre 2009 signée conjointement par Nicolas Sarkozy, Angela Merkel et Gordon Brown au premier Ministre suédois, Fredrik Reinfeld.

La lettre des « Trois »

Le document, qui reprend l'accord intervenu entre la chancelière allemande et le président français lors de son déplacement à Berlin le 1er septembre, se concentre sur les seuls aspects financiers et reprend en partie l'ordre du jour annoncé lors du G20 de Londres pour le G20 de Pittsburgh.

1. Zaiki Laïdi, La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne, Paris : Presses de Sciences Po, 2005.
2. Robert Kagan, La Puissance et la Faiblesse, Paris : Plon, 2003.
3. Vori par exemple le discours prononcé à Nîmes le 5 mai 2009.

Les « Trois » demandent :

(1) l'examen des moyens de limiter le montant des rémunérations variables dans les banques;

(2) l'adoption d'une liste de contre-mesures pouvant être mise en œuvre contre les juridictions ne mettant pas en œuvre les normes internationales en matière d'échange d'information fiscale;

(3) la réforme de la gouvernance mondiale via la modification de la gouvernance des institutions financières internationales mais aussi par l'adoption d'une «Charte pour une activité économique soutenable».

La réunion informelle des «Vingt-sept»

L'objectif premier de cette réunion est, selon les mots du ministre des finances suédois de «changer les pratiques en montrant nos muscles et nos dents et pas seulement d'afficher des principes ou des recommandations. Nous pouvons ainsi mettre la pression sur l'autre côté de l'Atlantique dans la perspective du G20.[4]»

Sur le terrain formel, cette unité s'est traduite par un texte adopté d'un commun accord.

Sur le fond, le document se concentre en premier lieu sur la stratégie macroéconomique de sortie de crise.

L'Europe réclame « une charte pour une gouvernance économique durable » qui réaffirmerait les principes de responsabilité, de viabilité à long terme et de transparence[5]. Il s'agit d'éviter que les principaux partenaires commerciaux de l'Europe n'engagent de façon prématurée des mesures budgétaires restrictives, ce qui, dans une économie ouverte, produirait des effets récessifs pour les exportateurs européens (ie. baisse de la demande).

Sur le plan financier, les Européens ne recommandent au G 20 :

1. d' exprimer son attachement à un système de contrôle prudentiel coordonné à l'échelle mondial, reposant sur une coopération étroite entre le FMI, le CSF et les autorités de surveillance et comportant un véritable échange d'informations;

2. d'appliquer le cadre de l'accord Bâle II sur les fonds propres (en en comblant les lacunes);

3. d'appuyer l'élaboration d'un jeu unique de normes comptables mondiales le plus rapidement possible;

4. de se prononcer en faveur du renforcement de la surveillance des institutions financières et d'améliorer leur surveillance prudentielle transfrontière;

5. d'adopter des règles **contraignantes** pour le secteur financier concernant les régimes de rémunération et de bonus, ainsi que l'adoption de mesures dissuasives destinées à freiner les activités économiques à risque (mise en œuvre des engagements pris à Londres).

Sur le terrain de la gouvernance mondiale, l'UE souhaite que le G20 contribue à renforcer les moyens financiers des institutions financières internationales. En particulier, l'UE propose que le G20 arrête des feuilles de route pour la réforme de la gouvernance du FMI.

Enfin, l'UE invite le G20 à adopter des positions communes sur les plans environnementaux et énergétiques. A savoir :

1. soutenir l'adoption d'un accord post-Kyoto en approuvant le principe d'un partage de l'effort de financement de la lutte contre le changement climatique;

2. affirmer sa volonté d'améliorer la sécurité énergétique en renforçant la transparence des marchés pétrolier et gazier.

Les résultats du G20 de Pittsburgh

Une coordination macro-économique mondiale d'inspiration peu libérale

Sur le fond, le G20 introduit une **coordination macro-économique** (minimale) en lieu et place du seul jeu du marché. Cette coordination repose sur des principes dans lesquels certains Européens peuvent se reconnaître: ouverture économique, retour aux équilibres, poursuite des réformes structurelles.

4 « L'Europe unie sur les bonus des banquiers », Le Figaro, 3 septembre 2009.
5 Point 3 du texte adopté d'un commun accord par les chefs d'État ou de gouvernement, lors de la réunion informelle du 17 septembre 2009.

Qu'adviendra-t-il des mauvais élèves ? Cela se traduit par l'engagement de chaque membre du G20 de conduire des politiques économiques soutenables, c'est-à-dire caractérisées par une stabilité des prix et la poursuite des réformes structurelles. Ce « cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée » reposera sur la définition d'objectifs communs, l'adoption par chaque membre d'un cadre macroéconomique de moyen terme, une évaluation des progrès accomplis par chacun, ainsi qu'une coordination (sous la forme d'échange d'information) entre les différents membres du G20 afin d'assurer la cohérence collective de leurs politiques budgétaires, monétaires, commerciales et structurelles. Le cadre prévoit notamment des balances des paiements plus équilibrées sans préciser les modalités de mise en œuvre d'un tel retour équilibre[6]. Ces principes pour l'instant peu exigeants, dont on voit encore mal, comment ils seront traduits dans les faits marquent une rupture par rapport au libre jeu du marché et donnent aux Etats un rôle de coordination économique d'ensemble qu'ils n'ont pas nécessairement dans tous les pays.

Demi-succès en matière de régulation financière

En second lieu, le G20 aborde la question du **renforcement du système international de régulation financière.**

Outre une certaine satisfaction européenne concernant l'avancée des travaux du FSB et des premières mesures prises en matière de surveillance prudentiel, des agences de notation et des hedges funds, le G20 appelle notamment :

1. à poursuivre la réforme de l'encadrement des marchés financiers. En particulier, « All firms whose failure could pose a risk to financial stability must be subject to consistent, consolidated supervision and regulation with high standards. » On peut y voir assurément une reprise des exigences européennes. Il faut savoir aussi que le 17 juin 2009, l'administration Obama a adopté un plan –actuellement discuté devant le Congrès – visant à distinguer les établissements financiers de 1er niveau (Tier 1 Financial Holding Companies), c'est-à-dire ceux présentant un risque systémique important, des autres types d'établissements;

2. à adopter d'ici la fin 2010 des règles internationales relatives à la quantité et la qualité des fonds propres des banques, sur la base de l'accord Bâle II ; un nouveau ratio (d'endettement) sera ajouté dans le calcul des fonds propres;

3. à constituer, entre les autorités de surveillance et de contrôle prudentiel, des groupes de gestion de crise chargés de suivre la situation des établissements bancaires transnationaux;

4. à l'adoption d'un système de normes comptables international unique (sous l'impulsion notamment de l'IASB);

5. à poursuivre la lutte contre les paradis fiscaux en actant de la possibilité de prendre, à partir de mars 2010, des « contre-mesures » contre les paradis fiscaux qui refuseraient de respecter les obligations d'échange d'informations et de transparence. La Chine a obtenu pour sa part que Hong Kong ne soit pas inscrite sur la liste noire des paradis fiscaux de l'OCDE;

6. à encadrer les bonus des traders. Les principes retenus à Pittsburgh reprennent largement ceux appliqués en France, à savoir : pas de bonus garantis au delà d'un an ; un versement différé sur trois ans ; introduction d'un «malus» en cas de contre-performance du trader. La vérification de ces bonnes pratiques sera du ressort des régulateurs nationaux, lesquels pourront imposer des sanctions s'ils le souhaitent.

Les émergents entendus sur la réforme du FMI.

Le G20 a défini les principes de **modernisation des institutions financières internationales.** La gouvernance du FMI, notamment la nouvelle clé de répartition des quote-parts (dont la révision doit être opérée en janvier 2011), devra refléter le poids relatif de ses membres dans l'économie mondiale. Les quotas des pays sous-représentés devront être augmentés d'au-moins 5% et ceux des pays sur-représentés réduits d'autant (à l'exception des pays les plus pauvres, dont les parts seraient conservées). Le G20 souhaite aussi voir mise sur la table la question de la taille et de la composition de l'Executive Board du FMI, le rôle des gouverneurs du Fonds et, plus généralement, la diversité des fonctionnaires travaillant au Fonds.

6 Le processus d'échange d'information et de consultation se réalisera dans le cadre des réunions des ministres des finances et des gouverneurs de banques centrales du G20, à compter de novembre 2009 (élaboration concrète du cadre). IMF doit apporter son soutien technique. Le volet structurel de ce cadre vise la conduite des politiques de l'emploi. Les ministres du G20 chargées de ces politiques doivent se réunir sur ce sujet début 2010.

Echec sur l'après- Kyoto

Ainsi, le G20 s'est engagé collectivement et ses membres, individuellement, à accroître la transparence sur les marchés de l'énergie en demandant aux autorités concernées (AIE, OPEP notamment) de publier les données actuelles, complètes et régulières sur la production de pétrole, la consommation, le rafinage et le stockage. S'agissant des négociations de l'accord post-Kyoto, les résultats obtenus lors du G20 de Pittsburgh sont bien éloignés de ceux obtenus par le G8 à L'Aquila. La reconnaissance du danger et de la nécessité d'agir ne s'est traduite par aucun engagement précis[7].

Franck DEBIÉ

7 A l'inverse, lors du G8 de L'Aquila, les chefs d'État ou de gouvernement se sont engagés à ce que d'ici 2050, les émissions totales de GES soient réduites de 50% et que les pays développés réduisent de 80% le total de leurs émissions communes.