

CANNES G20 2011 a SUMMIT OF SUBSTANTIAL SUCCESS



SOMMET DU G20 2011 DE CANNES : UN VÉRITABLE SUCCÈS

JOHN KIRTON

*Co-director, G20 Research Group
Co-directeur du Groupe de recherche sur le G20*

Le sommet du G20 qui s'est tenu à Cannes les 3 et 4 novembre 2011 fut un succès. Il a répondu aux attentes et réussi à maintenir la stabilité financière face à la crise actuelle, à soutenir la croissance globale à moyen terme et à s'assurer que la mondialisation fonctionne pour tous, à plus long terme. Il a fait l'impasse sur tout ce qui concerne le changement climatique pourtant encore récemment à l'ordre du jour, favorisant la santé et installant sa position de « forum de la gouvernance mondiale ». Ce succès découle du caractère unique de ce Hub ou prémcice de gouvernement mondial, où les leaders des pays les plus déterminés composent, inventent et mettent en place, en synergie, des stratégies pour faire face à la crise, aux complexités et aux incertitudes d'un monde interconnecté.

Les réussites

Le sommet de Cannes a été dominé par un nouvel épisode de l'Euro-crise devenue « virale » quand le premier ministre de la Grèce a annoncé la veille qu'il ne pourrait pas tenir les promesses qu'il avait faites à ses associés européens quelques jours auparavant durant le sommet régional. Le plus grand défi des responsables de pays présents au G20 de Cannes était de contenir une crise financière atteignant des niveaux critiques en Grèce et en Italie, en confortant la détermination de leurs collègues européens à faire partie d'une Union européenne forte et en quelque sorte supranationale, alors qu'à plusieurs reprises celà avait échoué. Profondément irrités, les responsables du G20 unis derrière leurs collègues européens ont veillé à ce que la Grèce tienne enfin les engagements de son Premier ministre pour éviter la faillite et à ce que l'Italie, sous la surveillance du Fonds monétaire international (FMI) suite au changement de son gouvernement, puisse résoudre son propre problème de dette sans l'aide financière de l'étranger. Les chefs de gouvernement du G20 ont en outre décidé

.../...

The G20 summit at Cannes, France, on November 3-4, 2011, was a substantial success. It met its core missions of maintaining financial stability in the face of immediate crisis, sustaining global growth in the medium term, and ensuring that globalization works for all in the longer term. It fell short on its newer agenda of controlling climate change, promoting health and developing its capacity as a central global governance forum. Its overall success flowed from its unique character as the hub of a global governance network where the leaders of systemically-significant countries can flexibly, creatively and synergistically combine to cope with the compounding crises, complexities and uncertainties of an intensely interconnected world.

Achievements

The Cannes summit was dominated by a new instalment of the continuing Euro-crisis, which had gone viral when Greece's prime minister unilaterally announced on its eve that he might not keep the promises he had made to his European partners at their regional summit just a few days before. The G20 leaders greatest challenge at Cannes was thus to contain a financial crisis reaching critical levels in Greece and Italy, by reinforcing the resolve of their European colleagues and riding to the rescue of a formal, indeed somewhat supranational European Union that had failed repeatedly to cope on its own. G20 leaders united behind their frustrated European colleagues to ensure that Greece would finally keep the commitments its Prime Minister had just made to avoid bankruptcy and that Italy, through the supervision of the formal

.../...

International Monetary Fund (IMF) and eventually new political leadership, could solve its own heavy debt problem without financial assistance from abroad. G20 leaders further signalled an augmentation, if necessary, of the resources of the IMF, so it could credibly assist large countries in Europe or elsewhere that were afflicted by short-term market panic but were seriously committed to painfully needed reforms at home. They similarly strengthened the resources, role and status of the Financial Stability Board (FSB), while appointing Mark Carney as the impressive new chair to encourage smarter, fairer, more inclusive financial regulation and supervision. In the months following the Cannes summit, the escalating Euro-crisis was thus contained on the continent and prevented from going global or reversing an American recovery that was slowly gaining strength. It was clear that the IMF and FSB, as part of the global Governance "civil service", needed the guidance of G20 leaders in their global governance "cabinet" to make a contribution that they could not on their own.

At Cannes the Euro-crisis consumed most of the real political consciousness, capital and commitment that only leaders can bring. But because the French host wisely made the summit 50% longer than the previous less-than-one-day encounters, G20 leaders dutifully went through their extensive, pre-arranged agenda, managing to consider all items and advance most. They importantly endorsed a recipe for stronger, more sustained and balanced growth by recommitting to medium-term fiscal consolidation first, short-term stimulus where possible, and substantially more exchange-rate flexibility respecting market fundamentals than ever before. In the following days and months many of those countries able to stimulate, led by the United States and China, faithfully did so, while those needing to consolidate fiscally, led by Italy, France, and Spain reliably did so as well. China also allowed the exchange value and international use of its currency to rise.

On trade G20 leaders finally declared as effectively dead the decade-long Doha Development Agenda negotiations of the World Trade Organization (WTO). They chose instead to focus on actually liberalizing trade and providing some relief to the poorest countries in the world. Just over a month later the WTO ministers thus admitted Russia as a member, and mandated the WTO's core members to liberalize government procurement among themselves.

Elsewhere G20 wisely rejected two bad ideas. One was imposing a global financial transaction tax at a time when inexpensive money was badly needed to flow in from abroad to an embattled Europe facing a capital crunch and to major emerging economies where capital was beginning to flee. Another was adding a G20 secretariat that would transfer ownership of the group from the world's most powerful leaders with their ministers and formidable national bureaucracies to a few international officials claiming to act in their name.

Shortcomings

Amidst the many successes, some opportunities were missed. In their treatment of individual issues, the leaders did nothing to increase implementation of their earlier commitment to phase out fossil fuel subsidies in the medium term, a move that would bring

de poursuivre leurs efforts pour renforcer les filets de sécurité financière mondiaux et veiller à ce que le FMI continue de disposer des ressources nécessaires pour jouer son rôle au profit de l'ensemble de ses membres, afin qu'il puisse offrir au cas par cas de la liquidité de court terme en quantité plus abondante et selon des modalités plus souples aux pays qui appliquent des politiques rigoureuses et ont des fondamentaux solides mais subissent des chocs exogènes. Ils ont également renforcé les ressources, le rôle et le statut du Conseil de Stabilité Financière (CSF), l'institution internationale chargée de coordonner la réforme du système financier lancée à la suite de la crise de 2008-2009, tout en nommant le Canadien Mark Carney à la présidence. Les observateurs s'attendent à ce que, sous M. Carney, le CSF soit encore plus dynamique qu'il ne l'a été jusqu'à maintenant. Il est clair que le FMI et le FSB avaient besoin du soutien des responsables du G20 et d'une autonomie plus importante pour améliorer leur capacité à coordonner et à contrôler le programme de régulation financière.

À Cannes la crise de l'euro a occupé la majeure partie du sommet et obligé à la prise de conscience d'un nécessaire engagement politique que seuls les dirigeants peuvent apporter. Mais parce que le pays organisateur a augmenté de moitié les journées de rencontres, les dirigeants du G20, selon un ordre du jour préétabli, ont eu le temps d'examiner consciencieusement chaque sujet afin de pouvoir anticiper. Ils ont décidé de faire en sorte que des ressources supplémentaires puissent être mobilisées rapidement pour favoriser une croissance plus forte, plus durable et plus équilibrée. Ils se sont engagés à s'orienter plus rapidement vers des régimes de change davantage liés au marché, à accroître la flexibilité des taux de change pour refléter les fondamentaux économiques sous-jacents, à éviter les désalignements persistants des taux de change et à s'abstenir de procéder à des dévaluations des monnaies. Durant les mois qui ont suivi, l'ensemble des pays moteurs tels que les États-Unis et la Chine qui a joué le jeu, ainsi que les pays qui avaient besoin de se consolider fiscalement, tels que l'Italie, la France, et l'Espagne faisaient les efforts nécessaires. La Chine permet désormais des transactions en yuan et a également autorisé l'internationalisation de la devise chinoise.

En ce qui concerne le commerce, les dirigeants du G20 ont finalement déclaré effectivement mortes, après dix longues années, les négociations du Programme de Doha pour le développement de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Ils ont plutôt choisi de se concentrer sur la libéralisation du commerce et effectivement fournir un certain soulagement aux pays les plus pauvres dans le monde. Un mois plus tard, les ministres de l'OMC ont ainsi admis la Russie en tant que membre, et ont exigé que les membres de l'OMC favorisent la libéralisation des marchés publics entre eux.

Par ailleurs les membres du G20 ont sagement rejeté deux mauvaises idées :

- imposer une taxe mondiale sur les transactions financières à un moment où l'argent bon marché a été absolument nécessaire pour circuler de l'étranger à l'Europe en proie à une crise du capital et dans les grandes économies émergentes où le capital commençait à fuir;
- créer un secrétariat général du G20, qui supprimerait la possibilité de s'appuyer sur l'expertise technique des États les plus puissants du monde, en transférant les pouvoirs du groupe à quelques fonctionnaires internationaux prétendant agir en leur nom.

major gains in controlling climate change, enhancing human health and reducing fiscal deficits as well. Nor did they repeat their concern at their Seoul Summit in November 2010 about non-communicable diseases, now the world's number one killer, whose prevention and control could save up to 36 million lives a year and contain soaring healthcare costs. They also did little to move quickly to foster the creation of a single global set of accounting standards, so investors and employees anywhere could comprehend and compare the actual performance of firms anywhere, and catch problems before they became big enough to drive systemically significant firms and their partners into bankruptcy, in ways that could take the entire financial system down. Institutionally, in identifying who would chair the G20 summit in future years - Mexico in 2012, Russia in 2013, Australia in 2014 and Turkey in 2015 - the Cannes' leaders did not fully affirm the G20's professed equality between advanced and emerging economies. More seriously, they again gambled that they could govern an ever more connected, complex and crisis-prone global economy by meeting only once a year, as they had in 2012, rather than twice a year as they had since their start in November 2008.

Causes

This retreat might be appropriate if the G20 were simply an enlarged version of the older G8, now including all the rapidly rising economies with their growing capabilities in the club. However unlike the informal G8, operating since 1975 as a modern concert of major democratic powers, and unlike the formal multilateral organizations of the Bretton-Woods-UN system from 1944, the G20 contains the states that are systemically significant, because they can cause as well as cope with costly contagion in a now intensely interconnected world. The Cannes' summit central success was caused by a familiar financial shock on its doorstep, which led leaders gathered for the sixth time in three years to cope with a new mutation of a potentially contagious crisis that could bring each of their economies, governments and, in some cases, political systems down. But beyond the basics of finance and trade, they ran out of time to consider their broader agenda, and the integral connections of issues such as climate change and health to their immediate, core fiscal sustainability concern.

In conclusion we can say that he really exist, increasingly, a great global demand to strengthen the G20 as the hub of a global governance network. ■

Les insuffisances

Malgré ces succès, quelques occasions ont été manquées. Dans leur traitement des questions individuelles, les dirigeants n'ont rien fait pour augmenter la mise en œuvre de leurs engagements antérieurs tels que celui d'éliminer progressivement les subventions aux combustibles fossiles à moyen terme. Cette action, en aidant au contrôle du changement climatique, aurait un double effet bénéfique : améliorer la santé humaine et réduire les déficits budgétaires. Ils n'ont pas réitéré les inquiétudes exprimées au sommet de Séoul, en Novembre 2010, concernant les maladies transmissibles mortelles, dont la prévention et le contrôle pourrait sauver jusqu'à 36 millions de vies par an et contenir les coûts des soins de santé qui grimpent en flèche. Ils n'ont également pas favorisé la création d'un modèle mondial unique de normes comptables, afin que les investisseurs et les employés puissent partout se comprendre. Comparer les performances réelles des entreprises de tous les pays et déceler les problèmes avant qu'ils ne deviennent trop importants, poussant les entreprises et leurs partenaires à la faillite, pourrait éviter de tirer le système financier dans son ensemble vers le bas.

Sur le plan institutionnel les États qui assureront la présidence du sommet du G20 dans les prochaines années ont été désignés - Le 1er décembre 2011, le Mexique a pris la présidence du G20. Ils se sont réunis en juin 2012 à Los Cabos, Basse-Californie. La Russie présidera le G20 en 2013, l'Australie en 2014 et la Turquie en 2015

Cependant les dirigeants du G20 de Cannes n'ont pas complètement affirmé une véritable égalité entre les économies avancées et les économies émergentes.

Enfin ils ont convenu qu'ils ne peuvent gouverner efficacement face à une économie de plus en plus interconnectée, complexe et sujette à des crises mondiales, en se réunissant seulement une fois par an, comme en 2012, mais plutôt deux fois par an comme au début à partir de novembre 2008.

Les causes

Cette réunion pourrait être appropriée si le G20 était simplement une versions élargies des anciens G8, incluant maintenant toutes les économies en pleine croissance dans le club. Toutefois à la différence du G8 informel, fonctionnant depuis 1975 comme un concert moderne des grandes puissances démocratiques et, contrairement aux organisations formelles multilatérales du système de Bretton-Woods et des Nations Unies de 1944, le G20 est responsable de décisions majeures qui peuvent aggraver la situation aussi bien qu'apporter la solution dans un monde désormais interconnecté en permanence.

Le sommet de Cannes a été entièrement occupé par le choc financier que connaissent les pays frontaliers, ce qui a conduit les dirigeants qui se sont réunis pour la sixième fois en trois ans à faire face aux nouvelles mutations d'une crise potentiellement contagieuse qui pourrait amener toutes les économies, les gouvernements et, dans certains cas, les systèmes politiques vers le bas.

Mais au delà de ces problèmes de finance et de commerce, ils ont manqué de temps pour examiner des questions comme le changement climatique ou la santé et les ont sacrifiées devant l'urgence des problèmes économiques et monétaires.

En conclusion on peut affirmer qu'il existe véritablement, de plus en plus, une forte attente au niveau mondial pour renforcer le G20 en tant que pivot d'un réseau de gouvernance mondiale. ■