



LE G20, UN FIASCO ANNONCÉ

*Rapport de l'association Attac France
octobre 2011*

SOMMAIRE

Introduction	p3
1. Le G20 et la non régulation de la finance	p4
2. Le G20 et la socialisation des pertes	p7
3. Le G20 : l'agriculture, l'écologie et le développement pris en otage	p10
4. Le G20 contre la démocratie mondiale	p12
Conclusion	p14

Ce rapport s'appuie en partie sur le livre d'Attac
« *Au mépris du monde : G8-G20 et peuples en lutte* »,
Les Liens qui Libèrent, 2011.

INTRODUCTION

Le G20 se réunira en France, à Cannes, les 3 et 4 novembre. En pleine instabilité financière, la présidence française du G20 a choisi de se concentrer sur quelques axes principaux, sur lesquels nous revenons dans le rapport : la régulation financière et du système monétaire (dont la lutte contre la corruption qui comprend l'évasion fiscale), la lutte contre la volatilité des prix des matières premières, en particulier agricoles, enfin la « dimension sociale » de la mondialisation et le développement.

Les précédents sommets n'avaient permis que des avancées symboliques et des effets rhétoriques. Mais le G20 qui va se tenir en France s'annonce encore bien plus vide de toute avancée effective sur l'ordre du jour qu'il s'est fixé. Nicolas Sarkozy a annoncé une présidence du G20 qui allait impulser un « nouvel ordre mondial » et a multiplié les annonces – qui pouvaient paraître séduisantes au premier abord – en direction de la « société civile », pour mieux dissimuler la vacuité des décisions finales.

Les tensions nouvelles entre les États-Unis et la Chine sur les questions monétaires, ainsi qu'entre les pays européens et le reste du G20 sur la crise de l'euro, annoncent même un fiasco. Tout le monde a les yeux rivés sur l'Europe et son incapacité à résoudre la crise de l'euro, par peur d'une contagion à l'ensemble des économies. Les grandes puissances économiques devraient donc demander des comptes à leurs homologues de la zone euro. Les pays émergents, moins touchés par la crise économique, proposent même de leur venir en aide via la FMI : les tractations du G20 marquent un chamboulement dans l'ordre mondial et dans les rapports Nord-Sud.

Face à ce fiasco annoncé et pour ne pas perdre la face, la priorité est maintenant à « la réduction des grands déséquilibres économiques et financiers mondiaux ». Une priorité qui ne devrait consister qu'en un assemblage des initiatives prises dans chaque pays, notamment les sept pays du G20 identifiés comme sources principales de ces déséquilibres.

Le G20 reste pourtant un des piliers du capitalisme financier au niveau international. C'est lui qui a laissé croire à une reprise en main de la finance tout en la laissant libre de toute nouvelle contrainte (cf. § 1). C'est lui qui a impulsé le sauvetage massif de la finance, lui également qui a relancé le FMI, premier artisan des plans d'austérité (cf. § 2) déployés aujourd'hui en Europe. Pour légitimer ses politiques aux yeux des populations, il s'est emparé de questions telles que la « dimension sociale » de la mondialisation, le développement, l'écologie, l'agriculture (cf. § 3)... « auto-saisine » sans aucune conséquence, sauf celle de déguiser la logique précédemment décrite et de vider les autres institutions internationales, en particulier les Nations Unies, de leurs prérogatives. Ce faisant, le G20 s'inscrit également dans une détérioration de la démocratie mondiale (cf. § 4).

1. Le G20 et la non régulation de la finance

Un échec annoncé

Pour sa présidence, Nicolas Sarkozy fait comme si les précédents G20 avaient été efficaces contre l'instabilité financière et bancaire. Mais les précédentes réunions du G20 n'ont strictement rien changé à l'instabilité des marchés financiers mondiaux. Instabilité qui a déjà débouché sur un quasi-effondrement – fin 2008 – et qui pourrait bien dégénérer en une crise pire encore dans les mois qui viennent. En témoigne l'extrême fébrilité des marchés financiers de ces derniers mois.

Les marchés financiers étant mondialisés et interconnectés, c'est le G20 qui a été choisi pour traiter prioritairement des mesures à prendre pour éviter la répétition d'une crise similaire et/ou pour préparer la réponse à la prochaine crise. Créé en 1999, en marge du G7, il rassemble les ministres des Finances, afin d'éviter la répétition de crises financières, comme la crise asiatique de 1997. Les sommets qui se sont succédé depuis, progressivement institués au niveau des chefs d'États et de gouvernements ont tous mis l'accent sur les questions de réforme financière. Le G20 de Londres (avril 2009), le plus important par l'ampleur des mesures annoncées, proclamait ainsi dans son communiqué final rien moins que la nécessité de créer un « nouvel ordre mondial ». L'examen des faits est toutefois sans appel, comme nous le verrons.

« Aujourd'hui encore, le G20 persiste dans l'idée que les marchés financiers sont le bon mécanisme d'allocation du capital. La primauté et l'intégrité des marchés financiers demeurent les objectifs finaux que poursuit sa nouvelle régulation financière. La crise est interprétée non pas comme un résultat inévitable de la logique des marchés dérégulés, mais comme l'effet de la malhonnêteté et de l'irresponsabilité de certains acteurs financiers mal encadrés par les pouvoirs publics »¹. En particulier, les chefs d'États et de gouvernements refusent toute mesure qui – telle la taxe Tobin – réduirait le volume global des transactions financières, ou – telle la séparation des banques de dépôt et de crédit – réduirait la taille des institutions financières.

L'incapacité du G20 à réguler un tant soit peu la finance tient aussi à ses divisions internes. Les pays émergents – Chine, Brésil, Inde, Indonésie,

Russie... – n'ont pas été aussi gravement touchés par la crise financière, et leur croissance économique est repartie rapidement. Il s'agit certes d'une croissance non soutenable, qui repose sur une aggravation des inégalités, des déséquilibres sociaux – Brésil excepté – et de la dévastation écologique – Brésil compris. Mais ces pays ne voient pas pourquoi ils soumettraient leurs banques à des taxes ou des régulations strictes alors qu'elles n'ont pas eu de responsabilités majeures dans la crise. En outre, des pays comme le Brésil ont su prendre des initiatives unilatérales, comme en 2009 une taxation à 2 % des « investissements de portefeuille » provenant de l'étranger, augmentée jusqu'à 6 % en 2010 pour freiner l'appréciation du Real et éviter la dégradation des exportations.

L'échec du G20 tient aussi largement à la volonté des États-Unis de conserver toute leur autonomie en matière de réforme financière. De façon à préserver les intérêts de Wall Street, l'administration états-unienne – dirigée par des hommes de la finance comme Timothy Geithner ou Lawrence Summers – a préféré concocter unilatéralement son projet de régulation financière, la loi « Dodd-Frank », adoptée par le Congrès et signée par le président Obama en juillet 2010. L'Union européenne n'a guère pris d'initiative originale en la matière, se contentant pour l'essentiel d'imiter, en moins ambitieux, les dispositions états-uniennes.

Les taxes sur le système financier

Là encore, le bilan est piteux. À Pittsburgh, en novembre 2009, le G20 avait décidé que le sommet de Toronto (juin 2010) prendrait des décisions majeures pour faire contribuer le système financier au coût de son sauvetage. Le FMI a présenté à Toronto un rapport qui proposait deux taxes : une taxe levée sur les investissements risqués des grandes institutions financières (Financial Stability Tax) et une taxe sur la valeur ajoutée de toutes les banques (Financial Activity Tax – FAT). Les ressources ainsi collectées devaient permettre de financer des « Fonds de résolution » publics destinés à renflouer les banques en difficulté, l'idée étant de faire payer les banques plutôt que le contribuable en cas de nouvelles faillites. Mais aucune des propositions du FMI n'a été adoptée, chaque pays étant laissé libre de mettre en place son propre système de taxation bancaire. L'Allemagne et la Grande-Bretagne l'ont fait, l'Union européenne ne parvient pas à trouver un accord, alors que le

Congrès des États-Unis a finalement refusé le projet de « taxe Obama » sur les banques.

Alors que la France et l'Allemagne avaient demandé que soit décidé à Toronto le principe d'une taxe sur les transactions financières pour financer le développement, le G20 a refusé toute initiative en ce sens. Le FMI lui-même, bien que reconnaissant la faisabilité technique d'une telle mesure, l'a finalement écartée dans son rapport, lui préférant des taxes financières qui ne gêneraient pas la spéculation au quotidien. Nicolas Sarkozy prétend encore la proposer à un G20 qui n'en veut pas, avec comme premiers adversaires les États-Unis et la Chine, et un scepticisme affiché de la part des autres, Allemagne exceptée.

Les pays émergents ne sont pas plus sensibles à l'argument du développement et montrent de fortes réticences. L'Inde se déclare sceptique en raison du caractère incertain de l'objectif d'une telle taxe. Elle dispose déjà d'instruments de contrôle des transactions financières, mis en place au niveau national, et n'est certaine ni de vouloir ni de pouvoir en créer un nouveau. Le Brésil et l'Afrique du Sud invoquent l'argument que mettent en avant de nombreux mouvements sociaux eux-mêmes : la responsabilité différenciée face aux inégalités mondiales et à la crise climatique. Faire contribuer les pays émergents au financement du développement et de la lutte contre le changement climatique reviendrait à nier la responsabilité historique qu'en portent les pays riches. Le Mexique (qui prendra la présidence du G20 après la France) se déclare quant à lui formellement opposé à une TTF pour l'heure.

En n'y faisant aucune mention dans sa déclaration finale, le G20 Finances des 14 et 15 octobre a d'ores et déjà enterré la possibilité qu'une taxe mondiale sur les transactions financières voie le jour lors du sommet de Cannes. Les Chefs d'État ont mandaté le milliardaire Bill Gates pour leur présenter les conclusions d'un rapport sur les financements innovants, parmi lesquels la taxe sur les transactions financières constitue une option parmi de nombreuses autres. Face au refus de la plupart des 20 pays, la Présidence française privilégie plutôt aujourd'hui une initiative pilote, volontariste, d'un groupe de pays pionniers, du type de la taxe sur les billets d'avion défendue par les présidents Chirac et Lula et finalement mise en oeuvre par 5 pays en 2005.

De la même façon, le projet de directive européenne de taxe sur les transactions financières ris-

que de se confronter aux refus du Royaume-Uni et de la Suède, alors que l'unanimité est requise. C'est pourquoi le Ministre allemand des Finances Wolfgang Schäuble a déclaré le 12 octobre 2011 que l'Allemagne serait prête à faire cavalier seul en instaurant une telle taxe au niveau national. On attend toujours, au-delà des discours, le même engagement de la part de Nicolas Sarkozy, avec une assiette et un taux suffisamment importants pour réellement s'attaquer aux spéculations et dégager les finances nécessaires aux politiques écologiques et sociales (et non pas, comme la Commission européenne le propose, pour rembourser uniquement les dettes).

La régulation du système monétaire international

Le chantier le plus audacieux est celui de la réforme du système monétaire international, un sujet jusqu'ici soigneusement évité par le G8 et le G20. Il faut dire que la guerre des monnaies menace de dégénérer en crise financière et géopolitique. La Chine protège ses gigantesques excédents commerciaux en conservant une monnaie sous-évaluée. Les États-Unis annoncent à l'été 2010 la création de 600 milliards de dollars pour faire baisser leur devise (politique dite de « quantitative easing », qui consiste à injecter des liquidités dans le système financier pour éviter la récession). Les Chinois voudraient bien mettre un terme à l'hégémonie du dollar. Ils ont proposé la création d'une monnaie de réserve internationale, basée sur un panier de devises, et qui se substituerait progressivement au dollar. Mais les États-Unis n'en veulent évidemment pas. Ils préfèrent mettre en accusation les excédents commerciaux chinois, et proposent un plafonnement des excédents et des déficits à 4 % du PIB de chaque pays. Le Congrès américain vient également de voter un projet de loi dénonçant la sous-évaluation du yuan, ce qui n'a fait que crispier les relations avec la Chine.

Comment prendre au sérieux toute velléité du G20 à réguler le système monétaire quand ce même G20, à Séoul, en 2010, réaffirme vouloir aller vers « un système monétaire international où les taux de change sont davantage déterminés par le marché » ? Ceci alors même que les spéculations font rage sur le marché des changes (qui représentent 4 000 milliards de dollars par jour), que cette spéculation provoque d'incessants mouvements de yo-yo entre les devises sans aucun rapport avec les fondamentaux des économies nationales, et que les pays européens, au

premier rang desquels la Grèce, sont la proie d'une spéculation déchaînée qui menace l'existence même de l'euro.

La réforme du système monétaire international est plus que jamais indispensable : il faut dans l'immédiat taxer et réglementer drastiquement la spéculation sur les devises. À terme, il faut viser le remplacement du dollar par une monnaie commune mondiale, instrument de résorption coordonnée des déséquilibres commerciaux : les pays excédentaires devront réévaluer leur devise par rapport à la monnaie mondiale, et les pays déficitaires dévaluer la leur.

La « suppression » des paradis fiscaux

Le comble de la supercherie a été atteint par la décision prise en 2009, au G20 de Londres, concernant les paradis fiscaux : utilisant une classification de l'OCDE, les paradis fiscaux sont désormais classés en trois groupes : noirs, gris et blancs, selon leur degré de coopération et de transparence. Le 2 avril 2009, au soir du G20, la liste noire comprenait quatre pays et la liste grise trente-huit. Parmi ces quarante-deux « juridictions », figuraient Andorre, Monaco, le Liechtenstein, la Suisse, le Luxembourg, la Belgique, l'Autriche, Gibraltar, Singapour, des îles des Caraïbes ; par contre, pas Hong-Kong, ni Jersey, ni Guernesey, ni l'île de Man, ni l'Irlande, ni la City de Londres, ni le Delaware ou le Nevada, aux États-Unis. Il semblerait que des tractations géopolitiques aient permis à certains pays – les États-Unis, la Chine et la Grande-Bretagne – de se concerter pour décider ces listes. Les deux principales places financières mondiales, la City et New York, auraient obtenu de leurs gouvernants que les places financières qui leur sont les plus proches et les plus indispensables dans le monde de l'offshore soient immédiatement « blanchies » grâce aux critères retenus.

Dans le classement de 20 novembre 2009 (G20 de Pittsburgh), plus aucune juridiction ne portait le noir, et seulement vingt-neuf noms restaient affublés de la couleur grise. Monaco, Luxembourg et les autres se sont « blanchis » parce qu'ils ont conclu au moins douze conventions d'échanges d'informations avec d'autres pays (dont certains sont des paradis fiscaux). Ce qui a permis à N. Sarkozy d'affirmer que le problème des paradis fiscaux avait été résolu.²

En réalité, les critères OCDE pour échapper à l'étiquette « paradis fiscal » sont très laxistes. L'OCDE

met à la disposition des États un « modèle » d'accord bilatéral. L'article 26 de ce modèle établit une obligation d'échanger des renseignements qui sont « vraisemblablement pertinents » pour l'application de la convention et pour assurer le respect des lois fiscales nationales. Cet article ne prévoit aucun échange automatique d'informations : la demande formulée par un État vers un pays « paradis fiscal » doit être ciblée et précise, et comporter la dénomination du contribuable concerné par la recherche, une description des faits qui lui sont reprochés dans son pays d'origine, et la désignation de la banque qu'on désire interroger ou le nom de la société écran qu'on pense avoir été utilisée. L'examen des demandes se fait donc au cas par cas et le pays demandeur doit déjà plus ou moins tout savoir de ce qu'il recherche ! Ainsi, au 1^{er} avril 2010, il ne restait soit-disant plus que dix-sept territoires sur la liste grise de l'OCDE, qui ne pesaient que 0,25 % du marché mondial de la finance offshore (services financiers aux non-résidents) !

Dans la perspective du G20 de Cannes, la stratégie de la Présidence française consiste en tout et pour tout à persévérer dans cette logique, et user de diplomatie pour obtenir la signature de conventions d'échanges d'information de la part des pays encore listés en gris. Sans nullement s'attaquer à l'insuffisance évidente de ces conventions bilatérales pour lutter contre l'évasion fiscale, ni mettre en place des mécanismes de sanction sévères pour les banques et les multinationales qui la pratiquent de façon systématique.

La régulation des opérations spéculatives

Le G20 a annoncé par ailleurs sa volonté d'encadrer les hedge funds (fonds spéculatifs), et de contrôler les banques en limitant les opérations hasardeuses qui avaient contribué à la crise (titrisation, produits dérivés, « hors-bilan »). En fait, le G20 prône des mesures générales, mais ce sont les États qui les mettent ou non en musique. Cette volonté de contrôler les hedge funds s'est limitée – aux États-Unis comme en Europe – à contraindre ceux-ci à s'enregistrer auprès des autorités nationales, sans remettre en cause leur activité spéculative.

Le gigantisme des banques

Le G20 de Londres a annoncé son intention de s'attaquer au problème posé par l'existence de grands groupes bancaires et financiers – appe-

lées « entités systémiques ». Ces acteurs sont dits « too big to fail » (trop gros pour faire faillite) : leur mise en faillite peut entraîner une série d'autres faillites en cascade et conduire à une crise globale du système économique, comme celle frôlée lors de l'effondrement de Lehman Brothers en septembre 2008. Ces acteurs sont également dangereux pour les déposants car leur activité spéculative sur les marchés peut conduire à des pertes qui empêchent le remboursement des dépôts et peuvent créer des paniques chez les clients.

En réponse, le G20 de Londres a créé une nouvelle institution internationale : le Conseil de stabilité financière, dont l'une des missions sera de traiter ce problème des « entités systémiques ». Mais la réforme financière votée à l'été 2010 par le Congrès états-unien (Dodd Frank Act) donne le ton. La pression du lobby bancaire a bloqué toute velléité de prendre une mesure à la hauteur des enjeux, telle la séparation des banques de dépôts et des banques d'investissement, imposée par Roosevelt en 1932 (Glass-Steagall Act) et abrogée par Clinton en 1998. Cette séparation permettrait pourtant de réduire la taille de certains mastodontes et de limiter les prises de risque par les établissements bancaires qui reçoivent les dépôts des particuliers et des entreprises et leur attribuent des crédits. En effet, les banques, quand elles sont plombées par leurs activités spéculatives, ne répercutent pas sur leurs clients les baisses de taux d'intérêts accordées par les Banques centrales et réduisent l'octroi de crédits aux PME.

La « moralisation » des bonus des traders

Le G20 de Pittsburgh (2009) a décidé de réguler les bonus des traders et des dirigeants de banques. Il faut dire que les opinions publiques sont incroyables et scandalisées quand elles voient que les banques, à peine sauvées du gouffre par les États, continuent à verser à leurs traders et à leurs dirigeants des bonus se chiffrant en milliards d'euros et de dollars (144 milliards de dollars pour les banques états-uniennes au cours des neuf premiers mois de 2010). Mais en fait, le G20 ne fait que proclamer des grands principes généraux. « Éviter les bonus garantis sur plusieurs années », « faire en sorte qu'une partie significative de la rémunération variable soit différée » pour éviter des prises de risque de trop court terme, « limiter la part variable des rémunérations quand elle est incohérente avec une saine capitalisation »... Ces recommandations vagues n'ont de l'avis général guère modifié les politiques de bonus des grandes banques, dont les

dirigeants aiment à invoquer la concurrence entre traders pour verser à ceux-ci – et se verser par la même occasion – des bonus extravagants.

Aux États-Unis, Obama s'est refusé à plafonner les bonus. En France et en Grande-Bretagne, les gouvernements ont taxé les bonus en 2009 pour inciter les banques à les réduire. Cela ne semble pas avoir fonctionné du tout, puisque, au contraire, les montants ont augmenté. En juillet dernier, le Parlement européen a voté une réglementation visant à étaler dans le temps le versement du bonus et à plafonner son montant sur la base du salaire fixe : un trader ne pourrait pas, par exemple, toucher des bonus qui dépassent deux, trois ou quatre fois son salaire fixe. Mais l'Espagne, la Grande-Bretagne... et la France sont opposées à cette mesure. Le vote du Parlement risque de rester lettre morte.

Le renforcement des règles prudentielles pour les banques

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a annoncé une réforme visant à réduire le risque de faillite des banques (réforme Bâle 3, annoncée au G20 de Toronto en juin 2010). Il s'agit d'augmenter les exigences en ressources de long terme (principalement des actions et des profits non distribués), en proportion du total des actifs risqués figurant à leur bilan. L'idée est d'obliger les banques à détenir en permanence davantage de ressources mobilisables pour faire face à d'éventuelles pertes et rassurer les clients et investisseurs.

La réforme annoncée n'a pas déplu aux banques, bien au contraire. Elle est moins rigoureuse que prévu, et ne s'appliquera qu'en 2019. Elle aura fondamentalement les mêmes effets pervers que le dispositif précédent (Bâle 2), en mettant encore plus les banques sous la domination des marchés (où elles puisent leurs fonds propres). Elle incite également les banques à transférer leurs risques à des investisseurs moins réglementés, ce qui – loin de réduire les dangers – est un facteur d'augmentation du risque systémique.

2. Le G20 et la socialisation des pertes

Les plans d'austérité représentent la réponse principale à la crise apportée par les gouvernements des pays du Nord. C'est une véritable « stratégie du choc » qui est mise en œuvre avec la crise de 2008, à la suite de laquelle se déploie une nou-

velle version du néolibéralisme, encore plus agressive que celle des années 1980, et un vaste transfert de richesses des salariés, retraités et chômeurs vers les grands détenteurs de capitaux.

Le G20 est un des piliers du système international qui pilote cette nouvelle phase, en lien avec le FMI et en Europe, la Commission européenne et la Banque centrale européenne (qui forment ensemble la fameuse « troika »). Leur stratégie du « choc » relève d'une même logique : faire payer la crise de la finance par les citoyens, autrement dit socialiser les pertes en les transformant en dette publique.

À l'origine des dettes publiques : la crise de la finance et les politiques en faveur des plus riches

Le cas de la France est éclairant. La plus grande partie des dettes ne provient pas des dépenses sociales, comme il est souvent dit³, mais des cadeaux fiscaux faits aux grandes entreprises et aux ménages les plus aisés (notamment, baisse de l'impôt sur les sociétés et réformes successives de l'impôt sur le revenu)⁴. Les riches sont ainsi doublement gagnants : non seulement ils sont moins imposés, mais l'État leur offre un placement sûr et fait d'eux des rentiers d'État.

Les dettes publiques sont le résultat également des taux d'intérêt élevés, liés au fait que depuis 1973, les gouvernements empruntent uniquement sur les marchés financiers pour éponger leur déficit au lieu d'avoir recours aux banques centrales. Ce sont ainsi 50 milliards d'euros d'intérêts qui sont versés chaque année en France. Le financement de ces déficits continue d'être opéré par les banques privées et les autres institutions financières, la BCE ne pouvant ni ne voulant les financer, avec pour conséquence d'accroître l'emprise des marchés financiers sur l'Union européenne.

Enfin et surtout, les dettes proviennent de la crise économique, qui a nécessité un sauvetage massif des grandes banques et du système financier : selon l'OCDE, 11 900 milliards de dollars. Le déficit public est passé en moyenne dans la zone euro du 0,6 % du PIB en 2007 à 6,3 % en 2009 et la dette publique de 66 % à 78,7 % du PIB. En revanche, les treize autres pays du G20 (dits « émergents »), dont les institutions financières étaient bien moins engagées dans les dérives spéculati-

ves, ont été moins percutés par la crise financière, et maintiennent une dette publique stable et inférieure en moyenne à 40 % de leur PIB.

Des dettes publiques aux plans d'austérité

En retour, aucune régulation réelle de la finance n'a été entreprise, aucune contrepartie n'a été exigée. Et les responsables politiques demandent à présent à leurs populations de payer la note en appliquant de vastes plans d'austérité, rendus selon eux indispensables du fait des dettes publiques.

Les plans d'austérité ont d'abord atteint les populations d'Europe centrale (Pays Baltes, Roumanie, Tchéquie, Hongrie...) : baisses de salaires et suppression de poste des fonctionnaires, hausses de la TVA, réduction des minimas sociaux, privatisation des services publics... avec par contre des niveaux de fiscalité qui restent à des niveaux très bas pour les plus riches et les grandes entreprises, face à la crainte de voir fuir les capitaux étrangers. Ce sont ensuite les « PIGS » (Portugal, Irlande, Grèce, Espagne) et de nombreux autres pays européens qui ont été touchés, comme en Angleterre, où les coupes budgétaires sont encore plus importantes que celles de l'époque de Margaret Thatcher. En France aussi, les dettes publiques vont peser sur les politiques économiques et sociales durant une longue période, la réforme des retraites ne se voulant qu'un début.

Ces plans d'austérité européens ne sont pas nouveaux : ils sont très semblables aux programmes d'ajustement structurel, imposés par le FMI et la Banque mondiale dans les années 80, au moment où le néolibéralisme déployait sa puissance. Suite à l'explosion des dettes publiques (issues elles-mêmes des politiques monétaristes, d'une évolution défavorable des taux de change et de la très forte hausse des taux d'intérêt décidés dans les années 70 par les pays riches, en faveur des créanciers), le FMI et la Banque mondiale n'acceptaient de rallonger les prêts qu'à des conditions drastiques, retrouvées aujourd'hui dans les plans d'austérité. De l'avis d'une grande partie de la communauté internationale (à commencer par l'ancien économiste en chef de la Banque mondiale Joseph Stiglitz), les résultats ont été une catastrophe économique et sociale pour ces Pays.

De la même façon, les plans d'austérité actuels se révèlent à la fois injustes et inefficaces. Injustes car ce sont les salariés, retraités et chômeurs et

en premier lieu les classes moyennes et précaires qui payent une dette provoquée essentiellement par la finance et les politiques en faveur des plus riches. Inefficaces car ils provoquent une récession et une diminution des revenus et du pouvoir d'achat qui grèvent encore davantage les recettes publiques. En témoigne l'évolution de la situation en Grèce depuis la mise en œuvre des plans d'austérité en 2010. Inefficaces, enfin, parce que ce sont des politiques de court terme qui ne prennent pas en compte les défis sociaux et écologiques de long terme et les investissements publics nécessaires à leur réalisation.

La solution principale mise en œuvre au niveau européen repose sur un Fonds Européen de Solidarité Financière, abondé par les États de la zone euro et utilisé pour venir en aide aux pays les plus en difficulté. Il en est de même d'une recapitalisation des banques européennes. Mais pour l'instant, il n'y a aucune remise en cause du statut d'indépendance de la Banque centrale européenne, ni de son incapacité (du fait des traités européens) à prêter directement aux États de la zone euro : ceux-ci continuent donc de devoir emprunter aux marchés financiers à des taux usuriers, dépassant les 10 % en Grèce par exemple (mais atteignant moins de 3 % en Allemagne). Ceci alors même que les banques empruntent à un taux très faible (1 %) à la Banque centrale européenne ! Aucune re-régulation réelle de la finance ne permet de contrer les spéculations sur les dettes publiques. Le statut privé des agences de notation n'est pas touché. Et les banques, sauvées de la faillite une à une par les contribuables comme en 2008, continuent d'être totalement hors contrôle des États et des citoyens. Ce blocage politique et idéologique au niveau européen empêche toute résolution de la crise. Blocage qui, logiquement, est aujourd'hui montré du doigt par tous les autres pays du G20, devant la crainte que cette crise ne se propage.

C'est sans doute pour tempérer les effets désastreux de ces politiques sur les conditions de vie des populations que le G20, lors de sa réunion de Séoul en novembre 2010, a choisi de porter « la dimension sociale de la mondialisation » à son agenda, en particulier à travers une réflexion sur la création d'un socle de protection sociale universelle. C'est en réalité beaucoup de prétention au regard des progrès enregistrés à ce stade. Après un séminaire tenu à Paris en mai dernier, le G20 des ministres du travail s'est réuni dans la capitale française les 26 et 27 septembre dernier

pour établir les recommandations qui seront présentées aux Chefs d'État début novembre, à Cannes. Mais de la même façon sur la régulation de la finance, on en reste à de bonnes intentions, sans aucune décision concrète.

L'emploi des jeunes est déclaré priorité commune et un groupe de travail sur la question – réunissant représentants des ministères du travail des 20, syndicats et employeurs – sera créé. Il contribuera à la préparation du prochain G20 de Mexico, en 2012. La déclaration appelle également à la convergence des systèmes de protection sociale des 20 et exhorte les organisations internationales à appuyer la création et la mise en œuvre de systèmes de protection sociale dans les pays qui n'en ont pas encore. Avec une grande hypocrisie, les 20 appellent l'OIT à continuer de défendre la ratification et la mise en œuvre de ses 8 conventions fondamentales... alors même que la Chine et les États-Unis n'ont pas signé toutes les conventions de cette organisation onusienne en charge de définir les standards internationaux du travail.

La seule vraie décision issue du G20 social, finalement, c'est qu'il est appelé à se pérenniser, puis que les Ministres du travail des 20 ont annoncé, outre la création d'un groupe de travail sur l'emploi, leur volonté de s'inviter systématiquement dans le processus G20. Décision présentée par la Présidence française, et saluée par une partie des syndicats, comme une victoire.

Pour appliquer les plans d'austérité, la remise à flot du FMI

Le G20 incite clairement les pays qui le composent à appliquer des politiques d'austérité : les conclusions de Seoul en 2010 leur demandait de mettre en œuvre des « plans de consolidation fiscale et budgétaire ». Surtout, le G20 est à l'origine en 2009 du renforcement du FMI, lui-même maître d'œuvre des plans d'austérité partout dans le monde.

Avant la crise financière, le FMI était une institution très affaiblie. Les pays du Sud refusaient de plus en plus fermement sa tutelle. Les échecs répétés de ses politiques et les critiques récurrentes des altermondialistes et d'économistes officiels comme Joseph Stiglitz avaient sapé sa crédibilité. Pire encore, le FMI, soi-disant garant de la stabilité financière mondiale, n'a strictement rien vu venir de cette crise. Au lieu de prendre les sanctions qui s'imposaient, le G20 lui a pourtant donné une nouvelle jeunesse. La principale mesure concrète du

G20 de Londres en 2009 fut la décision de doter le FMI de ressources nouvelles très importantes, à hauteur de 1.000 milliards de dollars, dont 500 sous forme de droits de tirages spéciaux (DTS) pour financer les pays en difficulté. En Europe, la Pologne, la Hongrie en 2009, puis la Grèce recevront ainsi des financements du FMI. Celui-ci participe également à la création du Fonds européen de stabilisation financière, mis en place en avril 2010 face à l'effondrement de l'euro.

Cette relance du FMI a été effectuée sans aucune réforme de l'institution, dont la logique néolibérale – dominée par la défense des créanciers – a été maintenue. Le léger rééquilibrage des voix au conseil d'administration – avec la diminution des voix européennes et l'accroissement de celles des pays émergents, actée au G20 de Séoul en novembre 2010 – ne changera rien à la prééminence des États-Unis, et particulièrement du Département du Trésor, qui détient en pratique un droit de veto, ni à la culture professionnelle très libérale des centaines d'économistes permanents du FMI. Les déclarations du G20 mettent le FMI au cœur des politiques de régulation et de surveillance financière internationale, comme s'il n'avait pas failli à sa mission dans les années antérieures, en promouvant toujours la libéralisation financière. Après les plans drastiques imposés à la Lituanie ou à la Hongrie, le FMI est même devenu, à la faveur de la crise de l'euro au premier semestre 2010, et à la demande de la Commission et des chefs d'État européens, le chef d'orchestre des plans d'austérité européens.

Ce pourrait être encore davantage le cas si, comme le demandent les pays européens eux-mêmes, le FMI voit encore ses capacités financières augmentées de 350 milliards d'euro pour leur accorder des prêts supplémentaires. Pour ce faire, les pays émergents, moins touchés par la crise économique, proposent d'abonder les ressources du FMI. Une proposition qui rencontre les réticences des États-Unis, du Japon ou de la Chine, car cela diminuerait d'autant leur quote-part, et donc leur pouvoir au sein de l'institution.

3. Le G20 : l'agriculture, l'écologie et le développement pris en otage

La lutte contre la volatilité des prix alimentaires

Ni colas Sarkozy a fait de la volatilité des prix alimentaires l'une des cibles prioritaires de sa prési-

dence du G20. On ne peut pas lui donner tort sur le principe : sans prix stables et rémunérateurs, les paysans ne peuvent pas répondre au défi de la sécurité alimentaire mondiale. Et les flambées des prix, suivies en général de leur effondrement, sont une véritable catastrophe pour des milliards de personnes, comme ce fut le cas en 2007 et 2008. Mais loin de résoudre la volatilité des prix, les propositions faites lors du G20 agricole en juin dernier, qui doivent être soumises au G20 de novembre, pourraient bien renforcer l'insécurité alimentaire.

La recommandation la plus forte du G20 agricole est de conclure au plus vite le cycle actuel de négociations à l'Organisation mondiale du commerce, avec la poursuite de la libéralisation des échanges agricoles et le refus pour les Pays en voie de développement (PED) de renforcer leur protection. Or, ce sont la libéralisation des échanges et le démantèlement des régulations publiques des prix dans les pays et grandes régions du monde qui ont abouti à la forte volatilité des prix.

Une volatilité alimentée aujourd'hui par les spéculations sur les marchés financiers. Les années 2000 ont vu débouler des investisseurs à la recherche éperdue de valeurs refuges suite aux différentes crises financières. S'est ainsi produit un report de positions spéculatives sur les marchés à terme de matières premières. La dérégulation de ces marchés a grandement facilité l'arrivée des fonds de pension, des compagnies d'assurances-vie, fonds indexés et autres produits de la finance. Les spéculateurs, de façon tout à fait logique, considèrent les actifs liés aux produits agricoles comme un moyen de rentabiliser au maximum leurs portefeuilles. Leur comportement n'a plus rien à voir avec une quelconque réalité de l'offre et de la demande de produits agricoles et contribue, comme sur bien d'autres marchés financiers, au gonflement de bulles spéculatives et au yo-yo des prix alimentaires. Ce constat est fait par de plus en plus d'experts et d'institutions internationales. En 2008, un témoignage d'un gestionnaire de fonds d'investissement, qui a fait grand bruit, montrait clairement une corrélation entre positions d'achat spéculatives et hausses des prix des matières premières.⁵

Mais que propose le G20 agricole ? D'« améliorer le fonctionnement des marchés dérivés agricoles », sans plus de précision, la balle étant renvoyée au G20 des Ministres des finances. La spéculation sur les marchés agricoles, qui contribue fortement à la volatilité des prix alimentaires, ne

pourra que continuer à se développer. Le G20 propose même d'« améliorer et mettre en œuvre les instruments de gestion des risques », avec des préconisations totalement irréalistes de favoriser les marchés à terme agricoles dans les PED alors que les expériences très limitées en Afrique subsaharienne depuis les années 90 ont été un échec total. Il en irait de même des systèmes d'assurances agricoles, qui leur sont d'autant moins accessibles qu'ils nécessitent des subventions massives, comme c'est le cas dans les pays riches.

Loin de s'attaquer aux marchés financiers et à leurs conséquences sur les prix alimentaires, le G20 propose donc de les renforcer. Selon lui, les solutions passent toutes par des instruments de marché, alors même qu'ils ont fait la preuve de leur nocivité. Seule autre préconisation du G20 : la mise en place de stocks de sécurité régionaux dans les seuls PED sujets aux crises alimentaires. Mais ces stocks seront impuissants à lutter contre la flambée des prix tant que les États-Unis et l'Union européenne continueront à déréguler leurs marchés et à réduire leurs stocks céréaliers.

Pourtant la reconstruction des politiques agricoles sur la souveraineté alimentaire, basée sur une protection efficace à l'importation, des prix rémunérateurs aux agriculteurs, la reconstitution de stocks alimentaires minimaux et une gestion coordonnée et mondiale de l'offre, serait demain, comme hier dans les pays du Nord, le seul moyen de mettre un terme à la faim dans le monde et de promouvoir un développement durable. Ces politiques de stabilisation rendraient inutile pour les producteurs la recherche d'une assurance contre les fluctuations de prix, et dissuaderaient les spéculateurs, privés de toute possibilité de miser sur de brusques variations. De telles politiques peuvent être menées au sein des grandes régions et des pays, comme le faisaient l'Union européenne et les États-Unis jusque dans les années 90. Elles pourraient être coordonnées au sein d'une structure multilatérale et démocratique, à qui seraient conférées des compétences suffisantes en la matière, en somme, une Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture qui ne soit pas qu'un organe de veille et d'études comme la FAO. Enfin, à court terme, de plus en plus d'économistes appellent à une régulation très stricte des marchés à terme agricoles, en les suspendant en période de turbulence, en imposant des limites maximum aux positions de chaque agent, en supprimant les marchés de gré à gré complètement opaques...

L'écologie et le développement

Depuis que la lutte contre le changement climatique s'est imposée comme un enjeu – politique comme médiatique – majeur, le G8 et le G20 ont commencé à s'en préoccuper. Le G20 aura lieu seulement quelques jours avant le sommet de Durban sur le changement climatique. On pourrait de prime abord se réjouir de constater que le G8 et le G20 se saisissent de telles questions. Mais cette auto-saisine aboutit à affaiblir encore l'instance onusienne en charge du changement climatique, la seule à être véritablement légitime, car elle regroupe la quasi-totalité des États, et apparaît beaucoup moins favorable aux intérêts des pays les plus riches. Plutôt que de résoudre les différends à l'intérieur des Nations Unies et d'assumer ainsi leurs responsabilités, les pays du G20 ont fait le choix de négociations entre grandes puissances et se soustraient à tout engagement contraignant dans le cadre onusien et de la suite du processus de Kyoto. Ils peuvent donc donner l'impression de prendre en compte l'urgence climatique, tout en ne réduisant leurs émissions que de manière symbolique.

Ainsi, le G20 de Pittsburgh (2009) a annoncé son intention « d'éliminer progressivement et de rationaliser à moyen terme les subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis ». Mais la déclaration précise, dans la foulée que chaque État membre est libre de définir échéances et méthodes pour tenir cet engagement. Surtout, les pays du G20 peuvent développer leur propre conception de l'écologie, au service des pays riches et des détenteurs de capitaux : le soutien d'une « croissance verte », fondée sur l'idée que le développement de solutions « alternatives » (nucléaire, agrocarburants, gaz de schiste...) permettront de nous abstraire de toute diminution de la consommation énergétique et matérielle.

Dans le domaine du développement, le G20 a tenu à se doter d'un agenda spécifique sur le développement, avec le « Plan d'action pluriannuel pour le développement », qui établit une série d'objectifs dans le domaine des infrastructures, de l'accès aux marchés, de la stabilité financière... Et ce, alors que les Objectifs du millénaire pour le développement, dont le système des Nations unies assure la coordination, fournissent déjà un cadre très précis. Et le G20 Finances du 15 octobre a d'ores et déjà choisi d'enterrer toute idée de taxe sur les transactions financières pour

dégager des fonds consacrés au développement, et des décisions sérieuses quant aux financements innovants du développement sont reportées de réunion en étude ou rapport et de sommet en commission ou groupe de travail.

4. Le G20 contre la démocratie mondiale

La crise a précipité la décision des grands pays du G8 d'intégrer les grandes puissances émergentes dans leur club des pays auto-mandatés pour décider des affaires du monde. La cooptation de la Chine, de l'Inde et du Brésil était devenue inévitable pour les pays occidentaux. Incontournables puissances économiques et financières, leurs capitaux, leurs marchés et leurs multinationales sont aujourd'hui indispensables à la relance du capitalisme financier. Mais la consécration du G20 comme premier espace mondial de coordination des politiques pose des problèmes démocratiques majeurs : les affaires traitées par les G20 ont des implications pour tous les pays du monde – et pas uniquement les vingt –. Manquent en conséquence 174 pays à la table des négociations. Alors que le monde des affaires y est directement représenté (lors d'un Business Summit, dit B20, accolé au sommet des chefs d'État), il n'y a aucun représentant direct des catégories de populations concernées par les politiques défendues au G20 – travailleurs, habitants, paysans, communautés rurales et indigènes, défenseurs des droits humains...-. Enfin, le G20 brise les solidarités au Sud en incluant certaines grandes puissances émergentes, mais en excluant les petits pays et l'Afrique (uniquement représentée par l'Afrique du Sud).

Du reste, il n'y aura pas, contrairement à ce qui a été affiché, de substitution du G8 par une institution soi-disant plus légitime, à savoir le G20. Les pays du G8 sont loin d'avoir renoncé à leurs réunions, et le G8 et le G20 semblent voués à cohabiter dans une division des tâches plus ou moins claire. L'irruption du G20 sur le devant de la scène internationale a néanmoins bousculé le système complexe d'institutions internationales qui jusqu'alors se répartissaient les affaires du monde. S'il s'est attaché à la consolidation des institutions vouées au capitalisme financier et à la libéralisation des marchés – FMI et OMC en tête –, il a omis de renforcer le rôle des Nations unies, y compris dans des domaines comme le

développement ou la lutte contre le changement climatique.

Ainsi, le 24 janvier 2011, la présidence française du G20 a livré sa vision de la « gouvernance mondiale » par la voix de Nicolas Sarkozy : le Fonds monétaire international en coordinateur des politiques monétaire et financière, l'Organisation mondiale du commerce pour mettre en œuvre la libéralisation des marchés. S'y ajouteraient une Organisation mondiale de l'environnement et une organisation dédiée à l'agriculture, issue d'une réforme de la FAO. Mais ces deux dernières institutions restent à créer, et ce sont les deux premières qui, dans les faits, sont promues par le G20.

Le G20 a également renforcé les compétences d'organisations échappant entièrement au contrôle des citoyens, et dont la légitimité à superviser la finance est pour le moins sujette à caution : le Groupe d'action financière (GAFI) ou le Bureau des standards de comptabilité internationaux (BSCI) dans le champ des paradis fiscaux, ou le Comité de Bâle pour la régulation bancaire et financière. Le GAFI est une organisation rassemblant trente-six États membres réunis sur une base volontaire, représentés par des experts désignés à leur discrétion. Le BSCI est l'organisation internationale qui a la responsabilité d'établir les standards dans le domaine de l'information comptable et financière ; y siègent des experts, pour la plupart issus de l'industrie financière. Le Comité de Bâle, quant à lui, rassemble les responsables des banques centrales et des autorités de supervision bancaire de vingt-sept pays riches ou dits « émergents ».

Le G20 s'est en effet auto-saisi de questions très diverses, de la régulation de la finance en passant par les « dimensions sociales » de la mondialisation jusqu'au financement du changement climatique. Mais cette extension du champ d'intervention du G20 affaiblit les institutions internationales qui impliquaient tous les États du monde, en particulier les institutions onusiennes. L'ONU tente d'y faire face avec ses moyens limités. Ainsi, pour faire entendre la voix des petits pays, elle a organisé en juin 2009 sa propre conférence sur la crise économique et financière, à l'initiative du président de l'Assemblée générale, Miguel D'Escoto, au cours de laquelle les propositions élaborées dans un rapport coordonné par Joseph Stiglitz ont été discutées afin d'être présentées à l'Assemblée générale trois mois plus tard. Des propositions à caractère for-

tement régulateur, sensiblement différentes des propositions du G20.

Tout comme les autres Gx, le G20 a toute légitimité à exister pour discuter des intérêts spécifiques aux 20 pays les plus riches. En revanche, il n'a pas de légitimité pour décider des affaires du monde dans son ensemble. C'est pourquoi le G20 doit se placer sous la responsabilité des Nations unies, et inscrire l'ensemble de ses travaux dans le cadre des règles et des instruments existants.

Mais pour se prévaloir d'une légitimité réelle, le système des Nations unies doit lui-même faire l'objet d'une réforme en profondeur pour davantage de démocratie et d'efficacité. Ses prérogatives doivent être renforcées, notamment en lui conférant un dispositif arbitral contraignant de justice environnementale et sociale pour l'application des droits qu'elle énonce, au même titre que la justice commerciale dont est pourvue l'OMC (via l'Organe de Règlement des Différents).

Notes :

1. Manifeste des économistes atterrés, <http://atterres.org/>
2. « Les paradis fiscaux, le secret bancaire, c'est terminé » (le 23 septembre 2009 sur TF1 et France 2)
3. Ainsi, entre 1993 et 2007, la part des dépenses publiques dans le PIB en France a diminué.
4. Attac, « Sortir du piège de la dette », Les Liens qui Libèrent, 2011.
5. Masters M.W. et White A.K, 2008, « The Accidental Hunt Brothers. How Institutional Investors Are Driving Up Food and Energy Prices », Special Report, 31 juillet, <http://www.loe.org/images/080919/Act1.pdf>

CONCLUSION

Le G20, qui s'est attribué la conduite des affaires du monde, est finalement sans conséquence face aux dérives de la finance... mais est lourd de conséquences sur la possibilité d'une réaction politique et internationale à la crise. Le G20 conforte le choix des États de capituler face au pouvoir de la finance. Il est également porteur d'orientations politiques très claires en terme de libéralisation des marchés, d'extension des marchés financiers et des multinationales des pays riches, ainsi que de la mise en œuvre des plans d'austérité sociale.

Face à cette crise, des solutions claires et crédibles sont portées par de plus en plus de mouvements citoyens, sociaux et intellectuels, qui ne dépendent que de choix politiques. Elles passent notamment :

- par un désarmement de la finance : taxation sur les transactions financières (à un taux suffisant, d'au moins 0,1 %, afin de réellement contrer les spéculations et de dégager les fonds nécessaires aux biens publics mondiaux), suppression des paradis fiscaux et judiciaires, régulation stricte de la finance (suppression des marchés de gré à gré, interdiction mondiale des CDS...), socialisation progressive du secteur bancaire avec construction d'un pôle public et coopératif bancaire, en Europe possibilité de la Banque centrale européenne de prêter directement aux Etats-membres à des taux très faibles selon des conditions sociales et écologiques (et non des plans d'austérité sociale)...
- par un arrêt des plans d'austérité sociale et une annulation partielle des dettes, avec mise à contribution des grands créanciers privés,
- par une révolution fiscale permettant une répartition plus juste des richesses, par l'impulsion d'investissements publics ambitieux en faveur des droits sociaux et de l'écologie et, en Europe, par une harmonisation sociale et fiscale vers le haut.

Pour porter ces idées face à un G20 qui vise à faire payer la crise de la finance aux citoyens, les mouvements sociaux se mobilisent. Ce sera le cas, cette année encore, face au G20 de Cannes des 3 et 4 novembre, avec un « Forum des Peuples » à Nice organisé par une large coalition internationale de mouvements associatifs, syndicaux et politiques (<http://www.mobilisationsg20.org>).