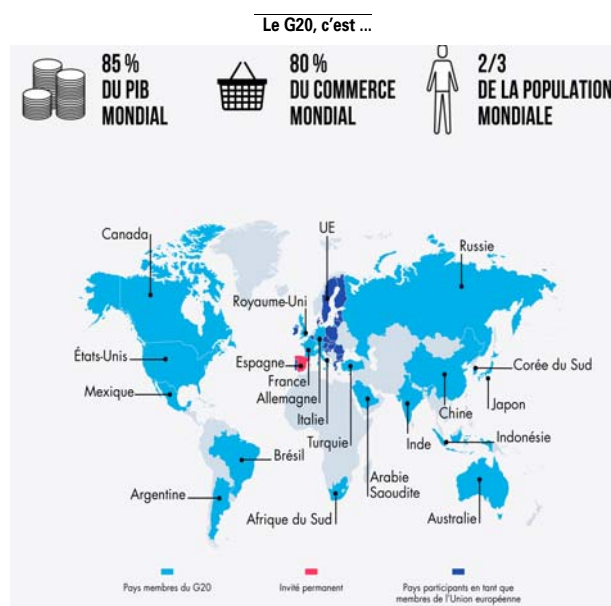


10 ans après la crise, quels résultats pour le G20 ?

- Créé pour traiter des enjeux économiques et financiers internationaux nécessitant une coordination dépassant les seuls pays développés, le Groupe des 20 (G20) s'est imposé depuis la crise de 2007-2009 comme le forum de référence en matière de coopération économique et financière multilatérale. Suscitant lors de la crise la mise en œuvre de plans de relance budgétaires et monétaires coordonnés d'une très grande ampleur et décidant par ailleurs d'augmenter fortement les ressources du FMI et des principales banques de développement, le G20 a contribué à remettre l'économie mondiale sur un sentier de croissance, tout en impulsant plusieurs travaux d'envergure en matière financière.
- Le G20 s'est ainsi attelé au renforcement de la confiance dans le système financier en engageant un travail en profondeur de re-régulation du secteur financier. Il a créé le Conseil de stabilité financière en lui confiant un rôle clé en la matière (son prédécesseur, le Forum de stabilité financière, avait une fonction et un périmètre beaucoup plus réduits). Il a donné une impulsion décisive aux travaux dits « Bâle III » qui actent une augmentation du niveau et de la qualité des fonds propres des banques et un meilleur encadrement de leur liquidité. Une capacité d'absorption de pertes a été introduite pour mieux répondre au problème des institutions jugées « trop importantes pour faire faillite ». La régulation des produits dérivés et des activités du système bancaire parallèle (*shadow banking*) a été renforcée.
- D'une enceinte de gestion de crise, le G20 est progressivement devenu un comité directeur informel de l'économie mondiale, donnant l'impulsion politique pour la production de normes et le partage de bonnes pratiques, dans des domaines économiques et financiers de plus en plus variés. Son objectif central est la fixation de règles du jeu cohérentes et équitables régulant les activités économiques internationales (« *level playing field* »). En matière de fiscalité, le G20 a dynamisé les travaux de l'OCDE pour promouvoir l'échange d'informations fiscales, tout en exerçant une pression forte sur les paradis fiscaux et juridictions non coopératives. En impulsant en 2012 le plan BEPS¹ de l'OCDE, finalisé en 2015, le G20 a par ailleurs donné une accélération sans précédent aux travaux contre l'optimisation fiscale agressive des grands groupes. La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a également été approfondie par le renforcement du rôle du GAFI² et le durcissement de ses standards internationaux. Le G20 s'est enfin emparé d'autres sujets à dimension internationale comme le commerce, le climat ou le développement. Tirant les leçons de l'échec du cycle de Doha, il s'est notamment attaché à préserver l'importance du multilatéralisme commercial sous l'égide de l'OMC. Pour la première fois, des principes collectifs sur les investissements internationaux ont été adoptés en 2016. Par ailleurs, le G20 a soutenu l'élan politique ayant permis de parvenir à l'Accord de Paris sur le climat en 2015, ainsi qu'à l'Agenda 2030 sur le développement durable.
- Si de nombreux défis demeurent, cette dynamique générée par le G20 a contribué à renforcer la résilience de l'économie mondiale et la capacité collective de réaction à l'actualité. L'année 2016 l'a illustré à plusieurs reprises (*Brexit*, élections américaines, terrorisme, *Panama Papers*). L'aptitude du G20 à faire face aux incertitudes grandissantes qui pèsent actuellement sur l'économie mondiale et sur l'avenir du multilatéralisme sera à cet égard un test décisif.

Source : DG Trésor.

(1) *Base Erosion and Profit Shifting*.

(2) Groupe d'Action Financière.

En août 2007 se déclenchait la crise des *subprimes*, entraînant un an plus tard la faillite de *Lehman Brothers* et plongeant l'économie mondiale dans une crise financière sans précédent depuis 1929. L'ampleur de cette crise a conduit à une refonte importante des mécanismes de coopération et de coordination économique et financière multilatéraux, qui s'est traduite notamment par la consécration du Groupe des 20 (G20) comme principal forum international économique et financier. De fait, qu'il

s'agisse de l'examen de la situation économique mondiale, de la lutte contre les flux financiers illicites ou de la régulation du système financier, le G20 est devenu aujourd'hui le cadre de référence pour tout sujet économique et financier de dimension internationale. Retour sur presque 10 ans de coopération multilatérale qui ont vu le G20 passer d'un mécanisme de gestion de crise à un outil durable et opérationnel de gouvernance mondiale.

1. Par une coordination d'une ampleur sans précédent, l'action du G20 a contribué à enrayer la propagation de la crise financière de 2007-2009, tout en consolidant la résilience du système financier

La crise des *subprimes* a provoqué une série d'effondrements au sein du système financier international. Le 15 septembre 2008, la faillite de *Lehman Brothers*, que l'État américain refuse de

recapitaliser, provoque une panique sur les marchés financiers. La crise économique mondiale entre dans sa phase la plus critique.

Encadré : Une brève histoire de la coopération économique multilatérale, ou comment le G20 s'est imposé comme « principal forum de coopération économique international »

Le G20 est né d'un constat : celui que les forums de coopération économique et financière multilatéraux existants ne suffisaient plus à refléter la nouvelle configuration de l'économie mondiale qui apparaît à la fin des années 1990, et que le caractère global des problèmes nécessitait de dépasser la gestion nationale fragmentée pour créer un socle minimal de règles partagées par tous pour une mondialisation mieux régulée.

Tout commence en 1944 par la mise en place des institutions de Bretton Woods : au FMI la responsabilité d'assurer la stabilité du nouveau système monétaire international, à la Banque mondiale celle d'aider à la reconstruction et au développement des régions touchées par la guerre, au GATT celle de réduire les barrières commerciales. Un premier forum, le G10, se met en place dans les années 1960 pour travailler à la fourniture de ressources supplémentaires au FMI. Mais c'est avec le premier choc pétrolier de 1973 qu'une véritable coopération multilatérale entre pays avancés émerge avec la création du G5 en 1974, qui devient G6 en 1975 (le sommet se tient cette année à Rambouillet) puis G7 l'année suivante (et G8 en 1997, avant de retourner au format G7 après 2014). Pendant une vingtaine d'années, ce format suffit à assurer la coordination des grandes institutions financières internationales, jusqu'à ce que les crises asiatique de 1997 et russe de 1998 fassent apparaître la nécessité d'un meilleur dialogue avec les pays émergents, dont le poids économique grandissant se révèle de plus en plus décalé avec leur niveau d'intégration dans le système financier multilatéral. Le G7 ne représente alors plus que la moitié du PIB et 10 % de la population de la planète. C'est aussi à cette période que commencent à se produire les premiers signes de blocage du système multilatéral existant.

Ce changement de paysage conduit, sous l'impulsion du Canada en particulier, à une première réunion en format G20 en 1999. Création informelle et *sui generis* (pas de texte, pas de secrétariat permanent), le G20 est destiné à permettre aux dirigeants d'avoir des discussions franches et de réagir avec efficacité aux crises. Aux pays du G7 viennent s'ajouter les principaux pays émergents. L'Union européenne y figure comme membre à part entière. Cet élargissement du format permet une meilleure représentativité : le G20 rassemble désormais environ 85 % du PIB, 80 % du commerce et 2/3 de la population du monde. Jusqu'en 2009, les réunions du G20 sont néanmoins relativement rares et limitées au niveau des ministres des finances (une réunion ministérielle par an, quelques réunions techniques).

C'est la crise de 2008-2009 qui fait du G20 le principal forum de coopération économique et financière multilatéral, quand la nécessité d'une coordination au plus haut niveau politique apparaît, poussée notamment par la France. D'abord organisés sur une base *ad hoc* (deux sommets en 2009, deux en 2010), les sommets des chefs d'État trouvent à partir de 2011 leur rythme annuel, le principe de rotation annuelle des présidences du G20 étant repris de la pratique des G20 ministériels entre 1999 et 2008. Les communiqués, adoptés sur le mode du consensus, fixent un accord politique à un moment donné. Ils créent une force de traction politique qui se traduit notamment par l'assignation de mandats aux organisations internationales (FMI, OCDE, BRI, FSB, GAFI...) et le cadrage des discussions normatives techniques qui sont finalisées dans d'autres enceintes (ex : accords de Bâle III, normes fiscales de l'OCDE, réforme du FMI, etc.). Des mécanismes de pression par les pairs se mettent en place pour un meilleur alignement de tous sur les standards internationaux. Enfin, des groupes de travail thématiques apparaissent, où sont notamment élaborés des guides de conduite, principes, plans d'action et bonnes pratiques partagés.

1.1 Le G20 a d'abord agi comme coordinateur des plans de relance nationaux budgétaires et monétaires, appuyés par des actions financières multilatérales

Une première vague de plans de sauvetage du secteur bancaire intervient en urgence en septembre 2008 dans le sillage de la faillite de *Lehman Brothers*. Le 18 septembre, le Secrétaire du Trésor américain Henry Paulson annonce un plan de sauvetage du secteur financier de 700 milliards de dollars, tandis que la France apporte une garantie par l'État d'environ 320 milliards d'euros d'opérations bancaires, l'Allemagne 400 milliards et le Royaume-Uni 250 milliards de livres sterling, auxquels il faut ajouter des recapitalisations bancaires¹. Tirant les leçons de la crise financière

de 1929², les banques centrales abaissent massivement leurs taux : les taux de la *Bank of England* passent de 4,5 % en octobre 2008 à 2 % en décembre, la BCE abaisse de son côté ses taux de 3,75 % en octobre à 2,5 % en décembre tandis que les taux de la Fed passent de 1,5 % en octobre à presque 0 en décembre.

L'aggravation de la crise financière amène la France, qui préside alors l'Union européenne, à provoquer, pour la première fois dans ce format, la réunion des chefs d'État et de gouvernement des pays du G20, de l'Espagne et des Pays-Bas, à Washington, le 15 novembre 2008. Le G20 s'accorde alors sur un approfondissement des efforts de relance, tout en reconnaissant « l'importance du soutien que la politique

(1) 40 Md€ par la France, 80 Md€ par l'Allemagne et 37 Md£ par le Royaume Uni (source : Natixis, cité par <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/08-09/c0809063.asp>).

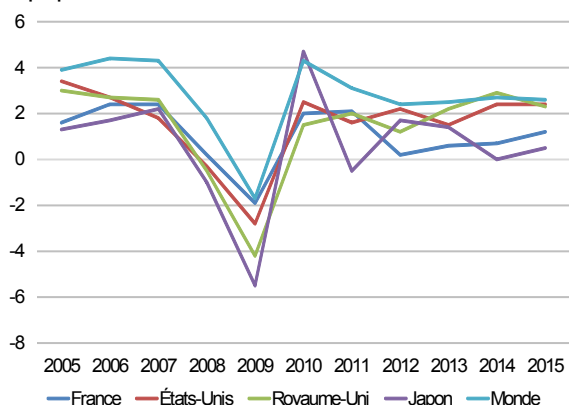
(2) Les banques centrales avaient relevé leurs taux pour contrer la spéculation, considérée comme cause principale du krach de *Wall Street*, ce qui avait conduit à un assèchement des liquidités.

monétaire peut apporter dans les conditions appropriées à chaque pays³ ». Une coordination d'ampleur des politiques macroéconomiques, sous leur double volet budgétaire et monétaire, est mise en place. Un nouveau sommet est convoqué pour début 2009 avec l'objectif de travailler entretemps sur la réforme du système financier international, le renforcement du FMI et des banques multilatérales, et le suivi des efforts de relance.

Le sommet de Londres du 2 avril 2009 s'accorde sur un plan sans précédent de régulation du système financier, de lutte contre les paradis fiscaux, d'accroissement historique des moyens du FMI et de renforcement des outils contracycliques des banques de développement. Contrairement à 1929, la communauté internationale a choisi la coopération pour répondre à la crise financière.

À la suite du sommet de Londres, les indicateurs macroéconomiques, qui avaient plongé très sévèrement à l'automne 2008 et au 1^{er} trimestre 2009, repartent à la hausse (cf. graphique 1), et dès 2010, la croissance mondiale s'établit à +4,3 %.

Graphique 1 : évolution de la croissance mondiale entre 2005 et 2015 en % de PIB



Source : Banque mondiale.

1.2 Le G20 a également lancé un vaste mouvement de régulation du secteur financier

En complément de la mobilisation des politiques macroéconomiques destinées à relancer la croissance mondiale, le G20 s'est employé à inciter ses membres à traiter les racines de la crise afin de renforcer la résilience du système financier international, c'est-à-dire sa capacité d'absorption des chocs économiques et financiers. Pour ce faire, le G20 a transformé, lors du sommet de Londres d'avril 2009, le Forum de Stabilité Financière en **Conseil de stabilité financière** (*Financial Stability Board* ou FSB), étendant sa composition à l'ensemble des membres du G20 et son mandat à l'identification des vulnérabilités du système financier mondial, à l'édification de principes et de standards de régulation financière, à la coordination des activités des norma-

lisateurs techniques internationaux et à la surveillance de la mise en œuvre des normes dans les juridictions participantes.

Sous l'impulsion du G20, le FSB a mené des travaux dans plusieurs domaines clés :

- **Il s'est d'abord attaché à renforcer la résilience des institutions bancaires**, notamment en incitant à la mise en œuvre des règles prudentielles dites de « Bâle III ». Aujourd'hui, les 24 pays membres du FSB ont mis en œuvre les mesures de renforcement des ratios de solvabilité et de liquidité associés (cf. graphique 2).
- **Il a également travaillé à résoudre le problème suscité par les institutions « trop importantes pour faire faillite »** : les établissements bancaires d'importance systémique ont été identifiés et soumis à des exigences renforcées (notamment en matière de coussins prudeniels de sécurité et de résolution⁴) ; par ailleurs, des listes annuelles des assureurs d'importance systémique ont été publiées, selon une méthodologie de désignation encore en cours de développement⁵.
- **Il a veillé à rendre les marchés de produits dérivés plus sûrs** : les transactions sur les produits dérivés se font désormais sur des marchés réglementés ou sur des plates-formes électroniques, font l'objet d'une compensation centrale⁶ et sont déclarées auprès de référentiels centraux⁷.
- **Il a initié le travail visant à transformer le système bancaire parallèle en finance de marché résiliente** : le FSB a notamment créé un cadre de surveillance pour évaluer les risques liés aux activités financières parallèles, c'est-à-dire œuvrant hors du système bancaire classique.
- **Il a aussi tiré les leçons de la crise sur de nombreux sujets en visant à responsabiliser les acteurs du secteur financier** : des principes permettant d'assainir les pratiques de rémunération dans le secteur financier ont été mis en place par le FSB⁸ portant notamment sur les modalités de fixation et de versement des bonus. En outre, les agences de notation sont à présent soumises à un cadre réglementaire d'enregistrement et de supervision.
- **Il poursuit son travail d'analyse des effets des réformes sur le financement de l'économie mondiale**, notamment en matière de liquidité de marché, d'impact sur la croissance et d'effets sur les économies émergentes. Il évalue également l'impact du durcissement des règles de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et des politiques de sanctions internationales sur les flux financiers transnationaux⁹.

(3) Communiqué des chefs d'État et de gouvernement du G20, Washington, 15 novembre 2008.

(4) Introduction de coussins de fonds propres spécifiques aux banques mondialement systémiques (GSIB - *Global Systemically Important Banks*), étendue au niveau européen aux banques localement systémiques (*Domestic Systemically Important Banks*) et adoption de la *Total Loss Absorbing Capacity*, c'est-à-dire la capacité d'un établissement bancaire à absorber des pertes financières en cas de crise et à être recapitalisé sans soutien public.

(5) Ils sont soumis à une analyse renforcée de leur résolvabilité et pourraient être l'objet d'exigences de capital renforcées, selon des modalités à définir.

(6) Les chambres de compensation sont des infrastructures de marché qui ont pour objectif de réduire les risques dans le système financier. Elles s'interposent entre deux parties lors de transactions financières négociées et conclues sur des plateformes ou de gré à gré, ce qui leur transfère la responsabilité contractuelle de chaque partie vis-à-vis de l'autre. Cela permet de réduire les expositions en risque sur le marché puisque chaque participant de marché se trouve avec une exposition « nette » sur la chambre de compensation.

(7) Selon le FSB, les obligations déclaratives sont aujourd'hui en place dans 19 juridictions couvrant plus de 90 % des transactions sur les marchés dérivés.

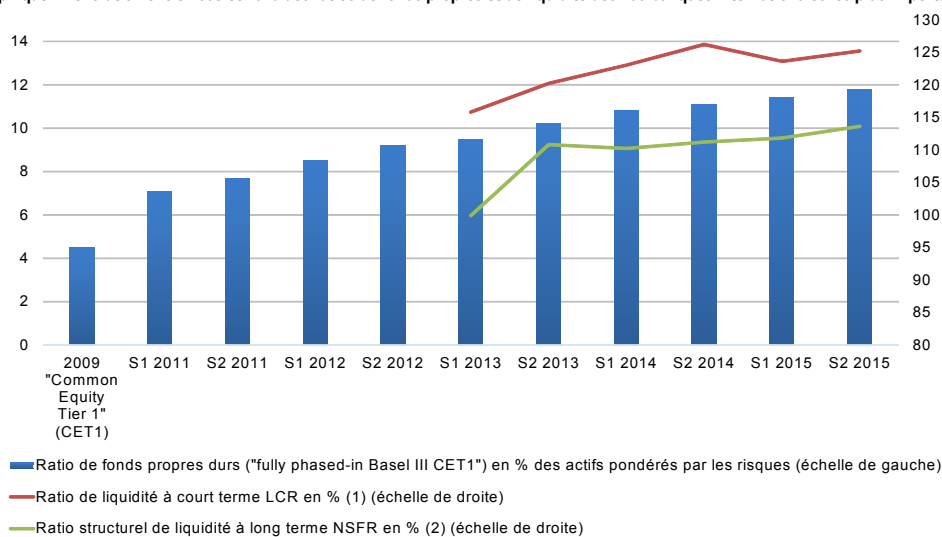
(8) *FSB Principles for Sound Compensation Practices* (2 avril 2009).

(9) On constate en particulier dans de nombreux de pays une réduction notable des activités de correspondance bancaire (consistant pour une banque à recourir, pour des paiements et services bancaires en devises étrangères, à une autre banque) et des flux financiers associés.

Ces différents travaux commencent à porter leurs fruits. Au niveau mondial, **les banques sont désormais plus résilientes face aux chocs qu'avant la crise**. Elles possèdent notamment une structure financière plus robuste avec des sous-

sins de sécurité renforcés. Pour la France, les grands groupes bancaires français ont plus que doublé leurs fonds propres durs (CET1) entre 2008 et 2015 (de 132 à 275 Md€) et presque doublé leurs réserves de liquidité depuis 2011¹⁰.

Graphique 2 : évolution entre 2009 et 2015 des ratios de fonds propres et de liquidité des 100 banques internationales les plus importantes



Source : Basel III Monitoring Report, Septembre 2016.

Note : Le chiffre pour 2009 est fondé sur la proposition initiale de Bâle III et il n'y a pas de chiffre pour 2010.

(1) encours d'actifs liquides de haute qualité / sorties nettes de trésorerie à 1 mois.
(2) montant du financement stable disponible / montant du financement stable exigé.

Cette résilience accrue s'est opérée dans un souci d'équilibre avec le financement de l'économie. Alors que les réformes sont intervenues dans un contexte de taux bas, la croissance du crédit et des prêts bancaires s'est, selon le FSB, maintenue partout dans le monde (à des rythmes différents cependant). Le coût du financement est resté faible et les sources de financement de l'économie ont poursuivi leur diversification. En France, les encours de crédit aux entreprises ont progressé à un taux annuel moyen de 2,6% depuis 2010 pour atteindre 911 Md€ à fin 2016, tandis que les taux d'intérêt assortis à ces crédits demeurent parmi les plus bas d'Europe¹¹.

1.3 Le G20 a enfin œuvré à renforcer la solidité de l'architecture financière internationale afin de mieux prévenir et gérer les crises financières, et protéger les pays les plus pauvres

En complément de la relance de l'économie et du traitement des défaillances de régulation des acteurs financiers, le renforcement de l'architecture financière internationale a constitué le troisième pilier d'action du G20 après la crise.

L'effort de réponse à la crise s'est d'abord traduit par une évolution des institutions financières internationales. Sous l'impulsion du G20, il a été décidé dès 2009 de **tripler les ressources du FMI**¹², ainsi que d'augmenter de manière significative les capitaux propres des banques multilatérales de développement (cf. graphiques 3 et 4), afin notamment de permettre à ces dernières de contribuer à financer le commerce mondial en réponse à la réduction constatée en 2009 des financements du commerce par le système financier privé. De plus, les institutions

ont vu évoluer leur actionnariat afin de mieux représenter les économies émergentes (réformes des droits de vote au FMI et à la Banque mondiale adoptées en 2010). En 2016, le panier de devises des droits de tirage spéciaux du FMI s'ouvrait au *renminbi*, tandis que la réforme du FMI adoptée en 2010 entrainait enfin en vigueur.

Sous l'impulsion du G20, le FMI a également renforcé ses outils de surveillance macroéconomique et de réponse aux crises financières. Les outils de surveillance existants ont évolué, à l'image du rapport « article IV » ou du Programme d'évaluation du secteur financier. De nouveaux exercices ont été créés afin d'assurer la détection rapide et précoce des crises et des risques (*Early Warning Exercise, IMF Fiscal Monitor*), y compris dans le cadre des interactions entre pays (*Spillover Reports*). En parallèle, des initiatives ont été lancées par diverses organisations internationales (FMI, FSB, BRI, OCDE, ...) pour mieux connaître et gérer les flux de capitaux (notamment la *Data Gaps Initiative*). Par ailleurs, les instruments de gestion et de prévention des crises du FMI ont été étendus. Les **instruments de précaution**, créés en 2010, permettent ainsi aux pays présentant des fondamentaux solides de demander une ligne de liquidité au FMI lorsqu'ils font face à des tensions financières conjoncturelles. Grâce à une vente partielle des réserves d'or du FMI, la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, destinée à financer des prêts concessionnels en faveur des pays les plus pauvres, a été renforcée et les moyens alloués aux pays bénéficiaires augmentés.

(10) Discours de François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France, 23 mai 2016 (chiffres ACPR).

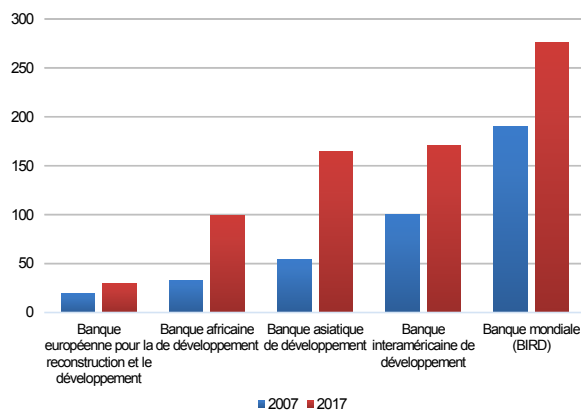
(11) Par ailleurs, les enquêtes d'accès au crédit menées au T4 2016 par la Banque de France auprès des PME et TPE montrent que 95% des PME qui ont demandé un crédit d'investissement sont satisfaites en totalité ou au moins pour 75% du montant demandé. Pour ce qui est des TPE, cette même proportion est de 85%.

(12) En plusieurs étapes, les ressources du FMI entre 2008 et aujourd'hui auront finalement été quadruplées.

Depuis 2013, le G20 s'est par ailleurs saisi des **questions de dettes souveraines** avec en particulier l'adoption en 2014 de nouvelles clauses d'action collectives dans les contrats de dette obligataire (pour éviter à l'avenir les blocages constatés lors de la restructuration de la dette argentine¹³), et les travaux en cours pour définir des pratiques soutenables de prêt et d'emprunt,

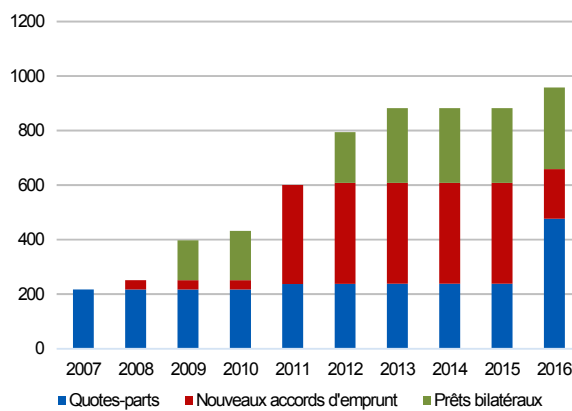
notamment dans les pays à faible revenu. Fait marquant de 2016, le **Club de Paris** a par ailleurs été consacré par le G20 comme le « principal forum de restructuration de dettes bilatérales officielles », et son périmètre étendu à plusieurs grands créanciers émergents.

Graphique 3 : augmentation de capital des principales banques multilatérales de développement entre 2007 et 2017 (capital en Mds\$)



Source : DG Trésor.

Graphique 4 : évolution des ressources du FMI entre 2007 et 2016 (en milliards de DTS)



Source : FMI.

2. Au-delà de la gestion de crise, le G20 a permis d'avancer sur plusieurs sujets-clés afin de définir des règles du jeu équitables pour une mondialisation mieux régulée

2.1 La lutte contre la fraude, l'évasion et l'optimisation fiscales constitue l'une des principales réussites du G20

Il y a encore 10 ans, un certain nombre d'États et territoires s'abritaient derrière leur souveraineté et leur droit interne pour refuser d'échanger des renseignements à des fins fiscales alors qu'ils accueilleraient massivement des investissements *offshore*. Leur attractivité était précisément fondée sur l'absence de régulation financière et sur une offre de services financiers et juridiques garantissant un haut niveau de confidentialité¹⁴. Sous l'impulsion du G20, avec l'appui de l'OCDE et de son Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements¹⁵, les travaux en matière de fiscalité internationale ont accompli des progrès significatifs ces dernières années.

D'abord, **les exigences en matière de transparence ont été considérablement renforcées**. Les standards d'échange de renseignements en matière fiscale ont été consolidés avec des critères de plus en plus contraignants : en 2012, l'article 26 du modèle de convention bilatérale relatif à l'assistance administrative **sur demande** a été mis à jour, tandis que, dans le sillage des accords américains dits FATCA¹⁶, une norme internationale

d'échange **automatique** de renseignements sur les comptes financiers a été développée. Cette norme, qui doit être appliquée par les États et territoires, y compris les centres financiers, en 2017 ou 2018 au plus tard, devrait *de facto* mettre fin au secret bancaire¹⁷.

En outre, **les engagements pris par les États et territoires de respecter ces standards sont surveillés par le Forum mondial**¹⁸, qui s'assure notamment que les juridictions faisant des demandes de renseignements obtiennent bien de bonnes réponses dans un court délai. Afin de tirer les conséquences de ces évaluations et faire pression sur les juridictions pour se conformer aux standards, le G20 a par ailleurs souhaité l'établissement de **listes internationales de juridictions non coopératives**. À la suite des révélations issues des *Panama Papers*, le G20 a en particulier demandé à l'OCDE de publier en juillet 2017 une liste noire internationale des juridictions non coopératives, contre lesquelles des mesures de rétorsion pourront être envisagées. Il a également mandaté le GAFI et le Forum mondial pour travailler sur la transparence des bénéficiaires effectifs des montages juridiques complexes.

(13) Cf. Cailloux G. (2014), « L'Argentine, les vautours et la dette », *Lettre Trésor-Éco* n° 137, septembre.

(14) Le secret bancaire consiste pour un pays à ne pas collecter et encore moins échanger avec ses partenaires l'information sur les comptes bancaires de clients non-résidents. Grâce à ce secret, ces clients peuvent donc dissimuler des actifs et revenus et ne pas les déclarer dans leur État de résidence où ils devraient être taxés. Pour mettre fin au secret bancaire, il faut que l'administration du pays d'établissement de la banque ait accès à l'information et qu'elle ait une obligation juridique d'échanger l'information.

(15) Créé à l'initiative du G7 en 2000 mais substantiellement renforcé en 2009 sous l'impulsion du G20.

(16) *Foreign Account Tax Compliance Act*.

(17) Aujourd'hui, plus de 100 territoires se sont engagés à mettre en œuvre l'échange automatique d'informations fiscales en 2017 ou 2018 et participent à la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (MAC).

(18) Après un premier cycle d'évaluation de ses membres qui s'est achevé en 2016, le Forum mondial a débuté un second cycle sur la base de critères renforcés notamment sur la notion de bénéficiaires effectifs. Toutefois, à ce stade, seul le standard en matière d'échange sur demande fait l'objet d'un examen par les pairs, les évaluations concernant l'échange automatique ne devant débuter qu'en 2019.

Grâce à l'action du G20, plusieurs pays ont évolué de manière substantielle. En 2007, environ 70 juridictions restreignaient l'accès à l'information des banques dans le cadre d'un échange de renseignements entre administrations. En 2016, elles n'étaient plus que 5¹⁹ sur un total de 123 membres examinés par le Forum mondial. Plusieurs centres financiers clés (Suisse, Singapour, Luxembourg, Hong Kong, Panama) ont progressé dans leur mise en conformité. Selon le Forum mondial, le nombre d'accords internationaux de coopération (bilatéraux ou multilatéraux) pour échanger des informations est passé d'environ 2500 en 2009 à près de 7000 en 2016. Sous la pression internationale, plus de 800 recommandations du Forum mondial ont été mises en œuvre pour améliorer la transparence financière. Le nombre de sociétés *offshore* et trusts a fortement baissé²⁰. En Suisse, le nombre de banques privées et de banques immatriculées localement mais contrôlées par des capitaux étrangers a fortement chuté depuis 2010²¹. Les marges brutes des banques privées de taille moyenne ont baissé de 23 % entre 2011 et 2015 en Suisse et au Liechtenstein²². Il est désormais de plus en plus difficile de dissimuler ses avoirs.

Ces actions ont eu un impact direct sur les finances publiques. Dans la perspective de l'échange automatique, plus de 500 000 personnes ont d'ores et déjà déclaré leurs comptes *offshore* et près de 80 Md€ de recettes fiscales supplémentaires ont été identifiées dans les pays ayant mis en place des programmes de déclaration volontaire ou autres initiatives similaires, selon l'OCDE. En France, le Service de traitement des déclarations rectificatives²³ a permis, depuis sa création en 2013, de révéler près de 30 Md€ d'avoirs issus d'environ 47 000 contribuables et de recouvrer 6,3 Md€.

En parallèle de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, le G20 a initié les **travaux contre l'optimisation fiscale agressive des grands groupes** en lien avec l'OCDE via le projet sur

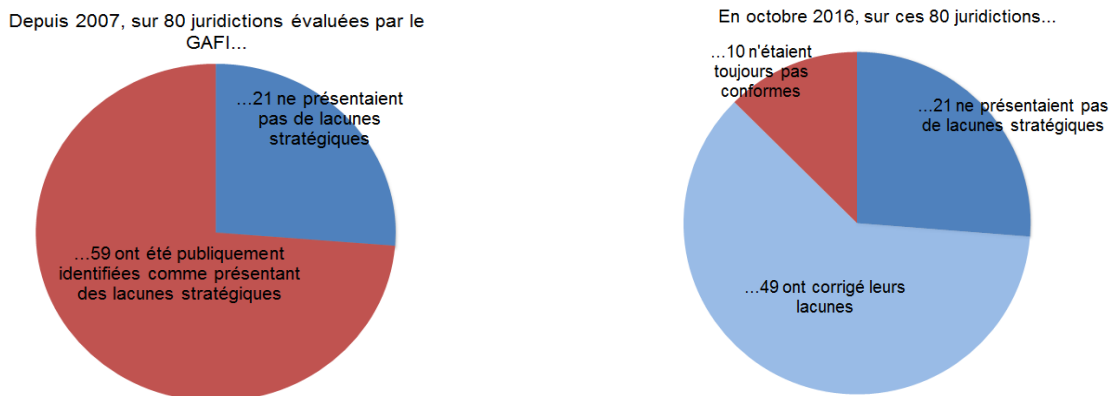
l'érosion des bases d'imposition et le transfert de bénéfices (dit **BEPS**). Ce plan en 15 actions, adopté lors du sommet du G20 d'Antalya en novembre 2015, vise à répondre à un phénomène chiffré, selon l'OCDE, entre 100 à 240 Md\$ de manque à gagner pour les États, soit entre 4 et 10 % des recettes totales de l'impôt sur les bénéfices des sociétés chaque année à l'échelle mondiale. Depuis 2016, l'enjeu est de mettre en œuvre ce projet de la manière la plus large et la plus coordonnée possible.

2.2 Le G20 a également permis de renforcer significativement l'intégrité et la transparence des flux financiers, notamment en matière de blanchiment et de financement du terrorisme

Les récents événements ont montré qu'il était nécessaire de consolider la coordination internationale pour lutter plus efficacement contre la criminalité financière. Créé à l'initiative du G7 en 1989, le **Groupe d'Action Financière (GAFI)** a vu ses sollicitations fortement s'accroître sous l'impulsion du G20 depuis 10 ans.

En matière de lutte contre l'opacité financière, les 40 « Recommandations du GAFI » ont été progressivement renforcées²⁴. En particulier, le G20 a appelé à ce qu'une attention spécifique soit accordée à la mise en œuvre des standards du GAFI sur la **transparence des bénéficiaires effectifs** des montages juridiques complexes et sur l'échange d'informations entre pays à ce sujet. **En matière de lutte contre le financement du terrorisme**, si le GAFI avait déjà adopté de nouvelles recommandations à la suite des attentats de 2001, un accent particulier a été mis sur le sujet depuis 2015 avec un durcissement des seuils de vigilance et de déclarations de soupçon, une extension des flux financiers tombant sous l'infraction de financement du terrorisme et un appel à mettre en œuvre sans délai les sanctions financières ciblées.

Graphique 5 : comment le GAFI a poussé les pays et juridictions à se mettre en conformité



Source : GAFI.

(19) Guatemala, Indonésie, Kazakhstan, États Fédérés de Micronésie et Trinité-et-Tobago (ces pays ont toutefois engagé un processus de mise en conformité).

(20) Selon le cabinet *Conyers Dill*, sur 850 000 sociétés incorporées aux Îles vierges britanniques, seules 450 000 seraient encore actives (https://www.conyersdill.com/publication-files/Article_205_Bank_Secrecy_is_Over.pdf).

(21) Entre 2010 et 2015, le nombre de banques privées (« *private banking* ») en Suisse est passé de 13 à 7 (-46 %) et le nombre de banques contrôlées par des capitaux étrangers est passé de 122 à 85 (-30 %) (PwC, *Private banking in Switzerland and Liechtenstein: are its days numbered?*, octobre 2016).

(22) Roland Berger, *Quo vadis, Private Bank?* (août 2016).

(23) Qui permet aux contribuables ayant dissimulé à l'administration fiscale un compte à l'étranger de régulariser leur situation.

(24) Financement des armes de destruction massive, approche fondée sur les risques, coopération entre cellules de renseignement, etc.

À ce jour, à travers le réseau mondial du GAFI et neuf organismes régionaux de type GAFI, **198 pays ou territoires se sont engagés à respecter les Recommandations du GAFI**. À l'instar du Forum mondial sur la fiscalité, le GAFI s'assure du respect de cet engagement, non seulement sur le plan de l'inscription des standards dans les réglementations nationales mais aussi dans leur mise en œuvre effective. Depuis 2007, le GAFI mène en outre un travail d'**identification des juridictions à risque et non coopératives** et a évalué plus de 80 pays et juridictions. Sur les 59 pays et juridictions publiquement identifiées depuis 2007 comme ayant des « déficiences stratégiques »²⁵, 49 ont fait des réformes pour corriger leurs lacunes²⁶. En octobre 2016, la liste ne comprenait plus que 10 pays²⁷, dont la Corée du Nord contre laquelle le GAFI appelle à **mettre en place des contre-mesures**²⁸. Sur le financement du terrorisme, le GAFI a passé en revue les réglementations de 194 juridictions et décelé des failles à corriger en matière de criminalisation du financement du terrorisme²⁹ ou bien de mise en œuvre des sanctions financières ciblées³⁰.

Face aux attentes très importantes que suscite le GAFI, le G20 a demandé en 2016 de renforcer son fonctionnement, ses moyens et sa capacité d'entraînement vis-à-vis des organismes régionaux de type GAFI, pour s'assurer de la mise en œuvre de ses standards partout dans le monde.

2.3 Le G20 s'est aussi employé à relancer la dynamique commerciale multilatérale

Dans un contexte où le blocage des cycles de négociation à l'OMC a suscité le développement concurrent de négociations d'accords régionaux et plurilatéraux, et face à des opinions publiques qui doutent des bénéfices de l'ouverture commerciale et de la juste répartition de ses gains, le G20 a cherché ces dernières années à relancer le multilatéralisme commercial.

De manière répétée, les dirigeants du G20 ont d'abord envoyé un message clair de rejet du protectionnisme³¹. Le G20 s'est employé à soutenir la mise en œuvre effective des règles existantes et à relancer la dynamique de négociation à l'OMC donnant par exemple l'impulsion politique pour parvenir à l'Accord de Bali sur la facilitation des échanges en 2013³². Pour mémoire, l'Accord de Bali est le tout premier accord conclu

dans le cadre de l'OMC depuis la création de l'Organisation en 1995. Sous présidence chinoise du G20 en 2016, une **stratégie sur le commerce mondial** et, pour la première fois au G20, des **principes directeurs en matière d'investissements internationaux** ont été adoptés³³. Le G20 a en outre réaffirmé l'importance des conditions de concurrence équitables en matière de commerce et d'investissement. Des problèmes comme celui des **surcapacités industrielles** ont été reconnus. Un Forum mondial sur l'acier a été créé en lien avec l'OCDE afin de permettre des échanges entre les principaux producteurs d'acier pour élaborer des solutions.

2.4 Enfin, le G20 a progressivement élargi son champ d'action à plusieurs autres sujets nécessitant une coordination internationale comme l'agriculture, l'emploi, le climat, le développement ou la santé

Au fur et à mesure de son développement, le G20 a intégré des thématiques nouvelles. Il a d'abord étendu son champ d'action à l'agriculture et à l'emploi (notamment sous présidence française du G20 en 2011).

Il s'est ensuite fortement impliqué dans la signature, la ratification et, aujourd'hui, la mise en œuvre de l'**Accord de Paris sur le climat**, notamment via la mobilisation des organisations internationales pour mieux prendre en compte la dimension climatique dans leur politique, ainsi que par le développement des marchés privés de la finance verte³⁴. Les pays du G20 se sont par ailleurs engagés à la suppression progressive des subventions inefficaces aux énergies fossiles et utilisent le forum du G20 pour partager leurs bonnes pratiques en matière de transition énergétique.

De même, le G20 a soutenu l'**Agenda 2030 pour le développement durable et le Programme d'action d'Addis Abeba**, et fait en sorte de prendre en compte les problématiques concernant les pays en développement³⁵.

Le G20 s'est enfin récemment approprié les **enjeux de santé mondiale** auparavant traités plutôt en G7, suivant trois axes principaux : réaction rapide aux crises sanitaires³⁶, prix des médicaments innovants et lutte contre la résistance aux antibiotiques.

(25) En matière de conformité dans la prise en compte des recommandations du GAFI dans les législations nationales et d'effectivité des normes adoptées, les pays qui présentent soit un nombre de défaillances importantes soit des manquements vis-à-vis des recommandations clés sont publiquement identifiés et font l'objet d'un suivi particulier par le GAFI.

(26) Source : GAFI.

(27) Afghanistan, Bosnie Herzégovine, Corée du nord, Irak, Iran, Laos, Ouganda, Syrie, Vanuatu, Yémen.

(28) L'appel à contre-mesures concernant l'Iran a été suspendu pour un an en juin 2016 avec appel à revoyure en juin 2017.

(29) Seuls 17 % des pays ont condamné un individu pour ce motif (source : *Terrorist financing FATF report to G20 Leaders - Actions being taken by the FATF* (novembre 2015)).

(30) 67 % des États n'ont jamais effectué d'action sur le sujet (source : *idem*).

(31) Selon l'OCDE (*Impact of investment restrictive measures on investment*, juin 2015), les pays du G20 ont diminué les restrictions aux IDE depuis 2009. Plus de 200 amendements ont été pris au regard des politiques d'investissement étrangers, dont 40 % ciblaient les IDE (à 85 % pour davantage de libéralisation) tandis que les autres mesures affectaient les flux de capitaux plus généralement.

(32) Cet accord vise à simplifier et à clarifier les procédures internationales d'importation et d'exportation, les formalités douanières et les exigences en matière de transit.

(33) Les pays du G20 se sont notamment accordés sur des politiques d'investissement ouvertes, non-discriminatoires et transparentes, avec un cadre assurant la sécurité juridique, et laissant la possibilité aux États de réguler les investissements pour des motifs légitimes de politique publique.

(34) Cf. Boissinot J., Huber D., Camilier-Cortial I. et Lame G. (2016), « Le secteur financier face à la transition vers une économie bas-carbone résiliente au changement climatique », novembre.

(35) Difficultés des pays qui dépendent des exportations de matières premières, coût des transferts d'argent des migrants, renforcement de capacité des administrations fiscales, mobilisation des ressources domestiques, soutien à l'investissement en Afrique, etc.

(36) Stratégie internationale, réforme de la gouvernance de l'OMS, constitution de facilités financières.

3. Dans un contexte où la dynamique multilatérale est ralentie et pourrait être remise en cause, le G20 doit continuer à assumer son rôle de coordination et d'impulsion

Les réformes mises en œuvre dans le cadre du G20 ont permis de renforcer la capacité collective à absorber les chocs qui affectent l'économie mondiale, même si des défis demeurent. Le G20 a permis d'intensifier le dialogue en matière de coordination des politiques macroéconomiques, mais les discussions achoppent régulièrement sur la priorité relative à donner aux réformes structurelles et aux politiques de soutien à la demande. Le diagnostic porté par le G20 sur l'économie mondiale se limite encore souvent à un catalogue de risques sans véritable hiérarchisation des priorités. L'assignation d'objectifs chiffrés de croissance a permis de mobiliser les États, mais pose la question de leur suivi sur la durée : l'objectif pris par les chefs d'État en 2014 d'augmenter le PIB collectif de 2 % entre 2013 et 2018 par rapport aux prévisions de 2013, par exemple, a contribué à soutenir la croissance mondiale par rapport à une situation où les États n'auraient pas pris de mesures, mais les chocs subis par ailleurs rendent la lisibilité des chiffres compliquée³⁷. De même, l'engagement réitéré à ne pas recourir au protectionnisme n'a pu être totalement tenu³⁸. Le cycle de régulation financière lancé après la crise met également en lumière l'importance d'articuler la poursuite d'un objectif de stabilité et de sécurité du secteur financier garant d'une croissance soutenable sur le long terme et le soutien à l'activité économique.

Face à ces limites, le G20 a encore de nombreux défis à relever. Accompagner la numérisation de l'économie et anticiper l'impact des changements technologiques sur la stabilité financière et sur les inégalités, renforcer le GAFI et promouvoir une plus grande transparence des bénéficiaires effectifs des montages juridiques complexes, maintenir la pression sur les paradis fiscaux, concevoir des disciplines applicables à tous les pays du G20 pour promouvoir des conditions de concurrence plus équitables notamment en matière de crédit export et de normes sociales et environnementales, poursuivre le travail sur le changement climatique (suivi de la mise en œuvre de l'Accord de Paris, structuration et interconnexion des marchés carbone, etc.) et le développement (suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 2030, activités des banques multilatérales de développement, etc.) sont autant de chantiers ouverts pour les prochaines années, qui constitueront un véritable test pour la capacité de traction politique du G20. Pour autant, le G20 reste à ce jour la seule enceinte permettant aux principaux pays de se coordonner, d'échanger et poser un diagnostic, de décider et d'impulser des actions dont la traduction technique relève ensuite le plus souvent d'organismes spécialisés. En ce sens, il joue un rôle d'impulsion, de cadrage et de coordination des travaux visant à mieux réguler la mondialisation.

Flavien DUPUIS, David NAHOU

(37) Décidé lors du Sommet de Brisbane en novembre 2014, cet objectif repose sur l'élaboration par chaque pays du G20 de stratégies de croissance comportant un certain nombre de mesures structurelles et macroéconomiques. Les organisations internationales estiment que la mise en œuvre de l'intégralité des engagements pris par les pays du G20 assure en pratique 1,5% d'augmentation, soit moins que les 2 % visés. Toutes choses égales par ailleurs, le PIB mondial serait 1,5 % plus bas qu'aujourd'hui si ces stratégies de croissance n'avaient pas été mises en œuvre.

(38) Selon l'OMC (*Report on G20 trade measures*, novembre 2016), sur 1671 mesures de restriction au commerce enregistrées dans les pays du G20 depuis 2008, seules 408 avaient été levées en octobre 2016 soit environ 25 %.

Éditeur :

Ministère de l'Économie
et des Finances

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Michel Houdebine

Rédacteur en chef :

Pierre Leblanc
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtrésor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Février 2017

n°191. Lutter contre les difficultés scolaires

Emmanuel Saillard, Patrick Taillepied

n°190. Contribution à la réflexion sur le renforcement de la zone euro

Yves-Emmanuel Bara, Lucie Castets, Thomas Ernout, Adrien Zakhartchouk

Janvier 2017

n°189. Composition et répartition du surplus distribuable en France depuis la crise

Anne-Sophie Dufernez, Laure Le Saux

Décembre 2016

n°188. L'indemnisation du chômage en France au regard des pratiques européennes

Estelle Dhont-Peltraut

n°187. Analyse économique de l'Accord de Paris

Jean Giraud, Nicolas Lancesseur, Thomas Roulleau

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances.