



## ÉVALUATION DE LA TUAC ET DE LA CSI DES RÉSULTATS DU SOMMET DU G20 À SAINT-PÉTERSBOURG

Les 5 et 6 septembre 2013

### Vue d'ensemble

1. L'emploi et la croissance figuraient parmi les trois principaux points à l'ordre du jour de la réunion des dirigeants des pays du G20 de Saint-Petersbourg, mais ils ont été éclipsés par les événements en Syrie. Toutefois, plusieurs points importants soulevés lors de la réunion de juillet entre les ministres des Finances et du Travail concernant la qualité des emplois, la négociation collective et les droits au travail, figurent dans la déclaration des dirigeants.

2. Les participants au sommet ont aussi potentiellement progressé au niveau de la lutte contre l'évasion fiscale dans le monde, mais la principale question est de savoir si les promesses figurant dans le communiqué seront suivies d'actions de la part des gouvernements afin de mettre en œuvre les engagements pris et, dans de nombreux cas, de changer de politique. Le communiqué reconnaît que « la priorité du groupe est d'accélérer le mouvement de la reprise mondiale, de générer davantage de croissance et de meilleurs emplois » (paragraphe 3). Alors que les recommandations des participants au sommet reprennent le besoin de renforcer la demande (paragraphe 20 et 21) et d'améliorer la négociation salariale, y compris les systèmes de fixation des salaires (paragraphe 26), elles n'apportent principalement que des solutions à long terme et très peu de propositions d'action immédiate. Dans le même temps, le plan d'action de Saint-Petersbourg, également rédigé lors du sommet, ne reflète pas assez le changement de ton de la déclaration des dirigeants.

3. Alors que les prévisions économiques varient, allant d'un ralentissement de la croissance dans les économies émergentes, à une faible croissance et un fort taux de chômage dans la zone euro, et à une hausse des inégalités, il manque toujours des actions de suivi pour créer des emplois et générer la demande, et pour changer de cap, de politiques d'ajustement structurel à des investissements intelligents et durables, en passant par le renforcement de la négociation collective et des institutions du marché du travail. Il faudrait pour cela ne pas se contenter d'engagements nationaux disparates et mettre en place une action mondiale coordonnée.

4. Des progrès ont été accomplis au niveau du G20 en matière de dialogue social. Le deuxième jour du sommet, le Labour20 (L20), représentant des centrales syndicales nationales et internationales, a participé à une session commune avec des membres du Business20 (B20) et des dirigeants du G20. Ces derniers ont fait savoir qu'ils avaient apprécié « les contributions du B20 et du L20, et ont

reconnu le rôle essentiel du dialogue social en tant que moyen pour réaliser les objectifs du G20 visant à encourager la croissance, la création d'emplois et la cohésion sociale » (paragraphe 23).

5. Quant aux paradis fiscaux et à l'évasion fiscale, la décision prise à Saint-Pétersbourg d'adopter le plan d'action de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices et de s'engager à l'échange automatique d'informations d'ici la fin 2015, constitue une étape décisive. Elle peut être comparée à celle adoptée lors du sommet de Londres, en avril 2009, au moment où la coopération internationale en vue de supprimer les paradis fiscaux a pris une autre ampleur (paragraphe 50 et 51). Il revient désormais aux gouvernements d'appliquer ces décisions.

6. Le sommet de Saint-Pétersbourg a eu lieu dix jours avant le cinquième anniversaire de la faillite de Lehman Brothers (15 septembre 2008). Cinq ans plus tard, le G20 a ici raté l'occasion de reprendre la direction politique de l'orientation et de l'ambition des réformes financières d'après la crise, une position qu'il a perdue depuis les sommets de Londres et de Pittsburgh en 2009.

7. L'OCDE et le G20 ont par ailleurs préparé de nouveaux Principes de haut niveau sur le financement des investissements à long terme par les investisseurs institutionnels qui tombent bien à propos puisque les investisseurs institutionnels doivent en effet modifier leurs stratégies d'investissement, aujourd'hui à court terme et spéculatives, pour parvenir à des investissements à long terme dans l'économie réelle. Toutefois, le programme de travail que les participants au sommet ont adopté reprend de vieilles recettes visant à promouvoir un environnement « favorable aux entreprises » dans les pays en développement, sans faire référence aux droits sociaux et environnementaux en dépit de l'objectif déclaré de pérennité au niveau de la croissance et de la création d'emplois, des engagements en matière de changement climatique et des perspectives de développement de Saint-Pétersbourg.

## **L'économie mondiale**

8. La première partie de la déclaration, après le préambule, est consacrée à l'économie mondiale et au cadre du G20 pour une croissance forte, durable et équilibrée. Elle contient une liste des enjeux économiques mondiaux et cite le besoin de remédier à une « faible croissance et à un taux de chômage toujours élevé, surtout chez les jeunes, ainsi que la nécessité de générer une croissance plus inclusive dans bien des économies ». (paragraphe 10). Les priorités que la délégation du L20 a transmises aux dirigeants ont été pensées dans le contexte d'une situation économique sur le déclin, d'une confiance en berne et d'une hausse des inégalités alors que les revenus diminuent par rapport au coût de la vie. Au vu de ces perspectives de reprise précaires, de l'instabilité du marché financier et des niveaux de chômage inacceptables, le L20 aurait aimé que le G20 produise un plan pour l'emploi et la croissance plus coordonné que le plan d'action de Saint-Pétersbourg.

9. Toutefois, il convient de noter que les recommandations s'éloignent quelque peu de la doctrine austère en acceptant que l'assainissement budgétaire soit plus souple dans le moyen terme pour les économies avancées du G20 (paragraphe 13) afin de tenir compte des conditions économiques à court terme et pour soutenir la croissance économique et la création d'emplois (paragraphe 19). Hélas, cela ne sera pas suffisant pour repartir sur le chemin de la croissance, surtout si le plan d'action qui les accompagne estime toujours que l'allègement de la dette est un objectif politique central à court terme (Partie 3.1) et que la déclaration elle-même fait référence à des « stratégies de croissance globales [...] dans le contexte d'une pérennité fiscale » (paragraphe 6). Il

aurait plutôt fallu une politique décisive qui se concentre à nouveau sur le soutien de la demande générale. La déclaration mentionne à trois reprises le rééquilibrage de la demande globale et de la demande interne (paragraphe 20, 21 et 30). Malheureusement, ces options ne sont pas clairement présentées en tant que choix politiques comme cela était le cas dans le communiqué commun de juillet des ministres du Travail et des Finances. Déjà un an auparavant, la déclaration du G20 de Los Cabos proposait de « renforcer la demande et de restaurer la confiance » pour créer « des emplois de grande qualité » (paragraphe 5 de la déclaration de Los Cabos).

## **Emplois et revenus**

*Des réformes politiques en vue de soutenir un plus haut taux d'emploi et de permettre la création d'emplois, de même qu'une meilleure correspondance entre les compétences et les possibilités d'emploi sont des éléments essentiels de nos stratégies de croissance. (Paragraphe 26)*

10. Avec 93 millions de personnes sans emploi rien que dans les pays du G20, un taux de chômage de 12 % dans la zone euro et de 7,5 % aux États-Unis (Perspectives économiques de l'OCDE, rapport intermédiaire 2013), la création d'emplois et l'activation sont des éléments essentiels de la déclaration (paragraphe 6, 11, 19, 20, 26, 27, 28, 30, 31, 35, 41 - par rapport au développement durable: paragraphe 49, et aux chaînes de valeur mondiales: paragraphes 79, 81, 82, 90). Le paragraphe 27 précise que la création d'emplois est spécifiquement liée aux « principes et droits fondamentaux au travail » pour garantir de plus hauts niveaux d'emploi et une diminution durable du chômage, du sous-emploi et des conditions de travail informelles. Quant au paragraphe 35, il souligne le rôle des investissements à long terme dans la création d'emploi tel que le L20 l'encourage. L'importance des petites et moyennes entreprises (PME) dans la création d'emplois est aussi reconnue au paragraphe 79.

11. La déclaration des dirigeants a adopté un changement de ton déjà perceptible lors de la réunion des ministres du Travail et des Finances de juillet à Moscou, en relayant les inquiétudes liées à la faible demande et en émettant des commentaires positifs quant à la négociation collective et aux systèmes de protection sociale (paragraphe 26). Les dirigeants ont notamment reconnu que « des systèmes de protection sociale résilients et efficaces [étaient] le fondement d'une croissance économique pérenne et génératrice d'emplois » (paragraphe 25). En revanche, ils n'indiquent pas qu'ils soutiennent l'instauration de salaires minimums et le plan d'action contient peu de mesures visant à réduire les inégalités de revenus malgré un déséquilibre de plus en plus marqué dans la plupart des pays du G20 en termes de distribution des revenus.

12. Nous saluons que la déclaration s'attarde sur des politiques de renforcement des compétences et de mise en correspondance des compétences (paragraphe 26 et 32), sur l'éducation de qualité et l'apprentissage tout au long de la vie, surtout au regard des hauts taux de chômage des jeunes (paragraphe 31) et sur les enjeux démographiques à venir. Nous estimons qu'il est positif de confier au Groupe de travail sur l'emploi du G20 le mandat de « s'intéresser à des stratégies visant à remédier au chômage structurel, surtout chez les jeunes et les chômeurs de longue durée, et à des systèmes nationaux de protection sociale » (paragraphe 34). Le L20 est disposé à participer à ce processus d'établissement des rapports, l'ayant déjà fait au moment de la rédaction des Principes B20-L20 sur des apprentissages de qualité (paragraphe 34). Néanmoins, alors que s'achève le sommet, il convient de mettre en œuvre des actions de suivi efficaces pour la création d'emplois de qualité et la réduction du chômage des jeunes et à long terme.

13. Dans l'optique de générer une croissance inclusive (paragraphe 7), la déclaration évoque la responsabilité des pays du G20 « de veiller à ce que toutes et tous aient la possibilité de bénéficier d'une croissance forte, durable et équilibrée » (paragraphe 6); elle aborde aussi le principe d'un accès plus facile au marché du travail pour les groupes vulnérables (paragraphe 30) et des stratégies d'activation sur mesure (paragraphe 31). Aucune attention particulière n'a été portée aux migrants, aux problèmes d'égalité et aux écarts salariaux entre hommes et femmes, ni au soutien au secteur des soins en vue de permettre aux femmes de réintégrer la population active ou pour remédier aux conditions d'emploi précaires dans ce secteur.

## **Le plan d'action de Saint-Pétersbourg**

14. Comme nous l'avons mentionné, outre la déclaration des dirigeants, un plan d'action de 50 pages a également été publié à l'occasion du sommet de Saint-Pétersbourg. Il s'intéresse particulièrement aux actions gouvernementales existantes plutôt qu'à de nouveaux engagements politiques nationaux ou conjoints. Le plan comporte trois parties: la première décrit l'état de l'économie mondiale et souligne les enjeux économiques actuels, la deuxième partie s'intéresse aux actions pour soutenir la reprise et prévenir les risques à court terme, et la troisième partie est consacrée au renforcement des bases pour une croissance forte, durable et équilibrée. Les principaux piliers du plan d'action reposent sur les paragraphes 9 à 12 et 19 à 21 de la déclaration, mais contrairement à cette dernière, l'attention du plan ne se porte plus sur la création d'emplois, mais sur des réformes structurelles.

15. La majeure partie des politiques nationales reprises dans le plan ne datent pas d'hier. Il s'agit principalement de mesures de relance par l'offre, exception faite des investissements dans les infrastructures pour quelques pays. De nombreuses actions se concentrent sur l'amélioration de la productivité et de la concurrence. Une partie aborde la participation des travailleuses et des travailleurs, ainsi que le renforcement du capital humain et reprend 29 actions « de réforme ». Tout au long de l'année prochaine, le L20 suivra de près ces actions par l'intermédiaire de ses centrales syndicales nationales.

16. Le plan contenant moins de propositions politiques que la déclaration, plusieurs mesures n'y figurent pas comme:

- la promotion de marchés du travail accessibles à tous, de leurs capacités d'adaptation et de leur efficacité, et l'assurance d'une bonne protection de la main-d'œuvre;
- des investissements ciblés en vue de veiller à ce que des infrastructures du marché du travail et des politiques efficaces d'activation des travailleurs existent pour aider les chômeurs à trouver un emploi et pour faciliter l'accès au marché du travail à des groupes sous-représentés et vulnérables et ainsi réduire l'informalité;
- l'amélioration de la qualité des emplois, notamment grâce aux conditions de travail, aux cadres de négociation salariale, aux systèmes de fixation des salaires et à un accès à la protection sociale;
- la promotion de l'emploi pour les jeunes en tant que priorité globale grâce à des apprentissages de qualité et des programmes de formation professionnelle; et

- des politiques « qui veillent à ce que les groupes sous-représentés et vulnérables bénéficient de mesures d'incitation et de soutiens pour trouver des emplois productifs et gratifiants ».

## L'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices

17. À Saint-Pétersbourg, les dirigeants des pays du G20 se sont audacieusement engagés à combattre les paradis fiscaux et l'évasion fiscale. Ils ont approuvé un plan d'action mondial que l'OCDE avait préparé en vue de remédier à l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting* - BEPS)<sup>1</sup> et de garantir que les profits seront « imposés là où les activités à l'origine des bénéfices sont menées et où la valeur est générée » (paragraphe 50). Le plan d'action BEPS a été rendu public en juillet et a reçu l'appui de la CSI et de la TUAC. Certains milieux d'affaires feront très certainement pression pour retarder la mise en œuvre du plan d'action; il faudra donc une nouvelle mobilisation de la société civile et des syndicats pour contrer leur influence et pour s'assurer que des actions concrètes succèdent au plan de sorte que les sociétés multinationales paient équitablement leurs impôts.

18. En matière d'évasion fiscale, le G20 a entériné la proposition de l'OCDE de « modèle général d'échange automatique multilatéral » qui a d'abord été présentée au sommet du G8 de Lough Erne en juin dernier<sup>2</sup>. Les membres du G20 « espèrent commencer » l'échange automatique d'informations (par opposition aux échanges sur demande) d'ici la fin de 2015 (paragraphe 51), ce qui coïncide avec les premiers résultats attendus du plan d'action BEPS. Par ailleurs, le G20 a appelé à la signature « sans délai » de la Convention de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale<sup>3</sup> (paragraphe 51). La Chine l'avait signée quelques jours avant le sommet et s'était engagée à renforcer les capacités d'administration fiscale dans les pays en développement (paragraphe 52).

## Principes d'investissement à long terme

19. En reconnaissant « le rôle essentiel des investissements à long terme pour une croissance durable et la création d'emplois » (paragraphe 35), le G20 a entériné un « programme de travail » que son Groupe d'étude sur le financement des investissements avait préparé grâce aux informations fournies notamment par le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'OCDE et le CNUCED (paragraphe 37). Le groupe a aussi adopté les nouveaux principes G20/OCDE de haut niveau sur le financement des investissements à long terme par les investisseurs institutionnels (paragraphe 38). Ces principes de haut niveau<sup>4</sup> tombent bien à propos puisque les investisseurs institutionnels - y compris les fonds de pension institutionnels - y compris les caisses de retraite des

---

<sup>1</sup> <http://www.oecd.org/tax/beps.htm>

<sup>2</sup> [http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/taxtransparency\\_G8report.pdf](http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/taxtransparency_G8report.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/conventiononmutualadministrativeassistanceintaxmatters.htm>

<sup>4</sup> <http://en.g20russia.ru/load/782802644>

salariés - doivent en effet modifier leurs stratégies d'investissement, aujourd'hui à court terme et spéculatives, pour parvenir à des investissements à long terme dans l'économie réelle.

20. Le programme de travail entend aider à la mobilisation des « marchés financiers domestiques » (y compris par la titrisation de la dette) et à la promotion d'un climat favorable aux entreprises et de partenariats publics-privés, en « démultipliant » les capitaux privés avec les deniers publics et en changeant le « modèle commercial » de la Banque mondiale et d'autres banques multilatérales de développement. Rien ne suggère dans ce programme que les investissements à long terme s'accompagnent du respect de normes sociales et environnementales minimales en dépit de l'objectif du G20 de parvenir à une croissance durable et à des créations d'emplois. Et lorsque le « l'Etat de droit » est évoqué, il fait implicitement référence à la protection exclusive des droits contractuels des investisseurs étrangers. La plupart des recommandations du programme de travail répètent des recommandations passées du Groupe de travail du G20 sur le développement dont les activités sont abordées dans une partie séparée du communiqué (« Promouvoir le développement pour tous », paragraphes 81 à 89).

## Réglementation financière

21. La réglementation des marchés financiers reste une tâche inaccomplie, ce qui comporte de forts risques pour l'économie mondiale. À l'instar de précédents communiqués du G20, celui de Saint-Pétersbourg contient une longue partie (paragraphes 61 à 67) sur la mise en œuvre du Plan d'action sur la réforme financière qui a été publié lors du sommet de Londres d'avril 2009. Avant le sommet, le Conseil de la stabilité financière avait dévoilé une série de rapports d'évaluation sur ce plan. Le G20 lui-même annonce avoir fait des « progrès conséquents » (paragraphe 61). Mais la vérité est que son application est jalonnée de retards et de rendez-vous manqués dans tous les principaux domaines: le « cadre de résolution » Bâle III pour les banques si grandes que leur faillite ne peut être envisagée (« too-big-to-fail »), la réglementation en matière d'opérations sur les produits dérivés, figure dans les zones « rouges » du rapport du Conseil de la stabilité financière.

22. Un changement de taille est la position plus confiante des dirigeants du G20 à propos de la possibilité de séparer légalement les activités commerciales des banques de celles liées aux investissements et aux opérations « volatiles » en vue de véritablement « démanteler les structures bancaires *too-big-to-fail* » en reconnaissant « que des réformes des structures des banques peuvent faciliter les possibilités de résolution » (paragraphe 68).<sup>5</sup> Nous saluons aussi la rédaction d'une nouvelle « feuille de route » (paragraphe 76) en vue de commencer à « atténuer les risques présentés par le système bancaire parallèle »<sup>6</sup>. Il convient cependant de se demander pour quelles raisons le G20 n'a pas agi sur ce point avant.

---

<sup>5</sup> Reportez-vous également aux rapports que le Conseil de la stabilité financière a adressés au G20 sur les progrès et les prochaines étapes pour en finir avec les institutions *too-big-to-fail*: [http://www.financialstabilityboard.org/press/pr\\_130902.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_130902.pdf)

<sup>6</sup> Lire aussi les recommandations du Conseil de la stabilité financière en vue du renforcement du contrôle et de la réglementation du système bancaire parallèle: [http://www.financialstabilityboard.org/press/pr\\_130829a.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_130829a.pdf)

23. Ce sommet était aussi l'occasion pour le G20 de reprendre la direction politique de l'orientation et de l'ambition des réformes financières d'après la crise, une position qu'il a perdue depuis les sommets de Londres et de Pittsburgh en 2009. Mais les dirigeants ont raté cette occasion.

## **Commerce mondial et perspectives de développement du G20**

24. En ce qui concerne le commerce mondial, la déclaration soutient le système multilatéral et lance un appel en faveur d'une meilleure compréhension de la portée des accords commerciaux régionaux et de leurs effets (paragraphe 47). Elle fait aussi allusion au mandat lié au développement du Cycle de Doha (paragraphe 42). De plus, le communiqué souligne le besoin de mieux comprendre les chaînes de valeur mondiales et leur incidence sur le commerce, le développement, les structures industrielles et la création d'emplois (paragraphe 49). Par ailleurs, les références à la lutte contre le « protectionnisme » et au maintien du statut quo sur les barrières douanières étaient attendues dans l'aboutissement de ce G20.

25. L'évolution des chaînes de valeur mondiales s'est accompagnée d'une augmentation de la délocalisation, de la sous-traitance, de l'emploi indirect, des faibles salaires et des emplois peu sûrs, surtout dans les zones franches industrielles. Quarante pour cent de la main-d'œuvre mondiale est condamnée à travailler dans l'économie informelle. Les récentes tragédies au Bangladesh sont emblématiques d'un problème de conditions de travail déplorables dans les chaînes d'approvisionnement. C'est pour cette raison que le L20 salue la mention de lieux de travail insalubres au paragraphe 34 et la promesse de suivre ce problème. Le L20 recommande la mise en place de l'Agenda pour le travail décent le long des chaînes de valeur mondiales, y compris en ajoutant dans les accords de responsabilités contraignants pour les investisseurs et les États.

26. Quant aux perspectives de développement de Saint-Petersbourg et les parties relatives au développement dans la déclaration, les dirigeants ont établi qu'il y avait des obstacles majeurs au développement durable, comme de mauvaises infrastructures, des règles fiscales injustes et un manque de compétences (paragraphe 81). Pourtant, aucun des deux documents ne peut être considéré comme une percée puisqu'ils n'avancent aucun changement de position. Le L20 exige qu'une attention plus forte soit portée aux problèmes environnementaux, aux normes sociales et à l'efficacité du développement. De la même façon, l'important écart de développement au niveau des infrastructures rurales n'est pas assez abordé.

27. Le soutien apporté aux partenariats publics-privés constitue une solution centrale aux problèmes de développement même s'il faut réexaminer les preuves selon lesquelles les avantages de tels partenariats ne se sont pas toujours matérialisés. Les dirigeants du G20 ont raté l'occasion de s'engager clairement et de proposer des étapes concrètes en matière de politiques et de coopération. Il est toutefois positif que des investissements pour la réduction de la pauvreté aient été mis en parallèle avec la croissance puisque cela fait indirectement référence au fait que la lutte contre les inégalités ne se concentre pas exclusivement sur chiffres du PIB.

## **Aller plus loin**

28. Le suivi des promesses en matière d'emploi figurera à l'ordre du jour de la dernière réunion du Groupe de travail sur l'emploi sous la présidence russe qui se tiendra à l'OIT, à Genève, le

18 octobre. La CSI et la TUAC, en tant que secrétariat du L20, prépareront une analyse des engagements pris dans le plan d'action et montreront où ils ne sont pas la hauteur de ceux pris dans la déclaration des dirigeants. Nous serons aussi en contact avec des affiliés de pays du G20 afin de suivre la mise en œuvre des principales promesses.

29. Même s'il n'y a pas d'accord officiel sur la tenue d'une autre réunion entre les ministres des Finances et du Travail, qui a été une innovation positive de la présidence russe, le communiqué reconnaît ses avantages pour la mise en place de cadres politiques cohérents (paragraphe 28) et invite à plus de coopération entre les ministres du Travail et des Finances. Le L20 fera pression pour qu'une autre réunion conjointe ait lieu en 2014 pour faire progresser la coordination politique.

30. La présidence australienne du G20 débutera lors de la réunion des sherpas de Sydney en décembre 2013. Le L20 australien a été officiellement constitué et est représenté par l'Australian Council of Trade Unions (ACTU) qui travaille en étroite collaboration avec la CSI et la TUAC. Il est prévu que le principal « sommet » du L20 se tienne la veille (12-13 novembre 2014) du sommet du G20 de Brisbane (14 novembre 2014). Le L20 participera aussi aux réunions ministérielles préalables et aux autres événements du G20, en étroite coopération avec l'ACTU.