



ÉVALUATION PAR LA CSI/TUAC DU SOMMET DU G20 À CANNES LES 3 ET 4 NOVEMBRE 2011

Vue d'ensemble

1. Le Sommet du G20 à Cannes pourrait être décrit comme « une histoire de deux sommets ». D'une part, un Sommet sur la zone euro dominait les discussions des chefs d'État et de gouvernement ainsi que la une des journaux, presque totalement axé sur la crise de la dette souveraine de la Grèce et ses risques de contagion à l'Italie et à d'autres pays. Les résultats politiques de ce Sommet continuent d'impliquer davantage de politiques d'austérité et de coupes budgétaires pour une grande partie de la zone euro.
2. D'autre part, le programme du Sommet incluait la croissance et les emplois, la réforme monétaire, les prix des denrées alimentaires, la protection sociale et le développement où des progrès significatifs ont été enregistrés dans certains domaines, du moins sur papier. Ceux-ci comprennent une « institutionnalisation » de la participation des partenaires sociaux au processus du G-20. Le Sommet a, en outre, mis en place un Groupe de travail du G20 sur l'emploi axé sur l'emploi des jeunes et a chargé l'OIT, l'OCDE, le FMI et la Banque mondiale de rendre compte aux ministres des Finances du G20 des perspectives d'emploi dans le monde et de l'impact du Cadre du G20 sur l'emploi.
3. Malheureusement, ces résultats demeurent éclipsés par les événements qui se sont déroulés durant les jours qui ont suivi le Sommet. Les gouvernements grec et italien ont démissionné et ont été remplacés par des technocrates dans le but déclaré de réformer les finances publiques afin de stabiliser les marchés obligataires. Toutefois, les écarts de rendements entre obligations allemandes et autres obligations de la zone euro continuaient d'augmenter de manière alarmante au moment de la rédaction de la présente évaluation. Les conséquences pour les ménages salariés dans les pays touchés par la crise et bien au-delà sont désastreuses et ne sont pas encore connues. Toutefois il apparaît clairement que le discours positif en matière d'emploi, de croissance et de questions sociales dans les documents finaux du Sommet est en contradiction directe avec les nouvelles annonces de mesures d'austérité dans les pays européens à l'issue du Sommet.
4. Le Sommet a publié un [Communiqué](#) des chefs d'État et de gouvernement de quatre pages (ci-après dénommé « C »), une Déclaration du Sommet, plus longue, de douze pages (ci-après dénommée « D ») et le Plan d'action de Cannes pour la croissance et l'emploi (ci-après dénommé « PAC »). Dix annexes ont également été publiées, notamment les

conclusions des ministres du Travail et de l'Emploi du G20 de septembre 2011, qui sont devenues un point de référence pour les futures réunions du G20.

Les emplois, le chômage et le nouveau Groupe de travail du G20

5. Les références aux problèmes en matière d'emploi et de chômage sont plus marquantes dans les textes des chefs d'État et de gouvernement du G20 que dans les communiqués antérieurs du G20. Ceci reflète, en partie, les pressions politiques exercées par les syndicats en prélude au Sommet et lors du Sommet à travers le L20. La Déclaration de Cannes s'apparente donc davantage aux conclusions des Sommets de Londres et de Pittsburg en 2009 qu'aux Sommets de Toronto et de Séoul en 2010. Le premier paragraphe substantiel du Communiqué des chefs d'État et de gouvernement (C#2) indique que « la reprise mondiale s'est essoufflée, notamment dans les pays développés, le chômage atteignant des niveaux inacceptables ». Un long paragraphe (C#6) dans la première partie du Communiqué aborde les questions en matière d'emploi, principalement en résumant le texte plus long qui figure au début de la Déclaration. Le G20 précise « Nous sommes résolus à renforcer la dimension sociale de la mondialisation. Nous sommes fermement convaincus que l'emploi et l'intégration sociale doivent être au cœur de nos actions et de nos politiques afin de restaurer la croissance et la confiance ». Dans la Déclaration, le G20 souligne « Nous sommes déterminés à intensifier nos efforts pour lutter contre le chômage et encourager la création d'emplois décents, notamment pour les jeunes et ceux qui ont été le plus touchés par la crise économique » (D#3). Le G20 indique « Par conséquent, nous décidons de mettre en place un groupe de travail du G20 qui s'intéressera prioritairement à l'emploi des jeunes » (C#6). La Déclaration précise que le groupe de travail « s'intéressera prioritairement à l'emploi des jeunes, et qui alimentera les travaux de la réunion du G20 des ministres du Travail et de l'Emploi en 2012 sous présidence mexicaine » (D#3).

6. Les chefs d'État et de gouvernement du G20 déclarent « Nous encourageons l'OIT à continuer de promouvoir la ratification et l'application des huit conventions fondamentales garantissant les principes et les droits fondamentaux au travail » (C#6) et s'engagent en outre « à promouvoir et faire respecter les principes et droits fondamentaux au travail » (D#5). Concernant les questions en matière d'emploi dans le processus d'évaluation mutuelle dans le cadre du G20, les dirigeants indiquent « Nous avons chargé des organisations internationales (FMI, OCDE, OIT, Banque mondiale) de rendre compte aux ministres des Finances des perspectives d'emploi dans le monde et de la manière dont notre programme de réforme économique dans le cadre du G20 contribuera à la création d'emplois » (D#3). Ceci devrait donner l'occasion de promouvoir le Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT dans le programme économique et devrait fournir, en outre, un processus visant à développer la cohérence dans les recommandations sur les politiques structurelles des institutions économiques internationales dans le domaine du marché du travail. Cette action doit se fonder sur l'Agenda pour le travail décent, et non pas sur la déréglementation des marchés du travail.

7. Les chefs d'État et de gouvernement ont approuvé les conclusions de la deuxième Conférence des ministres du Travail et de l'Emploi du G20 (Paris, septembre 2011) en indiquant « Nous demandons à nos ministres de se réunir à nouveau l'année prochaine pour étudier les progrès réalisés dans ce domaine. » (D#8). Les conclusions de la réunion ministérielle sont dès lors devenues un point de référence pour la présidence mexicaine.

Le socle de protection sociale

8. Le Communiqué des chefs d'État et de gouvernement indique « Nous reconnaissons qu'il est important d'investir dans des socles de protection sociale qui soient adaptés à chaque situation nationale. » (C#6). La Déclaration les établit selon la définition de l'OIT composée de quatre volets: « notamment l'accès aux soins médicaux, la sécurité des revenus pour les personnes âgées et les personnes handicapées, les allocations familiales, une garantie de revenu pour les chômeurs et l'assistance aux travailleurs pauvres » et souligne « nous prenons note du rapport du Groupe consultatif mondial sur le socle de protection sociale, présidé par Madame Michelle Bachelet » (D#4). Ceci pourrait contribuer à obtenir des avancées non-négligeable à l'occasion de la Conférence internationale du travail en juin 2012. Les documents de Cannes ne comportent aucune référence spécifique au financement international de la protection sociale – alors que les conclusions annexées de la réunion des ministres du Travail et de l'Emploi à Paris contiennent des références, quoique en termes généraux. Par conséquent, seuls les renouvellements d'engagements globaux en faveur de l'aide au développement pourraient être interprétés comme une référence au financement international de la protection sociale.

Les rôles des syndicats et des entreprises

9. Les chefs d'État et de gouvernement indiquent « Convaincus du rôle essentiel du dialogue social, nous nous félicitons des résultats du B20 et du L20 et de leur communiqué conjoint » (C#7). Cette déclaration constitue une avancée significative tant en termes de parité entre les syndicats et les entreprises que d'importance accordée à la consultation des partenaires sociaux, qui ne figuraient qu'à la fin de la Déclaration de Séoul. Ceci constitue un pas en avant par rapport à l'appel du mouvement syndical en faveur d'un « siège à la table de négociation » au G20.

La politique économique et le « Plan d'action pour la croissance et l'emploi »

10. Le Sommet s'est réuni alors que les principales organisations économiques internationales revoyaient à la baisse leurs prévisions de croissance au G20, indiquant que le chômage reprendrait dans les pays de l'OCDE en 2012. Les décideurs politiques sont dès lors pris en étau entre les mesures d'austérité que de nombreux ont adoptées les jugeant nécessaires pour stabiliser les finances publiques à la lumière de la crise de la dette souveraine, en particulier en Europe, et la nécessité de restaurer la croissance afin d'éviter que de plus en plus de pays européens ne tombent dans le piège de l'endettement en raison de l'effondrement de la croissance, de la montée du chômage et des déficits en hausse. Ce dilemme fondamental est pris en considération dans le Plan d'action de Cannes pour la croissance et l'emploi qui vise à différencier les groupes de membres du G20 en fonction de leur situation en matière de déficit/excédent. Le Plan d'action a été élaboré sur la base de l'analyse par le personnel du FMI.

11. Des recommandations politiques macroéconomiques, qui se chevauchent considérablement, sont abordées dans les trois principaux documents du Sommet – le Communiqué, la Déclaration finale et le Plan d'action de Cannes pour la croissance et l'emploi (PAC). Ce dernier document, qui a été préparé par les ministres des Finances du G20, contient plusieurs recommandations spécifiques pour les différents groupes de membres du G20 et évoque brièvement les marchés du travail, en prônant « des politiques actives et flexibles du marché du travail, ainsi que des institutions efficaces incitant à accroître l'emploi

de qualité dans le secteur formel » et confirmant les engagements « à promouvoir la mobilité et à encourager la participation, notamment par des réformes de la fiscalité et du régime d'indemnités, afin de réduire le chômage de longue durée et de favoriser la participation des seniors et des femmes en tant que de besoin » (PAC p. 3, #3a).

12. Le Plan d'action énonce « le bon dosage de mesures dans le but de garantir la reprise » (PAC #2). Les gouvernements de la zone euro s'engagent à « adopter toutes les mesures et actions nécessaires pour assurer la stabilité de la zone euro ». Les gouvernements ont annoncé un pare-feu d'un billion d'euros dont sera doté le Fonds européen de stabilité financière, mais ne sont pas parvenus à conclure un accord sur son financement. La Grèce devra être soumise à un « programme d'ajustement rigoureux ». L'Italie sera soumise à une vérification par le FMI sur une base trimestrielle. En résumé, les recommandations de la zone euro semblent être plutôt des politiques déflationnistes destinées à gagner la confiance des marchés obligataires internationaux.

13. Les États-Unis s'engagent à mettre en oeuvre, à court terme, des investissements publics, des réformes fiscales et des mesures ciblées pour l'emploi, ainsi qu'un programme d'assainissement budgétaire à moyen terme. L'Allemagne, l'Argentine, le Brésil, le Canada, la Chine, la Corée et l'Indonésie ont convenu de « laisser jouer les stabilisateurs budgétaires automatiques » et « en cas d'aggravation notable de la situation économique mondiale » d'adopter des mesures « pour soutenir la demande privée ». Les économies de marché émergentes excédentaires ont convenu de « s'orienter vers une croissance davantage tirée par la demande intérieure (PAC p.2, #2g).

14. Les recommandations à moyen terme réitèrent la recommandation formulée à Toronto de réduire de moitié le déficit d'ici à 2013. En ce qui concerne la Chine, elle s'engage à « rééquilibrer sa demande au profit de la demande intérieure en mettant en oeuvre des mesures visant à renforcer les filets de protection sociale, à accroître le revenu des ménages et à transformer son modèle de croissance » et « à accroître la flexibilité des taux de change » (CAP p. 3, #2c).

15. En résumé, le Plan d'action est loin de répondre à l'appel du groupement Global Unions à une action coordonnée afin de relancer l'économie mondiale mais est davantage différencié que l'appel du G20 à Toronto à une réduction du déficit. Malgré le discours positif en matière d'emploi utilisé dans la Déclaration du Sommet, il est difficile d'expliquer comment cet objectif sera atteint dans un contexte de nouvelles mesures d'austérité dans une grande partie de la zone euro et de mesures de relance bloquées sur le plan politique aux États-Unis. Les appels à une éventuelle relance de la demande à court terme dans d'autres pays du G20, dont l'Allemagne, requièrent une action urgente.

Taxe sur les transactions financières (TTF)

16. Ce point est abordé dans les références au rapport que le président Sarkozy a commandé à Bill Gates sur le financement du développement. Dans ce contexte, les chefs d'État et de gouvernement affirment « Nous reconnaissons les initiatives prises dans certains de nos pays pour taxer le secteur financier à des fins diverses, dont une taxe sur les transactions financières entre autres pour soutenir le développement » (C#28 – formulation identique dans D#82). Il est entendu qu'à l'issue du Sommet, il s'agissait de la dernière phrase à négocier en vue d'être intégrée dans le Communiqué et que la France revendiquait

des propos plus fermes, ayant l'intention d'annoncer une certaine « initiative pionnière » avec d'autres pays en faveur d'une TTF – un des perdants faute de temps en raison de la crise grecque. Durant le Sommet, un certain nombre de pays, qui étaient restés muets sur une TTF, ou qui y étaient opposés, ont adopté une approche plus positive, notamment l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Argentine. Lors d'une conférence de presse de clôture, le président Sarkozy a annoncé que plusieurs pays avaient accepté de collaborer avec la France en vue d'une mise en œuvre conjointe d'une TTF en 2012. L'annexe du G20 sur les « Financements innovants pour le développement et le climat » indique, en ce qui concerne la TTF, que « plusieurs rapports ont désormais confirmé la faisabilité technique (FMI, AGF, rapport Gates, Groupe pilote pour les financements innovants pour le développement) ».

Réglementation financière

17. Les dirigeants du G20 ont approuvé le Plan d'action du Conseil de stabilité financière (CSF), bien qu'ils n'aient pas donné de nouvel élan à sa mise en œuvre. Compte tenu des retards de mise en œuvre¹ et de l'ambition très modérée du Plan, il y a lieu d'être sceptique lorsque les dirigeants du G20 déclarent « Nous ne tolérerons pas un retour des comportements observés dans le secteur financier avant la crise » (C#15). Le G20 a adopté une liste des banques à considérer comme des institutions financières d'importance systémique mondiale (sigle anglais: G-SIFI), dont la réglementation et la supervision sont des priorités dans le Plan d'action du CSF (C#13). La liste des 29 G-SIFI rendue publique sur le site web du CSF² (dont une majorité de banques américaines et européennes) sera révisée chaque année et complétée par des listes distinctes respectivement pour les compagnies d'assurance et les institutions non bancaires (à savoir les « *hedge funds* », fonds spéculatifs) (D#29). Le G20 considère que les mesures du CSF seront suffisantes pour empêcher tout établissement financier d'« être considéré comme « trop grande pour faire faillite » et éviter au contribuable d'assumer le coût de la résolution des banques » (C#13 et D#28). Dans ce cas également, il y a lieu d'en douter. La nécessité de réduire la taille des grands conglomérats financiers n'est pas abordée dans les déclarations de Cannes. Rien n'est dit sur les mesures structurelles, notamment l'obligation de séparer les activités bancaires commerciales de celles d'investissement, ni sur la taxation à des fins de stabilité financière – bien que la TTF soit mentionnée, elle est abordée dans la partie relative au développement et non pas dans les paragraphes sur la réglementation financière.

18. Le G20 réitère ses engagements antérieurs à transférer tous les produits dérivés standardisés échangés de gré à gré sur des bourses organisés et à renforcer la réglementation des autres produits dérivés de gré à gré non standardisés (D#24). Il admet que des « obstacles » à la mise en œuvre des principes du CSF sur les rémunérations des banquiers et des opérateurs subsistent et demande au CSF d'envisager des « lignes directrices supplémentaires » sur la définition des « preneurs de risques significatifs » (à savoir les *traders*) (D#25). Les propositions du CSF de réglementer le système bancaire parallèle – les opérations hors bilan du secteur bancaire et les fonds privés de capitaux – y sont mises en exergue (C#14 et D#30). Par ailleurs, le G20 s'engage à faire face « aux risques posés par les transactions à haute fréquence » et à « évaluer le fonctionnement des marchés de contrats d'assurance des risques de défaut *credit default swap* » (C#14 et D#31). Toutes ces mesures sont les bienvenues. Le G20 ne reconnaît, toutefois, pas les dangers de la spéculation financière à court terme. Cette absence contraste avec le texte relatif à l'agriculture et la

¹ Voir le « *Status report* » (rapport d'évolution) préparé par le Secrétariat du CSF (en anglais)

http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104hh.pdf

² http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf

sécurité alimentaire où il est indiqué que les régulateurs de marché de matières premières doivent être dotés du droit d'établir « des limites de position » en ce qui concerne les montants que les opérateurs peuvent mettre en jeu à tout moment (C#18 et D#32) – une mesure qui vise clairement à endiguer le court-termisme des marchés.

19. Les chefs d'État et de gouvernement du G20 accueillent favorablement les principes directeurs sur la protection des consommateurs de services financiers de l'OCDE/CSF et proposent d'élaborer, « s'il y a lieu », d'autres directives (D#33) – ce qui pourrait bien être le cas, compte tenu des faibles exigences contenues dans les principes de l'OCDE. Le G20 appelle, en outre, à la mise en œuvre des principes du CSF afin de « réduire la dépendance » à l'égard des agences de notation de crédit (D#26) mais sans entrer dans les détails. Enfin, le G20 convient de réformer le CSF, notamment en le dotant de la personnalité morale et d'une autonomie financière plus importante (C#16 et D#37-39); il n'est, toutefois, pas mentionné qu'il est souhaitable de collaborer avec les syndicats ou d'autres organisations de la société civile.

Lutter contre les paradis fiscaux

20. En ce qui concerne les paradis fiscaux (C#15 et D#35), les dirigeants du G20 ne mentionnent pas la « liste grise » des juridictions non coopératives du Forum mondial dirigé par l'OCDE, qui avait été publiée pour la première fois lors du Sommet à Londres en avril 2009. Et à juste titre, les exigences de l'OCDE permettent que tout paradis fiscal échappe à la liste pour autant que 12 accords bilatéraux d'échange d'informations soient conclus avec les juridictions (notamment avec d'autres paradis fiscaux). Par conséquent, seules quatre juridictions figurent actuellement sur la liste grise. Le texte du G20 est également décevant en ce qui concerne le passage vers un échange d'informations de manière automatique (les normes actuelles de l'OCDE requièrent des échanges uniquement « sur demande »): le texte indique que cet échange est prévu « sur une base volontaire » et « en tant que de besoin ». Par ailleurs, la Déclaration mentionne 11 juridictions où même la mise en œuvre des normes actuelles de l'OCDE (c'est-à-dire l'échange sur demande) est à la traîne. Le G20 approuve la liste des juridictions du Groupe d'action financière internationale (GAFI) où le cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux présente « des lacunes stratégiques » (D#36). L'OCDE a conclu une convention multilatérale sur la coopération en matière fiscale à Cannes, situant les accords fiscaux nationaux dans un cadre multilatéral. Manifestement, son impact devra faire l'objet d'une évaluation.

Le changement climatique et le développement durable

21. Le discours à Cannes est légèrement plus faible que celui des Sommets du G20 préalables aux conférences de Copenhague et de Cancun; les dirigeants appellent au « succès » de la COP17 et à « de nouveaux progrès dans tous les domaines de négociation, notamment la mise en œuvre opérationnelle du Fonds vert pour le climat dans le cadre d'un paquet de mesures équilibré lors de la Conférence de Durban » (C#21). Il est fait référence à « l'abandon progressif à moyen terme des subventions inefficaces aux énergies fossiles qui encouragent la surconsommation, tout en apportant aux plus pauvres un soutien ciblé » (C#20).

22. La Déclaration – mais pas le Communiqué – mentionne également la Conférence Rio + 20 (20-22 juin 2012, Rio de Janeiro). Il est important de souligner que la création d'emplois

et la réduction de la pauvreté sont expressément mentionnées parmi les questions essentielles pour Rio + 20 (D#60).

Les questions de commerce et de développement

23. Le Communiqué reflète l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations commerciales multilatérales actuelles. Le G20 affirme sans ambages « nous ne conclurons pas le PDD si nous continuons à conduire les négociations comme par le passé » (C#23). Il appelle la 8^e Conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2012 à œuvrer pour faire progresser les négociations en ce qui concerne les PMA et les autres éléments du mandat du PDD « s'ils peuvent aboutir » (une phrase quelque peu mitigée) et à en faire rapport d'ici au Sommet du Mexique.

24. En matière de développement, outre les questions soulevées plus haut au sujet d'une TTF, le G20 indique « les engagements pris par les pays développés en matière d'aide doivent être honorés » (C#28), en soulignant expressément l'importance de l'infrastructure (C#27), et reconnaît « qu'au fil du temps, de nouvelles sources de financement doivent être trouvées pour répondre aux besoins de développement et faire face au changement climatique », en mentionnant le rapport de Bill Gates, comme indiqué plus haut (C#28). Il soutient plusieurs mesures visant à améliorer la productivité agricole et à réduire la volatilité des prix alimentaires (C#19). Les chefs d'État et de gouvernement se félicitent « de la prochaine tenue du 4^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan », qu'ils considèrent comme « une occasion de mettre en place un partenariat plus large pour traiter l'efficacité du développement » (D#83).

Questions de gouvernance

25. Les dirigeants du G20 indiquent « Nous appelons les organisations internationales, notamment les Nations unies, l'OMC, l'OIT, la Banque mondiale, le FMI et l'OCDE à renforcer leur dialogue et leur coopération, notamment sur l'impact social des politiques économiques, ainsi qu'à intensifier leur coordination » (C#31, dont le discours est similaire dans D#6). La référence à l'impact social des politiques économiques devrait donner à l'OIT la possibilité d'examiner les politiques du FMI et de la Commission européenne dans les pays touchés par la crise et de fournir son évaluation.

26. Le G20 se félicite du rapport du Premier ministre britannique David Cameron sur la gouvernance mondiale (C#30) et mentionne son plan d'action sur la lutte contre la corruption (C#29).

27. Le G20 confirme les prochains hôtes du Sommet du G20, à savoir le Mexique en 2012, la Russie en 2013, l'Australie en 2014 et la Turquie en 2015, et a convenu qu'après 2015 les présidences du G20 seront choisies à partir de groupes régionaux tournants, en commençant par l'Asie (C#32).