



Le G20 fait du social : miracle ou mystification ?

Jacques Freyssinet

En 2011, la France assure la présidence tournante du G20. Dès le 13 décembre 2010, Nicolas Sarkozy affirme « sa détermination à placer la dimension sociale de la mondialisation au cœur de la présidence française du G20 ». Quelle signification peut-on accorder à la promotion de « priorités sociales » dans le cadre du G20 et quelles en ont été les traductions dans les décisions adoptées ? Cette note fournit quelques éléments d'information et de réflexion pour amorcer un débat.

I. BREF HISTORIQUE

■ Le G20

Le G20 est créé en 1999. Il réunit alors les ministres des Finances et les gouverneurs des Banques centrales des vingt principales économies de la planète (85 % du PIB mondial). Face aux problèmes de la crise, sa composition est modifiée : à partir de novembre 2008 (sommet de Pittsburgh), il réunit les chefs d'Etat et de gouvernement. Depuis lors, le directeur général du BIT¹ participe également au G20². Jusqu'en 2010, le G20 a été centré sur les problèmes économiques, monétaires et financiers. La présidence française prend l'initiative d'organiser une réunion des ministres du Travail et de l'Emploi (MTE) en septembre 2011 pour discuter de « priorités sociales » afin de préparer le sommet de Cannes programmé pour novembre 2011.

¹ Bureau International du Travail

² Aux côtés des représentants des organisations économiques internationales qui en faisaient déjà partie.

■ Le rapport Bachelet

Au printemps 2009, l'ONU mandate le BIT et l'OMS³ pour prendre en charge le dossier du « socle commun de protection sociale ». Un groupe consultatif mondial est créé ; il est présidé par Michelle Bachelet, ancienne présidente de la République du Chili. Son rapport est rendu public à l'occasion de la réunion des MTE du G20, fin septembre 2011⁴. Il développe une solide argumentation en faveur de la création de socles de protection sociale qui assureraient la sécurité d'un revenu de base et la garantie d'accès aux services sociaux essentiels. Les socles doivent être définis au niveau national et développés progressivement en fonction des priorités politiques et des capacités de financement de chaque pays. Le rapport énonce quelques « principes généraux » pour les politiques nationales : cohérence, progressivité, approche multidimensionnelle, définition d'un cadre légal. Il demande une aide internationale de démarrage pour « certains pays à bas revenus » et un engagement explicite du G20 pour promouvoir la démarche.

■ L'avis du CESE

En mai 2011, le Premier ministre saisit le Conseil Économique, Social et Environnemental d'une demande d'avis sur les enjeux de la présidence française du G20, particulièrement sur ses priorités sociales. L'avis est adopté avec 192 voix pour et 6 abstentions⁵. Pour parvenir à un texte consensuel, le CESE reste dans un registre très général. Il reprend à son compte les quatre priorités sociales de la présidence française (voir ci-après). Il met l'accent sur le rééquilibrage du rôle de l'OIT⁶, de l'OMS et de la FAO⁷ face à l'OMC⁸, au FMI⁹ et à la Banque mondiale ainsi que sur la généralisation de processus formels de consultation des partenaires sociaux dans toutes les instances internationales.

■ La Conférence de haut niveau « Renforcer la cohérence pour améliorer la dimension sociale de la mondialisation » (Paris, 23 mai 2011)

Destinée à préparer la rencontre des MTE, la conférence réunit des représentants des pays membres du G20, des organisations internationales et des partenaires sociaux (dont Sharan Burrow, Secrétaire Générale de la Confédération syndicale internationale). Sans surprise, les participants y présentent les points de vue de leurs organisations respectives.

■ Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi (Paris, 26-27 septembre 2011)

Elle adopte des conclusions qui sont présentées ci-après.

■ L20 et B20

Les organisations de travailleurs (*Labour 20* ou *L20*) et les organisations d'employeurs (*Business 20* ou *B20*) se réunissent d'abord séparément, puis adoptent avant le sommet de Cannes une déclaration commune¹⁰. Les contraintes de l'exercice engendrent un texte riche en généralités.

³ Organisation Mondiale de la Santé

⁴ Rapport du groupe consultatif mondial sur le socle de protection sociale présidé par Michelle Bachelet, septembre 2011.

⁵ CESE, *Au cœur du G20 : une nouvelle dynamique pour le progrès économique, social et environnemental*, Avis du 6 septembre 2011. Trois abstentions émanent du groupe « Environnement et nature » et trois de personnalités qualifiées dont Gérard Aschieri (FSU) et Pierre Khalfa (Solidaires).

⁶ Organisation Internationale du Travail.

⁷ Food and Agriculture Organization (Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture)

⁸ Organisation Mondiale du Commerce.

⁹ Fonds Monétaire International.

¹⁰ Sommet syndical du L20 – Cannes B20 Business Summit, *Déclaration commune B20-L20*, novembre 2011.

- « L'objectif prioritaire (est) la constitution d'un environnement propice aux entreprises et à la création d'emplois ». Les signataires soutiennent la création de la *task force* sur l'emploi (voir ci-après). Ils définissent des « enjeux communs » : « emploi des jeunes, entrepreneuriat, économie verte et lutte contre l'économie informelle ».
- Le texte précise « les éléments essentiels pouvant permettre à des socles de protection sociale conçus à l'échelle nationale, d'être applicables dans l'ensemble des pays » : financement pérenne, aide internationale, mécanismes limitant l'emploi informel, consultation des partenaires sociaux...
- En ce qui concerne les droits au travail, les organisations n'apportent rien de nouveau. Elles confirment leur engagement dans la mise en œuvre de divers textes internationaux : *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux du travail* (1998), *Principes directeurs sur les entreprises et les droits de l'homme*, adoptés par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU (juin 2011), *Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale*.
- Enfin, les signataires encouragent toutes formes de coopération entre organisations internationales en soulignant que la participation de l'OIT à des projets communs rend possible la présence des partenaires sociaux dans ces coopérations.

En résumé le texte commun est plus important par le message politique associé à son existence que par son contenu.

Préalablement, différentes organisations patronales avaient fait connaître leurs positions dans un document commun : Cannes B20 Business Summit, *Rapport final*, novembre 2011. De leur côté, les syndicats internationaux (CIS, TUAC, Global Unions) ont présenté une *Déclaration syndicale internationale au sommet du G20*¹¹.

■ Sommet de Cannes (3-4 novembre 2011)

Le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement adopte une déclaration finale qui, parmi 95 points, en consacre 6 à un chapitre intitulé « Favoriser l'emploi et la protection sociale (voir ci-après) ; de plus, il entérine les conclusions de la réunion des MTE qui sont annexées à la déclaration.

II. DEPUIS LES OBJECTIFS DE LA PRÉSIDENTIE FRANÇAISE JUSQU'AUX OBJECTIFS DU G 20

Les objectifs « sociaux » de la présidence française du G20 pour l'année 2010 ont été définis par Nicolas Sarkozy lors d'une conférence de presse (24 janvier 2011), puis dans son intervention lors de la conférence de haut niveau (23 mai 2011). Des précisions ont été apportées dans diverses interventions de Xavier Bertrand.

Il est instructif de comparer les quatre objectifs définis par la présidence française (désormais PF) avec les conclusions du G20 telles qu'elles ont été préparées par la réunion des MTE¹² puis adoptées au sommet de Cannes¹³.

¹¹ La déclaration demande que soit brisé « le cercle vicieux de l'insécurité au travail, des bas salaires, de l'absence de consommation et des investissements bloqués ». Les syndicats revendiquent un plan en quatre points : fixer des objectifs d'emploi différenciés mais coordonnés, renforcer les institutions du marché du travail (dont un pacte pour l'emploi des jeunes), établir un socle de protection sociale, aller plus loin dans les réformes du système financier.

¹² G20, *Conclusions des Ministres du Travail et de l'Emploi*, Paris, 26-27 septembre 2011.

¹³ G20, *Déclaration finale du Sommet de Cannes*, 4 novembre 2011.

■ Emploi

PF : mettre l'emploi au centre des choix économiques ; favoriser l'emploi, notamment des jeunes et des plus vulnérables, dans ce but, fixer des objectifs prioritaires communs dans l'esprit du *Pacte mondial pour l'emploi* de l'OIT

MTE :

- conforter l'emploi comme priorité de politique économique, mais sans objectif chiffré ;
- pour les jeunes, priorité à l'alternance ;
- création d'une *task force* sur l'emploi (voir ci-après).

Cannes : « 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 », puis reprise sans changement des conclusions des MTE.

■ Droits du travail

PF : promouvoir le travail décent et faire respecter les droits du travail : ratification par tous les membres du G20 des huit conventions de l'OIT sur les droits fondamentaux du travail¹⁴.

MTE : l'OIT est encouragée « à continuer à promouvoir la ratification et l'application des huit conventions fondamentales ».

Cannes : « Nous nous engageons à promouvoir et à faire respecter les principes et droits fondamentaux du travail. Nous félicitons l'OIT et nous l'encourageons à continuer à promouvoir la ratification et l'application des huit conventions fondamentales de l'OIT ».

■ Socle de protection sociale

PF : maintenir ou développer des mécanismes de protection sociale ; « promouvoir un socle de protection sociale au niveau international ».

MTE :

- mise en œuvre de socles de protection sociale qui soient adaptés à chaque pays et qu'il « revient à chaque Etat de déterminer en toute souveraineté » : pas de socle international ;
- « progresser graduellement » pour la mise en œuvre des socles nationaux ;
- « encourager les organisations internationales à coordonner leurs actions pour aider les Etats à définir des socles définis nationalement de protection sociale » : l'objectif de coordination des organisations internationales n'est explicité avec précision que pour ce domaine (voir ci-après).

Cannes : « investir dans des socles de protection sociale définis au niveau national » ; le sommet « prend note » des conclusions du groupe Bachelet.

■ Meilleure coordination entre les organisations internationales

¹⁴ Ces huit conventions concernent :

- la liberté syndicale et la protection du droit syndical (n° 87 – 1948),
- le droit d'organisation et de négociation collective (n° 98 – 1949),
- le travail forcé (n° 29 – 1930),
- l'abolition du travail forcé (n° 105 – 1957),
- l'âge minimum au travail (n° 138 – 1973),
- les pires formes de travail des enfants n° 182 – 1999),
- l'égalité de rémunération (n° 100 – 1951),
- la discrimination (n° 111 – 1958).

Les Etats-Unis n'en ont ratifié que deux et la Chine quatre.

Tous les membres de l'OIT ont adopté en 1998 une Déclaration relative aux « Principes et droits fondamentaux du travail » selon laquelle ils disent accepter ces droits même si les conventions ne sont pas ratifiées.

PF : assurer une meilleure prise en compte de la dimension sociale de la mondialisation par les organisations à caractère économique (OMC, FMI, Banque mondiale...) ; mettre en place des accords de coopération et l’octroi réciproque du statut d’observateur dans les instances de décision des organisations à compétences économiques, financières et sociales ; l’objectif est de réduire le dualisme des approches et des discours.

MTE :

- le 4^e objectif devient : « renforcer la cohérence des politiques économique et sociale » ; son contenu renvoie pour l’essentiel aux politiques nationales ;
- cependant, il y a un appel au «renforcement de la cohérence entre organisations internationales », éventuellement par des « consultations » ou des « accords de coopération » ; en revanche, la formule d’échange d’observateurs dans les instances de décision n’est pas mentionnée ;
- un alinéa potentiellement important : « Nous recommandons que nos chefs d’Etat et de Gouvernement soulignent leur attachement à une pleine mise en œuvre de la Déclaration de l’OIT de 2008, qui pose les jalons d’une cohérence renforcée entre l’OIT et les autres institutions internationales et qui affirme qu’aucun avantage comparatif ne peut légitimement être fondé sur la violation des droits fondamentaux et que les normes de travail ne peuvent servir à des fins protectionnistes » (voir ci-après).

Cannes : « nous encourageons l’OMC, l’OIT, l’OCDE¹⁵, la Banque mondiale et le FMI à renforcer leur dialogue et leur coopération ».

* * *

En plus de la définition d’objectifs communs, l’une des questions en discussion concernait la mise en place d’une procédure permanente de préparation et de suivi de la dimension sociale des travaux du G20.

PF : pérennisation des réunions des ministres du Travail et de l’Emploi avant les sommets.

MTE :

- Nouvelle réunion des MTE en 2012 à Mexico, mais rien n’est indiqué au-delà.
- Création d’une *task force* sur l’emploi :
 - Elle est une instance intergouvernementale expérimentale pour préparer les réunions des MTE. Elle pourra consulter les organisations internationales et, « en tant que de besoin », les partenaires sociaux.
 - Le 1^{er} thème traité pour la réunion 2012 des MTE sera l’emploi des jeunes.
 - La réunion 2012 des MTE décidera ou non de reconduire l’expérience.

Cannes : Confirmation de cette procédure pour 2012. Le sommet se félicite de la tenue des réunions B20 et L20 comme expression de la volonté d’un travail commun.

¹⁵ Organisation de Coopération et de Développement Economiques.

III. PREMIÈRES OBSERVATIONS ET QUESTIONS

- Une première réaction serait de considérer que, pour des objectifs de communication politique dans un contexte de crise économique à durée indéterminée, les membres du G20, dont la fonction reste essentiellement économique et financière, ont jugé opportun de présenter aux opinions publiques une image « sociale » de leurs préoccupations et de leurs priorités, sans aucun engagement concret de leur part. Le contexte exceptionnel du sommet de Cannes (Grèce, Italie...) explique la domination absolue des préoccupations monétaires, financières et budgétaires. L'usage du « social » comme fausse fenêtre à l'intention des opinions publiques n'est pas douteux, mais l'analyse pourrait être complétée par d'autres considérations.
- Les pays développés ont pris (ou repris) conscience du rôle de stabilisateurs automatiques, pour le moins d'amortisseurs, joué par les systèmes de protection sociale. Il est généralement admis, y compris par les organisations internationales orthodoxes, que ce sont les pays ayant les meilleurs systèmes de protection sociale qui ont le mieux résisté, au moins pendant la première phase de la crise. On trouve les traces de ces analyses dans les conclusions des MTE : elles permettent de donner une légitimité économique au développement (ou à la défense) de la protection sociale à condition que sa gestion soit « efficace » et que ses prestations n'engendrent pas de « désincitation à l'emploi ».
- Certains pays émergents, notamment la Chine et l'Inde, prennent progressivement conscience du fait que leur modèle de croissance risque d'être à terme socialement non soutenable. Parmi les pays émergents, le Brésil fournit un exemple de compatibilité entre une trajectoire de croissance rapide dans un contexte de libéralisme économique et des mesures efficaces de lutte contre la pauvreté. Donc l'idée d'un socle de protection sociale progressivement amélioré peut traduire une préoccupation concrète des gouvernements et pas seulement du *wishful thinking*. L'affirmation du caractère national de la définition des socles laisse toute liberté aux choix politiques nationaux.
- La promotion par les pays avancés des droits fondamentaux et de la protection sociale est souvent perçue par les pays en voie de développement comme un outil masqué de leur protectionnisme. Il s'agirait, pour les premiers, soit d'accroître par ce biais les coûts de production des pays à bas salaires, soit à défaut de justifier des barrières à l'importation au nom d'avantages comparatifs illégitimes (voir ci-dessus la Déclaration de l'OIT citée par les MTE). Le débat sur les priorités sociales est donc un élément de la confrontation Nord-Sud.
- Les progrès réalisés à ce jour relèvent avant tout de la procédure : invitation du directeur général du BIT aux sommets du G20, réunions des MTE et création de la *task force*, consultation des partenaires sociaux... Les conclusions des MTE et du sommet de Cannes ne contiennent que des déclarations d'intentions générales, à première lecture positives, mais dépourvues de tout engagement précis.

Au total, ni miracle, ni mystification, mais une opération de communication qui à la fois reflète et masque les problèmes réels que pose la gestion du « social » dans une gouvernance mondiale à finalité économique-financière. Il reste que l'approbation, même formelle, de ce communiqué par les vingt chefs d'Etat et de gouvernement crée une référence sur la base de laquelle il sera désormais possible de les interpellier quant aux actions menées et aux résultats obtenus. La nouvelle phase amorcée de la crise économique mettra à l'épreuve leur volonté et leur capacité de tenir les engagements qu'ils ont pris.