



ITUC CSI IGB



NOTE THÉMATIQUE 1

LA CONVENTION ET SES PROTOCOLES : GOUVERNANCE, ÉLÉMENTS DE FONDS ET STRUCTURE

TABLE DES MATIÈRES

POURQUOI LA STRUCTURE JURIDIQUE DE LA CONVENTION EST IMPORTANTE POUR LE MONDE DU TRAVAIL	3
POINT DE SITUATION SUR LE PROJET DE CONVENTION – ÉLÉMENTS CONVENUS ET QUESTIONS EN SUSPENS	4
ÉLÉMENTS STRUCTURELS	4
ÉTAPES DES NÉGOCIATIONS	4
POINTS EN SUSPENS ET QUESTIONS RESTANT LARGEMENT OUVERTES	5
LES CHOIX EN MATIÈRE DE CONCEPTION INSTITUTIONNELLE QUI AURONT UNE INCIDENCE SUR L'IMPACT ET LA LÉGITIMITÉ DE LA CONVENTION	5
SEUILS DE RATIFICATION ET ENTRÉE EN VIGUEUR	5
ADHÉSION AUX PROTOCOLES ET RÉSERVES	6
STRUCTURE ET POUVOIRS DU SECRÉTARIAT	7
SOCIÉTÉ CIVILE ET PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES	7
MÉCANISMES D'EXAMEN ET REDDITION DES COMPTES	8
PRINCIPES ET LIGNES ROUGES POUR GUIDER LE MOUVEMENT SYNDICAL	9

POURQUOI LA STRUCTURE JURIDIQUE DE LA CONVENTION EST IMPORTANTE POUR LE MONDE DU TRAVAIL

La Convention-cadre des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale déterminera pour les années à venir la façon dont les règles fiscales internationales sont établies et réexaminées. En tant que convention-cadre, elle posera les fondements juridiques et institutionnels de la coopération internationale, exposant les principes, les dispositifs de gouvernance et les procédures de prise de décisions. Les règles fiscales détaillées seront élaborées au moyen de protocoles distincts. **La façon dont cette structure est conçue déterminera qui participe, comment les décisions sont prises et si des règles fiscales équitables peuvent ou non être appliquées.**

La Convention :

- **Créera de nouveaux organes de gouvernance internationaux** – y compris une Conférence des Parties (CdP), un secrétariat et des organes techniques – pour définir la façon dont les règles fiscales sont négociées, adoptées et mises en œuvre.

- **Fixera les règles d'adoption des protocoles** – dans lesquels les politiques fiscales détaillées seront formulées et où les risques de fragmentation, de failles et d'inégalités sont les plus élevés.
- **Nécessitera d'opérer des choix cruciaux en matière de conception des institutions** – par exemple, en ce qui concerne les seuils de ratification, les règles d'adhésion aux protocoles et la structure du secrétariat – qui détermineront dans quelle mesure la convention est vraiment inclusive et efficace.

Une mauvaise conception des règles de gouvernance pourrait nuire à l'efficacité de la convention, retardant les progrès, permettant aux États puissants de prévaloir dans la prise de décisions et excluant les voix des pays du Sud et celles de la société civile. Le mouvement syndical devrait militer en faveur de structures inclusives et transparentes qui garantissent une large participation, une mise en œuvre sérieuse et une reddition de comptes digne de ce nom.

POINT DE SITUATION SUR LE PROJET DE CONVENTION – ÉLÉMENTS CONVENUS ET QUESTIONS EN SUSPENS

Ce dont il a été convenu jusqu'à présent donne à la Convention sa forme de base, mais les points les plus importants ne sont pas encore tranchés. Pour des précisions sur les groupes de pays et la physionomie des votes, les syndicats peuvent consulter la note cartographiant la dynamique des votes.

ÉLÉMENTS STRUCTURELS :

- La convention créera une Conférence des Parties (CdP), un secrétariat et des organes subsidiaires et s'accompagnera de deux protocoles accélérés : i) imposition des services transfrontaliers ; et ii) prévention et règlement des différends fiscaux. *Pour des précisions sur chaque protocole, voir la série de notes.*

- Les États peuvent à leur gré devenir partie à chaque protocole (quand ils ratifient la convention ou ultérieurement) ; il reste encore à rédiger les procédures détaillées relatives à l'adoption et à la modification des protocoles.
- Les règles de vote relatives aux négociations et à la gouvernance de la CdP sont déjà établies : majorité simple pour les questions institutionnelles et le texte de la convention ; majorité des deux tiers pour l'adoption des protocoles.

ÉTAPES DES NÉGOCIATIONS :

La convention et les protocoles sont en cours d'élaboration en parallèle. La séquence convenue par le comité des négociations est la suivante :



POINTS EN SUSPENS ET QUESTIONS RESTANT LARGEMENT OUVERTES

- **Modalités d'entrée en vigueur :**
Quel sera le seuil de ratification ?
Des critères de pondération économique seront-ils ajoutés ?
- **Architecture des protocoles :** Les pays doivent-ils choisir activement de devenir partie à chaque protocole ou sont-ils considérés par défaut comme y étant partie tant qu'ils ne choisissent pas de ne pas l'être ? Une obligation de base liera-t-elle toutes les Parties ?
- **Création du secrétariat :**
Localisation, indépendance, dotation en personnel et autres ressources.
- **Participation des parties prenantes :**
Rôles formels pour la société civile et les syndicats dans les négociations, la mise en œuvre et l'examen.
- **Conformité et reddition de comptes :** La convention prévoira-t-elle un examen par les pairs, des rapports publics ou d'autres outils de contrôle des obligations ?
- **Risque de séquençage :** Reporter à 2026 les dispositions générales de procédure (voir section 2.2) réduit le temps de négociation et, sous l'effet des pressions s'exerçant dans la dernière ligne droite, pourrait entraîner l'édulcoration de dispositions fortes.

LES CHOIX EN MATIÈRE DE CONCEPTION INSTITUTIONNELLE QUI AURONT UNE INCIDENCE SUR L'IMPACT ET LA LÉGITIMITÉ DE LA CONVENTION

SEUILS DE RATIFICATION ET ENTRÉE EN VIGUEUR

Ce dont il s'agit : Les dispositions relatives à l'entrée en vigueur spécifient combien de pays doivent ratifier la Convention pour qu'elle devienne juridiquement contraignante au niveau international. Elles déterminent quand le traité devient opérationnel et qui a la possibilité d'influer sur lui très tôt.

- **Exemples comparatifs :** Les conventions des Nations Unies varient beaucoup de l'une à l'autre.

La [Convention relative aux droits de l'enfant](#) a requis seulement 20 ratifications et est entrée en vigueur rapidement dans un délai de 30 jours. La [Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques](#) (CCNUCC) a nécessité 50 ratifications et un délai de 90 jours. L'[Accord de Paris de 2015](#) a introduit un double seuil, 55 pays représentant 55 % des émissions mondiales, conciliant légitimité et dynamique.

Ce que cela implique pour la convention fiscale : Ces dispositions détermineront la rapidité avec laquelle la convention deviendra opérationnelle et la mesure dans laquelle

elle sera inclusive dès l'origine. Si les seuils sont élevés, l'entrée en vigueur pourrait être retardée ou empêchée. S'ils sont trop bas, la convention pourrait manquer de légitimité ou exclure des acteurs majeurs. Une approche modérée – comme le double seuil adopté pour l'Accord de Paris, fondé sur le nombre de pays et sur le poids économique – pourrait convenir, permettant une action rapide tout en exprimant l'intérêt mondial.

La ratification rend la convention juridiquement contraignante pour chaque partie. Cependant, la légitimité et les incidences à l'échelle de l'ensemble du système dépendront des modalités d'entrée en vigueur dont il sera convenu. L'influence de la convention des Nations Unies et de ses protocoles dépend au fond de la question de savoir quels pays y adhéreront et si ces pays considéreront la convention comme la principale enceinte pour la coopération en matière de fiscalité. Si de grandes économies tardent à ratifier ou refusent de le faire, cela pourrait fragmenter la gouvernance mondiale. Pour le mouvement syndical, la priorité est de militer en faveur de seuils d'entrée en vigueur qui sont équitables pour les pays en développement, qui peuvent avoir besoin d'agir rapidement pour mobiliser des ressources intérieures, tout en se réservant le droit d'examiner le document final avant d'appuyer sa ratification. Le projet de texte des modalités d'entrée en vigueur ne sera présenté qu'une fois stabilisé le texte énonçant les engagements, probablement début 2026.

ADHÉSION AUX PROTOCOLES ET RÉSERVES

Ce dont il s'agit : Les protocoles sont des instruments juridiques élaborés dans le cadre de la convention afin de définir les règles détaillées de la coopération fiscale. Les États peuvent choisir de devenir parties à un

protocole – quand ils adhèrent à la Convention ou ultérieurement –, ce qui offre une certaine flexibilité permettant des engagements différenciés. Toutefois, cette structure peut conduire à un manque d'uniformité dans les adhésions et à des normes variables.

► **Enseignements comparatifs :** La CCNUCC est un exemple de situation contrastée. Son cadre principal a instauré une architecture large, tandis que ses protocoles – le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris – ont défini des engagements spécifiques. Le **Protocole de Kyoto imposait des objectifs contraignants** seulement aux pays industrialisés, avec pour corollaire une participation limitée et d'importants retraits. L'Accord de Paris était plus inclusif mais reposait sur des engagements volontaires, entraînant une fragmentation des ambitions et de la mise en œuvre.

Ce que cela implique pour la convention fiscale : Même après que la convention est entrée en vigueur, ses protocoles influenceront sur la substance de la coopération fiscale. La participation facultative risque de se traduire par une mosaïque d'obligations – surtout si les pays puissants n'adhèrent pas. Le mouvement syndical devrait faire pression pour que les protocoles soient conçus de manière à être les plus inclusifs possibles, à établir des normes constructives et à éviter les failles.

Une question connexe est celle des **réserves** – les déclarations qui permettent à un pays d'exclure ou de modifier l'effet juridique de certaines dispositions d'un traité. Certaines conventions (comme la CCNUCC) n'autorisent pas les réserves, et ce afin d'assurer l'uniformité. Si d'un côté cela peut favoriser la cohérence, d'un autre côté cela peut décourager la ratification par les États préoccupés par des engagements

spécifiques. Dans le domaine fiscal, où les contextes politiques et juridiques varient considérablement, il sera crucial de concilier cohérence et flexibilité.

STRUCTURE ET POUVOIRS DU SECRÉTARIAT

Ce dont il s'agit : Le secrétariat est l'organe institutionnel permanent qui appuiera le travail de la Convention fiscale des Nations Unies et de ses protocoles. Il organisera les réunions, coordonnera les rapports et appuiera la mise en œuvre. La façon dont il est conçu – son lieu d'hébergement, sa dotation en personnel et son degré d'indépendance – déterminera la mesure dans laquelle la convention fonctionnera de manière efficace et inclusive.

► **Exemples comparatifs :** Le secrétariat de la CCNUCC, basé à Bonn, apporte son appui pour les réunions de la CdP, fournit une assistance technique et joue un important rôle de facilitateur. Il est attaché sur le plan institutionnel aux Nations Unies, mais jouit d'une autonomie administrative et financière dans l'exercice de ses fonctions, et son personnel compte plus de 400 membres provenant de plus de 100 pays. Par contre, le secrétariat de la [Convention sur la diversité biologique](#) (CDB) est hébergé par le PNUE, et les traités plus petits partagent souvent les secrétariats (par exemple, les [conventions de Bâle](#), [Rotterdam](#), et [Stockholm](#)). Les secrétariats ne fixent pas l'ordre du jour mais influent souvent sur lui par le biais des documents d'information et des avis techniques.

Ce que cela implique pour la convention fiscale : Un secrétariat crédible et bien doté en ressources est essentiel pour que la convention produise des résultats pour tous les pays, pas seulement pour les plus puissants. Son personnel doit comprendre des experts

provenant d'un large éventail de juridictions fiscales et doit être habilité à appuyer le renforcement des capacités et la coordination des différents protocoles. La structure doit éviter la mainmise par des intérêts particuliers et permettre d'obtenir des contributions de la part des pays en développement et des acteurs non étatiques. Parvenir à assurer un solide soutien technique, la transparence et une participation inclusive dépendra beaucoup de la façon dont le secrétariat est conçu et des ressources dont il dispose.

Un moyen de s'inscrire dans la continuité et d'attirer durablement l'attention politique au-delà des protocoles initiaux consisterait à créer, à plus long terme, un organe des Nations Unies dédié à la coopération en matière fiscale, sur le modèle des organismes spécialisés comme l'OIT ou ONU-Femmes. Cet organe serait chargé d'apporter des capacités techniques, d'assurer la cohérence et de conférer de la visibilité, tout en restant responsable devant la CdP.

SOCIÉTÉ CIVILE ET PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES

Ce dont il s'agit : La participation des acteurs non étatiques – tels que les syndicats, les groupes de la société et le monde universitaire – est un élément clé de la gouvernance de la convention. Cela comprend l'accès aux négociations, la possibilité de faire des observations ou des interventions et les rôles joués dans les processus d'examen ou de compte-rendu.

► **Exemples comparatifs :** La CCNUCC constitue la référence en matière de transparence et d'accès, [des milliers d'ONG et d'OIG y assistant en tant qu'observatrices extérieures accréditées](#). Elles peuvent participer aux sessions

plénières, présenter des communications et accéder aux documents des négociations. La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), quant à elle, était à l'origine d'un accès plus limité mais a progressivement élargi la participation après un travail de sensibilisation soutenu. Le statut d'observateur est maintenant accordé, certaines sessions sensibles se déroulant encore toutefois à huis clos.

Ce que cela implique pour la convention

fiscale : La fiscalité est de longue date un domaine stratégique fermé. L'instauration de mécanismes officiels permettant l'octroi du statut d'observateur et la contribution des parties prenantes – par exemple, communications écrites et rôles dans les processus d'examen – peut contribuer à l'adoption d'une culture de la transparence et de la reddition de comptes à la population. Associer les syndicats et la société civile aux discussions sur la gouvernance est essentiel pour contrebalancer l'influence des entreprises et préserver l'intérêt général.

MÉCANISMES D'EXAMEN ET REDDITION DES COMPTES

Ce dont il s'agit : Les mécanismes d'examen évaluent la mesure dans laquelle les États remplissent leurs obligations. Ils peuvent revêtir la forme de groupes d'experts, d'examens par les pairs ou de comités de conformité, et prévoient souvent l'établissement de rapports périodiques et des évaluations publiques afin d'encourager la transparence et le suivi.

► **Exemples comparatifs :** Les traités relatifs aux droits humains, comme la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) font appel à des **comités d'experts** pour examiner les rapports des pays et publient des résultats, qui ont souvent bénéficié des contributions de la société civile. Les traités environnementaux, dont le Protocole de Kyoto, ont des **comités de conformité** investis de divers pouvoirs – leur mission pouvant aller de la facilitation au contrôle du respect des dispositions. La Convention des Nations Unies contre la corruption emploie un **processus d'examen par les pairs** dont les résumés analytiques sont maintenant publiés, ce qui contribue à augmenter la transparence et la confiance.

Ce que cela implique pour la convention

fiscale : Les rapports périodiques et les processus d'examen peuvent éclairer la question de savoir si les pays prennent ou non des mesures constructives pour réduire l'évasion fiscale, remédier aux failles, améliorer les échanges de renseignements et favoriser la coopération internationale. Ils aident à évaluer les progrès réalisés par un pays et fournissent à la société civile des outils lui permettant de demander des comptes et d'assurer un suivi de la mise en œuvre.

PRINCIPES ET LIGNES ROUGES POUR GUIDER LE MOUVEMENT SYNDICAL

PRINCIPE	LIGNE ROUGE
Examiner tôt les garde-fous en matière de gouvernance : Faire pression pour que les règles de vote à la CdP, les pouvoirs du secrétariat et les droits des observateurs officiels soient traités parallèlement aux engagements sur le fonds, pour éviter les négociations de dernière minute et dans l'urgence.	Rejeter toute tentative de reporter les décisions en matière de gouvernance à la fin du processus, quand les pressions à l'approche de l'échéance pourraient permettre à certains pays d'affaiblir les dispositions.
Une entrée en vigueur avec une large participation : Soutenir un seuil de ratification qui évite les retards tout en assurant la diversité des représentations régionales et économiques. Lier la ratification à l'accès permanent aux avantages de la convention fiscale pourrait en outre inciter à une large participation.	Rejeter les seuils qui sont si élevés qu'ils bloquent l'entrée en vigueur ou qui défavorisent les pays en développement qui peuvent devoir avancer rapidement pour des raisons financières.
Un secrétariat autonome, inclusif et doté de ressources suffisantes : Demander que le secrétariat dispose de son propre personnel et de diverses expertises en matière fiscale. Il devra être indépendant sur le plan administratif mais rendre compte à la Conférence des Parties (CdP). Le financement doit être prévisible car les ressources financières précaires des Nations Unies en 2025 devraient chuter de 30 % par rapport à leur pic de 2023.	Rejeter les dispositifs de gouvernance qui rendent le secrétariat dépendant de financements volontaires ou politisés, ou qui ne lui confèrent pas l'autonomie nécessaire pour servir équitablement toutes les parties.
Des mécanismes officiels permettant aux syndicats et à la société civile de contribuer : Exiger des dispositions explicites sur le statut d'observateur, la participation aux réunions de la CdP et les voies structurées par lesquelles les syndicats peuvent soumettre des contributions et accéder à l'information. Prendre pour modèles la CCNUCC et la CNUC, éviter les processus fermés qui limitent le contrôle.	Rejeter les processus fermés ou opaques qui excluent les syndicats et la société civile ou qui privilégient l'accès des entreprises.
Un mécanisme d'examen public, sous la direction d'experts : Soutenir la création d'un organe indépendant ou d'un processus d'examen par les pairs dans le cadre de la CdP visant à évaluer la mise en œuvre par les pays. Veiller à ce que les rapports et observations soient publics et à ce que les syndicats puissent contribuer aux données et suivre les progrès nationaux en matière de lutte contre l'évasion, d'amélioration de la coopération et de financement des services publics.	Rejeter les systèmes de conformité qui se limitent à la notification confidentielle d'État à État sans aucune transparence pour la population.