



Conseil d'administration

316^e session, Genève, 1-16 novembre 2012

GB.316/WP/SDG/2

Section de haut niveau

Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation

HL

Date: 20 août 2012

Original: anglais

DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Commerce et emploi

Objet du document

Le présent document contient les conclusions de deux ouvrages de haut niveau qui ont été publiés par le BIT en 2011. Il explique comment les données tirées de ces publications ont été intégrées dans le débat de politique générale aux niveaux international et national et invite le groupe de travail à examiner ces conclusions et les orientations stratégiques qui en découlent.

Objectif stratégique pertinent: Emploi (accroître les possibilités pour les femmes et pour les hommes d'obtenir un emploi et un revenu décent) et cohérence des politiques.

Incidences sur le plan des politiques: Voir paragraphes 25 à 29.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Oui – voir paragraphes 25 à 29.

Unité auteur: Programme commerce et emploi (ED/EMP/MSU) et Département de l'intégration des politiques (INTEGRATION).

Document connexe: GB.309/17.

I. Antécédents ¹

1. Au cours des dernières décennies, de nombreux économistes et responsables politiques ont affirmé que la libéralisation des échanges présente un fort potentiel de croissance et que ses effets sont automatiquement bénéfiques à l'emploi. Cependant, pendant de nombreuses années, des enquêtes d'opinion ont révélé des préoccupations concernant certaines conséquences de la mondialisation, et de l'ouverture des marchés en particulier, sur l'emploi, les salaires et la sécurité de l'emploi ².
2. Le rapport (2004) de la Commission mondiale de l'OIT sur la dimension sociale de la mondialisation intitulé *Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous* met en lumière le potentiel important de la mondialisation du point de vue de l'accroissement de la connectivité et de la capacité productive. Cependant, il souligne que ce potentiel ne s'est pas matérialisé pour de nombreux hommes et femmes du monde entier, qui ne peuvent pas réaliser leurs aspirations à un emploi et à un niveau de vie décentes ainsi qu'à un meilleur avenir pour leurs enfants dans le contexte de marchés ouverts.
3. Récemment, l'intérêt des responsables des politiques commerciales pour les liens entre le commerce et l'emploi s'est accru considérablement car l'inquiétude suscitée par les effets des réformes commerciales sur le marché du travail est considérée comme favorisant une montée du protectionnisme qui a des répercussions négatives sur les négociations commerciales.
4. Cet intérêt accru des responsables des politiques commerciales pour les liens entre le commerce et l'emploi transparait, par exemple, dans l'Initiative de collaboration internationale sur le commerce et l'emploi (ICITE), mise en place par l'OCDE en 2010. Il transparait en outre dans le fait que la Fondation pour la recherche de la Chambre de commerce internationale (ICCRF) a demandé en 2009 à l'OIT et à l'OMC de produire conjointement un ouvrage sur la durabilité sociale de la mondialisation. De plus, le thème du commerce, des capacités productives et de l'emploi a été traité explicitement au cours de la réunion de la Commission du commerce et du développement de la CNUCED en juin 2011 ³.
5. Dans ce contexte, le Bureau international du Travail a fait paraître deux publications importantes sur le thème de la mondialisation et des marchés du travail en septembre et en octobre 2011. Ces deux publications constituent un apport constructif au débat actuel sur les liens entre le commerce et le développement aux niveaux national, régional et mondial. Elles contiennent notamment des propositions concernant la manière dont des politiques commerciales et des politiques sociales cohérentes peuvent contribuer à la promotion d'emplois de qualité assortis d'une protection adéquate dans le contexte de marchés ouverts. Elles peuvent être obtenues électroniquement sur le site Web de l'OIT consacré au thème du commerce et de l'emploi: www.ilo.org/trade.
6. Le premier ouvrage est une publication conjointe BIT-OMC intitulée *Making globalization socially sustainable* (Vers une mondialisation socialement durable), qui a bénéficié d'un financement de l'ICCRF. Le deuxième, financé par l'Union européenne, s'intitule *Trade*

¹ Le présent document est une version mise à jour du document GB.313/WP/SDG/1, qui n'a pas été examiné à la session de mars.

² Voir, par exemple, les résultats de l'étude citée aux chapitres 3 et 5 de M. Bacchetta et M. Jansen (dir. de publication): *Making globalization socially sustainable* (Genève, BIT-OMC, 2011).

³ Voir le document de la CNUCED TD/B/C.I/15, paragr. 23-30.

and employment: From myths to facts (Commerce et emploi: Du mythe à la réalité). Les chapitres qui composent ces deux ouvrages, publiés sous la direction du Bureau, ont été rédigés par des auteurs externes, dont d'éminents universitaires tels que David Blanchflower, Carles Boix, Olivier Cadot, Margaret McMillan, Nina Pavcnik et Dani Rodrik.

7. «Vers une mondialisation socialement durable» s'articule autour de trois thèmes: le commerce et l'emploi, le commerce et les inégalités, le commerce et l'incertitude. Trois chapitres ont été commandés sur chacun de ces thèmes⁴. Certains chapitres contiennent un aperçu des données théoriques qui existent sur les liens économiques pertinents, tandis que d'autres examinent des questions de politique telles que le rôle de la protection sociale sur des marchés du travail exposés à des chocs externes, le rôle des politiques de redistribution à l'ère de la mondialisation et le rôle des politiques de l'éducation dans l'instauration d'une mondialisation sans exclus.
8. «Commerce et emploi: Du mythe à la réalité» est l'un des produits d'un projet d'assistance technique financé par l'Union européenne⁵. Les auteurs entendent favoriser la réalisation des trois objectifs suivants: i) combler les lacunes en matière de connaissances en faisant le bilan des données existantes sur le commerce et l'emploi; ii) contribuer à la conception d'outils que les gouvernements, les partenaires sociaux et les experts puissent utiliser pour évaluer les effets du commerce sur l'emploi; iii) contribuer à l'élaboration d'un dosage de politiques qui favorise la création d'emplois de qualité assortis d'un niveau de protection approprié dans un contexte de marchés ouverts.

II. Conclusions

9. Les conclusions de «Vers une mondialisation socialement durable» sont parfaitement résumées dans l'avant-propos signé par le Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, et le Directeur général du BIT, Juan Somavia. L'ouvrage met en lumière trois défis que doivent relever les décideurs concernant la durabilité sociale de la mondialisation. Premièrement, la structure de l'emploi et les niveaux d'emploi qui émanent d'une ouverture accrue sont plus ou moins favorables à la main-d'œuvre et à la croissance économique. Deuxièmement, l'ouverture – même si elle favorise l'atténuation des chocs internes – aggrave parfois la vulnérabilité des marchés du travail face aux chocs externes, comme on l'a vu pendant la Grande récession⁶. Troisièmement, les avantages de la mondialisation sont inégalement répartis, certains travailleurs et entreprises pouvant être perdants à court et même à moyen terme.
10. Les conclusions générales de l'ouvrage renforcent l'opinion selon laquelle les politiques commerciales, de l'emploi et sociales doivent aller de pair. Elles suggèrent par conséquent qu'un rôle important incombe aux gouvernements, qui doivent investir dans les biens publics et renforcer les rouages de divers marchés dont dépend l'instauration de processus de redistribution harmonieux et porteurs de croissance à la suite des réformes commerciales. Le rôle important de la protection sociale dans les économies ouvertes est

⁴ Aucun chapitre ne traite explicitement des relations entre accords commerciaux internationaux et normes internationales du travail.

⁵ Projet d'assistance technique INT/07/15/CEE intitulé *Evaluer et gérer les effets du commerce sur l'emploi*.

⁶ L'importance de l'impact sur l'emploi de ces chocs négatifs a été quantifiée pour l'Inde et l'Afrique du Sud dans D. Kucera, L. Roncolato et E. von Uexkull: «Trade contraction and employment in India and South Africa during the global crisis», *World Development* (2012, vol. 40, n° 6, juin), pp. 1122-1134.

souligné, et l'analyse met en lumière la nécessité d'adapter les systèmes de protection sociale aux conditions locales⁷. Certains articles montrent que les politiques d'éducation et de développement des compétences contribuent à renforcer la capacité d'adaptation des travailleurs au changement ainsi qu'à élargir la répartition des avantages du commerce international.

11. Les conclusions de «Commerce et emploi: Du mythe à la réalité» se situent dans le droit fil de celles qui sont décrites ci-dessus et les complètent. Fondée sur une analyse de l'économie informelle et du comportement des pays qui ont réagi à la réforme commerciale en diversifiant leurs exportations, la publication met en lumière un certain nombre de mesures que les gouvernements peuvent appliquer pour stimuler l'offre et la création d'emplois qui en résulte. Le rôle de l'infrastructure est souligné, ainsi d'ailleurs que celui de l'éducation et de la formation professionnelle des travailleurs.
12. Les auteurs analysent dans le détail la phase d'ajustement qui suit la libéralisation du commerce et plus particulièrement ses effets sur le marché du travail. Dans la ligne de la publication BIT-OMC, ils affirment que des systèmes de protection sociale bien conçus peuvent grandement faciliter les processus d'ajustement, notamment s'ils contiennent une forme ou une autre d'assurance-chômage. D'un point de vue économique, des systèmes de protection sociale solides semblent préférables à une aide ciblée à l'ajustement commercial, encore que celle-ci puisse se justifier dans des cas particuliers.
13. En outre, cette publication du BIT et de la Commission européenne attire l'attention sur la nécessité de tenir compte de la dimension hommes-femmes dans le commerce international en prenant des mesures qui favorisent l'équité, tant il est peu probable que celui-ci réduise l'inégalité entre les sexes. Une répartition plus équitable des avantages de l'expansion des échanges ne peut avoir lieu que si les différences entre hommes et femmes dans l'emploi sont faibles, en ce qui concerne la répartition entre les secteurs, les professions et les niveaux de compétences.

III. Diffusion des conclusions au niveau international

14. Pour maximaliser la contribution de ces deux publications à une plus grande cohérence des politiques, la stratégie de diffusion a été conçue de manière à attirer l'attention des décideurs à l'échelle mondiale, en particulier dans les milieux du commerce international. A cette fin, les deux volumes ont été présentés lors d'une série de manifestations internationales, souvent organisées avec d'autres institutions.
15. La publication du BIT et de l'OMC a été présentée durant le Forum public de l'OMC en 2011, au secrétariat de l'OMC à Genève. Elle a été ensuite présentée au Peterson Institute for International Economics, groupe de réflexion de haut niveau basé à Washington, DC. L'ouvrage *Trade and employment: From myths to facts* a été présenté à Bruxelles au siège de la Commission européenne en 2011 et à Genève dans le cadre d'une manifestation conjointe OIT-CNUCED en janvier 2012.
16. Les conclusions des deux ouvrages ont également été présentées à diverses reprises dans le cadre de l'initiative ICITE de l'OCDE et lors d'un atelier organisé dans les locaux de la Banque mondiale à Washington, DC.

⁷ Ces conclusions font écho à celles d'une publication antérieure du BIT qui ciblait les effets du commerce international sur l'emploi pendant la Grande récession (M. Jansen et E. von Uexkull, *Trade and employment in the global crisis*, Genève, BIT et Academic Foundation, 2010).

17. Dans les débats d'orientation pertinents, le rôle des systèmes de protection sociale dans les économies ouvertes a été systématiquement souligné par l'OIT. L'accent a également été mis sur le rôle important de la formation et de l'éducation, qui stimulent l'offre face à l'ouverture des échanges et contribuent à une répartition à long terme des avantages de la mondialisation.

IV. Conséquences des conclusions pour la cohérence des politiques aux niveaux national et international

Conseils et recherche

18. Le rapport intitulé *Seizing the benefits of trade for employment and growth* que l'OCDE, l'OIT, la Banque mondiale et l'OMC ont soumis ensemble à la réunion du Sommet du G20, les 11 et 12 novembre 2010 à Séoul, a pu s'appuyer sur les travaux alors en cours pour les deux publications susmentionnées. Le rapport du G20 insiste sur le fait que l'ouverture des échanges doit s'accompagner de politiques nationales bien conçues, y compris de politiques de l'emploi et de la protection sociale, pour faire en sorte que les avantages de cette ouverture soient largement partagés. Pascal Lamy, Directeur général de l'OMC, a lui aussi repris cette thèse dans le discours qu'il a prononcé devant le Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, le 15 novembre 2010.
19. La présentation du livre *Trade and employment: From myths to facts* à la CNUCED a eu lieu durant les préparatifs de la XIII^e Conférence ministérielle de la CNUCED. Les représentants des missions auprès des Nations Unies à Genève, notamment ceux qui participent à la préparation des conférences, y étaient nombreux. Le document final de cette XIII^e conférence mentionne le rôle de la CNUCED, qui devrait continuer «de fournir, dans le cadre de son mandat, un soutien analytique et technique sur la notion encore nouvelle de seuils de protection sociale»⁸. Il y est en outre indiqué que la CNUCED devrait, en «collaboration avec l'Organisation internationale du Travail, l'OMC et d'autres organisations compétentes, poursuivre ses travaux consacrés à l'impact du commerce sur l'emploi et sur un développement équitable et durable, en étant particulièrement attentive aux pauvres et aux jeunes;»⁹.
20. La participation de l'OIT à l'ICITE a bénéficié grandement des travaux relatifs aux deux ouvrages examinés dans le présent document. A l'occasion de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, en mai 2012, une publication électronique de l'ICITE a été présentée dans le cadre d'une séance portant sur le thème du commerce et de l'emploi¹⁰. Les deux ouvrages du BIT sont largement mentionnés dans le chapitre consacré à la présentation générale de la publication. En outre, le BIT est l'auteur de trois chapitres de cette publication.
21. La question du commerce et de l'emploi est considérée comme l'un des enjeux du XXI^e siècle pour le système commercial multilatéral, qui devra être examinée lors du Forum public de l'OMC en septembre 2012. Le programme de ce forum prévoit un panel

⁸ CNUCED: *Le mandat de Doha*, 13^e session, Doha, avril 2012, TD/500/Add.1, paragr. 31 a).

⁹ *Ibid.*, TD/500/Add.1, paragr. 56 o).

¹⁰ D. Lippoldt (dir. de publication): *Policy priorities for international trade and jobs* (OCDE, 2012): <http://www.oecd.org/trade/icite>.

de haut niveau sur le commerce et l'emploi, auquel un haut fonctionnaire du BIT est invité. De plus, des fonctionnaires du BIT ont été invités à rédiger une note de synthèse sur ce thème en vue de la discussion qui aura lieu sur le site Web de l'OMC avant le Forum public ¹¹.

Assistance technique

22. Sur la base des données évoquées plus haut sur l'importance de l'éducation et des compétences pour la diversification des exportations et la croissance de l'économie, le BIT a commencé à mettre au point un outil d'assistance technique dénommé «compétences pour le commerce et la diversification économique», dont le sigle anglais est STED, qui consiste en une méthode d'intégration du développement des compétences dans les politiques sectorielles ¹². Cet outil est conçu pour favoriser la croissance et la création d'emplois décents dans des secteurs qui sont susceptibles de développer les exportations et de contribuer à la diversification économique. A ce titre, il devrait susciter l'intérêt de donateurs qui se consacrent à l'assistance technique dans le domaine du commerce ainsi que des ministères compétents (par exemple, commerce, économie, industrie) à l'échelon national.
23. En mars 2012, l'OIT a été invitée, à l'initiative de représentants à Genève de membres de la Ligue des Etats arabes, à participer à l'initiative Aide pour le commerce dans les Etats arabes, actuellement élaborée par la Société islamique internationale pour le commerce et la finance et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) avec la participation du Centre du commerce international (CCI), de la CNUCED et de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Cette initiative est en cours de négociation et a appelé l'attention de l'OCDE et de l'OMC, deux institutions qui ont un rôle de coordination dans le cadre de l'aide pour le commerce. L'OIT propose d'apporter une composante STED à cette initiative.
24. Des négociations sont en cours avec le secrétariat du Cadre intégré renforcé pour mener des analyses STED pour les études diagnostiques sur l'intégration du commerce. Ces études fournissent des orientations pour l'apport d'une assistance technique dans le domaine du commerce dans les pays les moins avancés sur la base de l'évaluation des obstacles internes et externes qui entravent l'intégration des pays dans l'économie mondiale ¹³.
25. L'outil STED joue également un rôle de plus en plus important pour les activités de l'OIT dans le cadre du Groupement interinstitutions du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination concernant le commerce et la capacité de production et dans les propositions que fait l'OIT en tant que membre du Groupement pour les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) à l'échelon national.

¹¹ M. Jansen et J. M. Salazar-Xirinachs: *Trade and jobs: What role for multilateralism?* (Genève, BIT, 2012).

¹² On trouvera plus d'informations à l'adresse: <http://www.ilo.org/sted>.

¹³ Sous l'égide du Groupement interinstitutions du CCS pour la coordination concernant le commerce et la capacité de production, l'OIT mène déjà un projet d'assistance technique financé par le Secrétariat d'Etat à l'économie de la Suisse en vertu du Cadre intégré renforcé, intitulé *Enhancing sustainable tourism, clean production and export capacity in Lao PDR*.

V. Promouvoir la cohérence des politiques commerciales et des politiques du marché du travail

26. Les deux publications examinées dans la présente note soulignent l'importance du rôle des systèmes de protection sociale dans les économies ouvertes. Ceci confirme le point de vue de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, selon lequel un engagement mondial à remédier à l'insécurité sociale et économique est une condition nécessaire à la légitimation du processus de mondialisation¹⁴. Cette idée est désormais largement acceptée, comme le montre le rapport intitulé *Le socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive* qu'a rédigé le Groupe consultatif sur le socle de protection sociale présidé par M^{me} Michelle Bachelet¹⁵. La recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, rappelle que la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable souligne qu'il est important de «prendre et de renforcer des mesures de protection sociale (...) durables et adaptées aux circonstances nationales, en particulier (...) l'extension de la sécurité sociale à tous».
27. *Le mandat de Doha* assigne à la CNUCED le rôle «de fournir un soutien en termes d'analyse et au niveau technique dans le cadre du concept en pleine évolution de socle de protection sociale». Plus généralement, les institutions internationales compétentes dans le domaine du commerce pourraient réfléchir sur l'opportunité et la manière de soutenir le développement de systèmes de protection sociale dans les économies ouvertes ou dans les économies qui envisagent une réforme commerciale. Les institutions partenaires pourraient s'interroger sur le rôle de la hiérarchisation des politiques et de l'aide pour le commerce dans ce contexte. Les éléments d'assistance technique des accords de coopération commerciale pourraient également favoriser l'extension de la protection sociale. L'OIT pourrait envisager de collaborer avec la CNUCED et d'autres institutions dans ce domaine.
28. Les deux publications examinées dans la présente note insistent sur le rôle important de la formation et de l'éducation, qui stimulent l'offre face à l'ouverture des échanges et contribuent à une répartition à long terme des avantages de la mondialisation. Les milieux du commerce ont déjà fait savoir qu'il serait souhaitable d'intégrer l'outil STED de l'OIT dans l'assistance technique pour le commerce. L'OIT pourrait envisager de développer l'assistance technique liée à l'outil STED dans le cadre de l'aide pour le commerce et en particulier du Cadre intégré renforcé.
29. Le groupe de travail est invité à réfléchir sur les conclusions des deux rapports examinés dans le document et sur les orientations stratégiques qu'elles contiennent.

¹⁴ Document GB.310/WP/SDG/1, paragr. 1.

¹⁵ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_165750.pdf