



Conseil d'administration

313^e session, Genève, 15-30 mars 2012

GB.313/WP/SDG/1

Section de haut niveau

Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation

HL

Date: 15 mars 2012

Original: anglais

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Commerce et emploi: Examen des études récentes

Objet du document

Le présent document contient des conclusions concernant deux ouvrages de haut niveau édités et publiés par le BIT. Il explique comment les faits rapportés par ces publications ont été intégrés dans le débat de politique générale aux niveaux international et national, et il invite le groupe de travail à examiner les conclusions de ces publications et les orientations politiques qu'elles proposent.

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

Incidences sur le plan des politiques: Voir paragr. 21 à 29.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Oui – voir paragr. 21 à 29.

Unité auteur: EMP/TRENDS et INTEGRATION.

Documents connexes: GB.309/17.

I. Antécédents

1. Au cours des dernières années, de nombreux économistes et responsables politiques ont affirmé que la libéralisation des échanges présente un fort potentiel de croissance et que de tels effets sont automatiquement bénéfiques à l'emploi. En particulier, le potentiel de création d'emplois des exportations a souvent été avancé comme argument en faveur de la libéralisation des échanges. Cependant, pendant de nombreuses années, les résultats de la recherche ont donné lieu à certaines préoccupations concernant l'impact de la mondialisation sur les emplois, les salaires et la sécurité de l'emploi ¹.
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 en termes de connectivité croissante et de capacité productive. Cependant, il souligne que ce potentiel ne s'est pas matérialisé pour de nombreux hommes et femmes partout dans le monde, qui n'ont pas pu réaliser leur aspiration à un emploi et à un niveau de vie décents ainsi qu'à un meilleur avenir pour leurs enfants dans le contexte des marchés ouverts.
3. Très récemment, l'intérêt des responsables des politiques commerciales pour les synergies entre le commerce et l'emploi s'est accru considérablement car l'impression prévaut que les préoccupations du public relatives aux effets des réformes commerciales sur le marché du travail pourraient expliquer en grande partie le faible progrès des négociations commerciales aux niveaux régional et multilatéral. Un sentiment protectionniste accru, souligné par certains observateurs, a aussi fréquemment été attribué aux préoccupations du public concernant les effets du commerce sur le marché du travail.
4. Cet intérêt accru parmi les responsables des politiques commerciales pour les synergies entre le commerce et l'emploi transparait, par exemple, dans le lancement de l'Initiative de collaboration internationale sur le commerce et l'emploi (ICITE) par l'OCDE en 2010. Il est également reflété 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 viabilité sociale de la mondialisation. Enfin et surtout, 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 ².
5. Dans ce contexte, le Bureau international du Travail a lancé deux publications importantes sur le thème de la mondialisation et des marchés du travail en septembre et en octobre 2011. Ces deux publications ont fait un apport constructif au débat en cours sur les synergies entre le commerce et le développement aux niveaux national, régional et mondial. Elles ont fait notamment des propositions concernant la manière dont une conception cohérente du commerce et des politiques sociales peut contribuer à la promotion d'emplois de qualité allant de pair avec des niveaux de protection adéquats dans le contexte des marchés ouverts.
6. La première de ces publications est une publication conjointe BIT-OMC intitulée *Pour une mondialisation socialement viable*. Elle a bénéficié d'un financement de l'ICCRF. La deuxième publication a été financée par l'Union européenne et elle s'intitule *Trade and*

¹ Voir, par exemple, les résultats de l'étude citée aux chapitres 3 et 5 de Bacchetta et Jansen (dir. de publication): *Pour une mondialisation socialement viable*, publication conjointe BIT-OMC.

² Voir le document de la CNUCED TD/B/C.I/15.

employment: From myths to facts (Commerce et emploi: du mythe à la réalité). Ces deux publications sont des ouvrages édités, composés de chapitres qui ont été rédigés par des auteurs externes du Bureau, dont d'éminents universitaires tels David Blanchflower, Carles Boix, Olivier Cadot, Margaret McMillan, Nina Pavcnik and Dani Rodrik.

7. *Pour une mondialisation socialement viable* tourne autour de trois thèmes: le commerce et l'emploi, le commerce et les inégalités, le commerce et les incertitudes. Trois chapitres ont été commandés sous chacun de ces thèmes³. Certains chapitres contiennent un aperçu des données académiques dont on dispose sur les synergies économiques pertinentes tandis que d'autres examinent les questions de politique tels le rôle de la protection sociale dans des marchés du travail exposés aux chocs externes, le rôle des politiques de redistribution sur une planète mondialisée et le rôle des politiques de l'éducation s'agissant de rendre la mondialisation plus universelle.
8. *Commerce et emploi: du mythe à la réalité* est un produit d'un projet d'assistance technique financé par l'Union européenne⁴. L'ouvrage avait pour objet de 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, tout en se concentrant sur les travaux ayant recours aux méthodologies et aux ensembles de données les plus récents et sur les travaux qui tiennent compte tout particulièrement du fonctionnement des marchés du travail; ii) participer à la conception d'outils que les gouvernements, les partenaires sociaux et les experts peuvent utiliser pour évaluer les effets du commerce sur l'emploi; iii) participer à la conception d'enveloppes de politiques promouvant des emplois de qualité allant de pair avec des niveaux de protection appropriés dans le contexte des marchés ouverts.

II. Conclusions

9. C'est dans l'avant-propos de l'ouvrage, signé par le Directeur général Pascal Lamy et le Directeur général Juan Somavia, que les conclusions de *Pour une mondialisation socialement viable* sont le mieux expliquées. Ainsi, l'ouvrage met en lumière trois défis que doivent relever les décideurs concernant la viabilité sociale de la mondialisation. Premièrement, la structure et les niveaux d'emploi émanant d'une ouverture accrue sont plus ou moins favorables à la population active 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 récession⁵. Troisièmement, les bénéfices de la mondialisation ne sont pas répartis d'une manière équitable et certains travailleurs et entreprises peuvent y perdre, à court et même à moyen terme.
10. Les conclusions de politique générale de l'ouvrage renforcent l'opinion selon laquelle les politiques commerciales, de l'emploi et sociales ont besoin d'être appliquées conjointement. Même si la mondialisation est considérée comme une source potentielle de

³ Aucun des chapitres ne traite explicitement des relations qui existent entre les accords commerciaux internationaux et les normes internationales du travail.

⁴ Projet d'assistance technique INT/07/15/CEE intitulé *Evaluer et gérer les effets du commerce sur l'emploi*.

⁵ L'importance de l'impact sur l'emploi de ces chocs négatifs a été quantifiée s'agissant de l'Inde et de 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), <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.11.003>.

croissance et de réduction de la pauvreté, une série de conditions doit être présente pour que ces bénéfices soient maximisés et pour s'assurer que ceux qui en subissent les effets néfastes reçoivent une compensation. L'ouvrage suggère par conséquent qu'un rôle important soit confié aux gouvernements s'agissant d'investir dans les biens publics et de renforcer le fonctionnement de divers marchés qui sont essentiels à un processus de redistribution harmonieux et porteur de croissance. Le rôle important de la protection sociale dans les économies ouvertes est également souligné, et l'analyse met en lumière la nécessité d'adapter les systèmes de protection sociale aux conditions locales ⁶. Certains apports à l'ouvrage mettent également en lumière le rôle que jouent l'éducation et les politiques de développement des compétences dans le renforcement de la capacité de la population active à s'ajuster aux changements, et s'agissant d'élargir la répartition des gains du commerce.

11. Les conclusions de *Commerce et emploi: du mythe à la réalité* sont conformes aux conclusions décrites ci-dessus et elles y ajoutent quelques données supplémentaires. Fondées sur l'analyse de l'économie informelle et sur l'analyse de la réaction de l'offre dans les divers pays grâce à la réforme commerciale en termes de diversification des exportations, les conclusions de l'ouvrage confirment que les effets de la libéralisation du commerce sur les niveaux et la structure de l'emploi dépendent des pratiques institutionnelles nationales et du fonctionnement des marchés pertinents au niveau national. La publication met en lumière un certain nombre de mesures que les gouvernements peuvent appliquer pour renforcer la réaction de l'offre dans les diverses économies, ainsi que la création d'emplois qui en résulte. Le rôle de l'infrastructure est également souligné, ainsi d'ailleurs que le rôle de l'éducation des travailleurs et de l'acquisition des compétences.
12. *Commerce et emploi: du mythe à la réalité* analyse aussi en profondeur la phase d'ajustement qui suit la libéralisation du commerce en mettant l'accent sur ses effets sur le marché du travail. Les réformes commerciales ne semblent pas exercer un impact négatif important sur les taux de chômage, mais les coûts peuvent en être très élevés pour les individus «qui n'ont pas de chance». Dans la ligne de la publication BIT-OMC, cet ouvrage affirme que des systèmes de protection sociale bien conçus peuvent être très efficaces s'agissant de faciliter les processus d'ajustement, notamment s'ils contiennent des composantes d'assurance-chômage. D'un point de vue économique, les systèmes de protection sociale forts semblent préférables à un ajustement commercial ciblé, bien que ce dernier type d'intervention puisse se justifier sur une base économique si les impacts négatifs des réformes commerciales sont très denses, et s'ils prennent la forme, par exemple, de licenciements massifs dans des localités spécifiques.
13. La publication BIT-CE dit également que la dimension de l'égalité entre hommes et femmes dans le commerce doit être traitée par des politiques équitables en la matière car il est peu probable que le commerce soit réducteur de ces inégalités. Une répartition plus équitable des bénéfices issus de l'expansion commerciale 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. Une recommandation politique importante s'impose donc aux gouvernements, à savoir qu'ils doivent poursuivre leurs politiques d'égalité entre hommes et femmes dans le but d'accroître les options des femmes en matière d'emploi par le biais, notamment, de l'éducation, de la mise en place de gardes pour les enfants et de l'atténuation de la charge de travail non rémunéré.

⁶ Ces conclusions font écho à celles d'une publication antérieure du BIT qui ciblait les effets du commerce sur l'emploi pendant la Grande récession (M. Jansen et E. von Uexkull, *Trade and employment in the global crisis* (Commerce et emploi pendant la crise mondiale), BIT and Academic Foundation: 2010).

III. Diffusion des conclusions au niveau international

14. Pour que les deux publications contribuent à une plus grande cohérence des politiques, on a fait en sorte que les deux volumes atteignent un certain niveau de visibilité dans la communauté mondiale des décideurs, et en particulier dans la communauté des échanges. A cette fin, les deux volumes ont été présentés à une série de manifestations organisées ou coorganisées par d'autres institutions pertinentes.
15. La coédition BIT/OMC a été tout d'abord lancée auprès du secrétariat de l'OMC à Genève durant le Forum public de l'OMC en 2011. Elle a été ensuite présentée au Peterson Institute for International Economics, un groupe de réflexion de haut niveau basé à Washington, DC. L'ouvrage *Trade and employment: From myths to facts* a été tout d'abord lancé à Bruxelles au siège de la Commission européenne. Il a été lancé à Genève dans le cadre d'une manifestation conjointe OIT-CNUCED en janvier de cette année.
16. Les conclusions des deux ouvrages ont également été présentées à diverses manifestations dans le cadre de l'initiative ICITE menée par l'OCDE, notamment dans les manifestations régionales à Tunis et à Santiago du Chili et dans le cadre d'une réunion du Comité des échanges à Paris en décembre 2011. Les conclusions ont également été présentées lors d'un atelier organisé dans les locaux de la Banque mondiale à Washington, DC.

IV. Impact des conclusions sur la cohérence des politiques aux niveaux national et international

17. Le rapport final publié conjointement par l'OCDE, le BIT, la Banque mondiale et l'OMC intitulé *Seizing the benefits of trade for employment and growth* pour la réunion du Sommet du G20 les 11 et 12 novembre 2010 à Séoul a pu s'appuyer sur les travaux en cours pour les deux publications susmentionnées. Le rapport présenté au 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 également repris cet argument dans son discours devant le Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation le 15 novembre 2010.
18. Le lancement du livre à la CNUCED a eu lieu durant les préparatifs de la 13^e Conférence de la CNUCED devant avoir lieu au Qatar du 21 au 26 avril 2012. Les personnels des missions auprès des Nations Unies à Genève y étaient fortement représentés, notamment ceux associés à la préparation des conférences. Nombre d'éléments durant cette manifestation indiquent que les conclusions des publications peuvent être utiles à l'élaboration de documents pour la 13^e Conférence de la CNUCED.
19. Les enseignements des deux publications ont été une source d'inspiration 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 ont guidé les propositions faites par l'OIT au sein du groupement sur les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement au niveau national.
20. Sur la base des conclusions abordées plus haut sur le rôle de l'éducation et des compétences dans la diversification des exportations et la croissance de l'économie, l'OIT a commencé à mettre au point un outil d'assistance technique sous le sigle STED (compétences en matière de commerce et de diversification économique). L'outil STED est une méthodologie qui offre des conseils pour l'intégration du développement des

compétences dans les politiques sectorielles⁷. Il est conçu pour soutenir la croissance et la création d'emplois décents dans les secteurs qui ont le potentiel de développer les exportations et de contribuer à la diversification économique; à ce titre, on espère que cet outil suscitera l'intérêt des donateurs actifs dans le domaine de l'assistance technique aux échanges ainsi que des ministères intéressés (par exemple, commerce, économie, industrie) à l'échelon national.

V. Assurer la cohérence: Occasions pour les conclusions de l'OIT d'être utilisées par les institutions partenaires

21. Le paragraphe II.C de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable invite les organisations internationales et régionales à promouvoir le travail décent étant entendu que chaque institution aura la maîtrise totale de son mandat. Durant l'année 2012, de nombreuses occasions se présenteront pour l'OIT de discuter des échanges et de l'emploi avec d'autres institutions.
22. En avril 2012 aura lieu la 13^e Conférence ministérielle de la CNUCED. Les deux publications susmentionnées pourraient aider la conférence à ajouter une dimension emploi et protection sociale dans les discussions.
23. Le Forum public de l'OMC (sept. 2012) constitue une autre occasion de discuter des échanges, de l'emploi et des implications stratégiques des conclusions des publications.
24. En mai 2012, la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres est susceptible d'aborder le thème des échanges et de l'emploi compte tenu du rôle de chef de file de l'OCDE dans l'initiative ICITE susmentionnée. Les trois messages ci-après tirés des publications du BIT pourraient très bien s'inscrire dans les discussions ministérielles: i) l'ouverture des échanges peut contribuer à la croissance et à l'emploi si l'on prévoit des mesures d'accompagnement appropriées; ii) l'ouverture des échanges accompagnée de politiques stratégiques dans les domaines de l'éducation et des compétences peut contribuer à faire reculer le chômage, y compris celui des jeunes; enfin iii) des systèmes de protection sociale forts peuvent contribuer à renforcer l'ouverture des échanges.
25. Si le rôle de l'infrastructure et des autres mesures de promotion des échanges dans la réaction de l'offre dans les pays a reçu une grande attention des décideurs, tel n'a pas été le cas, loin s'en faut, des politiques éducatives et de développement des compétences. Sur la base des informations présentées dans le présent document et les deux publications y relatives, les institutions internationales intéressées pourraient être invitées à réfléchir sur la manière dont les politiques éducatives et de développement des compétences peuvent être intégrées avec succès dans les stratégies de développement des échanges et des investissements étrangers directs. Ceci pourrait avoir lieu sous forme de travaux analytiques, éventuellement conjoints avec l'OIT. Les institutions partenaires pourront aussi souhaiter étudier la question de savoir si les aides aux échanges peuvent jouer un rôle pour aider les pays à intégrer avec succès les politiques éducatives et de développement de compétences dans leurs stratégies de développement des échanges et des investissements étrangers directs.
26. La Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation insiste sur le fait qu'un engagement mondial à remédier à l'insécurité sociale et économique est une

⁷ On trouvera plus d'informations à l'adresse ci-après: <http://www.ilo.org/sted>.

condition nécessaire à la légitimation du processus de mondialisation⁸. Cette idée est désormais largement acceptée comme on peut le voir dans le rapport intitulé «Le socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive» rédigé par le groupe consultatif présidé par Michelle Bachelet⁹. Pourtant, le lien entre les politiques commerciales et les autres politiques relatives à la mondialisation et au socle de protection sociale est rarement fait, sauf dans certains cas mentionnés dans le paragraphe 17 du présent document. Les institutions internationales actives dans le domaine du commerce pourraient être invitées à réfléchir sur l'opportunité et les moyens de soutenir le développement de systèmes de protection sociale dans les économies ouvertes où dans les économies qui envisagent de réformer leurs échanges commerciaux. Les institutions partenaires pourront souhaiter examiner le rôle possible du séquençage des politiques et de l'aide aux échanges dans ce contexte. L'option consistant à mentionner expressément des mécanismes tels que le socle de protection sociale des Nations Unies dans les composantes de l'assistance technique des accords commerciaux pourrait également être étudiée.

27. Par ailleurs, le Bureau mène actuellement des recherches complémentaires sur les facteurs qui déterminent la réactivité de l'offre et la création d'emplois (voir paragr. 11) dans le cadre de deux publications actuellement en cours d'élaboration: *Capabilities for productive transformation and employment* et un ouvrage coédité par l'OIT et la CNUCED dont le titre pourrait être *Growth, productive transformation and employment*. Ces travaux font suite aux conclusions de la discussion récurrente sur l'emploi adoptée par la session de 2010 de la Conférence internationale du Travail (C.E./D.33, CIT 2010) et seront des éléments utiles pour les deux volumes évoqués dans le présent document. Compte tenu de l'importance du secteur agricole dans la création d'emplois, un ouvrage séparé sur l'agriculture, les échanges et l'emploi est en cours de préparation, en collaboration avec la CNUCED¹⁰.
28. Le groupe de travail est invité à réfléchir sur les conclusions des deux rapports examinés dans le document ainsi que sur les orientations stratégiques qu'elles proposent.

⁸ Document GB.310/WP/SDG/1, paragr. 1.

⁹ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_165750.pdf.

¹⁰ Les travaux sur cet ouvrage ont lieu dans le cadre du projet d'assistance technique INT/07/15/EEC, également mentionné dans la note n° 4.