Document de position de l'OIE

Comprendre le commerce

A powerful
and balanced
voice for business

1920-2020

International Organisation of Employers | Organisation Internationale des Employeurs | Organización Internacional de Empleadores

Sommaire

Résumé analytique 3

Introduction 5

Contexte : Évolution du commerce 7

1. La fragmentation croissante des processus de production 8

2. Le commerce des services est en augmentation 10

3. Les accords commerciaux se multiplient au niveau bilatéral et régional 11

4. La portée croissante des accords commerciaux à inclure des dispositions en matière de durabilité (travail, environnement, participation politique, transparence) et d'investissement 12

Comprendre le commerce : distinguer les faits des perceptions 15

1. La balance commerciale n'est pas une représentation exacte des bénéfices résultant du commerce 16

2. Les inconvénients du commerce ont tendance à être exagérés ou trompeurs 18

3. La libéralisation du commerce a sur l'économie des effets positifs importants qui sont souvent négligés 19

Recommandations politiques 22

Politiques nationales 23

Politiques de croissance inclusive 23

Politiques structurelles 24

Politiques compensatoires 25

Politiques internationales 27

Libéralisation du commerce 27

Accords commerciaux internationaux et dispositions relatives au travail 29

Appel à l'action adressé aux organisations nationales d'employeurs et d'entreprises 31

Résumé analytique

Le commerce et l'ouverture des marchés vont historiquement de pair avec de meilleures performances économiques dans des pays ayant différents niveaux de développement. Malgré la corrélation positive entre le commerce et la croissance économique, et les efforts déployés pour promouvoir l'ouverture des échanges, le discours politique et l'évolution du commerce n'ont pas été positifs. Le commerce mondial ralentit depuis 2012 et, compte tenu des récentes tensions commerciales, notamment entre les États-Unis et la Chine, de l'augmentation des restrictions commerciales et du début de la pandémie de COVID-19, il est prévu que le commerce mondial ralentisse encore davantage en 2020 et 2021.

Les tensions commerciales et les restrictions commerciales accrues s'expliquent en grande partie par le discours négatif qui entoure le commerce. Le présent document de l'OIE tente d'aborder le discours négatif entourant le commerce à la lumière des récents développements commerciaux. En écartant les mythes populaires autour du commerce, ce document cherche à fournir aux membres de l'OIE les bons arguments pour promouvoir les efforts de libéralisation commerciale appropriés, soutenus par des données empiriques plutôt que par des idées fausses, et des recommandations politiques pertinentes.

L'ouverture du commerce est un phénomène positif qui se traduit par de meilleures performances économiques dans des pays ayant différents niveaux de développement, créant de nouvelles opportunités pour les individus, les consommateurs et les entreprises et contribuant à sortir des millions de personnes de la pauvreté. Il faut toutefois également reconnaître que les bénéfices du commerce ne sont pas toujours répartis équitablement et immédiatement. Les résultats économiques perçus comme étant négatifs - tels que la suppression d'emplois, en particulier pour les pays en développement - ne sont souvent pas le résultat de la libéralisation du commerce elle-même,

mais plutôt grâce à des évolutions économiques plus importantes, telles que des changements dans la productivité et la demande.

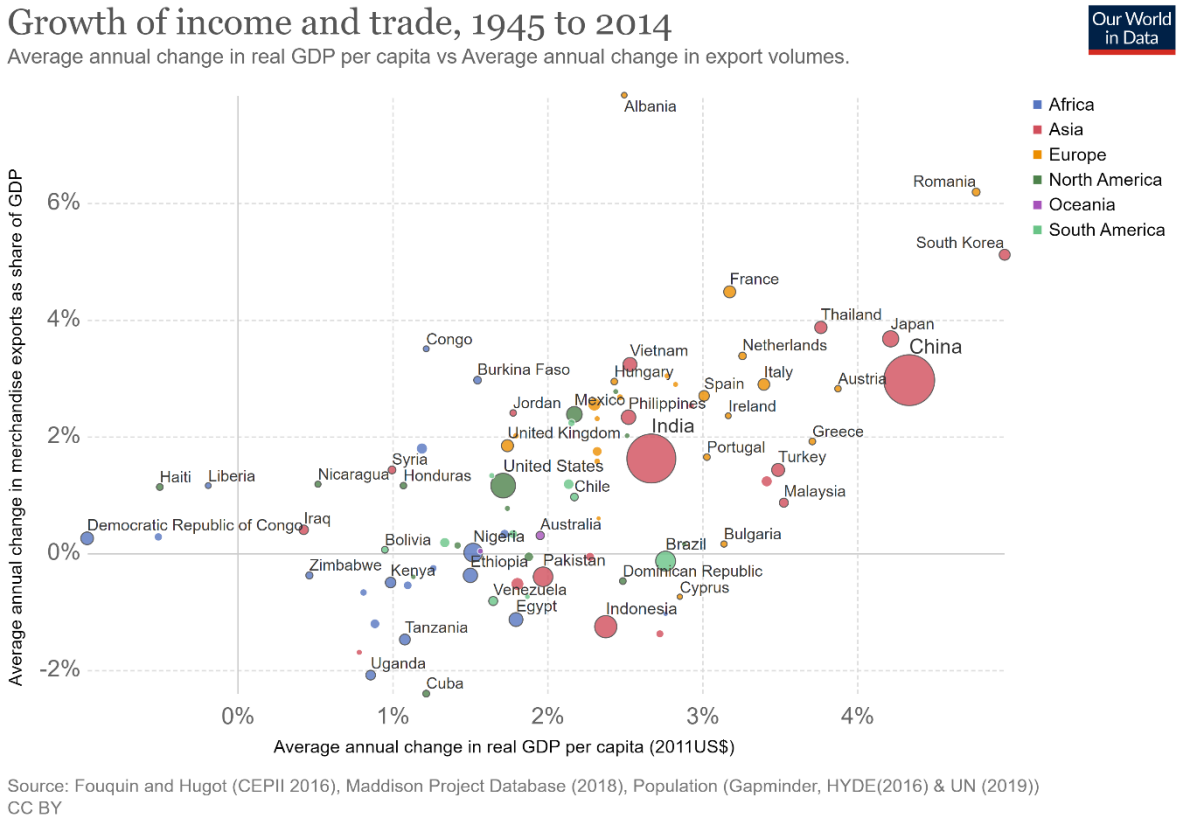
L'impact du commerce mondial sur les populations dépend à la fois des cadres politiques nationaux des pays dans lesquels elles vivent et de la nature et du degré de la coopération économique internationale. Pour que les bénéfices du commerce soient optimisés et équitablement répartis, les gouvernements doivent agir sur plusieurs fronts simultanément. Cela implique de travailler au-delà des cloisonnements et d'adopter une approche politique beaucoup plus intégrée, tant au niveau national qu'international. Au niveau national, cela signifie qu'il faut mettre en place des infrastructures adéquates, des institutions fortes et qu'il faut s'attaquer aux rigidités des marchés du travail, des marchés financiers et des réglementations. Au niveau microéconomique, il convient également que les personnes changent de mentalité et qu'elles soient disposées à se reconvertir et se perfectionner dans le monde du travail actuel en pleine mutation. Il faudra envisager des politiques de croissance inclusives, telles que la reconversion et l'investissement dans la productivité et la compétitivité, ainsi que la garantie d'un meilleur accès pour tous aux services de santé, à la protection sociale et à l'éducation. Au niveau mondial, la coopération internationale dans les efforts de libéralisation du commerce est nécessaire.

Ces recommandations politiques sont d'autant plus indispensables aujourd'hui, à la lumière de la récente pandémie de COVID-19. En raison de la propagation du virus, les gouvernements ont été contraints de prendre des mesures strictes, telles que la fermeture des frontières, afin de protéger la vie des populations. Ces mesures auront inévitablement des conséquences douloureuses pour les ménages et les entreprises. Pour atténuer les préjudices économiques de la crise, les décideurs politiques devront jeter les bases d'une reprise forte, durable et socialement inclusive. Le commerce sera un élément important de cette solution. Il sera essentiel de maintenir les marchés ouverts et prévisibles et de promouvoir un environnement plus généralement favorable aux entreprises pour stimuler les nouveaux investissements nécessaires à la relance de l'économie mondiale et atténuer l'impact considérable sur l'emploi. Il s'agirait notamment de contrecarrer les mesures protectionnistes qui ont été adoptées avant et pendant la pandémie. De même, la coopération multilatérale entre les pays est essentielle pour assurer une reprise plus rapide que si chaque pays agissait seul.

Les entreprises et le commerce ont toujours été étroitement liés. À ce titre, les entreprises ont tout intérêt à contribuer aux politiques commerciales qui sont au cœur de la garantie d'une croissance économique durable et inclusive et du progrès sociétal dont les entreprises ont besoin pour s'établir et prospérer, créant ainsi des emplois et de la richesse. Toutefois, pour obtenir de meilleurs résultats économiques issus des efforts de libéralisation du commerce, on ne peut pas et on ne doit pas attendre des entreprises qu'elles agissent seules.

Introduction

Le commerce et l'ouverture des marchés vont historiquement de pair avec de meilleures performances économiques dans des pays ayant différents niveaux de développement[1]. En traçant la courbe de la croissance du PIB et de la croissance du commerce, le graphique ci-dessous montre une corrélation entre la croissance économique et le commerce[2] dans le monde entier depuis le siècle dernier, ce qui indique que les pays ayant des taux de croissance du PIB plus élevés ont tendance à avoir des taux de croissance du commerce plus élevés en pourcentage du PIB.



Croissance des revenus et du commerce de 1945 à 2014
Variation annuelle moyenne du PIB réel par habitant par rapport à la variation annuelle moyenne des volumes d'exportation

Malgré la corrélation positive entre le commerce et la croissance économique et les efforts déployés pour promouvoir l'ouverture des échanges, le discours politique et l'évolution du commerce n'ont pas été positifs. Le rapport de la CNUCED intitulé "Statistiques clés et tendances du commerce

---

1 Organisation mondiale du commerce (OMC), 2017, "*Making Trade an Engine of Growth for All*".

2 Le graphique utilise plus précisément les exportations comme variable pour le commerce. Ainsi, le graphique s'intéresse à la manière dont la capacité des pays à vendre leurs produits à d'autres pays peut avoir un impact sur leur PIB. Les importations, en revanche, ne sont pas prises en compte ici. Les importations sont également utilisées pour évaluer le commerce. Les importations font référence à l'achat par un pays de produits étrangers, soit pour la consommation finale, soit pour servir d'intrant à la fabrication d'autres produits. Dans les pays émergents, une augmentation de la croissance des importations peut refléter des périodes de forte croissance des investissements et de l'économie.

international", indique que ces dernières années le commerce international a été marqué par une croissance anémique entre 2012 et 2014, suivie d'un ralentissement en 2015 et 2016 et d'un rebond en 2017 et 2018[3]. Le commerce mondial de marchandises en particulier a augmenté de 3 % en 2018, soit un peu plus que le PIB. Ce chiffre est nettement inférieur à la croissance de 4,6 % enregistrée en 2017. Avec l'apparition de l'épidémie de Covid-19 dans le monde entier au début de cette année, le commerce a encore baissé et l'OMC prévoit une nouvelle diminution du commerce mondial entre 13 et 39 % cette année[4].

Outre la pandémie de Covid-19, les deux principaux facteurs qui ont favorisé le ralentissement du commerce mondial sont l'augmentation des tensions commerciales - notamment entre les États-Unis et la Chine - et les niveaux historiquement élevés de restriction des échanges. Selon le rapport[5] de l'OMC sur la surveillance du commerce en 2019, les nouvelles restrictions mises en œuvre par les membres de l'OMC se sont maintenues à un niveau historiquement élevé entre la mi-octobre 2018 et la mi-mai 2019. Le différend commercial en cours entre les États-Unis et la Chine a en particulier entraîné une forte baisse du commerce bilatéral en 2019, suivie par un ralentissement général du commerce mondial[6]. Les mesures protectionnistes ont suscité des incertitudes sur le marché mondial et déclenché une série de mesures et de contre-mesures.

Les tensions commerciales auxquelles nous assistons aujourd'hui ne sont pas particulièrement nouvelles, elles se sont plutôt aggravées au cours de la dernière décennie. Alors que dans les économies en développement, le commerce est généralement considéré de manière positive comme une source de croissance, de développement et d'emploi, dans certaines économies avancées, même lorsque les gens sont en principe favorables au commerce, ils ont des avis plus mitigés sur certains accords commerciaux et sur les relations commerciales. Les difficiles renégociations entourant les accords de libre-échange nord-américains (ALENA) entre les États-Unis, le Mexique et le Canada sont un exemple récent de la manière dont les économies traditionnellement ouvertes et libérales revoient leurs relations commerciales.

L'ouverture des échanges est un phénomène positif, qui se traduit par de meilleures performances économiques dans des pays ayant des niveaux de développement différents, créant de nouvelles opportunités pour les individus, les consommateurs et les entreprises et contribuant à sortir des millions de personnes de la pauvreté. Toutefois, il faut également reconnaître que les bénéfices du

---

[3] Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 2019, "Statistiques clés et tendances du commerce international".

[4] OMC, 2020, "*Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy*", communiqué de presse.

[5] Organisation mondiale du commerce (OMC), 2019, "Rapport de l'Organe d'examen des politiques commerciales du Directeur général sur les faits nouveaux liés au commerce", données de la mi-octobre 2018 à la mi-octobre 2019.

[6] CNUCED, 2019, "*Trade and Trade Diversion Effects of United States Tariffs on China*".

commerce ne sont pas toujours répartis équitablement et immédiatement. Les résultats économiques négatifs perçus, tels que la destruction d'emplois, en particulier pour les pays en développement, ne sont souvent pas le résultat de la libéralisation du commerce elle-même, mais ils sont plutôt dus à des développements économiques plus importants tels que des changements dans la productivité et la demande.

L'impact du commerce mondial sur les populations dépend à la fois des cadres politiques nationaux des pays dans lesquels elles vivent et de la nature et du degré de la coopération économique internationale. Pour que les bénéfices du commerce soient optimisés et équitablement répartis, les gouvernements doivent agir sur plusieurs fronts simultanément. Cela implique de travailler au-delà des cloisonnements et d'adopter une approche politique beaucoup plus intégrée, tant au niveau national qu'international.

Au moins 80 pays ont adopté des restrictions[7] à l'exportation en réponse à la crise de COVID-19. Ces mesures auront inévitablement des conséquences douloureuses pour les ménages et les entreprises. Il est d'autant plus indispensable de fonder les efforts de libéralisation du commerce sur des faits plutôt que sur des perceptions, compte tenu de la récente pandémie de Covid-19. D'autre part, la fermeture des frontières pour empêcher la propagation de la maladie s'ajoute au stress du développement du commerce. Pour atténuer les préjudices économiques de la crise, les décideurs politiques devront jeter les bases d'une reprise forte, durable et socialement inclusive. Le commerce sera un élément important de cette solution. Il sera essentiel de maintenir les marchés ouverts et prévisibles et de favoriser un environnement commercial plus généralement favorable pour stimuler les nouveaux investissements nécessaires à la relance de l'économie mondiale. D'autre part, la coopération multilatérale entre les pays est essentielle pour assurer une reprise plus rapide que si chaque pays agissait seul.

Le présent document de l'OIE tend à distinguer les faits plutôt que les perceptions, afin de mieux comprendre l'évolution du commerce. Ce faisant, le document examine également les défis qui empêchent le commerce d'atteindre son plein potentiel, ce qui permettra aux membres de l'OIE d'identifier les défis qu'ils peuvent rencontrer dans leurs économies et d'envisager des solutions possibles pour l'avenir.

Contexte : Évolution du commerce

La nature du commerce a connu de grandes évolutions au cours de l'histoire. Dans le passé, les économies étaient fermées et se concentraient principalement sur la production et la consommation

[7] https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_23apr20_e.htm *(en anglais)*

de leurs propres produits. Avec l'ouverture des économies, le commerce a d'abord consisté à échanger des biens produits localement. Au fil du temps, les économies ont évolué pour produire des biens et des services. La production d'un bien a commencé à être fragmentée à mesure que les économies apprenaient à externaliser les processus de production vers d'autres secteurs ou d'autres pays. Cette évolution s'est ensuite répercutée sur le commerce lui-même ainsi que sur les accords commerciaux.

L'évolution des échanges revêt généralement quatre formes principales :

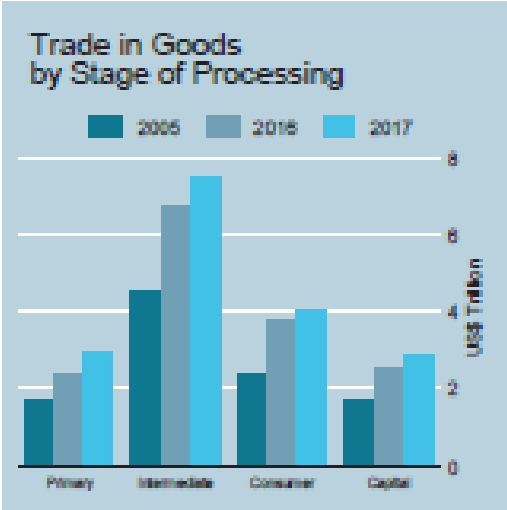
1. Des processus de production de plus en plus fragmentés ;
2. Le commerce des services est considéré comme étant en augmentation ;
3. Les accords commerciaux sont de plus en plus négociés aux niveaux bilatéral et régional ; et
4. Les accords commerciaux ont une portée de plus en plus large et comprennent des dispositions relatives à la durabilité (travail, environnement, etc.) et aux investissements.

Toutes ces évolutions ont modifié la manière dont le commerce et les accords commerciaux sont organisés, entraînant des conséquences positives et parfois négatives.

Reconnaître que la nature du commerce a évolué de la manière décrite ci-dessus est une première étape importante pour mettre en place des efforts de libéralisation du commerce appropriés et salutaires qui puissent garantir que les bénéfices résultant du commerce sont optimisés et équitablement répartis entre les pays et au sein des économies. Envisager le commerce comme par le passé risque de négliger sa nature réaliste et engendrer en outre des perceptions négatives erronées.

1. La fragmentation croissante des processus de production

Par le passé, le commerce entre les pays consistait principalement en l'échange de produits finis. Mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. En fait, les échanges de biens et de services finaux ne représentent plus que 30 % des échanges à l'heure actuelle. 70 % du commerce mondial est organisé autour de chaînes de valeur mondiales qui consistent à échanger des produits intermédiaires. Le graphique ci-après montre que la croissance du commerce en termes de biens intermédiaires est substantielle depuis 2005.



Source : CNUCED (2018)[8]

Selon la base de données sur le commerce en valeur ajoutée (TiVA) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), un iPhone d'Apple assemblé en Chine ne conserve que 4 % de la valeur totale de l'iPhone ; le reste de sa valeur est en fait attribué à d'autres pays qui fournissent des intrants tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Ces accords de production mondiaux complexes ont modifié la nature du commerce de nombreuses façons, bien que le discours politique continue de décrire le commerce comme s'effectuant uniquement entre les producteurs et les demandeurs d'un bien particulier.

La participation aux chaînes de valeur mondiales a permis à de nombreux autres pays de participer au commerce global, les pays en développement augmentant leur part dans les exportations et les importations mondiales. Des économies comme le Viêt Nam, la Thaïlande et la Malaisie, par exemple, qui ont une part élevée d'intermédiaires importés dans leur PIB, ont montré qu'elles bénéficiaient le plus des chaînes de valeur mondiales. Cependant, tous les pays ne tirent pas les mêmes bénéfices de leur participation aux chaînes de valeur mondiales. Par exemple, des recherches indiquent que les pays à revenu moyen supérieur et élevé ont tendance à bénéficier davantage de cette participation que les pays à revenu faible et moyen inférieur, car ces pays se concentrent sur la production de produits à forte valeur ajoutée, ce qui entraîne la création d'emplois à revenus élevés[9].

Les institutions et les barrières structurelles au commerce sont citées comme des obstacles qui empêchent les pays à faible revenu et à revenu moyen inférieur de bénéficier davantage de leur participation aux chaînes de valeur mondiales : des systèmes d'infrastructure inefficaces ou inadéquats (sous forme de transport, logistique ou douane), une mauvaise connectivité dans les

[8] CNUCED, 2018, "Statistiques clés et tendances du commerce international".
[9] OCDE, 2018, "Ouverture du marché, croissance et emploi", Documents de politique commerciale, No.214.

télécommunications, les marchés financiers ou les technologies de l'information et des environnements réglementaires rigides qui découragent les investissements, l'innovation et la croissance du marché. Ces obstacles au commerce ont tendance à augmenter les coûts du commerce pour les entreprises productives de ces pays, les empêchant de soutenir efficacement la concurrence sur le marché mondial[10].

2. Le commerce des services est en augmentation

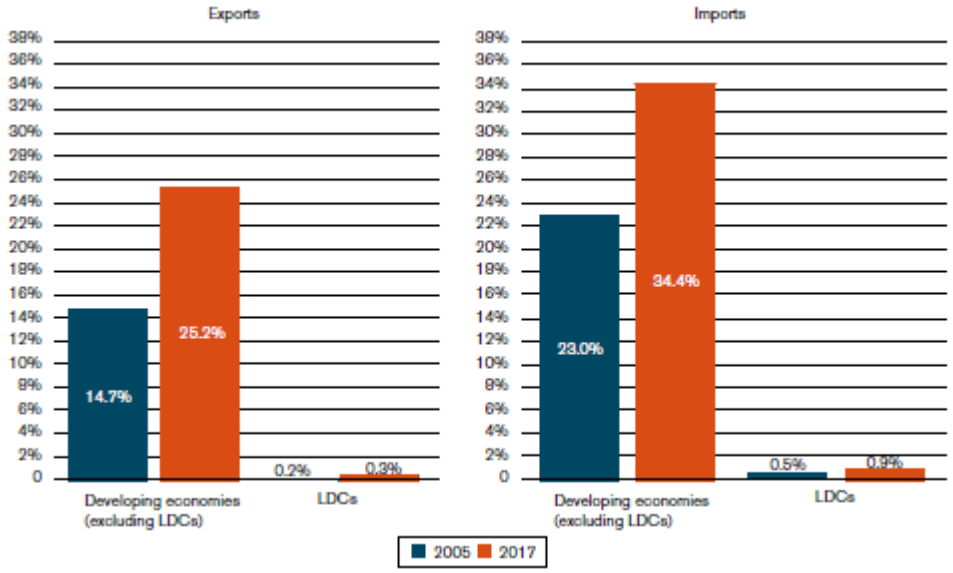
Outre la participation aux chaînes de valeur mondiales, une autre évolution de la nature du commerce, mal comprise par beaucoup, est celle du commerce des services. Le commerce des services est devenu une composante de plus en plus importante du commerce mondial. Entre 2005 et 2017, le commerce des services a augmenté plus rapidement que le commerce des marchandises, à raison de 5,4 % par an en moyenne. La distribution et les services financiers sont les services les plus échangés au niveau mondial, chacun représentant un cinquième du commerce des services. Une perception erronée courante est que les économies en développement sont mieux à même de produire des biens plutôt que des services à moindre coût en raison de leur dépendance à l'égard de la main-d'œuvre plutôt que du capital et qu'elles peuvent donc être laissées pour compte par ces évolutions[11]. Bien que le commerce des services, en particulier les services liés à la propriété intellectuelle, soit dominé par les économies développées, la contribution des économies émergentes au commerce des services est en croissance. L'OMC indique que la contribution des économies émergentes au commerce des services a augmenté de plus de 10 points de pourcentage entre 2005 et 2017, ce qui indique l'implication croissante des pays en développement dans le commerce des services[12].

---

[10] Groupe de la Banque mondiale, 2018, “Des politiques commerciales ouvertes plus fortes favorisent la croissance économique pour tous”, Résumé des résultats, https://www.worldbank.org/en/results/2018/04/03/stronger-open-trade-policies-enables-economic-growth- for-all/.

[11] CNUCED, 2014, “Le commerce des services : Une nouvelle frontière pour les pays en développement”

[12] OMC, 2019, “Rapport annuel 2019”.



Source : OMC (2019)

Exportations/Importations - Économies en développement (à l'exclusion des PMA)

Les services ne sont pas seulement des intrants importants dans l'industrie manufacturière, mais ils constituent également des activités après-vente importantes avec la formation, l'entretien, la fourniture de pièces de rechange pour les services de réparation et toute une série d'autres services[13] d'assistance à la clientèle. Dans les économies développées, en raison d'un degré plus élevé de recours aux services, la valeur ajoutée des services représentait 33 % des exportations manufacturières en 2015, contre 29 % dans les économies en développement. Alors que la valeur globale des services dans les exportations manufacturières est restée stable pour les pays développés entre 2005 et 2015, elle a augmenté dans les économies en développement, notamment en Asie, ce qui témoigne une fois de plus du rôle croissant des économies émergentes dans le commerce des services.

3. Les accords commerciaux se multiplient au niveau bilatéral et régional

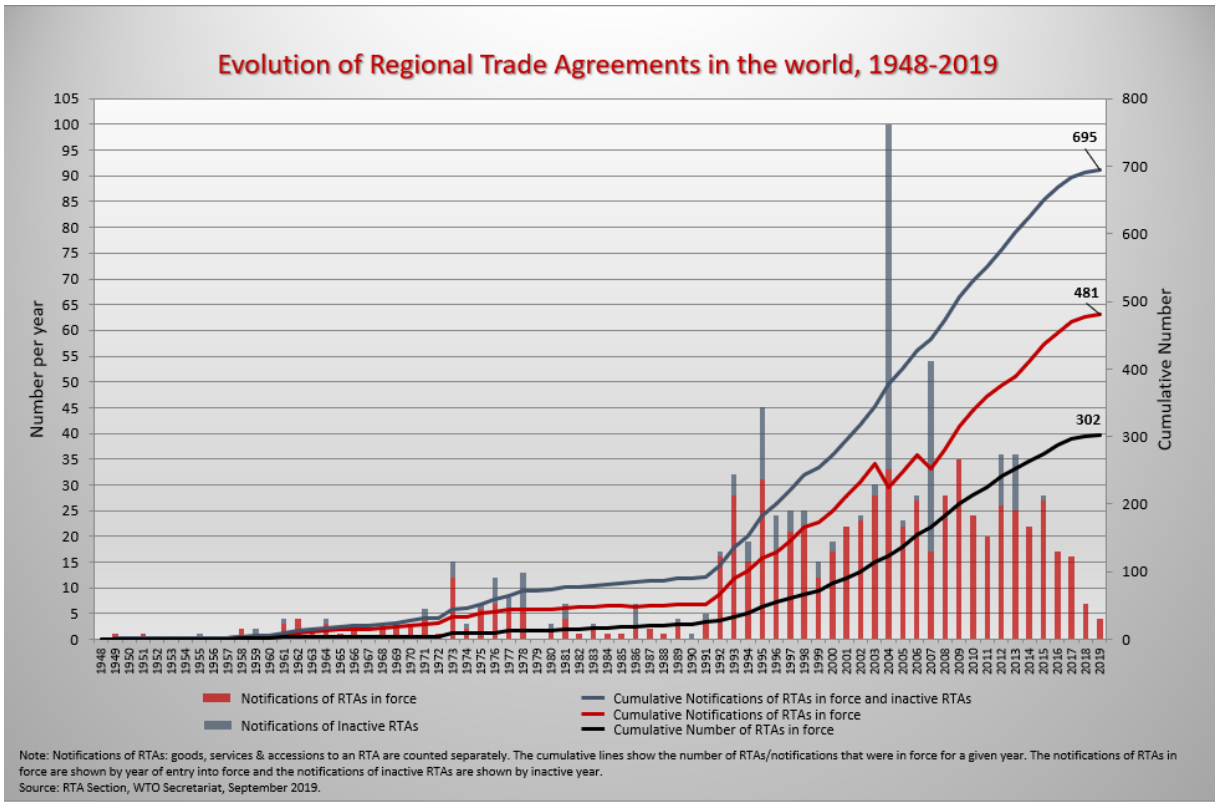
Le type d'accords commerciaux négociés constitue une autre évolution importante dans le domaine du commerce. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), et ultérieurement l'OMC, ont fixé les règles des négociations commerciales. Les négociations conclues au sein de l'OMC ont souvent été étendues à tous les membres de l'OMC, couvrant ainsi le commerce dans plus de 160 pays.

Nous remarquons de plus en plus que de nombreux membres de l'OMC participent à des négociations visant à créer de nouveaux accords commerciaux, qui sont soit bilatéraux soit régionaux par nature.

[13] Gaiardelli, P., Saccani, N. et Songini, L., 2007, "*Performance measurement systems in after-sales service: an integrated framework*", *International Journal of Business Performance Management, Inderscience Enterprises Ltd*, Vol. 9 (2), p. 145-171.

De telles négociations impliquant un moins grand nombre de parties ont tendance à être plus faciles à négocier et les parties choisissent souvent d'inclure des dispositions qui vont au-delà des règles multilatérales existantes de l'OMC.

L'OMC fait état de plus de 290 accords commerciaux régionaux (ACR) en vigueur aujourd'hui, dont plus de 30 nouveaux accords qui sont actuellement en cours de négociation[14] comme les négociations dans la région Asie-Pacifique pour un accord de partenariat transpacifique global et progressif (CPTPP) qui implique 11 parties et l'effort de l'Amérique latine pour former l'Alliance du Pacifique entre le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou. Ces accords, une fois en vigueur, sont susceptibles de réduire les innombrables ACR, surtout s'ils se substituent aux accords bilatéraux existants et développent des règles communes à appliquer par toutes les parties.



Évolution des accords commerciaux régionaux dans le monde entre 1948 et 2019

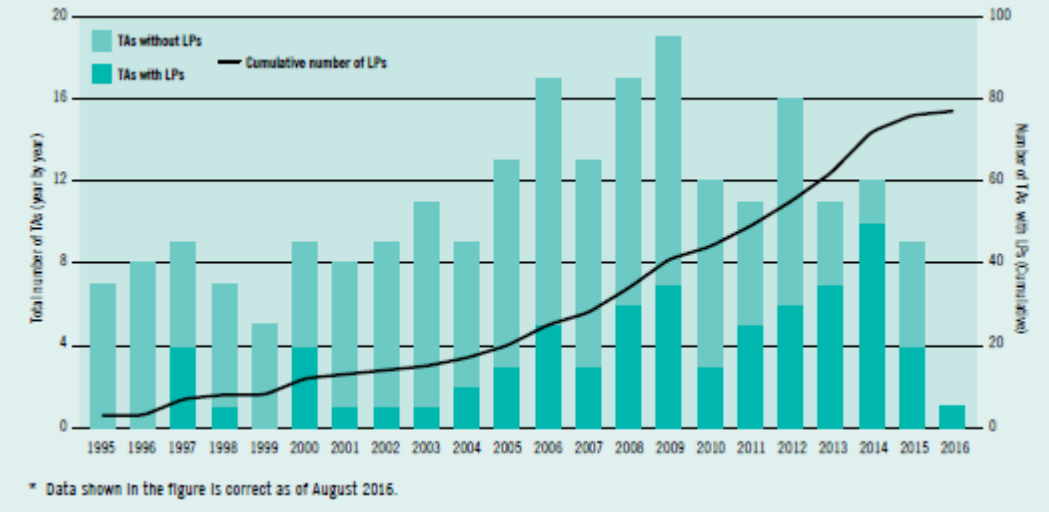
4. La portée croissante des accords commerciaux à inclure des dispositions en matière de durabilité (travail, environnement, participation politique, transparence) et d'investissement

Si les ACR fonctionnent parallèlement aux accords multilatéraux mondiaux dans le cadre de l'OMC, beaucoup d'entre eux sont élaborés selon des modalités qui vont au-delà des règles multilatérales existantes de l'OMC. Les domaines couverts par de nombreux nouveaux ACR comprennent des chapitres sur l'investissement (principalement en lien avec les investissements directs étrangers (IDE)) et des dispositions concernant les conditions de travail (qui comprennent les droits

[14] OMC, 2018, sur base du système d'information sur les accords commerciaux régionaux.

fondamentaux au travail et certains aspects de la protection des travailleurs). Elle est également de plus en plus liée à d'autres dispositions relatives à la durabilité, notamment les clauses sur l'environnement, la participation politique, la transparence, la conduite des affaires ou les droits des consommateurs.

Au cours des deux dernières décennies, les dispositions sur le travail liées au commerce sont devenues plus courantes et plus complètes. Selon l'OIT, le nombre d'accords commerciaux comportant des dispositions relatives au travail est passé de 3 en 1995 à 77 en 2016[15]. En outre, depuis 2010, la part des accords commerciaux comportant des dispositions relatives au travail conclus chaque année a augmenté. Par conséquent, la part des accords commerciaux comportant des dispositions relatives au travail est passée de 7,3 % du nombre total d'accords commerciaux en 1995 à 28,8 % en 2016.

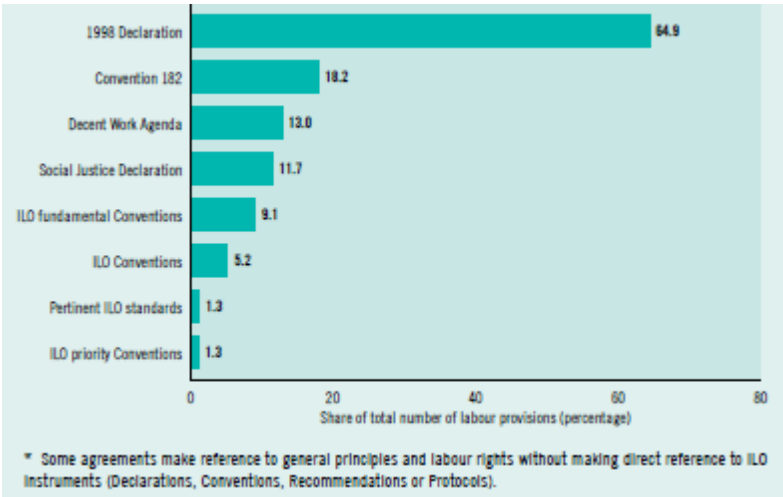


Source : OIT (2017)

D'autre part, les dispositions relatives au travail dans le commerce sont devenues de plus en plus détaillées, la plupart faisant référence aux normes fondamentales du travail, aux conventions fondamentales de l'OIT et à d'autres instruments de l'OIT tels que, entre autres, la déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail, ainsi qu'aux mécanismes de mise en œuvre et de coopération, y compris avec la participation des parties prenantes. En ce qui concerne leur portée, dans certains cas, les parties s'engagent à respecter ces obligations en vertu de cadres internationaux relatifs aux normes internationales du travail sur les droits et principes au travail. Le graphique ci-après illustre les normes du travail reprises dans les accords commerciaux à partir de 2016[16].

[15] Organisation internationale du travail (OIT), 2017, "Manuel sur l'évaluation des dispositions relatives au travail dans les accords de commerce et d'investissements".

[16] OIT, 2017, "Manuel sur l'évaluation des dispositions relatives au travail dans les accords de commerce et d'investissements".



Source : OIT (2017)

Si l'intention d'inclure de telles dispositions est positive, les dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux prévoyant des sanctions économiques et/ou des mécanismes de règlement des différends ayant un impact direct sur le secteur privé peuvent être discutables. Si les pays conviennent que les dispositions visant à promouvoir le respect des principes et droits fondamentaux au travail peuvent améliorer les résultats sur le marché du travail pour leurs travailleurs, la crainte, de la part des pays à faible revenu, est que ces dispositions soient utilisées par les économies avancées pour retirer des concessions commerciales légitimes, ce qui entraînerait une détérioration de leur accès[17] au marché ou une détérioration des avantages comparatifs des pays à bas revenus.

Par ailleurs, le débat de longue date autour de l'interprétation très large par les organes de contrôle de l'OIT, met certains pays sous pression, en raison de leur capacité limitée à mettre en œuvre efficacement les observations discutables de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT, telles que celles relatives aux conventions 87 (liberté syndicale) et 98 (négociation collective).

En ce qui concerne les chapitres relatifs aux investissements, des études ont montré la pertinence de telles dispositions dans les accords commerciaux actuels. Selon l'OCDE, les entreprises impliquées dans les investissements internationaux représentent 55 % du commerce mondial. Ce chevauchement entre commerce et investissement est une caractéristique déterminante des chaînes de valeur mondiales, ce qui oblige les accords commerciaux à inclure des dispositions sur l'investissement afin de traiter un ensemble plus vaste de questions politiques qui influencent les stratégies des entreprises. Les dispositions relatives aux investissements offrent généralement une protection aux investisseurs d'un pays qui investissent dans un autre pays, ce qui réduit le risque non commercial pour ces investisseurs et favorise globalement un climat d'investissement sain.

[17] Bhagwati, J., 2001, *"After Seattle: Free Trade and the WTO", International Affairs* 77(1), p. 15-29.

Il est démontré que les chapitres sur les investissements dans les accords de partenariat commercial ou économique régionaux plus larges ont en fait un impact plus important sur les flux d'investissement que les traités d'investissement bilatéraux[18]. Cela pourrait être attribué à la restructuration économique et de l'emploi qui en résulte dans les économies qui adhèrent aux termes de ces accords[19]. La restructuration par le renforcement des infrastructures physiques liées au commerce dans les économies à faible revenu en particulier contribue à créer des conditions favorables aux investisseurs pour libéraliser, faciliter, promouvoir et protéger les IDE transfrontaliers.

Dans l'ensemble, le commerce a beaucoup évolué au cours de l'histoire. Ignorer ces évolutions risque de mener à une mauvaise compréhension du commerce lui-même et de créer des perceptions négatives du commerce. De telles perceptions, si elles sont utilisées pour orienter les politiques de libéralisation du commerce, finiront par nuire aux économies, aux personnes et aux entreprises mêmes que ces politiques sont censées protéger. La section suivante cherche à aborder trois perceptions erronées du commerce dans le contexte de ces développements commerciaux afin de fournir des recommandations politiques étayées de manière empirique aux décideurs politiques pour concrétiser pleinement le potentiel de l'ouverture commerciale.

Comprendre le commerce : distinguer les faits des perceptions

Les perceptions sont importantes, en particulier dans les débats hautement politisés comme ceux portant sur la libéralisation du commerce. En raison de ces perceptions erronées, de nombreux pays se sont orientés vers une politique protectionniste, comme en témoigne l'augmentation des restrictions commerciales entre les pays. Les données et les analyses remettent néanmoins en question, de manière importante, les perceptions courantes sur les accords commerciaux défavorables. Trois perceptions erronées courantes concernant le commerce consistent à considérer la balance commerciale comme un résultat du commerce, à lier les aspects économiques négatifs au seul commerce et à ignorer les aspects positifs du commerce. Cette section aborde ces perceptions erronées courantes à l'aide de faits afin de tenter de mieux comprendre la libéralisation du commerce.

[18] Leshner, M. et Miroudot, S., 2007, "*The Economic Impact of Investment Provisions in Regional Trade Agreements", Aussenwirtschaft*, Vol. 62, Numéro 02, p. 193-232.

[19] Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), 2017, "Améliorer la contribution des accords commerciaux préférentiels à un commerce inclusif et équitable''.

1. La balance commerciale n'est pas une représentation exacte des bénéfices résultant du commerce

La balance commerciale mesure le flux des exportations et des importations sur une certaine période. En d'autres termes, la balance commerciale est la différence entre ce qu'un pays produit et ce qu'il achète à l'étranger. Si un pays exporte une valeur supérieure à ses importations, on dit qu'il a un excédent commercial et inversement, si un pays importe une valeur supérieure à ses exportations, on dit qu'il a un déficit commercial. À part le fait d'indiquer les préférences des consommateurs nationaux, la balance commerciale n'indique pas de bons ou de mauvais résultats commerciaux.

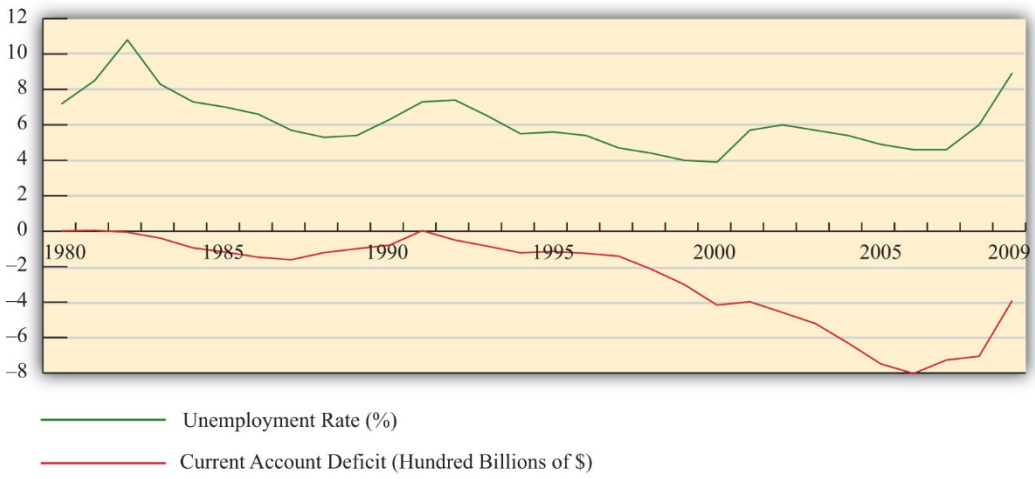
Bien que les excédents commerciaux soient considérés comme des balances commerciales positives, surtout s'ils résultent d'une économie compétitive et d'entreprises internationalisées, ils ne sont pas toujours nécessairement un signe de force des économies. En fait, des excédents commerciaux persistants peuvent indiquer une faible demande intérieure qui, à son tour, est le résultat de personnes qui choisissent d'épargner plutôt que de consommer. Par exemple, l'Allemagne et le Japon se caractérisent par des taux d'épargne et des excédents commerciaux élevés. Une demande intérieure faible peut constituer un problème, en particulier dans les périodes d'après-crise, où elle doit être dynamisée afin de stimuler la croissance et l'emploi[20] mais il faut également reconnaître qu'il s'agit du libre choix de chacun de réduire sa consommation, en choisissant d'épargner et de vendre des biens à l'étranger.

À l'inverse, si les déficits commerciaux sont aussi appelés balances commerciales négatives, ils ne sont pas nécessairement une mauvaise chose. Cependant, en Amérique, un sondage de mars 2018[21] a montré que plus de deux tiers des Américains estiment que les États-Unis devraient réduire leur déficit commercial avec la Chine, même si cela signifie que les Américains peuvent être confrontés à des prix à la consommation plus élevés pour les biens qu'ils importent. Certains pensent que les déficits commerciaux entraînent des pertes d'emplois dans une économie. Cependant, ces notions sont largement erronées. En fait, les données des États-Unis montrent que les déficits commerciaux sont inversement corrélés au chômage, c'est-à-dire que lorsque le déficit commercial augmente, le chômage est faible et lorsque le déficit commercial est réduit, le chômage est élevé. Lorsque le chômage est faible, les gens ont plus d'argent pour consommer, ce qui entraîne une augmentation des déficits commerciaux, et lorsque le chômage est élevé, les gens ont moins d'argent, ce qui entraîne une diminution des achats à l'étranger et donc un déficit commercial moins important.

---

[20] Fonds monétaire international (FMI), 2014, "*Germany - 2014 Article IV Consultation*", Rapport des services du FMI, juillet 2014.

[21] Harvard Caps Harris Poll, 2018.



Taux de chômage en %
Déficit du compte courant (en centaines de milliards de dollars)

Source : https://saylordotorg.github.io/text_international-finance-theory-and-policy/s06-02-trade-imbalances-and-jobs.html

Les politiques qui visent à réduire les déficits commerciaux ne sont pas toujours positives. Les déficits commerciaux peuvent contribuer à créer des emplois et à améliorer la croissance économique. Si l'on prend l'exemple du déficit commercial américain avec la Chine, cela signifie que les Américains achètent plus de biens et de services à la Chine que les Chinois aux États-Unis. Il en résulte des flux financiers des États-Unis vers la Chine, qui sont à leur tour canalisés vers des opportunités d'investissement productif au niveau national, et qui reviennent parfois aux États-Unis. En 2017, les Américains ont acheté pour environ 552 milliards de dollars de plus de biens et de services à l'étranger que les étrangers ont acheté aux États-Unis. Mais cette somme a été réinvestie aux États-Unis, ce qui a permis de créer des emplois et de renforcer la croissance économique[22].

Les déficits commerciaux permettent également aux consommateurs d'accéder à des produits à un meilleur prix que ceux fabriqués localement. Cela permet donc à ces économies de recentrer leurs ressources sur la production de produits à plus forte valeur ajoutée et d'acheter des produits meilleur marché aux pays exportateurs. Par exemple, les déficits commerciaux du Japon avec d'autres économies asiatiques lui ont permis de concentrer ses efforts sur la production de produits de haute qualité et à forte intensité de capital qui ont créé de nombreux emplois à haut revenu pour ses travailleurs[23].

La balance commerciale n'est en effet pas une représentation exacte des gains dus au commerce. La balance des paiements est importante. Il est également de plus en plus difficile de saisir les nouvelles formes de commerce, telles que le commerce numérique.

---

[22] *Federal Reserve Bank of St. Louis,* 2017, *"Trade Balance: Goods and Services, Balance of Payments Basis"*, https://fred.stlouisfed.org/series/BOPGSTB.

[23] *Japan times,* 2019, *"Japan logs trade deficit for third straight month on weak exports to Asia"*, https://www.japantimes.co.jp/news/2019/10/21/business/economy-business/japan-trade-deficit-third- straight-month-on-weak-exports-to-asia/.

En général, les déséquilibres commerciaux sont dus aux forces naturelles du marché et reflètent la diversité des pratiques d'emprunt et de prêt dans le monde, ce qui se traduit souvent par une croissance économique globale plus élevée. Des déficits commerciaux problématiques surviennent lorsque les gouvernements empruntent dans des pays dont les institutions économiques ou politiques sont faibles ou lorsque les petites économies ont des flux de capitaux libres instables ou faibles. De même, alors que les excédents commerciaux peuvent être positifs, s'ils sont persistants, ils peuvent être le signe d'une faible demande intérieure. Un pays peut avoir un excédent commercial avec certains pays, mais un déficit commercial avec d'autres. Dans les économies qui fonctionnent bien, les déficits/excédents commerciaux ne sont pas un problème intrinsèque et ne doivent pas être utilisés comme mesure de la performance commerciale d'un pays.

2. Les inconvénients du commerce ont tendance à être exagérés ou trompeurs

Le commerce est lui-même un puissant moteur de changement structurel, contribuant à la réaffectation des ressources vers les secteurs et les domaines où elles peuvent être les plus efficaces. En réaffectant les ressources des secteurs plus efficaces vers les secteurs moins efficaces, les travailleurs des secteurs plus efficaces bénéficient de cette réaffectation, tandis que ceux des secteurs moins efficaces peuvent être perdants. Certaines industries importatrices concurrentielles dans les pays avancés ont connu d'importantes pertes d'emplois, notamment dans le secteur manufacturier, ce qui incite à penser à tort que le commerce est la cause première du déclin de l'industrie manufacturière dans les économies avancées. En fait, le déclin des emplois manufacturiers dans les économies avancées a été dominé par des changements dans la composition de la demande et des augmentations continues de la productivité. Par exemple, dans le cas des États-Unis, les 5,8 millions de pertes d'emplois manufacturiers enregistrés entre 2000 et 2010 ont largement reflété les augmentations continues de la productivité, selon une étude de McKinsey. L'étude indique par ailleurs que seuls 20 % de la baisse des emplois manufacturiers aux États-Unis peuvent être attribués au commerce ou à la délocalisation[24]. Cette tendance est également la conséquence de politiques nationales efficaces (système de protection sociale, politiques industrielles neutres, éducation, formation, etc.). Comme les économies avancées connaissent une augmentation de la productivité dans les secteurs à forte intensité de capital, comme les services, plutôt que dans le secteur manufacturier, les ressources sont efficacement allouées du secteur manufacturier vers des secteurs plus productifs, ce qui entraîne des pertes d'emplois dans les secteurs manufacturiers. On observe également que les régions et les provinces négligées qui ont connu une longue période de déclin industriel et démographique ne semblent pas récolter les fruits des accords commerciaux.

[24] *McKinsey Global Institute,* 2012*, "Trading myths: Addressing misconceptions about trade, jobs and competitiveness".*

Avec la disparition des secteurs peu productifs et la perte d'emplois qui en résulte dans ces secteurs, la libéralisation du commerce peut entraîner un déplacement forcé des travailleurs. Si un tel déplacement implique une meilleure réaffectation des ressources vers des secteurs plus productifs, les travailleurs incapables de s'adapter au travail dans les nouveaux secteurs connaissent de longues périodes de chômage et d'incertitude. Le discours politique se concentre sur ces travailleurs déplacés et plaide donc pour un plus grand protectionnisme commercial afin de protéger ces travailleurs. Cependant les données montrent que l'ampleur des déplacements peut être moindre que ce qui est perçu dans les médias. Un document de l'OCDE[25] estime que seulement 6 % des travailleurs changent de secteur en réponse à la libéralisation du commerce, ce qui est un pourcentage similaire à la moyenne des travailleurs déplacés. La mise en œuvre de mesures commerciales protectionnistes ne contribuera pas à protéger ces emplois, car elle entravera inévitablement la croissance de secteurs et d'emplois plus productifs et à haut revenu. Par contre, des politiques axées sur l'amélioration des compétences des travailleurs et d'autres politiques actives du marché du travail sont plus appropriées.[26]

3. La libéralisation du commerce a sur l'économie des effets positifs importants qui sont souvent négligés

En se concentrant sur les perceptions du public concernant les coûts d'ajustement résultant des efforts de libéralisation du commerce, le discours politique met en évidence les aspects négatifs du commerce et ne tient pas compte du fait que le commerce peut être positif. En fait, la libéralisation du commerce a joué un rôle important dans la promotion de la croissance économique, l'amélioration des compétences, la création de bonnes opportunités d'emplois de qualité et d'une manière générale, le mieux-être des personnes. Par exemple, des études ont conclu que la libéralisation du commerce au Bangladesh depuis 1990 a entraîné une augmentation des exportations et des importations, une accélération de la croissance de son PIB ainsi qu'une réduction de son taux de pauvreté[27].

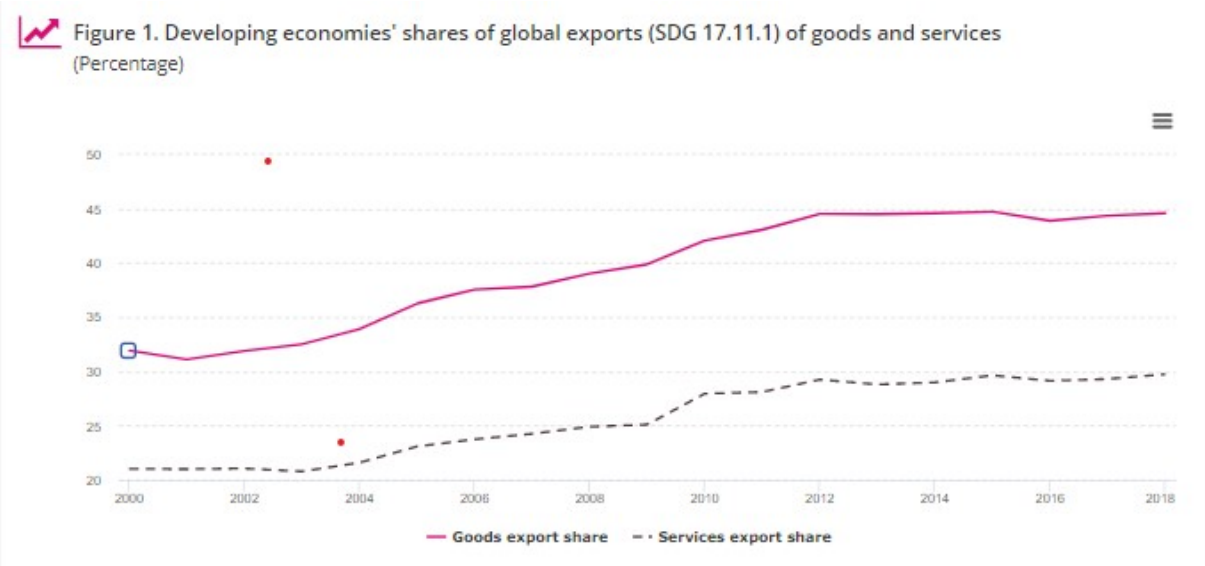
De nombreux éléments attestent que les économies relativement ouvertes connaissent une croissance plus rapide que les économies relativement fermées, et que les salaires et les conditions de travail sont généralement meilleurs dans les entreprises qui ont des activités commerciales que dans celles qui n'en ont pas[28]. Il existe une corrélation positive entre le commerce mondial et la croissance du PIB : les périodes de faible croissance ont été celles où l'intégration économique

[25] OCDE 2016, "Ouverture du marché, croissance et emploi", Documents de politique commerciale, No. 214.
[26] OCDE, 2019, "Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019".
[27] *Peterson Institute for International Economics,* 1999*, "Evaluating the Success of Trade Liberalisation in Bangladesh".*
[28] OCDE, 2012, "Priorités politiques pour le commerce international et l'emploi".

ralentissait ou s'était inversée[29]. L'augmentation des ratios commerciaux est également largement liée à l'augmentation globale de la productivité à long terme[30].

En stimulant la croissance, le commerce contribue à sortir des centaines de millions de personnes de la pauvreté : la part de la population mondiale vivant avec moins de 1,90 $ par jour est passée de 35% en 1990 à moins de 11% en 2013[31]. Les données relatives aux effets du commerce sur la pauvreté dans les pays en développement entre 1993 et 2008 montrent que l'évolution du revenu réel des 20% les plus pauvres de la population est fortement liée à l'évolution de l'ouverture des échanges sur la même période[32]. L'inégalité entre les pays a également diminué[33]. Il est donc erroné de qualifier le commerce de "course vers le bas".

Les économies en développement et émergentes jouent également un rôle plus important dans le commerce, aujourd'hui plus que jamais, en participant aux chaînes de valeur mondiales et au commerce des services[34], comme le montre le graphique ci-dessous.



Source : CNUCED (2019)[35]

Part des économies en développement dans les exportations mondiales (ODD 17.11.1) de biens et services (en %)
Part des exportations de biens - Part des exportations de services

Cela a non seulement amélioré la qualité de vie et créé de nouvelles opportunités dans les pays pauvres, mais cela a également créé de nouveaux marchés et de nouvelles opportunités pour les

[29] OCDE, 2016, "Perspectives économiques de l'OCDE", Volume 2016, Numéro 2.
[30] Newfarmer, R. et Sztajerowska, M., 2012, "*Trade and employment in a fast-changing world*".
[31] Banque mondiale, 2016, "Indicateurs du développement dans le monde".
[32] FMI, 2017, "Comprendre la chute de la part du travail dans le revenu", Perspectives de l'économie mondiale.
[33] Dabla-Norris, E., Kocher, K., Ricki, F., Suphaphiphat, N. et Tsounta, E., 2015, "*Causes and consequences of income inequality: A global perspective*", Note de discussion du FMI.
[34] OCDE, 2017, calculs de l'OCDE basés sur la base données *World Integrated Trade Solution (WITS).*
[35] UNCTADStat, 2019.

économies avancées. D'autre part, une prospérité et des opportunités accrues partout dans le monde contribuent également à augmenter la stabilité et la sécurité de tous.

La participation aux chaînes de valeur mondiales est également associée à des avantages économiques, tels que la croissance de la productivité, des paniers d'exportation moins concentrés et une sophistication croissante des exportations[36]. Les données suggèrent également une meilleure diffusion des technologies de pointe et de l'innovation (dans les processus industriels et commerciaux) parmi les entreprises participant aux chaînes de valeur mondiales et les entreprises prévalentes[37]. Les petites et moyennes entreprises (PME), en particulier, ont tout à gagner des retombées de la technologie et du savoir-faire en matière de gestion, ainsi que des possibilités de passer à l'échelle supérieure et d'améliorer la productivité. Plus un pays fait du commerce, plus la technologie et les idées se propagent ; les travailleurs sont plus productifs, et une productivité accrue entraîne de meilleurs salaires.

Le commerce a permis un accès sans précédent à un large éventail de biens et de services, ainsi qu'une réduction considérable des prix à la consommation dans le monde entier. Par exemple, en raison de la libéralisation des échanges, l'électronique est aujourd'hui soumise à des barrières commerciales parmi les plus faibles. Une réduction significative des barrières commerciales, ainsi que d'autres facteurs ont entraîné une chute extraordinaire du prix des produits électroniques : entre 1980 et 2014, le prix d'un téléviseur (à peu près comparable) a été réduit de 73 % et celui d'un micro-ondes de 93 % - et les téléviseurs et micro-ondes intelligents que nous achetons aujourd'hui sont bien plus performants que ceux des années 1980 (base de données WITS de l'OCDE, 2017). Cette baisse des prix due à la libéralisation du commerce est particulièrement bénéfique pour les ménages pauvres.

Le fait d'ignorer la relation positive entre la libéralisation des échanges et les résultats économiques fausse le discours politique contre les efforts de libéralisation des échanges et entraîne une atmosphère de méfiance et de mécontentement croissants à l'égard du système commercial en place. Ce type de discours et ces idées fausses sont en partie responsables de l'augmentation du protectionnisme commercial, ce qui a encore fait stagner davantage la croissance économique mondiale. En fait, il a été prouvé que la montée du protectionnisme est contre-productive et qu'elle nuit souvent de manière disproportionnée aux ménages à faibles revenus et aux économies émergentes. Dans une analyse de l'OCDE d'un scénario hypothétique dans lequel l'Europe, les États-

[36] Kowalski, P., Lopez-Gonzalez, J., Ragoussis, A. et Ugarte, C., 2015, "Participation des pays en développement aux chaînes de valeur mondiales : implications pour le commerce et les politiques liées au commerce", Documents de politique commerciale de l'OCDE, No. 179.

[37] Saia, A., Andrews, D. et Albrizio, S., 2015, "Retombées des technologies de pointe et politiques publiques : ce que montrent les données sectorielles", Documents de travail du département des affaires économiques de l'OCDE, No. 1238.

Unis et la Chine ont augmenté de 10 points de pourcentage les coûts commerciaux pour tous les partenaires sur tous les biens, les impacts estimés se sont traduits par une baisse du PIB mondial de 1,4 % et une diminution du commerce mondial de 6 %, les pays imposant les barrières commerciales étant ceux dont leur propre PIB baisse le plus[38]. Il en va de même pour l'emploi. Quand des entreprises nationales ont besoin d'importations à des prix compétitifs, de simples politiques d'augmentation des droits de douane risquent de détruire des emplois en mettant les PME en cessation d'activités et en encourageant les grandes entreprises à transférer plus d'emplois à l'étranger.

Il est donc essentiel que le discours politique et le débat public autour du commerce soient ancrés dans les faits plutôt que dans une perception erronée, afin de maintenir les acquis et de continuer à faire des progrès considérables vers le démantèlement des restrictions existantes au commerce. Mais il ne suffit pas de se concentrer sur la simple ouverture commerciale et les politiques de libéralisation des échanges pour garantir une répartition équitable des gains résultant du commerce. Pour que l'ouverture des échanges ait des résultats positifs sur l'emploi, la croissance économique et le développement, il faut que les conditions de l'économie nationale soient favorables. Cela signifie que des infrastructures appropriées doivent être en place, que des institutions fortes doivent être présentes ainsi que des marchés du travail, des institutions des marchés financiers et des réglementations adéquats. Cela doit également être soutenu par des systèmes d'éducation et de formation solides. En bref, pour que les économies puissent réaliser des gains commerciaux, les gouvernements doivent assurer un environnement favorable aux entreprises et aux investissements pour l'ouverture des échanges, ce qui nécessitera la mise en place de politiques nationales et internationales appropriées. Les politiques nationales devraient envisager une croissance inclusive et durable, des politiques structurelles et des politiques compensatoires, tandis que les politiques internationales devraient se concentrer sur les efforts de libéralisation des échanges et sur l'interprétation et la mise en œuvre correctes des dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux.

Recommandations politiques

Pour que les bénéfices résultant du commerce soient optimisés et équitablement répartis, les gouvernements doivent agir sur plusieurs fronts simultanément, en reconnaissant que l'impact du commerce mondial sur les populations dépend à la fois des cadres politiques nationaux des pays dans lesquels elles vivent et de la nature et du degré de la coopération économique internationale. Cela

[38] OCDE, 2016, "Perspectives économiques de l'OCDE", Vol. 2016, Numéro 2.

implique de travailler au-delà des cloisonnements et d'adopter une approche politique beaucoup plus intégrée, tant au niveau national qu'international. Cette section examine certaines politiques nationales et internationales qui peuvent contribuer à garantir que les avantages de la libéralisation du commerce soient pleinement réalisés.

Politiques nationales

Politiques de croissance inclusive

L'impact de la libéralisation du commerce sur la croissance et, par conséquent, sur l'emploi, dépend dans une large mesure des conditions de l'économie nationale qui permettent aux bénéfices de se concrétiser et d'être équitablement répartis et aux entreprises d'avoir la capacité de tirer parti de nouvelles opportunités[39]. Pour que la libéralisation du commerce puisse porter tous ses fruits, il est nécessaire de mettre en place des politiques favorisant la stabilité macroéconomique et une croissance inclusive. Cela inclut des politiques d'ajustement de la main-d'œuvre, l'éducation et le développement des compétences.

De nombreuses politiques actuelles d'ajustement de la main-d'œuvre, lorsqu'elles existent, ne semblent pas toujours donner les résultats escomptés. Les programmes souffrent parfois de ressources limitées, d'un mauvais ciblage, de mesures contradictoires et d'une mauvaise coordination. Les travailleurs déplacés de l'industrie manufacturière dans certaines économies avancées ont parfois du mal à trouver un nouvel emploi, notamment dans les services. Cela est particulièrement vrai lorsque d'autres facteurs se combinent à des chocs commerciaux, comme dans un contexte de croissance lente, ou face à des obstacles structurels tels que la corruption, la faiblesse des institutions, la médiocrité des infrastructures physiques de commerce et d'investissement, entre autres. Les politiques de croissance inclusive devraient donc s'attacher à combler les lacunes des politiques actuelles d'ajustement de la main-d'œuvre.

D’autre part, les politiques d'adaptation de la main-d'œuvre qui se concentrent uniquement sur les personnes déplacées ne sont pas suffisantes. Les investissements qui soutiennent à la fois les personnes et la croissance en garantissant l'accès de chacun à une santé et à une éducation de qualité renforcent les chances de tous, y compris des plus défavorisés. Il est nécessaire de mettre en place des cadres d'activation efficaces qui permettent de faire entrer davantage de personnes sur le marché du travail et de rendre le travail rémunérateur. Une main-d'œuvre dotée de compétences adéquates et adaptables est essentielle pour garantir une répartition équitable des avantages du commerce. Une politique des compétences appropriée et actualisée est nécessaire pour garantir que les personnes disposent des compétences techniques adéquates pour travailler dans des secteurs nouveaux et recherchés.

[39] OCDE, 2019, “Objectif croissance 2019”.

Outre les compétences techniques, les investissements dans l'éducation et la formation devraient également viser à doter les travailleurs de compétences cognitives, sociales et émotionnelles, qui sont de plus en plus demandées dans l'économie numérique. Il a été démontré que ces compétences aident les travailleurs à passer d'une profession, d'un secteur d'activité ou d'une région à l'autre. De plus, les travailleurs hautement qualifiés et les travailleurs bénéficiant d'une formation professionnelle en entreprise courent moins de risques d'être licenciés que leurs homologues moins qualifiés et non formés, en grande partie grâce à leur capacité accrue de s'adapter à de nouvelles tâches. En cas de licenciement, il a été démontré que ces travailleurs retrouvent plus rapidement un emploi[40]. Les personnes devront donc changer de mentalité et être prêtes à se requalifier et à se mettre à niveau dans le monde du travail en mutation d'aujourd'hui.

Pour que la main-d'œuvre soit bien équipée, les politiques d'éducation devront non seulement s'adapter à l'évolution des besoins en compétences résultant des changements technologiques, mais aussi être tournées vers l'avenir en anticipant les besoins changeants des futures entreprises et en élaborant des programmes appropriés pour cultiver ces compétences. Il est important que ces politiques soient élaborées en étroite collaboration avec les employeurs, et que ces derniers soient soutenus par des politiques publiques visant à investir davantage dans la formation professionnelle et la formation en entreprise pour les travailleurs déplacés. Actuellement, les chapitres existants sur l'investissement et les dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux ne couvrent pas le champ d'application des politiques en matière d'éducation ou de compétences. Il faudra sans doute tenir compte de ces aspects lors de la négociation des prochains accords commerciaux.

Politiques structurelles

Pour faire face aux coûts d'ajustement commercial, il peut être nécessaire de procéder à des réformes structurelles, en particulier dans les économies dotées d'institutions rigides et médiocres. Les obstacles structurels comprennent la faiblesse des institutions, l'informalité généralisée et la médiocrité des infrastructures physiques et des services aux entreprises qui, à leur tour, ont un impact sur la manière dont les politiques nationales et commerciales sont mises en œuvre. Un document récent du Fonds monétaire international (FMI) montre que les réformes structurelles ont, en général, un impact positif sur la production et l'emploi, en garantissant que les politiques commerciales sont judicieusement mises en œuvre et que les gains résultant du commerce sont équitablement répartis[41].

---

[40] OCDE, 2019, “Perspectives de l’OCDE sur les compétences 2019 : Prospérer dans un monde numérique”.

[41] Antoun de Almeida, L. et Balasundharam, V., 2018, “*On the Impact of Structural Reforms on Output and Employment: Evidence from a Cross-Country Firm-level Analysis”, IMF Working Paper* WP/18/73.

L'introduction de projets d'infrastructure ou l'amélioration de la qualité des infrastructures existantes peuvent être extrêmement utiles pour réduire les barrières commerciales et le coût des intrants. L'OCDE indique que les activités passées en matière d'infrastructure ont permis l'augmentation du PIB par habitant à long terme, bien que l'effet varie en fonction des différents types de dépenses et selon les pays[42].

L'investissement dans les infrastructures physiques, notamment l'investissement dans les infrastructures numériques n'impacte pas seulement les performances économiques mais il permet aussi de relier les personnes aux structures de santé et d'éducation et les entreprises aux zones de haute productivité. L'OCDE montre notamment que la numérisation a profité aux entreprises ayant un meilleur accès aux principales compétences techniques, de gestion et d'organisation, leur permettant ainsi d'améliorer davantage leur productivité[43].

L'investissement dans les capacités d'approvisionnement d'une économie doit être étayé par des cadres réglementaires solides qui relient les personnes aux emplois et aux marchés et leur permettent de participer à de nouvelles opportunités. En outre, disposer d'un ensemble de lois claires sur le lieu de travail peut contribuer à lutter contre la corruption et l'informalité. Les investissements visant à améliorer la productivité contribuent à accroître les investissements en matière d'approvisionnement à long terme ainsi qu'à stimuler la demande à court terme[44].

En particulier, l'un des principaux défis de l'intégration des pays en développement dans le système commercial mondial est la gamme et le contenu technologique des biens et services qu'ils produisent pour l'exportation. La promotion de la valeur ajoutée et le renforcement de la capacité de production nationale ont donc une importance déterminante pour les pays en développement afin qu'ils puissent chercher à participer de manière avantageuse au commerce mondial[45].

Politiques compensatoires

La libéralisation du commerce - tout en apportant des avantages à certains secteurs par la réaffectation des ressources à des secteurs plus productifs - peut également entraîner la nécessité d'adopter des politiques compensatoires à l'égard de secteurs tels que l'agriculture ou l'industrie manufacturière qui sont perdants face à une plus grande ouverture économique. Il est donc important de mettre progressivement en place des régimes de protection sociale modernes et pérennes, une fois que l'on dispose d'une marge de manœuvre budgétaire, afin de garantir non

---

[42] OCDE, 2019, "Réformes des politiques économiques : Objectif croissance", Chapitre 1 sur les réformes structurelles à l'heure de la crise financière.

[43] OCDE, 2019, "Numérisation et productivité", https://www.oecd.org/economy/growth/digitalisation-productivity-and-inclusiveness/.

[44] OCDE, 2016, "Perspectives économiques de l'OCDE", Vol. 2016, Numéro 2.

[45] CNUCED, 2019, "Promotion de la valeur ajoutée et le renforcement de la capacité de production nationale grâce à l'autonomisation économique locale".

seulement des filets de sécurité durables et adéquats aux travailleurs déplacés, mais aussi d'offrir davantage de possibilités aux personnes pour se reconvertir tout au long de leur vie professionnelle, et leur permettre d'avoir accès au crédit et aux services sociaux afin de faciliter la mobilité.

Cela signifie qu'il faut développer un large éventail de régimes de protection sociale, plutôt que d'adopter une approche unique. Si cela peut être souhaitable, ce n'est pas toujours faisable à court terme, en particulier pour les économies en développement. Dans ce cas, des programmes sociaux ciblés, parfois de durée limitée, pourraient constituer une alternative utile. Il est essentiel d'exercer un contrôle continu de l'efficacité et de l'impact de ces programmes pour mieux comprendre les programmes sociaux appropriés et abordables, ainsi que pour éviter les pièges de la pauvreté.

La présence d'un important secteur informel empêche les bénéfices du commerce d'être équitablement répartis. À titre d'exemple, l'emploi informel représente 58,7 % de l'emploi non agricole dans les pays du Moyen-Orient/Afrique du Nord, 64,6 % en Amérique latine, 79,4 % en Asie et 80,4 % en Afrique subsaharienne[46]. Du côté des travailleurs, l'informalité peut empêcher les travailleurs de bénéficier des avantages liés à l'emploi, tels que la santé et la sécurité sociale, qui peuvent être améliorés grâce aux avantages résultant du commerce. De plus, non seulement les travailleurs informels n'ont pas droit à ces avantages, mais ils ne sont pas protégés par le droit du travail, ils ont des difficultés à épargner en raison des bas salaires, ce qui entraîne une baisse de la consommation, et ils peuvent également être invisibles pour les autorités fiscales, ce qui entraîne une évasion fiscale. Du côté des entreprises, l'informalité implique que les entreprises informelles sont exemptées des réglementations pertinentes, ce qui entraîne une fraude fiscale importante qui peut entraver la capacité fiscale d'une économie et sa fourniture de biens publics. En outre, elle peut également entraîner une mauvaise affectation des ressources et entraver la croissance, car les entreprises non productives peuvent survivre en éludant l'impôt et en évitant de se conformer à la réglementation du marché du travail. L'éradication du secteur informel et la lutte contre la corruption sont donc essentielles et devraient constituer des priorités absolues. L'informalité empêche les travailleurs de bénéficier de la libéralisation du commerce. Elle peut permettre d'étendre les bénéfices du commerce aux travailleurs et aux entreprises qui n'étaient pas touchés par ces politiques. La coopération internationale est également essentielle pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales au niveau international, ce qui contribue à limiter l'informalité dans les pays. Ces efforts ont porté leurs fruits dans l'UE où plus de 80 milliards d'euros ont été récupérés grâce à l'introduction de programmes de déclaration volontaire et au renforcement des normes de transparence[47].

---

[46] Charmes, J., 2016, "*The informal economy: Definitions, Size, Contribution, Characteristics and Trends*", RNSF, Rome.

[47] OCDE, 2017, "Faire fonctionner le commerce pour tous".

Il a été démontré que de nombreux régimes fiscaux et systèmes de sécurité sociale dans la zone de l'OCDE sont devenus moins efficaces, ce qui entraîne une répartition inéquitable des gains des échanges[48]. Selon l'OCDE, l'augmentation du montant des recettes fiscales a été principalement financée par l'imposition du travail et par des taux plus élevés de taxe sur la valeur ajoutée, touchant davantage la classe moyenne et les ménages à faible revenu, respectivement. Il est donc important de veiller à ce que les régimes fiscaux et les systèmes de sécurité sociale soient conçus dans un souci de promotion de la croissance et de l'équité, afin d'assurer une redistribution équitable des gains résultant du commerce.

Politiques internationales

Libéralisation du commerce

La réduction des barrières commerciales sous forme de droits de douane s'est avérée efficace depuis des décennies. En 70 ans, le tarif moyen pondéré appliqué au niveau mondial qui se situait entre 22 et 40 % en 1947 a diminué à environ 2 à 5 % ces dernières années, ce qui a permis de réduire le coût des biens et des services partout dans le monde[49]. Si dans certains secteurs, notamment l'agriculture, les droits de douane constituent toujours un obstacle majeur au commerce, dans d'autres secteurs les avantages potentiels les plus importants résident dans l'élimination des obstacles non tarifaires (ONT) existants. Il s'agit notamment des politiques protectionnistes, telles que les exigences de localisation, les procédures de passation de marchés discriminatoires et les obstacles au commerce de services.

L'élimination des ONT peut aider les jeunes entreprises, en particulier les PME, à participer aux marchés internationaux et à créer ainsi des emplois. Il a été démontré que la réforme des procédures frontalières lentes ou lourdes réduit les coûts du commerce de 12 à 18 % selon le niveau de développement d'un pays, ce qui permet à un plus grand nombre d'entreprises d'exporter vers les marchés mondiaux[50] ou de s'y approvisionner en intrants de haute qualité.

Garantir l'accès à des services aux entreprises efficaces et abordables est essentiel pour la compétitivité des entreprises et le bien-être des personnes. Les restrictions au commerce des services imposent des coûts aux entreprises locales qui dépendent de services efficaces pour être compétitives sur les marchés d'exportation : on estime que cet impact équivaut à une taxe de vente de 3 à 38 % sur les services achetés selon le secteur, ce qui désavantage particulièrement les PME[51]. L'amélioration du commerce numérique peut réduire considérablement les coûts de transaction,

---

48 OCDE, 2015, "Ensemble : pourquoi moins d'inégalités profite à tous".

49 Chad Brown et Douglas Irwin, 2015, "*The Urban Legend: Pre-GATT Tariffs of 40%*", VOX, http://voxeu.org/article/myth-40-pre-gatt-tariffs.

50 OCDE, 2015, "Mise en œuvre de l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges – l'impact potentiel sur les coûts commerciaux", Note politique.

51 OCDE, 2016, "Perspectives économiques de l'OCDE", Vol. 2016, Numéro 2.

permettant ainsi des gains d'efficacité importants et facilitant l'intégration des pays en développement et des micro, petites et moyennes entreprises (MPME) dans les chaînes de valeur mondiales.

Toutefois, une condition préalable à ces avantages est une amélioration significative de l'état de préparation au commerce électronique, qui est à son tour stimulée par une infrastructure efficace des technologies de l'information et de la communication (TIC), un cadre juridique approprié et des citoyens disposant des compétences numériques adéquates. Le potentiel du commerce numérique est considérablement entravé par le nombre croissant d'obstacles mis en place, tels que les normes et réglementations discriminatoires et incompatibles affectant le commerce électronique, les exigences de localisation et les limitations à la libre circulation des données. La suppression de ces obstacles contribue à accroître le potentiel de croissance et profite aux consommateurs.

La croissance exponentielle des flux et des stocks d'IDE au cours des dernières décennies a entraîné la mondialisation, stimulé les échanges commerciaux et favorisé l'interpénétration des économies par le biais de chaînes de valeur mondiales[52]. Les IDE sont importants pour tous les pays, mais peuvent être particulièrement bénéfiques pour les pays en développement. Ils créent des emplois sur les marchés locaux, soutiennent le développement des infrastructures et permettent la production et la vente de nouveaux biens dans des conditions où le commerce peut ne pas être possible en raison des coûts prohibitifs, des politiques ou d'autres facteurs.

Jusqu'à présent, la facilitation des investissements a reçu relativement peu d'attention par rapport à la facilitation du commerce. Selon l'indice OCDE de restriction des IDE, de multiples restrictions aux investissements internationaux subsistent dans de nombreux secteurs des économies des membres du G20, ce qui entrave les IDE[53] favorables à la croissance. Alors que de nombreux pays ont déployé des efforts nationaux visant à promouvoir les investissements – comme la création d'une image de marque, la fourniture d'informations sur le marché ou des incitations – entre 2010 et 2015, moins d'un quart des mesures concernées ont porté sur la facilitation des investissements[54]. Par ailleurs, les accords internationaux d'investissement (AII) comportent relativement peu d'éléments visant à faciliter les investissements. Par conséquent, le renforcement des initiatives nationales et internationales visant à faciliter l'investissement reste un domaine qui offre une grande marge de manœuvre et un potentiel élevé de retours positifs tant pour les entreprises que pour les pays.

Il s'agit de faciliter les investissements en supprimant les obstacles - politiques, administratifs ou logistiques - aux IDE, ou en incluant des efforts de soutien pour améliorer la capacité

---

52 CNUCED, 2014, "Rapport sur l'investissement dans le monde".

53 OCDE, 2017, "Indice de restrictivité de la réglementation des IDE dans l'OCDE".

54 CNUCED et OCDE, 16ème Rapport sur les mesures d'investissement du G20 (Novembre 2016), consulté le 8 février, 2017, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/unctad_oecd2016d16_en.pdf

d'investissement. De nombreux pays en développement pourraient bénéficier d'un plan de facilitation des investissements bien défini afin de réaliser leur proposition de valeur, mais ils n'ont pas la capacité interne d'en élaborer un. Ils peuvent être soutenus par des organisations internationales et des économies développées qui peuvent partager leurs recommandations de meilleures pratiques et soutenir les efforts de renforcement des capacités.

Actuellement, le système mondial d'investissement reste un système complexe de traités bilatéraux et régionaux. Si ceux-ci favorisent généralement les flux d'investissement, la disparité des accords crée une ambiguïté et des coûts inutiles pour les entreprises et les gouvernements. En réduisant la complexité, en augmentant la responsabilité juridique et en facilitant les IDE, un cadre multilatéral d'investissement pourrait donc conduire à une répartition plus efficace des investissements, ce qui aurait des effets bénéfiques substantiels sur la croissance et le développement.

Accords commerciaux internationaux et dispositions relatives au travail

Les accords commerciaux, qu'ils soient multilatéraux, régionaux ou bilatéraux, sont essentiels pour fixer les règles applicables aux partenaires commerciaux. Ces accords énoncent explicitement ces règles afin de garantir des conditions de concurrence équitables pour tous les partenaires commerciaux concernés. Si les accords commerciaux bilatéraux et régionaux peuvent compléter le système commercial multilatéral, les avantages résultant du commerce sont souvent limités aux pays couverts par l'accord et ne s'étendent pas nécessairement aux autres non-participants. Le fait d'avoir plusieurs accords commerciaux bilatéraux peut également créer des conditions différentes et complexes entre les différents partenaires commerciaux. Il est donc important de veiller à ce que davantage de pays participent à ces accords afin d'optimiser les avantages de la libéralisation des échanges. Une telle coopération internationale est nécessaire pour uniformiser les règles du jeu. Par exemple, une simulation de l'OCDE a montré un doublement du PIB lorsqu'un ACR ne concernant que les économies asiatiques à revenu élevé était étendu à toutes les économies asiatiques.

Si la section précédente a montré l'augmentation des dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux, la controverse demeure quant à l'impact de ces dispositions sur les résultats commerciaux. Certaines recherches universitaires n'ont pas réussi à trouver un impact positif ou même significatif des dispositions relatives au travail sur les résultats commerciaux, remettant en question la pertinence de ces dispositions dans les accords commerciaux. Kamata[55] montre par exemple qu'il n'y a pas eu d'impact significatif de l'insertion de dispositions relatives au travail sur les conditions de travail réelles telles que les salaires, les heures travaillées, le taux d'accidents du travail mortels et le nombre de conventions fondamentales de l'OIT ratifiées. D'autres études similaires

[55] Kamata, I. 2015, "*Labour Clauses in Regional Trade Agreements and Effects on Labour Conditions: An Empirical Analysis", IDE Discussion Pape*r No.609.

telles que celles d'Aggarwal[56], de Rodrik[57] et de Brown[58] ont pour la plupart trouvé des résultats insignifiants ou non concluants de l'impact des dispositions du travail sur l'emploi et les conditions de travail.

Quoi qu'il en soit, la décision d'inclure des dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux ne devrait en tout état de cause être prise qu'après consultation des institutions concernées, y compris les organisations nationales de travailleurs, d'employeurs et d'entreprises, qui sont les mieux placées pour évaluer l'effet potentiel de ces dispositions. C'est loin d'être le cas dans la pratique : il est très fréquent que les gouvernements se mettent d'accord sur des dispositions sans consulter correctement les partenaires sociaux concernés. En outre, il semble important de veiller à ce que ces dispositions soient interprétées et appliquées de manière appropriée. 72 % des dispositions relatives au travail liées au commerce font référence aux instruments de l'OIT. La plupart comportent des engagements juridiquement contraignants en ce qui concerne les principes et droits fondamentaux au travail, les conditions de travail et les mécanismes de règlement des différends en cas de violation de ces obligations. Il est important de noter ici que ces instruments de l'OIT sont le résultat d'intenses discussions tripartites, et que l'application de ces normes de l'OIT dans les dispositions relatives au travail nécessite donc une bonne compréhension de ces discussions. Une interprétation incorrecte ou controversée d'une norme particulière peut conduire à une application peu satisfaisante de la norme au sein de l'économie et dès lors conduire à des résultats contreproductifs.

En outre, l'engagement juridique des parties commerciales vis-à-vis des conventions de l'OIT concernées diffère selon que l'État a ou non ratifié les conventions applicables. Lorsque le pays a déjà ratifié la convention de référence, il n'est pas nécessairement confronté à des obligations juridiques supplémentaires concernant cette norme. Toutefois, lorsque le pays n'a pas ratifié la convention, l'État peut être amené à modifier la législation et la pratique nationales en matière de travail. Dans certains cas, le pays peut être confronté à des obstacles pour modifier sa législation et sa pratique et donc appliquer la convention de l'OIT correspondante. Accepter de ratifier une convention par le biais de discussions sur les accords commerciaux tout en ignorant les problèmes pratiques liés à la ratification et à la mise en œuvre peut créer une confusion dans l'application de la législation nationale, ce qui conduit à des résultats contre-productifs. L'engagement des mandants tripartites est important.

---

[56] Aggarwal, M., 1995, "*International Trade, Labour Standards and Labour Market Conditions: An Evaluation of the Linkages", USITC, Office of Economics Working Paper* No.95-06-C.

[57] Rodrik, D., 1996, "*Labour Standards in International Trade: Do They Matter and What Do We Do About them?*".

[58] Brown, D.K., 2000, "*International Trade and Core Labour Standards: A Survey of the Recent Literature", Labour Market and Social Policy, Occasional Papers* No.43.

Les dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux peuvent créer des conditions équitables entre les pays inclus dans les accords commerciaux. L'insertion de dispositions relatives au travail peut également contribuer à consolider et améliorer davantage la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail. Toutefois, en cas de désaccord concernant l'inclusion de dispositions relatives au travail, notamment lorsque des pays n'ont pas ratifié les normes pertinentes de l'OIT pour des raisons spécifiques, cette inclusion doit être soigneusement examinée avec la pleine participation des mandants tripartites.

Toutes les recommandations politiques susmentionnées sont encore plus essentielles aujourd'hui à la lumière de la récente pandémie de Covid-19. En raison de la propagation du virus Covid-19, les gouvernements ont été contraints de prendre des mesures strictes, telles que la fermeture des frontières, afin de protéger la vie des populations. Ces mesures auront inévitablement des conséquences douloureuses pour les ménages et les entreprises. Pour atténuer les préjudices économiques de la crise, les décideurs politiques devront jeter les bases d'une reprise forte, durable et socialement inclusive. Le commerce sera un élément important de cette solution. Il sera essentiel de maintenir les marchés ouverts et prévisibles et de promouvoir un environnement commercial plus généralement favorable pour stimuler les nouveaux investissements nécessaires à la relance de l'économie mondiale. De plus, la coopération multilatérale entre les pays est essentielle pour assurer une reprise plus rapide que si chaque pays agissait seul.

Appel à l’action adressé aux organisations nationales d’employeurs et d’entreprises

Une approche politique intégrée exige que l'élaboration de la politique commerciale devienne une conversation ouverte qui soit orientée vers l'action. Cela signifie que les partenaires sociaux doivent être impliqués dans l'élaboration des politiques nationales, car ce sont eux qui sont directement impactés par les politiques nationales et internationales régissant les termes de l'échange. Cela est bien démontré dans certains pays de l'OCDE. En ce sens, les organisations nationales d’employeurs et d’entreprises, peuvent jouer un rôle déterminant pour garantir que les intérêts des entreprises sont dûment pris en considération dans les débats sur l'élaboration des politiques nationales ainsi que dans la négociation des clauses relatives au travail dans les accords commerciaux.

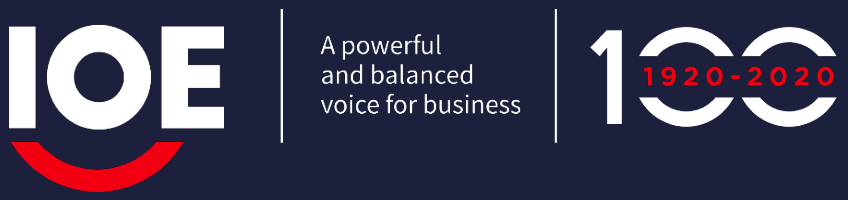
Les organisations d’employeurs et d’entreprises sont particulièrement bien placées pour participer à l'élaboration des politiques nationales, car elles sont capables de fournir des informations et des données actualisées qui peuvent soutenir l'élaboration empirique de politiques. D’autre part, les organisations d’employeurs et d’entreprises sont également en mesure d'apporter l'expérience et

l'expertise réelles d'entreprises opérant non seulement au niveau local mais aussi à l'étranger, mettant ainsi en évidence les obstacles au commerce et à l'investissement dans les affaires.

En plus de soutenir l'élaboration des politiques nationales, les organisations d'employeurs et d'entreprises peuvent aider leurs membres en leur fournissant des informations actualisées sur le commerce mondial, afin que les entreprises soient bien informées sur la manière de faire des affaires localement et à l'étranger. L'OIE, avec son vaste réseau d'organisations d'employeurs dans le monde, peut être particulièrement utile dans ce domaine car elle peut aider ses membres en leur fournissant des informations actualisées sur les tendances du commerce mondial et la facilité à faire des affaires dans les différentes économies. De plus, l'OIE peut soutenir les efforts de promotion de ses membres pour faire pression en faveur d'une libéralisation du commerce progressive et bien encadrée dans leurs économies.

En ce qui concerne les clauses de travail, l'implication des parties tripartites dans les discussions commerciales peut éclairer davantage sur l'opportunité d'inclure une norme du travail particulière en premier lieu et ensuite sur la manière d'interpréter correctement les clauses de travail si elles sont incluses dans les accords commerciaux. Comprendre comment interpréter et appliquer correctement les clauses est une expertise utile que les organisations d'employeurs et d'entreprises peuvent offrir dans de telles discussions, afin d'éliminer toute confusion concernant l'interprétation de ces dispositions. Dans certains pays, l'engagement des organisations d'employeurs et d'entreprises dans les négociations commerciales permet d'accéder à de très nombreuses compétences spécialisées, y compris des associations professionnelles. L'OIE peut aider ses membres à interpréter correctement ces dispositions relatives au travail. L'ouverture du commerce et le libre-échange sont essentiels pour l'emploi et la croissance.

Seul un ensemble plus moderne, plus flexible, plus complet et plus cohérent de politiques nationales et internationales peut contribuer à garantir que le commerce mondial devienne plus libre, plus équitable et plus ouvert. En ce sens, les entreprises ont un rôle essentiel à jouer mais on ne peut pas et on ne doit pas s'attendre à ce qu'elles supportent seules ce fardeau.



© OIE juillet 2020

International Organisation of Employers | Organisation Internationale des Employeurs | Organización Internacional de Empleadores
Avenue Louis-Casaï 71 – CH-1216 Geneva • T +41 22 929 00 00 F +41 22 929 00 01 • ioe@ioe-emp.com • ioe-emp.org