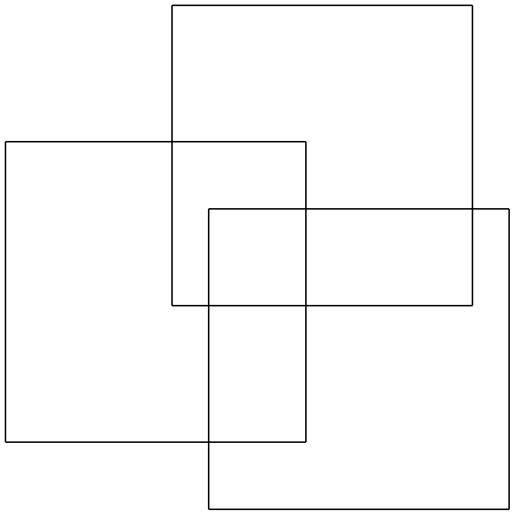
MEWEPZ/2017

Bureau
international
du Travail

Genève

La promotion du travail décent et la protection des principes et droits fondamentaux au travail dans les zones franches d'exportation

Rapport soumis pour discussion à la Réunion d'experts visant à promouvoir le travail décent et la protection des principes et droits fondamentaux au travail pour les travailleurs des zones franches d'exportation
(Genève, 21-23 novembre 2017)



Genève, 2017

Département
des entreprises

MEWEPZ/2017

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Département des entreprises

La promotion du travail décent et la protection des principes et droits fondamentaux au travail dans les zones franches d'exportation

Rapport soumis pour discussion à la Réunion d'experts visant à promouvoir le travail décent et la protection des principes et droits fondamentaux au travail pour les travailleurs des zones franches d'exportation
(Genève, 21-23 novembre 2017)

Genève, 2017

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, GENÈVE

Copyright © Organisation internationale du Travail 2017
Première édition 2017

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: rights@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.
Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Consultez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

La promotion du travail décent et la protection des principes et droits fondamentaux au travail dans les zones franches d'exportation, Rapport pour discussion à la Réunion d'experts visant à promouvoir le travail décent et la protection des principes et droits fondamentaux au travail pour les travailleurs des zones franches d'exportation (Genève, 21-23 novembre 2017), Bureau international du Travail, Département des entreprises, Genève, BIT, 2017.

ISBN 978-92-2-230904-7 (imprimé)
ISBN 978-92-2-230906-1 (pdf Web)

Egalement disponible en anglais: *Promoting decent work and protecting fundamental principles and rights at work in export processing zones*, Report for discussion at the Meeting of Experts to Promote Decent Work and Protection of Fundamental Principles and Rights at Work for Workers in Export Processing Zones (Geneva, 21–23 November 2017), ISBN 978-92-2-130063-2 (imprimé), ISBN 978-92-2-130064-9 (pdf Web), Genève, 2017; et en espagnol: *Promoción del trabajo decente y protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las zonas francas industriales*, Informe para la discusión la Reunión de expertos para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales (Ginebra, 21-23 de noviembre de 2017), ISBN 978-92-2-331005-9 (imprimé), ISBN 978-92-2-331006-6 (pdf Web), Genève, 2017.

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs, et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Pour toute information sur les publications et les produits numériques du Bureau international du Travail, consultez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Table des matières

Page

Abréviations vii

Historique 1

1. Les zones franches d'exportation: raison d'être, fonctionnement et estimations chiffrées 5
   - Diversité et évolution des ZFE 6
   - Les objectifs des politiques relatives aux ZFE 7
   - Propriété et gestion des ZFE 9
   - Attirer les investissements dans les ZFE 9
   - Les rapports avec le commerce et l'investissement 13
   - Les ZFE et l'industrialisation 17
   - Les rapports avec les producteurs nationaux 18

2. Les effets des ZFE sur les principes et droits fondamentaux au travail 21
   - Liberté d'association et négociation collective 22
   - Discrimination 26
   - Travail forcé 29

3. Les autres composantes du travail décent dans les ZFE 31
   - La création d'emplois 31
   - La stabilité de l'emploi 33
   - Le développement des compétences 34
   - Les salaires 35
   - Le temps de travail 37
   - Sécurité et santé au travail 38
   - La protection sociale 39
   - L'inspection du travail 40
   - Le dialogue social 42
   - L'avenir du travail 43

4. Conclusions et points suggérés pour la discussion 45
   - Conclusions 45
   - Points suggérés pour la discussion 46

Abréviations

ACT/EMP	Bureau des activités pour les employeurs
ACTRAV	Bureau des activités pour les travailleurs
CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
IED	investissement étranger direct
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	produit intérieur brut
PME	petites et moyennes entreprises
SPG+	régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance
ZFE	zone franche d'exportation

Historique

1. L'OIT étudie et débat depuis longtemps les problèmes concernant l'emploi, les droits des travailleurs et les questions sociales dans les zones franches d'exportation (ZFE). Plusieurs réunions consacrées aux ZFE ont été organisées, au fil des ans, aux niveaux régional et sous-régional. La première réunion tripartite d'experts sur ce thème s'est déroulée en 1998 et a permis d'adopter des conclusions sur les priorités et les directives destinées à améliorer les conditions sociales et de travail dans les ZFE [1].

2. En mars 2003, le Conseil d'administration a examiné les questions de l'emploi et de la politique sociale concernant les ZFE et invité le Bureau à «poursuivre l'examen des questions [...] dans le contexte global de l'ensemble des aspects du travail décent, initialement sur une base nationale, sous-régionale ou régionale et dans un cadre tripartite» [2]. Le programme et budget pour 2006-07 prévoyait le financement d'une initiative focale sur les ZFE, et un financement supplémentaire a été alloué pour que cette activité se poursuive au cours de la période biennale suivante. Ce financement était destiné à soutenir les activités de collecte d'informations, de recherche, les réunions et la mise au point d'une base de données sur les ZFE [3]; il a abouti à une discussion sur le rapport résultant de ces efforts lors de la 301e session du Conseil d'administration (mars 2008) [4].

3. En 2009, lors de la 98e session de la Conférence internationale du Travail, la résolution et les conclusions sur l'égalité entre femmes et hommes au cœur du travail décent ont relevé que les ZFE s'étaient révélées utiles pour certains pays, qu'elles pouvaient offrir aux femmes des possibilités d'emploi qui n'existent pas toujours dans l'économie nationale et offrir de meilleurs salaires et conditions de travail, mais que, dans certains cas, une mauvaise mise en œuvre des normes du travail entraînait des conditions de travail inacceptables. Les conclusions affirmaient que «[l]a liberté d'association, le droit de négociation collective et les normes fondamentales du travail devraient s'appliquer à toutes les ZFE et servir à garantir le respect des droits des travailleurs, y compris l'égalité entre les sexes» [5].

4. En 2016, la Conférence internationale du Travail a débattu du travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales et adopté des conclusions qui comprenaient les passages suivants:

[1] BIT: *Note sur les travaux*, Réunion tripartite des pays dotés de zones franches d'exportation, Genève, 28 septembre-2 octobre 1998.

[2] BIT: *Relevé des décisions*, document GB.286/205, Conseil d'administration, 286e session, Genève, mars 2003, paragr. 58.

[3] Même si ce travail est aujourd'hui un peu daté, certaines de ses composantes, en particulier les données qui ont été rassemblées, sont toujours fréquemment citées dans les articles universitaires, malgré des lacunes importantes dans des domaines essentiels, comme les taux de syndicalisation et la négociation collective dans les ZFE. Cependant, les résultats concrets – en termes de changements notables de politique à l'échelle nationale concernant les ZFE et le travail décent – semblent rares.

[4] BIT: *Rapport sur l'Initiative focale concernant les zones franches d'exportation (ZFE): dernières tendances et orientations dans les ZFE*, document GB.301/ESP/5, Conseil d'administration, 301e session, Genève, mars 2008.

[5] BIT: «Résolution et conclusions concernant l'égalité entre femmes et hommes au cœur du travail décent», résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 98e session, Genève, 2009, p. 15, paragr. 24 des conclusions.

> Les zones franches d'exportation (ZFE) ne sont pas homogènes et ont des particularités très différentes. Les déficits de travail décent sont prononcés dans un nombre significatif de ZFE liées aux chaînes d'approvisionnement mondiales. Les principes et droits fondamentaux au travail et le travail décent devraient s'appliquer à tous les territoires, y compris les ZFE. Dans le but d'attirer des investissements et de créer des emplois, les ZFE se caractérisent souvent par des dérogations à la législation du travail et des exonérations fiscales ainsi que par des restrictions aux activités syndicales et à la négociation collective. De longues journées de travail, des heures supplémentaires imposées et la discrimination salariale sont pratique courante dans les ZFE.
>
> […]
>
> Les gouvernements devraient: […] promouvoir activement le dialogue social et les principes et droits fondamentaux au travail, y compris la liberté syndicale et le droit de négociation collective pour tous les travailleurs, indépendamment de leur statut d'emploi, y compris dans les ZFE.
>
> […]
>
> L'OIT devrait: […] envisager d'adopter un plan d'action afin de promouvoir le travail décent et une protection des principes et droits fondamentaux au travail pour les travailleurs des ZFE, qui donne suite à la présente discussion et aux discussions précédemment tenues par l'OIT sur le sujet, telles que la Réunion tripartite des pays dotés de zones franches d'exportation (Genève, 1998) et la discussion sur l'emploi et la politique sociale dans les zones franches d'exportation tenue par le Conseil d'administration à sa 286e session (mars 2003). [6]

5. En octobre 2016, le Conseil d'administration a prié le Bureau, au titre du suivi de la résolution sur le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, «d'organiser en 2017 une réunion tripartite d'experts chargée de déterminer l'action qu'il serait possible de mener pour promouvoir le travail décent et la protection des principes et droits fondamentaux au travail pour les travailleurs des zones franches d'exportation (ZFE)» [7].

6. Le présent document de travail a pour objet de favoriser la discussion afin d'identifier les éventuelles mesures de promotion du travail décent et de protection des principes et droits fondamentaux au travail dans les ZFE. Il se fonde sur toute une gamme d'études, mais surtout sur des méta-études qui brossent un tableau d'ensemble plus vaste. Les études existantes sont souvent axées sur les ZFE en tant que stratégie de développement et donc sur leur impact dans les pays en développement; des efforts ont toutefois été accomplis pour tenir compte, lorsque des données étaient disponibles, des pays développés dans lesquels la production des ZFE est importante. Il est frappant de constater que même des publications récentes en sont réduites à utiliser des études empiriques réalisées entre le milieu des années quatre-vingt-dix et le milieu des années deux mille, voire à recourir, dans certains cas, à des études datant du milieu des années quatre-vingt. En d'autres termes, nos connaissances sur l'influence des ZFE sur le travail décent présentent une lacune d'environ dix ans de données.

[6] BIT: «Résolution et conclusions concernant le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales», Conférence internationale du Travail, 105e session, Genève, 2016, paragr. 5, 16 *b)* et 23 *g)* des conclusions.

[7] BIT: *Relevé des décisions*, Conseil d'administration, 328e session, Genève, octobre 2016: Décision concernant la cinquième question à l'ordre du jour: suivi de la résolution concernant le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales (discussion générale) – Programme d'action de l'OIT 2017-2021.

7. Le présent document comporte quatre chapitres: 1) la raison d'être et le fonctionnement des ZFE, avec des estimations chiffrées; 2) les effets des ZFE sur les principes et droits fondamentaux au travail; 3) les autres composantes du travail décent dans les ZFE; et enfin 4) les conclusions et points suggérés pour la discussion.

1. Les zones franches d'exportation: raison d'être, fonctionnement et estimations chiffrées

8. Les zones franches d'exportation (ZFE) sont des enclaves créées en vertu d'une politique gouvernementale afin d'encourager les investissements étrangers directs (IED) et les exportations. Dans ces zones, les facteurs de production et les exportations sont exemptés de droits de douane afin de permettre aux producteurs d'avoir accès aux intrants aux prix du marché mondial, pour renforcer leur compétitivité sur les marchés mondiaux. Les ZFE peuvent être régies par une réglementation modifiée, y compris en termes de législation et d'administration du travail; certains pays exemptent entièrement ces zones de certaines dispositions réglementaires. Les ZFE se sont multipliées dans les pays qui cherchent à susciter une croissance économique fondée sur les exportations, alors même que certaines d'entre elles ont eu des résultats mitigés en termes de développement économique et social.

9. Les estimations du nombre de ZFE sont peu nombreuses et peu fréquentes. En 1997, le BIT en recensait 845 dans le monde entier. Le décompte le plus récent effectué par le BIT remonte à 2006 et totalisait 3 500 ZFE (ou zones similaires d'une vingtaine de types et d'appellations différents); ce chiffre excluait cependant 5 341 ZFE limitées au territoire d'une seule usine au Bangladesh. Aucune étude complète postérieure à 2007 n'est disponible.

10. En 2008, la Banque mondiale a procédé à une actualisation partielle de l'étude du BIT de 2006, recensant 2 301 zones dans des pays en développement et en transition [1]. Une autre base de données, compilée par l'Université Paris-Dauphine, a dénombré 1 083 zones franches en 2015, dont 47 pour cent en Asie, 24 pour cent en Amérique latine et dans les Caraïbes, 12 pour cent en Afrique et le reste en Europe et en Amérique du Nord [2]. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), citant un article paru dans *The Economist*, a laissé entendre qu'il y avait en 2015 plus de 4 500 ZFE, c'est-à-dire plus de 3 000 de plus que vingt ans plus tôt [3].

[1] Banque mondiale: *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development* (Washington, DC, 2008), pp. 2, 18.

[2] J.-M. Siroën *et al.*: World FTZ Database (2014); voir aussi A. Yücer et J.-M. Siroën: «Trade Performance of Export Processing Zones», *The World Economy*, vol. 40, nº 5, pp. 1012-1038 (mai 2017).

[3] CNUCED: *Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals: An analysis of 100 EPZs and a Framework for Sustainable Economic Zones* (New York et Genève, ONU, 2015), pp. i et 4.

Diversité et évolution des ZFE

11. Les ZFE sont désignées au moyen de diverses appellations, qui peuvent être appliquées à des entités extrêmement différentes; de ce fait, les définitions réglementaires et géographiques ne correspondent pas toujours. Le tableau 1.1 reprend les définitions couramment utilisées dans les travaux de recherche [4].

Tableau 1.1. Définitions essentielles utilisées par les institutions internationales

OIT	«Les ZFE sont des zones industrielles disposant d'avantages spéciaux qui ont été créées pour attirer les investisseurs étrangers et dans lesquelles des produits importés subissent une transformation avant d'être réexportés» [1].
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	Les ZFE sont un «instrument de développement et de croissance fondée sur l'exportation». Les ZFE peuvent aider à attirer des investissements étrangers directs dans des activités axées sur l'exportation. La plupart des ZFE sont situées dans des pays en développement et se spécialisent dans l'industrie légère et la production manufacturière [2].
CNUCED	«Les "zones franches d'exportation", "zones économiques spéciales", "zones franches", "zones d'entreprise" et autres expressions et termes similaires sont utilisés pour décrire des zones géographiquement limitées et spécialement administrées à l'intérieur d'un pays, spécialement créées pour attirer les investissements directs locaux et étrangers, le commerce, l'emploi et le développement industriel» [3].
Banque mondiale	«Le concept de base d'une zone économique spéciale inclut les principes suivants: une zone géographiquement délimitée, généralement défendue par une clôture; une administration unique; le droit de bénéficier d'avantages fondés sur l'emplacement physique à l'intérieur de la zone; une zone douanière distincte (avantages d'exemption de droits de douane) et des procédures simplifiées» [4].
Organisation mondiale des douanes (OMD)	La Convention internationale sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (amendée pour la dernière fois en 2006) définit à son annexe D les zones franches comme «une partie du territoire d'une Partie contractante dans laquelle les marchandises qui y sont introduites sont généralement considérées comme n'étant pas sur le territoire douanier au regard des droits et taxes à l'importation» [5].
Organisation mondiale du commerce (OMC)	Une zone franche industrielle s'entend d'une ou plusieurs régions d'un pays où les obstacles au commerce sont abaissés et où d'autres mesures d'incitation sont instituées afin d'attirer les investisseurs étrangers. Les mesures d'incitation octroyées diffèrent par leur nature et peuvent varier dans le temps mais bon nombre, voire la plupart, d'entre elles revêtent la forme de mesures fiscales – réductions ou exonérations fiscales plutôt que versements en espèces [6].

Sources: [1] BIT: *Questions relatives au travail et questions sociales dans les zones franches d'exportation*, Rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite des pays dotés de zones franches d'exportation, Genève, 28 septembre-2 octobre 1998; [2] M. Engman *et al.*: *Zones franches d'exportation: leur rôle passé et futur dans les échanges et le développement*, Document de travail sur la politique commerciale nº 53 (Paris, OCDE, 2007); [3] CNUCED: *Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals: An analysis of 100 EPZs and a Framework for Sustainable Economic Zones* (New York et Genève, ONU, 2015); [4] Banque mondiale: *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development* (Washington, DC, 2008); [5] OMD: Texte de la Convention de Kyoto révisée, annexe specifique D; [6] OMC: *Rapport sur le commerce mondial 2006: Analyse des liens entre les subventions, le commerce et l'OMC* (Genève, 2006).

[4] Les zones économiques spéciales sont similaires aux ZFE, mais elles offrent davantage de souplesse en termes d'emplacement et elles sont aussi ouvertes aux producteurs nationaux. Le terme ZFE est utilisé dans le présent document dans une acception plus large, afin d'inclure les zones économiques spéciales.

12. La prolifération des définitions est due pour une part à l'évolution de la forme des ZFE au fil du temps. Historiquement, les ports francs furent les premiers à voir le jour pour faciliter le commerce. Ils furent suivis par les zones franches commerciales, puis par les zones franches d'exportation, qui se caractérisent par leur nature d'enclave géographiquement limitée. Dans certains pays, les ZFE se sont éloignées du concept d'enclave géographique pour devenir des «zones économiques spéciales» beaucoup plus étendues. Il peut s'agir de provinces entières, dans le cas de la Chine, voire de pays entiers comme à Maurice. D'autres pays, comme le Bangladesh et la Namibie, autorisent aujourd'hui un investisseur étranger à créer une entreprise ZFE n'importe où sur le territoire national. Les ZFE sont souvent associées à des accords de libre-échange qui ont un champ d'application beaucoup plus vaste, comme au Mexique, où plusieurs milliers d'entreprises fonctionnent en qualité d'entreprises franches, ou *maquiladoras*, pour transformer et assembler des composantes et des biens afin de les réexporter ensuite vers les Etats-Unis. Une étude recense 32 appellations différentes utilisées pour désigner ce type de zone dans le monde entier, avec des nuances en termes de concessions, de subventions et de réglementation [5].

13. Le débat sur les ZFE a été entravé par la diversité des définitions qui en ont été données. Elles présentent toutefois une caractéristique commune (historiquement tout au moins): ces zones sont des enclaves, à la fois en termes géographiques et en termes de caractéristiques réglementaires et institutionnelles, même si elles entretiennent des relations avec l'économie extérieure environnante.

Les objectifs des politiques relatives aux ZFE

14. Dans certains pays, l'avantage le plus immédiat du développement des exportations est l'accroissement des recettes en devises étrangères qu'il entraîne, devises qui peuvent être utilisées pour importer des biens d'équipement et des matériaux essentiels pour la production, afin de stimuler l'industrialisation et d'importer des biens de consommation pour soutenir et améliorer le niveau de vie. Les devises étrangères peuvent aussi contribuer à la promotion du développement économique durable et du travail décent en offrant aux gouvernements la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour créer des conditions favorables aux politiques en faveur du développement [6]. Les ZFE sont une source importante de devises étrangères dans les pays en développement, mais plus les importations de matériaux bruts et semi-finis dans les ZFE sont importantes et plus faible est leur contribution nette. Une étude réalisée par le BIT sur le régime des ZFE au Costa Rica montre que les entreprises sises dans les ZFE ont joué un rôle important pour réduire la dépendance à l'égard des exportations traditionnelles et pour générer des recettes à l'exportation [7].

15. Le développement ou l'expansion des ZFE est, la plupart du temps, fondé sur des stratégies de croissance tirées par les exportations adoptées par les pays en développement [8]. Les exportations apportent une valeur ajoutée à un pays parce qu'elles exigent la fabrication de

[5] J.-P. Singa Boyenge: *ILO database on export processing zones (Revised)*, Working Paper WP.251 (Genève, BIT, 2007), p. 24.

[6] Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV) du BIT: *Manuel Syndical sur les Zones Franches d'Exportation,* (Genève, 2014), p. 71.

[7] M. Jenkins: *Economic and social effects of export processing zones in Costa Rica*, Working Paper No. 97 (Genève, BIT, 2005), p. iii.

[8] J.-P. Cling et G. Letilly: *Export Processing Zones: A threatened instrument for global economy insertion?* Working document DT/2001/17 (Paris, DIAL, 2001), p. 2.

produits compétitifs à l'échelle mondiale, ce qui devrait encourager les producteurs nationaux à atteindre le même niveau de compétitivité.

16. De nombreux pays à faible revenu manquant de ressources pour réaliser des investissements productifs recourent aux ZFE pour attirer les IED dont ils ont un besoin criant. Alors que les ZFE ne représentent qu'une part relativement réduite de l'investissement dans les grandes puissances économiques, elles constituent souvent un contributeur très important dans les pays en développement. Ainsi, la proportion des IED dans les ZFE aux Philippines a passé de 25 pour cent au début des années quatre-vingt-dix à 81 pour cent en 2000; en Chine, la part des ZFE dans les IED a connu une croissance spectaculaire pendant les années quatre-vingt-dix pour atteindre 80 pour cent [9].

17. Il arrive aussi que des pays disposent de capitaux nationaux à investir, mais que les investisseurs potentiels soient découragés par les obstacles au commerce, les restrictions réglementaires et les lourdeurs administratives. Les gouvernements qui manquent de capacités institutionnelles estiment que les ZFE sont une première étape, plus facile à gérer, pour introduire les réformes de marché nécessaires afin d'ouvrir progressivement leur économie à la mondialisation. Le fait de commencer par une région bien circonscrite ou par un secteur leur permet aussi de continuer à protéger les marchés intérieurs pendant un certain temps afin de faciliter la transition.

18. Certains pays en développement ont eu recours aux ZFE avec succès pour démarrer rapidement un processus d'industrialisation de plus grande ampleur. Les transferts de technologies et les effets de démonstration peuvent encourager les entreprises nationales à évoluer vers une production à plus haute valeur ajoutée. En renforçant progressivement leur capacité industrielle, ils diversifient parfois les secteurs représentés dans leurs ZFE par le développement d'exportations non traditionnelles, en particulier des activités manufacturières à forte intensité de capital, comme l'électronique ou l'automobile. D'autres pays ont élargi leurs activités à la sphère des services.

19. Les gouvernements peuvent aussi utiliser les ZFE pour résoudre d'autres problèmes de développement. Ainsi, certaines ZFE sont situées dans des régions ou dans des villes défavorisées afin de remédier au chômage, ou pour éloigner des zones industrielles de zones urbaines polluées et congestionnées.

20. Quelle que soit la configuration des divers motifs, les nouveaux investissements apportés par les ZFE créent des emplois pour les travailleurs, dont les revenus peuvent ensuite stimuler plus vivement le développement économique.

[9] CNUCED: *World Investment Report 2003: FDI Policies for Development – National and International Perspectives* (New York et Genève, ONU, 2003). [N. B.: ce rapport n'existe qu'en anglais, mais une version résumée a été publiée en français sous le titre *Rapport sur l'investissement dans le monde 2003: Les politiques d'IED et le développement – Perspectives nationales et internationales: Vue d'ensemble* (New York et Genève, 2003).]

Propriété et gestion des ZFE

21. Jusqu'ici, la propriété et la gestion des ZFE revenaient traditionnellement aux gouvernements; or, ces deux rôles sont, de plus en plus souvent, transférés à des entités privées. La Banque mondiale a constaté que 62 pour cent des 2 301 zones identifiées dans les pays en développement et en transition étaient développées et gérées par le secteur privé. Ce fait dénote une évolution significative de zones de libre-échange essentiellement administrées par le secteur public vers des zones qui sont, la plupart du temps, en mains privées, de la création à l'administration. Les partenariats public-privé ont aussi pris une place importante. Les données disponibles suggèrent que les zones privées sont moins coûteuses à créer et à gérer que leurs homologues publiques (du point de vue du pays hôte) et qu'elles produisent de meilleurs résultats économiques [10].

22. Les ZFE sont supervisées par des organes administratifs spéciaux (composés de représentants des autorités ou d'administrateurs). Dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, la majorité était des conseils publics, alors que de nos jours la plupart sont des conseils conjoints public-privé ou des organes relevant du seul secteur privé [11]. Les mesures de libre-échange qui s'appliquent aux entreprises des ZFE qui ne sont pas regroupées au sein d'une même zone géographique sont administrées en vertu d'arrangements spéciaux.

23. Les organes administratifs des ZFE sont généralement chargés de définir et de superviser l'application de la législation propre à la zone, dans la mesure où elle diffère de la législation nationale. Il en va de même de la législation du travail et du cadre réglementaire. Les organes administratifs de la ZFE apportent aux entreprises une aide concernant l'application de la législation du travail pertinente, des régimes fiscaux et douaniers applicables, des règles relatives au régime foncier aux infrastructures et sur d'autres questions. Ces organes administratifs dépendent généralement du ministère du commerce ou de l'industrie, tandis que la participation du ministère du Travail reste en règle générale très limitée.

Attirer les investissements dans les ZFE

24. Les pays s'efforcent d'attirer les investissements étrangers directs de bien des manières différentes, mais surtout en offrant des mesures d'incitation, qui peuvent être intégrales ou partielles, limitées dans le temps ou non. Les incitations les plus courantes sont les exemptions fiscales: réductions ou exonérations fiscales pour les entreprises, importations en franchise de droits de matières premières, de biens d'équipement et d'intrants intermédiaires; facilités pour rapatrier capitaux et bénéfices; exemption des mesures de contrôle de change et des taxes d'exportation; exemption de la plupart des impôts locaux et indirects [12]. Certains pays (comme le Brésil) réduisent temporairement les contributions de l'employeur à la sécurité sociale; d'autres (comme la Turquie) les subventionnent [13]. Certaines mesures d'incitation s'appliquent à tous les investisseurs, tandis que d'autres peuvent dépendre du caractère stratégique de l'investissement pour les objectifs généraux de développement du gouvernement s'agissant de la ZFE en question.

[10] Banque mondiale: *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development* (Washington, DC, 2008), p. 4.

[11] *Ibid.*, p. 18.

[12] *Ibid.*, pp. 48-49.

[13] P. Tynel *et al.*: *Poland: A true special economic zone* (Ernst and Young, 2013), p. 34.

25. Les gouvernements peuvent aussi chercher à attirer les investissements dans les ZFE en affaiblissant la protection des droits des travailleurs afin de réduire le coût de la main-d'œuvre ou parce que la législation du travail en vigueur est perçue par les investisseurs comme trop rigide ou inefficace. Les mesures d'incitation peuvent comprendre des exemptions ou des dérogations à la législation du travail. Les droits les plus souvent abrogés sont ceux qui concernent la liberté syndicale et la négociation collective, ainsi que la protection contre la discrimination à l'embauche et les licenciements abusifs. L'arbitrage obligatoire des conflits du travail et les restrictions aux actions collectives – comme le fait d'imposer des périodes de conciliation obligatoire plus longues avant qu'une grève puisse être considérée légale, ou reclasser des entreprises comme «services essentiels» pour interdire totalement les actions collectives – sont aussi des mesures courantes. Dans d'autres cas, il arrive que la législation protégeant les droits des travailleurs soit applicable à l'intérieur des ZFE tout comme dans le reste du pays, mais que le gouvernement suspende le système public d'inspection du travail à l'intérieur des zones [14]. Le tableau 1.2 énumère les mesures d'encouragement couramment offertes par les gouvernements pour attirer les investissements dans les ZFE.

Tableau 1.2. Principales mesures d'encouragement proposées pour attirer les investisseurs dans les ZFE

Exemptions et abattements fiscaux et réductions des contributions des employeurs	■ suppression ou réduction des taxes à l'exportation ■ suppression ou réduction des taxes à l'importation sur les intrants ■ réductions de l'impôt sur le revenu et de l'impôt foncier ■ suppression ou réduction des taxes et frais de douane ■ exonération des taxes à la vente sur les produits ou les services exportés ainsi que sur l'ensemble des biens et des services achetés dans le pays et utilisés dans la production ■ exonérations ou abattements fiscaux ou réductions de l'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices des entreprises, souvent liés aux résultats à l'exportation des entreprises ou à la part des exportations dans la production totale ■ baisse temporaire des contributions de l'employeur aux systèmes de protection sociale ou subventions temporaires, par le gouvernement, des contributions de l'employeur
Subventions	■ location de terrains gratuite ou subventionnée, ou zones industrielles ■ subventions pour la construction de sites de production ou de bureaux ■ subventions au logement et aux institutions comme les écoles ■ prix subventionnés pour les services d'utilité publique tels que l'eau et l'électricité ■ bourses spéciales pour l'éducation et la formation ■ sécurité renforcée des sites pour prévenir les vols
Dérogations à la réglementation	■ exemptions du contrôle des changes ■ assouplissement des restrictions concernant les droits de propriété des étrangers ■ suppression des mesures limitant le rapatriement des bénéfices ■ exception ou dérogation aux règles concernant la location ou l'achat de terrains ■ renonciation ou dérogations à des sections spécifiques des lois sur le travail et sur l'environnement, y compris restrictions des droits syndicaux ■ suspension de l'inspection publique du travail
Simplification des services administratifs	■ guichet unique pour les services administratifs ■ procédure accélérée pour l'enregistrement des entreprises et les services douaniers ■ simplification ou abrogation des procédures d'obtention des licences ■ cadre juridique et tribunal spécial

[14] BIT: *Good Practices in Labour Inspection in Export Processing Zones* (Genève, 2012).

Mesures d'encouragement liées aux infrastructures	■ simplification des services gouvernementaux tels que les services douaniers ■ infrastructures spécifiques améliorées pour la production, la logistique et le transport (routes, par exemple)
Services de promotion des exportations	■ services de conseil aux entreprises ■ aide en matière de vente et de commercialisation ■ services financiers ■ services de crédit à l'exportation

Sources: X. Cirera et R. Lakshman: *The impact of export processing zones on employment, wages and labour conditions in developing countries*, Systematic Review 10 (International Initiative for Impact Evaluation, mars 2014); M. Engman *et al.*: *Zones franches d'exportation: leur rôle passé et futur dans les échanges et le développement*, Document de travail sur la politique commerciale nº 53 (Paris, OCDE, 2007); Banque mondiale: *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development* (Washington, DC, 2008), pp. 2, 18.

26. Les auteurs d'une étude réalisée en 2005 ont prié des investisseurs dans des ZFE situées au Bangladesh, en Inde et à Sri Lanka de catégoriser divers facteurs qui influençaient leur choix de sites comme «sans importance», «important», «très important» ou «le plus important» [15]. Les résultats montrent que les infrastructures matérielles, les avantages fiscaux et la proximité des villes et des ports étaient des facteurs importants. Les investisseurs considéraient que l'accès à une main-d'œuvre éduquée et disciplinée revêtait davantage d'importance que la modicité des salaires; cependant, ils recherchaient aussi des zones exonérées de la législation du travail et de son application, puisque près de 100 pour cent des personnes interrogées considéraient les exonérations comme un facteur «très important» ou «le plus important». Le rapport décrit comment les mesures d'encouragement non fiscales liées au travail ont été mises en œuvre au Bangladesh:

> En 1989, le gouvernement a exempté les zones de trois grandes lois relatives au travail: la loi sur les usines, la loi sur les conflits du travail et la loi sur l'emploi (ordonnance permanente). Ces textes ont été remplacés par deux instructions: l'Instruction 1 et l'Instruction 2, contenant des directives détaillées sur la classification des employés, sur les salaires minimaux, sur les prestations complémentaires devant être versées par les employeurs, en général et dans les secteurs de l'électronique, des serviettes éponge et des textiles en particulier. Cette mesure a fortement favorisé le développement des entreprises dans les ZFE. Toutes les personnes interrogées dans le cadre de notre étude ont indiqué que leur entreprise située dans une ZFE avait grandement bénéficié de l'exemption de la législation du travail. Toutefois, des réformes du travail ont été récemment mises en œuvre dans ces zones. Les nouvelles lois exigent que les entreprises soient dotées de conseils du travail. Les représentants siégeant dans ces conseils doivent être élus par les travailleurs, sous la supervision des autorités de la zone. La quasi-totalité des entreprises ont indiqué que cette mesure aurait des effets très négatifs sur leurs résultats. [16]

27. Certaines mesures d'encouragement, comme l'amélioration des infrastructures et la simplification de l'enregistrement des entreprises, vont dans le sens de la promotion du travail décent et concourent au développement des entreprises durables [17]. La hausse des IED peut aussi contribuer à la réalisation du travail décent par la création d'emplois, l'augmentation des salaires, le développement des compétences, l'amélioration des normes

[15] A. Aggarwal: *Performance of Export Processing Zones: A Comparative Analysis of India, Sri Lanka and Bangladesh*, Working Paper No. 155 (Indian Council for Research on International Economic Relations, 2005), pp. 65-66.

[16] *Ibid.*, pp. 33-34.

[17] BIT: *Conclusions concernant la promotion d'entreprises durables*, Conférence internationale du Travail, 96e session, Genève, 2007; voir aussi BIT: *Enabling Environment for Sustainable Enterprises*.

de sécurité et de santé au travail, la formalisation et une croissance économique à plus large assise. En revanche, les dérogations à la législation sur le travail ou la suspension des inspections du travail empêchent la réalisation de droits fondamentaux au travail et entravent, de manière plus générale, le développement du travail décent. Les principes et droits fondamentaux au travail ainsi que la législation nationale doivent s'appliquer aux travailleurs dans les ZFE sans distinction; les mesures d'encouragement fondées sur des exemptions de la législation du travail ou sur la suspension des inspections du travail ne sont pas acceptables. Des subventions fiscales mal conçues peuvent réduire les recettes disponibles pour d'autres dépenses telles que la formation, l'inspection du travail et la protection sociale. En outre, les dérogations des contributions aux systèmes de protection sociale peuvent avoir des effets négatifs sur la protection des travailleurs et sur la durabilité financière du système de protection sociale. Les effets nets de certaines mesures d'incitation ne sont pas clairs: à titre d'exemple, les exonérations des impôts sur les entreprises réduisent les recettes gouvernementales, mais contribuent par ailleurs à attirer de nouveaux investissements, ce qui crée de nouveaux emplois et génère des recettes à travers l'impôt sur le revenu.

28. Dans certains pays en développement, l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires a éliminé, depuis le début de l'année 2016, certaines subventions fiscales destinées aux ZFE [18]. Les exonérations fiscales limitées aux exportations, en particulier, sont considérées comme une forme de subvention à l'exportation, et donc de distorsion des échanges internationaux [19]. Autre argument avancé: les exonérations fiscales ne sont pas nécessaires, puisque l'attrait des ZFE pour les investisseurs étrangers réside aussi dans les synergies qui peuvent être créées par la proximité d'un groupe d'entreprises, y compris des petites et moyennes entreprises (PME) et par l'accès à des infrastructures de meilleure qualité, à des instituts de recherche et de développement, à une main-d'œuvre instruite et à des programmes de facilitation du commerce [20].

29. De manière similaire, la Banque mondiale a constaté, dans une étude de 2008 passant en revue trois décennies d'expérience de développement de ces zones, que le recours à des trains de mesure d'encouragement généreuses afin de compenser d'autres inconvénients (par exemple un emplacement peu avantageux ou l'insuffisance des installations) n'était pas efficace en termes de résultats d'ensemble de la zone, ce qui s'explique, pour une large part, par le fait que les mesures d'encouragement de ces zones ont tendance à s'uniformiser [21]. La

[18] Article 27.4 de l'accord. Les pays en question sont ceux qui ne remplissent pas les conditions de l'exemption ni en tant que pays moins avancés, aux termes de la définition de l'ONU, ni en tant que pays où le PNB annuel par habitant est inférieur à 1 000 dollars des Etats-Unis. Ils comprennent l'Egypte, le Guatemala, le Maroc, les Philippines et la République dominicaine. Les autres pays qui, en 2015, étaient proches de la limite comprennent le Cameroun, le Congo, le Guyana, le Honduras, l'Inde, l'Indonésie, le Sénégal et Sri Lanka. Voir CNUCED: *Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals: An analysis of 100 EPZs and a Framework for Sustainable Economic Zones* (New York et Genève, ONU, 2015), en référence à J.J. Waters: «Achieving World Trade Organization Compliance for Export Processing Zones While Maintaining Economic Competitiveness for Developing Countries», *Duke Law Journal* (vol. 63, nº 2013), pp. 481-524.

[19] CNUCED (2015), *op. cit.*, p. 6

[20] *Ibid.*, pp. 7-8, en référence à R.A. Torres: «Free Zones and the World Trade Organization Agreement on Subsidies and Countervailing Measures», *Global Trade and Customs Journal* (2007, vol. 2(5)), p. 223.

[21] Banque mondiale: *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development* (Washington, DC, 2008), pp. 5, 49.

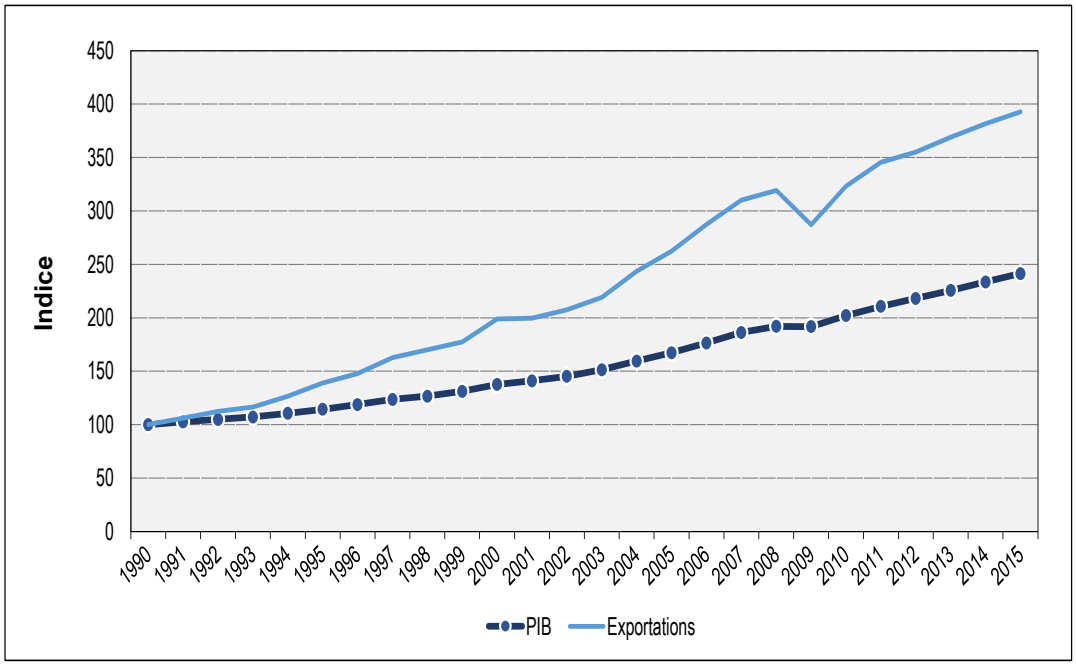
conformité avec les normes internationales du travail est l'un des éléments essentiels d'un cadre de politiques de bonnes pratiques pour les ZFE recommandés dans le rapport [22].

30. En réponse à ces critiques, certains gouvernements ont lié leurs mesures d'incitation fiscales à des critères de performance, notamment des objectifs en matière d'exportations et de contenu local ou plus récemment, en termes d'engagements concernant le contenu technologique et l'emploi [23]. D'autres gouvernements s'écartent des incitations fiscales, préférant offrir un cadre d'activité économique concurrentiel, à l'échelle internationale, qui apporte aux entreprises des avantages plus larges, y compris en matière de transport, de logistique et de communications, mais aussi en termes d'efficacité des procédures douanières, de fiabilité des services d'utilité publique et d'efficience administrative [24].

Les rapports avec le commerce et l'investissement

31. Au cours des trois dernières décennies, l'économie mondiale se distingue par la croissance soutenue des exportations. Celles-ci ont crû plus rapidement, depuis 1990, que le produit intérieur brut (PIB) (voir figure 1.1). Cette croissance est alimentée, toujours davantage, par les pays émergents et les pays en développement, dans lesquels les ZFE jouent un rôle important.

Figure 1.1. PIB et exportations mondiaux, indices du volume, 1990-2015 (1990=100)



Source: Fonds monétaire international: World Economic Outlook database.

[22] *Ibid.*, pp. 5-6, 53.

[23] M. Engman *et al.*: *Zones franches d'exportation: leur rôle passé et futur dans les échanges et le développement*, Document de travail sur la politique commerciale n° 53 (Paris, OCDE, 2007), p. 10.

[24] Voir, par exemple, H. Christiansen *et al.*: *Incentives-based Competition for Foreign Direct Investment: The Case of Brazil*, OECD Working Papers on International Investment, 2003/01 (Paris, OCDE, 2003).

32. La part des pays en développement dans les exportations totales de marchandises a atteint 43,4 pour cent en 2015, alors qu'elle était encore de 30 pour cent en 2000. La part de l'Asie a atteint 28,9 pour cent, c'est-à-dire davantage que l'ensemble de toutes les autres régions en développement, qui représentent 14,6 pour cent. Au cours des dix dernières années, le commerce des marchandises entre pays en développement est passé de 41 à 52 pour cent [25].

33. L'essentiel du commerce concerne les biens intermédiaires dans le contexte des chaînes d'approvisionnement mondiales. Les ZFE encouragent les importations des biens intermédiaires nécessaires à la fabrication et l'exportation des produits finis ou des biens intermédiaires transformés. Selon des estimations de la Banque mondiale, en 2005, les ZFE représentaient 40,8 pour cent du commerce mondial des marchandises, avec des parts à peu près similaires pour l'ensemble des régions [26]. Dans certains pays, la part des exportations des ZFE par rapport aux exportations totales est beaucoup plus élevée, se situant parfois entre 60 et 80 pour cent. Une analyse statistique réalisée en 2014 par J.-M. Siroën et A. Yücer confirme le fait que les ZFE contribuent aussi bien, et même davantage, aux importations qu'aux exportations [27].

34. La concurrence en matière d'exportations s'est renforcée avec l'arrivée de pays à faibles et moyens revenus, qui retirent des avantages économiques et de développement de leur participation accrue aux échanges. Cette concurrence se fonde surtout sur des avantages compétitifs relatifs, mais les avantages absolus, tels que les facteurs géographiques (proximité de marchés importants), les ressources naturelles ou la capacité de produire à l'échelle nécessaire, jouent aussi un rôle. Les pays en développement ont accru leur part du commerce mondial au cours des quinze dernières années dans tous les domaines; dans les secteurs du matériel de communication, de l'habillement et du textile, du tannage et des machines de bureau, leur part se situe entre 60 et 85 pour cent du total [28]. A titre d'exemple, la part des exportations de vêtements des pays en développement est passée de 58 pour cent pour la période 1995-1999 à 72 pour cent pour les cinq dernières années (voir figure 1.2).

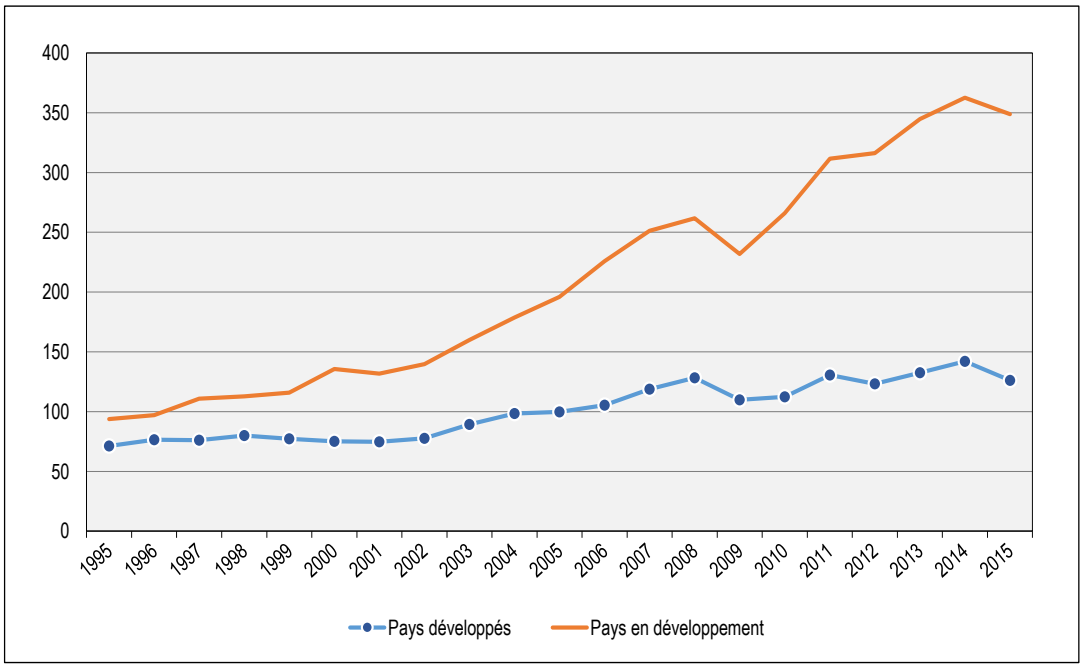
[25] OMC: *Examen statistique du commerce mondial 2016*.

[26] Banque mondiale (2008), *op. cit.*

[27] J.-M. Siroën et A. Yücer: *Trade Performance of Free Trade Zones*, Working document DT/2014-09 (Université Paris-Dauphine, DIAL, 2014).

[28] CNUCED: *Key Statistics and Trends in International Trade 2016: A bad year for world trade?* (Genève, ONU, 2017).

Figure 1.2. Exportations mondiales de vêtements, 1995-2015, exprimées en dollars E.-U. courants (milliards)



Source: statistiques de la CNUCED.

35. Toutefois, le soutien des donateurs à la promotion des ZFE liée à la facilitation du commerce a décliné. Une évaluation de 2008 a montré que, depuis 2000 environ, la libéralisation des échanges étant de plus en plus largement acceptée comme une norme, les donateurs multilatéraux se montrent plus prudents dans leur attitude par rapport aux ZFE, car ils sont conscients du fait que certains pays en développement préfèrent promouvoir ces zones que procéder à des réformes de plus grande ampleur en matière commerciale et d'environnement commercial. En outre, il est apparu qu'une majorité des ZFE soutenues par la Banque mondiale n'avaient pas atteint les résultats attendus, à l'aune de leurs propres critères [29]. En outre, l'OMC a elle aussi émis des doutes quant à la question de savoir si les ZFE représentent un instrument efficace pour réaliser le développement industriel; elle relève que, si de nombreux observateurs conviennent qu'il existe quelques exemples de ZFE couronnées de succès, on peut aussi citer des exemples de ZFE à l'origine de distorsions néfastes pour une économie [30].

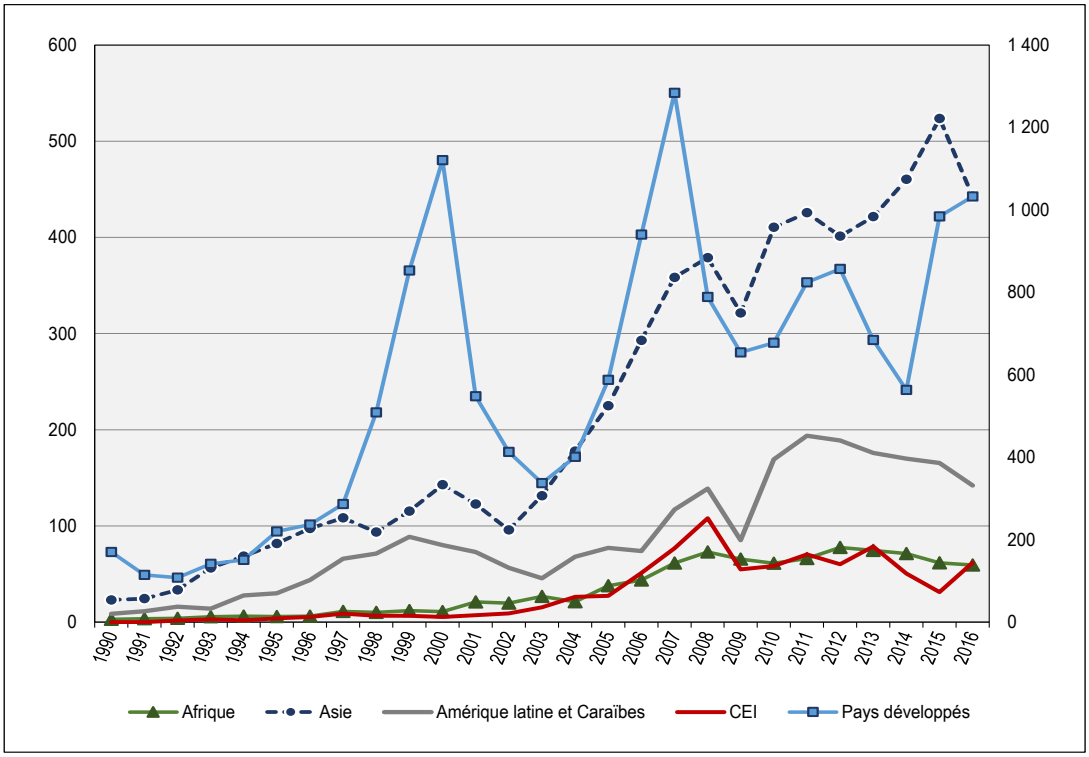
36. La croissance des ZFE est, par sa nature même, aussi associée à la croissance des IED entrants. Le régime favorable de droits de douane, à l'importation comme à l'exportation, les avantages en termes de taxes et d'infrastructures rendent les ZFE particulièrement attrayantes pour les investisseurs, et de nombreux pays associent étroitement la promotion des investissements et la promotion des exportations.

[29] P. Gibbon *et al.*: *An Assessment of the Impact of Export Processing Zones and an Identification of Appropriate Measures to Support their Development* (Institut danois d'études internationales, avril 2008), p. 7.

[30] OMC: *Rapport sur le commerce mondial 2006: Analyse des liens entre les subventions, le commerce et l'OMC* (Genève, 2006).

37. Les apports d'IED se sont élevés, au cours des cinq dernières années, à 1 600 milliards de dollars E.-U. par an en moyenne. La part des entrées d'IDE dans les pays en développement s'est accrue de 31 pour cent en 1990-1994 à 47 pour cent en 2012-2016. La croissance des apports d'IED a été particulièrement vigoureuse en Asie, la région qui est aussi celle où la croissance des ZFE est la plus marquée. Au cours des cinq dernières années, le pourcentage des afflux d'IED globaux en Asie s'est élevé à 29 pour cent (dont 30 pour cent pour la seule Chine), suivie par l'Amérique latine et les Caraïbes, avec 11 pour cent, puis par l'Afrique et la Communauté des Etats indépendants, à 4 pour cent chacune. La figure 1.3 montre les tendances des entrées d'IED à l'échelle régionale entre 1990 et 2016. Les sorties d'IED des pays en développement sont aussi orientées à la hausse. Baldwin et Lopez-Gonzalez ont relevé une augmentation remarquable des investissements Sud-Sud: un bon tiers des IED mondiaux viennent du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud [31].

Figure 1.3. Apports d'IED par région, en dollars E.-U. courants (milliards)



Source: CNUCED, base de données du rapport sur l'investissement dans le monde.

38. La prise de conscience progressive du lien entre l'investissement, le commerce et le respect des droits des travailleurs dans les emplois créés afin de produire des biens d'exportation a conduit à inclure de plus en plus fréquemment des dispositions concernant le travail dans les accords de commerce et d'investissement, même si des questions restent posées quant à leur effet dans la pratique [32]. Ces accords – en général des accords bilatéraux et multilatéraux conclus avec les Etats-Unis ou avec l'Union européenne – incluent aussi de plus en plus

[31] R. Baldwin et J. Lopez-Gonzalez: *Supply-Chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses*, Working Paper No. 18957 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, avril 2013).

[32] Voir, par exemple, H. Bakker: *Labour and social policy components in current trade agreements in Asia and the Pacific*, ACT/EMP Research Note (Genève, BIT, mars 2015).

souvent des dispositions sur la promotion de la responsabilité sociale des entreprises [33]. Certains accords cherchent à améliorer l'accès aux marchés et les conditions de travail, surtout dans les ZFE, d'autres visent à maintenir et renforcer les institutions existantes afin de protéger les droits des travailleurs. L'encadré 1.1 donne quelques exemples.

Encadré 1.1.
Exemples d'accords commerciaux traitant des conditions de travail

Aux Etats-Unis, l'African Growth and Opportunity Act (AGOA) (loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique) de 2000 offre aux pays africains un accès en franchise de droits et de contingents pour toute une gamme de vêtements, de produits manufacturés et de produits agricoles, à la condition, entre autres, que les gouvernements participants protègent les libertés politiques et les droits des travailleurs. Parmi les conditions d'éligibilité, la loi comprend la «protection des droits internationalement reconnus des travailleurs, y compris la liberté syndicale et le droit d'organisation et de négociation collective, l'interdiction de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'institution d'un âge minimal pour l'emploi des enfants et des conditions de travail acceptables en matière de salaire minimal, d'horaires de travail et de santé et sécurité au travail» [1]. Le Swaziland, qui compte environ 17 000 travailleurs employés dans l'industrie textile et du vêtement pour l'exportation, a perdu son droit à bénéficier des dispositions de l'AGOA en 2015, en raison de problèmes liés aux droits des travailleurs, en particulier la liberté syndicale et la protection du droit d'organisation [2].

L'initiative de l'UE, Tout sauf les armes, qui offre un accès en franchise de droits et de contingents à tous les produits originaires des pays les moins avancés, et le régime spécial d'encouragement adopté par l'UE en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (SPG+) pour les pays en développement font tous deux de la ratification et de la mise en œuvre d'un certain nombre de conventions internationales sur les droits de l'homme fondamentaux et les droits au travail une condition de l'accès aux marchés. L'UE a utilisé cette disposition pour assurer l'application effective des normes internationales du travail de l'OIT et elle a parfois retiré, ou menacé de retirer, des préférences à certains pays. Elle a ainsi suspendu, en 1997, les préférences accordées au Myanmar, en raison de violations graves et systématiques des principes de conventions fondamentales du travail de l'OIT, et elle les a rétablies à la suite de l'évaluation des progrès réalisés, effectuée par l'OIT en 2012 [3]. Une évaluation du système SPG+ de l'UE a conclu qu'elle avait eu «un impact limité, mais significatif, sur les cadres institutionnels et législatifs régissant les droits au travail» [4].

L'Accord de libre-échange de 2004 entre les Etats-Unis, les pays d'Amérique centrale et la République dominicaine a joué un rôle crucial pour encourager les pays de la région à ratifier les normes internationales du travail fondamentales, en particulier afin de conserver l'accès au marché des Etats-Unis après l'échéance de l'Arrangement multifibres en 2005. C'est ainsi qu'El Salvador a ratifié, dans ce contexte, les conventions de l'OIT sur la liberté syndicale et le droit d'organisation en 2006.

L'accord de libre-échange conclu en 2007 entre les Etats-Unis et la République de Corée engage les deux pays à défendre, en droit comme dans la pratique, les principes et les droits fondamentaux au travail. Les deux pays s'engagent aussi à garantir un accès approprié aux tribunaux pour assurer l'application de leur législation du travail.

Sources: [1] Etats-Unis, Trade and Development Act du 18 mai 2000, Title I, s. 104(a)(1)(F). [2] *The Economist*: «Swaziland loses its AGOA status», Country Profile, 3 juillet 2014. [3] Commission européenne: «Everything But Arms (EBA) – Who benefits?», 30 avril 2013. [4] Parlement européen: *Labour rights in Export Processing Zones with a focus on GSP+ beneficiary countries* (Bruxelles, 2017), p. 7.

Les ZFE et l'industrialisation

39. Les ZFE peuvent aussi subir l'influence de la politique industrielle au sens large. Les Etats-Unis ont utilisé les zones économiques spéciales depuis l'époque des premières colonies pour favoriser la croissance et le développement, et un grand nombre des enseignements tirés de cette expérience s'appliquent aussi aux zones créées dans l'UE [34]. Plus récemment, la Chine, la République de Corée, la Malaisie, Maurice, Singapour et Taïwan (Chine) ont utilisé les ZFE, dans le cadre d'une politique de développement

[33] R. Peels *et al.*: *Corporate social responsibility in international trade and investment agreements: Implications for states, business and workers*, ILO Research Paper No. 13 (Genève, BIT, avril 2016).

[34] T.W. Bell: «Special Economic Zones in the United States: From Colonial Charters, to Foreign-Trade Zones, Toward USSEZs», *Buffalo Law Review* (2016, vol. 64, nº 5).

économique planifiée avec soin, pour promouvoir l'industrialisation et évoluer vers une production à plus forte valeur ajoutée, afin de soutenir la croissance économique et d'élever le niveau de vie à un degré sans précédent.

40. Toutefois, la Banque mondiale a relevé en 2011 que le modèle des ZFE au service de l'industrialisation atteignait ses limites. Les avantages en termes de coûts et de capacités de production à l'échelle voulue étant limitées à un petit nombre de pays en Asie, les ZFE dans les autres pays devront de plus en plus faire face à la concurrence sur la base de la productivité et de la production de biens à plus haute valeur ajoutée [35]. La CNUCED recommande que les politiques de ZFE optent pour une stratégie concurrentielle qui ne cherche pas à obtenir un avantage en affaiblissant les normes du travail et les normes environnementales, mais se concentre plutôt sur la réputation des ZFE pour permettre une activité commerciale durable des entreprises, avec des mesures de soutien efficaces par rapport à leur coût à l'appui de pratiques environnementales et sociales responsables [36].

41. Tel est bien le processus que l'on peut constater à des degrés divers, dans plusieurs ZFE. La diversification a été observée dans des pays comme le Costa Rica et la République dominicaine, avec la part croissante des secteurs de l'agro-alimentaire, de la production pharmaceutique, de l'électronique et du matériel médical [37]. Messieurs W. Milberg et M. Amengual relèvent que cette diversification des exportations est une caractéristique importante des ZFE, comme en Inde, où les exportations ont fortement évolué, passant des médicaments et des biens d'ingénierie à l'électronique (en particulier les logiciels) ainsi qu'aux pierres précieuses et à la bijouterie [38]. Messieurs J.-P. Cling *et al.* ont constaté que la diversification jouait aussi un rôle important dans le succès des ZFE à Madagascar, d'une ampleur exceptionnelle dans le contexte des pays les moins avancés en Afrique [39].

Les rapports avec les producteurs nationaux

42. La théorie du développement considère depuis longtemps que «la force des relations entre les ZFE et le reste de l'économie nationale semble jouer un rôle clé pour déterminer si, et dans quelle mesure, le pays hôte bénéficie de la création de ZFE» [40]. Une intégration plus poussée, en particulier des PME, élargit les possibilités de retombées en matière d'innovation, de manufacture à plus haute valeur ajoutée, de perfectionnement des compétences et d'investissement dans l'acquisition et le développement de compétences.

[35] T. Farole et G. Akinci (dir. de publication): *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions* (Washington, DC, Banque mondiale, 2011), p. 6.

[36] CNUCED: *Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals: An analysis of 100 EPZs and a Framework for Sustainable Economic Zones* (New York et Genève, ONU, 2015).

[37] Asociación de Zonas Francas de las Américas: *Revista de Zonas Francas* [Free Trade Zone Review] (2015, vol. 1 (11)).

[38] W. Milberg et M. Amengual: *Développement économique et conditions de travail dans les zones franches d'exportation: un examen des tendances*, document de travail 3 (Genève, BIT, 2008), p. 10.

[39] J.-P. Cling *et al.*: «Export Processing Zones in Madagascar: A Success Story under Threat?», *World Development* (2005, vol. 33, nº 5), p. 799.

[40] M. Jenkins: *Economic and social effects of export processing zones in Costa Rica*, Working Paper No. 97 (Genève, BIT, 2005), p. 24.

43. Toutefois, les ZFE dans les pays en développement sont généralement créées pour attirer des entreprises étrangères, précisément parce que les entreprises nationales n'ont pas les capacités requises pour fournir des intrants de haute qualité et de faible coût aux fins de production dans les ZFE [41]. Les importations de matériaux en franchise de droits pour les ZFE ne s'appliquent pas aux entreprises qui ne sont pas implantées dans ces zones, ce qui les défavorise en termes de coûts, tout en créant un obstacle à l'intégration des ZFE dans l'économie nationale. La politique suivie par la République de Corée, visant à créer des «conditions égales pour tous» en élargissant les importations en franchise de droits d'intrants matériels aux entreprises fournisseurs installées hors des ZFE, a suscité une vive croissance des achats d'intrants issus de l'économie nationale, dont la part a bondi de 13 pour cent en 1972 à 32 pour cent en 1978 [42]; c'est désormais une composante assez courante dans les politiques relatives aux ZFE.

44. Les retombées technologiques ont été rares dans l'histoire des ZFE, ce qui s'explique par le fait que les premières ZFE étaient axées sur des tâches d'assemblage peu qualifiées, avec relativement peu de technologies à transférer. Même les ZFE à plus forte intensité de compétences plus élevées (comme dans les secteurs du logiciel ou des services aux entreprises), qui utilisent des technologies plus avancées, n'entraînent guère de transferts de biens d'équipement ou de savoir-faire en matière de gestion. Les transferts de technologies tendent à augmenter lorsque les gouvernements s'écartent du modèle de l'enclave.

45. La part des investissements nationaux dans les ZFE s'accroît, ce qui crée un autre canal pour des retombées positives. Ainsi, C. Baissac considère que c'est le changement de politique permettant aux entreprises nationales de Maurice d'investir dans les ZFE qui a permis de stabiliser le secteur des ZFE et de jeter les bases de l'internationalisation de la technologie et du savoir [43]. Selon M. Jenkins, les entreprises locales situées dans les zones s'approvisionneront plus volontiers en intrants intermédiaires auprès de partenaires locaux, ce qui permet de penser que les politiques visant à accroître la participation des entreprises locales dans les ZFE pourraient accroître fortement les retombées pour l'ensemble de l'économie [44].

46. Les liens sont d'autant plus faciles à nouer que le niveau de développement industriel de l'économie est plus élevé lorsque l'Etat encourage activement le développement économique du territoire situé à l'extérieur des ZFE et lorsqu'il gère soigneusement le développement progressif de la capacité d'absorption nationale [45]. La probabilité de voir les liens se développer est aussi plus grande lorsque le marché national est plus étendu et peut mieux soutenir une production à grande échelle, dispose d'infrastructures importantes et d'un plus fort potentiel de diversification.

[41] W. Milberg et M. Amengual (2008), *op. cit.*

[42] T. Kusago et Z. Tzannatos: *Export Processing Zones: A Review in Need of Update*, Social Protection Discussion Paper No. 9802 (Banque mondiale, janvier 1998), cité dans W. Milberg et M. Amengual (2008), *ibid.*, p. 20-21.

[43] C. Baissac: «Maximizing the developmental impact of EPZs: A comparative perspective in the African context of needed accelerated growth», non publié, présenté lors du colloque sur les ZFE à Johannesburg (Afrique du Sud) (2003), p. 72, cité dans W. Milberg et M. Amengual (2008), *op. cit.*, p. 24.

[44] M. Jenkins, 2005, *op. cit.*, p. iii.

[45] W. Milberg et M. Amengual (2008), *op. cit.*, p. 26.

47. Un nombre croissant de gouvernements élaborent des politiques plus intégrées, associant ces diverses tendances afin de stimuler plus largement la croissance et le développement des entreprises dans l'ensemble de leur économie, facilitant par là une industrialisation à plus large assise. L'encadré 1.2 évoque des exemples dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes.

Encadré 1.2.
Les ZFE en Amérique latine et dans les Caraïbes: nouvelle croissance, nouveau positionnement

Au départ, les ZFE de la région Amérique latine et Caraïbes étaient axées sur l'industrie du vêtement, qui se caractérise par des tâches répétitives peu qualifiées. La rotation de la main-d'œuvre était élevée, et les taux de syndicalisation très faibles. Chefs d'entreprise comme investisseurs cherchaient surtout à maintenir au plus bas les coûts de la main-d'œuvre plutôt qu'à améliorer la productivité.

Avec l'échéance de l'Arrangement multifibres, une part importante de l'industrie d'exportation de vêtements de la région s'est déplacée en Asie. La croissance des ZFE en Amérique latine et dans les Caraïbes a alors connu un coup de frein, et le nombre de ZFE et d'emplois liés aux ZFE au Brésil, en Colombie, en El Salvador, au Guatemala et en République dominicaine a plafonné. Toutefois, certaines ZFE ont tiré parti de leur proximité géographique avec le marché des Etats-Unis pour se repositionner dans des créneaux limités du marché des textiles et de l'habillement. C'est ainsi qu'en République dominicaine les producteurs de vêtements et de textile ont commencé à se tourner vers la production en flux tendus, les séries limitées et les solutions globales.

D'autres pays ont pris des mesures pour diversifier leurs ZFE. L'Uruguay s'est tourné vers la production de pâte à papier et de papier. Le Costa Rica a commencé en 1997 à exporter du matériel informatique, pour passer ensuite à la fabrication d'outils de précision et de matériel médical. La République dominicaine a exploité des créneaux d'exportation de matériel chirurgical, de produits chimiques et de plastiques, ainsi que de chaussures. Le Brésil a créé une ZFE dotée d'une aciérie comme entreprise pivot, ce qui a permis d'attirer une gamme d'entreprises dans des secteurs connexes.

Un grand nombre de ZFE d'Amérique latine et des Caraïbes ont aussi développé leur ancrage dans l'économie nationale. Ainsi, en République dominicaine, 40 pour cent des entreprises dans les ZFE sont maintenant entre les mains de nationaux, 36 pour cent appartiennent à des étrangers, et le reste sont des entreprises publiques ou des coentreprises. La part de l'économie nationale dans les intrants fournis aux ZFE a été en moyenne de 25 pour cent entre 2006 et 2016, étoffant ainsi la valeur ajoutée dans le pays, en particulier dans l'industrie pharmaceutique, l'industrie de la chaussure et le matériel électrique.

En outre, la production locale est maintenant réorientée dans les ZFE afin d'accroître les exportations. Au Nicaragua, par exemple, les produits du tabac (y compris les cigares) représentent le troisième produit d'exportation des ZFE. En République dominicaine, l'industrie de production du tabac est le deuxième employeur dans les ZFE. Au Brésil, il est prévu de créer des ZFE pour une gamme de produits agricoles et sylvicoles nationaux, tels que les fèves de soja, la cire de carnauba, le caoutchouc naturel et la viande.

Source: Banque mondiale: *Special Economic Zones in the Dominican Republic: Policy considerations for a more competitive and inclusive sector* (2016); statistiques du Conseil national des ZFE de la République dominicaine (2015).

2. Les effets des ZFE sur les principes et droits fondamentaux au travail

48. La Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail engage tous les membres à respecter et promouvoir les principes et les droits dans quatre catégories: la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination du travail forcé ou obligatoire, l'abolition du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. La Conférence internationale du Travail a aussi explicitement affirmé que «[l]es principes et droits fondamentaux au travail et le travail décent devraient s'appliquer à tous les territoires, y compris les ZFE» [1].

49. Dans les évaluations qui ont été réalisées de l'impact des ZFE sur les droits des travailleurs, les violations des droits fondamentaux les plus fréquemment citées concernent la liberté d'association et la négociation collective, ainsi que la discrimination entre hommes et femmes. Le travail des enfants est plus probable en amont dans la chaîne de production et il ne représente pas un problème important dans les ZFE. Certains éléments de travail forcé peuvent apparaître dans les ZFE, en rapport avec les travailleurs migrants, mais, là encore, il s'agit d'un problème que l'on rencontrera plus probablement en amont.

50. Dans leur examen systématique des études évaluant l'impact des ZFE sur les droits des travailleurs, X. Cirera et R. Lakshman affirment que «la plupart des textes étudiés ne définissent pas comme il convient les bases de la comparaison des résultats en termes de travail à l'intérieur et à l'extérieur de la zone. Les résultats concernant le travail devraient être comparés, si possible, à l'intérieur du même secteur et même d'entreprises de mêmes dimensions. A défaut, il est impossible de différencier l'effet des institutions nationales et celui des ZFE.» [2] Dans un autre examen comparatif, G. Distelhorst et D. Fu avancent un argument similaire dans leur évaluation, plus générale, des producteurs orientés vers l'exportation: «l'une des questions cruciales dans le débat sur la mondialisation est de savoir comment les chaînes d'approvisionnement mondiales répartissent les possibilités économiques dans le monde. Il est donc essentiel de déterminer si les emplois offerts dans ces chaînes d'approvisionnement sont de meilleure ou de moins bonne qualité que ceux auxquels les travailleurs auraient accès par ailleurs.» [3]

51. D'autres chercheurs objectent radicalement à l'idée d'évaluer les ZFE en prenant pour référence des opérateurs extérieurs à ces zones [4]. Les opérateurs des ZFE bénéficient d'incitations importantes – en matière fiscale et dans d'autres domaines –, qui se justifient

[1] BIT: «Résolution et conclusions concernant le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales», Conférence internationale du Travail, 105e session, Genève, 2016, paragr. 5 des conclusions.

[2] X. Cirera et R. Lakshman: *The impact of export processing zones on employment, wages and labour conditions in developing countries*, Systematic Review 10 (International Initiative for Impact Evaluation (3ie), mars 2014), p. 27.

[3] G. Distelhorst et D. Fu: *Working Conditions "In" and "Out" of Global Supply Chains: A Comparative Empirical Review*, Impact Brief (sans date, non publié).

[4] Par exemple W. Milberg et M. Amengual: *Développement économique et conditions de travail dans les zones franches d'exportation: un examen des tendances*, document de travail 3 (Genève, BIT, 2008); A. Lang: *Trade Agreements, Business and Human Rights: The case of export processing zones*, Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 57 (Cambridge, MA, Harvard University, 2010); et S. Tejani: «The Gender Dimension of Special Economic Zones», dans T. Farole et G. Akinci (dir. de publication): *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions* (Washington, DC, Banque mondiale, 2011), pp. 247-274.

par des perspectives de développement économique et social. Il est donc raisonnable d'attendre des entreprises des ZFE qu'elles aient un effet positif sur le travail décent, en particulier sur les droits fondamentaux, malgré les manquements à la réglementation du travail et à l'administration de l'économie dans son ensemble. Qui plus est, dans des pays où les violations des droits des travailleurs se produisent aussi bien dans les ZFE qu'au sein de l'économie nationale, le caractère précisément délimité des ZFE, qui fait d'elles un terrain d'essai attrayant pour des réformes de marché de plus grande ampleur, fait aussi d'elles une première étape toute trouvée pour une éventuelle réforme de la législation et de la pratique du travail au sens plus large.

52. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT traite depuis de nombreuses années de la protection des droits des travailleurs dans les ZFE et elle insisté à de nombreuses reprises sur le fait que les employeurs et les travailleurs des ZFE doivent bénéficier de la pleine application des principes et des droits fondamentaux au travail et des conventions ratifiées. Sur la base des rapports émanant tant de la commission d'experts que du Comité de la liberté syndicale, la Commission de l'application des normes de la Conférence a examiné des cas individuels liés à des problèmes dans les ZFE concernant le Bangladesh, le Guatemala et le Pakistan.

Liberté d'association et négociation collective

53. Le droit des travailleurs et des employeurs de constituer les organisations de leur choix et d'y adhérer est un droit fondamental, essentiel pour toute société libre et ouverte. Les syndicats ont pour fonction de protéger les droits des travailleurs et de faciliter la communication entre la direction et les travailleurs; ils jouent un rôle vital dans le bon fonctionnement des entreprises. La négociation collective offre un cadre pour des relations professionnelles constructives et permet une stabilité dont bénéficient aussi bien les travailleurs que les dirigeants.

54. Les allégations de violations de la liberté d'association dans les ZFE sont fréquentes. Il y aurait une quantité considérable d'éléments de preuve concrets attestant de restrictions posées à l'adhésion à des syndicats à l'intérieur de ZFE, soit par des limites aux droits, soit par des contraintes de fait contre l'exercice de ces droits [5].

55. Les données réunies par T. Farole sur dix pays montrent l'absence de corrélation évidente entre les taux de syndicalisation à l'intérieur des ZFE et à l'échelle nationale; dans certains pays, le taux est beaucoup plus élevé dans les ZFE, tandis que dans d'autres il y est considérablement plus faible [6]. Messieurs X. Cirera et R. Lakshman distinguent les études réalisées dans des cas où les syndicats sont interdits (que ce soit de jure ou de facto) dans les ZFE de celles sur les situations où ils sont autorisés. Ils relèvent que les taux de syndicalisation sont plus élevés uniquement là où il n'existe aucune politique d'interdiction ou de dissuasion de l'organisation [7].

56. La Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale affirme: «Là où les gouvernements des pays d'accueil offrent des avantages particuliers pour attirer les investissements étrangers, ces avantages ne devraient pas se

[5] X. Cirera et R. Lakshman (2014), *op. cit.*, p. 19.

[6] T. Farole: *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience* (Banque mondiale, 2011).

[7] X. Cirera et R. Lakshman (2014), *op. cit.*, p. 19.

traduire par des restrictions quelconques apportées à la liberté syndicale des travailleurs ou à leur droit d'organisation et de négociation collective.» [8] Défendre la liberté syndicale ne décourage pas nécessairement les IED. C'est ainsi que, après plusieurs mouvements de grèves, les Philippines ont, en 1990, étendu à leurs ZFE le droit d'organisation [9]; les syndicats sont maintenant présents dans ces zones, et la négociation collective y a droit de cité. La CNUCED affirme que les ZFE des Philippines demeurent un concurrent redoutable en matière d'IED et que la protection des droits syndicaux peut parfaitement aller de pair avec la croissance des IED [10].

57. Or, la pratique consistant à restreindre ces droits est répandue à l'échelle nationale. L'une des enquêtes les plus complètes sur les politiques gouvernementales limitant la liberté syndicale et la négociation collective a constaté que les restrictions juridiques aux droits syndicaux dans les ZFE étaient fort répandues dans les pays en développement. Elle mentionne des exemples au Bangladesh, en Colombie, en Namibie, au Nigéria, au Pakistan et au Togo. Elle recense aussi des cas de restrictions des actions collectives au Bangladesh, en Inde, en Namibie, au Nigéria, au Pakistan, aux Philippines, à Sri Lanka et en Turquie. Des ingérences dans les affaires des organisations de travailleurs ont été identifiées au Bangladesh, au Nicaragua et à Sri Lanka; des discriminations antisyndicales au Costa Rica, au Guatemala, en Inde, au Nicaragua, aux Philippines, en République dominicaine et à Sri Lanka; enfin, des mesures contre la négociation collective ont été identifiées en Inde, en Malaisie, au Nicaragua, aux Philippines, en République dominicaine et à Sri Lanka [11]. Certains de ces pays ont amendé leur législation par la suite pour supprimer certaines ou la totalité de ces restrictions.

58. Une étude réalisée par le Parlement européen relève que, «même lorsque les activités syndicales sont autorisées par la loi, elles peuvent être gravement entravées dans la pratique», et cite une politique non écrite «pas de syndicats et pas de grève» qui serait appliquée par l'autorité des ZFE aux Philippines [12].

59. Dans certains cas, «les obstacles à la syndicalisation dans les ZFE, du même ordre que ceux qui existent à l'extérieur des zones, sont dus à un ensemble de pratiques d'entreprise ou de pratiques privées, qui comprennent "des licenciements abusifs, la suspension, le transfert ou l'inscription sur liste noire de responsables syndicaux et de travailleurs syndiqués [et] [les employeurs dans les entreprises des ZFE] recourent même parfois à la violence physique

[8] BIT: Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale (5e édition, 2017), paragr. 52.

[9] D. Madani: *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*, Policy Research Working Paper 2238 (Washington, DC, Banque mondiale, 1999), p. 47.

[10] CNUCED: *World Investment Report 2003: FDI Policies for Development – National and International Perspectives* (New York et Genève, ONU, 2003). [N. B.: Ce rapport n'existe qu'en anglais, mais une version résumée a été publiée en français sous le titre *Rapport sur l'investissement dans le monde 2003: Les politiques d'IED et le développement – Perspectives nationales et internationales: Vue d'ensemble* (New York et Genève, 2003).]

[11] R. Gopalakrishnan: *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: Role of the ILO supervisory mechanisms*, Working Paper No. 1 (Genève, BIT, 2007).

[12] Parlement européen: *Labour rights in Export Processing Zones with a focus on GSP+ beneficiary countries* (Bruxelles, 2017), pp. 6, 33.

pour empêcher les travailleurs de former des syndicats de leur choix et d'y adhérer"» [13]. Dans son examen des facteurs déterminants des taux de syndicalisation et des salaires dans les secteurs de confection de vêtements au Honduras et en El Salvador, M. Anner a constaté que:

> [C]omme il existe une volonté bien arrêtée de maintenir les salaires à un niveau peu élevé, et comme la syndicalisation tend à accroître les salaires, les employeurs du secteur des ZFE sont prêts à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour empêcher la syndicalisation. Ils peuvent par exemple soudoyer des militants syndicaux pour qu'ils renoncent à une campagne syndicale, faire pression sur des responsables publics pour refuser la reconnaissance de nouveaux syndicats dans leurs usines, voire, en dernier ressort, fermer une usine où des syndicats ont été créés pour ouvrir une nouvelle usine sans syndicat ailleurs, le cas échéant sous un autre nom. [14]

60. Les ZFE parrainent aussi fréquemment des associations de protection des travailleurs qui servent souvent à concurrencer ou à saper les syndicats [15]. A Sri Lanka, le Comité d'investissement a encouragé la création des conseils de travailleurs, qui ont été créés sans consulter les syndicats, sont placés sous l'autorité du comité et dont les membres ne sont pas librement élus. La mise en place de ces conseils «a entravé la création de syndicats libres et indépendants, de même que l'exercice du droit de négociation collective» [16].

61. La nature enclavée de nombreuses ZFE rend plus ardue l'organisation des travailleurs, même en l'absence d'une répression active. En décrivant l'expérience des syndicats s'efforçant d'organiser les travailleurs dans des ZFE d'Afrique australe, H. Jauch explique: «Il est difficile de surveiller les conditions de travail et de faire respecter la législation nationale dans les ZFE. Dans le cas des ZFE dotées d'une clôture d'enceinte, leur démarcation matérielle, la présence de gardes de sécurité et la nécessité de disposer d'une autorisation pour y pénétrer entravent gravement les efforts des syndicats pour toucher et organiser les travailleurs dans la zone.» [17]

62. La plupart des études constatent que les taux de syndicalisation sont tout aussi faibles à l'extérieur des ZFE. Le Parlement européen dit bien que «ces problèmes ne se limitent pas aux ZFE» et cite le cas de Sri Lanka, où il est juridiquement plus facile de se syndiquer en dehors des ZFE, mais où le milieu ambiant demeure hostile à la syndicalisation [18]. Messieurs X. Cirera et R. Lakshman considèrent que de nombreuses études pourraient présenter un biais en termes d'échantillonnage: «[I]l est probable que la décision d'étudier certaines ZFE ait été prise à la suite de controverses sur des questions liées au travail. Il se pourrait, de ce fait, que les ZFE où aucun conflit du travail ne s'est produit soient sous-représentées et que

[13] A. Lang: *Trade Agreements, Business and Human Rights: The case of export processing zones*, Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 57 (Cambridge, MA, Harvard University, 2010), p. 18, en référence à R. Gopalakrishnan (2007), *op. cit.*

[14] M. Anner: «The Impact of International Outsourcing on Unionization and Wages: Evidence from the Apparel Export Sector in Central America», *Industrial and Labour Relations Review,* Cornell University (janvier 2011, vol. 64, nº 2), p. 310.

[15] BIT, Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV): *Manuel Syndical sur les Zones Franches d'Exportation* (Genève, 2014).

[16] *Ibid.*, p. 41.

[17] H. Jauch: «Export processing zones and the quest for sustainable development: a Southern African perspective», *Environment & Urbanization* (avril 2002, vol. 14, nº 1), p. 103.

[18] Parlement européen (2017), *op. cit.*, pp. 6, 33.

les conclusions soient biaisées en accordant une importance exagérée aux résultats plus négatifs» [19].

63. Les gouvernements procèdent de diverses manières pour encourager la négociation collective dans les ZFE. Le Nigéria, par exemple, adopte une attitude relativement passive, laissant le mode concret de négociation collective dans les ZFE refléter «le caractère des relations collectives dans chaque secteur syndical» [20]. Les secteurs dans lesquels il existe un conseil national industriel conjoint ont pu conclure des accords qui sont aussi contraignants pour les ZFE au sein du secteur. Dans d'autres secteurs où il n'existe pas de conseil de ce type, comme le secteur pétrolier, les syndicats n'ont pas réussi à conclure un accord spécifique aux ZFE.

64. Le gouvernement du Nicaragua se montre beaucoup plus actif. En réponse à des plaintes concernant la liberté syndicale et la négociation collective dans les ZFE, il a mis sur pied en 2010 une Commission tripartite du travail des zones franches d'exportation, qui facilite la négociation collective. Les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs ont ensuite négocié en 2012 un accord tripartite de stabilité du travail et de la production qui fixe un calendrier quadriennal d'augmentations de salaire, qui souligne l'importance du dialogue social et de la formation et qui institue un comité de la sécurité et de la santé au travail, rattaché à la Commission tripartite du travail des ZFE. Au total, 20 conventions collectives ont été signées au niveau national dans les zones franches, couvrant 48 180 travailleurs [21]. Des progrès sont toujours en cours, mais cette réforme montre l'importance que revêtent des politiques gouvernementales reflétant un engagement en faveur de la réalisation du droit des travailleurs de s'organiser et de négocier collectivement dans leurs ZFE.

65. Les accords-cadres internationaux peuvent contribuer à faire face aux problèmes touchant la liberté syndicale dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, y compris dans les ZFE. Comme ces accords sont négociés à l'échelle mondiale, entre les entreprises multinationales et les fédérations syndicales mondiales, ils peuvent soutenir le dialogue social dans les ZFE, où se trouve une grande proportion des travailleurs couverts par les accords [22]. IndustriALL a ainsi signé en 2007 un accord-cadre mondial avec un acheteur important du secteur de l'habillement, couvrant plus d'un million de travailleurs du secteur, dont la plupart travaille dans des ZFE.

66. Pour aider les syndicats et les travailleurs, le BIT a publié deux manuels qui contiennent des conseils détaillés sur les obstacles auxquels sont confrontés les travailleurs dans les ZFE lorsqu'ils tentent de s'organiser et sur les stratégies permettant de les surmonter; ils donnent

[19] X. Cirera et R. Lakshman: *The impact of export processing zones on employment, wages and labour conditions in developing countries*, Systematic Review 10 (International Initiative for Impact Evaluation (3ie), mars 2014), p. 27.

[20] BIT, ACTRAV (2014), *op. cit.*, p. 40.

[21] BIT: CEACR: observation sur la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, concernant le Nicaragua, publiée à la 104e session de la Conférence internationale du Travail (2015).

[22] BIT, ACTRAV (2014), *op. cit.* Voir aussi D. Miller: «Global Social Relations and Corporate Social Responsibility in Outsourced Apparel Supply Chains: The Inditex Global Framework Agreement», dans K. Papadakis: *Shaping global industrial relations: The impact of International Framework Agreements* (2011), pp. 179-198.

aussi des informations sur l'assistance disponible, en particulier auprès des organisations syndicales mondiales qui ont une grande expérience de travail dans les ZFE [23].

Discrimination

67. S'agissant de l'élimination de la discrimination en matière d'emploi dans les ZFE, les difficultés les plus répandues concernent la discrimination sexuelle.

68. Dans leur examen des travaux publiés [24], W. Milberg et M. Amengual constatent que les femmes sont plus nombreuses que les hommes parmi les employés des ZFE à la Barbade, au Belize, en République dominicaine, en El Salvador, en Jamaïque et à Madagascar, mais pas en Chine, ni en Inde, ni au Mexique. Si, dans l'ensemble, les femmes constituent la majorité des travailleurs des ZFE dans la plupart des pays, il existe néanmoins une grande diversité, avec des chiffres allant de 10 pour cent à peine de travailleuses à Bahreïn jusqu'à 90 pour cent en Jamaïque et au Nicaragua (voir tableau 2.1).

Tableau 2.1. Pourcentage de travailleuses dans les zones économiques, 2005-06

Pays	Pourcentage de femmes
Jamaïque	90
Nicaragua	90
El Salvador	85
Sri Lanka	78
Honduras	75
Philippines	74
Madagascar	71
République de Corée	70
Guatemala	70
Maurice	62
Mexique	60
Malaisie	54
République dominicaine	53
Malawi	51
Jordanie	33
Maroc	20
Bahreïn	10

Source: J.-P. Singa Boyenge: *ILO database on export processing zones (Revised)*, Working Paper WP.251 (Genève, BIT, 2007).

[23] BIT, ACTRAV (2014), *op. cit.*; A. Sukthankar et R. Gopalakrishnan: *Freedom of Association for Women Workers in EPZs: A Manual* (Genève, BIT, 2012).

[24] W. Milberg et M. Amengual: *Développement économique et conditions de travail dans les zones franches d'exportation: un examen des tendances*, document de travail 3 (Genève, BIT, 2008).

69. C'est dans les industries légères – comme l'habillement, l'électronique et le textile – que la proportion de travailleuses est la plus élevée, et dans les secteurs des produits chimiques, des produits du bois et des métaux qu'elle est la plus faible. Messieurs X. Cirera et R. Lakshman concluent, au terme de leur examen, que «l'idée selon laquelle la main-d'œuvre dans les ZFE est majoritairement féminine est très loin de faire l'unanimité – bien qu'il soit difficile de séparer cette question de la composition sectorielle des activités dans les ZFE –, tout comme la notion de l'impact positif des ZFE sur la participation des femmes à la main-d'œuvre» [25]. Les auteurs notent aussi que les études réalisées sur les ZFE au Bangladesh, en Chine et à Maurice ont toutes conclu que les ZFE facilitaient l'accès des femmes au marché du travail. De la même manière, les ZFE au Costa Rica ont bel et bien fourni des emplois, en particulier aux femmes peu qualifiées [26].

70. Madame S. Tejani formule une conclusion plus catégorique: les zones «demeurent, en général, à forte intensité de main-d'œuvre féminine, avec des pays tels que le Bangladesh, la Jamaïque et le Nicaragua, où la proportion de travailleuses approche 90 pour cent» [27], et les ZFE ont multiplié par deux, ou peu s'en faut, la part de la main-d'œuvre féminine dans les secteurs autres que l'agriculture. L'auteure relève que la féminisation de la production dans les ZFE a été attribuée à trois facteurs: «le coût relativement moins élevé du travail féminin, en raison de l'écart salarial entre hommes et femmes, la concurrence internationale croissante, et les normes et stéréotypes de genre qui attribuent les emplois en fonction du sexe et entraînent l'attribution aux femmes d'emplois peu qualifiés et peu rémunérés» [28]. Monsieur T. Farole conclut aussi que les ZFE «n'attirent pas par elles-mêmes les travailleuses, mais attirent des entreprises dans des secteurs qui dépendent fortement, pour rester concurrentielles, de la disponibilité d'une main-d'œuvre faiblement rémunérée, flexible et peu ou pas qualifiée, un ensemble de critères qui entraîne souvent le recrutement de travailleuses» [29].

71. Au fur et à mesure que les ZFE s'orientent vers des secteurs industriels à plus forte valeur ajoutée, la proportion des hommes dans la main-d'œuvre tend à croître. C'est dans les secteurs de l'habillement/des textiles et de l'électronique que la part des travailleuses dans la main-d'œuvre des ZFE des pays en développement est la plus élevée. Lorsque les ZFE se diversifient pour exporter des produits manufacturés à plus haute valeur ajoutée, la part relative des travailleuses a tendance à baisser, même si le nombre total de femmes employées augmente. Selon J.-P. Cling et G. Letilly, le niveau d'éducation des femmes dans les pays hôtes est un facteur déterminant essentiel du remplacement des femmes par des hommes lorsque les ZFE s'orientent vers une production à niveau de qualifications plus élevé: «alors qu'en Malaisie et à Taïwan de nombreux postes de technicien sont occupés par des femmes, la situation est très différente dans les pays plus pauvres; lorsque la production requiert un niveau technologique plus élevé, les ZFE de ces pays préfèrent engager des hommes plus

[25] X. Cirera et R. Lakshman (2014), *op. cit.*, p. iii.

[26] M. Jenkins: *Economic and social effects of export processing zones in Costa Rica*, Working Paper No. 97 (Genève, BIT, 2005), p. iii.

[27] S. Tejani: «The Gender Dimension of Special Economic Zones», dans T. Farole et G. Akinci (dir. de publication): *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions* (Washington, DC, Banque mondiale, 2011), p. 257.

[28] *Ibid.*, p. 251.

[29] T. Farole (2011), *op. cit.*, p. 101.

qualifiés que de recycler la main-d'œuvre essentiellement féminine déjà employée» [30]. De nombreuses études citées par X. Cirera et R. Lakshman ainsi que par S. Tejani relèvent aussi le manque de femmes à des postes de responsabilité, même dans les ZFE où les femmes sont majoritaires parmi les exécutants.

72. L'écart salarial entre hommes et femmes dans les ZFE des pays en développement a fait l'objet de nombreux travaux de recherche. Madame S. Tejani cite de nombreuses études qui montrent un écart salarial dans les ZFE, qu'elle attribue à un degré élevé de segmentation professionnelle d'après le sexe. Les études portant sur des ZFE en République dominicaine, dans l'Uttar Pradesh (Inde) et à Maurice montrent aussi un écart entre les sexes, moins marqué cependant qu'à l'extérieur des zones [31].

73. Les problèmes de base auxquels se heurtent les travailleuses dans les ZFE, y compris le harcèlement sexuel, sont «courants dans toutes les régions et n'ont pas varié au fil des ans» [32]. Par exemple, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a relevé la prévalence du harcèlement sexuel des femmes dans les ZFE à Fidji, au Guatemala, au Honduras et au Nicaragua [33]. Dans sa description du manque de protection juridique contre la violence sexiste au travail dans les ZFE à Sri Lanka, P. Hancock affirme que la violence à l'égard des femmes, le harcèlement sexuel et même les viols des travailleuses dans les ZFE ne suscitent guère de réaction, à cause de normes culturelles au regard desquelles des jeunes femmes qui se déplacent loin de leur foyer ne sont pas des personnes dignes de respect [34].

74. D'autres formes de discrimination contre les femmes sont répandues dans les ZFE, y compris la discrimination contre les femmes enceintes au moment de l'embauche et les licenciements forcés, le manque de crèches et de congés de maternité, et une discrimination plus forte en termes d'accès aux mesures de protection sociale [35].

[30] J.-P. Cling et G. Letilly: *Export Processing Zones: A threatened instrument for global economy insertion?*, Working document DT/2001/17 (Paris, DIAL, 2001), p. 19.

[31] X. Cirera et R. Lakshman (2014), *op. cit.*

[32] A. Sukthankar et R. Gopalakrishnan: *Freedom of Association for Women Workers in EPZs: A Manual* (Genève, BIT, 2012), p. 2.

[33] Voir Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes*: Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes: Guatemala* (CEDAW/C/GUA/CO/6), 35e session, 15 mai-2 juin 2006, paragr. 29; *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes*: *Guatemala* (CEDAW/C/GUA/CO/7), 43e session, 19 janvier-6 février 2009, paragr. 29; *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes: Honduras* (CEDAW/C/HON/CO/6), 39e session, 23 juillet-10 août 2007, paragr. 28; *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes: Nicaragua* (CEDAW/C/NIC/CO/6), 37e session, 15 janvier-2 février 2007, paragr. 23; *Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes* (A/57/38 (Supp.)), Assemblée générale, Documents officiels, 57e session, paragr. 56. Cité dans A. Lang: *Trade Agreements, Business and Human Rights: The case of export processing zones*, Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 57 (Cambridge, MA, Harvard University, 2010).

[34] P. Hancock: «Women, work and empowerment: A portrait of women workers in two of Sri Lanka's Export Processing Zones», *Norwegian Journal of Geography* (2006, vol. 60, no 3), pp. 227-239.

[35] A. Lang (2010), *op. cit.*

Travail forcé

75. A en juger par les publications sur le sujet, le travail forcé ne représente pas un problème répandu dans les ZFE; néanmoins, le risque existe dans les zones qui comptent de nombreux travailleurs migrants, tenus de payer des commissions de recrutement et des frais de transport avant d'être autorisés à quitter leur emploi. Des restrictions aux déplacements des travailleurs ont aussi été fréquemment signalées, y compris des cas de confinement dans les locaux de l'usine ou dans des dortoirs. Il s'agit de problèmes difficiles à régler, car la réglementation des pratiques de recrutement exige une action et une coordination bilatérales entre le pays d'accueil et le pays d'origine des travailleurs [36].

76. Certaines études ont attesté la pratique des heures supplémentaires forcées dans des ZFE, par exemple dans les zones vouées à l'industrie de l'habillement à Maurice et dans la ZFE de Shenzhen, en Chine [37]. Les rapports annuels sur les droits de l'homme publiés par le Département d'Etat des Etats-Unis signalent aussi fréquemment des problèmes dans ce domaine [38].

[36] BIT: *Good Practices in Labour Inspection in Export Processing Zones* (Genève, 2012).

[37] X. Cirera et R. Lakshman: *The impact of export processing zones on employment, wages and labour conditions in developing countries*, Systematic Review 10 (International Initiative for Impact Evaluation (3ie), mars 2014), p. 22.

[38] Département d'Etat des Etats-Unis: *Country Reports on Human Rights Practices*.

3. Les autres composantes du travail décent dans les ZFE

77. Outre les droits fondamentaux au travail, les autres composantes du travail décent comprennent la création d'emplois, la stabilité de l'emploi, le développement des compétences, la durée du travail, la sécurité et la santé au travail, la protection sociale, l'inspection du travail et le dialogue social.

La création d'emplois

78. Il ne fait aucun doute que les zones franches d'exportation (ZFE) créent des emplois. Jusqu'en 2006, l'emploi dans les ZFE a augmenté rapidement, passant d'environ 23 millions en 1997 à 43 millions en 2002, pour atteindre 67 millions en 2006. Pour les seules ZFE implantées en Chine, le nombre d'emplois était estimé par le BIT à 40 millions en 2005-06 et à 50 millions par la Banque mondiale en 2008. Le tableau 3.1 présente une ventilation approximative du nombre d'emplois dans les ZFE par région pour la période 2006-07, date de la dernière estimation mondiale. Le tableau 3.2 présente les dix pays comptant le plus grand nombre d'emplois dans des ZFE en 2007.

Tableau 3.1. Estimation du nombre d'emplois dans les ZFE par région, 2005-06
(en milliers et en pourcentage de l'emploi total dans les ZFE)

Région	**Emploi dans les ZFE** (milliers)	**Proportion de l'emploi total** (%)
Asie et Pacifique	55 887	83.4
Amérique latine et Caraïbes	6 259	9.3
Moyen-Orient et Afrique du Nord	1 687	2.5
Europe centrale et orientale	1 400	2.1
Afrique subsaharienne	1 043	1.6
Reste de l'Europe et Etats-Unis	705	1.1
Total	**66 981**	**100.0**

Source: données tirées de J.-P. Singa Boyenge: *ILO database on export processing zones (Revised)*, Working Paper WP.251 (Genève, BIT, 2007).

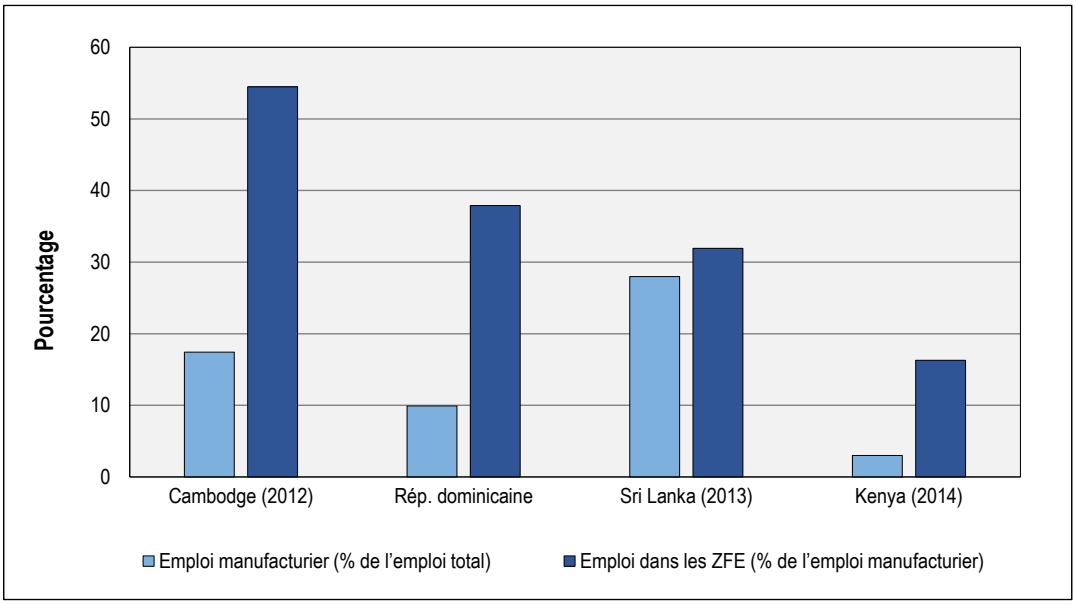
Tableau 3.2. Les dix premiers pays en termes de nombre d'emplois dans les ZFE, 2007

Pays	**Nombre de travailleurs employés dans des ZFE**
Chine	50 000 000
Indonésie	6 000 000
Mexique	1 300 000
Viet Nam	950 000
Pakistan	888 000
Emirats arabes unis	552 000
Philippines	545 000
Afrique du Sud	535 000
Thaïlande	452 000
Ukraine	387 000

Note: les pays de l'OCDE ne sont pas pris en considération.
Source: Banque mondiale: *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development* (Washington, DC, 2008), p. 27.

79. L'emploi dans les ZFE – on ne s'en étonnera pas – comprend une proportion plus importante de l'emploi total dans l'industrie manufacturière dans les pays en développement où la part globale de l'activité manufacturière demeure réduite. La figure 3.1 montre, en guise d'exemple, les données pour quelques pays.

Figure 3.1. L'emploi dans les ZFE et dans l'industrie manufacturière dans quelques pays choisis
(en pourcentage)



Sources: Statistiques du BIT et rapports annuels des administrateurs de ZFE (emplois dans le secteur des textiles et de l'habillement pour le Cambodge).

80. Dans les pays en développement – en particulier en Asie et dans le Pacifique, mais aussi en Amérique latine et dans les Caraïbes –, la part de l'emploi salarié total généré par les ZFE est généralement importante (voir tableau 3.1). Toutefois, la quantité d'emplois directs créés par les ZFE varie fortement d'un pays à l'autre et s'est souvent révélée décevante, avec, il est vrai, quelques notables exceptions. La Banque mondiale a conclu en 2008 que, mis à part quelques cas particuliers, «l'impact direct des zones sur l'emploi est négligeable» [1]. La même année, le BIT estimait que les ZFE représentaient moins de 0,5 pour cent de l'emploi total dans le monde et moins de 3 pour cent de l'emploi dans la plupart des pays dotés de ZFE [2].

81. Les effets en termes d'emplois indirects sont d'importance similaire, mais les données sont encore plus difficiles à obtenir. Les estimations réalisées par la Banque mondiale en 2008 suggèrent que les emplois indirects pouvaient représenter, en 2007, jusqu'à 77 millions d'emplois dans le monde entier.

82. La déception exprimée par certains observateurs à l'égard de la capacité des ZFE de créer des emplois est peut-être due aux attentes irréalistes nourries initialement par les spécialistes du développement à l'égard des ZFE. Les commentateurs plus récents se montrent d'un

[1] Banque mondiale: *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development* (Washington, DC, 2008), p. 34.

[2] BIT: *Rapport sur l'Initiative focale concernant les zones franches d'exportation (ZFE): dernières tendances et orientations dans les ZFE*, document GB.301/ESP/5, Conseil d'administration, 301e session, Genève, mars 2008, paragr. 20.

optimisme plus mesuré, affirmant que, «bien que les ZFE n'offrent pas de solution face au chômage, elles constituent une source viable de création d'emplois» [3].

83. Selon X. Cirera et R. Lakshman, bien que les ZFE aient de toute évidence créé de nombreux emplois, il est plus difficile d'estimer l'effet net des politiques des ZFE sur la création d'emplois [4]:

> Les effets des ZFE en termes d'emploi sont plus ou moins clairs si l'on s'en tient au nombre estimé de personnes qui y sont employées [...], mais il est difficile de déterminer si ces emplois sont additionnels. L'additionnalité des emplois est très difficile à mesurer empiriquement en l'absence de données permettant de vérifier l'hypothèse inverse: il est difficile de dire si une entreprise aurait investi en dehors de la zone de toute manière. En outre, cette notion comporte plusieurs dimensions. La première concerne l'additionnalité des investissements: il s'agit de savoir si l'investissement dans l'unité de production aurait fait défaut en l'absence de ZFE. La deuxième dimension concerne l'additionnalité de l'emploi: même si l'investissement est additionnel, l'emploi peut se trouver redistribué de l'extérieur à l'intérieur de la zone, ou entre deux régions, avec la possibilité que l'effet net sur l'emploi total soit nul si ces personnes étaient déjà employées ailleurs.

84. La majeure partie des travailleurs des ZFE sont généralement des ressortissants du pays où la zone est située, avec cependant des exceptions notables, comme la Jordanie, où les travailleurs sont majoritairement originaires d'Asie du Sud et du Sud-Est (75 pour cent en 2016) [5].

La stabilité de l'emploi

85. Les ZFE ont tendance à présenter une rotation élevée de personnel, les travailleurs y restant rarement plus de cinq ans; parmi les facteurs qui contribuent à ce phénomène, on peut citer le recours aux contrats à durée déterminée et l'intensité du travail [6]. Dans certains pays, cette rotation rapide est due aux conditions de travail plus intensives. A titre d'exemple, J.-P. Cling *et al.* indiquent qu'à Madagascar un travailleur sur cinq dans les ZFE quitte son emploi, alors que dans le secteur privé formel ce chiffre est légèrement supérieur à un sur dix [7].

[3] M. Engman *et al.*: *Zones franches d'exportation: Leur rôle passé et futur dans les échanges et le développement*, Document de travail sur la politique commerciale n° 53 (Paris, OCDE, 2007), p. 31.

[4] X. Cirera et R. Lakshman: *The impact of export processing zones on employment, wages and labour conditions in developing countries*, Systematic Review 10 (International Initiative for Impact Evaluation (3ie), mars 2014), p. 11.

[5] Better Work Jordan: *Annual Report 2017: An Industry and Compliance Review – reporting period November 2015 to December 2016* (Genève, BIT et Société financière internationale, 2017), p. 10. En juillet 2016, la Jordanie et l'UE ont signé un accord afin d'élargir les exportations en franchise, à la condition que les usines emploient, dans un premier temps, 15 pour cent puis 25 pour cent de réfugiés syriens.

[6] BIT: *Emploi et politique sociale dans les zones franches d'exportation*, document GB.286/ESP/3, Conseil d'administration, 286e session, Genève, mars 2003, paragr. 15.

[7] J.-P. Cling *et al.*: «Export Processing Zones in Madagascar: A Success Story under Threat?», *World Development* (2005, vol. 33, n° 5), p. 798.

Le développement des compétences

86. Bien que le développement des compétences représente souvent un objectif essentiel des politiques du travail, les données recueillies dans divers pays montrent qu'il ne figure pas parmi les priorités des stratégies des pouvoirs publics concernant les ZFE. Un groupe de chercheurs associé à l'Organisation mondiale des zones franches a analysé les mesures d'incitation accordées entre 2010 et 2016 par les zones franches de 24 pays et il a conclu que 1 pour cent à peine de toutes les mesures d'encouragement avaient pour objet de soutenir le perfectionnement de la main-d'œuvre [8]. Le postulat communément admis, semble-t-il, est que les opérateurs des ZFE sont les mieux placés pour développer eux-mêmes les compétences dont ils ont besoin.

87. Certains employeurs basés dans des ZFE offrent des programmes internes de formation pour actualiser les compétences techniques et professionnelles de leurs travailleurs. Toutefois, les niveaux d'investissement peuvent varier fortement au sein d'une même ZFE et entre les ZFE d'un même pays [9], et les compétences ainsi développées sont souvent limitées aux tâches requises et ne sont pas transférables à d'autres secteurs. D'autres ZFE ont décidé qu'il serait dans leur intérêt commun d'aborder la question de manière plus systématique. Ainsi, au Costa Rica, les programmes de développement des compétences propres aux zones y sont gérés par les pouvoirs publics, tandis qu'au Honduras la formation professionnelle pour les travailleurs dans les ZFE est fournie par une organisation privée à but non lucratif. Les partenariats public-privé pour le développement des compétences sont aussi assez répandus.

88. Le développement des compétences est essentiel non seulement pour offrir aux travailleurs davantage de possibilités d'emploi, mais aussi pour faciliter le transfert de technologies aux producteurs nationaux. Messieurs F. Ruane et A. Uğur ont comparé les taux de convergence des technologies manufacturières entre les producteurs des ZFE et les entreprises locales à Singapour – pays doté d'une politique active de développement des compétences – et en Irlande, qui n'avait pas de programme comparable. Ils ont constaté un taux de convergence nettement plus élevé à Singapour [10]. Les programmes de développement des compétences mis en place à Penang (Malaisie) et à Taïwan, Chine, ont donné des résultats similaires.

89. Malgré les avancées réalisées dans de nombreuses ZFE, le développement des compétences laisse toujours à désirer dans de nombreux pays. Monsieur H. Jauch, dans son analyse de l'expérience des travailleurs dans les ZFE d'Afrique australe, constate que la plupart des emplois dans les ZFE sont peu qualifiés [11]. Messieurs W. Milberg et M. Amengual relèvent que l'acquisition des compétences dans le secteur des vêtements et textiles est effectivement faible, mais qu'elle croît avec la diversification des ZFE.

[8] L. Van der Schoor *et al.*: *Incentives Awarded across Free Zones: Confirming the Transition to "Free Zones of the Future"?* (Organisation mondiale des zones franches, sans date).

[9] J. Sargent et L. Matthews: «Capital Intensity, Technology Intensity, and Skill Development in Post China/WTO Maquiladoras», *World Development* (avril 2008, vol. 36, nº 4), pp. 541-559.

[10] F. Ruane et A. Uğur: «Foreign direct investment and productivity spillovers in Irish manufacturing industry: evidence from plant level panel data», *International Journal of the Economics of Business* (2005, vol. 12, nº 1), pp. 53-66.

[11] H. Jauch: «Export processing zones and the quest for sustainable development: a Southern African perspective», *Environment & Urbanization* (avril 2002, vol. 14, nº 1), p. 103.

Les salaires

90. Passant en revue les études consacrées aux ZFE, D. Madani a constaté en 1999 que, «de manière générale, les salaires sont moins élevés dans les ZFE que dans l'économie nationale du pays; cependant, ce fait semble refléter simplement la discrimination plus générale entre hommes et femmes dans l'économie du pays» [12]. Messieurs W. Milberg et M. Amengual concluent, au terme de leur examen, que les niveaux de salaire ne sont pas inférieurs à ceux qui sont versés en dehors des ZFE et que, dans des pays comme le Bangladesh, le Costa Rica, le Honduras, Madagascar et Sri Lanka, les salaires dans les ZFE ont tendance à être plus élevés [13]. Une étude réalisée en 2014 par X. Cirera et R. Lakshman fait état de résultats hétérogènes, avec une majorité d'études qui signalent des salaires plus élevés dans les ZFE [14]. Dans un examen des travaux publiés comparant les conditions de travail à l'intérieur et à l'extérieur des chaînes d'approvisionnement mondiales, G. Distelhorst et D. Fu relèvent aussi que le salaire des travailleurs dans ces chaînes, y compris ceux qui sont employés par des opérateurs dans les ZFE, est plus élevé, avec toutefois des exceptions importantes; les études avaient été sélectionnées pour placer les ZFE dans le contexte des autres choix offerts aux travailleurs, et de ce fait la comparaison incluait aussi les salaires versés dans l'agriculture et dans l'économie informelle [15]. Quant à M. Jenkins, il constate que les travailleurs des ZFE au Costa Rica «sont, en moyenne, mieux payés que les travailleurs à l'extérieur des zones» [16]. Le différentiel est parfois lié au sexe: ainsi, à Dacca (Bangladesh), les travailleuses dans les ZFE étaient mieux rémunérées que leurs homologues employées à l'extérieur, alors que pour les hommes la situation était inverse [17].

91. Le salaire relatif peut aussi évoluer avec le temps. Les études portant sur certaines ZFE en Inde, au Kenya, à Maurice et au Mexique montrent qu'elles ont connu, dans les premières phases de leur développement, de longues périodes de salaires inférieurs à ceux que proposaient des producteurs comparables à l'extérieur de la zone en question.

92. Messieurs X. Cirera et R. Lakshman soulignent qu'il est difficile d'évaluer les différences de salaire entre des entreprises situées à l'intérieur et à l'extérieur des zones, étant donné que les activités de production et les niveaux de compétence sont généralement différents, même pour le même travailleur. Messieurs J.-P. Cling *et al.* ont constaté qu'à Madagascar les salaires versés dans les ZFE sont plus faibles que dans les autres entreprises du secteur privé, mais que, «une fois que l'on intègre les facteurs de l'expérience, du groupe socio-économique, du statut de cadre, des compétences, du statut d'apprenti et de travailleur

[12] D. Madani: *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*, Policy Research Working Paper 2238 (Washington, DC, Banque mondiale, novembre 1999), cité dans D. K. Brown: *Globalization and Employment Conditions Study* (Washington, DC, Banque mondiale, avril 2007), p. 13.

[13] W. Milberg et M. Amengual: *Développement économique et conditions de travail dans les zones franches d'exportation: un examen des tendances*, document de travail 3 (Genève, BIT, 2008).

[14] X. Cirera et R. Lakshman (2014), *op. cit.*

[15] G. Distelhorst et D. Fu: *Working Conditions "In" and "Out" of Global Supply Chains: A Comparative Empirical Review*, Impact Brief (sans date, non publié).

[16] M. Jenkins: *Economic and social effects of export processing zones in Costa Rica*, Working Paper No. 97 (Genève, BIT, 2005), p. iii.

[17] Cité dans X. Cirera et R. Lakshman (2014), *op. cit.*

indépendant», les travailleurs des ZFE gagnent entre 6 et 17 pour cent de plus que les autres [18].

93. Messieurs W. Milberg et M. Amengual signalent que le fait que les salaires soient plus élevés dans les ZFE ne signifie pas nécessairement qu'ils soient décents ou qu'ils permettent de vivre. Monsieur T. Farole compare les salaires versés dans les ZFE avec les salaires minimaux dans le pays, et constate qu'ils sont nettement supérieurs dans de nombreuses ZFE d'Afrique, tout en précisant que le salaire minimum national est souvent insuffisant [19].

94. La Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'OIT donne, en matière de salaire, les indications suivantes:

> 41. Les salaires, prestations et conditions de travail offerts par les entreprises multinationales dans l'ensemble de leurs activités ne devraient pas être moins favorables pour les travailleurs que ceux qu'accordent les employeurs comparables dans le pays d'accueil. Lorsqu'il n'existe pas d'employeurs comparables, elles devraient octroyer les meilleurs salaires, prestations et conditions de travail possibles. Les éléments à prendre en considération à cet effet devraient comprendre: *a)* les besoins des travailleurs et de leur famille, eu égard au niveau général des salaires dans le pays, au coût de la vie, aux prestations de sécurité sociale et aux niveaux de vie d'autres groupes sociaux; et *b)* les facteurs d'ordre économique, y compris les exigences du développement économique, la productivité et l'intérêt qu'il y a à atteindre et à maintenir un haut niveau d'emploi. Lorsque l'employeur fait bénéficier les travailleurs d'avantages essentiels tels que logement, soins médicaux ou nourriture, ces avantages devraient être d'un bon niveau.

95. Les salaires relativement élevés sont liés à la meilleure productivité du travail dans les ZFE, qui résulte elle-même de l'intensité plus forte de la production et d'horaires de travail plus chargés [20]. Messieurs J.-P. Cling et G. Letilly associent quant à eux cette intensité plus forte à la nécessité de verser des primes pour attirer et retenir les travailleurs: «L'exploitation et la productivité plus élevée de la main-d'œuvre dans ces zones a tout naturellement pour contrepartie des salaires plus élevés. Les ZFE souffrent souvent d'une image négative (causée par la rotation rapide du personnel et l'absentéisme élevé), et des mesures d'incitation peuvent être nécessaires pour attirer et retenir les travailleurs» [21]. Les auteurs relèvent en outre que les opérateurs étrangers dans les ZFE s'efforcent en règle générale d'attirer des travailleurs plus qualifiés en offrant des salaires plus élevés; d'autre part, leurs clients se montrent de plus en plus sensibles aux conditions de rémunération et d'emploi [22].

96. Le logement peut aussi poser des problèmes aux travailleurs dans les ZFE. De nombreuses entreprises doivent fournir un logement aux travailleurs qu'elles emploient, soit parce qu'il n'existe pas d'autre possibilité de logement dans la zone, soit parce que les autres options

[18] D.K. Brown (2007), *op. cit.*, p. 14, faisant référence à J.-P. Cling *et al.*, *op. cit.*

[19] T. Farole: *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience* (Washington, DC, Banque mondiale, 2011), p. 98.

[20] Voir par exemple W. Milberg et M. Amengual (2008), *op. cit.*, et A. Lang: *Trade Agreements, Business and Human Rights: The case of export processing zones*, Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 57 (Cambridge, MA, Harvard University, 2010).

[21] J.-P. Cling et G. Letilly: *Export Processing Zones: A threatened instrument for global economy insertion?* Working document DT/2001/17 (Paris, DIAL, 2001), p. 19.

[22] *Loc. cit.*

sont trop onéreuses pour les travailleurs au regard de leur salaire. Toutefois, ces locaux sont parfois inadaptés et surpeuplés [23].

Le temps de travail

97. Messieurs W. Milberg et M. Amengual ont constaté que les travailleurs des ZFE dans des pays comme le Bangladesh, Madagascar et Sri Lanka tendent à travailler un plus grand nombre d'heures que dans d'autres secteurs en dehors des ZFE. Toutefois, X. Cirera et R. Lakshman citent trois études qui font état d'horaires de travail moins lourds dans les zones et deux études qui montrent des horaires de travail très similaires à l'intérieur et à l'extérieur des ZFE [24]. Les horaires de travail chargés dans les ZFE dépassaient fréquemment les limites légales: ainsi, 43 pour cent des travailleurs dans les ZFE en Chine travaillaient entre soixante et onze et quatre-vingts heures par semaine, et 60,6 pour cent des travailleurs dans les ZFE aux Philippines travaillaient plus de huit heures par jour [25].

98. Les raisons avancées dans les études publiées pour expliquer cette durée du travail plus longue sont, en ce qui concerne la demande, la mauvaise gestion de la chaîne d'approvisionnement, avec des pics saisonniers de demande plus forte et des ajustements de dernière minute causés par un mauvais contrôle de la qualité dans le processus de production. S'agissant de l'offre, les salaires peu élevés versés aux travailleurs – malgré la prime dont ils bénéficient par rapport aux entreprises à l'extérieur des zones – font que les heures supplémentaires sont généralement considérées comme une composante importante de la rémunération globale. La Fair Labor Association a constaté, après avoir interrogé 35 000 travailleurs en Chine, qu'ils travaillaient en moyenne cinquante-six heures par semaine, malgré la limite légale de quarante-neuf heures par semaine, heures supplémentaires comprises; la moitié des travailleurs ont signalé qu'ils avaient déjà travaillé onze jours consécutifs ou davantage; et pourtant 33 pour cent des travailleurs ont déclaré qu'ils souhaitaient travailler davantage et qu'ils craignaient que des restrictions supplémentaires n'entraînent une baisse de leur rémunération. Les chercheurs formulent l'hypothèse que ce vœu des travailleurs d'effectuer davantage d'heures est probablement lié aux salaires, puisque, même si les ouvriers d'usine gagnent davantage en Chine que le salaire minimum, 64 pour cent déclarent que leur rémunération ne suffit pas à «couvrir leurs besoins élémentaires» [26].

99. En 2001, le BIT a cité, documents à l'appui, des exemples de travailleurs qui avaient du mal à obtenir d'être rémunérés pour les heures supplémentaires effectuées [27].

[23] BIT: *Good Practices in Labour Inspection in Export Processing Zones* (Genève, 2012).

[24] X. Cirera et R. Lakshman (2014), *op. cit.*, p. 22.

[25] Cité dans *ibid.*, p. 21.

[26] L. June: «Fair Labor Association releases Apple labor investigation report, details serious worker issues at Foxconn factories», *The Verge*, 29 mars 2012.

[27] BIT: *Suivi et promotion de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale – Septième enquête sur la suite donnée à la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale: résumé des rapports soumis par les gouvernements et par les organisations d'employeurs et de travailleurs (partie II)*, document GB.280/MNE/1/2, Conseil d'administration, 280e session, Genève, mars 2001, cité dans X. Cirera et R. Lakshman (2014), *op. cit.*

Sécurité et santé au travail

100. S'agissant de la sécurité et de la santé au travail dans les ZFE, le *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé* relève:

> Ceux qui […] travaillent [dans les ZFE] sont exposés à des accidents de machines, aux poussières, au bruit, à une mauvaise ventilation et à des substances toxiques. A cela s'ajoutent les risques supplémentaires associés à un niveau de stress élevé. On sait que les accidents, le stress et un degré élevé d'exposition à des dangers courants sont le résultat de quotas de production irréalistes, d'incitations à la productivité et de contrôles inappropriés des heures supplémentaires. Ces facteurs ne font qu'accroître le degré de stress déjà important lié au travail avec pour conséquences des troubles cardio-vasculaires et psychiques. Chez les jeunes femmes qui, souvent, travaillent dans ces zones franches, le stress peut nuire à la santé génésique, avec des taux élevés de fausses couches, de grossesses difficiles et de problèmes de santé chez le fœtus. [28]

101. Des violations des règles relatives à la sécurité et à la santé dans des ZFE ont été attestées dans de nombreux pays [29]. En outre, le travail manuel répétitif pratiqué dans les ZFE expose les travailleurs à des risques nettement accrus de blessures graves [30].

102. Messieurs X. Cirera et R. Lakshman notent que la plupart des publications consultées abordent des problèmes de santé plutôt que de sécurité, bien que «de nombreux problèmes de santé se traduisent par une prévalence accrue de la maladie dans les zones». Certaines études relèvent une différence significative dans l'incidence des problèmes de santé par comparaison avec les travailleurs employés en dehors de la zone; c'est ainsi que, selon une étude, 44,6 pour cent des femmes et 51,6 pour cent des hommes dans les ZFE du Honduras avaient connu des problèmes de santé dans les mois précédents, contre 7,1 pour cent des femmes postulant un emploi et 11,3 pour cent du total des candidats qui n'ont pas été engagés [31].

103. Monsieur J.M. Cypher signale que, dans de nombreuses ZFE, en particulier dans les secteurs employant une main-d'œuvre peu qualifiée, les cadences de travail sont exigeantes, les travailleurs répétant parfois les mêmes opérations toutes les cinq secondes, soit 7 200 fois par jour [32]. Le rythme de travail particulièrement intense dans les ZFE est probablement un facteur important de ces taux beaucoup plus élevés de problèmes de santé. Dans certaines zones, on donne même des amphétamines aux travailleurs pour qu'ils travaillent plus intensément et plus vite [33].

[28] R. Loewenson: «Mondialisation et santé au travail: l'exemple de l'Afrique australe», *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*, Recueil d'articles n° 6, Genève, 2002.

[29] X. Cirera et R. Lakshman (2014), *op. cit.*, p. 19.

[30] BIT, ACTRAV: *Manuel Syndical sur les Zones Franches d'Exportation* (Genève, 2014).

[31] Cité dans X. Cirera et R. Lakshman (2014), *op. cit.*, pp. 19-21.

[32] J.M. Cypher: *The Process of Economic Development* (Londres et New York, Routledge, 2014), p. 557.

[33] G. Ritzer et P. Dean: *Globalization: A Basic Text*, 2e édition (Wiley-Blackwell, 2015), p. 408.

104. Les effets sur la santé varient selon les secteurs, mais diverses études recensent des problèmes tels que pertes auditives et baisses de l'acuité visuelle, maux de tête dus à l'exposition aux produits chimiques, à la poussière et au manque de ventilation, et infections urinaires.

105. Monsieur A. Lang appelle aussi l'attention sur d'autres risques pour la santé et la sécurité dus aux mauvais traitements des travailleurs, y compris l'enfermement des travailleurs dans les usines par les directeurs afin de se prémunir contre un prétendu risque de vol, en violation des normes de sécurité incendie; le refus d'accorder aux travailleurs des soins médicaux et des congés maladie; et les restrictions d'emploi des installations sanitaires par les travailleurs [34]. L'auteur relève que «[c]es problèmes sont exacerbés par la proportion élevée, dans les ZFE, de migrants [internes] et de travailleurs occasionnels qui, en raison de la nature temporaire de leur travail, peuvent être davantage enclins à accepter des travaux dangereux ou à travailler dans des conditions inadaptées» [35].

106. Messieurs X. Cirera et R. Lakshman décrivent aussi les effets néfastes plus marqués pour les travailleuses dans les ZFE: maladies en général, risque d'hospitalisation accru et prévalence plus élevée de troubles mentaux. Les auteurs relèvent toutefois que, dans certains cas, les secteurs d'activité des travailleuses dans la zone sont très différents de ceux dans lesquels travaillent les femmes à l'extérieur, ce qui peut fausser les comparaisons entre les sexes [36].

La protection sociale

107. Bien que les ZFE aient tendance à présenter un risque accru de problèmes de santé pour les travailleurs, les résultats dans le domaine de la santé pour les membres des familles des travailleurs s'améliorent souvent, en raison de meilleures prestations de santé, offrant un meilleur accès à des mesures préventives et curatives [37].

108. Les travailleurs employés dans les ZFE des pays en développement ont davantage de chances de disposer d'une protection sociale – soins de santé et sécurité sociale, par exemple – que les travailleurs employés à l'extérieur [38]. Cependant, même lorsque la législation leur garantit une couverture, il se peut qu'ils ne soient pas couverts dans la pratique. Ainsi, le ministère du Travail d'El Salvador a signalé qu'en 2008 près de 10 000 travailleurs actifs dans les ZFE n'avaient pas reçu les prestations de sécurité sociale ni d'autres indemnités auxquelles ils avaient légalement droit [39].

[34] A. Lang (2010), *op. cit.*

[35] *Ibid.*, pp. 19-20.

[36] X. Cirera et R. Lakshman (2014), *op. cit.*, p. 21.

[37] *Ibid.*, p. 21.

[38] W. Milberg et M. Amengual (2008), *op. cit.*, p. 42.

[39] Département d'Etat des Etats-Unis: *2008 Country Report on Human Rights Practices*: El Salvador.

L’inspection du travail

109. Certains pays se sont dotés d’une législation du travail distincte pour les ZFE, tandis que d’autres n’ont qu’un seul Code du travail, mais autorisent des dérogations pour les ZFE [40]. D’autres encore choisissent une démarche hybride: le Kenya, par exemple, dispose d’une législation du travail propre aux ZFE, mais a modifié sa législation pour veiller à ce que les dispositions concernant la sécurité et la santé au travail s’appliquent à tous les lieux de travail, y compris ceux qui sont situés dans des ZFE [41]. Dans la plupart des pays, cependant, la législation nationale du travail englobe les ZFE. Madagascar, par exemple, a amendé sa législation du travail pour qu’elle couvre aussi les ZFE [42].

110. Le problème réside non pas dans la législation elle-même, mais bien dans la manière dont elle est appliquée et respectée. Dans certains pays, le gouvernement fait le choix de ne pas faire appliquer la législation du travail dans les ZFE; «même lorsque la législation du travail est uniforme au plan national, on a pu constater qu’elle y était appliquée avec moins de sévérité» [43]. La commission d’experts de l’OIT a formulé à plusieurs reprises des observations concernant le rôle de l’inspection du travail dans les ZFE, y compris en ce qui concerne l’exclusion de ces zones du champ d’action de l’inspection nationale du travail [44], la création de services spéciaux d’inspection du travail dans les ZFE et les difficultés concrètes auxquelles se heurtent les inspecteurs du travail pour avoir accès aux entreprises dans les ZFE. Le Comité de l’ONU pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes a exprimé ses préoccupations quant aux carences dans l’application des lois protégeant les travailleuses dans les ZFE à Sri Lanka, tandis que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l’ONU a appelé l’attention sur les insuffisances de l’inspection du travail en El Salvador [45].

111. Dans certains pays, comme le Costa Rica, le Honduras, l’Indonésie, le Kenya, Maurice et Sri Lanka, la compétence du ministère du Travail s’étend aux ZFE [46]. Cependant, les ZFE fonctionnent souvent avec peu ou pas de contrôle ou de participation du ministère du Travail. En Inde, par exemple, la loi sur les zones économiques spéciales a encouragé un processus de privatisation du contrôle des droits au travail. Pour les inspections qui sont obligatoires dans les unités situées à l’extérieur des zones économiques spéciales, en vertu de la loi sur les établissements industriels (1948) pour la santé et la sécurité des travailleurs, de la loi sur l’indemnisation des travailleurs et de la loi sur l’assurance publique des travailleurs, les unités situées dans les zones peuvent obtenir des rapports d’inspection auprès d’agences

[40] A. Lang (2010), *op. cit.*

[41] BIT: *Good Practices in Labour Inspection in Export Processing Zones* (Genève, 2012).

[42] *Ibid.*

[43] Cité dans W. Milberg et M. Amengual (2008), *op. cit.*, p. 14.

[44] Voir, par exemple, BIT: observation (CEACR) – adoptée en 2014, publiée à la 104e session de la Conférence internationale du Travail (2015): convention (no 81) sur l’inspection du travail, 1947 – Bangladesh; et BIT: observation (CEACR) – adoptée en 2015, publiée à la 105e session de la Conférence internationale du Travail (2016): convention (no 81) sur l’inspection du travail, 1947 – Djibouti.

[45] Cité dans A. Lang (2010), *op. cit.*

[46] BIT (2012), *op. cit.*

agréées par le gouvernement d'Etat [47]. Dans certains cas, les ZFE sont réglementées par un organisme ad hoc, dont la vocation est d'attirer les investissements et de faciliter la fourniture de divers services aux investisseurs [48].

112. Le problème réside souvent dans les services de l'inspection du travail dans leur ensemble. Dans de nombreux pays, ils sont insuffisamment dotés en personnel, en moyens de transport et en matériel. Les inspecteurs sont, dans bien des cas, insuffisamment formés. Les ZFE situées dans des zones périphériques sont plus difficiles d'accès pour les inspecteurs. Enfin, ceux-ci manquent souvent d'informations sur le nombre et la répartition des entreprises dans les ZFE inspectées ainsi que sur les travailleurs qui devraient être couverts. Cela s'explique à la fois par le rythme plus élevé de création et de fermeture des entreprises dans ces zones et par les mesures d'incitation fiscales limitées dans le temps, qui encouragent les réenregistrements ou changements de nom plus fréquent des fabriques, ou des changements de propriétaire [49].

113. La CNUCED a passé en revue 100 ZFE (situées dans des zones industrielles administrées par le gouvernement dans 21 pays) pour étudier les questions relatives au travail et à l'environnement, y compris l'inspection du travail. L'étude a conclu que «[s]eul un très petit nombre de ZFE ont expressément indiqué que des services d'inspection seraient disponibles pour aider les entreprises à respecter les normes et les politiques du travail, mais quelques ZFE [20 pour cent] ont indiqué que des inspecteurs du travail étaient présents dans la ZFE» [50]. A Sri Lanka, par exemple, le département du Travail assure l'application de la législation du travail à l'intérieur des ZFE, mais il n'a détaché que 25 inspecteurs à cette fin; les 375 inspecteurs restants sont requis pour le reste des entreprises du pays [51].

114. Dans certains pays, les pratiques évoluent: A. Lang, décrivant en 2010 la situation en République dominicaine, expliquait que le pays ne disposait pas des ressources nécessaires en matière de transport pour que les inspecteurs du travail puissent effectuer des inspections sur site dans les ZFE. Monsieur A. Schrank, décrivant l'inspection du travail dans le même pays en 2013, relate les mesures de grande ampleur prises par le gouvernement de la République dominicaine en raison des normes du travail imposées par les Etats-Unis dans le cadre d'un nouvel accord commercial, et en particulier les ressources accrues consacrées à l'amélioration de l'inspection du travail dans les ZFE et dans l'ensemble de la production liée aux chaînes mondiales d'approvisionnement [52].

115. Dans d'autres pays, en revanche, les progrès demeurent mal assurés. Dans son examen des droits au travail dans les ZFE situées dans les pays bénéficiant du régime GSP+, le Parlement européen relève que les Philippines ont récemment abandonné le principe de l'inspection du

[47] BIT, ACTRAV: *India: Trade Unions and Special Economic Zones in India*, Working document (Genève, 2012), p. 21.

[48] BIT (2012), *op. cit.*

[49] BIT (2012), *op. cit.*, p. 14.

[50] CNUCED: *Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals: An analysis of 100 EPZs and a Framework for Sustainable Economic Zones* (New York et Genève, ONU, 2015), p. 15.

[51] Parlement européen: *Labour rights in Export Processing Zones with a focus on GSP+ beneficiary countries*, Directorate-General for External Policies (Bruxelles, juin 2017), p. 32.

[52] A. Schrank: «From disguised protectionism to rewarding regulation: The impact of trade-related labor standards in the Dominican Republic», *Regulation & Governance* (2013, vol. 7), pp. 299-320.

travail par les services gouvernementaux sur les sites regroupant plus de 200 travailleurs (une échelle assez typique pour les opérateurs dans les ZFE), ce qui suscite des doutes quant à «la capacité du gouvernement de surveiller le respect des normes du travail» [53]. Selon la Confédération des travailleurs du Pakistan, les réformes conduites dans la province du Sindh après un incendie dans une usine en 2012, qui avait fait 257 morts et plus de 600 blessés, ont été «pour ainsi dire interrompues» [54].

116. Dans bien des cas, ces progrès irréguliers s'expliquent par le manque de moyens disponibles pour l'inspection. Les gouvernements sont fréquemment contraints de donner la priorité à des questions comme le travail des enfants dans l'économie informelle: W. Milberg et M. Amengual affirment que, «en l'absence de progrès significatifs dans les conditions de travail dans l'économie au sens large et faute de capacité des pouvoirs publics [...], la capacité des gouvernements de réglementer convenablement les conditions de travail dans les ZFE ne marquera aucun progrès» [55].

117. Les conclusions de l'OIT sur l'administration et l'inspection du travail relèvent l'importance des protections juridiques pour tous les travailleurs, y compris ceux qui sont employés dans les ZFE: «Le respect général de la législation et les stratégies de prévention sont indispensables pour garantir l'équité au travail et, ainsi, la durée des entreprises et la croissance économique. Ces stratégies devraient s'appliquer à tous les travailleurs, y compris à ceux du secteur public, de l'économie informelle, de l'économie rurale, de l'agriculture et des zones franches d'exportation. Il est inacceptable que certaines de ces dernières ne soient pas tenues de se conformer au droit du travail de base.» [56] Les conclusions appellent les gouvernements à «élaborer des stratégies d'intervention pour promouvoir le respect et la mise en application de la législation du travail au profit des travailleurs du secteur public et des travailleurs vulnérables, notamment les travailleurs des économies informelles et rurales, les travailleurs domestiques et les travailleurs des zones franches d'exportation.» [57]

118. Il est crucial d'assurer une circulation régulière de l'information entre l'ensemble des parties concernées. C'est en gardant présent à l'esprit cet objectif que le BIT a publié un ensemble de lignes directrices pour les inspecteurs du travail dans les ZFE [58].

Le dialogue social

119. Le dialogue social joue un rôle clé pour développer des mécanismes de communication, de consultation et de négociation afin d'améliorer la productivité et de réduire les conflits sociaux et la rotation de la main-d'œuvre. Il est non moins essentiel pour favoriser le respect des droits des travailleurs [59]. Sur des marchés mondiaux concurrentiels et capricieux, le

[53] Parlement européen (2017), *op. cit.*, p. 30.

[54] *Ibid.*, p. 27.

[55] W. Milberg et M. Amengual (2008), *op. cit.*, p. 70.

[56] BIT: «Résolution et conclusions concernant l'administration et l'inspection du travail», Conférence internationale du Travail, 100e session, Genève, 2011, paragr. 17 des conclusions.

[57] *Ibid.*, paragr. 22(9) des conclusions.

[58] BIT (2012), *op. cit.*, pp. 22-27.

[59] BIT: *Dialogue social: Discussion récurrente en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 102e session, Genève, 2013, paragr. 69.

dialogue social peut aider les pays à trouver des solutions créatives aux défis qui leur sont lancés. A titre d'exemple, lorsque les emplois dans les ZFE de Maurice ont été menacés par la suppression des contingents textiles, les syndicats ont lancé un appel pour revitaliser la tradition nationale du dialogue social.

120. Le Togo est un exemple de la manière dont le dialogue social tripartite peut contribuer à améliorer les résultats en termes de travail décent dans les ZFE. Toutes les négociations concernant les conditions de travail dans les ZFE y étaient menées bilatéralement, entre le Comité des délégués du personnel et l'Association des employeurs de la ZFE, sous la supervision générale de la Société d'administration des zones franches. Ces négociations bilatérales avaient connu un certain succès, mais les acteurs traditionnels des négociations collectives, à savoir les organisations de travailleurs et d'employeurs librement choisies, avaient été remplacés par ces groupes particuliers, ce qui est contraire à la convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et à la convention (nº 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. En 2006, un dialogue social tripartite a permis de persuader la Société d'administration des zones franches de passer à une authentique négociation collective entre syndicats et organisations d'employeurs. En outre, le ministère togolais du Travail et de la Sécurité sociale a révisé les textes législatifs relatifs à la ZFE afin d'en éliminer les obstacles à la liberté syndicale. Des négociations sont également en cours avec la participation active des organisations syndicales des ZFE pour l'approbation d'une nouvelle convention collective sectorielle [60].

L'avenir du travail

121. Les résultats des ZFE dépendent fortement de politiques gouvernementales efficaces qui fixent des objectifs de développement clairs pour les ZFE, qui stipulent clairement quelles sont les mesures d'encouragement offertes et à quelles conditions, qui reflètent ces objectifs de développement dans des accords commerciaux et d'investissement complémentaires et qui mettent en place une législation du travail efficace ainsi que des services d'administration et d'inspection du travail dotés de suffisamment de ressources.

122. Un avantage comparatif reposant sur les bas salaires passe généralement d'un pays à l'autre. Traditionnellement, la hausse des coûts de la main-d'œuvre dans certains pays les a incités à s'éloigner d'une stratégie essentiellement axée sur les bas salaires dans les ZFE pour s'orienter vers une production à plus forte valeur ajoutée. Des techniques innovantes transforment certains secteurs, qui passent d'une production à faible valeur ajoutée à une production à forte valeur ajoutée, comme dans la production spécialisée de textiles, de vêtements, de chaussures et de produits électroniques, dans laquelle des travailleurs hautement qualifiés recourent à des techniques numériques qui accroissent la productivité et réduisent les coûts unitaires de la main-d'œuvre. Dans tous les secteurs, l'utilisation croissante de robots dans les pays développés va fortement réduire l'avantage en termes de coût dont jouissaient les ZFE dans les pays en développement [61], la proximité des marchés gagnant en importance. Toutefois, les marchés des pays en développement vont aussi gagner en envergure à la faveur du processus de développement, ce qui accroît la probabilité que la production reste mondialisée. Ces tendances entraîneront sans doute la nécessité de repenser les stratégies des ZFE.

[60] BIT, ACTRAV: *Manuel Syndical sur les Zones Franches d'Exportation* (Genève, 2014), p. 41.

[61] CNUCED: *Robots and industrialization in developing countries*, Policy Brief No. 50 (Genève, ONU, octobre 2016).

4. Conclusions et points suggérés pour la discussion

Conclusions

123. Le tour d'horizon des travaux publiés sur le sujet auquel nous avons procédé dans les pages précédentes montre que la situation dans les ZFE présente un tableau mitigé. Le magazine *The Economist* a résumé cet état de fait de la manière suivante:

> Les données sur les résultats sont peu fiables, car il n'est pas aisé de distinguer les effets produits par les zones de ceux d'autres forces économiques. Les observations empiriques permettent toutefois de penser que les zones peuvent être classées en trois grandes catégories: un petit nombre de succès éclatants, un nombre plus important de zones qui présentent des résultats légèrement positifs en termes d'analyse des coûts et avantages, et une longue série d'échecs, avec des zones qui n'ont jamais démarré, qui ont été mal gérées ou dans lesquelles les investisseurs se sont empressés de récolter les allégements fiscaux, sans créer beaucoup d'emplois ni de recettes d'exportation. [1]

124. Les ZFE ont réussi à générer des exportations et des recettes en devises étrangères. Il est évident qu'elles ont créé des emplois, mais des travaux de recherche supplémentaires sont nécessaires pour déterminer leur effet net sur l'emploi. Elles ont aussi créé des possibilités d'emploi pour certains groupes, en particulier les jeunes femmes. Les travailleurs qui ont quitté un travail agricole ou un emploi informel en zone urbaine pour travailler dans une ZFE ont élevé, parfois fortement, leur niveau de productivité et leurs revenus du travail.

125. Cependant, les ZFE offrent aussi à des entreprises choisies une quasi-rente, défavorable à des réformes plus vastes qui bénéficieraient à l'ensemble des producteurs, quel que soit le régime réglementaire au sein duquel elles opèrent. Messieurs M. Engman *et al.* relèvent que «[l]es ZFE constituent un optimum de second rang du point de vue économique, car elles ne profitent qu'à un petit nombre et créent des distorsions dans l'attribution des ressources, mais elles peuvent contribuer à encourager la libéralisation des échanges au niveau national. Les gouvernements doivent envisager toutes les solutions possibles et procéder à une analyse approfondie des coûts et des avantages avant de mettre en œuvre un projet de ZFE.» [2]

126. Des problèmes persistent en matière de protection des principes et des droits fondamentaux au travail, en particulier la liberté syndicale et la négociation collective, mais aussi l'égalité hommes-femmes. D'autres violations des droits des travailleurs sont fréquentes, spécialement en ce qui concerne les horaires de travail ainsi que la sécurité et la santé. Dans certains pays, il faut voir là une conséquence de la stratégie de développement des ZFE, axée sur de bas salaires et sur l'inapplicabilité, ou le non-respect, de la législation du travail. Dans d'autres pays, les violations des droits des travailleurs dans les ZFE (et souvent dans l'ensemble de l'économie) découlent d'un manque d'inspecteurs et de moyens insuffisants pour assurer une inspection et une administration du travail efficaces.

[1] *The Economist*: «Political priority, economic gamble», 4 avril 2015.

[2] M. Engman *et al.*: *Zones franches d'exportation: Leur rôle passé et futur dans les échanges et le développement*, Document de travail sur la politique commerciale n° 53 (Paris, OCDE, 2007), p. 6.

127. L'inclusion de dispositions sur le travail dans les accords de commerce et d'investissement peut pousser les gouvernements à renforcer l'inspection du travail. La CNUCED note la création d'organisations regroupant des institutions des ZFE – dont l'Association mondiale des zones franches d'exportation et l'Organisation mondiale des zones franches – afin d'encourager les meilleures pratiques. Elle estime que ces organismes pourraient permettre une évolution rapide des stratégies des ZFE, conforme aux tendances internationales du commerce et de l'investissement, et apporter des changements importants dans l'environnement réglementaire mondial [3].

128. Les ZFE ne sont pas une nouveauté: historiquement, la première zone de libre-échange attestée a vu le jour sur l'île grecque de Delos en l'an 166 avant Jésus-Christ, et la première ZFE moderne a été créée en Irlande en 1959. Il n'en demeure pas moins que, pour de nombreux pays, elles représentent une stratégie de développement relativement nouvelle, qui a trop souvent tendance à se focaliser principalement, sinon exclusivement, sur le développement économique. Le développement social – et en particulier le respect des principes et des droits fondamentaux au travail, et plus largement du travail décent – ainsi que la durabilité environnementale doivent devenir des éléments centraux des politiques concernant les ZFE. Celles-ci peuvent apporter une contribution efficace au développement durable, à condition que leur compétitivité pour attirer les IED repose sur l'efficacité des services et des infrastructures pour les entreprises, sur l'application effective de la législation et sur une garantie de travail décent.

129. L'OIT pourrait jouer un rôle en apportant une assistance aux mandants tripartites dans les pays qui disposent de ZFE afin de mieux promouvoir le travail décent et protéger les principes et les droits fondamentaux au travail, notamment par l'intermédiaire de ses programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD). Elle pourrait aussi élaborer des lignes directrices complètes afin de promouvoir l'emploi productif et le travail décent et afin de protéger les principes et les droits fondamentaux au travail dans les ZFE.

130. Des efforts plus concertés pourraient être entrepris afin de favoriser la cohérence des politiques à l'échelon international dans divers domaines qui influent sur le développement des ZFE, comme les accords commerciaux et d'investissement, l'industrialisation et les stratégies de développement des PME, ainsi que la protection des droits de l'homme. Les objectifs de développement durable, combinés avec le Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement et les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, sont des instruments importants pour compléter les normes internationales du travail, la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et la Déclaration sur les entreprises multinationales.

Points suggérés pour la discussion

1) Quelles sont les principales difficultés et perspectives associées à la promotion du travail décent et de la protection des principes et droits fondamentaux au travail pour les travailleurs dans les ZFE?

2) Quels sont les principes directeurs, systèmes de gouvernance, politiques, stratégies, programmes ou outils dont les pays ont besoin pour garantir que les ZFE contribuent au travail décent, à la croissance inclusive et au développement durable?

[3] CNUCED: *Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals: An analysis of 100 EPZs and a Framework for Sustainable Economic Zones* (New York et Genève, ONU, 2015), p. 5.

3) Quelles mesures supplémentaires les gouvernements, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs devraient prendre pour améliorer la promotion du travail décent et de la protection des principes et droits fondamentaux au travail pour les travailleurs dans les ZFE? Que devrait faire le BIT pour les soutenir dans leurs efforts?

4) En quoi le système multilatéral peut-il contribuer à une meilleure coordination entre les différents acteurs aux niveaux national et international?