

**POUR DISCUSSION ET ORIENTATION**

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Rapport sur l'Initiative focale concernant
les zones franches d'exportation (ZFE):
dernières tendances et orientations
dans les ZFE****1. Contexte**

1. En mars 2003, le Conseil d'administration a examiné un rapport intitulé «Emploi et politique sociale dans les zones franches d'exportation (ZFE)»¹. Il a invité le Bureau à poursuivre l'examen de ces questions «en les replaçant 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, et à faire ultérieurement rapport à la commission sur le résultat des recherches et autres activités entreprises»². Le programme et budget pour 2006-07 prévoyait le financement d'une initiative focale sur les ZFE. En mars 2007, le Conseil d'administration a souligné la nécessité de poursuivre les travaux sur ce thème et a décidé pour ce faire d'attribuer 200 000 dollars des Etats-Unis au Secteur du dialogue social³.
2. Le présent rapport est fondé sur des documents d'ensemble et des études de pays actualisés établis à la demande du Bureau pour donner une image précise de la situation dans les ZFE, notamment en ce qui concerne les tendances macroéconomiques, l'emploi et les conditions de travail. Il décrit, dans la mesure du possible, la situation à l'intérieur et à l'extérieur des ZFE dans les pays étudiés. Il montre en particulier l'incidence des ZFE sur les pays en développement et les marchés émergents pour évaluer les besoins d'aides et de conseils que pourrait fournir le Bureau durant l'exercice biennal 2008-09.
3. Le BIT donne des ZFE – même si elles se présentent sous des formes diverses et portent des noms différents selon le pays considéré – la définition suivante: «des zones industrielles offrant des avantages spéciaux ayant pour vocation d'attirer des investisseurs

¹ Document GB.286/ESP/3.

² Documents GB.286/15 et GB.286/205.

³ Document GB.298/8/3(Rev.).

étrangers et dans lesquelles des produits importés subissent une transformation avant d'être exportés»⁴. Sauf mention contraire, cette définition est utilisée dans le présent rapport.

4. Les ZFE se sont développées de manière importante après la seconde guerre mondiale, signe d'une spécialisation internationale croissante, de l'extension des activités manufacturières des sociétés transnationales et d'une tendance croissante des pays d'accueil à l'exportation. Bien qu'il en existe à présent partout dans le monde, ces zones ont surtout été mises en place dans les pays en développement pour attirer les investissements étrangers et pour stimuler et diversifier les exportations. Si de nombreux pays continuent d'y produire essentiellement des textiles, on constate pour nombre d'entre eux une diversification de la production au cours du temps. Ainsi, les exportations du Costa Rica ont été réorientées de l'habillement vers d'autres produits manufacturés tels que les biens électroniques et les produits pharmaceutiques. En Inde, même si le textile reste un secteur clé, l'essentiel de la production et des exportations nationales d'articles de cuir, de produits alimentaires et de biens électroniques se fait à partir des ZFE. Cette évolution peut s'expliquer par plusieurs facteurs, dont l'expiration de l'Arrangement multifibres (AMF), à la fin de 2004. Le développement des ZFE ces dernières années a également été marqué par une diversification des investisseurs. De plus en plus d'entreprises asiatiques investissent en Amérique latine et en Afrique.
5. De plus, les ZFE ont évolué au cours du temps: limitant au départ leurs activités à des opérations d'assemblage ou à de simples transformations, elles comptent à présent des parcs scientifiques et de haute technologie, des zones financières, des centres logistiques et même des centres touristiques. Ce ne sont plus seulement des zones enclavées, mais également des zones dédiées à une seule industrie, à un seul produit, à une seule usine ou à une seule entreprise. Des incitations économiques particulières (concernant par exemple des installations de production, en franchise douanière et sans imposition, de biens destinés à l'exportation) et des incitations à l'investissement sont associées aux ZFE, et l'on y trouve des procédures administratives simplifiées, des services collectifs bon marché et de meilleures infrastructures. Dans quelques pays, ces zones bénéficient en outre de dérogations à la législation nationale du travail.
6. On estime qu'il y a aujourd'hui environ 3 500 ZFE dans le monde, réparties dans près de 130 pays et territoires et qui emploient environ 66 millions de personnes. En 2002, 116 pays environ comptaient de telles zones, contre seulement 25 en 1975. Au Costa Rica, le nombre d'entreprises installées dans ces zones est passé de 168 en 1997 à 227 en 2005. A Madagascar, ce chiffre est passé de 132 en 2002 à 202 en 2006⁵.
7. Entre 2002 et 2006, les exportations en provenance de ZFE ont augmenté fortement dans certains pays – comme le Bangladesh (26 pour cent), Madagascar (111 pour cent), les Maldives (261 pour cent) et Sri Lanka (15 pour cent) –, mais ont diminué dans d'autres pays – tels que les Philippines (-31 pour cent), le Mexique (-43 pour cent) et la Tunisie (-35 pour cent). Elles représentaient 52 pour cent des exportations nationales du Costa Rica en 2006 (contre 21 pour cent en 1997) et 56 pour cent de celles de Madagascar en 2005. En

⁴ BIT: *Questions relatives au travail et questions sociales dans les zones franches d'exportation* (Genève, 1998) TMEPZ/1998, p. 3.

⁵ On manque de données fiables et précises sur les tendances de l'emploi dans les ZFE à travers le monde. On utilise donc dans le présent rapport des estimations fondées sur les données disponibles et sur des projections établies à partir d'études sur la Chine. Ces estimations doivent être maniées avec prudence et considérées comme une base de discussion et non comme une référence absolue.

Chine, le pourcentage du PIB généré par les zones de développement⁶ et le total des échanges commerciaux de ces zones correspondaient respectivement à 68 pour cent et à 87 pour cent du total des échanges en 2005.

8. Les ZFE sont visées par les accords de l'OMC, même si ceux-ci n'en font pas explicitement mention. Par exemple, aux termes de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, la plupart des pays en développement ont bénéficié d'une dérogation totale ou d'une dérogation aux périodes de transition en vue de supprimer les subventions aux exportations, notamment les traitements préférentiels en matière d'imposition et de franchise douanière pour les produits importés, et les subventions relatives aux services collectifs et aux transports. En juin 2007, le Comité des subventions et des mesures compensatoires a décidé d'autoriser des extensions annuelles de la période de transition jusqu'en 2015 pour 19 pays.
9. En outre, les concessions accordées aux ZFE peuvent contrevenir au principe d'égalité de traitement consacré dans la clause de la nation la plus favorisée de l'Accord général sur le commerce des services. La clause de traitement nationale pourrait également ne pas être respectée. Certaines activités des ZFE pourraient également être contraires à l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce.
10. L'expiration de l'Arrangement multifibres, en d'autres termes la suppression progressive des contingents relatifs aux textiles et aux vêtements dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, a eu des conséquences importantes. Certains pays ont largement profité de la suppression des contingents, à l'image de la Chine, dont les exportations du secteur de l'habillement ont triplé entre 2000 et 2006 (de 36,1 milliards à 95,4 milliards de dollars des Etats-Unis). D'autres pays, comme le Bangladesh, Sri Lanka et le Viet Nam, ont également saisi d'importantes parts de marché. Mais un certain nombre de pays, comme le Costa Rica, la République dominicaine et le Mexique, ont durement subi les efforts de la concurrence internationale⁷.
11. Les accords commerciaux régionaux ont pour objet de réduire les obstacles au commerce et à l'investissement entre leurs signataires. Les ZFE ne sont cependant pas considérées comme des territoires douaniers nationaux. Si les ZFE étaient visées par un tel accord, il pourrait y avoir contournement des règles commerciales, dans la mesure où un pays non signataire de l'accord produisant dans la ZFE d'un pays signataire bénéficierait des conditions favorables prévues aux termes de l'accord. De telles pratiques pourraient en outre désavantager les entreprises locales d'un pays signataire. Des politiques restrictives définies pour empêcher le contournement des tarifs douaniers ont par conséquent été adoptées dans certains accords commerciaux régionaux. Les régimes de remboursement des droits de douane ont généralement été limités et accompagnés de périodes transitoires, par exemple dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain et les accords de libre-échange entre l'Union européenne et le Chili et entre l'Union européenne et le Mexique. Une étude récente de l'Organisation de coopération et de développement

⁶ Les zones de développement en Chine sont des zones franches d'exportation créées au sein des principales villes. Il s'agit de zones spécialisées comme les zones de développement économique et technologique ou les zones de développement industriel de haute technologie.

⁷ W. Milberg: *Export processing zones, industrial upgrading and economic development: A survey*, document établi pour l'Initiative focale de l'OIT sur les zones franches, *New School for Social Research*, pp. 17-23, à paraître.

économiques (OCDE)⁸ montre que l'absence de dispositions sur le traitement des ZFE dans les accords commerciaux régionaux risque de se traduire par un plus grand nombre de cas de contournement non délibérés des règles commerciales.

2. Objectifs stratégiques de l'OIT et zones franches d'exportation

Principes et droits fondamentaux

12. Dans la législation et dans la pratique, le respect de la liberté d'association et le droit à la négociation collective restent parmi les principaux sujets de préoccupation en ce qui concerne les ZFE. La plupart des plaintes relatives aux ZFE que le BIT a reçues y font référence. Les organes de contrôle de l'OIT jouent un rôle important en assurant le respect des principes de la liberté syndicale dans les ZFE, dans la législation et dans la pratique. A cet égard, une enquête récente⁹ a rassemblé des informations sur un certain nombre de problèmes liés à ces zones, comme les restrictions légales à la syndicalisation et à l'appartenance syndicale, la mise sur liste noire de syndicalistes, l'ingérence dans les activités de syndicats de travailleurs, le refus de négocier, le harcèlement, la violence et les représailles, les obstacles juridiques à l'action syndicale, notamment son interdiction par l'attribution aux ZFE du statut de services essentiels, ou encore les dérogations et les ambiguïtés concernant l'application du droit du travail et l'accès à ces zones.
13. Il n'existe pratiquement aucune organisation de travailleurs dans les ZFE du Costa Rica et, d'après la CSI, les quelques travailleurs syndiqués sont victimes de harcèlements et de licenciements abusifs. En Indonésie, les droits des travailleurs font l'objet de nombreuses limitations et une hostilité et une forte répression s'exercent à l'encontre des syndicats. En Chine, les syndicats officiels ont une capacité de négociation réduite.
14. A Madagascar, une entreprise sur 62 seulement adhère à un accord collectif. De plus, 28 pour cent des entreprises ne comptent aucun représentant du personnel, et 54 pour cent des travailleurs ne savent pas ce qu'est un accord collectif. Le besoin de formation et de mobilisation est manifeste. A Sri Lanka, la création, en 1994, de comités d'employés, encouragée par les employeurs et le Conseil d'investissement (BOI), a entravé la création de syndicats libres et indépendants et l'exercice du droit à la négociation collective. D'après les syndicats, les comités sont créés sans consultation des syndicats, ils sont contrôlés par le BOI et leurs membres ne sont pas librement élus. Un syndicat doit représenter 40 pour cent des effectifs pour pouvoir participer à une négociation collective – faute de quoi, il y est remplacé par des comités d'employés. Les syndicats ont donc commencé à s'organiser au sein du Mouvement pour la défense des droits des travailleurs du secteur de l'habillement, un collectif qui semble avoir renforcé la coopération entre les syndicats et les comités d'employés sous certaines conditions. En outre, Sri Lanka a indiqué qu'une unité de dialogue social et de négociation collective a été mise en place au sein du BOI et que des mesures ont été prises pour favoriser la négociation collective au niveau des ZFE.

⁸ M. Engman, O. Onodera et E. Pinali: *Zones franches d'exportation: leur rôle passé et futur dans les échanges et le développement*, document de travail n° 53 de l'OCDE sur les politiques commerciales, Groupe de travail du Comité des échanges, TD/TC/WP(2006)39/FINAL, à paraître.

⁹ R. Gopalakrisnan: *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: Role of the ILO supervisory mechanisms*, document de travail n° 1, BIT (2007). Voir également: *Rapport annuel des violations des droits syndicaux 2007*, CIS.

15. Plusieurs pays ont indiqué qu'ils sont en train de prendre des mesures législatives pour donner effet aux recommandations des organes de contrôle. Par exemple, le Nigéria et le Pakistan ont fait savoir qu'ils font le nécessaire pour reconnaître aux travailleurs des ZFE le droit à la liberté d'association. Le Costa Rica a signalé qu'il modifie son Code du travail en vue d'accélérer la procédure d'enquête en cas de plaintes pour discrimination antisyndicale. Maurice a indiqué que des mesures seront prises en vue de renforcer le processus de négociation collective au niveau de l'entreprise.
16. Des organisations d'employeurs spécifiques ont été créées dans les ZFE de plusieurs pays, souvent en relation avec la fédération nationale des employeurs, par exemple au Costa Rica, à Madagascar, à Maurice et à Sri Lanka. De nombreuses entreprises installées dans les ZFE appartiennent également à d'autres organisations d'employeurs, telles que la chambre nationale de l'industrie et la chambre des exportateurs.
17. Les travailleuses des ZFE subissent une discrimination en matière de rémunération et de traitement. A Madagascar, leur salaire moyen est inférieur de 8 pour cent (emplois peu qualifiés) à 20 pour cent (fonctions d'encadrement) à celui des hommes, alors que, au niveau national, il correspond à moins des deux tiers de celui des hommes. Bien que les droits des femmes enceintes et des jeunes mères soient généralement respectés, des pratiques discriminatoires subsistent: refus d'engager des femmes enceintes, licenciement, refus d'accorder un congé de maternité.
18. Dans la plupart des ZFE, les travailleurs migrants risquent plus que les travailleurs locaux d'être victimes de discrimination. La ZFE de Maurice emploie 15 000 travailleurs étrangers provenant principalement de Chine, d'Inde ou de Sri Lanka. En raison de la barrière de la langue et des restrictions imposées par les employeurs, il est encore plus difficile pour les syndicats de fédérer des travailleurs migrants que des travailleurs locaux. En Chine, il faut que les travailleurs nationaux non locaux obtiennent l'autorisation du Bureau national du travail et que les employeurs prouvent que les travailleurs locaux ne peuvent pas occuper les postes proposés. De nombreux travailleurs nationaux issus de régions intérieures pauvres migrent vers les régions côtières. Il arrive très souvent qu'aucun contrat officiel ne soit offert aux travailleurs migrants. En Jordanie, malgré un taux de chômage élevé, peu de nationaux travaillent dans les ZFE. Le BIT s'emploie à améliorer la protection sociale et les conditions de travail des migrants et à lutter contre les discriminations par diverses mesures: création de comités de travail tripartites chargés de résoudre les conflits et de proposer des améliorations, renforcement de l'inspection nationale du travail et mise en place de dispositifs pour contrôler les procédures de recrutement des agences privées afin de s'assurer qu'elles opèrent en conformité avec un régime uniforme d'octroi de licences (ce qui nécessite une collaboration intergouvernementale). On trouve également des exemples de discrimination à rebours. En Namibie, par exemple, une ZFE emploie un grand nombre de travailleurs asiatiques dont les salaires sont supérieurs à ceux de leurs homologues namibiens.

Questions relatives à l'emploi

19. Entre 2002 et 2006, les pays suivants ont connu une forte croissance de l'emploi dans les ZFE: Maroc (103 pour cent), Philippines (37 pour cent), Sénégal (263 pour cent), Sri Lanka (56 pour cent), Viet Nam (788 pour cent). En Chine, l'emploi dans les zones de développement est passé de 2,24 pour cent de la main-d'œuvre nationale en 1995 (3,3 millions de travailleurs) à 13,38 pour cent en 2005 (18,8 millions de travailleurs) et a contribué à hauteur de 49 pour cent à la croissance totale de l'emploi. On estime que les

ZFE chinoises emploient au total entre 30 et 70 millions de personnes; aux fins du présent rapport, l'estimation choisie est de 30 millions en 2005 ¹⁰.

20. Dans la plupart des cas, cependant, les ZFE ne représentent pas un grand pourcentage de l'emploi total dans un pays donné. On estime qu'elles représentent moins de 0,5 pour cent de l'emploi mondial. En Inde, plus de un million de personnes travaillaient dans une ZFE en 2005, soit seulement 1 pour cent de l'emploi dans le secteur manufacturier – c'est-à-dire le même niveau qu'au milieu des années quatre-vingt-dix. Au Costa Rica, les ZFE n'employaient en 2005 que 2,09 pour cent de la population active, soit davantage que dans la plupart des pays d'Amérique latine, à l'exception de la République dominicaine (4,83 pour cent), du Honduras (2,16 pour cent) et du Mexique (3,41 pour cent). A Sri Lanka, ce chiffre était de 1,67 pour cent en 2006.
21. A Madagascar, plus de 50 pour cent des travailleurs des ZFE sont de jeunes adultes âgés de 19 à 24 ans. Au Costa Rica, 40 pour cent des personnes travaillant dans ces zones ont entre 20 et 39 ans. Le pourcentage de femmes travaillant dans les ZFE est de 71 pour cent à Madagascar, 40 pour cent au Costa Rica et presque 70 pour cent à Sri Lanka. On estime qu'en 2005 le secteur de l'habillement à Sri Lanka a fourni un emploi direct à environ 340 000 personnes, dont 87 pour cent de femmes. En Chine, les femmes fournissent environ 40 pour cent de la main-d'œuvre employée dans l'ensemble de l'économie; ce chiffre a toujours été supérieur de 10 pour cent dans les ZFE. A Batam (l'une des principales zones franches d'exportation d'Indonésie), 80 pour cent des travailleurs étaient des femmes en juillet 2007. Contrairement à ce que l'on observe dans de nombreux pays, la part de l'emploi féminin en Inde a toujours été inférieure à 50 pour cent et tend à diminuer ces dernières années.
22. Certains chercheurs estiment que la féminisation du travail dans les ZFE diminuera ces prochaines années. Comme ces zones abandonnent progressivement les activités manufacturières traditionnelles au profit des technologies de l'information et de services pour lesquels il faut des travailleurs fortement qualifiés, le nombre de postes occupés par des femmes, auxquelles on attribue généralement des emplois à faibles qualifications, pourrait diminuer.
23. Dans de nombreux cas (en Chine par exemple), les ZFE ont permis d'absorber une partie importante du surplus de main-d'œuvre. Ces zones ont toutefois de plus en plus de mal à recruter des travailleurs fortement qualifiés car la demande est supérieure à l'offre, notamment à Beijing, Shanghai et Guangdong. A Sri Lanka, il manque aujourd'hui au total 15 000 travailleurs dans les ZFE.
24. A Sri Lanka et au Mexique, des organismes ont été créés pour améliorer les compétences techniques et professionnelles des travailleurs des ZFE. A Madagascar, 63 pour cent des entreprises installées dans ces zones proposent des programmes de formation interne (contre 30 pour cent dans le reste du pays). En Chine, la situation varie d'une région et d'une zone à l'autre, même si la plupart des travailleurs ont suivi un enseignement secondaire dans le cadre du système scolaire obligatoire de neuf ans. Dans des zones telles que les zones de développement économique et technologique et les zones de développement industriel de haute technologie, où la proportion de scientifiques et de techniciens est supérieure à la moyenne nationale, les employeurs sont davantage enclins à proposer des formations.

¹⁰ X. Fu et Y. Gao: *Export processing zones in China: A survey*, étude bibliographique établie pour l'Initiative focale de l'OIT sur les zones franches d'exportation, Université d'Oxford, Université de Cambridge (oct. 2007), p. 17, à paraître.

Protection sociale et conditions de travail

25. D'après des études de pays, les salaires dans les ZFE semblent être identiques ou supérieurs à ceux pratiqués dans le reste de l'économie pour un travail équivalent. Cette situation peut s'expliquer par la forte productivité enregistrée dans ces zones et par la nécessité de retenir ou d'attirer les travailleurs les plus qualifiés. Le salaire minimal légal est respecté, mais des niveaux de rémunération plus élevés ne correspondent pas nécessairement à des «salaires viables»¹¹. En outre, la situation varie considérablement entre zones d'un même pays et entre secteurs d'une même zone.
26. Les droits des travailleurs en matière de recrutement et de licenciement sont souvent bafoués. Le recrutement n'est pas toujours formellement organisé. A Madagascar, les relations familiales ou amicales jouent un rôle plus important que les bureaux de placement ou les petites annonces. En Chine, il n'est pas rare que des travailleurs fassent des déclarations erronées concernant leurs antécédents professionnels et soumettent de faux certificats. Les employeurs peuvent dans ce cas dénoncer les contrats de travail. A Sri Lanka, certaines entreprises installées dans des ZFE ont cessé leurs activités sans préavis et sans verser d'indemnités ni payer les arriérés ou les prestations d'assurance nationale dus aux travailleurs. On enregistre un nombre croissant de plaintes concernant le non-paiement des primes de prévoyance.
27. Dans certains pays comme la Chine, l'Indonésie et Madagascar, les travailleurs de ZFE travaillent généralement plus longtemps que dans d'autres secteurs de l'économie, souvent en violation de la législation nationale. Le recours excessif aux heures supplémentaires est lié à la nature de nombreuses activités de ces zones ou aux exigences de la chaîne mondiale de production. Certaines entreprises doivent faire face à des pics saisonniers de la demande et peuvent avoir besoin que leurs salariés travaillent plus longtemps pour remédier aux vices de fabrication ou respecter les délais de livraison. Les heures supplémentaires sont souvent imposées et leur refus peut entraîner un licenciement ou d'autres mesures de rétorsion. Compte tenu des horaires extensibles à l'improviste, les travailleurs ont du mal à concilier travail rémunéré et obligations domestiques.
28. Même si la situation varie d'une zone à l'autre, les ZFE offrent en principe plus d'avantages (soins de santé, sécurité sociale) que d'autres secteurs de l'économie. Cela est particulièrement vrai lorsque l'on compare avec le secteur informel, comme le montre l'étude de cas sur Madagascar¹²: bien que la plupart des entreprises soient affiliées au Fonds national de sécurité sociale, on constate des retards importants de paiement de la part des employeurs; en outre, les travailleurs temporaires ne bénéficient généralement d'aucune couverture. Des efforts ont été faits pour améliorer les conditions de santé et de sécurité, mais les travailleurs ne reçoivent pas toujours les informations et la formation voulues et ne sont pas toujours conscients des risques qu'ils encourent au travail. Bien que la plupart des ZFE prévoient un système de santé, on constate dans la pratique de nombreuses défaillances et la prévention est insuffisante. En Indonésie, il a été noté que dans un certain nombre de cas les mauvaises conditions de travail dans ces zones sont très similaires à celles que l'on observe dans le reste du pays. Les personnes qui travaillent jusqu'à une heure tardive, en particulier les femmes, déclarent courir des risques accrus en

¹¹ M. Amengual: *A survey of labor standards and working conditions in export processing zones*, document établi pour l'Initiative focale de l'OIT sur les zones franches d'exportation, Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology (oct. 2007), p. 7, à paraître.

¹² C. Ntsay: *La situation du secteur des entreprises franches à Madagascar. Etat des lieux du secteur des entreprises franches*, document établi pour l'Initiative focale de l'OIT sur les zones franches d'exportation (Antananarivo, juin 2007), à paraître.

termes de sécurité et de santé, et demandent que des mesures soient prises pour garantir des conditions de transport et de sécurité appropriées et assurer la garde des enfants.

Dialogue social et administration du travail

- 29.** Même si la législation du travail dans les ZFE semble généralement être la même que dans le reste du pays, son application soulève des difficultés, en particulier si l'inspection du travail est défaillante. En Chine, par exemple, la législation sur le travail et les syndicats s'applique à toutes les entreprises et organisations économiques. Elle couvre la plupart des questions liées à l'emploi, notamment les contrats, les salaires, les conditions de travail, la sécurité et la santé au travail, le travail des femmes et la résolution des conflits. Toutefois, l'application de ces lois et les pratiques en matière d'emploi varient d'une région à l'autre, étant donné que les administrations provinciales et locales du travail sont relativement libres de gérer comme elles l'entendent les questions locales de travail; les autorités locales sont également soucieuses d'attirer les investissements. Dans certains pays toutefois, comme Djibouti, Panama et le Zimbabwe, des lois spécifiques s'appliquent aux ZFE. Dans d'autres pays comme l'Algérie, le Cameroun et Maurice, ces zones relèvent de la législation nationale du travail avec des dérogations concernant la durée du travail, le niveau de rémunération et les heures supplémentaires.
- 30.** Les ZFE sont souvent réglementées, comme à Sri Lanka et à Madagascar, par un organisme ad hoc, dont la vocation est d'attirer les investissements et de faciliter la fourniture de divers services aux investisseurs.
- 31.** Il est manifestement nécessaire que les organisations d'employeurs dans les ZFE facilitent le dialogue social avec les représentants des travailleurs et les autorités nationales. A Sri Lanka, où les ZFE se caractérisent par un défaut de dialogue social, y compris au niveau tripartite avec le Conseil consultatif national du travail, la Fédération des employeurs de Ceylan participe à un programme destiné à accroître la productivité et la qualité, tout en renforçant le dialogue social bipartite et en améliorant les conditions de travail dans le secteur de l'habillement. En Indonésie, les pouvoirs publics définissent un mécanisme pour la création, dans les ZFE, de comités de travail tripartites locaux qui seront autant de forums locaux de dialogue social. Grâce à la création d'organismes bipartites qui favorisent la négociation collective et le règlement des conflits, il y a eu moins de conflits sociaux et de rotation de main-d'œuvre. Il reste cependant à améliorer l'information et la législation.
- 32.** A Madagascar, les employeurs et les syndicats affichent une volonté croissante de s'orienter vers le règlement négocié des questions de travail. Par exemple, des discussions bipartites sont actuellement menées sur des questions telles que la classification des emplois et la formation. Un comité de suivi bipartite se réunit une fois par mois pour traiter des questions sociales et économiques relatives aux ZFE. La table ronde de l'OIT organisée en juin 2007 à Antananarivo a constitué un bon exercice de dialogue social.
- 33.** Comme le montrent les études de cas en Indonésie, à Madagascar et à Sri Lanka, les administrations du travail manquent souvent de ressources, notamment de personnel et de moyens de transport, pour régler les cas de non-respect de la législation du travail, intervenir dans les conflits du travail et mener régulièrement des inspections dans les zones. Il peut même arriver qu'elles ne soient guère incitées à y pénétrer.
- 34.** A Sri Lanka, le ministère du Travail a été réorganisé et le système d'inspection du travail révisé avec le soutien de l'OIT durant la période 2003-2006. Toutefois, le nombre d'inspections reste réduit. Compte tenu de la faiblesse de la réglementation nationale et du fait que le BOI et le ministère du Travail ne disposent pas du personnel nécessaire pour

inspecter régulièrement les ZFE, beaucoup d'acheteurs et d'entreprises multinationales (Nike par exemple) ont commencé à mettre en œuvre leurs propres codes de conduite et audits sociaux. Il est essentiel que les inspecteurs du ministère du Travail, les inspecteurs de la sécurité et de la santé au travail et les fonctionnaires du BOI coordonnent leurs activités et travaillent en étroite collaboration avec les vérificateurs privés, de sorte que ces derniers aient la liberté de mener des inspections périodiques ou imprévisibles pour lesquelles l'autorisation du BOI est nécessaire¹³.

35. En Indonésie, bien que l'on manque de données sur les grèves et les conflits dans les ZFE, il semble que les différends relatifs aux licenciements augmentent. Il n'existe pas vraiment de système qui permette de mener des inspections efficaces dans les ZFE et il n'y a pas assez d'inspecteurs du travail. Les choses pourraient toutefois changer si l'Indonésie souhaite obtenir le statut «SPG Plus» dans le cadre du nouveau système de préférences généralisées (SPG) de l'Union européenne¹⁴.
36. Madagascar dispose également d'un nombre limité d'inspecteurs du travail (un pour 1 500 travailleurs de ZFE) et il y a un besoin crucial de formation. Contrairement à ce qu'exige la législation, de nombreuses entreprises n'ont ni règlement intérieur ni délégué du personnel. Un tiers seulement des entreprises ont régulièrement fourni des rapports sur la conformité aux normes établies par le ministère de l'Industrie.
37. En ce qui concerne la responsabilité sociale des entreprises (RSE), le BIT a mené une étude sur la mise en place de codes de conduite dans les secteurs de l'habillement, de la chaussure et de la vente au détail de certains pays en développement¹⁵. Il en ressort que des progrès avaient été réalisés malgré une application très inégale de ces codes.
38. En 2005, la Fair Labor Association (FLA) dénombrait près de 1 600 cas de non-conformité pour 99 vérifications d'usines menées dans plusieurs pays¹⁶. Les cas les plus courants portaient sur la violation des codes relatifs à la sécurité et à la santé, suivis par des problèmes liés aux salaires, aux indemnités et aux heures de travail. Une autre étude menée dans cinq pays (Afrique du Sud, Costa Rica, Inde, Royaume-Uni et Viet Nam) dans le cadre du code de conduite prévu par de l'Initiative sur le commerce éthique fait état de certains progrès dans quelques domaines – santé et sécurité, travail des enfants, durée du travail, salaire minimum – mais de résultats moins probants en ce qui concerne la liberté d'association, la discrimination, la sécurité de l'emploi et les mauvais traitements.
39. Répondant à la pression des acheteurs, la Chine a commencé à mettre en œuvre ses propres normes RSE dans certaines zones de développement, notamment en ce qui concerne les conditions de travail et les questions de santé et de sécurité.

¹³ A. Sivananthiram: *Promoting decent work in export processing zones (EPZs) in Sri Lanka*, document établi pour l'Initiative focale de l'OIT sur les zones franches d'exportation, à paraître.

¹⁴ A. Sivananthiram: *Promoting decent work in export processing zones (EPZs) in Indonesia*, document établi pour l'Initiative focale de l'OIT sur les zones franches d'exportation, à paraître.

¹⁵ I. Mamic: *Business and code of conduct implementation*, BIT (Genève, 2003).

¹⁶ Fair Labor Association, *2006 Annual Public Report* (sept. 2006) et M. Amengual, *op. cit.*

40. Comme l'indique une étude récente ¹⁷, «même si les codes de conduite continuent de se répandre, il ne suffit pas de compter sur les entreprises pour qu'elles s'autocontrôlent; la surveillance par les pouvoirs publics et le financement public de structures de contrôle viables restent une priorité absolue».

3. Liens avec l'économie nationale

41. On peut faire valoir que, si les ZFE ont généré des emplois dans de nombreux pays, leur création n'a pas forcément entraîné un développement social durable ni une réduction de la pauvreté. On peut également estimer que ces zones accroissent la dépendance des pays en développement envers les capitaux étrangers et qu'elles risquent de fausser la concurrence avec les entreprises nationales qui, contrairement aux entreprises étrangères, ne peuvent pas importer d'intrants en franchise de droits. Si de nombreux pays en développement ont augmenté leur part d'exportations de produits manufacturés, ils ont moins réussi à en saisir la valeur ajoutée globale (à l'exception de la Chine, de la Malaisie, de Singapour et de la Thaïlande). Les entreprises étrangères étant à la recherche de marchés d'exportation, les possibilités de liens en aval sont minimales. Il peut aussi y avoir des contraintes légales, comme au Costa Rica, où les ZFE ne sont autorisées à vendre que 25 pour cent au maximum de la production sur le marché local ¹⁸.
42. Les liens en amont semblent également minimaux, les commandes nationales restant à un faible niveau et les retombées technologiques rares. Il y a des exceptions, comme à Maurice ou en Corée du Sud, mais seulement 3 à 9 pour cent des intrants sont généralement achetés sur le marché national, étant donné que les producteurs locaux ont été incapables de satisfaire aux normes du marché mondial en matière de prix, de qualité et de délais de livraison ou qu'ils montrent un certain désintérêt en raison des faibles bénéfices perçus. Par conséquent, de nombreux pays sont confrontés à une concurrence croissante de la Chine et de l'Inde, qui ont de meilleurs liens en amont. En République dominicaine, les ZFE, malgré leurs trente ans d'existence, n'ont acquis que 0,0001 pour cent de leurs intrants sur le marché national en 2004. A Madagascar, le Groupement des entreprises franches et partenaires a notamment pour objectif d'améliorer l'intégration des ZFE dans l'économie nationale.
43. Certains pays tentent de faire en sorte que les ZFE ne soient pas seulement créées dans les capitales ou dans les ports. En avril 2002, le Costa Rica a adopté la loi «Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas» qui a permis de mettre en œuvre le programme Costa Rica Provee. Ce programme vise à favoriser l'établissement de liens entre les entreprises nationales et les ZFE. Le montant des activités faisant intervenir des marchandises et des services produits au plan national a triplé (il est passé d'un million de dollars des Etats-Unis en 2001 à trois millions de dollars en 2005).
44. A Sri Lanka, le gouvernement a pris plusieurs mesures pour favoriser l'industrialisation régionale, par exemple en lançant le programme des 300 entreprises, qui incite les entreprises à se relocaliser dans certaines régions. De plus, de nombreuses concessions octroyées au BOI ont été élargies aux investisseurs locaux, ce qui à moyen terme pourrait effacer les différences entre les zones franches d'exportation et les autres zones. Le budget

¹⁷ G. Berik et Y. van der Meulen Rodgers: *The debate on Labor Standards and International Trade: Lessons from Cambodia and Bangladesh*, Working Paper Series 07-5, The International Working Group on Gender, Macroeconomics, and International Economics GEW-IWG (juin 2007).

¹⁸ D. Osterlof-Obregón: *Costa Rica: Estudio sobre las Zonas Francas*, document établi pour l'Initiative focale de l'OIT sur les zones franches d'exportation (San José de Costa Rica), p. 32, à paraître.

national 2007 contient des dispositions relatives au développement de l'industrie nationale et des liens en amont.

45. Il semble cependant que ces liens sont plus susceptibles d'apparaître dans certaines conditions, ce qui explique par exemple pourquoi la Corée du Sud et la République dominicaine, avec des expériences et des niveaux d'activités similaires dans les ZFE, ont atteint des stades de développement différents. Des liens apparaissent généralement plus facilement lorsque les activités des ZFE concernent surtout les secteurs de haute technologie, lorsque le marché national est important et peut se diversifier, lorsque le stade initial de développement industriel est élevé et lorsque l'Etat est actif et soucieux du développement économique.
46. Les ZFE peuvent toujours stimuler l'économie nationale grâce à une modernisation industrielle qui devrait déboucher sur un accroissement de la valeur ajoutée et, en fin de compte, des salaires. A Sri Lanka, le secteur du textile a été modernisé et les entreprises qui jusque-là n'assuraient que l'assemblage assument maintenant la production intégrale et bénéficient ainsi d'un surcroît de valeur ajoutée. En Chine, la création de zones de développement industriel de haute technologie est l'une des mesures importantes prises pour promouvoir l'innovation technologique.

4. Perspectives

47. Ces cinq dernières années, les ZFE se sont agrandies et multipliées et comptent de plus en plus de travailleurs dans le monde. Leur croissance s'est faite de diverses manières, qu'il s'agisse des secteurs économiques concernés, des incitations faites aux investisseurs ou du profil des zones. Elle s'est aussi accompagnée d'une volatilité croissante des flux financiers, notamment dans certains secteurs, du fait de la dérégulation et de la mondialisation. Des mesures commerciales telles que le démantèlement d'accords préférentiels et l'établissement de clauses de transition et d'accords régionaux ont eu des conséquences importantes sur la production dans les ZFE pour différents secteurs dans divers pays.
48. L'existence de nombreuses ZFE peut s'expliquer par leurs faibles coûts de production, largement fondés sur de faibles coûts salariaux et l'exemption des droits d'importation. On peut aussi dire qu'elles constituent un outil au service de l'exportation. Pour certains, ces zones ne permettront probablement pas d'obtenir un développement social et humain durable et une réduction de la pauvreté, mais risquent au contraire d'accroître la dépendance des pays en développement envers les capitaux étrangers et d'avoir une incidence négative sur les entreprises nationales. De plus, dans la plupart des cas, elles n'offrent pas de solution d'ensemble ou pérenne au problème du sous-emploi et du chômage. Pour d'autres, la comparaison avec des lieux de travail en dehors des ZFE est souvent favorable à ces dernières pour ce qui est des salaires et des conditions de travail. De plus, les ZFE offrent des avantages tels que l'emploi dans le secteur formel et une optimisation de l'accès aux marchés mondiaux. Dans une large mesure, leur réussite semble être liée au degré de capacité de l'Etat, au niveau de qualifications dans le pays, aux capacités d'infrastructures, au respect de l'Etat de droit, au respect des droits des travailleurs et aux liens économiques avec l'extérieur.
49. Le présent rapport a montré qu'il n'y a pas de solution universelle pour garantir le travail décent dans les ZFE étant donné que leur nature, leurs liens avec l'économie nationale et les conditions d'emploi qu'elles offrent varient beaucoup d'un pays à l'autre. Il fournit des données actualisées et des exemples de méthodes et de mesures susceptibles d'être utilisées, ensemble ou séparément, pour améliorer la situation dans les ZFE. On pourrait ainsi:

- renforcer les cadres réglementaire et législatif dans les pays et veiller à ce qu'ils soient respectés;
 - affermir le système d'inspection du travail par le biais de la législation, de l'aide et de la formation;
 - garantir le droit syndical effectif, dans la législation et dans la pratique;
 - améliorer les flux d'informations à destination des travailleurs, des employeurs et des pouvoirs publics grâce au dialogue social et à la coopération entre les différentes parties prenantes (travailleurs, employeurs, ministères du travail, de l'économie ou du commerce et de l'industrie, autorités chargées des ZFE, inspecteurs du travail);
 - développer les capacités des entreprises et améliorer les systèmes de production et les conditions de travail, ce qui exige non seulement une meilleure application de la réglementation et de la mise en œuvre du dialogue social mais aussi des actions au niveau des entreprises et des filières mondiales pour garantir le travail décent;
 - renforcer la volonté politique grâce à une approche locale mixte qui exige un appui national et international, en premier lieu de l'OIT. De nombreuses usines dans les ZFE sont à présent réglementées par des organismes gouvernementaux et des organismes non gouvernementaux (par le biais de codes de conduite, d'accords-cadres) en raison de l'évolution récente de la RSE et du manque de ressources de nombreux gouvernements;
 - accroître la capacité des gouvernements d'élaborer des règles qui attirent l'investissement sans mettre en cause les normes de travail et traduire ainsi l'accent mis par le Conseil d'administration à sa 286^e session (mars 2003) sur la nécessité pour les gouvernements de «disposer d'une stratégie industrielle et d'investissement claire et complète qui soit conforme aux besoins de promouvoir le développement économique et au respect des droits fondamentaux des travailleurs et des employeurs tels que définis par les normes de l'OIT»;
 - aligner les cadres réglementaires applicables aux ZFE sur ceux en vigueur dans le reste du pays, compte tenu du fait que la situation dans ces zones ne s'améliorera pas de façon significative tant que les conditions générales d'emploi dans l'économie nationale – notamment en ce qui concerne la liberté syndicale et la négociation collective – ne se seront pas améliorées;
 - créer des incitations, par exemple avec des accords-cadres ou des accords commerciaux définis à l'échelle mondiale, pour que les entreprises respectent les droits fondamentaux au travail.
- 50.** Un ensemble d'initiatives publiques et d'initiatives privées, d'efforts locaux et d'efforts internationaux et des actions au niveau national pourraient permettre d'améliorer les conditions de travail dans les ZFE et en dehors. La Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale est un instrument unique qui pourrait contribuer à renforcer les synergies entre initiatives publiques et initiatives privées et dont l'utilisation par les entreprises multinationales, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux traitant des questions économiques et sociales dans les ZFE devrait être encouragée. Le Bureau continuera d'œuvrer conformément à l'approche multidisciplinaire définie dans l'Initiative focale de 2006-07 sur les zones franches d'exportation, en appuyant tous les objectifs stratégiques de l'OIT. Les actions devraient notamment porter, dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD), sur les points suivants:

- principes et droit fondamentaux au travail, en particulier la liberté syndicale et le droit de négociation collective;
- renforcement du dialogue social, de la réglementation du travail et de sa mise en œuvre, en accordant une attention particulière à l'administration et à l'inspection du travail;
- tendances de l'emploi et les conditions d'emploi, l'accent étant mis sur le travail des femmes et l'approche sectorielle;
- protection sociale, notamment le temps de travail et la sécurité et la santé au travail;
- études sur les acheteurs de la filière d'approvisionnement et leur influence sur l'amélioration de l'application des droits au travail;
- enrichissement de la base de connaissances du BIT, y compris son site Internet, notamment en matière de statistiques et d'analyses des tendances et des évolutions du travail décent dans les ZFE;
- fourniture de services consultatifs aux mandants.

Genève, le 22 janvier 2008.

Document soumis pour discussion et orientation.