



## CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Emploi et politique sociale  
dans les zones franches d'exportation****Historique et portée**

1. Lorsque le Bureau a été prié d'établir un document sur l'emploi et la politique sociale dans les zones franches d'exportation (ZFE), à l'issue de la session de mars 2002 de la Commission de l'emploi et de la politique sociale, il s'est appuyé sur l'agenda pour un travail décent et les conclusions de la Réunion tripartite des pays dotés de zones franches d'exportation (Genève, 28 septembre - 2 octobre 1998, voir annexe I). Le présent document traite donc essentiellement de l'évolution de la situation de l'emploi et de la politique sociale dans les zones franches d'exportation du monde entier depuis la session du Conseil d'administration de novembre 1998 au cours de laquelle les conclusions susmentionnées ont été adoptées<sup>1</sup>.
2. En raison de l'importance que les ZFE revêtent dans le contexte de la mondialisation, le BIT en suit l'évolution depuis plus de vingt ans<sup>2</sup>. Ces zones se présentent sous de multiples formes. Il peut s'agir de zones franches, de zones économiques spéciales, d'entrepôts sous douane, de ports francs ou de *maquiladoras*. Le BIT les a définies comme étant «des zones industrielles offrant des avantages spéciaux, ayant pour vocation d'attirer des investisseurs étrangers et dans lesquelles des produits importés subissent une

<sup>1</sup> Le Conseil d'administration a demandé que ces conclusions soient prises en compte dans les propositions de programme et de budget du Bureau. *Relevé des décisions*, GB.273/205 (nov. 1998), paragr. 39; BIT: *Note sur les travaux*, Réunion tripartite des pays dotés de zones franches d'exportation (Genève, 28 septembre - 2 octobre 1998), TMEPZ/1998/5; *Questions relatives au travail et questions sociales dans les zones franches d'exportation* (Genève, BIT, 1998), TMEPZ/1998.

<sup>2</sup> Voir par exemple: «Effets des entreprises multinationales sur l'emploi dans les zones franches et sites similaires des pays en développement» (Genève, BIT, 1981); BIT/UNCTC: «Economic and social effects of multinational enterprises in export processing zones» (Genève, BIT, 1988); A.S. Oberai, A. Sivananthiran et C.S. Venkata Ratnam (responsables de publication): «Labour issues in export processing zones in South Asia: Role of social dialogue» (Genève, BIT, 2001).

transformation avant d'être exportés ou réexportés»<sup>3</sup>. Si, bien entendu, les ZFE s'inscrivent dans le contexte plus large de l'investissement étranger direct (IED), des échanges commerciaux internationaux et régionaux et des politiques économiques nationales, l'analyse de ces aspects-là de la question dépasse la portée du présent document<sup>4</sup>.

3. Alors qu'au départ les activités pratiquées dans ces zones se limitaient à des opérations d'assemblage initial ou de simple transformation, on y pratique maintenant des activités scientifiques ou de haute technologie, financières, logistiques, voire touristiques. Au plan matériel, elles peuvent se présenter sous forme d'enclaves géographiques mais elles peuvent aussi ne laisser s'implanter qu'un seul type d'industrie (par exemple les zones réservées à la bijouterie en Thaïlande ou au travail du cuir en Turquie), ne transformer qu'un seul produit (par exemple le café au Zimbabwe) ou n'accueillir qu'une seule usine (par exemple les unités d'exportation en Inde), voire une seule société (par exemple en République dominicaine). Maurice et Hainan (Chine) autorisent les usines, quel que soit leur lieu d'implantation sur leur territoire, à demander le statut de zone. Des cités portuaires comme Hong-kong (Chine) et Singapour ont accru leur rôle commercial stratégique en prévoyant des régimes douaniers spéciaux pour le traitement et le transbordement des produits d'exportation. Si beaucoup d'organismes publics créent encore des zones, on note une nette tendance à la création de zones par des organismes privés, souvent des promoteurs étrangers. Les infrastructures des zones publiques sont en règle générale meilleures que celles du reste du pays, mais celles qu'offrent les zones privées tendent en règle générale à être encore meilleures afin d'attirer des investissements de plus grande qualité.
4. Le nombre des ZFE, comme celui des pays où elles sont implantées, a rapidement augmenté (voir tableau 1). En revanche, les zones de certains pays n'ont attiré qu'un très faible volume d'investissements étrangers directs, voire aucun.

Tableau 1. Evolution des zones franches d'exportation (chiffres estimatifs)

	1975	1986	1995	1997	2002
Nombre de pays dotés de ZFE	25	47	73	93	116
Nombre de ZFE	79	176	500	845	3 000
Emplois (en millions)	n.d.	n.d.	n.d.	22,5	37
– Chine	n.d.	n.d.	n.d.	18	30
– autres pays pour lesquels on dispose de données	0,8	1,9	n.d.	4,5	7,0

Sources: Les calculs du BIT s'appuient sur diverses sources, notamment des informations recueillies auprès des autorités administratives des zones, des statistiques nationales, des sites Web, des articles, des estimations et des réponses à des enquêtes du BIT.

5. Les pays créent des zones dans l'espoir d'attirer les investisseurs, d'accroître l'emploi, d'augmenter les importations et de se procurer des devises. Pour un grand nombre d'entre eux, les exportations au départ des ZFE (ou transitant par elles) représentent une proportion importante de leurs recettes d'exportation et souvent plus de 80 pour cent des marchandises exportées (Chine, Hongrie, Kenya, Malaisie, Maurice, Mexique, Philippines,

<sup>3</sup> TMEPZ/1998, *op. cit.*, p. 3. Compte tenu des progrès des technologies de l'information, le terme «produits» doit inclure les «données».

<sup>4</sup> Plusieurs de ces aspects sont traités dans le document GB.285/WP/SDG/2.

Sénégal, République tchèque, Tunisie, Viet Nam); par ailleurs, les ZFE ont aidé les économies nationales à diversifier leurs exportations au-delà des exportations traditionnelles. Ainsi, Maurice (qui s'oriente maintenant vers les services financiers) a utilisé stratégiquement ses zones pour passer de l'exportation du sucre à l'exportation de produits manufacturés; Sri Lanka est passée de l'exportation du caoutchouc et du thé à celle de vêtements, et le Costa Rica de celle du café et des bananes à celle de vêtements et de microprocesseurs. Les zones économiques spéciales chinoises ont pour vocation non seulement d'attirer les investisseurs et de créer des emplois, mais elles servent aussi à ouvrir l'économie du pays aux forces du marché et à développer de nouvelles industries d'exportation capables d'absorber la main-d'œuvre inactive. Contrairement aux autres pays dotés de zones franches, la Chine ne concède pas d'exonérations fiscales aux investisseurs. C'est plutôt le faible coût unitaire de la main-d'œuvre et les infrastructures de ses zones qui se sont révélés extrêmement attrayants pour les investisseurs étrangers. En 2001, la Chine se situait au sixième rang mondial des bénéficiaires d'investissements directs étrangers<sup>5</sup>. Les pays à économie en transition tels que la Hongrie, la Lituanie et l'Ukraine ont également créé des ZFE.

## Résultats du point de vue des exportations

6. Grâce aux données fournies par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), il est désormais possible de connaître les pays dont les exportations en provenance de ZFE sont importantes<sup>6</sup>. Les secteurs de l'électronique et de l'habillement sont les deux grandes sources d'exportation des ZFE et ils sont clairement dépendants des IED; par conséquent, les données relatives à ces produits clés mettent en relief les tendances actuelles. Les ZFE de Malaisie et du Mexique sont actuellement les deux principaux producteurs de récepteurs de télévision. Pour la Malaisie, le montage de ces appareils a atteint un chiffre record en 1995, la valeur de leurs exportations ayant atteint cette année-là 2,3 milliards de dollars des Etats-Unis, soit 10 pour cent des exportations mondiales (voir tableau 2). Alors qu'elle était pratiquement inexistante dans ce pays en 1990, la production d'appareils de télévision du Mexique représente maintenant près du quart des exportations mondiales<sup>7</sup>. On note une tendance similaire dans la production des équipements de télécommunications destinés à l'exportation provenant des ZFE de Chine, de Malaisie et du Mexique. La Malaisie et les Philippines assurent à elles deux 10 pour cent des exportations mondiales de transistors et de tubes électroniques. Les exportations de vêtements en provenance du Bangladesh ont plus que doublé en dix ans. La valeur moyenne des exportations de vêtements de Chine a dépassé les 5 milliards de dollars des Etats-Unis en 1999 et celle des exportations du Mexique est passée de 13 millions de dollars des Etats-Unis en 1990 à 1,5 milliard de dollars des Etats-Unis en 1999. L'exportation de pièces détachées pour automobiles provenant des ZFE du Mexique (CNUCED (2001), CD-ROM) illustre encore la diversification et l'expansion des exportations qui ne se limitent plus aux exportations de vêtements et de produits nécessitant un simple assemblage.

<sup>5</sup> CNUCED: *World Investment Report, 2002*, Annexe B, pp. 303-306.

<sup>6</sup> OMC: *Statistiques commerciales internationales, 2001* (Genève). Toutefois, l'OMC signale qu'en raison du régime spécial régissant les ZFE on ne peut jamais savoir si les importations et exportations à destination et en provenance des ZFE sont pleinement intégrées dans la comptabilité nationale.

<sup>7</sup> Voir également: *Manuel de statistiques de la CNUCED, 2001* (Nations Unies, New York et Genève, 2001), chap. 3, et les données figurant sur le CD-ROM d'accompagnement.

**Tableau 2. Produits manufacturés provenant de pays dont le volume d'exportations en provenance de ZFE est important (en millions de dollars des Etats-Unis et en pourcentage du marché mondial)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Récepteurs de télévision (Indicatif CTCI 761)</i>										
Malaisie*	523 (3,10)	717 (4,13)	851 (5,05)	1 236 (7,12)	1 732 (8,23)	2 239 (10,02)	2 084 (8,76)	1 640 (7,33)	1 347 (5,91)	1 431 (6,38)
Mexique*	1 (0,01)	1 (0,01)	1 336 (7,94)	1 774 (10,21)	2 678 (12,73)	2 978 (13,33)	3 331 (14,01)	3 853 (17,21)	4 911 (21,56)	5 165 (23,01)
<i>Equipement de télécommunications (Indicatif CTCI 764)</i>										
Chine**	552 (0,90)	697 (1,12)	1 350 (1,98)	1 755 (2,34)	2 937 (3,14)	4 044 (3,58)	4 688 (3,93)	5 630 (4,16)	6 253 (4,44)	7 960 (5,01)
Malaisie**	1 164 (2,00)	1 495 (2,41)	1 735 (2,54)	2 212 (2,95)	3 176 (3,39)	3 784 (3,35)	3 968 (3,33)	4 114 (3,04)	3 753 (2,67)	4 163 (2,62)
Mexique**	44 (0,08)	113 (0,18)	1 442 (2,11)	1 720 (2,29)	2 333 (2,49)	3 004 (2,66)	3 411 (2,86)	4 336 (3,20)	5 370 (3,81)	7 094 (4,47)
<i>Transistors, tubes électroniques, etc. (Indicatif CTCI 776)</i>										
Malaisie*	4 321 (7,32)	4 744 (7,19)	5 647 (7,56)	7 289 (8,14)	9 512 (7,79)	13 240 (7,67)	14 115 (7,95)	14 751 (7,51)	13 930 (7,32)	17 232 (8,18)
Philippines*	370 (0,63)	1 375 (2,08)	593 (0,79)	806 (0,90)	1 073 (0,88)	1 527 (0,88)	6 127 (3,45)	8 755 (4,51)	12 925 (6,79)	4 000 (1,90)
<i>Divers types de vêtements (moyenne des Indicateurs CTCI 842, 843, 844, 845, 846)</i>										
Bangladesh	128 (1,05)	167 (1,26)	207 (1,30)	261 (1,55)	295 (1,59)	393 (1,93)	443 (2,13)	537 (2,22)	756 (2,96)	586 (2,39)
Chine	1 626 (9,24)	2 091 (10,72)	2 939 (13,86)	3 213 (15,12)	4 135 (17,19)	4 094 (15,45)	4 273 (15,39)	5 434 (17,52)	5 146 (16,21)	5 237 (16,72)
Indonésie	320 (1,92)	427 (2,27)	605 (2,77)	664 (3,05)	600 (2,52)	633 (2,49)	674 (2,50)	547 (1,84)	498 (1,70)	732 (2,53)
Mexique	13 (0,09)	17 (0,10)	160 (0,73)	197 (0,90)	296 (1,19)	496 (1,81)	700 (2,40)	1 060 (3,25)	1 259 (3,77)	1 484 (4,47)

\* Ces pays sont désignés par l'OMC comme étant des exportateurs de produits manufacturés «dont les exportations en provenance de zones sont importantes» (2001: tableau IV.31), op. cit.

\*\* Pays classés par l'OMC (2001: tableau IV.56), op. cit., comme comptant parmi les premiers exportateurs de machines de bureau et d'équipement de télécommunications dont les exportations transitant par des zones franches d'exportation sont importantes.

Note: Les chiffres sont donnés en millions de dollars des Etats-Unis actuels, les chiffres entre parenthèses indiquent les volumes d'exportations sous forme de pourcentage des exportations mondiales. L'indicatif est celui attribué dans la Classification type pour le commerce international, deuxième version révisée.

Source: CNUCED (2001), CD-ROM, et OMC (2001), op. cit.

L'industrialisation induite par les exportations s'est appuyée sur l'emploi d'une abondante main-d'œuvre féminine, aucun pays en développement n'ayant augmenté ses exportations de produits manufacturés sans faire très largement appel aux travailleuses<sup>8</sup>.

## Incidence des ZFE sur l'emploi

7. D'après les documents dont sont extraits les chiffres figurant au tableau 1, les ZFE ont joué un rôle très positif dans la création d'emplois dans certains pays. En 2002, la Chine

<sup>8</sup> CNUCED: *Trade, sustainable development and gender* (New York et Genève, Nations Unies, 1999), p. 447.

comptait à elle seule 30 millions de travailleurs employés dans plus de 2 000 zones économiques spéciales, zones de développement économique et technologique, zones franches d'exportation et zones frontalières. Le nombre d'emplois dans les zones d'autres pays a été évalué au total à 4,5 millions en 1997 et aurait atteint, selon des estimations conservatrices, le chiffre de 7 millions au minimum en 2002 (dans les seuls pays pour lesquels on dispose de données). Les zones ont ouvert aux jeunes femmes de larges possibilités d'emploi dans l'économie formelle où elles sont mieux rémunérées que dans l'agriculture ou le service domestique. Dans la grande majorité des zones, la main-d'œuvre est majoritairement féminine, les femmes composant dans certaines d'entre elles jusqu'à 90 pour cent des effectifs. Toutefois, il semble qu'avec l'évolution de la nature des emplois dans les zones qui font appel à davantage d'entrants de haute technologie la proportion d'hommes et de femmes dans la main-d'œuvre se modifie.

8. L'emploi dans les ZFE a crû de manière considérable depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Ainsi, le nombre de travailleurs dans les ZFE des Philippines est passé de 229 650 en 1994 à 716 990 en 2001, et dans celles du Costa Rica le nombre d'emplois a crû de 7 000 en 1990 à 34 000 dix ans plus tard<sup>9</sup>. En République dominicaine, le nombre d'emplois qui était au départ de 126 a atteint le chiffre des 200 000 en 2000 avant de redescendre dernièrement à 175 000<sup>10</sup>. Sri Lanka a pu créer environ 350 000 emplois dans l'industrie du vêtement d'exportation qui représente à l'heure actuelle la plus importante source d'emplois dans l'industrie manufacturière nationale.
9. Les zones évoluent suivant des cycles: les investissements et les créations d'emplois tendent à croître rapidement au départ avant d'atteindre un palier lorsque la main-d'œuvre locale se fait plus rare. La Malaisie et Maurice sont des exemples de pays qui ont su utiliser les zones d'une manière stratégique pour créer un nombre important d'emplois en s'orientant vers des types de production à plus forte valeur ajoutée, au point qu'au cours des dernières années ces deux pays ont été contraints d'importer de la main-d'œuvre pour pourvoir de nouveaux postes. Dans le cas de Maurice, un certain nombre d'investisseurs se sont délocalisés à Madagascar à la recherche d'une main-d'œuvre meilleur marché. En 2002, les ZFE de Maurice occupaient 87 000 travailleurs dont beaucoup étaient des migrants. Ainsi, le recours stratégique aux ZFE est aussi bien le fait de pays disposant d'excédents de main-d'œuvre que de pays où la pénurie de main-d'œuvre exige l'immigration de travailleurs.
10. Le marché de l'emploi dans les zones n'est pas statique. Les gains qu'apportent les ZFE en termes d'emploi ne sont nulle part permanents et exigent une adaptation stratégique constante. Si l'on regarde de près la situation de Maurice par exemple, on découvre qu'au cours des dix dernières années 35 sociétés en moyenne ont fermé leurs portes chaque année et qu'il s'en est créé autant sur la même période. Le nombre des emplois dans les *maquiladoras* du Mexique est passé de 446 000 en 1990 à 1 285 000 en 2000. Toutefois, en mai 2002, ce chiffre est tombé à 1 086 000 en partie sous la pression accrue de la concurrence chinoise<sup>11</sup>. Les pertes et les créations d'emplois ont également été étudiées dans l'industrie de la chaussure de Ceará (Brésil) où prévaut une démarche analogue à

<sup>9</sup> Philippine Economic Zone Authority et *Promotora del Comercio Exterior* du Costa Rica.

<sup>10</sup> CNZFE: *Statistical Report 2001* (République dominicaine).

<sup>11</sup> K. Hall: «Jobs at risk in Mexico: Foreign companies looking elsewhere for cheaper labor», dans *Mexico-Business*, Mercury News, Mexico City Bureau, 28 avril 2002.

celle des zones <sup>12</sup>. La récente tourmente politique qu'a traversée Madagascar a entraîné la mise à pied provisoire d'environ 70 pour cent de la main-d'œuvre des ZFE, ce qui prouve à quel point la stabilité sociopolitique revêt une importance déterminante dans le succès d'une stratégie de zone.

11. La demande étrangère en produits exportés par les zones est également un facteur clé. Ainsi, le Bangladesh a connu la suppression de plus de 100 000 emplois depuis 2000 dans l'industrie du vêtement d'exportation en raison à la fois d'une concurrence accrue de l'Afrique (conséquence de l'adoption par les Etats-Unis d'Amérique de la loi sur la croissance et les potentialités de l'Afrique (African Growth and Opportunity Act)) et des retombées de la guerre en Afghanistan.
12. On note un roulement très élevé de la main-d'œuvre dans les zones, la durée moyenne d'emploi dépassant rarement plus de cinq ans. L'intensité des cadences de production, des facteurs culturels, le recours aux contrats à durée déterminée, l'absence de politiques de mise en valeur des ressources humaines et le peu d'importance attachée aux relations industrielles dans certaines entreprises des zones contribuent à ce phénomène. Dans les zones où la main-d'œuvre est moins abondante, les politiques et les pratiques en matière de ressources humaines sont remarquablement meilleures, car les entreprises tentent d'attirer et de fidéliser les travailleurs par le biais de prestations non salariales. Les zones où les activités exercées ont une plus forte valeur ajoutée (par exemple Penang en Malaisie) tendent à consacrer davantage d'efforts à la gestion des ressources humaines car elles doivent fournir aux investisseurs une main-d'œuvre plus qualifiée.

## **Conséquences du système commercial fondé sur les quotas**

13. L'Accord sur les textiles et les vêtements (ATC), qui a remplacé l'Arrangement multifibres (AMF), a été l'un des facteurs les plus importants à avoir eu une influence sur les investissements dans les ZFE, et son expiration en janvier 2005 pourrait encore fragiliser l'emploi dans les zones. Ces accords reposent sur un système de quotas d'exportation de vêtements attribués par les pays développés aux pays en développement. Les quotas attribués à des exportateurs hautement concurrentiels tels que la République de Corée et la Région administrative spéciale de Hong-kong (Chine) tendent à être restreints alors que ceux qui sont attribués à des exportateurs moins concurrentiels sont élevés. Cela a incité les exportateurs de vêtements à se déplacer dans le monde entier à la recherche des quotas disponibles, ce qui a contribué à la création de millions d'emplois dans des pays qui, auparavant, ne disposaient que d'une petite industrie d'exportation de vêtements, voire n'en avaient aucune. Ainsi, les exportations de vêtements de Sri Lanka sont passées de 623 millions de dollars des Etats-Unis en 1990 à 2 722 millions de dollars des Etats-Unis en 2000, ce qui représentait alors 50 pour cent des exportations totales du pays. Il semble que les pays bénéficiant de quotas élevés et qui espèrent conserver au-delà de 2005 les investissements dans l'industrie du vêtement et les emplois qu'ils induisent devront améliorer leurs délais de production, la qualité et la conception de leurs produits, les coûts unitaires de leur main-d'œuvre et s'ouvrir des créneaux commerciaux pour faire face à la concurrence, en particulier celle de la Chine.

<sup>12</sup> M. Pinhanez: *Training and social networks: Long-lasting industrialization in northeast Brazil's shoe industry* (Doctoral paper, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA., 1998).

14. Une étude révèle que les pays ne possédant pas d'industrie textile ni d'infrastructures modernes devraient souffrir de l'expiration de l'AMF<sup>13</sup>. Des milliers d'emplois seront menacés, en particulier des emplois occupés par des femmes. La suppression du système des quotas devrait entraîner la fermeture des entreprises «faibles» dans l'industrie du vêtement à Sri Lanka par exemple, mais les entreprises «fortes» qui résisteront pourront peut-être, à moyen et à long terme, absorber la main-d'œuvre licenciée par les entreprises les plus faibles. La compétitivité des entreprises pourrait être améliorée par le biais d'une diversification des marchés et des produits, l'encouragement à la création d'industries d'entraînement en amont, l'augmentation de la productivité grâce à une amélioration de la qualité des emplois et une meilleure réactivité à la demande des consommateurs. En outre, la pression croissante qu'exercent les consommateurs du monde entier pour que soient respectées les normes internationales du travail devrait favoriser l'amélioration de la qualité des emplois laquelle, à son tour, devrait avoir un effet positif sur la productivité<sup>14</sup>.
15. L'entrée en vigueur imminente de l'accord de l'OMC sur l'interdiction des subventions aux exportations (Accord sur les subventions et les mesures compensatoires) risque dans la pratique d'entraîner une remise en question d'une large partie de ce qu'ont entrepris les pays jusqu'à ce jour pour encourager la création de ZFE. Toutefois, des dérogations seront accordées jusqu'en 2007 sur demande préalable<sup>15</sup>, et les pays moins avancés ne sont d'ores et déjà pas assujettis à l'obligation de diminution des subventions prescrite dans l'accord. Par ailleurs, les interactions entre le régime des ZFE et les accords commerciaux régionaux commencent tout juste à faire l'objet d'études<sup>16</sup>.

## Respect des principes et droits fondamentaux sur le lieu de travail

16. Les conclusions de la réunion tripartite de 1998 mettaient en relief, entre autres, l'importance du respect des principes et droits fondamentaux sur le lieu de travail ainsi que des normes nationales et internationales lorsque l'on souhaite attirer des investissements de nature à promouvoir une croissance à long terme de grande qualité<sup>17</sup>. Les restrictions des droits syndicaux prévues dans la législation de certains pays dotés de ZFE, l'absence de

<sup>13</sup> N. Khundker: «Garment industry in Bangladesh», dans G. Joshi (responsable de publication): *Garment industry in South Asia: Rags or riches? Competitiveness, productivity and job quality in the post-MFA environment* (New Delhi, BIT, 2002).

<sup>14</sup> S. Kelegama et R. Epaarachchi: «Garment industry in Sri Lanka», dans G. Joshi (responsable de publication): *Garment industry in South Asia: Rags or riches? Competitiveness, productivity and job quality in the post-MFA environment* (New Delhi, BIT, 2002).

<sup>15</sup> Des demandes ont été déposées par les Membres suivants: Antigua-et-Barbuda, Barbade, Belize, Bolivie, Colombie, Costa Rica, République dominicaine, Dominique, El Salvador, Grenade, Guatemala, Honduras, Jamaïque, Jordanie, Kenya, Maurice, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sri Lanka, Suriname, Thaïlande et Uruguay.

<sup>16</sup> J. Sargent et L. Matthews: «Combining export processing zones and regional free trade agreements: Lessons from the Mexican experience», dans *World Development*, vol. 29, n° 10 (2001), pp. 1739-1752. Les auteurs laissent prévoir une réussite médiocre des projets de développement régionaux face aux grandes entreprises multinationales qui fonctionnent dans un environnement où elles peuvent déplacer leurs opérations entre les ZFE du monde entier.

<sup>17</sup> Voir textes des conclusions aux paragraphes 4 à 6, 11 et 14 du document.

sanctions en cas de non-respect de la législation du travail et de représentants d'organisations de travailleurs comptent parmi les facteurs susceptibles de compromettre la capacité des zones à améliorer les compétences, les conditions de travail et la productivité des travailleurs et, partant, leur aptitude à devenir des plates-formes plus dynamiques et plus compétitives au plan international<sup>18</sup>. Un certain nombre de documents officiels du BIT tendent à montrer qu'il en va de même pour les zones franches d'exportation.

17. Dans le cadre du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) a fait observer qu'en 2002 le travail effectué dans les ZFE n'entrait pas dans le champ d'application de la législation du travail ou sociale de certains pays (par exemple la République islamique d'Iran, la Malaisie et le Soudan) ou que certains obstacles empêchaient l'organisation des travailleurs (par exemple en République de Corée, en Inde, à Maurice et au Mexique). Le nouveau formulaire de rapport révisé sur le suivi de la Déclaration comporte maintenant des questions sur le respect des principes de liberté d'association, de négociation collective, le travail des enfants et la discrimination<sup>19</sup>. La Septième enquête sur la suite donnée à la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale pour la période 1996-2000 a porté sur la manière dont les principes énoncés dans cet instrument étaient mis en pratique dans les ZFE. Les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs ont, dans leur ensemble, déclaré que la législation du travail applicable dans les ZFE était la même que dans le reste du pays. Toutefois, certaines des personnes interrogées ont fait observer que la législation du travail applicable dans les zones différait par certains aspects de celle appliquée au plan national.
18. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a pris note du potentiel qu'offraient les ZFE en matière de création d'emplois et a encouragé les gouvernements à élaborer leur stratégie de promotion des ZFE en consultation avec les organisations de travailleurs et d'employeurs afin de garantir la création d'un nombre maximal d'emplois décents. (Voir par exemple, dans son rapport pour l'année 1997, les observations de la commission d'experts sur l'application par le Honduras de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964.) Toutefois, depuis 1998, les organes de contrôle formulent des observations sur la législation et la pratique en matière de respect du droit syndical dans les ZFE. La commission d'experts a relevé des discordances entre les obligations prescrites dans les conventions et la législation, et la pratique des pays notamment en ce qui concerne le droit pour les travailleurs de se syndiquer et d'adhérer à des organisations (Bangladesh, République dominicaine, Namibie, Nigéria, Pakistan et Togo), le droit de grève (Panama, Turquie) et le droit de négociation collective (Bangladesh, République dominicaine, Panama, Turquie)<sup>20</sup>. Ainsi, au Bangladesh, l'un des attraits non fiscaux dont il est fait publiquement état des ZFE est l'absence de syndicats et de grèves<sup>21</sup>. En ce qui concerne Sri Lanka, la commission a adressé à ce pays des requêtes directes pour que les représentants syndicaux puissent avoir

<sup>18</sup> *Ibid.*, paragr. 4.

<sup>19</sup> Documents GB.283/10/1 (mars 2002), annexes II, III et V, et GB.280/12/1 (mars 2001), annexe.

<sup>20</sup> La Turquie aurait modifié sa législation en août 2002, mais la commission n'a pas eu encore l'occasion de l'examiner.

<sup>21</sup> CNUCED et Chambre de commerce internationale: *An investment guide to Bangladesh: Opportunities and conditions* (CNUCED/CIC, août 2000), p. 30. Toutefois, le gouvernement a récemment annoncé que les activités syndicales seraient autorisées dans les ZFE à compter de janvier 2004 et a demandé à cet effet l'aide technique du BIT.



accès aux zones et elle a fait de même auprès du Guatemala en ce qui concerne les procédures de règlement des différends. Depuis 1998, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a adopté des conclusions sur le droit syndical dans les ZFE au Bangladesh et au Pakistan ainsi que sur la liberté de négociation collective en Turquie. Elle a également discuté du non-respect du droit des travailleurs des zones franches d'exportation du Cameroun et du Guatemala de se syndiquer ainsi que de la question de la liberté de la négociation collective dans les ZFE du Costa Rica et du Panama.

19. Depuis 1998, le Comité de la liberté syndicale a examiné plusieurs cas ayant trait aux ZFE en El Salvador, au Honduras et aux Philippines. D'une manière générale, il a formulé des recommandations, notamment sur le non-respect du droit syndical (Philippines, cas n° 1826), y compris le droit pour les travailleurs de créer les syndicats de leur choix et d'y adhérer, et la non-reconnaissance d'organisations de travailleurs (Honduras, cas n° 2100), ainsi que sur des cas d'ingérence dans le processus d'élection syndicale et des actes de harcèlement (Philippines, cas n° 1826) et, enfin, sur le non-respect du droit de négociation collective (El Salvador, cas n° 1824).
20. Les organisations de travailleurs signalent que, même lorsqu'il n'existe aucun obstacle juridique, elles sont confrontées à de grandes difficultés pratiques lorsqu'elles veulent avoir physiquement accès aux zones et entrer en contact avec les travailleurs qui y sont employés. Le gouvernement du Kenya a confirmé que les travailleurs avaient le droit de former des associations et de participer aux négociations collectives, mais qu'il était très courant que les multinationales établies dans les ZFE interdisent à leurs travailleurs de s'affilier à des syndicats<sup>22</sup>. Dans les rapports annuels examinés en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT, les observations des organisations de travailleurs au sujet des ZFE portent le plus fréquemment sur le non-respect du principe de la liberté syndicale et de la reconnaissance effective du droit de négociation collective.
21. Dans certaines ZFE, des pratiques discriminatoires à l'encontre des femmes auraient été constatées au niveau du recrutement, des salaires, des prestations et de l'évolution des carrières; il n'est pas non plus tenu compte des besoins spécifiques des travailleuses en ce qui concerne par exemple l'aménagement des horaires de travail, la grossesse, les congés de maternité ou l'accueil de la petite enfance. Ces dernières années, la commission d'experts a demandé à plusieurs gouvernements de lui fournir des informations sur la manière dont le principe d'égalité de rémunération était appliqué dans les ZFE (par exemple au Bangladesh et à Sri Lanka) ainsi que la mesure dans laquelle les femmes ont accès à la formation et peuvent progresser dans leur carrière (par exemple au Honduras et au Mexique). Les tests de grossesse imposés par certains employeurs des *maquiladoras* du Mexique ont été très vivement contestés, donnant lieu à la mise en œuvre des mécanismes de contrôle du BIT et des procédures prévues dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain. En ce qui concerne le principe de l'élimination de la discrimination dans l'emploi et l'occupation énoncé dans la Déclaration de 1998, les organisations de travailleurs ont elles aussi formulé des observations sur les ZFE (par exemple celles de Maurice et du Pakistan, en 2002).
22. Dans de très rares cas, les employeurs des ZFE ne sont pas tenus de respecter la législation en matière de sécurité et de santé sur le lieu de travail généralement applicable dans le pays (par exemple le Kenya a accordé des dérogations temporaires mais il envisage de les révoquer). Le gouvernement du Kenya considère que les entreprises étrangères profitent de

<sup>22</sup> BIT: Septième enquête sur la suite donnée à la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, partie II, p. 392.

ce que les infractions à la réglementation sur la santé et la sécurité sur le lieu de travail sont faiblement sanctionnées pour appliquer des normes très inférieures, ce qui est préjudiciable à la santé et à la sécurité des travailleurs<sup>23</sup>. Le plus souvent, les pays sont confrontés à de graves difficultés pour faire respecter leur législation dans les ZFE comme sur le reste de leur territoire en raison du manque d'inspecteurs du travail. Au Togo, les travailleurs considèrent que les mesures incitatives spéciales offertes aux investisseurs étrangers dans les ZFE portent gravement atteinte à leurs droits fondamentaux, à leurs droits syndicaux, à la sécurité de leur emploi, à l'égalité de traitement et à d'autres droits, notamment ceux concernant la sécurité et la santé sur le lieu de travail<sup>24</sup>. Ces éléments et d'autres aspects des conditions de travail dans les ZPE ont donné lieu à un contrôle dans le cadre des mécanismes prévus dans plusieurs conventions de l'OIT. Ainsi, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a examiné les pratiques de certaines usines de fabrication de vêtements situées dans des ZFE du Bangladesh consistant à contraindre les travailleurs à effectuer un grand nombre d'heures supplémentaires et à ne pas payer les salaires dus (toute réclamation à ce sujet entraînant un renvoi) dans le cadre de la prohibition du travail forcé.

## Protection sociale et conditions de travail

23. On ne dispose pas d'un volume de données suffisamment important pour avoir une idée complète de la situation en ce qui concerne la protection sociale, notamment les conditions de travail, dans les entreprises localisées dans des ZFE ni pour comparer celles-ci aux autres entreprises. Toutefois, certains signes portent à croire que les difficultés concernant les horaires de travail, les heures supplémentaires et les salaires, la sécurité et la santé sur le lieu de travail, les congés, les repas et les transports de nuit, la sécurité sociale et les mesures spéciales pour répondre aux besoins des travailleuses – problèmes qui ont été soulevés lors de la réunion tripartite de 1998<sup>25</sup> – demeurent largement non résolues. Les informations fournies par la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) sur son site Web et les études récemment conduites par la Confédération mondiale du travail (CMT) sur les conditions de travail dans des ZFE au Honduras, en Indonésie, à Madagascar, au Mexique, au Sénégal et à Sri Lanka le confirment. Pour leur part, les employeurs considèrent que beaucoup des problèmes évoqués à propos des ZFE se posent aussi ailleurs et que les conditions régnant dans les entreprises implantées dans les ZFE sont souvent meilleures qu'à l'extérieur.
24. Une étude récente menée dans les ZFE du Costa Rica, de la République dominicaine et des Philippines tend à démontrer que la progression à partir d'opérations initialement peu qualifiées vers des opérations légèrement plus qualifiées est la clé de l'amélioration de la condition des travailleurs. Selon les auteurs, cette transition peut être grandement facilitée par la formation des travailleurs et d'autres mesures incitatives propres à attirer des sociétés dont la productivité est plus élevée. Le fait que ces sociétés ont de meilleures pratiques en matière de relations du travail offre un exemple positif aux autres entreprises. Les initiatives prises par les gouvernements, les organisations d'employeurs et les syndicats en vue d'améliorer les relations industrielles et de promouvoir des formes de

<sup>23</sup> Septième enquête, partie II, pp. 253-254.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 404.

<sup>25</sup> *Note sur les travaux* de la réunion tripartite, *op. cit.*, en particulier paragr. 38-42, 51-55 et 57-61.

travail à la fois plus productives et plus soucieuses du bien-être des travailleurs ont également joué un rôle important dans l'amélioration des conditions de travail <sup>26</sup>.

25. Les zones sont conçues spécialement et, si elles offrent parfois des locaux plus modernes et des conditions matérielles meilleures que les industries nationales, la sécurité et la santé des travailleurs n'en demeurent pas moins une source de préoccupation majeure dans les zones de certains pays. Dans certains de leurs rapports, les syndicats révèlent ainsi que dans des usines de fabrication de vêtements d'exportation il n'y a aucune protection sur les aiguilles de machines à coudre et à broder et que des postes de travail sont dépourvus de sièges adéquats. La Lesotho Clothing and Allied Workers Union (LCAWU) a par exemple dénoncé le fait que dans plusieurs usines du Lesotho les travailleurs reçoivent une fois un masque antipoussières mais qu'en raison de son inutilité ils l'abandonnent très rapidement. Le manque d'hygiène dans les usines et les locaux d'hébergement peut entraîner des problèmes de santé. Dans certaines usines de ZFE, l'accès aux sanitaires a été une source de très vives tensions entre propriétaires et gestionnaires dans certains pays. L'inquiétude soulevée par la manutention dangereuse de produits à risque dans les *maquiladoras* du Mexique a entraîné l'ouverture de procédures en l'an 2000 dans le cadre de l'accord de l'ALENA.
26. D'après la Fédération internationale des travailleurs du textile, de l'habillement et du cuir (FITTHC), les délais de livraison extrêmement courts exigés par les acheteurs et la pression qu'ils exercent sur les coûts «contraignent les producteurs à sous-payer les travailleurs et à leur infliger des cadences de travail exténuantes» <sup>27</sup>. Les organisations de travailleurs notent également que, si un travailleur se plaint du nombre excessif d'heures supplémentaires qu'on lui demande de faire, il est renvoyé. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a signalé des dérogations à la législation nationale régissant les heures de travail dans les ZFE de Maurice.
27. En outre, lorsqu'il y a des migrations de main-d'œuvre, cela peut donner lieu à des pratiques de recrutement frauduleuses et abusives. Maurice a récemment mis en place un groupe de surveillance de la main-d'œuvre étrangère pour contrôler les conditions de travail et de vie des travailleurs étrangers. Ce pays a également mis au point un plan social pour répondre aux besoins des travailleurs des zones et envisage la possibilité d'instituer un régime de pension spécifiquement adapté à la main-d'œuvre des ZFE. La Chine, la Malaisie et Singapour ont confirmé que les entreprises des zones versaient les contributions appropriées aux fonds de sécurité sociale. Cela est également exigé dans d'autres pays dotés d'une législation sociale d'application générale.

## Les ZFE et le dialogue social

28. Bien qu'ils soient encore très rares, on peut citer quelques exemples de dialogue social tripartite au niveau national concernant les stratégies à adopter pour attirer les investissements étrangers directs, entre autres la création de ZFE (comme à Maurice, au Kenya et en Afrique du Sud). Au niveau international, des accords-cadres conclus entre un petit nombre de multinationales et des fédérations syndicales mondiales jouent un rôle

<sup>26</sup> T.H. Moran: *Beyond sweatshops, foreign direct investment and globalization in developing countries* (The Brookings Institution, Washington, DC, 2002).

<sup>27</sup> Remarque formulée par la FITTHC lors de la Table ronde de l'OCDE sur la responsabilité des entreprises: les chaînes d'approvisionnement et les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, 19 juin 2002.

important dans l'amélioration des conditions dans les ZFE comme ailleurs. A titre d'exemple, au niveau national, le Conseil consultatif national des travailleurs (NLAC) de Sri Lanka s'est beaucoup préoccupé des problèmes qui se posent dans les ZFE.

29. On a souvent remarqué dans celles-ci une absence de dialogue social entre employeurs et représentants des travailleurs, dont certains sont des migrants ou travaillent pour la première fois dans un secteur industriel. En l'absence de mécanismes et de procédures adéquats pour l'échange d'informations, la consultation, la négociation et le règlement des différends, il est difficile d'examiner et de résoudre les conflits de manière adéquate. Le fait que de nombreuses entreprises implantées dans les zones sont gérées par des étrangers qui ne connaissent pas bien le pays complique encore la situation. Mais dans les zones où, sous la pression des syndicats ou bien grâce à l'initiative des employeurs ou des gouvernements, un dialogue social s'est instauré, il semble que les conflits sociaux aient été moins nombreux et les mouvements de main-d'œuvre moins importants. Les syndicats siègent aux organes dirigeants de certaines zones (par exemple aux Philippines, à Singapour et à Trinité-et-Tobago). Dans d'autres zones, la création de comités d'entreprise chargés de s'occuper des questions relatives aux conditions de travail et à la sécurité et à la santé sur le lieu de travail a été encouragée, mais certains d'entre eux sont considérés par les syndicats comme susceptibles de compromettre la représentation des travailleurs. Des alliances entre syndicats, organisations féminines et réseaux de solidarité se nouent également pour améliorer les conditions de travail dans les ZFE.

## **Contribution au développement socio-économique**

30. En l'absence de statistiques fiables et ventilées selon le sexe sur les coûts et bénéfices des ZFE, il est difficile d'évaluer leur contribution au développement socio-économique. Bien que l'on dispose de certaines informations sur le volume des investissements, des exportations et de l'emploi dans les zones, on dispose de très peu de données solides couvrant une période de temps suffisamment longue sur la qualité, le coût et la durée des emplois, sur le degré de transfert des compétences et des technologies non plus que sur le coût d'opportunité des mesures d'incitation fiscales ni sur le coût des infrastructures. Si, pour les pays qui les établissent, les ZFE sont un pas vers une industrialisation axée sur l'exportation, on peut se demander si les entreprises implantées dans ces zones favorisent la création d'emplois décents et si les incitations offertes par les gestionnaires des zones vont dans ce sens. Dans quelle mesure le transfert de compétences et de technologies a-t-il réussi? Quelles ont été les retombées sociales des ZFE, et en particulier en ce qui concerne l'égalisation des droits entre hommes et femmes, pour les familles et les communautés? Est-ce que certains pays ne se seraient pas tout aussi bien développés sans la création de ZFE?
31. On ne sait pas non plus exactement pourquoi dans certains pays les ZFE n'ont pris aucun essor. Si la stabilité politique et les investissements dans les infrastructures de base portuaires, aéroportuaires, routières, hydrauliques, sanitaires et énergétiques sont effectivement des conditions nécessaires à la création des ZFE, ils ne suffisent pas pour y attirer les IED. La direction des zones franches d'exportation du Zimbabwe a récemment signalé que les conditions macroéconomiques telles qu'un niveau d'inflation et des taux d'intérêt extrêmement élevés comptaient au nombre des facteurs compromettant la croissance des ZFE dans le pays. Les études montrent que les zones sont plus efficaces lorsqu'elles s'intègrent dans une stratégie économique globale associant des mesures incitatives fiscales, des investissements dans les infrastructures, dans la technologie et le

capital humain à la création de liens avec l'économie locale<sup>28</sup>. La Tunisie, par exemple, concède une exemption de la TVA aux investisseurs des ZFE aussi bien sur les équipements et matériels produits localement que sur ceux importés. Les ZFE permettent aux connaissances et capitaux étrangers de faire fonction de catalyseurs pour dynamiser l'activité des exportateurs nationaux<sup>29</sup>. Il est important que les ZFE s'orientent vers la fourniture de produits et de services ayant une plus forte valeur ajoutée (ce qui nécessite une main-d'œuvre plus qualifiée) et trouvent leur place dans le réseau de production international, en tenant dûment compte des exigences du marché et de l'évolution des avantages comparatifs. Des pays comme l'Irlande, la Malaisie, Maurice et Singapour, qui ont très bien su mettre à profit leurs ZFE pour dynamiser leur croissance économique, accroître l'emploi et améliorer la qualité des emplois, ont adopté des stratégies associant la fourniture de produits et services de haute valeur ajoutée avec l'application de politiques en matière de marché du travail telles que la formation et le dialogue avec les partenaires gouvernementaux et sociaux qui ont joué un rôle clé dans le développement des ZFE. Les zones pourraient accroître l'emploi si l'on encourageait, d'une part, les entreprises étrangères à s'approvisionner localement et, d'autre part, les entreprises locales à acquérir la technologie et les compétences leur permettant de répondre à la demande, en termes de volume et de qualité, des entreprises implantées dans les zones. L'environnement dynamique qu'engendrent l'IED et les échanges commerciaux contraint les pays à adapter en permanence leurs stratégies en ce qui concerne les ZFE, ce qui les oblige à prendre en compte dans l'élaboration de leur politique de l'emploi et de leur politique sociale l'incidence que celles-ci auront sur les employeurs, les travailleurs et travailleuses et les communautés en général. Le consensus qui s'est dégagé de la réunion tripartite de 1998 offre une bonne base de départ pour ce faire.

## Mesures à prendre par le BIT

32. Dans les conclusions de la réunion tripartite de 1998, le BIT était invité à aider les pays dotés de ZFE, par la prestation de services consultatifs et d'assistance technique, à améliorer notamment les conditions de travail et sociales et le respect des droits fondamentaux dans les ZFE. Le BIT était également prié d'élargir ses activités de recherche sur les politiques et pratiques des entreprises transnationales en matière de relations industrielles. Le BIT a pris un certain nombre d'initiatives pour répondre à cette demande depuis la réunion de 1998 (voir annexe II).
33. Diverses unités et divers bureaux extérieurs ont mis en œuvre des mesures, souvent en collaboration avec différents secteurs et/ou d'autres bureaux extérieurs. Ainsi, l'Equipe consultative multidisciplinaire pour l'Asie du Sud (SAAT) a apporté son soutien à la programmation d'une série de séminaires organisés aux niveaux national et sous-régional sur la promotion du dialogue social et la liberté syndicale dans les ZFE en Asie du Sud, avec l'aide des bureaux de Colombo, Dacca et New Delhi, du bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, de NORMES/LIBSYND, IFP/DIALOGUE et DECLARATION. En collaboration avec le Centre de Turin et ACTRAV, LIBSYND organisera un séminaire en 2002 à l'intention des travailleurs des ZFE en El Salvador, au Guatemala, au Honduras, au

<sup>28</sup> Voir par exemple R. Sinclair: «Export processing zones: An ingredient for successful liberalization», mars 2001 (version 2.1); K. Jayanthakumaran: «An overview of export processing zones: Selected Asian countries», Université de Wollongong, Faculté d'économie, collection «Documents de travail», 2002 (WP 02-03); et P. Watson: «Export processing zones: Has Africa missed the boat? Not yet!», 12-08-00.

<sup>29</sup> H. Johansson et L. Nilsson: «Export processing zones as catalysts», dans *World Development*, vol. 25, n° 12 (1997), pp. 2115-2128.

Mexique et au Nicaragua, dans la perspective d'un projet tripartite visant l'amélioration du respect de la liberté syndicale dans les ZFE.

34. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer l'impact de ces initiatives dans la pratique, on peut d'ores et déjà signaler des conséquences positives. Par exemple, suite à l'engagement du gouvernement sri-lankais lors de réunions aux niveaux sous-régional et national, le Conseil d'investissement a récemment publié un manuel sur les normes du travail et les relations industrielles (oct. 2002), demandant aux entreprises implantées dans les ZFE de respecter pleinement, entre autres, la liberté syndicale et le droit de négociation collective, d'établir des mécanismes de consultation et de coopération et une procédure de recours. Un accord collectif vient d'être signé dans la ZFE et un autre est en cours de négociation. Par ailleurs, à la suite d'un séminaire tenu en juillet 2001 sur la liberté syndicale dans les ZFE en République dominicaine, organisé par LIBSYND en collaboration avec le bureau de San José, l'organisation d'employeurs (ADOZONA) et les organisations de travailleurs (FUTRAZONAS et FENATRAZONAS) sont parvenues à un accord visant à assurer le respect de la liberté syndicale et du droit de négociation collective dans les ZFE. Enfin, les conclusions et le rapport de la réunion tripartite de 1998 ont été largement cités dans des articles de journaux, ce qui prouve l'impact que peut avoir le BIT sur les débats concernant les ZFE.
35. *L'examen de l'évolution de la situation dans les zones franches d'exportation depuis 1998, présenté dans le présent document, fait apparaître à quel point les conclusions sur les priorités et les directives destinées à améliorer les conditions sociales et de travail dans les zones franches d'exportation, adoptées par la Réunion tripartite des pays dotés de zones franches d'exportation, ont conservé toute leur actualité. La Commission de l'emploi et de la politique sociale voudra donc sans doute recommander au Conseil d'administration que, lors de l'élaboration de programmes destinés à des pays dotés de ZFE, une attention particulière soit accordée à la formulation et à la mise en œuvre de stratégies industrielles et d'investissement pour les ZFE qui soient à la fois très claires et très complètes (voir paragr. 5 de l'annexe I). La commission voudra sans doute aussi inviter le Bureau à prendre en compte tous les aspects du travail décent, à recueillir et à analyser des informations sur la situation dans les ZFE, en utilisant à cet effet tous les moyens à sa disposition, y compris les rapports sur l'application des normes, et à faire rapport à la commission lors d'une session future du Conseil d'administration.*

Genève, le 11 octobre 2002.

*Point appelant une décision:* paragraphe 35.

## Annexe I

### **Conclusions sur les priorités et les directives destinées à améliorer les conditions sociales et de travail dans les zones franches d'exportation (ZFE)**

#### ***Considérations d'ordre général***

1. Les ZFE sont devenues une des caractéristiques essentielles du marché du travail dans certains pays en développement. Avec la mondialisation, le rythme auquel les zones se développent s'accélère.
2. Cette situation offre à la fois des défis et des opportunités aux pays dotés de ZFE. Les opportunités incluent un accès pour un plus grand nombre de travailleurs à l'emploi dans le secteur formel. Tant les zones que les entreprises devront améliorer leur efficacité et leur compétitivité en perfectionnant la qualité de leurs produits grâce à une amélioration de la technologie, de l'organisation du travail, des compétences et des relations professionnelles.
3. Les ZFE ont réalisé des investissements considérables et elles ont été l'un des facteurs importants de l'industrialisation; or il est nécessaire d'améliorer continuellement les liens avec l'économie locale afin d'en maximiser les retombées au plan économique.
4. Si les ZFE constituent une source importante de création d'emplois, en particulier pour les femmes, les conditions de travail, les relations professionnelles et la mise en valeur des ressources humaines sont des domaines dans lesquels des progrès sont nécessaires. Les restrictions légales imposées aux droits syndicaux dans quelques pays dotés de ZFE, le manque d'application de la législation du travail, l'absence d'organisations de travailleurs et de structures efficaces de relations professionnelles et l'insuffisance de programmes de valorisation des ressources humaines dans un certain nombre de pays sapent la capacité des zones à améliorer les compétences, les conditions de travail et la productivité et, partant, à devenir des plates-formes dynamiques et compétitives au plan international.

#### **Politiques et stratégies**

5. Pour que les ZFE puissent exploiter pleinement leur potentiel économique et social, les gouvernements devraient disposer d'une stratégie industrielle et d'investissement claire et complète qui soit conforme au besoin 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. Les éventuelles retombées économiques et sociales d'une telle stratégie devraient faire l'objet d'un examen attentif et d'une évaluation régulière afin que tout ajustement puisse être apporté en temps voulu.
6. La stabilité politique et sociale, qui repose sur un système de gouvernement efficace, la transparence et un processus de décision politique efficace, la promotion du tripartisme et la pratique de dialogue social ainsi que le respect des normes du travail nationales et internationales sont des éléments essentiels permettant d'attirer des investissements qui favorisent une croissance à long terme et de qualité élevée.
7. Une stratégie dynamique de promotion de l'investissement devrait, d'une part, inclure la croissance et le développement des ZFE en respectant les principes énoncés dans les présentes conclusions et, d'autre part, cibler des secteurs de l'industrie et des catégories d'entreprises spécifiques. L'accent devrait être mis sur le transfert des technologies et le développement des compétences en vue d'accroître la compétitivité des pays dotés de ZFE.
8. Afin de renforcer le caractère durable des investissements et d'accroître la contribution des ZFE à l'économie locale, des liens devraient être établis en amont et en aval entre les entreprises des zones et les fournisseurs locaux de biens et de services. Une agence spéciale pourrait être mise sur pied pour définir et favoriser de tels liens. Des services de soutien dans le secteur industriel devraient être mis à la disposition des fournisseurs locaux de biens et de services en vue de les aider à répondre aux exigences en matière de délai, de coût, de qualité et de quantité fixées par les entreprises implantées dans les zones.

9. Il incombe aux gouvernements de fournir un environnement politique et juridique sain et propice à l'investissement, y compris à une éducation de base, un apprentissage à vie et des infrastructures appropriées.
10. Des relations professionnelles saines sont indispensables à la réussite des ZFE. Des organisations de travailleurs, libres, puissantes et représentatives ont un rôle majeur à jouer dans l'établissement de relations sur le lieu de travail propres à améliorer les conditions de travail et à accroître la productivité et la compétitivité.

### Normes du travail

11. Les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes énoncés dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, 1998, et en particulier ceux qui concernent les droits fondamentaux qui sont l'objet des dites conventions se rapportant à la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective dans les ZFE. Les principes énoncés dans la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, 1977, peuvent également fournir des orientations utiles et devraient être encouragés.
12. La législation nationale du travail devrait être appliquée dans les ZFE.
13. L'inspection du travail devrait à cet égard être renforcée grâce à des ressources accrues et à une meilleure formation. L'inspection du travail et les autorités de la zone avec, si besoin est, l'implication des organisations de travailleurs devraient coopérer et mener des actions conjointes en vue d'en élargir le champ de la conformité.
14. L'information, l'éducation et les programmes de sensibilisation destinés aux investisseurs, aux employeurs et aux travailleurs ainsi qu'à leurs organisations permettent également de promouvoir une meilleure conformité avec les normes du travail nationales et internationales. Parmi les questions à prendre en compte pourraient figurer les relations professionnelles, la liberté syndicale et la négociation collective, la non-discrimination, l'égalité entre hommes et femmes et la gestion interculturelle. Une consultation et une coopération bipartites et tripartites devraient être encouragées en vue de promouvoir l'esprit de conformité spontanée aux normes.

### Relations professionnelles

15. Les gouvernements devraient promouvoir les consultations tripartites comme un moyen efficace de développement de politiques et de pratiques saines en matière de relations professionnelles dans les ZFE. L'un des moyens de favoriser des relations professionnelles saines pourrait être la participation de représentants d'organisations d'employeurs et de travailleurs au sein des instances chargées de promouvoir les investissements et des organes de gestion de la zone. Les programmes d'éducation et de formation peuvent eux aussi jouer un rôle précieux dans l'amélioration des relations professionnelles.
16. Les entreprises devraient établir des mécanismes de consultation suivie entre la direction et les travailleurs en utilisant des structures telles que les conseils direction-travailleurs ou les assemblées de travailleurs, en tenant compte des niveaux de développement et des caractéristiques de chaque pays. De tels mécanismes devraient être en conformité avec les principes de la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971.
17. Des structures et des procédures de négociation collective devraient être élaborées en vue de définir les conditions de travail. Cela pourrait être facilité par la détermination claire des responsabilités en matière de négociation à chaque niveau de la direction et de l'organisation de travailleurs.
18. Des procédures efficaces visant à éviter et à résoudre les conflits au niveau le plus bas possible devraient être élaborées.

### Valorisation des ressources humaines

19. La valorisation des ressources humaines est l'un des éléments clés de l'amélioration des conditions sociales et de travail dans les ZFE. L'amélioration du capital humain, le transfert des technologies et la valorisation des compétences constituent une contribution à long terme à l'économie hôte et fournissent aux travailleurs les moyens d'améliorer leur existence. Un investissement accru dans



l'éducation et la formation améliorera les possibilités de carrière et la satisfaction au travail des travailleurs et conduira à une augmentation de la productivité et à un renforcement de la stabilité.

20. Les ressources publiques et privées devraient être utilisées pour garantir une éducation de base, une formation et une reconversion satisfaisantes. La valorisation des compétences pourrait être favorisée par un fonds de contributions servant à compenser les agences gouvernementales et les organisations d'employeurs et de travailleurs qui prennent des initiatives en matière de formation et de reconversion. L'apprentissage à vie, les compétences multiples et les plans de carrière devraient être encouragés.

## Reconversion et reclassement

21. La reconversion et le reclassement des travailleurs peuvent être plus facilement réalisés au moyen d'une coopération tripartite. Les institutions de formation gouvernementales et les entreprises privées doivent travailler en étroite collaboration en vue de prévoir les exigences futures en matière de compétences, et d'y répondre, pour éviter toute inadéquation. Les entreprises ont un rôle prépondérant à jouer dans la reconversion des travailleurs à mesure que des technologies et des méthodes de production nouvelles sont introduites. Les initiatives conduites à l'intérieur des zones en vue d'aider au reclassement des travailleurs peuvent avoir recours aux ressources à la fois des entreprises privées et des organismes publics.

## Salaires et conditions de travail

22. La création de mécanismes tripartites chargés de déterminer les salaires minima devrait être encouragée, et les systèmes nationaux de salaires minima, lorsqu'ils existent, devraient être appliqués aux ZFE.
23. La rémunération, y compris les avantages en nature, devrait être déterminée par la négociation collective. La rémunération peut être améliorée par une augmentation de l'efficacité et de la rentabilité de l'entreprise. Les entreprises prospères sont mieux à même d'investir dans la formation et les équipements, qui permettent aux travailleurs d'accroître la productivité et, partant, les salaires, les incitations ainsi que le paiement de primes et les avantages en nature.
24. Les agences gouvernementales peuvent promouvoir l'amélioration des conditions de travail par des incitations destinées à récompenser les entreprises qui aménagent des installations telles que restaurants du personnel, cliniques et crèches. Les programmes d'éducation et de formation destinés aux investisseurs, aux employeurs, aux travailleurs ainsi qu'à leurs organisations qui traduisent les dispositions pertinentes de la législation du travail et les meilleures pratiques peuvent aussi conduire à des améliorations. Lorsque les circonstances le permettent, la mise en place ou le renforcement d'une agence gouvernementale spécialisée destinée à conseiller et à aider les entreprises à améliorer les conditions de travail peuvent se révéler des instruments utiles. Les consultations entre employeurs et travailleurs pourraient produire des améliorations dans les conditions de travail et l'organisation du travail.
25. La législation relative à la durée du travail devrait être respectée dans les ZFE. Une durée du travail excessive et les heures supplémentaires devraient être évitées afin de réduire les risques de santé et de sécurité, l'inefficacité et les répercussions négatives au plan social. Les travailleurs qui travaillent tard le soir, en particulier les femmes, sont exposés à des risques accrus de harcèlement et de violence, et des mesures spéciales devraient être prises pour garantir des conditions de transport et une sécurité appropriées.

## Infrastructure sociale

26. Une infrastructure sociale appropriée est indispensable pour que travailleurs et employeurs soient à même de fournir des performances élevées au travail. Un logement adéquat et salubre, des conditions de transport sûres et fiables, des services d'éducation, de loisirs, de santé et de garde d'enfants sont autant d'éléments qui, d'une part, aident les travailleurs à mener une vie saine et équilibrée et qui, d'autre part, réduisent les rotations de personnel. Des systèmes de pension et autres mesures de sécurité sociale pourraient aussi contribuer à stabiliser la main-d'œuvre des zones.
27. Bien que la responsabilité de fournir une infrastructure sociale incombe en premier lieu au gouvernement, des incitations peuvent être offertes aux entreprises fournissant des services sociaux

tels que le logement, le transport et les services de garde d'enfants. Des initiatives publiques-privées peuvent combiner les efforts du gouvernement et des organisations d'employeurs et de travailleurs en vue d'obtenir des résultats satisfaisants. Des fonds tripartites d'assistance aux travailleurs financés par les contributions des gouvernements, des employeurs et des travailleurs pourraient appuyer les initiatives visant à améliorer la qualité de vie des travailleurs.

### Les travailleuses

28. Les ZFE sont l'une des sources essentielles d'emploi pour les femmes dans le secteur formel. Il convient toutefois de veiller, d'une part, à ce que ces emplois favorisent l'avancement des femmes et, d'autre part, à ce qu'elles ne soient pas confinées dans des postes à faibles qualifications, peu rémunérés et présentant peu de perspectives d'avenir, et qu'elles aient accès à des possibilités de formation et à des emplois meilleurs.
29. Compte tenu de la part élevée des femmes employées dans les zones, les entreprises des ZFE devraient faire des efforts particuliers afin que:
  - a) les travailleuses ne soient pas victimes de discrimination et qu'elles reçoivent en particulier le même salaire que les hommes pour un travail de valeur égale;
  - b) les travailleuses bénéficient de protection en cas de maternité et de prestations. Les mesures qui pourraient être considérées incluent les congés de maternité payés et sans solde, la sécurité de l'emploi au cours de leur grossesse et de leur congé de maternité, les interruptions de travail et les infrastructures pour s'occuper de leur enfant;
  - c) des mesures soient prises pour permettre aux travailleurs et aux travailleuses de concilier leur travail et leurs responsabilités familiales. Les mesures qui pourraient être considérées incluent la limitation de la durée excessive du travail et du travail de nuit, la fourniture de services de garde d'enfants et l'allocation d'heures ou de jours de congé pour s'occuper de leur enfant;
  - d) des politiques d'éducation et des procédures soient mises en place en vue de prévenir et de traiter le harcèlement sexuel;
  - e) des mesures soient prises pour encourager la promotion des travailleuses à des postes techniques et d'encadrement.

### Action de l'OIT

30. L'OIT devrait mettre en œuvre des projets de services de conseils et d'assistance technique visant à aider les pays dotés de ZFE à améliorer les conditions sociales et de travail dans les ZFE.
31. L'OIT devrait fournir toute l'assistance possible aux pays dotés de ZFE, en particulier ceux qui ont des difficultés à respecter pleinement les droits fondamentaux tels qu'énoncés dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, 1998. Cette assistance serait en réponse aux besoins établis et exprimés par les pays.
32. L'OIT devrait étendre ses activités de recherche en matière de politiques et de pratiques de relations professionnelles des entreprises transnationales, compte tenu de leur caractère pertinent pour les ZFE.

## Annexe II

### Exemples de mesures récemment mises en œuvre par le BIT concernant les ZFE

Objectif stratégique	Coopération technique et services consultatifs	Information et recherche
Principes et droits	<p><b>BANGLADESH.</b> DECLARATION/SAAT/Projet du bureau de l'OIT à Dacca, 2003-04 <i>Mise en application de la législation du travail, introduction de comités d'entreprise, renforcement des capacités</i></p> <p><b>RÉPUBLIQUE DOMINICAINE.</b> LIBSYND/bureau de zone de San José, juillet 2001 <i>Séminaire tripartite sur la liberté syndicale</i></p> <p><b>MEXIQUE.</b> LIBSYND/Turin/ACTRAV, octobre 2002 <i>Séminaire sur la liberté d'association des travailleurs des ZFE en El Salvador, au Honduras, au Guatemala, au Mexique et au Nicaragua</i></p> <p><b>ASIE DU SUD.</b> SAAT/DECLARATION, novembre 2001 <i>Atelier sous-régional sur la promotion du dialogue social et la liberté syndicale dans les ZFE d'Asie du Sud</i></p> <p><b>SRI LANKA.</b> SAAT/LIBSYND, janvier 2001 <i>Séminaire tripartite sur l'application des conventions</i></p> <p><b>TOGO.</b> DECLARATION/Projet du bureau de l'OIT à Abidjan <i>Aide pour surmonter les obstacles à l'application des principes et droits fondamentaux sur le lieu de travail</i></p>	<p>SAAT. «Labour issues in export processing zones in South Asia: Role of social dialogue» (New Delhi, BIT, 2001)</p> <p>SAAT. «Garment industry in South Asia: Rags or riches» (New Delhi, BIT, 2002)</p>
Emploi	<p><b>CHINE.</b> Bureau de zone de l'OIT à Beijing/IFP/SEED/MCC/Turin/Projet suisse <i>Elaboration de programmes de formation destinés aux gestionnaires d'entreprises dans les ZFE</i></p> <p><b>SRI LANKA.</b> IFP/DECLARATION/MCC/U.S.Doll Projet de formation de gestionnaires locaux <i>Formation multi-fournisseurs à l'intention de gestionnaires locaux</i></p> <p><b>ASIE DU SUD.</b> IFP/DIALOGUE/GENPROM <i>Activité programmée, Egalité sexuelle et Dialogue social dans les ZFE</i></p>	<p>GENPROM. <i>Etudes sur le rôle des femmes dans les ZFE</i></p> <p>GENPROM. «Documents destinés aux syndicats», section sur les ZFE dans plusieurs pays</p>
Protection sociale	<p><b>GUATEMALA.</b> ACT/EMP Projet sur la santé et la sécurité, de 1998 à l'heure actuelle</p> <p><b>HAÏTI.</b> CONDIT/U.S.Doll/ACT/EMP/Projet du bureau de San José <i>Activités portant sur les conditions de travail dans les ZFE, en particulier dans le secteur de l'habillement d'exportation</i></p> <p>Projet du bureau de zone de San José: Amélioration des conditions de travail et de vie des travailleuses dans les ZFE <i>Programmes de formation, outils pédagogiques, recherches</i></p>	<p>IFP/SES. Recherche sur les mécanismes propres à assurer la sécurité socio-économique de tous</p>

Objectif stratégique	Coopération technique et services consultatifs	Information et recherche
Dialogue social	<p><b>AFRIQUE.</b> CISL/Projet du Conseil syndical danois <i>Assistance technique destinée aux syndicats africains travaillant dans les ZFE de plusieurs pays</i></p> <p><b>BANGLADESH.</b> IFP/DIALOGUE. Séminaire. Information sur les relations industrielles dans les ZFE (secteur textile)</p> <p><b>BELIZE.</b> ACTRAV/bureau de l'OIT à Trinité/bureau de zone de San José <i>Séminaire sous-régional sur les syndicats et les ZFE, octobre 1998</i></p> <p><b>CHINE.</b> Séminaire d'ACTRAV, avril 2000 <i>Formation des travailleurs en matière de négociation collective dans les ZFE</i></p> <p><b>AFRIQUE DE L'EST.</b> SLAREA (Renforcement des relations industrielles en Afrique de l'Est)/projet DECLARATION/ IFP/DIALOGUE/ACTRAV/bureau de l'OIT à Dar es-Salaam <i>Activités visant à améliorer la capacité des partenaires sociaux et le cadre législatif des ZFE (Kenya: examen de la législation relative à la santé et à la sécurité sur le lieu de travail dans les ZFE; République-Unie de Tanzanie: formation des dirigeants syndicaux sur les problèmes se posant dans les ZFE)</i></p> <p><b>HONDURAS et RÉPUBLIQUE DOMINICAINE.</b> ACT/EMP – projet DANIDA, 2001 <i>Série d'activités dans plusieurs secteurs industriels</i></p> <p><b>JORDANIE.</b> IFP/DIALOGUE/ACTRAV/ACT/EMP/ bureau de l'OIT à Beyrouth/projet DECLARATION <i>Activités concernant les femmes travaillant dans les ZFE</i></p>	<p>ACTRAV. Etude portant sur «La Maquila 'asiática' en América Latina y el Caribe», mai 2001</p> <p>SECTOR. «Zones franches d'exportation: un autre type de flexibilité», dans <i>Incidence des mesures assurant la flexibilité du marché du travail dans les industries de la construction mécanique, de la construction électrique et de l'électronique</i> (Genève, BIT, 1998)</p> <p>SECTOR. «Les pratiques de travail dans les ZFE: vers une amélioration du dialogue social?», dans <i>Les pratiques de travail dans les industries de la chaussure, du cuir, des textiles et de l'habillement</i> (Genève, BIT, 2000)</p> <p>SECTOR. «Les maquiladoras du Mexique», dans <i>L'impact dans le domaine social et du travail de la mondialisation dans le secteur de la fabrication du matériel de transport</i> (Genève, BIT, 2000)</p>

Note: Les équipes consultatives multidisciplinaires du BIT soutiennent toutes les mesures prises sur le terrain évoquées ci-dessus.