

Les zones franches d'exportation dans les pays en développement

Aspects locaux de la « déterritorialisation » d'un espace au profit de l'investisseur. L'exemple africain du Togo

ÉLISE PANIER

Docteur de l'Université Montesquieu – Bordeaux IV, en Contrat post-doctoral au CRIMT (Montréal)

Près de 70% des pays indépendants du monde ont légiféré en matière de zone franche¹. Phénomène « universel », le concept de zone franche n'en est pas moins « multiforme »². Il est courant de parler d'États d'accueil ou de « pays hôtes » en matière de droit de l'investissement tandis qu'avec les zones franches précisément on distingue deux territoires dans les États : le territoire dit « douanier » ou « national » et un territoire dit « non douanier ». Un document de travail de l'OIT de 2008³ mentionne le chiffre de 3500 zones franches d'exportation dans le monde, présentes aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, y compris dans les pays encore idéologiquement réticents au capitalisme⁴. L'expression zone franche désignera ici les Zones Franches destinées à l'Exportation (ZFE) qui regroupent les zones franches industrielles et/ou de services des pays en développement (*export processing zones*), les zones franches dites commerciales (*free trade zones* ou *foreign trade zones*) des pays industrialisés et parfois les zones économiques spéciales (*special economic zones*) des pays d'Asie. Les définitions des zones franches s'accordent sur le caractère d'enclave de certains espaces de l'État soumis à un régime juridique et administratif particulier. Pourtant, la floraison de ce type de construction juridique dans les pays développés et en développement paraît

¹ F. BOST (dir.), *Atlas mondial des zones franches*, Montpellier, CNRS-GDRE, Paris, La Documentation française, 2010, p. 21.

² F. BOST (dir.), *Ibidem*, p. 9.

³ W. MILBERG et M. AMENGAL, *Développement économique et conditions de travail dans les zones franches : un examen des tendances*, Document de travail, Genève, OIT, 2008, 82 p.

⁴ On trouve des zones franches à Cuba ou en Corée du Nord (F. BOST (dir.), *Atlas mondial des zones franches*, *op. cit.*, pp. 22 et 242).

s'inscrire dans une logique de suppression des contraintes de l'échange. L'idée est en effet d'encourager l'investissement dans un contexte de libre concurrence et ce, en vue de l'exportation. Cette contradiction entre enclave et marché libéral appuie l'ambivalence qui peut caractériser les zones franches. Sur le plan de la théorie commerciale, on les dénomme « zones de libre-échange » alors qu'elles peuvent être vues comme des outils de préservation de certains territoires nationaux. Poser la question de cette ambivalence entre enclave et ouverture libérale, ou entre ambitions internes et externes, nous amène à poser celle du caractère de ces espaces. Est-ce que ces espaces créés par le droit national de l'État s'insèrent dans la définition du territoire étatique ?

Le concept de zone franche s'est historiquement caractérisé par diverses formules pour illustrer à l'époque actuelle le passage d'une logique de « loi des marchands » à celle de « besoins des investisseurs », un glissement des États d'une approche de suspicion et de contrôle des investissements étrangers vers la recherche de leur attraction⁵. La phrase de Friedrich Ratzel selon laquelle « l'État protège toujours le territoire des attaques extérieures »⁶ paraît donc avoir perdu quelque validité en matière d'investissement. Or, le fondateur de la « géographie politique » insiste bien sur le fait que cette protection passe par les frontières mais aussi par le commerce pacifique ou la gestion des ressources. L'analyse de l'évolution des zones franches dans le monde pourrait effectivement être menée sous l'angle d'une stratégie de résistance à la libéralisation au regard de l'invariant de l'État qu'est son territoire. Par-delà les nombreux défis soulevés par les délocalisations des productions et la complexification de la chaîne mondiale de production, on remarque en effet que l'investissement revient le plus souvent là d'où il est parti. L'espace d'un État en développement aura pu être mis à contribution entre temps grâce au dispositif avantageux de zone franche proposé à l'investisseur.

Les régimes des zones franches dans les pays industrialisés et dans les pays en développement comportent des similitudes et des différences qui se reflètent dans leurs impacts économiques locaux. Les similarités entre les dispositifs de zone franche au Nord et au Sud tiennent en particulier au régime douanier et administratif de ces espaces : exonérations douanières, formalités simplifiées et mise à disposition d'une administration spécifique. Des différences majeures sont toutefois liées à la vocation exportatrice beaucoup plus stricte, à la limitation du commerce avec le reste du territoire, au libre rapatriement des capitaux, bénéfices et revenus, et à l'instauration d'exonérations fiscales de longue durée dans les pays en

⁵ C. A. MICHALET, « L'évolution de la législation sur les IDE et la dynamique de la mondialisation », in *Souveraineté étatique et marchés internationaux à la fin du vingtième siècle. À propos de 30 ans de recherche du Credimi*, Mélanges en l'honneur de Philippe Kahn, Paris, Litec, 2000, p. 433.

⁶ F. RATZEL, « Le sol, la société et l'État », *L'année sociologique*, 1898-1900, p. 1.

développement. Ceci se vérifie dans le contraste entre les impacts économiques des zones franches des pays industrialisés ou émergents et ceux dans les pays en développement. Cela peut soulever la question de savoir si, malgré la « mondialisation » du phénomène, une seule logique économique de préservation des territoires des États industrialisés a finalement prévalu. On note par exemple aux États-Unis qu'avec l'allègement de l'assiette des taxes de douanes en cas d'importation sur le marché intérieur des États-Unis à partir des années 1980, « le point de mire du programme des zones franches [a] été réorienté vers la facilitation des importations au lieu des exportations »⁷. Les zones franches « conventionnelles » (les *foreign trade zones*) et les *subzones* (une seule entreprise, le plus souvent multinationale) ont particulièrement profité à des secteurs comme l'électronique ou l'automobile. Malgré un objectif officiel visant le développement du commerce extérieur, les zones franches des États-Unis ont donc pu favoriser la préservation du territoire américain, qui passe de plus en plus par celle de la compétitivité des entreprises américaines, alors que dans le cas des pays en développement, une partie du territoire national semble plutôt échapper à l'État en termes de développement économique.

On s'est ainsi interrogé dès les années 1980 sur la pertinence, au regard d'objectifs de développement économique et de la multiplication des accords bilatéraux ou régionaux sur l'investissement et le commerce, de la création de ces types de régimes par les États en développement⁸. Certes, il est presque impossible d'affirmer totalement l'effet négatif des ZFE dans les pays en développement car « la difficulté d'une telle évaluation vient de ce qu'on ignore vraiment ce que serait la situation inverse »⁹. Mais les résultats sur les principaux bénéfices recherchés pour

⁷ D. STAMBROOK, *Comparaison des programmes et politiques visant les zones franches (ZF) du Canada et des États-Unis*, Rapport commandé par Transports Canada – Projet de portes d'entrée à valeur ajoutée, 2009, p. 32.

⁸ Voir par exemple, parmi de nombreux rapports et études : R. MAEX, *Les entreprises multinationales et l'emploi dans les zones franches d'exportation des pays d'Asie*, Document de travail n° 26, Genève, BIT, 1984, 93 p. ; CNUCED, *Les zones franches de transformation pour l'exportation dans les pays en développement : incidences sur les politiques commerciales et les politiques d'industrialisation*, Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, Étude du secrétariat, 1985, 47 p. ; S. DUBOST, « Zones franches dans les économies en voie de développement : quelle industrialisation ? », *Revue d'économie industrielle*, vol. 37, 1986, p. 31 ; P. LOROT et T. SCHOWB, « Les zones franches dans le monde », *Notes et études documentaires*, Paris, La Documentation française, 1987, n° 4829, p. 14 ; J.-P. BARBIER et J.-B. VÉRON, *Les zones franches industrielles d'exportation : Haïti, Maurice, Sénégal, Tunisie*, Paris, Karthala, 1991, 166 p. ; R. SHERBOUNE, *Export Processing Zones and their relevance to Namibia*, NEPRU (Namibian Economic policy research unit), Research report n° 8, 1993, 27 p. ; OIT, *Réunion tripartite des pays dotés de zones franches d'exportation*, Note sur les travaux, Genève, 28 septembre – 2 octobre 1998, TMEPZ/98/5, 1998, 36 p.

⁹ R. MAEX, *Les entreprises multinationales*, *op. cit.*, p. 41 ; BIT, *Emploi et politiques sociales dans les zones franches d'exportation*, CA 285^e session, Commission emploi et politique sociale, 5^e question à l'ordre du jour, GB.285/ESP/5, 2002, p. 12.

l'économie des pays en développement que sont l'entrée de devises étrangères, la création d'emplois et le transfert de technologies révèlent des mesures assez peu efficaces¹⁰. Ainsi, mettait-on en garde en 1985 : « lorsque les zones franches de transformation pour l'exportation ne sont pas une source de recettes nettes en devises pour le pays hôte, la première mesure à prendre est de réduire ou d'éliminer les subventions ou incitations fiscales consenties, la seule autre possibilité étant de mettre fin aux activités de ces zones »¹¹. Plus de vingt ans plus tard, des auteurs ne manquent pas de remarquer que « alors que les pays en développement ont très bien réussi, au cours des vingt dernières années, à accroître la part des exportations mondiales de leurs entrepreneurs, ils sont loin d'avoir pu capter la valeur ajoutée globale »¹².

Ce contraste entre effets économiques locaux « au Nord et au Sud » nous amène à nous poser la question au plan du droit de l'ancrage des espaces des zones franches, qu'elles soient des espaces clôturés ou des points francs, au sein des territoires nationaux des États en développement. Selon la rhétorique du territoire employée dans les études sur les zones franches, il est clair que ces espaces semblent être considérés comme étant situés hors du territoire de l'État. Cette « extraterritorialité »¹³ est le plus souvent approchée sous l'angle du droit fiscal et

¹⁰ La plupart des dispositifs juridiques, notamment en Afrique, octroient aux investisseurs le droit au rapatriement des bénéfices et revenus ce qui fait dire à des auteurs que « traditionnellement, les flux de capitaux des pays industrialisés vers les pays en voie d'industrialisation étaient considérés comme essentiels pour procurer crédits et savoir-faire. À l'heure actuelle, les flux de capitaux vont exactement dans la direction opposée, avec des centaines de milliards de dollars qui transitent des pays en développement vers les pays industrialisés sur la seule année 2006 » (W. MILBERG et M. AMENGAL, *Développement économique et conditions de travail*, op. cit., p. 32). Les effets en termes de devises dépendent aussi de la part d'intrants provenant du territoire national qui est généralement faible. Par exemple, à Madagascar, seulement 25 % des intrants des entreprises franches sont d'origine locale (CSI/BIT Actrav, *Zones franches, droits des travailleurs et stratégies syndicales. Madagascar*, Document de travail, Genève, BIT/CSI, 2012, p. 6). Les zones du Nicaragua et du Guatemala n'utilisent que 6 % de matières premières et de fournitures locales dans la production totale (M. ENGMAN, O. ONODERA et E. PINALLI, *Zones franches d'exportation : leur rôle passé et futur dans les échanges et le développement*, Paris, éditions OCDE, 2007, p. 29). Les gains en devises risquent finalement de ne provenir que des salaires. Or la structure de l'emploi dans ces enclaves révèle une part considérable de travail non qualifié. Le cas de salaires un peu plus élevés en zone franche faisait même craindre à certains qu'une inflation soit localement favorisée dans les espaces proches des zones franches au détriment de tous les habitants (R. MAEX, *Les entreprises multinationales*, op. cit., p. 54). La part de l'emploi créé dans les zones franches d'exportation représente entre 0,2 % et 0,5 % de l'emploi dans le monde (W. MILBERG et M. AMENGAL, *Développement économique et conditions de travail dans les zones franches : un examen des tendances*, op. cit., p. 32).

¹¹ Cnuced, *Les zones franches de transformation*, op. cit., p. 8.

¹² W. MILBERG et M. AMENGAL, *Développement économique et conditions de travail*, op. cit., p. 30.

¹³ Le terme d'extraterritorialité est mis entre guillemets car il n'est pas utilisé au sens du droit international (privé et public) qui l'aborde au prisme de la question de l'application extraterritoriale du droit. Dans cette question figure celle du contrôle des firmes multinationales que l'on peut lier au phénomène des zones

douanier, et plus généralement économique, au sens où l'État se trouve contraint par la norme économique externe, car « l'idée de *terra incognitae* récemment apparue qui suggère une vacance du pouvoir sur certains territoires n'a pas sa place dans la société internationale telle qu'idéalisée »¹⁴. Mais parler d'espaces extraterritoriaux, d'enclaves ou d'« immunités légales »¹⁵ sous-entend aussi que des zones clôturées ou des entreprises dispersées sont étrangères à l'unité qui caractérise en principe l'État d'accueil. Nous voudrions ainsi questionner les implications de ces créations au-delà (ou en-deçà) de l'échange commercial et du développement économique car le droit interne adopté par la représentation nationale crée un régime qu'il est tout à fait difficile d'insérer dans la logique constitutionnelle du droit étatique. L'administration spécifique organisée pour un espace géographique particulier semble illustrer un État déléguant une partie de son pouvoir d'administration de son territoire. Au plan social, la discrimination entre acteurs sociaux, créée sans bénéfice collectif clairement palpable en contrepartie, contribue certainement à un certain délitement au sein de la définition de la nation qu'entoure le concept d'État. N'assiste-t-on pas en dernière analyse à la création de deux types d'habitants du territoire, les uns citoyens, les autres investisseurs ?

Si l'on se réfère à des approches juridiques classiquement admises de la définition de l'État, on s'aperçoit que les zones franches peuvent être rangées à la fois dans et hors de l'État¹⁶. Par exemple, l'idée de Carré de Malberg selon laquelle « l'État ne se confond pas absolument avec son territoire » peut servir à attester des régimes de zones franches ne faisant aucunement perdre de la substance à l'État car « ce sont les éléments de droit qui doivent prédominer dans la définition juridique de

franches sans toutefois la faire correspondre totalement. L'« extraterritorialité » dans notre propos est rattachée à l'espace de la zone franche à l'intérieur des frontières de l'État, même si l'« imputation extraterritoriale » de Brigitte Stern – au sens de la « prise en compte des faits extérieurs au territoire pour imposer un certain comportement sur son territoire » – des droits nationaux de ZFE des pays en développement ne fait pas de doute (B. STERN, « Une tentative d'élucidation du concept d'application extraterritoriale », *Revue québécoise de droit international*, 1986, n° 49, p. 49). Voir J. H. RAVALOSON, *Le régime des investissements directs dans les zones franches d'exportation*, Paris, L'Harmattan, 2004, 304 p. (en particulier la deuxième partie de l'ouvrage).

¹⁴ M. FLORY, « Le couple État-territoire en droit international contemporain », *Cultures et conflits*, 1996, n° 21-22, disponible en ligne sur : <http://conflits.revues.org/255>

¹⁵ A.-M. SAULNIER, *Les codes de conduite sont-ils effectifs ? Le cas de la maquiladora du Guatemala*, Mémoire, Montréal, Université de Montréal, 2006, p. 5.

¹⁶ Sur la notion paradoxale de souveraineté « en ce qu'elle reçoit de la réalité juridique tantôt des confirmations et tantôt des infirmations », voir H. DUMONT, « La notion de souveraineté aujourd'hui : de l'absolu au relatif », in *La souveraineté*, Cahier n° 7 du centre de recherche en histoire du droit et des institutions, Bruxelles, 1997 (reproduit dans C. BEHRENDT et F. BOUHON (dir.), *Introduction à la Théorie générale de l'État. Recueil de textes*, Bruxelles, Larcier, 2009).

l'État »¹⁷. Ce qu'il convient de regarder selon Carré de Malberg du point de vue juridique, c'est comment les nationaux « forment à eux tous un sujet juridique unique et invariable ». Or, l'« unité étatique dotée d'une puissance distincte des formations corporatives de droit public »¹⁸ semble pour le moins compromise si des acteurs sociaux lui échappent tout en se trouvant dans son champ géographique d'exercice. Au sens kelsenien, la question pourrait se poser de la validité de la construction juridique qui encadre les zones franches au regard de l'idée d'un territoire national, domaine de validité territorial d'un ordre juridique. On pourrait aussi se demander si, finalement, deux ordres juridiques cohabitent sur le sol des États concernés. Au sens d'un territoire fonctionnel, c'est-à-dire d'un espace où la puissance d'État s'exerce, deux interprétations sont aussi possibles : soit un espace où l'État a lui-même organisé l'exercice de cette puissance, donc un espace de l'État, ou un espace où la puissance souveraine de l'État est mise en cause.

Peu étudiées en dehors des géographes et économistes ou d'organisations internationales, nous voudrions ici proposer d'analyser comment le lien institutionnel qui découle de la combinaison du droit dérogatoire et de la création d'espaces distincts dans l'État conduit à mettre en cause le rapport social à l'unité que sous-entend le territoire de ce même État. Nous nous appuyerons sur l'exemple particulier du Togo que nous avons précisément étudié. Nous avons pu en effet, dans le cadre d'une recherche de doctorat, rassembler certaines documentations et mener des entretiens semi-directifs auprès des acteurs institutionnels et sociaux concernés par les questions sociales en zone franche¹⁹. Le Togo est l'un des premiers

¹⁷ P. ALLIÈS, *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1980, p. 12.

¹⁸ R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, tome 1^{er}, Paris, Sirey, 1920, en particulier pp. 1-10 sur la définition juridique de l'État qui se distingue des conditions de sa formation *in concreto*.

¹⁹ Notre travail de recherche sur le Togo a comporté d'importantes questions épistémologiques et de méthodologie. Nous avons pris le risque de proposer une recherche qui comporte une enquête de terrain car, selon nous, aucune incompatibilité n'existe entre l'activité « de doctrine » et le souci de saisir les réalités sociales des destinataires du droit (É. PANIER, *L'État et les relations de travail au Togo*, Thèse, Université de Bordeaux, 2012, p. 36). L'activité de la doctrine du droit, qui consiste souvent en une recherche en perspective, n'exclut pas que le champ de cette analyse « prédictive » (M. TROPER, « La doctrine et le positivisme », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 286) puisse être élargie au-delà des instances traditionnellement perçues comme détentrices du « monopole de la juridicité » (voir notamment J. FAVRE, « La pensée juridique est-elle nécessairement une pensée de l'État ? », in D. ROUSSEAU (dir.), *Le droit dérobé – Actes du colloque de Montpellier*, Paris, Montchrestien, 2003, p. 97). La rencontre des acteurs institutionnels et sociaux a permis de confronter l'interprétation juridique des « sources de droit » et l'appréhension sociale de celles-ci. Il s'agissait de tenter de voir les dynamismes plutôt que les dualismes fréquemment convoqués en matière de droit africain (É. PANIER, *L'État et les relations de travail au Togo*, *op. cit.*, pp. 25-40).

Un séjour de recherche de quatre mois en 2008-2009 nous a permis de réaliser plus de 80 entretiens. Nous avons pu revoir certaines personnes lors d'un second séjour en septembre 2011. Les extraits

États Ouest-africains²⁰ à avoir légiféré en matière de zone franche et ce avec de nombreux soutiens extérieurs²¹. Nous mentionnerons quelques comparaisons avec d'autres droits de la sous-région dans notre première partie car il ne faut pas perdre de vue que chaque régime de zone franche est spécifique. Il s'agira de voir, dans un premier temps, le type de séparation suggérée par le dispositif juridique étatique de zone franche d'exportation (I) avant de présenter, dans un second temps et à travers l'exemple de la régulation du travail, les modalités de réalisation institutionnelle et sociale de création d'espaces « déterritorialisés » au Togo (II).

I – LA SÉPARATION SUGGÉRÉE PAR LE DISPOSITIF JURIDIQUE ÉTATIQUE DE ZONE FRANCHE D'EXPORTATION

En nous basant particulièrement sur le cas togolais, nous présenterons ici les principales dispositions des droits nationaux africains en matière de zone franche d'exportation : les mesures d'incitations fiscales et douanières, une administration spécifique et des tarifs réservés. Si ces mesures sont différentes, leur multiplication conduit à une certaine uniformisation des dispositifs. La séparation suggérée par le droit concerne en particulier les fonctions régaliennes de l'État, c'est-à-dire une reconfiguration de leur exercice dans certains espaces. Elle sous-entend donc des implications particulièrement sociales, c'est-à-dire que des statuts différenciés sont institués concernant les opérateurs économiques en matière fiscale et douanière (1), mais plus généralement sont consacrés une administration et des services publics variablement efficaces et accessibles selon le type d'habitant du territoire (2). La séparation tient ici à la discrimination juridique mais aussi à la limitation par le droit de l'intégration des espaces des zones franches au reste du territoire.

d'entretiens dans cet article sont tirés de notre thèse (*op. cit.*). Quelques « observations participantes » ont aussi été possibles : audiences du tribunal du travail, conciliations ou visites d'entreprise avec des inspecteurs du travail, journées portes ouvertes de la zone franche, formations de délégués du personnel et élections professionnelles.

²⁰ Il est précédé en Afrique de l'Ouest du Sénégal en 1974. Viennent ensuite le Mali et le Nigeria en 1991, le Ghana en 1995, la Gambie et la Mauritanie en 2002, la Côte d'Ivoire en 2004 et le Bénin en 2005.

²¹ Le projet s'est réalisé avec le soutien des organismes publics américains que sont l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC) et l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID). Le Programme des Nations Unies pour le Développement Industriel (PNUD/ONUDI) a également soutenu le projet. L'État français s'est ensuite joint à ce mouvement incitatif et le Président américain George Bush Senior en personne aurait adressé « un message de remerciement au Chef de l'État » togolais pour « continuer l'étude de faisabilité sur l'établissement d'une zone franche industrielle au Togo » (Togo-Presse, La nouvelle marche, n° 2954 du 2 août 1989).

1) *Les régimes fiscaux et douaniers différenciés des opérateurs économiques*

Les exonérations et réductions fiscales que l'État du Togo accorde aux entreprises agréées au statut de zone franche sont considérables. La réforme du dispositif en juin 2011 a repris l'ancien article 21 de la loi de 1989 selon lequel les entreprises agréées au statut « sont exonérées de tous droits, impôts et taxes qui ne sont pas expressément visés [par la présente loi] ». Cela semble signifier que, d'une part, les investisseurs bénéficient des nombreux avantages fiscaux précisés dans la loi et que, d'autre part, le reste du dispositif de droit commun fiscal leur est inapplicable. Parmi les avantages expressément formulés figurent l'exonération pendant cinq ans de l'impôt sur les sociétés suivie de sa stabilisation à des taux favorables, et l'exonération pour les actionnaires non nationaux du paiement de l'impôt sur les dividendes pendant cinq ans suivie de sa réduction de 50%. La loi de juin 2011 ajoute une exonération de la taxe professionnelle et de la taxe foncière pendant cinq ans suivie de taux avantageux. Différentes zones géographiques d'implantation des entreprises sont instituées en 2011 afin de rendre plus attractif l'intérieur du pays : les avantages sont augmentés dans les zones II à V, autres que la région maritime. Le droit togolais des zones franches qui en résulte est assez avantageux par rapport à d'autres droits africains, excepté le régime malien de 1995 qui exonère les entreprises de zone franche, « au titre de leurs activités [...] de tous impôts, droits et taxes à caractère fiscal, parafiscal et douanier pendant trente ans ». Le régime du Sénégal prévoyait un impôt sur les bénéfices à 15% et ne spécifiait que le libre transfert des dividendes. Le régime béninois de 2005 établit des durées similaires voir plus longues de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices mais le taux est ensuite supérieur. L'impôt sur les salaires est par ailleurs de 4% pendant cinq ans, contre 2% tout le temps au Togo.

En ce qui concerne l'entrée et la sortie des marchandises, l'entreprise admise au statut de zone franche est exonérée de tous les droits et taxes à l'exportation de produits fabriqués en zone franche, ainsi que de la majeure partie des droits de douane à l'importation. L'article 20 de la loi de juin 2011 exonère par exemple de tous droits et taxes de douane sur le matériel d'équipement, sur le mobilier de bureau, les pièces de rechange, les matières premières, les produits semi-finis et les produits consommables nécessaires à l'installation et au fonctionnement de l'entreprise. En ce qui concerne la circulation entre le territoire national et la zone franche, une semi barrière douanière est créée. Les entreprises de la zone franche ont la liberté de s'approvisionner et de fixer les prix en cas d'« importation » depuis le reste du territoire togolais. Les ventes réalisées par les entreprises installées sur le territoire national à destination des entreprises de la zone franche « sont considérées au titre de la réglementation douanière, comme des exportations » selon l'article 29 de la loi de 2011. Si le principe est que les entreprises admises au régime de zone franche doivent exporter leur production, il est permis d'écouler, sur autorisation, au

maximum 30% de la production sur le marché national. Une disposition du décret d'application de 1990 pouvait faciliter l'implication d'un acteur économique du « territoire douanier » en prévoyant que l'importateur national de produits fabriqués en zone franche ne soit soumis qu'à la taxe générale sur les affaires si les matières premières locales ou originaires des États membres de la CEDEAO représentent « au moins 60% en quantité ou 40% en valeur de l'ensemble des matières premières utilisées ». Or, dans l'attente d'un nouveau décret, la question se pose de l'articulation avec l'article 28 de la loi de juin 2011 qui précise que « les droits et taxes de douane sont dus sur le produit mis à la consommation, quelle que soit l'origine des matières premières mises en œuvre, au tarif douanier en vigueur ». Cette évolution a peut-être été motivée par le droit de l'OMC, notamment l'accord sur les Mesures liées à l'Investissement et le Commerce (MIC) qui prohibe toute incitation à l'utilisation des intrants²² locaux. Le principe ainsi exprimé est que l'investisseur n'a pas vocation à développer des relations commerciales internes à l'État qui l'accueille géographiquement, en échange de quoi il est exonéré de participation à la vie « collective » de cet État.

2) L'administration et les services publics variablement efficaces et accessibles

En plus de la séparation d'ordre économique sous-entendue par les dispositions juridiques en matière douanière et fiscale, le droit dérogatoire de la zone franche suggère une séparation plus institutionnelle. Ce type de séparation concerne alors plus largement l'espace de l'ensemble de la population du Togo. Il est suggéré par la création d'un interlocuteur administratif propre à la zone franche, une mise à disposition des administrations « sécuritaires » de l'État et la prévision d'un accès facilité et avantageux aux ressources qui ne peuvent que provenir du territoire du Togo.

L'institution de guichets uniques a accompagné la plupart des régimes nationaux de zone franche. Ils ont des statuts divers qui oscillent entre le public et le privé selon les États. Au Togo, la Société d'Administration de la Zone Franche (SAZOF) est une société d'économie mixte de capitaux publics et privés. Les informations sur sa composition apportées par le décret n° 94-011/PR du 16 mars 1994 portant création de la SAZOF montrent que l'État détiendrait environ la moitié des capitaux. Le décret renseigne aussi que « la tutelle technique de la SAZOF est exercée par le ministre chargé de l'industrie » qui, « en collaboration avec le ministre chargé de l'économie et des finances et le ministre chargé du commerce, apporte son concours à la SAZOF dans la recherche et la mise en œuvre

²² Le terme d'intrant est la traduction française d'input qui désigne l'ensemble des biens ou services nécessaires pour la production d'un produit (bien ou service) donné.

des mesures propres à assurer le développement et la promotion des zones franches ». L'État met par ailleurs une partie de ses administrations centrales (service des douanes, de la police) à la disposition des entreprises agréées en vue du contrôle et du maintien de l'ordre. Si la décision d'accorder ou non l'agrément reste de compétence exclusivement étatique, la SAZOF joue probablement un rôle déterminant dans cette prise de décision. Il revient en effet à la SAZOF de gérer les modalités de demande d'agrément, avant de faciliter l'installation de l'entreprise et de devenir son interlocuteur administratif. À côté d'une attribution de surveillance et de contrôle, la SAZOF se charge de l'organisation de toutes démarches telles que l'obtention de terrains à la vente ou à la location et la réalisation de travaux de voiries ou réseaux divers.

La facilitation de l'accès aux besoins matériels qui ne peuvent provenir que du territoire « douanier » est un avantage supplémentaire consenti par l'État togolais. Des avantages tarifaires ne sont pas systématiquement intégrés dans les dispositifs juridiques. Par exemple, le Ghana, le Sénégal et le Mali n'offrent pas de tarifs préférentiels. Le Bénin affirme seulement la liberté pour les entreprises de constituer leur propre réseau énergétique et de télécommunication. Le régime togolais offre pour sa part aux entreprises la liberté totale d'approvisionnement en ressources énergétiques et en équipement télé-communicationnel et, en cas d'utilisation des services publics gérés par l'État, le bénéfice de tarifs avantageux. L'article 24 de la loi de juin 2011 précise ainsi que ces entreprises « peuvent acquérir leur propre réseau de télécommunication [...], peuvent s'approvisionner en biens et services auprès de l'entreprise ou de la société de leur choix [et] bénéficient d'un tarif préférentiel sur les prestations portuaires, les télécommunications et l'eau ». Les tarifs préférentiels sur l'eau, l'électricité, le téléphone et les coûts de manutention consistent en une réduction de 50%²³. Dans cet ordre d'idée, la valeur locative du terrain est diminuée²⁴.

Qu'il s'agisse de leurs besoins en intrants depuis des marchés étrangers ou de ceux en matières premières ou en prestations de service public local, tout est juridiquement organisé pour que leur obtention soit facilitée. Le dispositif togolais de zone franche contrarie donc nécessairement l'article 1^{er} de la loi fondamentale du Togo en vertu duquel « la République togolaise [...] est une et indivisible ». Dès lors que le dispositif ne touche explicitement qu'aux rapports entre les opérateurs économiques étrangers ou togolais et l'État, les effets de la discrimination peuvent

²³ Arrêté n° 003/MEPT/MCT/MISE du 1^{er} mars 1991.

²⁴ A. E. AGBODJI, K. D. AGBODJI, K. ABALO, A. A. JOHNSON et K. YOVO, *Politique industrielle de zone franche au Togo et effets sur le revenu des ménages pauvres, une approche basée sur le modèle d'équilibre général calculable*, disponible en ligne sur <http://www.pep-net.org>, Réseau Politiques économiques et Pauvreté, 2006, 55 p.

être relativisés au prisme d'objectifs de développement économique. Mais la justification d'un accès prioritaire et avantageux pour les investisseurs aux ressources en eau, énergie et télécommunication dans un pays figurant parmi les Pays les Moins Avancés (PMA) paraît moins évidente sur ce même plan économique. Si, au regard d'une « notion d'égalité aussi floue qu'idéologiquement forte »²⁵, le dispositif général d'incitation à l'investissement peut difficilement être mis en cause en tant que tel, quelques dispositions instituant une discrimination à l'égard des personnes physiques ne pourraient-elles pas être écartées sur le fondement de la Constitution ? En effet, les avantages sur le plan des services semblent faire glisser le champ de la discrimination juridique de la seule activité économique vers les populations elles-mêmes. Certains ont pourtant vu dans le régime de zone franche du Togo « le projet le plus avancé »²⁶. Les ambitions d'une zone franche qui devait « contribuer à résoudre les problèmes qui accablaient les populations »²⁷ et permettre « au secteur industriel du pays d'accéder à de nouvelles formes de technologies et de connaissances techniques »²⁸ sont pourtant loin d'avoir été atteintes. La séparation partielle suggérée par le dispositif d'origine étatique est devenue création de deux types d'espaces pour deux types d'habitants sur le sol de l'État dans un contexte socio-économique et sociopolitique déjà en mal de cohésion.

II – LA RÉALISATION INSTITUTIONNELLE ET SOCIALE D'ESPACES DÉTERRITORIALISÉS DANS L'ÉTAT. L'EXEMPLE DE LA RÉGULATION DU TRAVAIL

Si l'on appréhende le territoire du Togo comme un espace où une forme d'unité d'exercice de la puissance publique est attestée par une organisation institutionnelle et administrative répartie sur cet espace et accessible à la population, la question peut se poser de savoir si les zones et entreprises franches font partie du territoire de cet État. En cas de réponse négative, ces espaces sont-ils des territoires à part entière ? En considérant que la nation est une et indivisible au sens de la Constitution du Togo, est-ce qu'on peut considérer que les zones franches contribuent à diviser cette nation qui est l'entité abstraite qui symbolise l'ensemble du peuple togolais ? La discrimination entre acteurs économiques est complétée *de jure* et *de facto* par une discrimination entre les travailleurs subordonnés, et plus

²⁵ J. PÉLISSIER, G. AUZERO et E. DOCKÈS, Précis de droit du travail, Paris, Dalloz, 2010, p. 44.

²⁶ J.-P. BARBIER et J.-B. VÉRON, *Les zones franches industrielles d'exportation*, *op. cit.*

²⁷ J. E. AMEGNIGNON, *Études syndicales sur les zones franches : cas de la zone franche du Togo*, Lomé, Togo/CSI, 2010, p. 2.

²⁸ A. SIKPA et E. SITTI, *Développement de la zone franche et promotion des investissements*, Rapport du Conseil National du Patronat (CNP) au Ministère de l'industrie, du commerce et du développement de la zone franche du Togo, Lomé, 2000, p. 4.

généralement par une discrimination entre les habitants du Togo, s'agissant du lien administratif et de l'accès à la justice. Les effets sociaux du dispositif étatique de zone franche dépassent en effet largement les prévisions de ses dispositions dans la mesure où l'idée commune sur cette zone franche est celle d'un espace économique « protégé » dans lequel on ne peut entrer. Certains syndicalistes togolais parlent à ce propos de « paradis économique²⁹ ». En d'autres termes et pour reprendre ceux de Paul Allières, le territoire n'est pas qu'un « simple espace neutre traité par l'État »³⁰ et quand bien même c'est l'État lui-même qui institue les zones franches et répartit la gestion de ces espaces entre ses institutions centrales et un « guichet unique » semi-public, le nouveau rapport institutionnel créé peut avoir l'effet de faire échapper une partie du sol étatique à l'unité qui sous-tend dans ce cadre le terme de territoire.

Nous prendrons l'exemple de la régulation du travail qui est la thématique la plus controversée au sujet des zones franches. Il est en effet constant qu'un des problèmes le plus souvent soulevé au sujet des zones franches d'exportation des pays en développement est celui des conditions de travail et du droit syndical, assez indépendamment du contenu des dispositifs en la matière. Johary Hasina Ravasolon parle d'une extraterritorialité « du point de vue social » qui illustre à la fois le problème de l'inapplication, légale ou non, du droit commun du travail et le recours à des instruments exogènes et privés de régulation tels que les codes de conduite ou d'éthique³¹. Nous nous concentrerons pour notre part sur une « extraterritorialité » produite localement, c'est-à-dire sur les modalités par lesquelles le dispositif aux ambitions à la fois internes et externes produit deux espaces et conduit à la représentation que l'un d'eux n'est pas un territoire national. Que le dispositif le mentionne explicitement ou non, les acteurs institutionnels et sociaux ont longtemps considéré que l'espace de la zone franche ne permettait pas que l'administration centrale, la justice officielle et le droit syndical s'y exercent. L'effet de la « légalisation » de leur intervention en 2011 reste par ailleurs ambigu. Nous illustrerons ces aspects d'une déterritorialisation à travers la considération d'une administration réservée (1) et la permanence d'un régime judiciaire et juridique particulier (2).

²⁹ Entretien avec le secrétaire général adjoint et le conseiller juridique de la Confédération Syndicale des travailleurs du Togo (CSTT), réalisé par Élise Panier (Lomé, 25 et 28 novembre 2008).

³⁰ P. ALLIÈS, *L'invention du territoire*, *op. cit.*, p. 19.

³¹ J. H. RAVALOSON, *Le régime des investissements directs dans les zones franches d'exportation*, *op. cit.*, pp. 105-109 et 153-165.

1) *La considération d'une administration réservée*

Une originalité du projet togolais est d'avoir intégré le droit du travail parmi les avantages consentis. D'une disposition législative invitant à la dérégulation du travail en zone franche à une re-régulation presque totale par accord collectif en passant par un démembrement réglementaire du droit du travail, la tentation a été importante de consacrer juridiquement une distinction entre les travailleurs subordonnés du Togo. Si depuis la loi de juin 2011 le principe est, à l'instar d'une majorité de droits nationaux de zone franche³², que le droit commun du travail s'applique dans la zone franche, la régulation du travail demeure spécifiquement traitée.

Le guichet unique de la zone franche comporte un département du travail qui se charge du contrôle des entreprises. La disparition des administrations centrales chargées du contrôle du droit du travail a en effet été considérablement étayée dans un accord collectif du 1^{er} juin 1996 signé par les entreprises agréées au statut de zone franche (dont la « SAZOF SA ») et les travailleurs représentés par les délégués du personnel. En effet, le terme générique « SAZOF » remplace dans ce texte l'inspecteur du travail ou le directeur général du travail concernant la majeure partie des formalités obligatoires de l'employeur. Ce « droit de l'organisation administrative » qui relève en principe du domaine de la loi en vertu de l'article 84 de la Constitution du Togo a conduit à l'« impénétration » administrative en zone franche pendant de nombreuses années, jusqu'à la mise en place à partir de 2008-2009 de mécanismes d'association entre la SAZOF et l'administration centrale du travail. À la différence de la démission syndicale pendant vingt ans en zone franche, en partie liée au silence total du dispositif à ce sujet, l'« impénétration » administrative a pu se justifier par les dispositions dont la dénonciation progressive du caractère non constitutionnel, et en particulier à l'occasion de journées portes ouvertes à la fin de l'année 2008, a conduit à organiser une collaboration entre les services publics et semi-publics. Les diverses présentations des mécanismes d'association laissent toutefois sous-entendre une forme de hiérarchie entre l'intervention de la SAZOF et celle de l'administration du travail du territoire douanier. Il n'est pas certain en outre qu'ils mettent en cause la considération générale d'incompétence relevée chez les inspecteurs du travail.

Parmi les mécanismes d'association entre la société d'économie mixte et la direction générale du travail et des lois sociales du Togo figure la mise en place d'un consultant inspecteur du travail auprès de la SAZOF à partir de 2008-2009³³. Le

³² W. MILBERG et M. ARMENGUAL, *Développement économique et conditions de travail dans les zones franches : un examen des tendances*, *op. cit.*, p. 38.

³³ Entretien avec le conseiller juridique et le directeur de l'emploi de la SAZOF (Lomé, 9 janvier 2009) et entretien informel avec une employée (Lomé, 26 décembre 2008), réalisés par Élise Panier.

directeur général du travail du Togo affirme par ailleurs que ses services restent en principe compétents en matière de santé et de sécurité et qu'il arrive, « sporadiquement », qu'ils interviennent sur d'autres problèmes³⁴. L'inspecteur du travail désigné comme interlocuteur de la SAZOF dit en revanche n'avoir jamais visité d'entreprise de zone franche et intervenir si le directeur de l'emploi de la SAZOF le contacte³⁵. Ce dernier et le conseiller juridique de la SAZOF évoquent pour leur part un contrôle commun des contrats de travail qui passeraient automatiquement par l'administration centrale du travail³⁶. Le nouveau directeur de l'emploi en poste à la SAZOF en 2011 (qui était auparavant inspecteur du travail) informe enfin que son statut a changé : il est passé du statut de fonctionnaire de l'administration centrale du travail à celui de salarié de la SAZOF, ce qui est loin d'attester un retour de l'administration centrale au sein des frontières de la zone franche.

Ces mécanismes peuvent aussi être relativisés à l'aune de la considération générale d'incompétence chez les inspecteurs du travail. Des inspecteurs du travail du Togo confirment en effet leur remplacement en précisant par exemple que « nous on n'a pas accès à la zone franche, c'est la SAZOF qui s'en occupe, il faut respecter les institutions de l'État », que « la loi nous a exclus » ou que « l'inspection n'a pas de droit de visite dans cette zone »³⁷. Certains le justifient exclusivement par l'existence d'un droit particulier de la zone franche tandis que d'autres agents insèrent cette explication parmi d'autres : « si vous vous sentez d'aller [...] c'est à vos risques et périls [...]. Des salariés viennent et quand on leur demande d'aller à la SAZOF pour que le problème soit résolu, ils partent avec un désespoir³⁸ ». Ces considérations rejoignent certaines justifications de l'absence syndicale en zone franche. Des représentants syndicaux évoquent le dispositif juridique de la zone franche mais l'interdiction de la syndicalisation paraît aussi résulter du risque, et donc du sentiment de peur, que favorise le silence du droit d'origine étatique de zone franche précisément sur ce point et « repris » dans l'accord, quand bien même les instruments juridiques en vigueur sur le territoire douanier ne manquent pas d'affirmer ce droit fondamental. Un syndicaliste affirme par exemple que « les

³⁴ Entretien avec le directeur général du travail, réalisé par Élise Panier (Lomé, 14 novembre 2008).

³⁵ Entretiens avec un inspecteur du travail, directeur des normes et des relations de travail, réalisés par Élise Panier (Lomé, 26 novembre 2008 et 12 février 2009).

³⁶ Entretien avec le conseiller juridique et le directeur de l'emploi de la SAZOF, réalisé par Élise Panier (Lomé, 9 janvier 2009).

³⁷ Entretiens avec un inspecteur du travail (zone Lomé nord, 15 novembre 2008), avec des jeunes inspecteurs du travail (entretien collectif à Lomé, 16 décembre 2008) et avec un inspecteur du travail, chef de la zone Est de Lomé (Lomé, 9 janvier 2009), réalisés par Élise Panier.

³⁸ Entretien avec le directeur régional du travail de la région de la Kara, réalisé par Élise Panier (Kara, 6 décembre 2008).

travailleurs qui viennent nous exposent leurs problèmes mais je dis je suis désolé, on n'a pas accès à la zone franche³⁹ ». La création de trois syndicats de la zone franche en 2009 et 2010⁴⁰ a d'ailleurs pu s'appuyer sur l'affirmation étatique de l'absence d'interdiction du syndicat en zone franche, notamment au moment des Journées Portes Ouvertes (JPO) de la zone franche togolaise en décembre 2008. Un représentant du patronat togolais pense en effet que ces JPO ont « reconnu implicitement la possibilité du syndicat⁴¹ ». Pourtant, malgré ces JPO et la réforme du 24 juin 2011 qui consacre l'application du droit commun du travail, le régime judiciaire et juridique en matière de relations de travail dans la zone franche continue d'être perçu comme particulier.

2) La permanence d'un régime judiciaire et juridique particulier

S'agissant de la dévolution par l'État du règlement des contentieux de droit du travail, de suggérée par le dispositif étatique de 1989 et 1990, elle devient des plus explicites aux termes de l'accord collectif de 1996. En vertu des articles 9 et 37 du décret de 1990, la SAZOF « procède par voie de conciliation au règlement des contentieux individuels et collectifs » et « tout différend de travail né dans une entreprise de zone franche est soumis à un règlement à l'amiable, entre les parties. Si le différend persiste, la partie la plus diligente saisit la SAZOF en vue d'un règlement définitif ». Le pouvoir réglementaire pouvait-il instituer un droit de l'« organisation judiciaire » spécifique et contraire à la loi portant Code du travail ? L'article 84 de la Constitution du Togo précise en effet que le domaine de la loi recouvre notamment « l'organisation des tribunaux judiciaires et administratifs et la procédure devant ces juridictions » et « l'organisation générale de l'administration ». Le fait que cette substitution de la SAZOF au juge soit contenue dans une source réglementaire ne permettait pas d'enclencher la procédure d'exception d'inconstitutionnalité. On relève en outre que le juge a pu penser se trouver devant une forme de

³⁹ Entretien avec le secrétaire général-adjoint et le conseiller juridique d'une centrale syndicale, réalisés par Élise Panier (Lomé, 25 et 28 novembre 2008). Selon une étude réalisée par des organisations de la société civile togolaise en 2008, 93,1% des travailleurs affirment l'absence d'autorisation de créer un syndicat et 96,6% d'entre eux « estiment qu'ils ne sont pas autorisés à adhérer à un syndicat » (A. AGLAMEY-PAP, *La situation des travailleurs de la zone franche du Togo*, Lomé, SADD/WSM Togo, 2008, p. 13).

⁴⁰ Il s'agit de l'Union syndicale des travailleurs de la zone franche d'exportation (USYNTRAZOF), du Syndicat national des travailleurs de la zone franche du Togo (SYNATRAZOF) et du Syndicat libre des travailleurs de la zone franche du Togo (SYLITRAZOF).

⁴¹ Entretien avec un conseiller du groupement togolais des PME membre du CNP, réalisé par Élise Panier (Lomé, 13 février 2009).

problématique de « loi écran »⁴². Le tribunal du travail de Lomé, par un jugement n° 031/2001 du 20 mars 2001 (inédit), rejette en effet la requête d'un travailleur de zone franche licencié verbalement et se déclare incompetent « dès lors que la loi a aménagé une procédure de règlements de litiges propre entre les entreprises admises en zone franche et leurs employés ». Ce jugement cite en même temps la loi, le décret et l'accord collectif de 1996 qui est venu considérablement préciser la disparition des instances judiciaires du règlement des litiges du travail dans les entreprises agréées au statut de zone franche.

L'accord a institué un Conseil d'Interprétation et de Conciliation (CIC) qui peut être saisi en cas d'échec du règlement amiable et de la conciliation à la SAZOF. Cette instance collégiale présidée par la SAZOF est composée de « conseillers représentant de manière égale les employeurs et les travailleurs » élus tous les deux ans sur des listes électorales « dressées à partir de documents fournis à la SAZOF par les entreprises ». La sémantique judiciaire employée dans l'accord cache difficilement quelques lacunes procédurales. Si les parties au litige ont le droit de se faire accompagner à l'instance, elles ne jouissent pas, selon la lettre de l'accord, d'un droit de se faire représenter. Pendant l'instance qui est unique, « chaque partie a la faculté d'exposer ses prétentions verbalement ». La « décision » du CIC rendue à la majorité des voix est notifiée par le secrétariat et peut prévoir des mesures provisoires « immédiatement exécutoires et non susceptibles de recours ». L'article 145 de l'accord précise enfin que « le règlement est effectué en dernier ressort sans voies de recours ». L'accord affirme donc l'exclusivité de cette procédure qui aurait pu consister en une alternative aux termes des dispositions imprécises d'origine étatique. L'affirmation explicite de l'absence de toute possibilité de recours constitue une entrave considérable au « droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, les règlements et coutumes en vigueur⁴³ ». Cette entrave au droit d'accès au juge a été effective jusqu'à son atténuation à partir de 2008. La médiatisation croissante des effets négatifs du dispositif de droit du travail spécifique à la zone franche, l'implication du BIT et des organisations de la société civile togolaise, la libéralisation de la communication et de l'information ont favorisé les prises d'initiative.

Le régime juridique et judiciaire dans la zone franche continue toutefois d'être ambigu. Si certains pensent que la réforme de la loi applicable en zone franche intervenue le 24 juin 2011 « abroge de facto, les accords de travail du

⁴² Sur des constitutions africaines qui reconnaissent le contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires, et sur le problème dit de la loi écran, voir la thèse de M.-M. MBORANTSUO, *La contribution des Cours constitutionnelles à l'État de droit en Afrique*, Paris, Economica, 2007, pp. 145 et s.

⁴³ Article 7-1.a. de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.

1^{er} juin 1996⁴⁴ », le nouveau directeur de l'emploi de la SAZOF affirme en septembre 2011 que l'accord reste applicable et que ce n'est pas une complète réintégration des entreprises de zone franche dans le champ du droit commun du travail⁴⁵. Cela est en partie confirmé par deux procès-verbaux rendus par le CIC alors que la réforme était sur le point d'être adoptée. Les délibérations des membres du CIC au sujet du caractère illicite d'un mouvement de grève et du caractère légitime du licenciement de plusieurs grévistes aboutissent à un procès-verbal de non-conciliation du 1^{er} décembre 2010 « à toutes fins utiles ». Le directeur de l'emploi de la SAZOF informe en décembre 2011 qu'aucune juridiction n'a été saisie, le règlement du litige s'étant poursuivi en « interne ». Les travailleurs licenciés seraient en cours de réintégration mais on apprend qu'en 2012, une douzaine de travailleurs sur les cent-vingt promis auraient été réintégrés⁴⁶. Un procès-verbal dit « de conciliation » du 25 janvier 2011 est en réalité une décision concernant un litige individuel relatif au licenciement disciplinaire verbal d'un travailleur victime d'un accident du travail et non déclaré à la sécurité sociale, qui aurait tenté de saisir le tribunal du travail. Le CIC « demande à l'employeur de payer les droits de licenciement [...] et une prime de séparation de deux mois de salaire ». C'est une compilation du droit dérogatoire et du droit commun qui s'appliquerait donc et les procès-verbaux issus du CIC seraient « validés » par le tribunal du travail⁴⁷. Le président du tribunal du travail de Lomé et d'autres magistrats de droit du travail envisageaient déjà en 2008 cette possibilité de partage des compétences avec le CIC. Le président du tribunal du travail proposait par exemple des mécanismes de collaboration faisant du droit exorbitant de résolution des différends de la zone franche un préalable et non plus une procédure exclusive⁴⁸. Une différence de point de vue entre magistrats résidait toutefois sur le point de savoir quel droit du travail appliquer au fond du litige concernant une entreprise de zone franche. Le président du tribunal du travail affirmait son intention d'appliquer le droit commun du

⁴⁴ OSC-TOGO, *Togo : deux ans après le scrutin présidentiel de 2010. Une politique d'apaisement face aux contestations socio-économiques et politiques*, Rapport des organisations de la société civile et syndicales du Togo, 2012, p. 35, disponible en ligne sur : <http://cfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/rapportosc2012.pdf>

⁴⁵ Entretien avec le directeur de l'emploi de la SAZOF, réalisé par Élise Panier (Lomé, 15 septembre 2011).

⁴⁶ OSC-TOGO, *Togo : deux ans après le scrutin présidentiel de 2010, op. cit.*, p. 40.

⁴⁷ Entretien avec le directeur de l'emploi de la SAZOF, réalisé par Élise Panier (Lomé, 15 septembre 2011).

⁴⁸ Entretien avec le président du tribunal du travail, réalisé par Élise Panier (Lomé, 16 décembre 2008).

travail⁴⁹ contrairement à l'autre magistrat en poste au tribunal du travail soucieux de vérifier selon les « textes de zone franche »⁵⁰.

Il apparaît ainsi que le régime administratif, judiciaire et juridique de la zone franche du Togo en matière de travail a été longtemps considéré comme échappant totalement au dispositif de droit commun, peu importe la précision du droit propre à la zone franche et sa contradiction avec la Constitution du Togo. La seule existence juridique et matérielle de cet espace de l'investisseur avantagé paraît par ailleurs susciter certaines interrogations chez les praticiens togolais. L'affirmation pleine et entière de l'applicabilité du droit commun du travail dans cet espace ne doit donc pas conduire à repousser l'intérêt de s'intéresser à ces espaces singuliers que sont les ZFE et dans lesquels de nombreuses personnes travaillent⁵¹.

CONCLUSION

Les différentes approches présentées au prisme des composantes du dispositif juridique de zone franche et de ses évolutions récentes au Togo mettent en relief la permanence d'une représentation d'un espace « réservé » où la compétence des pouvoirs publics chargés de garantir l'intérêt général sur le territoire du Togo est mise en doute. De l'existence d'un régime juridique instituant une zone franche paraît découler cette considération dont les impacts sociaux sont considérables. D'une part, en l'absence des pouvoirs publics et des syndicats, ce n'est pas l'accord collectif de 1996⁵² en tant que tel qui s'est appliqué aux relations de travail en zone franche mais des systèmes normatifs considérablement éloignés. On a par exemple relevé un système de « déroulement statutaire de carrière » consistant en une

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Entretien avec le deuxième magistrat du tribunal du travail, réalisé par Élise Panier (Lomé, 3 février 2009).

⁵¹ Le régime juridique des relations de travail en zone franche comporte aujourd'hui le code du travail et la convention collective interprofessionnelle du Togo de 2011. Ces textes sont expressément cités dans la nouvelle convention collective sectorielle de zone franche signée avec les trois syndicats de la zone franche et entrée en vigueur au début de l'année 2013. L'articulation de cette nouvelle norme collective avec le droit du territoire douanier est toutefois susceptible de poser quelques difficultés. On pense par exemple aux obligations du travailleur en cas de maladie qui sont plus strictement établies ou à un article original sur le licenciement individuel. L'expression « inspecteur du travail et des lois sociales du ressort de la zone franche » en remplacement du terme générique « SAZOF » confirme, selon nous, l'idée d'une administration « réservée ». Les modalités de mobilisation de ce nouvel outil mériteront la plus grande attention. En effet, après la signature de cette convention collective, le conflit collectif que nous avons mentionné n'a pas trouvé de solution. L'employeur est encore loin d'avoir honoré son engagement de réintégration des grévistes abusivement licenciés (voir : <http://independantexpress.com/?p=1966>).

⁵² Accord collectif dont le contenu est critiquable à de nombreux égards (voir É. PANIER, *L'État et les relations de travail au Togo, op. cit.*).

distribution des droits individuels et collectifs des travailleurs au gré d'un passage aléatoire du statut de temporaire à permanent⁵³. D'autre part, le lien administratif en zone franche en résulte des plus singuliers et ne favorise pas l'adhésion aux institutions togolaises déjà en déficit de crédit, donc une certaine idée « unitaire » du Togo. Peu de légitimité est accordée à la SAZOF en tant que dépositaire du pouvoir administratif et judiciaire en zone franche, ce qui est peu surprenant étant donné l'ampleur de ses fonctions, sa composition et le mode peu transparent de désignation de ses agents.

Ainsi, au-delà de la dichotomie État de droit/État de non-droit et à côté d'une souveraineté étatique qui se délite sous le joug de la loi du marché, nous pensons qu'il est intéressant d'approcher les zones franches comme des créations juridiques, souvent produites avec l'assistance financière de certains bailleurs publics ou privés, induisant des espaces déterritorialisés sur le sol même des territoires des États en développement. Le terme de déterritorialisation comporte ainsi une dimension à la fois *infra* (au sens de sous-zone) et *extra* (au sens de étranger à). Si cette dernière dimension est en partie liée à une « surdétermination par l'extérieur » du droit de l'État créant une « subversion de la fonction de fondement de compétence étatique du territoire que réalise le lien entretenu par un régime de zone franche avec le commerce international »⁵⁴, elle tient aussi et en particulier à la création de systèmes contributif, administratif et « judiciaire » propre à l'espace de l'investisseur, non sans contradictions avec des objectifs contenus dans le discours contemporain sur le développement⁵⁵. Il s'agissait d'aborder la déterritorialisation d'un espace d'un État en développement dans sa dynamique interne. La création de ces régimes avantageux et leur matérialisation spatiale paraissent en elles-mêmes susciter une sorte de ségrégation institutionnelle, mais aussi et surtout conforter une réticence sociale envers les modalités d'exercice du pouvoir, voire alimenter une peur sociale pourtant en processus de mise en cause en territoire douanier.

⁵³ É. PANIER, *L'État et les relations de travail au Togo*, *op. cit.*, pp. 518 et s.

⁵⁴ J. H. RAVALOSON, *Le régime des investissements directs*, *op. cit.*, p. 212.

⁵⁵ Voir par exemple J.-M. SÉVÉRINO et O. RAY, *Le grand basculement, la question sociale à l'échelle mondiale*, Paris, Odile Jacob, 2011, 299 p. ; A. RHAZAOU, « Les objectifs du millénaire pour le développement : défis et opportunités pour l'Afrique », in A. RHAZAOU, L.-J. GRÉGOIRE et S. MELLALI, *L'Afrique et les objectifs du millénaire pour le développement*, Paris, Economica, 2005, p. 1. ; R. MEIER et M. RAFFINOT, « S'approprier les politiques de développement : nouvelle mode ou vieille rengaine ? Une analyse à partir des expériences du Burkina Faso et du Rwanda », *Tiers-Monde*, 2005, n° 183, p. 625.

RÉSUMÉ :

Cet article tente d'analyser l'aspect « extraterritorial » des zones franches d'exportation dans les pays en développement au sein des dynamiques locales induites par les dispositifs juridiques nationaux, quand bien même ces dispositifs s'inscrivent dans le contexte économique « mondialisé » et s'adressent en particulier aux investisseurs étrangers. Nous proposons ici, sous l'influence notamment de l'approche du territoire de Paul Allières dans son ouvrage de 1980, et à travers l'exemple de la régulation du travail au Togo, de montrer comment une déterritorialisation est produite localement par l'institution d'un droit dérogatoire dans son ensemble. Certains effets sociaux et institutionnels semblent dépasser les prévisions du dispositif étatique au regard de la représentation d'un espace qui échappe de toute façon à l'organisation étatique, voire même de façon plus regrettable aux transitions sociopolitiques en œuvre. Nous nous fondons ici sur le territoire comme unité au sens de la Constitution togolaise, c'est-à-dire comme espace au sein duquel une certaine uniformité du lien institutionnel et administratif permet que la fiction de la nation possède une certaine assise sociale, en plus d'une cohérence en droit.

SUMMARY:

This article is an attempt to analyze the “extraterritorial” aspect of EPZs in developing countries within the local dynamics induced by national legal systems, even though these devices are part of a “globalized” economical context and cater especially foreign investors. We propose, following the spatial approach developed by Paul Allières in 1980 and through the example of labour regulation in Togo, to show how “un-territorialization” is locally produced by the implementation of a special law. Some institutional and social effects appear to exceed the expectations of the state system in terms of the representation of a space that anyway escapes the state's organization and, more unfortunately, the ongoing socio-political transitions. We herein rely on the territory as a unit within the meaning of the Togolese Constitution, that is to say as a space within which a certain uniformity of the institutional and administrative link allows for the fiction that the nation owns a certain social base, in addition to the law's consistency.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- ALLIÈS P., *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1980, 184 p.
- BARBIER J.-P. et VÉRON J.-B., *Les zones franches industrielles d'exportation : Haïti, Maurice, Sénégal, Tunisie*, Paris, Karthala, 1991, 166 p.
- BOST F. (dir.), *Atlas mondial des zones franches*, Montpellier, CNRS-GDRE, Paris, La Documentation française, 2010, 313 p.
- CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, tome 1^{er}, Paris, Sirey, 1920, 837 p.
- DUBOST S., « Zones franches dans les économies en voie de développement : quelle industrialisation ? », *Revue d'économie industrielle*, 1986, vol. 37, p. 31
- DUMONT H., « La notion de souveraineté aujourd'hui : de l'absolu au relatif », in *La souveraineté*, Cahier n° 7 du Centre de recherche en histoire du droit et des institutions, Bruxelles, 1997 (reproduit dans C. BEHRENDT et F. BOUHON (dir.), *Introduction à la Théorie générale de l'État. Recueil de textes*, Bruxelles, Larcier, 2009, 520 p.
- FLORY M., « Le couple État-territoire en droit international contemporain », *Cultures et conflits*, 1996, n° 21-22, disponible en ligne sur : <http://conflits.revues.org/255>
- LOROT P. et SCHOWB T., « Les zones franches dans le monde », *Notes et études documentaires*, Paris, La documentation française, 1987, n° 4829, p. 14
- MAEX R., *Les entreprises multinationales et l'emploi dans les zones franches d'exportation des pays d'Asie*, Document de travail n° 26, Genève, BIT, 1984, 93 p.
- MICHALET C. A., « L'évolution de la législation sur les IDE et la dynamique de la mondialisation », in *Souveraineté étatique et marchés internationaux à la fin du vingtième siècle. À propos de 30 ans de recherche du Credimi*, Mélanges en l'honneur de Philippe Kahn, Paris, Litec, 2000, p. 433
- MILBERG W. et AMENGAL M., *Développement économique et conditions de travail dans les zones franches : un examen des tendances, document de travail*, Genève, OIT, 2008, 82 p.
- MINEUR D., *Carré de Malberg. Le positivisme impossible*, Paris, Michalon, 2010, 113 p.
- RATZEL F., « Le sol, la société et l'État », *L'année sociologique*, 1898-1900, p. 1
- RAVALOSON J. H., *Le régime des investissements directs dans les zones franches d'exportation*, Paris, L'Harmattan, 2004, 304 p.

- STERN B., « Une tentative d'élucidation du concept d'application extraterritoriale », *Revue québécoise de droit international*, 1986, n° 49, p. 49