

Droit du travail et protection des travailleurs dans les pays émergents

➤ ANNEXE 2 : LA CHINE

En Chine, le marché du travail et ses régulations sont marqués par la transition extrêmement rapide d'un modèle communiste d'emploi à vie au "socialisme de marché" qui impose la mise en place de nouvelles institutions mais conduit aussi à l'apparition du chômage. Si la première phase de libéralisation a accordé la priorité à la création d'emploi, y compris au prix d'une très grande flexibilité défavorable aux conditions de travail et à la protection des travailleurs, la seconde phase amorcée au milieu des années 2000 tente, à l'inverse, de consolider les formes d'emploi et d'accroître la couverture sociale des employés. Après vingt-cinq ans de croissance à deux chiffres (10 % par an en moyenne depuis 1995), la Chine a désormais les moyens d'assurer une meilleure redistribution des fruits de la croissance. Elle mise davantage sur la consommation intérieure pour réduire sa dépendance extérieure et doit limiter la montée des inégalités et des contestations sociales qui se font jour, dans un contexte démographique de moindre croissance de la population active.

Les réformes du marché du travail ont toutes tendu à unifier progressivement le droit du travail pour réduire les segmentations de fait et de droit existant entre les travailleurs, à rehausser le niveau des revenus de remplacement (assurance chômage, salaire minimum, pension d'invalidité) pour garantir un revenu décent et prémunir les individus contre la précarité, et à étendre d'une manière générale le nombre des bénéficiaires. En dépit de ces efforts, l'inégalité dans la protection des travailleurs demeure très forte au détriment notamment des travailleurs migrants et l'extension effective des droits reste problématique (difficultés administratives, réticences des employeurs, faiblesse du dialogue social, poids des pouvoirs locaux...).

➤ DROIT ET MARCHÉ DU TRAVAIL EN CHINE : LA TRANSITION D'UNE ÉCONOMIE ADMINISTRÉE DANS UN ESPACE GÉOGRAPHIQUE IMPÉRIAL

■ Du maoïsme à la conversion au socialisme de marché : les restructurations du marché et du droit du travail

En vingt ans, la Chine a connu de profondes mutations économiques et sociales aboutissant à la modification des formes d'emploi et à l'établissement de nouvelles régulations du travail pour effectuer la transition d'une économie dirigée à un modèle libéral.

À partir de 1978, la libéralisation de l'économie chinoise a conduit dans un premier temps à une réduction drastique de l'emploi dans les entreprises publiques qui ont perdu en 10 ans 10 % de leurs effectifs : le secteur public ne représentait plus que 15 % des emplois non agricoles en 2008 contre 27 % 10 ans plus tôt⁽¹⁾. Dans le même temps, la création d'entreprises privées a été facilitée, aussi bien en zone urbaine qu'en zone rurale. Pour favoriser la mobilité des paysans désormais surnuméraires, les règles pour les migrations des zones rurales vers les zones urbaines ont été assouplies. Avec la fin de la collectivisation des terres et la réintroduction du marché, les paysans ont ainsi acquis le droit de venir travailler en ville, sans toutefois pouvoir devenir des résidents urbains (cf. *infra*), tandis que les entreprises privées ont privilégié le recrutement de travailleurs migrants répondant à leur besoin de flexibilité et de main-d'œuvre bon marché (les travailleurs migrants issus de la campagne ou de localités plus déshéritées représentent 40 % de la main-d'œuvre dans les villes chinoises).

Les années 1980 et 1990 sont marquées par un assouplissement considérable des conditions d'emploi, introduisant une très grande flexibilité (en 1986, l'embauche sur contrat à durée déterminée est autorisée ; en 1994, le licenciement collectif ne requiert plus l'autorisation du gouvernement) par rapport à l'emploi à vie de l'ancienne économie dirigée. La priorité a donc été à la création d'emploi (aides à la création d'entreprises), à la reconversion des travailleurs licenciés (politiques actives d'emploi ; maintien de certaines assurances sociales pour les travailleurs licenciés des entreprises publiques) et à la réduction de la pauvreté en milieu rural (programmes de travaux publics). Parallèlement à la flexibilité de l'emploi, les assurances sociales autrefois garanties à tous les travailleurs urbains (les ruraux étant moins bien lotis) par leur emploi à vie ont été réservées aux employés du secteur public. La protection du travail et la protection sociale ont donc fortement décliné au cours de ces années (moins de services publics et d'aides).

Depuis le milieu des années 1990, et surtout le début des années 2000, une régulation du marché du travail a été instaurée avec un arsenal législatif impressionnant (voir encadré). Créées *ex nihilo* après le démantèlement du système communiste reposant sur la collectivisation des terres et de l'appareil productif, toutes les institutions du marché du travail ont été mises en place : établissement d'un contrat de travail, d'une cour d'arbitrage des conflits du travail, d'un service public de l'emploi, d'inspections du travail et de la sécurité, reconnaissance du droit à la négociation collective. Dans le même temps, les assurances sociales ont été progressivement étendues des entreprises publiques à l'ensemble des salariés du secteur formel urbain (1999) et, depuis 2003, aux migrants ruraux. Dans les zones urbaines, le système reposant sur les entreprises a été progressivement remplacé par un système de sécurité sociale urbain financé conjointement par les employeurs, les salariés et les pouvoirs publics. La nouvelle loi sur l'assurance sociale édictée en 2011 étend la protection sociale, associée ou non au travail, aux résidents des villes et des campagnes, aux entreprises publiques et privées. Elle accorde le droit à tous les citoyens de bénéficier de cinq formes de protection sociale : l'épargne retraite, l'assurance maladie, l'assurance sur les accidents du travail, l'assurance chômage et l'assurance maternité. Ce système devrait couvrir plus de 70 millions de personnes⁽²⁾.



[1] OCDE [2011], Chine, *Études économiques de l'OCDE, Paris*.

[2] Cai, F. et Wang M., [2012], "Labour market changes, labour disputes and social cohesion in China", Working Paper n° 307, centre de Développement de l'OCDE

 Encadré 1

Lois et règlements régissant le marché du travail

Lois

- *La Loi sur l'Assurance Sociale de la République Populaire de Chine* (promulguée le 28.10.2010, entrée en vigueur le 01.07.2011).
- *La Loi de la République Populaire de Chine sur le Travail* (promulguée le 05.07.1994, entrée en vigueur le 01.01.1995).
- *La Loi de la République Populaire de Chine sur le Contrat du Travail* (promulguée le 29.06.2007, entrée en vigueur le 01.01.2008).
- *La Loi de la République Populaire de Chine sur la Conciliation et l'Arbitrage des Différends de Travail* (promulguée le 29.12.2007, entrée en vigueur le 01.05.2008).

Règlements

- *Les Règlements sur la Protection des Femmes Salariées* (promulgués le 21.07.1988 par le décret n° 9 du Conseil d'État et entrés en vigueur le 01.09.1988).
- *Les Règlements sur l'Assurance Chômage* (promulgués par le décret n° 258 du Conseil d'État et entrés en vigueur au 22.01.1999).
- *Les Règlements Provisoires sur le Recouvrement et le Paiement des Cotisations Sociales* (promulgués par le décret n° 259 du Conseil d'État et entrés en vigueur au 22.01.1999).
- *Les Règlements sur l'Assurance Accident du Travail* (promulgué par le décret n° 375 du Conseil d'État du 27.04.2003, amendé par la décision du Conseil d'État sur l'Amendement des Règlements sur l'Assurance Accident du Travail).
- *Les Règlements sur l'Inspection du Travail et de la Sécurité Sociale* (promulgués le 01.11.2004 par le décret n° 423 du Conseil d'État et entrés en vigueur au 01.12.2004).

Plusieurs raisons expliquent ce changement de stratégie des autorités chinoises :

- ▶ des raisons démographiques tout d'abord liées à la baisse prévisible de la population active qui devrait commencer à décliner dès 2015 selon Du Yang et Wang Meiyang⁽³⁾ : la fin de la surabondance de la main-d'œuvre dans les campagnes nécessite de fidéliser et d'attirer les talents par de meilleures conditions de travail ;
- ▶ des raisons macro-économiques ensuite du fait de la vulnérabilité d'une croissance tirée par les exportations : renforcer les ressorts internes de la croissance et limiter l'épargne de précaution pour encourager la consommation nécessite de renforcer les filets de sécurité ;
- ▶ des raisons plus micro-économiques également, dépendantes de la montée en gamme de la Chine : après la première phase de rattrapage, le maintien de gains de productivité élevés dans l'industrie passe par une amélioration du capital humain, seul à même d'atteindre le niveau technologique et de qualité requis pour concurrencer les biens à plus haute valeur ajoutée ;
- ▶ des raisons budgétaires, les réserves engrangées par la croissance rapide de la Chine permettant d'allouer de nouvelles ressources à la redistribution ;
- ▶ des raisons politiques et sociales, enfin, face à la montée des inégalités (le coefficient de Gini qui mesure la distribution du revenu avoisine les 0,5 contre 0,32 en 1990⁽⁴⁾) et des protestations sociales : de ce point de vue, le rétablissement de protections sociales vise certes à restaurer une certaine équité mais cherche également à limiter la contestation.

En dépit de cet arsenal législatif et de la volonté des autorités d'unifier progressivement les assurances sociales associées au travail, les conditions initiales et les évolutions économiques d'une région à l'autre sont tellement disparates, alors même que les capacités de financement demeurent limitées, qu'il est difficile d'envisager un salaire minimum national par exemple. De fait, l'État édicte des règles générales déclinées ensuite régionalement. Une grande latitude est laissée aux provinces et aux villes y compris en matière de conditions de travail (dérogations aux horaires de travail dans les zones économiques spéciales). Les gouvernements de province ont en effet la capacité d'édicter des règlements,



(3) Chercheurs à la Chinese Academy of Social Sciences, Peking University's China Centre for Economic Research, étude à paraître.

(4) Si le coefficient de Gini est égal à 0, la distribution est totalement égalitaire (chaque individu possède la même part du revenu national), s'il est égal à 1, la distribution est totalement inégalitaire.

souvent plus suivis par les juges locaux du travail que les normes nationales elles-mêmes qui leur sont théoriquement supérieures⁽⁵⁾. En matière d'assurances associées au travail (chômage, salaire minimum, indemnités de licenciement), le niveau des prestations est le plus souvent déterminé en fonction des conditions de vie locale (salaire moyen et revenu minimum locaux). La nouvelle loi sur l'assurance sociale a maintenu ces disparités. Seule l'assurance accident du travail (cf. *infra*) a été réellement unifiée au niveau national. Pour les autres prestations, les taux de cotisations ainsi que les plafonds et les seuils varient selon les régions et les municipalités maintenant une autonomie locale dans le niveau d'assurance sociale comparable au passé. La gestion ainsi que le recouvrement des cotisations sociales restent effectuées par les autorités provinciales ou municipales. De ce fait, le développement sans précédent des villes côtières introduit des disparités régionales dans les régulations du marché du travail.

À ces disparités régionales s'ajoute la volonté d'appuyer, comme du temps de Mao, l'industrialisation des villes, qui restent privilégiées dans le système de redistribution étatique, avec le maintien du système d'enregistrement des populations qui associe les droits sociaux des individus à leur lieu de résidence-naissance et à leur statut d'emploi agricole ou non (voir encadré 2). Ce système est défavorable aux migrants venus travailler en ville, en particulier ceux issus de milieux ruraux. Si les différentes réformes ont étendu la couverture sociale aux ruraux (migrants ou non), elles ont maintenu une couverture différente de celle des urbains et en général moins protectrice. La portabilité des droits est en théorie reconnue par la nouvelle loi sur l'assurance sociale permettant aux travailleurs migrants de transférer leurs comptes sociaux d'un endroit à l'autre. Mais dans les faits, son application se heurte à la faible interopérabilité des agences sociales et des services locaux, dont le réseau est moins dense dans les milieux ruraux ou les régions intérieures. La dimension continentale de la Chine constitue de ce point de vue une difficulté majeure tant pour le recouvrement des cotisations et le versement des allocations que pour la surveillance et le traitement des dossiers.

Depuis le milieu des années 2000, les équilibres se modifient néanmoins en Chine, modification accélérée par la crise de 2008. Économiquement, la vulnérabilité d'une croissance tirée par les exportations et la montée en gamme de l'économie chinoise ont conduit les autorités dès avant la Grande récession à miser davantage sur la demande intérieure, stratégie qui a été fortement accentuée non seulement par le plan de relance de 2008 mais également à la faveur du rebond de 2009 avec la volonté de s'acheminer vers une "société plus harmonieuse". Régionalement, la hausse des prix (logement, salaires) dans les zones côtières les plus riches et le retour contraint par la crise de nombre de migrants ont tendu à rééquilibrer quelque peu la donne régionale, les villes et les régions de l'intérieur (Chongqing, Chengdu, Zhengzhou, Kunming) connaissant une croissance très forte depuis 2009 et bénéficiant de la relocalisation d'activités autrefois côtières. En dépit du différentiel de salaire, la propension à migrer en dehors de sa province se réduit (un tiers des migrants ruraux seraient employés dans leur province⁽⁶⁾) conduisant à des pénuries de main-d'œuvre dans le delta de la rivière des Perles ou dans la province de Guangdong, la région la plus industrielle de Chine. Socialement, cette nouvelle renforce le pouvoir de négociation des travailleurs, avec une augmentation sensible des conflits du travail (grèves, manifestations ou contestations juridiques), et conduit à mettre en cause la gestion autoritaire de la stabilité sociale, en dépit du contrôle très strict des organisations sociales et de la liberté d'expression.

■ Le marché du travail chinois est statutairement et spatialement segmenté

La conversion de l'économie chinoise au "socialisme de marché" a abouti à des protections formelles relativement élevées en Chine. La segmentation et la fragmentation du marché du travail réservent néanmoins les protections les plus élevées à un nombre limité de travailleurs. Inversement, l'absence ou la faiblesse des protections des travailleurs est concentrée sur certaines catégories, en particulier les travailleurs ayant migré dans des villes plus prospères que leur localité d'origine. Le marché du travail est en effet statutairement et spatialement segmenté, avec une différence urbain/rural et des disparités régionales sensibles entre régions côtières et régions de l'intérieur.

Le système du *hukou*, livret d'enregistrement attribuant à chaque Chinois un statut agricole ou non et un lieu de résidence auquel sont associés les droits sociaux des individus (encadré 2), rend très difficile le passage du marché rural au marché urbain. La mise en place d'un permis de résidence temporaire pour les Chinois venant d'autres localités, qu'ils aient un statut agricole ou non agricole, n'a que partiellement résolu cette difficulté, les obstacles à l'obtention d'un



[5] Cooney S. (2010), "Working conditions laws in an integrating world: Regulating time, money and family life: China", International labor organisation.

[6] Source : Estimation 2010, National Bureau of Statistics.

permis étant nombreux, tandis que seule l'obtention d'un *hukou* urbain reste synonyme d'un accès aux mêmes services sociaux et aux mêmes protections du travail que les résidents des villes. D'une part, le maintien de cette segmentation résidentielle et professionnelle a limité l'exode rural ; d'autre part, l'allègement des règles pour la migration intérieure a permis à l'économie chinoise de disposer d'une main-d'œuvre abondante, venant des provinces plus déshéritées (pas nécessairement rurales) de la Chine intérieure essentiellement. C'est donc un élément de flexibilité "statutaire", les résidents ruraux venus travailler en ville étant facilement licenciés et contraints à retourner dans leur localité d'origine s'ils n'ont pas de travail, condition de leur permis de résidence. Beaucoup de migrants ruraux résidant en zone urbaine travaillent dans le secteur informel et ne bénéficient pas du minimum de protection sociale. Leurs faibles qualifications les conduisent souvent à exercer des métiers pénibles (mines, travail à la chaîne) d'autant que certains métiers urbains leur sont interdits. La fragilité de leur statut offre un moyen de pression aux employeurs. Ils ont de ce fait les conditions de travail les plus dégradées, travaillent souvent sans contrat, disposent de peu de moyens de recours et reçoivent les assurances sociales les plus faibles.

À la différence statutaire entre urbains et ruraux s'ajoute une fragmentation spatiale des droits. Le niveau de revenu des provinces et des villes chinoises est très disparate, les provinces de l'Est et les grandes villes qui y sont situées étant les mieux dotées. Or les protections sociales, dont celles directement attachées au travail à l'instar de l'assurance chômage et du salaire minimum, relèvent de ces autorités locales en l'absence d'unification nationale du droit. Si leur principe est décidé au niveau national, ce sont les autorités locales qui prélèvent, distribuent et fixent le montant des allocations. De ce fait, les allocations versées varient en fonction du niveau de vie local mais aussi des budgets locaux, plus ou moins élevés selon leur réussite économique. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle les municipalités rechignent à accepter de convertir les migrants ruraux en résidents urbains de peur d'être contraintes de limiter le niveau des prestations sociales pour un trop grand nombre d'habitants. Du fait de cette fragmentation institutionnelle et économique, les assurances sociales sont donc en général plus élevées dans les villes et les régions les plus riches de la bande côtière, celles qui ont bénéficié au premier chef de la croissance chinoise. La nouvelle loi sur l'assurance sociale édictée en 2011 entérine une extension à la fois horizontale (augmentation des bénéficiaires) et verticale (hausse du niveau des prestations) des protections mais elle maintient une autonomie locale dans le niveau des assurances sociales comparable au passé.

À cette segmentation spatiale et statutaire qui implique que les statistiques chinoises distinguent les urbains et les ruraux (pour les salaires, les migrants), s'ajoute une distinction héritée de l'époque maoïste entre les employés des entreprises publiques et de l'administration bénéficiant de protections et d'avantages particuliers, et les individus travaillant dans le secteur privé, qu'ils soient salariés ou indépendants, moins protégés. L'emploi à durée indéterminée est réservé à cette minorité travaillant dans le secteur public (20 % des personnes en emploi dans les villes) alors que le contrat à durée déterminée (qui peut aller légalement jusqu'à dix ans) est la règle dans le secteur privé. La chute des effectifs dans le secteur public a entraîné nombre d'anciens salariés à exercer des métiers précaires ou à travailler dans le secteur informel.

Dès lors et sans surprise, les salariés licenciés des entreprises publiques et les travailleurs migrants sont plus souvent employés sans contrat, une concentration que masque la moyenne de la prévalence de l'emploi informel en Chine. Estimé à un peu plus de la moitié de la population en emploi (53 %), l'emploi informel en Chine se situe plutôt dans la fourchette basse de l'emploi informel dans les pays émergents et en développement (en Amérique latine et en Asie, les taux dépassent souvent les 60 % ou 70 %, voire sont supérieurs à 90 % en Inde). Mais dans les villes où il traduit une flexibilité de l'emploi "sans contrainte" contrairement à l'agriculture où domine le travail familial (qualifié également d'informel), l'emploi informel rassemble essentiellement trois catégories de travailleurs :

- ▶ les migrants illégaux en ville qui n'ont pas de permis de résidence temporaire et travaillent sans contrats (65 % des travailleurs migrants sont des travailleurs informels, selon l'enquête emploi urbain 2010) ;
- ▶ les salariés licenciés des entreprises publiques qui continuent à bénéficier de droits à la retraite par exemple et exercent une activité en complément de salaire sans être déclarés ;

- ▶ les travailleurs indépendants ou familiaux (professions libérales mais également aides à domicile, petits artisans ou commerçants ambulants, métiers qui peuvent être exercés par des travailleurs salariés et certains ouvriers migrants et rejoindre les deux catégories précédentes) dont la moitié ne serait pas enregistrée.

Encadré 2

Les migrants ruraux travaillant dans les zones urbaines : un héritage des *hukou*

Le *hukou* est un livret qui enregistre le lieu de résidence d'un individu et distingue s'il est "agricole" ou "non agricole" ; ce lieu de résidence et ce statut professionnel déterminent les droits sociaux d'un individu. Fondé sur la volonté d'industrialiser les villes (les campagnes devant s'auto-suffire sans subsides de l'État) et de maintenir un contrôle étroit sur les mouvements de population (et d'exode rural) dans la Chine maoïste, le système des *hukou* perdure en dépit de la conversion au socialisme de marché, maintenant une distinction de droit et de fait entre les Chinois issus des milieux ruraux, qui restent encore des "migrants" en ville, et les "urbains de naissance".

En principe, seul un *hukou* urbain non agricole permet de vivre et de travailler en ville (de nombreux secteurs d'activité sont interdits aux non résidents), d'acheter un logement en bénéficiant de subventions, de scolariser ses enfants et de bénéficier d'une assurance médicale ou d'indemnités en cas de licenciement. Les droits sociaux associés à la détention d'un *hukou* agricole (qui peut être dans une zone urbanisée) sont très inférieurs à ceux dévolus aux agglomérations urbaines, les paysans n'ayant pas accès aux services sociaux, même situés dans une localité voisine. Ces droits et services sociaux (salaires minima, assurance chômage), essentiellement financés par les cotisations des employeurs et des employés dans les villes (avec une part résiduelle versée par l'État), sont également étroitement dépendants de la taille et de la richesse du lieu de résidence officiel, le budget des collectivités locales déterminant l'ampleur des droits sociaux associés. Outre la dualité urbain/rural, ce système de "localisation" des droits implique dès lors une segmentation spatiale, les grandes villes côtières se situant en haut de l'échelle de la hiérarchie "sociale" devant les villes moyennes ou les villages qui sont néanmoins préférables à la ruralité.

Des réformes successives ont visé tout d'abord à favoriser la mobilité de la campagne vers les villes en introduisant pour les migrants un permis de séjour temporaire en ville et se sont attelées ensuite à atténuer la segmentation entre le statut urbain et rural avec une pluralité d'initiatives encouragées par le Comité central (transfert de *hukou* agricole vers des statuts urbains dans les villes avoisinantes, autorisé par les villes de Canton, Pékin et Chengdu ; accession à un *hukou* urbain pour les détenteurs d'un emploi et d'un logement, pratique assez répandue dans les villages et bourgs de l'intérieur du pays et des régions occidentales mais faiblement dans les régions plus riches de la côte et de l'Est et quasi inexistante dans les grandes villes sauf à Shanghai ; vente des *hukou* urbains ; système de points pour l'acquisition d'un *hukou* urbain favorisant les travailleurs qualifiés mis en place à Shenzhen et Canton). La seconde série de réformes a cherché à étendre la protection sociale aux travailleurs migrants avec l'instauration d'une sécurité sociale pour les ruraux et de droits associés à leur travail en ville sans néanmoins mettre en cause le *hukou* lui-même et a donc laissé en place des droits différents associés au statut des individus. La nouvelle loi sur l'assurance sociale effective depuis 2011 vise à instaurer la portabilité des droits sociaux des migrants (cf. *infra*).

En dépit de ces réformes, cette forme particulière de "citoyenneté résidentielle" demeure, d'autant que le pouvoir local d'attribution des *hukou* a été renforcé donnant libre cours à des pratiques très variables selon les endroits. Il reste très difficile pour le détenteur d'un *hukou* agricole d'obtenir une assignation de résidence non rurale, d'autant que ce statut est resté héréditaire (il l'était même par la seule mère jusqu'en 1998). Cette situation implique que certains "descendants de migrants" peuvent être nés en ville sans avoir accès aux droits sociaux de leur lieu d'habitation ou de travail car ils sont toujours enregistrés sous un statut agricole même s'ils n'ont jamais travaillé la terre. De la même manière, le passage d'un statut de résident d'une petite ville à une ville moyenne ou grande est malaisé, les localités conservant une grande latitude dans les attributions de *hukou* et dans les services associés aux différences de statut. Les conditions d'obtention (logement, emploi) d'un *hukou* urbain sont difficiles à réunir pour les nouveaux arrivants venus des régions rurales ; aux obstacles en termes de revenu et de qualification (certaines localités limitent l'obtention de leur *hukou* aux personnes très qualifiées ou aux investisseurs), s'ajoutent parfois la perte du droit à la terre auquel ils doivent renoncer dans leur localité d'origine.

Plus les localités sont riches, plus ces conditions sont strictes.

Les non détenteurs d'un *hukou* urbain dans la localité où ils travaillent doivent obligatoirement s'enregistrer et disposer d'un permis de séjour provisoire valable un an. Ils sont dès lors considérés comme des travailleurs migrants et sont devenus une force de travail essentielle en ville. En dépit d'une volonté affichée par les instances du parti communiste de mettre fin à la segmentation urbain/rural, ils ne disposent pas des mêmes droits que les résidents : les règlements locaux établissent souvent des traitements moins favorables en matière de protection associée au travail (et de protection sociale d'une manière

générale) ; par exemple, en cas de licenciement, les compensations ne sont pas similaires. L'obtention du permis de résidence peut être soumise à des conditions de logement et d'emploi et entraîne souvent le paiement de droits administratifs alors même que les droits associés sont faibles. De sorte, nombre de migrants ne peuvent ou ne veulent pas s'enregistrer et sont considérés comme en situation irrégulière. Selon Herd et *al.*, 23 % environ des travailleurs des villes sont des migrants illégaux (sans permis de séjour)^[7]. Cette situation implique qu'ils peuvent être renvoyés chez eux en cas de contrôle, qu'ils ne peuvent pas faire scolariser leurs enfants, d'où la prolifération des écoles clandestines, et qu'ils ne bénéficient pas des protections légales sur le travail.

En dépit de ces conditions défavorables, les ruraux continuent de migrer dans les villes, poussés par les pertes d'emploi dans l'agriculture et la perspective de salaires plus élevés en ville (qui induit la multiplication par trois de leur revenu). La possibilité octroyée de changer de statut même si elle est réservée à quelques *happy few* constitue également une incitation individuelle très attractive dans une société longtemps restée socialement figée. La pression est néanmoins forte aujourd'hui, socialement et économiquement, pour atténuer la discrimination à l'égard des migrants ruraux, remettant en cause le système des *hukous*.

À la segmentation issue du système planifié des *hukou* et des entreprises d'État s'ajoute aujourd'hui celle entre ouvriers et employés, qualifiés et non qualifiés, les ouvriers non qualifiés ayant des conditions de travail plus dégradées du fait en particulier d'une main-d'œuvre abondante. Or les travailleurs migrants sont souvent peu qualifiés (plus de la moitié d'entre eux ont fait une scolarité de moins de neuf ans selon l'enquête emploi urbain 2010) et sont majoritairement ouvriers. Les conditions de travail des employés sont en général plus favorables que celles des ouvriers, mais moins que celles des travailleurs qualifiés qui bénéficient d'une demande de travail qui s'élève avec la montée en gamme des produits fabriqués en Chine alors même que l'offre n'est pas encore en mesure de satisfaire pleinement ces besoins.

Enfin, comme dans le reste du monde, le marché du travail chinois subit une précarisation de l'emploi liée aux exigences de flexibilité des activités où le travail à temps partiel, indépendant ou sous contractant se développe. Ces formes d'emploi ne bénéficient pas des mêmes protections que le statut de salariés à temps plein. Indépendants et salariés à temps partiel doivent ainsi cotiser volontairement au système d'assurance sociale. Le système est peu incitatif : les employeurs n'y sont pas contraints par la loi et les compensations n'étant pas très élevées en cas de perte d'emploi par exemple, les individus n'y voient pas toujours l'intérêt. Là encore, l'emploi précaire est concentré sur les mêmes catégories de population, essentiellement les travailleurs migrants et les salariés licenciés des entreprises publiques.

La segmentation du marché du travail se réduit néanmoins de manière sensible depuis le milieu des années 2000. Si l'on exclut la population rurale, selon les estimations de Du Yang, à partir des enquêtes emploi urbain depuis dix ans^[8], l'emploi informel dans les principales villes chinoises aurait reculé pour les migrants ruraux, entre 2001 et 2010, mais resterait à un niveau élevé et représenterait 65 % de l'emploi. L'emploi informel des résidents urbains se serait, quant à lui, légèrement accru dans le même temps, atteignant en 2010 près de 30 % de l'emploi, essentiellement par "informatisation" de l'emploi (emploi informel dans le secteur formel). Parallèlement, les réformes du marché du travail, tant sur le contrat de travail, les juridictions du travail ou l'incitation à la négociation collective ont tendu à formaliser davantage l'emploi.

Cette réduction de la segmentation relève d'une volonté politique de réduire les inégalités, mais le facteur démographique y joue un rôle déterminant. La surabondance de la main-d'œuvre, longtemps entretenue par le système des *hukou* et par le maintien de salaires réels faibles en dépit d'une croissance à deux chiffres, est en train de s'amenuiser. Des pénuries de main-d'œuvre apparaissent dans les régions les plus industrialisées liées à la transition démographique, aux différentiels d'inflation entre régions et à un potentiel migratoire en décroissance. La Chine serait en passe d'atteindre le "point de retournement de Lewis"^[9] à partir duquel la baisse des surplus de main-d'œuvre rurale s'accompagne de hausses de salaire dans l'industrie et conduit à relocaliser les industries dans les régions intérieures. La faible croissance des tranches d'âge les plus jeunes, les plus demandées dans l'industrie exportatrice, et l'inflation dans les villes réduisent le potentiel de migration interne rural/urbain. Parallèlement, la demande de travail peu qualifié reste sou-

[7] Herd R., Koen V. et Reutersward A. (2010), "China's labour market in transition: Job creation, migration and regulation", OECD Economics Department Working Papers, n° 749, Paris : OCDE, février.

[8] China Urban Labor Survey, 2001, 2005, 2010. Ces enquêtes n'incluent que six grandes villes, capitales de province (Shanghai, Wuhan, Shenyang, Fuzhou, Xi'an et Guangzhou, celle-ci uniquement pour la dernière enquête) et six villes de taille plus modeste, dans la proximité de ces grandes villes. Ces villes représentent les grandes régions chinoises : le delta de la rivière des Perles pour Shanghai ; le centre de la Chine pour Wuhan ; la région proche de Hong-Kong pour Guangdong (et Shenzhen) ; le nord-est pour Shenyang ; le sud-est pour Fuzhou ; et le nord-ouest pour Xi'an.

[9] Lewis W.A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labor", *The Manchester School* 22(2), p. 139-191.

tenue par une croissance tirée par les exportations renforçant le pouvoir de négociation des salariés, y compris les plus vulnérables. De ce fait, les salaires des travailleurs migrants, qu'ils soient informels ou non, ont connu des augmentations sensibles depuis le milieu des années 2000 (ils ont presque doublé en termes réels entre 2001 et 2009, selon le bureau national des statistiques). Dans le même temps, les écarts salariaux entre ouvriers migrants et ouvriers résidents se sont très fortement réduits⁽¹⁰⁾.

Cette évolution n'est pas sans conséquence sur le maintien du système des *hukou* de plus en plus contesté, à la fois par la jeune génération de migrants qui aspire aux mêmes opportunités d'emploi et d'enrichissement que les citoyens urbains et par une partie de l'élite intellectuelle et politique qui estime ce système désormais contre-productif. La gestion très progressive des disparités régionales et de l'inégalité statutaire entre résidents urbains et migrants ruraux a certes permis à la Chine de gérer sans trop de heurts le passage d'une société rurale à une société urbaine. Mais dans un pays de moins en moins rural, les aspirations nationales à une convergence tant économique que sociale vers les standards des nations les plus riches et la nécessité de miser sur une population active moins nombreuse, et partant plus productive, rendent plus difficile socialement et moins efficace économiquement le maintien d'une segmentation statutaire.

➤ PROTECTIONS EFFECTIVES, CONDITIONS DE TRAVAIL ET DROIT DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

La mise en place de protections pour remplacer celles issues de l'économie dirigée demeure très progressive en dépit du volontarisme étatique. La distance reste forte entre les protections légales et les protections effectives, d'autant qu'à la complexité administrative d'un pays immense et aux disparités régionales s'ajoute une évolution très rapide d'une société statutaire vers une société plus ouverte mais aussi plus inégalitaire qui nécessite de renouveler le contrat social. La croissance du revenu et de l'emploi a modifié les structures sociales et les aspirations des citoyens qui réclament, y compris les plus vulnérables d'entre eux (notamment les travailleurs migrants), un traitement plus équitable pour pouvoir profiter pleinement des opportunités de la croissance chinoise. La hausse des contestations sociales⁽¹¹⁾ témoigne d'une volonté de changement et d'un débat qui traverse le parti communiste chinois. Entre volonté de parvenir à une société "plus harmonieuse" et crainte d'une contestation sociale, entre aspirations à rétablir un socle de protection et peur de nuire à la croissance, les oppositions idéologiques sont nombreuses et ne se résument pas à opposer la vieille garde communiste (plus égalitaire) et la nouvelle élite libérale (qui peut être hostile à certains pans des protections et favorable à la négociation collective).

Dans ce contexte mouvant, il est nécessaire d'établir le bilan des droits formels et effectifs en vigueur sur le marché du travail chinois et d'envisager, dans le même temps, leur évolution tant en matière de négociation collective, de conditions de travail que d'assurances sociales associées au travail.

■ Les syndicats et la négociation collective : vers l'émergence progressive d'une démocratie sociale ?

Formellement, les entreprises de plus de vingt-cinq salariés (y compris étrangères) sont tenues de créer une section syndicale, en vertu de la loi sur les syndicats de 1992, amendée en 2001. Il n'existe pourtant pas de liberté syndicale en Chine, le seul syndicat autorisé étant l'ACFTU (All China Federation of Trade Unions), syndicat du parti communiste chinois. La Chine n'a d'ailleurs pas ratifié la convention de l'OIT⁽¹²⁾ sur la liberté syndicale. Les sections syndicales en sont donc l'émanation. Reflet de ce "centralisme démocratique", le syndicat officiel fonctionne comme un médiateur entre les directives du parti et les entreprises (les *leaders* syndicaux siègent souvent dans les instances dirigeantes) et comme une agence de protection sociale plus que comme un défenseur des droits des travailleurs.

La situation évolue néanmoins rapidement sous les effets conjugués des grèves sauvages et d'une contestation sociale qui prend appui sur des organisations non syndicales ou des syndicats internationaux. Face aux pénuries de main-d'œuvre qui renforcent le pouvoir de négociation des travailleurs et dans un contexte politique où la consommation inté-



[10] Gagnon J., Xenogani T. et Xing C. [2009], "Are all migrants really worse off in urban labour markets ? New empirical evidence from China", OECD Development Centre, Working Paper n° 278, juin.

[11] L'académie des Sciences recense 184 000 incidents de masse en 2010 contre 80 000 en 2007.

[12] Organisation internationale du travail.

rière est favorisée, la tension est aujourd'hui moins forte entre la libéralisation de l'économie et la protection sociale. Cette évolution, sensible depuis la fin des années 1990, explique qu'en dépit des pressions exercées par les hommes d'affaires nationaux et étrangers (au premier rang desquels les membres de la chambre de commerce américaine de Shanghai), les autorités ont tenu bon lors de l'établissement de la nouvelle loi sur le contrat de travail en 2007⁽¹³⁾. De même, la présence d'un syndicat officiel n'a pas empêché la constitution d'associations en particulier de protection des travailleurs migrants, mais aussi de syndicats "spontanés" dont la présence n'est ni autorisée, ni interdite, de même que le droit de grève.

La législation autorisant la négociation collective sur le lieu de travail a été introduite par un règlement de 2004 du ministère du Travail et de la Sécurité sociale. Depuis ce règlement qui encourage la syndicalisation dans les entreprises, l'ACFTU a établi des antennes syndicales dans de nombreuses entreprises, étrangères notamment (dont l'emblématique et antisyndicale *Wal Mart*), mais le syndicat officiel a du mal à représenter les revendications des travailleurs, se maintenant dans une logique de médiation et les syndicats d'entreprise se retrouvant parfois aux côtés du management en opposition aux grévistes qui constituent des syndicats "libres" pour mener leurs batailles. Des conflits mettant aux prises les grévistes et le syndicat d'entreprise ont pu ainsi avoir lieu⁽¹⁴⁾. C'est un sujet de préoccupation de l'ACFTU qui tente de changer ses modes d'action et de réintégrer les mouvements syndicaux qui ont émergé au cours des années 2000. De fait, comme l'indique le journal *Xin Shiji*⁽¹⁵⁾, deux formes d'organisation des travailleurs coexistent en Chine, la première institutionnalisée et coordonnée par la Fédération nationale des syndicats chinois qui "manque de recrues", la seconde "organisée spontanément par les travailleurs qui fédère les masses mais n'est pas institutionnalisée".

En matière de négociation, le gouvernement encourage désormais les conventions collectives dans les entreprises mais elles tendent à refléter simplement les normes légales et aboutissent rarement à des salaires plus élevés ou des conditions de travail plus favorables que les droits sociaux obligatoires. Seuls quelques segments industriels très prospères et les entreprises les plus exposées aux campagnes dénonçant les mauvaises conditions de travail, souvent liées aux sociétés étrangères, ont pu par endroit négocier des normes plus élevées. De fait, les améliorations au dessus des obligations légales que certains mouvements sociaux ont pu obtenir ne s'étendent nullement aux autres activités.

Le spectre de la négociation collective est par ailleurs strictement encadré et se limite essentiellement aux salaires, aux horaires de travail et aux assurances sociales octroyées aux employés. Seuls les représentants officiels syndicaux sont autorisés à négocier, représentants qui peuvent être choisis par les entreprises elles-mêmes ou nommés par les affiliés de l'ACFTU, l'élection des représentants par les travailleurs n'étant que formelle et entérinant un choix préalable⁽¹⁶⁾. De fait, il n'y a pas de tradition de consultation des travailleurs ni de réelle concertation mais une application par les syndicats officiels des normes édictés par le gouvernement, avec une volonté de ne pas nuire à la stratégie globale du pays. Aujourd'hui, cette absence de démocratie participative et cette approche très centralisée nuisent néanmoins fortement à la crédibilité des syndicats officiels qui se trouvent dépassés par d'autres organisations. Les organisations sociales ou les syndicats autonomes sont en effet tolérés même s'ils ne sont pas autorisés à jouer un rôle dans la négociation collective officielle. En réalité, leur pouvoir de négociation est parfois bien plus élevé comme l'ont montré les augmentations de salaires que certains syndicats de grévistes ont pu obtenir. Les ONG de défense des travailleurs migrants ont joué également un rôle de groupe de pression très important, à la fois pour surveiller l'application des lois et pour faire avancer le droit des travailleurs migrants.

L'ACFTU, après avoir encouragé la création de syndicats d'entreprises tous azimuts, parfois appointés directement par les entreprises elles-mêmes sans souci de représentation des salariés⁽¹⁷⁾, est aujourd'hui plus soucieuse de sa représentativité. La question de la protection des travailleurs migrants qui sont les catégories les plus vulnérables de salariés, ou celle de l'élection directe des représentants des salariés dans les entreprises, est aujourd'hui posée au sein même de la Confédération officielle et aux autorités provinciales qui présentent un front moins uni que par le passé. En revanche, le lien avec les instances du parti communiste chinois reste prédominant, avec une centralisation très forte



[13] Cooney S. (2010), *op. cit.*

[14] Ce fut le cas lors des grèves de l'usine Honda de Guangdong en mai 2010, où les "syndicalistes officiels" ont dispersé de manière musclée les grévistes ; voir "Unity is strength : The workers' movement in China", *China Labour Bulletin*, 2009-2011, octobre.

[15] Dans son édition du 21 juin 2011, citée par Froissard C. (2012), "Les ONG de défense des droits des travailleurs migrants : l'émergence d'organisations proto-syndicales", *Chronique internationale de l'IREC*, n° 35, mars.

[16] Global Labour University (2011), "Where is trade union reform and labour legislation in China heading to?", mai.

[17] Autrefois payés par les entreprises, les représentants syndicaux le sont désormais par le gouvernement.

des relations de travail, tandis que la volonté de garantir la paix sociale au nom de l'intérêt général du pays reste la clé de voûte du syndicalisme officiel. La question de la démocratie sociale est loin d'être tranchée, de même que celle de la démocratie politique. De fait, l'élection directe des représentants (qui existe par endroit) et l'autonomie des syndicats remettraient en cause à la fois le rôle et les intérêts des représentants syndicaux actuels (dont certains sont membres des équipes dirigeantes des entreprises), en particulier au niveau central. Elles poseraient également la question de la liberté d'association et, partant, de la démocratie politique⁽¹⁸⁾. Le souci des autorités politiques et du syndicat officiel de préserver la paix sociale s'est dès lors plutôt concrétisé dans des dispositions favorables aux augmentations de salaires et du montant des assurances sociales destinées à contenir la contestation (augmentation des salaires minimaux, hausse de la couverture sociale).

Paradoxalement, alors que les syndicats de salariés restent très fortement contrôlés par le centre politique, la représentation des employeurs s'est davantage émancipée du *leadership* du parti communiste avec la création encouragée dans certaines provinces (Guangdong) d'associations commerciales indépendantes, aux côtés de la très officielle "confédération des entreprises et des directeurs d'entreprises chinois" et du réseau officiel des chambres de commerce et d'industrie⁽¹⁹⁾.

■ La mise en place d'une individualisation du droit et d'institutions de contrôle

Parallèlement à cette montée en puissance de la négociation collective, le marché du travail chinois a progressivement organisé une individualisation des droits sociaux, consécutive à l'établissement de la loi sur le contrat de travail et à celle sur la médiation et l'arbitrage des conflits du travail, toutes deux édictées en 2008. Le durcissement de la régulation du marché du travail, mais aussi les difficultés d'application des normes, comme la collusion des entrepreneurs avec les autorités locales, ont conduit ces dernières années à une augmentation sans précédent du nombre des litiges. En théorie, la résolution des conflits du travail en Chine passe préalablement par un processus de médiation organisé par la fédération syndicale unique, processus qui, de fait, est resté confiné au sein des entreprises publiques. L'essentiel des litiges passe donc devant le tribunal après avoir été accepté par une cour d'arbitrage tripartite (pour les salariés, seule la fédération syndicale unique est autorisée). Ces contentieux sont plus individuels que collectifs et concernent très majoritairement les arriérés de salaires⁽²⁰⁾.

L'élévation du nombre de conflits du travail a conduit certains syndicats d'entreprises et les organisations sociales, notamment celles visant à aider les travailleurs migrants, à fournir une aide juridique aux salariés, en particulier les travailleurs migrants qui sont les plus fragilisés dans la relation de travail. En dépit de l'aide des syndicats et des associations, l'accès à la justice reste problématique, notamment en raison de l'absence de hiérarchie des normes juridiques et d'indépendance des tribunaux. La capacité d'ester en justice est, de plus, particulièrement difficile pour les travailleurs vulnérables qui n'ont ni le temps, ni les moyens pécuniaires et intellectuels de se lancer dans une action judiciaire. Les jugements sont souvent en faveur des employés mais les délais des juridictions sont longs et les décisions pas toujours appliquées. L'individualisation du droit de travail trouve ici sa limite dans un pays où le capital humain est encore fragile et où les institutions n'ont pas encore acquis une véritable capacité de coercition.

Enfin, des institutions pour contrôler la mise en application des réglementations ont été mises en place. La loi de 2004 a créé deux services d'inspection du travail d'État dans les vingt-deux provinces, cinq régions autonomes et deux régions administratives spéciales (Hong-Kong et Macao) : d'un côté, l'inspection de la sécurité au travail dotée de 43 000 fonctionnaires et rattachée à l'administration d'État de la sécurité au travail ; de l'autre, l'inspection du travail *stricto sensu*, rattachée au ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale, dotée de 23 000 fonctionnaires et chargée du contrôle des contrats, du versement des salaires et charges sociales, du respect du salaire minimum et de la durée du travail. Les inspections de la sécurité et du travail souffrent néanmoins des mêmes carences qui affectent d'autres pays émergents et en développement : faible capacité et qualification de leurs membres (nombre, qualité des équipements, faibles rémunérations impliquant un niveau de corruption élevé) ; difficulté à contrôler le travail agricole



[18] Zhu Y., Warner M. et Feng T. (2011), "Employment relations "with Chinese characteristics". The role of trade unions in China", *International Labour Review*, vol. 150[1-2].

[19] Ma Z. (2011), "Industrial relations in China : A review based on a six-party model", *International Labour Review*, vol. 150[1-2].

[20] Cai F. et Wang M., (2012), *Labour market changes, labour disputes and social cohesion in China*, Working Paper n° 307, centre de Développement, OCDE.

et le travail domestique ; faible niveau de compréhension et de connaissance des droits du travail par les employés eux-mêmes, en particulier dans le secteur informel ou chez les travailleurs vulnérables qui ne se plaignent pas auprès des inspections du travail, la méfiance envers les institutions pouvant également constituer un frein.

De ce fait, la divergence entre le droit du travail et son application reste entière et la protection des travailleurs est prise en étau entre une volonté de rentabilité économique immédiate et une stratégie d'amélioration des conditions de travail et de la qualité des emplois à plus long terme.

Conscientes de ces faiblesses, mais aussi de la nécessité d'améliorer la qualité du travail pour monter en gamme, les autorités chinoises ont mis en place une réforme du système d'information des inspections du travail et des modalités d'action de ses inspecteurs visant non seulement à sanctionner les entreprises contrevenantes mais aussi à informer les travailleurs de leurs droits afin d'améliorer la productivité du travail. Conformément aux préconisations de l'OIT, cette stratégie mixte permet d'identifier "les obstacles qui empêchent les entreprises d'observer la loi et d'élaborer des solutions innovantes"⁽²¹⁾ alliant respect des protections de l'emploi et augmentation de la rentabilité.

■ Des conditions de travail toujours dégradées

Les conditions de travail sont formellement bien encadrées par la loi mais la faiblesse du dialogue social, la difficulté des inspections du travail à faire appliquer les nombreuses réglementations édictées⁽²²⁾, l'autonomie locale des gouvernements de province qui peuvent édicter des règles différentes du droit national, comme l'ampleur du travail informel, rendent difficile leur application.

En matière de temps de travail tout d'abord, le code du travail chinois établit une durée légale maximale du travail fixée à huit heures par jour et quarante heures par semaine sauf circonstances spéciales. Dans ce cas, il est possible d'étendre cette durée légale d'une à trois heures supplémentaires par jour, dans la limite de trente-six heures par mois. Ces exemptions sont fréquentes dans les zones économiques spéciales destinées aux entreprises exportatrices qui bénéficient de dérogations au droit du travail en vigueur. C'est le cas de l'usine Foxconn, située dans la province de Guangdong, qui a acquis le "droit" de déroger à la règle des quarante heures par semaine ; cette entreprise sous-traitante d'Apple, Sony et Dell a connu une vague de suicides au cours de l'année 2010, en raison des mauvaises conditions de travail qui y régnaient. Le cas de cette entreprise est loin d'être une exception. La durée effective du travail est souvent au-delà de la durée légale. Selon une enquête du Centre de recherche sociale de l'université de Pékin⁽²³⁾, 30 % des Chinois travailleraient plus de dix heures par jour. La durée moyenne hebdomadaire qui intègre pourtant les travailleurs saisonniers et précaires s'échelonne en milieu urbain de cinquante-trois heures pour les travailleurs formels, à près de soixante-quatre heures pour les travailleurs informels (tableau 1). Or ces heures supplémentaires sont souvent peu ou mal rémunérées. Les arriérés de salaires, qui touchent en particulier les migrants ruraux travaillant dans les régions industrialisées de l'Est, sont ainsi les premiers motifs de litiges devant les juridictions du travail.

Tableau 1

Nombre d'heures effectives de travail hebdomadaire en zone urbaine

	2001	2005	2010
Travailleurs formels	53,6	53,6	53,2
Travailleurs informels	72	75	63,8

Source : China Urban Labour Survey 2001, 2005, 2010.

[21] Pires R. (2008), "Vers un respect durable de la législation : résultats des modèles d'inspection du travail", *Revue internationale du travail*, vol. 147(2-3), Genève : Bureau international du travail.

[22] En 2001, la loi sur la prévention et le contrôle des maladies professionnelles ; en 2002, la loi sur la sécurité de la production ; en 2003, la réglementation sur l'assurance en cas d'accidents du travail ; en 2004, le règlement sur la supervision de la sécurité du travail ; en 2007, les lois sur l'emploi des personnes handicapées, sur le contrat de travail, sur la promotion de l'emploi, sur les congés annuels ; en 2008, le règlement sur le contrat de travail et en 2011 la révision de la loi sur l'emploi des personnes handicapées.

[23] Enquête nationale auprès de 30 000 personnes. Citée par Ambassade de France en Chine (2012), "La protection sociale dans les pays émergents. Le cas de la Chine", septembre.

En matière de conditions et de sécurité au travail, la régulation est encore faible. Les questions de sécurité au travail ne font pas partie de la négociation collective et n'incluent pas davantage les conditions de travail qui sont parfois carcérales pour les migrants ruraux dans les usines du delta de la rivière des Perles. La présence de syndicats "autorisés" ne permet pas une surveillance suffisante du respect de conditions de travail décentes.

Enfin, la rapide industrialisation de la Chine et son rôle pivot d'atelier du monde ont des répercussions sur la santé et la sécurité au travail. Avec 136 morts par jour dans les accidents du travail, dont 1 973 personnes ayant péri dans des accidents de mine⁽²⁴⁾, 18 000 cas de maladies professionnelles⁽²⁵⁾ dont la moitié sont des travailleurs migrants travaillant dans les mines et atteints de pneumoconiose, la Chine paye un prix humain très élevé pour sa croissance. Plusieurs facteurs expliquent ces chiffres :

- ▶ la composition très industrielle de la croissance chinoise et l'exploitation des mines de charbon exposent de fait nombre d'entreprises aux maladies professionnelles (16 millions d'entreprises et 200 millions de travailleurs seraient potentiellement exposés à un risque de maladie professionnelle⁽²⁶⁾) ;
- ▶ la faiblesse de la supervision, tant des inspections que des syndicats, limite les possibilités de contrôle de la sécurité émanant de la base ;
- ▶ la priorité accordée par certaines autorités locales au développement économique rapide implique un relâchement du contrôle ;
- ▶ la faible implication des employeurs qui n'effectuent que rarement un contrôle de santé de leurs employés et ne respectent pas toujours les normes de sécurité ;
- ▶ la faible qualification et la précarité de la main-d'œuvre employée, peu accoutumée à la prévention des risques professionnels, et qui n'ose pas ou ne sait pas faire valoir ses droits en cas de maladie professionnelle ou d'accidents du travail.

Outre la réforme récente des inspections déjà évoquée, c'est sur le régime d'accidents du travail/maladie professionnelle que les réformes ont porté pour faire face à cette situation. La faiblesse des compensations en cas de maladie professionnelle ou d'accident du travail n'incitant pas les employeurs à prendre les mesures idoines, les indemnités d'invalidité et les allocations décès ont non seulement été relevées mais elles ont été unifiées au niveau national. Aujourd'hui, c'est le seul revenu de remplacement à ne pas être variable selon les régions mais déterminé par le salaire mensuel de l'employé. Les cotisations sont payées uniquement par l'employeur et leur montant varie en fonction de la dangerosité de l'activité, réévaluée périodiquement en fonction de la fréquence des accidents. En cas de défaut de l'entreprise, un fonds d'indemnisation d'assurance accidents du travail a été créé pour assurer le versement des prestations. La nouvelle loi sur l'assurance sociale de 2011 a également étendu le spectre de l'assurance accidents du travail, le rendant obligatoire à la fois pour les entreprises privées (nationales ou étrangères), les entreprises publiques ou contrôlées par l'État et les entreprises à propriété collective (le plus souvent rurales) mais aussi pour les associations et les cabinets indépendants.

Si l'attention médiatique tend à se focaliser sur le secteur formel, notamment sur les sous-contractants des multinationales à l'instar de Foxconn, les relations de travail y sont toutefois plus formalisées et plus protégées que dans nombre d'entreprises locales. Au total, les conditions de travail les plus dégradées et les relations sociales les moins formalisées (absence quasi totale de représentation syndicale) se trouvent dans les entreprises privées chinoises, destinées au marché domestique, en particulier les petites et moyennes entreprises où l'exploitation des travailleurs s'apparente à celle qui prévalait dans les sociétés occidentales à l'époque de la première révolution industrielle. À l'inverse, les meilleures conditions de travail et de formalisation des relations de travail (protection et représentation des travailleurs) se situent dans les entreprises d'État et les *joint-ventures* formées avec des sociétés étrangères. Les entreprises détenues par des capitaux étrangers (principalement en provenance de Hong-Kong, Taïwan et Macao) et les sous-traitants des multinationales se situent entre ces deux extrêmes, avec un emploi et des relations de travail plus formalisés, mais une réticence forte à la présence syndicale et des problèmes récurrents d'horaires hebdomadaires de travail extrêmement élevés et d'arriérés de salaires impayés, en raison d'une facturation à la pièce qui autorise toutes les dérives : les "pièces"



[24] Chiffres 2011 de l'administration d'État de la sécurité du travail.

[25] Chiffre 2009 du ministère de la Santé.

[26] Ambassade de France en Chine [2012], *op. cit.*

fabriquées par les ouvriers sont censées être réalisées durant un temps qui ne correspond nullement à la charge réelle de travail, occasionnant des débordements d'horaires et des conflits récurrents sur les heures supplémentaires dues.

■ Les salaires minima et l'assurance chômage

Enfin les autorités chinoises ont mis en place, pour les travailleurs, des régulations et des allocations assurant un revenu décent (salaire minimum) et un revenu de remplacement en cas de perte d'emploi. Ces protections restent néanmoins très variables selon les individus et concernent encore peu de travailleurs.

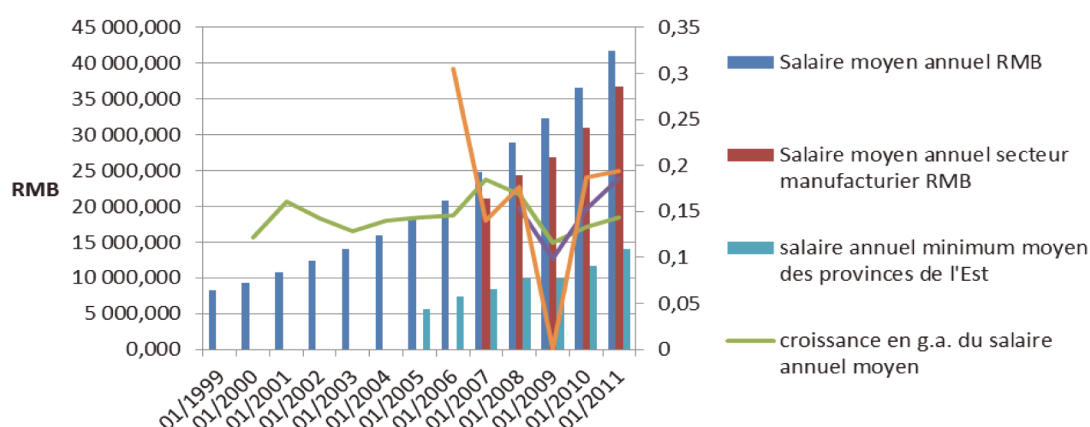
Le salaire minimum

Introduit dès 1993 en Chine, le principe d'un salaire minimum a été réaffirmé par la loi de 2004 qui instaure un salaire horaire minimum sur la base d'une semaine de quarante heures de travail (au-delà ce sont des heures supplémentaires rémunérées à 150 % du barème horaire standard), assorti de pénalités en cas de non respect. Ce salaire minimum est fixé au niveau local et non national, et ne s'applique qu'aux grandes villes et non aux villes moyennes. Les taux minima de salaire mensuel et les taux horaires sont fixés par le ministère du Travail et des Affaires sociales pour trente et une provinces, régions autonomes et communes, sur proposition des autorités locales. Les niveaux de rémunération sont dès lors très variables s'étalant de 1500 yuan mensuel à moins de 850 yuan dans la province du Jiangxi. Le taux mensuel le plus élevé se situe à Shenzhen (province du Guangdong qui a connu d'importants mouvements de grèves en 2010) et le taux horaire le plus élevé à Pékin. D'une manière générale, les régions côtières bénéficient de salaires minima plus élevés que les régions de l'intérieur. Dépendant des conditions de vie locale dans les différentes provinces dont les niveaux de revenu et d'inflation sont très disparates, les salaires minima peuvent également varier selon la branche professionnelle.

La stratégie chinoise engagée depuis la fin des années 2000 visant un rééquilibrage de la croissance en faveur de la consommation intérieure ainsi que la montée des conflits du travail ont conduit à des augmentations du salaire minimum. Selon le ministère de la Santé et du Travail, seize provinces et municipalités chinoises auraient en 2012 augmenté leur salaire minimum, en moyenne de près de 20 %, en dépit des perspectives de ralentissement de la croissance chinoise. La croissance du salaire minimum est néanmoins restée en deçà de celle du salaire moyen, en particulier dans les provinces de l'Est qui ont connu des hausses de salaires substantielles dans l'industrie manufacturière (voir graphique 1). Le salaire minimum dans ces régions les plus industrialisées de Chine a été multiplié par 1,5 entre 2005 et 2011, alors que le salaire moyen a, dans le même temps, presque triplé au niveau national. Le salaire minimum dans ces mêmes provinces de l'Est, les plus riches du pays, ne représente qu'environ un tiers du salaire moyen annuel, une proportion stable depuis 2005 mais qui est relativement faible au regard des standards internationaux (60 % du salaire moyen en France).

Graphique 1

Croissance des salaires entre 1999 et 2011



Source : Ambassade de France en Chine (2012), op. cit.

Bien que réévalué annuellement ou tous les deux ans, le mécanisme de fixation des salaires minima n'est pas institutionnalisé par des règles que tous les échelons régionaux respecteraient, ce qui laisse une grande latitude aux pouvoirs locaux. La négociation collective avec les représentants des employeurs et de la fédération syndicale unique chinoise n'est pas obligatoire et les critères de réévaluation ne sont pas davantage normés. Depuis les fortes grèves médiatisées de 2010, les autorités chinoises ont fait montre d'une volonté d'unifier les règles présidant à la fixation de l'ensemble des salaires (et non des seuls salaires minima), de leur déclinaison provinciale ou sectorielle, et de l'implication de la négociation collective.

Quels que soient son niveau et les mécanismes présidant à sa détermination, le salaire minimum reste mal appliqué, en particulier chez les migrants ruraux, mais également chez les détenteurs d'un *hukou* urbain. L'incidence des rémunérations inférieures au salaire horaire minimum va de près de 30 % pour les résidents urbains en Chine à 60 % pour les travailleurs migrants en ville (chiffres 2007)⁽²⁷⁾. En revanche, les minimas mensuels sont en général respectés, l'augmentation salariale dans les villes ayant touché l'ensemble des travailleurs quel que soit leur statut. Dès lors, la grande majorité des salariés qui ne sont pas rémunérés à l'heure (plus souvent les résidents locaux que les travailleurs migrants) reçoivent un salaire supérieur au minimum⁽²⁸⁾.

Indemnités de licenciement et assurance chômage

Comme dans nombre de pays émergents, sécuriser l'emploi en Chine passe par des indemnités de licenciement dont les montants sont assez généreux (correspondant à un mois de salaire par année d'ancienneté, les indemnités ne peuvent être inférieures à 80 % du salaire minimum local et ne peuvent être supérieures à 300 % du salaire moyen de la ville). Obligatoires pour tous les types de contrat, ces indemnités sont de fait la principale protection pour les employés à contrats à durée déterminée qui sont la règle en Chine. En effet, seuls 20 % des employés urbains ont un contrat à durée indéterminée, essentiellement dans la fonction publique et dans les entreprises contrôlées par l'État. Trois facteurs entravent néanmoins l'application effective des indemnités de licenciement : l'ampleur du travail informel, la faiblesse des inspections du travail et la collusion entre les autorités locales et les chefs d'entreprises.

La hausse du niveau de revenu et la nécessité de sécuriser les parcours, plus que de protéger l'emploi, ont dès lors conduit à renforcer l'assurance chômage en Chine.

Le système d'assurance chômage a ainsi connu deux changements majeurs au cours des dix dernières années :

- ▶ Il est désormais obligatoire pour tous les employés urbains ;
- ▶ Il est conditionné à la recherche active d'un emploi (ou au suivi d'une formation).

Financée par des cotisations individuelles ou collectives, l'assurance chômage se caractérise néanmoins par la faiblesse des indemnités versées, par le nombre encore réduit de bénéficiaires et par les difficultés à l'étendre et l'unifier en dépit de la nouvelle loi sur l'assurance sociale.

Le montant des indemnités de chômage est fixé par les gouvernements des provinces, les régions autonomes et les municipalités. Il est fonction des conditions et du niveau de vie local, et il est calculé entre deux limites : d'une part, il doit être supérieur à l'allocation de garantie du minimum vital des citoyens de la région et d'autre part, il ne peut pas excéder le salaire minimum de la région. Le montant et la durée des versements dépendent également de la durée d'affiliation de l'assuré. Plus la durée de cotisation est élevée, plus les montants s'approchent des plafonds et plus s'élève le nombre de mois pendant lesquels les prestations sont versées (minimum douze mois, maximum vingt-quatre mois). L'emploi stable étant marginal en Chine, comme dans le reste du monde émergent, et le *turn over* de l'emploi concentré sur certaines catégories vulnérables, peu de chômeurs touchent le maximum d'indemnités. Ces dernières ne sont pas liées au revenu perçu en emploi ce qui rend l'assurance chômage peu attractive pour ceux qui doivent cotiser individuellement (indépendants). L'allocation ne pouvant être supérieure au salaire minimum dont les montants sont généralement faibles et variables selon les régions, elle ne permet pas de pourvoir aux besoins des chômeurs et de leur famille.



[27] Organisation internationale du travail (2010), "Rapport mondial sur les salaires", Genève.

[28] World Bank and Development Research Center of the State Council of China (2012), *China 2030 : Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, Washington : World Bank.

Si le niveau absolu de l'assurance chômage a progressé depuis dix ans, il a moins augmenté que le salaire moyen, le revenu de remplacement en termes de niveau de vie a donc décliné.

L'assurance chômage non seulement n'assure qu'un faible revenu de remplacement mais elle touche un nombre de bénéficiaires encore très réduit. En dépit d'une progression constante, la couverture reste en effet très faible, dans la mesure où l'assurance chômage ne s'adresse qu'aux titulaires d'un contrat de travail ou aux indépendants ayant cotisé. En 2011, le nombre de personnes qui ont bénéficié de l'assurance chômage n'était que de 1,97 millions. Au total, seuls 18 % des chômeurs étaient ainsi couverts. Les migrants sont particulièrement exclus de l'assurance chômage, du simple fait qu'ils cotisent peu (absence de contrat de travail et segmentation liée à leur statut) : sur les 143,17 millions de travailleurs ayant cotisé à l'assurance chômage en 2011, 18 % étaient des travailleurs migrants.

En raison d'un taux de chômage réduit, en particulier dans les villes où les contributeurs à l'assurance chômage sont concentrés, les dépenses sont inférieures aux recettes, ce qui dégage des surplus.

En vertu de la loi de 2010 sur l'assurance sociale, l'assurance chômage est en principe transférable lors d'un changement d'entreprise ou de lieu de travail. Selon le *China Labour Bulletin*⁽²⁹⁾, la transférabilité des droits serait peu ou mal appliquée aux travailleurs migrants retournés dans leur lieu de résidence d'origine, dans la mesure où certaines régions rurales ne disposent pas d'organismes en charge du recouvrement des cotisations et de la distribution des allocations. De ce fait, l'allocation chômage leur est versée en une fois, lors du licenciement, et son montant est souvent inférieur à celui prévu par la loi.

Cécile Jolly
département Travail Emploi
Centre d'analyse stratégique



[29] *China Labour Bulletin*, (2012), "China's social security system", 13 septembre, article traduit dans *Metis*, septembre 2012.