

Taiwan

Vers un changement de paradigme de développement ?

*Shihwei PAN**

La recherche de l'efficacité économique a toujours été l'une des priorités de l'île de Taïwan. L'ancien modèle, qui combinait une production à faibles coûts et à bas salaires dans le cadre de la chaîne de valeur mondiale est remis en question tant du point de vue économique que de celui de la justice sociale. C'est très précisément ce qui est apparu lors de l'élection présidentielle taïwanaise de 2016.

La campagne électorale a porté sur les moyens de parvenir à la fois à l'efficacité économique et à l'égalité sociale dans un contexte de transformation de l'économie mondiale, au-delà du clivage traditionnel pro-indépendance/pro-unification vis-à-vis de la Chine. Au cours des trois dernières décennies, Taïwan a été entraîné dans la spirale productiviste de la Chine, mais n'a pas encouragé ses entreprises à développer une industrie à haute valeur ajoutée et main-d'œuvre qualifiée. Il en résulte une production à faibles coûts et à bas salaires, une expansion de l'emploi informel, une dépendance croissante vis-à-vis de la main-d'œuvre migrante ainsi qu'un nivellement par le bas contre lequel luttent les travailleurs.

Cet article propose d'identifier si un « changement de paradigme » se fait jour dans le débat politique sur la stratégie nationale de développement. Nous présentons brièvement les spécificités du système de relations professionnelles à Taïwan, puis nous soulignons l'antagonisme qui s'est fait jour ces dix dernières années entre développement économique et attentes sociales et syndicales. Nous traitons ensuite de l'émergence de nouvelles dynamiques politiques durant la campagne présidentielle. Nous montrons que si les principaux partis taïwanais restent attachés au néo-libéralisme et que le pays a encore des difficultés à prendre son autonomie par rapport à la Chine, certains partis ont proposé des orientations nouvelles (social-démocratie, écologie...). Nous concluons enfin sur la situation du pays et évoquons les possibilités de réorientation de la stratégie nationale de développement.

À notre sens, seuls l'évolution des mentalités et le maintien du cadre institutionnel régissant le « travail décent » permettront à Taïwan de bâtir une société conciliant efficacité et justice.

* Professeur associé, Département des relations de travail, Chinese Culture University, Taipei, Taïwan. E-mail : sp16@seed.net.tw.

Des syndicats faibles, marqués par des divergences internes

En 1949, après cinq années de guerre civile contre l'Armée populaire de libération, d'obédience communiste, le Kuomintang (KMT ¹), alors au pouvoir, s'est installé sur l'île de Taïwan, ou Formose ². Celle-ci venait d'être restituée à la République de Chine à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, après avoir été occupée (administrée) par le Japon ³. La défaite du KMT en Chine continentale s'explique en grande partie par la révolte des paysans et de la classe ouvrière, qui ont soutenu le Parti communiste chinois (PCC) qui appelait à créer une « patrie des travailleurs ».

Dès 1950, le KMT a adopté un système de couverture sociale des travailleurs, qui a été entériné en 1958 par le Labor Insurance Act (loi sur la protection sociale). Ce système est l'une des principales politiques publiques en matière de travail par sa portée et par ses conséquences sur les travailleurs et les relations professionnelles. Il prévoit diverses

prestations ⁴ pour les salariés, les travailleurs indépendants et les employeurs, ainsi que pour les artisans et les travailleurs saisonniers.

Des syndicats étroitement dépendants du pouvoir central

La structure institutionnelle du système de protection sociale des travailleurs et les politiques publiques en la matière forment l'un des piliers du système de relations professionnelles. Ce système est le résultat d'un processus législatif qui oblige l'employeur à fournir une couverture santé à chacun de ses salariés. C'est un élément central de la politique du KMT en matière de travail. On le retrouve dans d'autres lois, telles que celle de 1943 sur le fonds de prestations sociales pour les salariés (Employee Benefits Fund Act), ou celle de 1984 sur les normes de travail (Labor Standards Act) ⁵. Ces mécanismes relèvent de ce que nous appellerons une politique « d'inclusion sociale » : le KMT voulait prouver que les travailleurs étaient protégés et pris en charge par l'État, surtout après sa défaite en Chine continentale.

1. Kuomintang, qui signifie littéralement « Parti du peuple », est plus connu en Occident sous le nom de « Parti nationaliste ».

2. Au XVI^e siècle, les navigateurs portugais l'avaient baptisée « Formose ».

3. À Taïwan, la vision de cette période diffère selon l'orientation politique : pour les partisans de l'indépendance, le Japon administrerait officiellement l'île, d'où le terme d'« administration ». En revanche, les partisans de l'unification l'associent à l'invasion de la Chine pendant la Seconde Guerre mondiale, et parlent donc d'« occupation ».

4. Deux types de couverture sont prévus : (1) une assurance de base (*ordinary insurance*) et (2) une assurance accidents du travail (*occupational accident insurance*). Cette couverture comprend les prestations de maternité, les prestations en cas d'accident, de maladie, d'incapacité de travail, de vieillesse (sécurité sociale) et les prestations de survivant. Les prestations de soins médicaux étaient initialement incluses dans ce programme, et elles ont été transférées au sein du système de santé public universel en 1996. Un système d'assurance chômage a été mis en place en 1999, mais sans source de financement... Ce n'est qu'en 2003, avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance chômage, que l'allocation chômage a pu devenir effective, grâce à une contribution d'1 % du Fonds d'assurance chômage.

5. Tous ces textes de loi imposent aux employeurs de prendre en charge la majorité des coûts liés aux soins médicaux de leur personnel : l'assurance santé professionnelle exige par exemple des entreprises qu'elles financent les cotisations des salariés à hauteur de 70 % des cotisations sociales. La dotation du fonds pour les prestations sociales des salariés provient essentiellement des cotisations des employeurs, notamment des investissements financiers, des rémunérations mensuelles et de la vente d'équipements usagés. Par ailleurs, conformément à la loi sur les normes de travail, les employeurs ont l'obligation de financer la retraite privée que percevront les salariés.

De fait, contrairement à bon nombre de pays en développement, tous quelque peu hostiles envers les syndicats, Taïwan, *via* le KMT, a décidé de soutenir les syndicats plutôt que de s'y opposer (Pan, 1998) et le parti a toujours exercé un ascendant sur le mouvement syndical ⁶. Les syndicats ont été organisés avec l'aide de l'État et des autorités locales. Les dirigeants syndicaux étaient sélectionnés, et leur carrière politique facilitée, avec l'aval de leur employeur ⁷. Cette dépendance au parti n'a toutefois pas eu que des effets bénéfiques sur le mouvement syndical. Les syndicats se sont en effet retrouvés coupés de leur base, car ils n'étaient pas organisés en fonction des besoins et des attentes de celle-ci. La loi sur les syndicats adoptée en 2011 est venue renforcer ce processus d'affaiblissement du mouvement syndical en obligeant tout salarié à adhérer uniquement au syndicat implanté sur son lieu de travail ⁸. Cette loi prévoit également que tous les artisans doivent constituer un syndicat ou rejoindre un

syndicat existant pour bénéficier du système de couverture sociale. La syndicalisation des artisans constitue davantage une conséquence de cette incitation institutionnelle qu'un besoin de participer à la négociation collective, expliquant ainsi le faible poids des syndicats.

Des syndicats représentant surtout les artisans, aux préoccupations différentes des salariés

Les artisans représentent actuellement près des quatre cinquièmes des syndiqués, contre un cinquième seulement environ d'ouvriers ⁹. Les ouvriers syndiqués souhaitent une hausse de leurs salaires et une amélioration de leurs conditions de travail et s'intéressent, par conséquent, de très près à la négociation collective. Or, la plupart des organisations syndicales étant composées d'artisans, qui sont des travailleurs indépendants, elles s'attachent principalement à faciliter l'accès de leurs adhérents au système de protection sociale, à collecter

6. À l'issue de la révolution de 1912, Sun Yat-Sen, le fondateur de la République de Chine et du KMT, a autorisé les membres du nouveau Parti communiste chinois (PCC) à adhérer au KMT. Avant 1927, les membres du PCC et du KMT étaient ainsi réunis et les deux partis avaient adopté comme système d'organisation un bureau politique de type soviétique. Chaque parti s'est allié avec une organisation syndicale différente, la Fédération chinoise du travail (Chinese Federation of Labour, CFL) pour le KMT et la Fédération chinoise des syndicats (All-China Federation of Trade Unions, ACFTU) pour le PCC.

7. Le KMT disposait auparavant d'un service des affaires sociales, intégré au comité central, dont le but était de superviser les activités liées aux syndicats. Le parti a également mis en place des commissions locales et professionnelles, afin de gérer des dossiers ayant trait aux travailleurs ou à d'autres aspects sociaux. Ces commissions avaient pour fonction d'aider les syndicats à s'organiser, d'arbitrer les différends professionnels et de faciliter la communication entre le syndicat et la direction de l'entreprise.

8. La faiblesse du mouvement syndical vient du fait qu'il est peu organisé à la base avec une faible structure de délégués et peu de vie syndicale. L'institution syndicale repose sur le soutien du gouvernement qui, en contraste à de nombreux pays, lui est favorable. La loi de 2011 oblige certes les travailleurs à se syndiquer, mais quatre cinquièmes des adhérents à un syndicat sont des artisans et n'y souscrivent que pour accéder au régime d'assurance sociale, sans impact réel sur la vie ou l'activité syndicale : le syndicat ne fait que fonction de relai. La loi vise également à faciliter ou favoriser l'organisation sectorielle mais les syndicats ont du mal à y parvenir car les salariés ont de fortes identités d'entreprise.

9. D'après les statistiques officielles, au terme de l'année 2015, Taïwan comptait au total 3350520 travailleurs syndiqués, dont 626500 adhérents d'un syndicat d'entreprise ou de branche et 2724020 adhérents d'un syndicat d'artisans. Voir <http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/23010.htm>.

VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME DE DÉVELOPPEMENT ?

les cotisations et à organiser la formation professionnelle destinée à renforcer leurs compétences : la négociation collective ne fait donc pas partie de leurs priorités. Traditionnellement, le syndicalisme ouvrier s'organise essentiellement sur le lieu de travail ¹⁰. Bien que la loi sur les syndicats ait été révisée en 2011 pour permettre aux organisations syndicales de se structurer à l'échelle d'un secteur d'activité, les travailleurs conservent un sentiment très prononcé d'appartenance à leur entreprise, ce qui entrave toute tentative d'organisation syndicale entre plusieurs établissements ¹¹.

La faiblesse du mouvement syndical est également due au poids du corporatisme d'État (Hsu, 1988) et la fragmentation des organisations syndicales et patronales fait que leur influence est limitée. Ce modèle repose en grande partie sur une école de pensée profondément ancrée dans la culture du pays, le confucianisme, lequel constitue également un instrument de contrôle politique. Il affirme que l'État doit faire preuve de bienveillance et qu'il a pour obligation de servir l'ensemble de la population, y compris pour ce qui est des relations professionnelles. L'État est ainsi « l'arbitre suprême » des relations professionnelles. Rappelons toutefois

que cette prééminence de l'État est, dans l'ensemble, appréciée des Taïwanais ¹². Paradoxalement, les citoyens cherchent à tirer individuellement le meilleur profit du marché, tout en laissant l'État définir les règles sociales. En effet, depuis plusieurs décennies, le peuple taïwanais aspire à la réussite individuelle. Selon une expression populaire, la principale caractéristique des Chinois est d'être « des grains de sable dispersés » (中國人是一盤散沙) et cette description d'une société individualiste s'applique aussi à Taïwan, où domine la culture chinoise Han. L'individualisme se manifeste notamment dans l'importance de l'entrepreneuriat : à Taïwan, les petites et moyennes entreprises sont le moteur principal de l'économie. La prépondérance de l'individualisme dans la société chinoise, y compris à Taïwan, explique cette préférence pour l'entrepreneuriat par rapport au salariat. Cela explique pourquoi, à Taïwan, le mouvement syndical est à ce jour aussi faible. Les travailleurs saisissent la moindre opportunité qui leur est offerte pour devenir des entrepreneurs, même s'il s'agit souvent de tenir un petit commerce ou un stand sur un marché de nuit. Autre élément important : à Taïwan, la durée de vie moyenne d'une entreprise

10. Jusqu'en 2011, conformément à la loi sur les syndicats, les syndicats d'ouvriers étaient tenus de s'organiser sur le lieu de travail. Si une entreprise disposait de plusieurs sites, chacun d'entre eux pouvait avoir un syndicat. Toutefois, cette loi n'a jamais été appliquée avec rigueur. Dans les faits, la structure syndicale recouvre en grande partie l'entreprise, car, à Taïwan, la plupart des PME n'ont qu'un seul site.

11. Bien que la loi sur les syndicats ait défini deux types d'organisations syndicales, les syndicats d'artisans et les syndicats d'ouvriers, le regroupement au sein d'un syndicat d'artisans travaillant dans différents corps de métiers est très rare en Chine et à Taïwan par rapport aux pays occidentaux. Taïwan et la Chine ont en effet connu une industrialisation tardive, sans passage progressif d'un mode de production artisanal à un mode de production industrielle, qu'ils ont directement importé et adopté de l'Occident. C'est pourquoi les artisans taïwanais n'ont pas la mentalité et l'expérience requises pour constituer un syndicat sectoriel couvrant plusieurs lieux de travail.

12. Par exemple, pour résoudre un différend, les travailleurs et la direction d'une entreprise préféreront se tourner vers les pouvoirs publics plutôt que d'engager un processus de négociation. Le mouvement syndical aura ainsi tendance à organiser un rassemblement ou à médiatiser un conflit afin d'attirer l'attention de l'opinion publique et, partant, de laisser aux autorités la responsabilité de trouver une solution.

n'est que de 13 ans. Il est par conséquent difficile de susciter chez les travailleurs un sentiment d'unité qui les pousserait à s'organiser ou à former un syndicat.

Une forte pression de la chaîne de valeur mondiale sur les relations professionnelles

En l'absence de militantisme ouvrier, la gestion des relations de travail n'a jamais constitué une préoccupation pour les employeurs taïwanais. La faiblesse du mouvement syndical leur permet d'échapper, d'une part, à des pressions à la hausse des salaires, et d'autre part aux pressions que certaines forces politiques pourraient tenter d'exercer sur le gouvernement pour qu'il prenne des mesures en faveur des travailleurs. C'est aussi pour cette raison que les relations d'emploi au sein des entreprises taïwanaises implantées dans le monde suscitent souvent des critiques¹³. Il semble que les employeurs taïwanais préfèrent traiter avec l'État plutôt qu'avec des organisations de travailleurs ou autres organisations similaires.

Le manque d'intérêt des entreprises taïwanaises pour les relations professionnelles et d'emploi s'explique, dans une très large mesure, par l'insertion de leurs activités dans la chaîne de valeur

mondiale. En effet, grâce à leur grande flexibilité, due notamment à leur main-d'œuvre abondante, à leur maîtrise de technologies avancées et à leurs coûts salariaux compétitifs, les fabricants taïwanais jouent un rôle essentiel dans l'expansion des marques mondiales. Pour obtenir des commandes d'une marque, l'entreprise taïwanaise se limite au respect du code de conduite du client – ce dont atteste un audit –, ce qui lui permet d'éviter de définir sa propre politique d'emploi et de relations de travail, puisque celle-ci n'aurait aucune importance stratégique.

Depuis près de trois décennies, la dépendance de Taïwan à la Chine conduit de plus en plus les entreprises taïwanaises à « niveler par le bas » leur mode de gestion de la main-d'œuvre. La Chine continentale est devenue un nouvel horizon pour ces entreprises qui cherchent à gagner des parts de marché à l'intérieur de la chaîne de valeur mondiale, afin de répondre à l'objectif stratégique des grandes marques : produire à bas coûts. De fait, selon les détracteurs de l'accord-cadre de coopération économique¹⁴, celui-ci a eu pour effet d'aligner le coût du travail de Taïwan sur celui de la Chine, ce qui a entraîné une baisse des salaires de la main-d'œuvre taïwanaise¹⁵. De leur

13. Voir, par exemple, Liu Shao-hua, « Activistes Allege Labor Violations », *Taipei Times*, December 2, 2000, <http://www.taipeitimes.com/News/local/print/2000/12/02/0000063823>. Les pratiques d'emploi de certaines entreprises taïwanaises implantées dans des pays d'Amérique latine ont été dénoncées. Des fédérations syndicales internationales, dont Unite, la Fédération internationale des travailleurs du textile, de l'habillement et du cuir (FITTHC) et UNI Global Union, s'attachent également à trouver des solutions aux conflits du travail dans les entreprises taïwanaises.

14. L'accord-cadre de coopération économique (ECFA) est un accord commercial préférentiel qui vise à réduire les droits de douane et les obstacles aux échanges entre la République populaire de Chine (la Chine continentale) et la République de Chine (Taïwan). Signé le 29 juin 2010 à Chongqing, il est considéré comme le traité commercial le plus important entre les deux pays depuis leur séparation en 1949 après la guerre civile.

15. Le professeur Chen Bo-Chi (2009) a été le premier à avancer cet argument. Voir aussi l'étude de Huang *et al.* (2014) destinée à l'IEAS (Economic Institute, Academia Sinica). À propos de la stagnation des salaires réels, cette étude a identifié et comparé les principaux facteurs expliquant pourquoi, en raison de sa proximité géographique avec la Chine, Taïwan est susceptible de souffrir davantage que d'autres pays de l'impact du marché du travail chinois sur les salaires.

côté, certains fabricants taiwanais ¹⁶ affirment que leurs clients ne leur laissent pas une marge de manœuvre suffisante pour proposer, comme ils le font vis-à-vis de leurs propres salariés, des conditions de rémunération et de travail décentes.

**Une économie performante,
au prix de conditions de vie
et de travail dégradées**

Taiwan apparaît à la 11^e place dans le classement 2015 de la compétitivité mondiale (World Competitiveness Yearbook) établi par l'International Institute for Management Development (IMD, 2015) de Lausanne. L'île-État est classée à la 9^e place en matière d'efficacité de ses administrations publiques, à la 11^e place pour ses performances économiques, à la 14^e place pour l'efficacité de ses entreprises et à la 18^e place pour son infrastructure ¹⁷. Selon les dernières estimations du Fonds monétaire international, en 2014, Taiwan affichait un produit intérieur brut (PIB) par habitant de 35 604 dollars américains en parité de pouvoir d'achat, soit un niveau de richesse supérieur à celui du Royaume-Uni, de la France, du Japon ou de la Corée du Sud ¹⁸. Pour un petit pays comme Taiwan, c'est le signe

d'un très grand dynamisme économique. Cependant, la compétitivité de l'économie et l'efficacité des entreprises taiwanaises s'explique en fait par un temps de travail particulièrement élevé (en moyenne 2 116 heures travaillées par personne et par an ¹⁹), par la stagnation des salaires ²⁰ et l'insertion de Taiwan dans la chaîne de valeur mondiale ²¹.

Les conditions de travail difficiles et la forte précarité des emplois sont loin de constituer un problème nouveau. Elles résultent non seulement des accords institutionnels, mais aussi du contexte socio-culturel taiwanais/chinois. Produisant depuis longtemps pour la chaîne d'approvisionnement mondiale, les entreprises taiwanaises emploient une main-d'œuvre peu coûteuse et très flexible. Leur priorité est de s'adapter très rapidement aux besoins de leurs clients. Les salariés sont tacitement tenus de rester à leur poste de travail tant que l'encadrement est présent dans l'usine ²². La loi sur les normes de travail (Labor Standards Law, LSA) est devenue la principale cible des critiques. De nombreux travailleurs sont considérés comme s'ils relevaient du régime de responsabilité défini dans l'article 84-1 de cette loi ²³. C'est du moins l'argument utilisé par leur employeur pour leur imposer

16. Entretien avec un dirigeant d'un grand sous-traitant taiwanais en Chine, 2015. Ce fabricant a des filiales dans différents pays d'Asie du Sud-Est et produit pour les principales grandes marques de chaussures de sport.

17. http://www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/Overall_ranking_5_years.pdf.

18. « IMF Says Taiwan 20th Richest by PPP », *Taipei Times*, September 24, 2011, <http://www.taipeitimes.com/News/biz/archives/2011/09/24/2003514020>.

19. <http://www.chinatimes.com/newspapers/20150528000430-260102>.

20. <http://www.ft.com/cms/s/0/7bec7f70-8fb1-11e2-9239-00144feabdc0.html#axzz3yVpMOZKq>.

21. C'est à Taiwan que la part des emplois liés à la chaîne de valeur mondiale est la plus élevée : elle représente plus d'un emploi sur deux, d'après l'Organisation internationale du travail (ILO, 2015:134-135).

22. Cela s'explique aussi par une autre norme sociale : le respect de la hiérarchie.

23. L'article 84-1 a amendé la réglementation relative aux heures de travail, qui correspondait aux conditions de production en vigueur dans le secteur manufacturier à l'époque où la LSA a été promulguée (1984). Il introduit des dérogations, avec l'accord des autorités compétentes, pour l'emploi de certaines catégories de personnel (telles que les vigiles) au-delà des heures de travail normales définies à l'article 30 de la LSA.

TAÏWAN

un temps de travail très élevé. Des organisations professionnelles ont même proposé d'amender la législation pour qu'elle autorise un plus grand nombre d'heures supplémentaires, ce qui permettrait à ces travailleurs d'améliorer leur revenu.

Les employeurs mettent aussi à profit la souplesse du régime d'emploi en recrutant des travailleurs temporaires afin de réduire les coûts de main-d'œuvre et de gagner encore en flexibilité. Cette pratique est fréquente dans le secteur privé, et en particulier dans l'informatique, car elle permet de faire de la main-d'œuvre temporaire une variable d'ajustement en fonction des besoins des clients. Le recours à l'intérim évite aux entreprises d'avoir à s'acquitter directement des obligations légales telles que le versement des salaires et des pensions de retraite. Cependant, les travailleurs craignent tout particulièrement que, si un cadre est mis en place, les employeurs en profitent pour recruter davantage de travailleurs temporaires, plutôt que de recourir à des contrats de travail classiques à durée indéterminée, comme c'est le cas au Japon²⁴.

Entre 2008 et 2015, malgré les efforts du KMT pour remédier aux problèmes

économiques, le taux de chômage a augmenté pour atteindre 6,13 % en août 2009²⁵, un record dans l'histoire moderne de Taïwan, avant de reculer ensuite. Beaucoup de diplômés de l'université ne trouvent pas d'emploi²⁶, malgré la politique de développement de l'enseignement supérieur²⁷. De plus, les jeunes générations ont vu leur salaire stagner, voire même leur revenu baisser – les médias expliquent souvent que c'est la raison principale pour laquelle les jeunes perdent espoir dans l'avenir et n'envisagent plus de se marier ou d'acheter un logement. D'autres problèmes, comme la réforme du système de retraite, la sécurité alimentaire, la flambée des prix de l'immobilier et les controverses sur la discipline militaire, ont aussi accentué le mécontentement de la population à l'égard du KMT et appellent à une nécessaire refonte des institutions.

Malgré ses efforts pour créer des emplois, le recul du chômage (qui a reflué à 3,78 % en 2015, après avoir atteint 6,13 % en 2009) et la hausse du salaire minimum (relevé à six reprises entre 2008 et 2015 ; Ministry of Labour, 2016), le KMT n'a pas réussi à obtenir le soutien de la population²⁸. Les Taïwanais lui ont en effet reproché de

24. L'emploi temporaire a fortement augmenté au Japon. Voir The Japan Institute for Labor Policy and Training (JILPT, 2012:12-32). Depuis la loi sur le travail temporaire de 1986, le gouvernement japonais a modifié plusieurs fois la loi pour lever les restrictions sur l'emploi temporaire, et permettre aux employeurs d'embaucher plus facilement sous cette modalité.

25. *Yearbook of Manpower Survey Statistics*, Direction générale du budget, de la comptabilité et de la statistique, Yuan exécutif (gouvernement), République de Chine, mars 2015.

26. D'environ 12 %, le taux de chômage des diplômés de l'université était plus élevé que celui des autres catégories de travailleurs et que la moyenne nationale.

27. En 1994, un groupe d'organisations issues de la société civile a lancé une campagne pour le « développement de l'enseignement supérieur », dans le cadre du « plan de réforme de l'éducation », sous la houlette de Lee Yuan-Tseh, prix Nobel de chimie en 1986. Le nombre d'établissements d'enseignement supérieur proposant des cursus de quatre ans est ainsi passé de 67 en 1996 à 159 en 2014, et le nombre d'étudiants de 678 000 à 1 240 000.

28. À Taïwan, le secteur des médias est très concurrentiel. Avant la fin des années 1980, il était sous la tutelle du gouvernement et du KMT. Dans les années 1990, un mouvement de libéralisation des médias a été lancé pour amender la législation et mettre un terme aux intérêts financiers que le KMT détenait dans ce secteur, notamment dans la presse et les médias électroniques. Des entrepreneurs locaux qui finançaient le DPP ont investi dans plusieurs chaînes de télévision par câble. Pour faire de l'audience, ces opérateurs critiquaient très vivement le gouvernement (et en général le KMT).

donner la priorité à des politiques macro-économiques, ou de long terme, au lieu de répondre à leurs préoccupations immédiates. Et bien que détenant plus de la moitié des sièges au Parlement, le KMT est une organisation très peu homogène, comptant de multiples courants, l'empêchant d'élaborer un programme unifié. Le plus grand défi auquel était alors confrontée la classe politique taïwanaise, et dont le KMT semblait ne pas avoir pris conscience, était le basculement de l'opinion de la droite vers la gauche du spectre politique. Or, le KMT et le Président Ma Ying-jeou considéraient que le développement économique n'était possible qu'à condition de se cantonner à des principes néolibéraux. Ils étaient favorables à une intervention aussi faible que possible de l'État et à une réglementation n'entravant pas l'expansion du marché. La plupart des conseillers du Président étaient fermement convaincus de la pertinence de cette stratégie, notamment parce que Taïwan avait été un dragon économique dans les années 1980. Mais la population continuant de voir se dégrader l'emploi et ses revenus, a manifesté son désir de changement de stratégie économique et politique. Le DPP s'est saisi de l'occasion pour désigner la Chine comme l'ennemi de Taïwan, le responsable des inégalités de revenus, du chômage, de l'échec de la reconfiguration industrielle, etc.

**Une aspiration progressiste lors
de la campagne électorale de 2016**

Un grand nombre de citoyens mécontents, aux priorités diverses et nourris par

une volonté d'ouverture, se sont manifestés en même temps. Le climat social né de la libéralisation politique et de l'émergence de la démocratie après les années 1980 a permis le développement des organisations non gouvernementales et des associations politiques. Avec leurs idéologies politiques et leurs priorités économiques et sociales variées, ces mouvements ont appris à promouvoir leur vision ou leurs propositions *via* différents canaux : certains ont fait pression sur la classe politique, d'autres ont profité d'événements sociaux ou politiques pour faire entendre leur voix et mettre en avant leur action, d'autres encore ont recouru aux réseaux sociaux pour diffuser leurs idées et leurs convictions. Mais, jusqu'à l'élection de 2016, ils n'avaient pas, pour la plupart, essayé de former un parti politique dans l'optique de mettre leurs idées à l'épreuve d'une campagne électorale.

***Émergence de partis issus
de la société civile pour dépasser
le débat sur l'unification ou
l'indépendance vis-à-vis de la Chine***

Jusqu'en 2016, nul ne pensait réellement possible d'orienter le débat sur un autre thème que le clivage pro-unification/pro-indépendance vis-à-vis de la Chine. Depuis la première vague de démocratisation de Taïwan, le débat politique est en effet axé sur cette question, et non sur le clivage gauche/droite. Les liens géographiques, culturels et historiques avec la Chine continentale revêtent une signification manifestement très importante pour Taïwan, et ils se sont encore intensifiés lorsque l'intégration économique a semblé inévitable²⁹. Au cours de

29. Le clivage pro-Chine/pro-indépendance n'est pas pertinent en soi pour l'analyse de l'élection car il s'agit d'une constante. Cette question demeure importante en toile de fond mais c'est davantage celle de la justice distributive qui a représenté l'enjeu décisif dans ce clivage (d'où la victoire du DPP), car l'argument qui a guidé le vote est que la dépendance économique croissante à la Chine tire Taïwan vers le bas. La proposition d'une politique équilibrant l'efficacité et l'équité a donc reçu un accueil favorable des électeurs.

TAÏWAN

la dernière décennie, la Chine est devenue non seulement la première source d'investissements directs étrangers (IDE) à Taïwan, mais aussi le premier partenaire commercial de l'île³⁰. C'est pour cette raison que le Président taïwanais, Ma Ying-jeou, a tenté de maintenir des relations pacifiques et le dialogue avec la Chine. Selon le principal parti d'opposition, le Parti démocrate progressiste (Democratic Progressive Party, DPP), les difficultés sociales et économiques de Taïwan viennent entre autres des relations entre la Chine et le KMT, ainsi que de l'interdépendance économique des deux pays. Le DPP a réussi à focaliser les attentes des Taïwanais en se concentrant sur la Chine, pour mieux s'opposer à toute politique de liens avec ce pays (accord et zone de libre-échange, restructuration industrielle, accueil d'étudiants chinois et de talents étrangers...) et démontrer le gouvernement de M. Ma était responsable de l'influence néfaste de la politique chinoise sur Taïwan. En 2000, le DPP a été d'ailleurs qualifié de parti de centre-gauche lorsqu'il a voulu se démarquer du KMT en se déclarant progressiste. Mais cette classification n'a pas résisté à l'épreuve des faits, car ce parti a en réalité mené une politique néolibérale. La frange progressiste de la société taïwanaise, et notamment les groupes de défense des travailleurs, a alors estimé que le DPP avait élaboré un

programme progressiste dans le seul but d'étoffer ses soutiens.

Au fil des ans, les acteurs progressistes issus de la société civile ont pris conscience de la nécessité d'occuper la scène politique afin que leurs revendications soient prises en compte. C'est pourquoi de nombreux partis aux idéologies et aux programmes différents sont apparus lors de l'élection de 2016, en particulier des partis qui défendaient les travailleurs et l'environnement : le Parti écologique (Green Party), le Parti social-démocrate (Social Democratic Party), le Parti des arbres (Tree Party), le Parti du travail de Taïwan (Taiwan Labor Party), le Parti des travailleurs (Workers Party) et le New Power Party (NPP). L'alliance du parti écologique et des sociaux-démocrates ainsi que le NPP ont gagné du terrain pendant la campagne électorale.

Le NPP est issu du Mouvement des Tournesols³¹, qui avait été lancé en 2014 par des étudiants³² pour s'opposer aux négociations de l'accord de libre-échange sino-taïwanais par le KMT³³. Pendant la campagne, le NPP a réussi à maintenir une relation de collaboration, bien que parfois délicate, avec le DPP³⁴. Il est parvenu à faire prendre conscience aux jeunes générations que la Chine pouvait menacer l'équilibre entre économie et justice sociale à Taïwan. Le NPP a présenté le gouvernement comme étant incapable de fonctionner et de résoudre

30. Taïwan a reçu plus de 40 % de l'ensemble des flux d'IDE provenant de Chine, et exporté plus de 40 % de sa production en Chine. À ce propos, voir par exemple Zhang (2005) et Hou, Tung (2002:24).

31. Il s'agit d'un mouvement protestataire emmené par une coalition d'étudiants et de groupes de défense des droits civiques qui, du 18 mars au 10 avril 2014, a occupé le Yuan législatif (Parlement), puis le Yuan exécutif (bureau du Premier ministre) de la République de Chine.

32. Nombre de dirigeants de ce mouvement avaient été formés par la Fondation de Mme Tsai Ing-wen (Hsiao-In Ji Jin Huei).

33. Pour une analyse, voir Cindy Sui, « Will the Sunflower Movement change Taiwan? », *BBC News*, April 9, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-asia-32157210>.

34. Lorand C. Laskai, « Taiwan's Newest Political Party Was Co-Founded by a Tattooed Rockstar », *Foreign Policy*, November 19, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/11/19/taiwan-politics-china-new-power-party-beijing-ma-xi-kmt-dpp/>.

VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME DE DÉVELOPPEMENT ?

les problèmes en raison de l'influence de la Chine continentale. Le parti a réussi à obtenir cinq sièges sur 133 au Parlement. En revanche, la coalition entre les verts et les sociaux-démocrates (G-SD)³⁵ n'a pas pu entrer au Parlement, même si son programme était considéré comme véritablement progressiste. La défaite de la coalition peut s'expliquer par son manque d'expérience, mais aussi par la difficulté à s'imposer sur la scène politique taïwanaise.

Un progressisme de façade ?

On peut avancer différentes explications pour comprendre pourquoi le programme progressiste peine à susciter l'adhésion. Il a notamment été reproché à de nombreux partisans du programme progressiste de la coalition G-SD de ne pas être suffisamment proches des travailleurs, d'être davantage des théoriciens que des praticiens. En résumé, d'être « dans les nuages »³⁶. En première lecture, le succès du NPP tenait à sa proximité avec les préoccupations des électeurs.

Cependant, une analyse plus approfondie révèle que la percée du NPP est due à son alliance stratégique fructueuse avec le DPP, qui repose sur la conviction commune que la politique du KMT a rendu Taïwan trop dépendant de la Chine et trop vulnérable face à cette dernière. Pour la candidate du DPP à l'élection présidentielle, Mme Tsai Ing-wen, Taïwan devait nouer des partenariats économiques avec

d'autres pays, à l'instar du Partenariat transpacifique (PTP)³⁷. Cette stratégie éclaire ainsi les véritables circonstances de l'émergence du programme progressiste dans la politique taïwanaise et, peut-être aussi, la différence de fond entre le DPP et le NPP. D'un côté, évaluant l'influence de la Chine sur Taïwan, et la possibilité d'accéder au pouvoir lors de l'élection de 2016, le DPP a clairement affirmé son soutien au libre-échange, et que la Chine n'était pas sa priorité. De l'autre, comme nous l'avons déjà évoqué, le NPP a été créé à la suite du Mouvement des Tournesols, qui s'opposait à la politique de libre-échange avec la Chine menée par le KMT. Le NPP se défendait toutefois de s'opposer au libre-échange, et prétendait simplement réclamer la transparence dans le processus décisionnel lors des négociations³⁸. Cette prise de position montre la manière dont le NPP s'est servi du programme progressiste pour parvenir à ses fins : son succès est dû non pas à son programme progressiste mais à sa position favorable à l'indépendance vis-à-vis de la Chine, une position que partage le DPP. Par ailleurs, l'échec de la coalition G-SD s'explique notamment parce qu'elle a essayé de montrer qu'elle ne s'inscrivait pas dans le clivage traditionnel « indépendance/unification » et était convaincue que Taïwan était mûr pour un programme progressiste. En réalité, les principaux partis restent favorables au néo-libéralisme, et

35. Abraham Gerber, « Greens, Social Democrats to Cooperate », *Taipei Times*, August 18, 2015, <http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2015/08/18/2003625626>.

36. <http://www.thenewslens.com/post/272330/>. L'auteur explique qu'en 2012, lors de sa dernière campagne, Mme Tsai était représentée sur un nuage coloré flottant au-dessus de la population, mais aujourd'hui c'est différent. L'article s'appuie sur l'exemple de Mme Tsai pour expliquer pourquoi la coalition G-SD a échoué et pourquoi le NPP a connu un succès en 2016.

37. Linda van der Horst, « The Rise of Taiwan's "Third Force" », *The Diplomat*, January 6, 2016, <http://thediplomat.com/2016/01/the-rise-of-taiwans-third-force/>.

38. <http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5073947>. Cet article présente la position du NPP concernant le choix politique au Parlement.

TAÏWAN

s'ils se sont réclamés d'un programme progressiste, c'était dans le seul but d'accéder au pouvoir.

Plus généralement, même si les idées progressistes et les actions sociales lancées par des groupes de la société civile ont essaimé dans les sphères politique et sociale, les préférences idéologiques en matière de politique publique ne sont toujours pas devenues une réalité politique. Néanmoins, l'élection de 2016 montre que les mentalités commencent à évoluer et les Taïwanais à devenir plus progressistes. Le NPP et le DPP ont compris le message et l'ont traduit en propositions pragmatiques lors de la campagne, dans l'espoir de remporter l'élection, stratégie qui s'est avérée payante. Le vote populaire s'est porté sur le DPP, qui a remporté les élections, et Ms. Tsai a été élue Présidente. De nombreux syndicats progressistes (minoritaires) ont soutenu l'alliance entre les Verts et les sociaux-démocrates. Cette coalition G-SD a toutefois échoué parce qu'elle s'est trop focalisée sur les aspects idéologiques : elle est restée très éloignée des préoccupations quotidiennes de la population et n'a pas pu proposer de solutions concrètes durant la campagne. Les syndicats traditionnels, quant à eux, ont soutenu le KMT, leur allié traditionnel, et cela avant tout pour garantir le maintien du régime d'assurance en place.

Conclusion

Une enquête a été menée sur plusieurs années à propos du sentiment d'être « taïwanais(e) » ou « chinois(e) »,

afin de déterminer dans quelle mesure les Taïwanais se sentent « chinois ». Elle montre que de moins en moins de Taïwanais se considèrent comme chinois. Même si leurs ancêtres sont venus de Chine continentale après 1949, les jeunes ont pris leurs distances avec la Chine quand les anciennes générations ont disparu³⁹. Même si l'élection de 2016 a donné l'impression que les Taïwanais s'intéressaient désormais à l'égalité et à d'autres sujets progressistes, le résultat de l'élection montre que, dans la relation entre Taïwan et la Chine continentale, le plus important est l'influence de la Chine sur l'économie et la démocratie taïwanaises. Néanmoins, l'apparition de partis nouveaux a des conséquences non négligeables : elle indique qu'en plus des lignes politiques traditionnelles, les Taïwanais ont compris qu'un équilibre entre efficacité et équité pouvait constituer un critère de choix démocratique supplémentaire. Lorsque le DPP hésite à se présenter ouvertement comme favorable à l'indépendance vis-à-vis de la Chine, ce pourrait bien n'être qu'une stratégie de campagne. Mais cela révèle aussi que la politique taïwanaise pourrait être en train de changer de direction. Par ailleurs, si l'on en juge d'après le résultat des urnes, même si le KMT est parvenu à établir des relations pacifiques avec la Chine, il n'a pas réussi à maintenir un équilibre entre efficacité et équité sur la question la plus importante pour la majeure partie de la population. Nous pouvons en conclure qu'un front politique est en train de se dessiner, qui tend à réorienter la stratégie nationale de développement : celle-ci pourrait ne plus se limiter au seul critère

39. On emploie depuis peu le terme d'« autochtone indépendant » pour qualifier la jeune génération taïwanaise qui a grandi sans lien direct avec la Chine. Par conséquent, elle sera aussi, dans son orientation politique, favorable à l'indépendance vis-à-vis de la Chine (RPC). Cette évolution explique l'échec de la politique de la RPC vis-à-vis de Taïwan sur les 30 dernières années.

VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME DE DÉVELOPPEMENT ?

d'efficience et s'élargir à celui de l'égalité sociale ; par ailleurs, le débat traditionnel « pro-unification ou pro-indépendance » pourrait ne plus guider le choix démocratique à Taïwan. Enfin, les organisations de la société civile, telles que celles qui défendent l'environnement et les droits des travailleurs/de l'homme, seront amenées à participer plus activement à l'élaboration des politiques.

Sources :

- 陳博志 (Chen Bo-Chi (2009)), 要素價格均等化作用圖解 (*The Anatomy of the Effect of Factor-Price Equalization*), <http://www.taiwanthinktank.org/chinese/page/2411/0/1361/1353>.
- Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics (2015), *Yearbook of Manpower Survey Statistics*, Executive Yuan, Republic of China, March.
- Hou W.J. (2002), *China's FDI Policy and Taiwanese Direct Investment (TDI) in China*.
- 徐正光 (Hsu (1988)), 統合政策下的台灣勞工 (Taiwan Labor under Corporatist Policy) 第一屆勞資關係論文集 (*Proceeding of the 1st Labor-Management Conference*), p. 189-204.
- 黃登興, 劉碧珍, 楊子涵 (Huang, Liu, Yang (2014)), 台灣實質薪資的停滯現象: 全球趨勢與台灣特徵 (*The Phenomenon of Stagnant Real Wage in Taiwan: Global Trend and Taiwan Peculiarity*), IEAS Working Paper (in Chinese), Institute of Economics, Academia Sinica, Taipei, Taiwan.
- ILO (2015), *2015 ILO World Employment and Social Outlook*, Geneva.
- IMD (2015), *2015 World Competitiveness Yearbook*.
- JILPT (The Japan Institute for Labor Policy and Training) (2012), *Labor Situation in Japan and Analysis. General Overview 2011/2012*.
- Ministry of Labor (2016), 勞動部. 基本工資之制定與調整經過 (*The Enactment and the Chronicle of the Basic Wage Adjustment*) (in Chinese), <http://www.mol.gov.tw/topic/3067/5990/13171/19154/>.
- Pan S.W. (1998), *Employment Relations in a Changing Global Economy: The Case of Taiwan*, School of Industrial Labor Relations, Cornell University, Ithaca.
- Tung C.-Y. (2002), « The Impact on Taiwan (An Interim Assessment of the Impact of Taiwan's Investment in China on Taiwan's Economic Development) », in Wei S.J., Wen G.J., Zhou H. (eds.), *The Globalization of the Chinese Economy*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 190-204.
- Zhang Honglin K. (2005), « Why Does So Much FDI from Hong Kong and Taiwan Go to Mainland China? », *China Economic Review*, vol. 16, n° 3, p. 293-307.