

Chine

Les « ONG » * de défense des droits des travailleurs migrants : l'émergence d'organisations proto-syndicales

Chloé FROISSART **

Comme le soulignait un récent article du journal *Xin Shiji* : « Dans la pratique, il existe déjà en Chine deux types de forces ouvrières et deux types de mouvements ouvriers. L'un, à l'intérieur du système, est organisé par les syndicats chapeautés par la Fédération nationale des syndicats chinois, l'autre, à l'extérieur du système, est organisé spontanément par les ouvriers. Le premier est institutionnalisé mais manque de recrues, le deuxième fédère les masses mais n'est pas institutionnalisé ¹. »

Apparues au tournant des années 2000 et fondées au départ par une élite urbaine, notamment à Pékin, pour venir en aide à

une nouvelle catégorie sociale exclue des services publics urbains et des syndicats officiels – les travailleurs migrants venus de la campagne ² –, ces organisations ont connu un essor extraordinaire ces dernières années. Elles sont désormais présentes sur tout le territoire chinois, notamment dans la province du Guangdong, où on en compte désormais une cinquantaine (contre une vingtaine en 2008) et où elles sont en majorité fondées par des travailleurs migrants eux-mêmes.

Ces organisations constituent un type particulier d'organisations sociales. Elles ont fait leur apparition en Chine dans les années 1990. Cependant, alors que le

* Ce terme est communément utilisé dans la littérature portant sur ces organisations chinoises ainsi que par ces dernières qui insistent sur leur autonomie par rapport à l'Etat, même si celle-ci fait institutionnellement problème.

** Maître de conférences en études chinoises, Université Rennes 2.

1. « Xuezhe jianyan zhongguo zhubu shixian laodong zizhi » (« Le plaidoyer d'un universitaire en faveur d'une autonomisation progressive des relations entre capital et travail »), *Xin Shiji (New Century)*, 21 juin 2011, <http://policy.caing.com/2011-06-21/100271691.html>. Nous avons eu l'occasion d'évoquer ces organisations dans nos articles précédents (Froissart, 2011 et 2012).

2. L'estimation du nombre de migrants originaires de la campagne et travaillant dans les villes est passée de 60 millions au milieu des années 1990 à plus de 200 millions aujourd'hui. Bien que des politiques d'intégration en zone urbaine aient été mises en œuvre depuis dix ans, ces travailleurs restent des citoyens de seconde classe dans les villes de leur propre pays et continuent de subir des discriminations dans le domaine de l'emploi, de l'accès à la justice, de la protection sociale et de l'accès à l'éducation. En ce qui concerne les discriminations dont ils sont victimes dans le domaine de l'emploi et du travail, voir en particulier le rapport de la CSI (2010).

Parti a ouvert un espace pour les organisations à but social et charitable et continue d'en favoriser le développement, les organisations de défense des droits des citoyens ¹, dont le nombre et les activités se sont multipliés ces dernières années, opèrent dans un domaine sensible. Cet article revient sur les stratégies des organisations de défense des droits des travailleurs migrants et sur leurs différents domaines d'activité pour montrer comment elles ont su petit à petit s'imposer comme des organisations proto-syndicales en marge du système, capables de défendre les droits des travailleurs, de contribuer à leur émancipation et de représenter leurs intérêts auprès des employeurs et de l'Etat ². Si ces organisations sont toujours susceptibles d'apparaître comme une menace au régime, leur rôle dans le maintien de la stabilité sociale et une gestion plus rationnelle de la société est désormais reconnu, notamment au Guangdong. Wang Yang, le Secrétaire général du Parti de cette province, a fait de la protection des droits des travailleurs migrants et du soutien au développement des ONG l'un des chevaux de bataille de sa campagne en vue du renouvellement de 70 % des sièges du comité central du Parti à l'automne prochain. Quelles perspectives d'institutionnalisation se dessinent pour ces organisations alors qu'on assiste à la montée du camp libéral et que de nombreuses voix s'élèvent pour

affirmer que seules des réformes systématiques – et en particulier l'institutionnalisation de canaux indépendants de représentation des intérêts – seront à même à l'avenir de garantir une croissance forte et saine et de maintenir la stabilité du régime ?

Un statut incertain

Les organisations chinoises sont confrontées à un cadre juridique qui dénie le droit à la société de s'organiser de manière autonome. Les principes de contrôle, de cooptation et de coopération sont en effet au cœur de la législation les concernant. Les Règlements provisoires pour l'enregistrement des organisations sociales à but non lucratif ³ disposent en effet que toute organisation doit s'enregistrer auprès du ministère des Affaires civiles ou de ses bureaux locaux. Pour cela, elle doit trouver au préalable une organisation « parapluie » (de l'Etat ou du Parti) servant de garant. Ce garant est responsable de sa direction et de sa supervision en ce qui concerne ses programmes, ses financements et ses dépenses, et doit conduire une inspection annuelle de l'organisation dont il doit rendre compte à l'administration. Enfin, l'organisation ne doit pas nuire aux « intérêts nationaux » en contrevenant au principe constitutionnel du rôle dirigeant du Parti, en allant à l'encontre de la sécurité et de l'unité nationales ou de la « moralité sociale ». En

1. Ces organisations peuvent être spécialisées dans la défense des droits de « catégories vulnérables » comme les personnes séropositives et les malades du sida, de l'hépatite B ou dans la défense des droits des individus en général comme l'ONG Open Constitution Initiative spécialisée dans les procès d'intérêt public.
2. Une grande partie des informations sur lesquelles s'appuie ce texte proviennent d'entretiens menés régulièrement depuis une dizaine d'années avec des organisations chinoises ainsi qu'avec des spécialistes chinois et hongkongais de la société civile.
3. Guowuyuan Bangongting, *Minban feiqiye danwei dengji guanli zanxing tiaoli* (Conseil des affaires de l'Etat, Règlements provisoires pour l'enregistrement des organisations sociales à but non lucratif), 25 septembre 1998, www.goldlaw.com.cn.

CHINE

d'autres termes, pour être officiellement reconnues comme des organisations sociales, les organisations chinoises doivent paradoxalement être des extensions de l'Etat ou à tout le moins agir comme ses auxiliaires.

La loi est largement contournée dans la pratique, les organisations étant jalouses de leur indépendance et les institutions officielles étant rétives à l'idée de cautionner des pratiques qui pourraient les mettre en porte à faux vis-à-vis du Parti. Aussi, la plupart des organisations ne sont pas enregistrées ou sont enregistrées en tant qu'entreprises¹. Ce compromis permet aux ONG de bénéficier d'un statut semi-légal tout en négociant leur autonomie dans la pratique et aux autorités de garder une certaine mainmise sur elles grâce à leur enregistrement.

Agissant dans un domaine très sensible, faisant notamment concurrence aux syndicats officiels qui se sont lancés dans une entreprise de conquête des travailleurs migrants depuis 2003, ces organisations sont toujours susceptibles d'apparaître comme une menace pour le pouvoir. Le Parti craint en particulier que ces organisations ne soient à l'origine d'une « révolution de couleur » comme dans les anciennes républiques soviétiques, d'autant que la quasi-totalité de leurs financements provient de l'étranger, en particulier de fondations comme Oxfam Hong Kong, la Fondation Ford, la Banque mondiale, les Fonds pour le développement des gouvernements canadien et britannique, le Congrès américain, les consulats de ces trois pays, et l'Union européenne... Les « ONG » chinoises évoluent donc dans une zone grise

non institutionnalisée où leur statut semi-légal est toléré tant qu'elles prouvent leur contribution au bien commun et leur loyauté au Parti.

Afin de contrebalancer leur statut incertain, ces organisations développent un discours établissant une communauté d'intérêts avec le pouvoir (elles font valoir qu'elles contribuent à maintenir la stabilité sociale, à construire une « société harmonieuse », à préserver l'efficacité économique), affirment qu'elles remplissent leur rôle d'auxiliaires de l'Etat et du Parti en les aidant à remplir des fonctions qu'ils ne peuvent plus ou pas encore assumer, et tentent pour certaines d'établir des liens avec des alliés influents au sein du pouvoir afin d'acquérir viabilité et légitimité. Il n'en reste pas moins que leur objectif premier est de venir en aide aux migrants qui travaillent sans être payés, qui contractent des maladies professionnelles parce que leur employeur n'a pas respecté la législation en matière d'hygiène et de sécurité, dont les frais médicaux ne sont pas pris en charge en cas d'accident du travail ou qui n'obtiennent pas d'indemnisation en cas d'infirmité. Pour ce faire, elles exploitent l'objectif revendiqué par le Parti d'instaurer un « gouvernement s'appuyant sur le droit », s'appuient sur les principes constitutionnels selon lesquels le Parti s'engage à mettre en place un « Etat de droit socialiste » ou « protège les droits de l'homme » ainsi que sur les discours et les politiques du gouvernement central concernant la protection des droits des travailleurs migrants afin de mettre en œuvre des formes de mobilisation entre action juridique et politique, légalisme et subversion.

1. Selon les chiffres du ministère des Affaires civiles (<http://mca.gov.cn>), 425 000 organisations sociales étaient officiellement enregistrées fin 2009, mais, selon certaines estimations, leur nombre réel se situerait plutôt entre 3 et 8 millions.

**De la représentation en justice
des travailleurs migrants à leur
représentation auprès des employeurs**

Face à l'augmentation des grèves et des actes d'anomie (meurtres d'employeurs, menace de suicides collectifs) au début des années 2000, le gouvernement chinois, partant du principe que ces travailleurs avaient recours à de tels actes parce qu'ils ne connaissaient pas la loi, a lancé en 2004 une grande campagne de formation au droit des migrants, tout en encourageant les comités d'arbitrage et les tribunaux à prendre en compte leurs plaintes, espérant ainsi canaliser le mécontentement vers des voies institutionnalisées de résolution des conflits. Cette politique s'est néanmoins heurtée au niveau local à la collusion entre tribunaux, autorités locales et employeurs, unis par des intérêts économiques, ainsi qu'aux difficultés rencontrées par les migrants pour obtenir une aide juridique, les frais d'avocat étant beaucoup trop élevés pour cette population. Par ailleurs, bien qu'une loi contraigne les avocats chinois à consacrer une partie de leur temps au cours de leur carrière à la défense des « catégories vulnérables », beaucoup refusent de s'y soumettre étant donné l'investissement en temps et le caractère peu rémunérateur de ce type de procès. C'est à cette période qu'ont émergé des organisations spécialisées dans la défense des droits des travailleurs migrants dans le Delta de la Rivière des Perles. Fondées par des « représentants des citoyens » (*gongmin daili*)¹ – souvent des travailleurs migrants qui,

après avoir étudié le droit par eux-mêmes et être parvenus à défendre leurs droits en justice, décident d'aider les autres travailleurs – ou travaillant en étroite collaboration avec eux, ces organisations jouent un rôle crucial dans l'accès à la justice des travailleurs migrants. Souvent mieux au fait de la législation que les avocats patentés, elles aident les travailleurs migrants à construire un dossier juridique, favorisant les plaintes collectives, et vont souvent jusqu'à les représenter en justice gratuitement ou moyennant une somme modique (environ 6 % de l'indemnisation obtenue) si le procès est gagné. Cela s'est traduit par une importante augmentation des procès, difficilement gérable par les tribunaux, et par une pression considérable pour une meilleure application du droit du travail, au point que les autorités locales des municipalités de Shenzhen et Canton ont publié en 2007-2008 une série de documents internes en contradiction avec la législation et les directives du Centre autorisant les tribunaux à ne pas accepter de plaintes collectives ou la présence de représentants des citoyens aux procès.

Cette forme de répression a eu depuis quelque peu raison de la tactique juridique mise en œuvre par les ONG, d'autant que les délais restent longs et les actions coûteuses pour les migrants comme pour leurs représentants et que les décisions et jugements en faveur des travailleurs arrachés aux comités d'arbitrage et aux tribunaux ne sont souvent pas appliqués². Cette saturation des canaux institutionnalisés de résolution des conflits,

1. La loi chinoise prévoit que tout citoyen, même s'il n'a pas de licence d'avocat, peut défendre d'autres citoyens en justice et ainsi devenir un « représentant des citoyens ».

2. En 2005, par exemple, une usine d'électronique de Shenzhen, attaquée pour le non-paiement d'heures supplémentaires par 500 employés représentés par une ONG, a été condamnée à payer une amende de 100 000 RMB, dont le montant a été réduit à 20 000 par la suite. « Gongmin daili de shishi feifei » (« Les représentants citoyens : le pour et le contre »), http://news.xinhuanet.com/legal/2007-10/30/content_6973228.htm.

CHINE

alliée à l'absence de représentativité des syndicats officiels et à leur impuissance à défendre les droits des ouvriers, est l'un des facteurs qui a favorisé l'augmentation des actions collectives ces dernières années. Or, du fait de la mise en place de chaînes de production de plus en plus complexes et intégrées, le coût de ces actions collectives n'a cessé d'augmenter pour les employeurs, mais aussi pour les autorités locales qui sont notées par les échelons supérieurs de l'administration en fonction de leurs résultats économiques et de leur capacité à maintenir l'ordre social. Aussi, la tendance actuelle, tant du côté des autorités, des employeurs que des ONG, est-elle de privilégier le règlement des conflits sur les lieux de travail, cette approche ayant pour mérite de réduire les coûts pour toutes les parties. Les ONG du Delta de la Rivière des Perles sont désormais de plus en plus couramment sollicitées par les travailleurs pour intervenir directement dans les conflits et sont de plus en plus reconnues comme médiateurs légitimes par les employeurs, les syndicats officiels désormais conscients de leurs limites et les autorités locales, jouant ainsi un rôle déterminant dans la redéfinition des rapports de force au sein des usines ¹.

Emanciper les travailleurs

Les ONG jouent aussi un rôle fondamental dans la formation juridique des travailleurs migrants (les informant par exemple très exactement sur les comportements des employeurs qui constituent

une violation de leurs droits et sur le montant de la compensation juridique qu'ils peuvent espérer). En enseignant aux migrants que la loi s'applique à eux comme aux urbains, elles ont favorisé la prise de conscience d'une citoyenneté et ont fait en sorte que la loi soit progressivement perçue par ces travailleurs marginalisés comme une arme pour défendre leurs droits. A partir de 2004, date à laquelle la protection des droits de l'homme par le Parti a fait l'objet d'un amendement constitutionnel, beaucoup d'entre elles ont axé leurs formations sur la prise de conscience de droits inhérents à la personne humaine ainsi que sur l'analyse de la façon dont les structures sociales et politiques (comme la rémanence du système du *hukou* ², l'absence d'indépendance des tribunaux ou des syndicats) font obstacle à la garantie des droits.

Les modes de formation et de socialisation des migrants mis en œuvre par ces ONG, notamment au moyen de l'organisation d'ateliers, insistent désormais plus sur la solidarité des travailleurs que sur leurs droits légaux individuels et ont également évolué dans le sens d'une plus grande autonomisation des travailleurs non seulement vis-à-vis de l'Etat et des syndicats mais aussi des ONG. Cela s'exprime notamment à travers la formation aux négociations collectives, qui se sont beaucoup développées ces deux dernières années, dans le Guangdong notamment. L'une des organisations avec lesquelles nous nous sommes entretenues a ainsi organisé plus de 60 formations en deux ans (entre 2010 et 2011), qui ont

1. Sur ce phénomène ainsi que son début d'institutionnalisation dans la législation nationale et locale, voir Froissart (2012).
2. Système d'enregistrement des personnes hérité de la période maoïste qui lie les droits des individus au lieu d'enregistrement de leur résidence et a instauré une inégalité de statut entre ruraux et urbains.

bénéficié à environ 2 000 personnes. Les travailleurs migrants sont invités à participer à l'analyse de leurs conditions socio-économiques ainsi que des rapports de domination, formation censée faire progresser la conscience de classe. Ils participent à des exercices pratiques leur enseignant comment élire des représentants pour négocier avec la direction, formuler des revendications en les simplifiant et établissant des priorités, rester unis et solidaires pour résister aux tentatives des employeurs de briser les mouvements ou abaisser les revendications, et élaborer une stratégie grâce à l'analyse des rapports de forces au sein de l'usine et de sa situation économique.

Enfin, alors que les ONG étaient encore attentives il y a quelques années à empêcher les migrants d'avoir recours à des modes d'action pouvant être perçus comme une menace par le pouvoir, elles insistent désormais sur le fait que la grève, même si elle a été retirée de la Constitution en 1982 et ne figure pas dans le droit du travail chinois, n'est pas illégale puisqu'elle n'est pas explicitement interdite et figure en outre dans la Convention des Nations unies sur les droits sociaux et économiques que la Chine a signée en 1998 et ratifiée en 2001. On ne peut qu'être frappé par la corrélation entre le contenu de ces formations et l'évolution des modes d'action des travailleurs migrants dont témoigne la radicalisation des actions collectives (Froissart, 2011), ce qui en dit assez sur leur efficacité.

Représenter les intérêts des migrants auprès de l'Etat

Les ONG jouent un rôle fondamental dans la représentation des intérêts des travailleurs migrants auprès de l'Etat, notamment afin de produire un droit du travail mieux à même de protéger leurs intérêts. Leur mobilisation se situe dans le cadre de la « participation démocratique » promue par le Parti ces dernières années, et qui prend notamment la forme de la consultation du public sur des projets de loi, procédé qui permet au Parti de mettre en place des politiques publiques et une législation répondant mieux aux attentes de la population. Les organisations chinoises se sont engouffrées dans cette brèche pour mettre en œuvre des méthodes de plaidoyer inspirées des ONG occidentales, leurs bailleurs de fonds¹. Alors que leur tactique dans ce domaine se limitait encore il y a quelques années à des conseils aux autorités, elles sont désormais plus agressives, exerçant des pressions politiques grâce au recours à un argumentaire juridique qui s'appuie sur la Constitution chinoise ou le droit international du travail, aux médias nationaux comme étrangers et à la solidarité transnationale grâce à l'aide d'ONG basées à Hong Kong ou aux Etats-Unis notamment.

Les ONG du Delta ont été notamment très actives lors de la préparation de la nouvelle loi sur la Sécurité sociale, dont le projet a été porté à la connaissance du public sur le site de l'Assemblée populaire nationale le 28 décembre 2008 (les avis ont été recueillis jusqu'au 15 février 2009)². De nombreuses ONG ont discuté

-
1. Sur le financement des organisations chinoises par des fondations américaines, voir Spires (2011). Sur l'emprunt par les organisations chinoises de modes de fonctionnement et d'action aux ONG et fondations occidentales, voir Jie Chang (2006).
 2. Zhonghua renmin gongheguo shehui baoxianfa (loi sur la Sécurité sociale de la République populaire de Chine), adoptée le 28 octobre 2010, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011. <http://www.51labour.com/show/100168.html>.

CHINE

des enjeux de cette loi avec les travailleurs migrants au cours d'ateliers, et ont rédigé un rapport synthétisant leurs recommandations qui a été transmis par le Centre de services aux travailleurs de Panyu, une ONG de Canton, aux autorités, ainsi qu'aux médias, aux chercheurs et aux activistes dans le domaine du travail. Ces recommandations s'articulent autour de quatre grands thèmes qui visent tous à promouvoir le principe de l'égalité des citoyens inscrit dans la Constitution :

- la promotion de l'égalité de traitement entre urbains et migrants d'origine rurale grâce à la mise en place d'un système de portabilité des droits impliquant une unification des systèmes de protection sociale, notamment entre les villes et les campagnes, et une recentralisation de la gestion de la Sécurité sociale ;

- un plus fort engagement de l'Etat et une plus grande redistribution, notamment par la mise en place d'un véritable filet de protection sociale pour les citoyens dont les revenus sont inférieurs à 40 % du salaire urbain moyen de leur localité ;

- la prise en charge totale et sans conditions des travailleurs victimes d'accidents du travail (frais d'hospitalisation et médicaux, frais de procédure permettant d'établir le degré d'invalidité, indemnisation)¹ ;

- le caractère contraignant de la loi, impliquant la mise en place d'un système de contrôle efficace et indépendant non

seulement des employeurs mais aussi du mode de fonctionnement de la Sécurité sociale – dont les comptes doivent être rendus publics – ainsi que des sanctions réellement dissuasives (procédures judiciaires, amendes élevées).

En d'autres termes, les ONG insistent sur le fait que l'équité et la solidarité sont les deux principes sur lesquels doit se construire le système de sécurité sociale : il s'agit d'augmenter la couverture grâce à une participation accrue de l'Etat et à la mise en place d'un système de gestion et de redistribution au niveau national qui permette de couvrir les plus pauvres et les plus mobiles (notamment les migrants qui n'ont pas pu cotiser pendant le temps réglementaire dans le cadre du système de retraite²).

La loi publiée fin 2010 a retenu un grand nombre de leurs propositions. La nouvelle législation marque en particulier un pas vers un traitement plus équitable des citoyens, disposant qu'elle concerne « les résidents ruraux venus travailler en ville » au même titre que les urbains (art. 95). Le principe de la portabilité des droits est affirmé, notamment en ce qui concerne les retraites. La loi dispose que, dans le cas où l'employé a cotisé dans différentes localités au cours de sa carrière, sa retraite comprend la somme des cotisations effectuées dans ces différentes localités (art. 19). Par conséquent, les retraites doivent être progressivement gérées au niveau national (art. 64), la

1. La réglementation en vigueur jusqu'alors disposait qu'un employeur n'ayant pas cotisé à la Sécurité sociale ou souscrit à une assurance devait supporter l'ensemble des frais médicaux de son employé accidenté. Elle ne constituait pas une véritable protection pour les travailleurs, la plupart des employeurs refusant de payer tout ou partie des frais. Le litige donnant souvent lieu à des années de procédures infructueuses, c'étaient en réalité les travailleurs migrants qui payaient le prix de l'accident dont ils avaient été victimes (Tong Lihua, 2009).

2. Il faut avoir cotisé 30 ans pour jouir pleinement des droits à la retraite, et 15 ans de cotisations sont nécessaires à l'accès à un minimum retraite, ce qui est dans la pratique souvent inaccessible à un travailleur migrant.

gestion des autres assurances devant progressivement passer au niveau de la province. Cependant, la mise en œuvre est reportée à une réglementation ultérieure du Conseil des affaires de l'Etat, notamment en ce qui concerne la question épineuse de la participation financière des provinces et de l'Etat central, essentielle à l'unification des différents systèmes de protection sociale entre villes et campagnes.

La grande victoire des ONG est d'avoir obtenu une plus grande participation de l'Etat sous la forme de l'avance des fonds par la Sécurité sociale en cas d'accident du travail, ce qui permet de couvrir les frais médicaux et d'hospitalisation lorsque l'employeur refuse de payer ou qu'un responsable ne peut pas être identifié (art. 30). La Sécurité sociale prend également en charge le paiement des frais de détermination du degré d'invalidité, autrefois laissé à la charge des victimes. En revanche, la proposition selon laquelle la responsabilité juridique de l'employeur doit être engagée si l'enquête révèle que l'accident a été provoqué par le non-respect de la législation sur la sécurité au travail n'a pas été retenue.

La loi prévoit également un renforcement du contrôle, notamment du système de gestion de la Sécurité sociale, grâce à la création d'un comité de contrôle réunissant des experts, des juristes, des représentants des assurés, des employeurs et des syndicats... mais pas des ONG, comme celles-ci le proposaient. Ce comité ne sera pas tout à fait indépendant dans la mesure où il relève de l'exécutif et non du législatif, comme le recommandaient les ONG, qui préconisaient que le comité soit présidé par le président de l'Assemblée populaire au niveau administratif où est gérée la Sécurité

sociale. De même, la différenciation des organes en charge de la collecte et de la dépense des fonds n'a pas été retenue. En revanche, selon l'article 82, n'importe quel individu ou organisation peut porter plainte contre la Sécurité sociale. En ce qui concerne le contrôle des employeurs, c'est le rôle des syndicats qui est souligné, bien que les ONG aient demandé à exercer un droit de supervision que n'endorment pas dans la réalité les syndicats. De même, les pénalités restent peu dissuasives. Enfin, la législation insiste sur une plus grande transparence : outre la mention de la publication des comptes de la Sécurité sociale et des audits effectués par le comité de contrôle (art. 80), les cotisants doivent être tenus informés de leur situation régulièrement et ont droit à une information gratuite sur demande.

Cet exemple illustre la manière dont les ONG s'appuient sur les valeurs proclamées par le Parti pour pousser ce dernier à tenir parole et à assumer ses responsabilités envers les travailleurs. Leur argumentaire juridique peine néanmoins à s'imposer face au travail de *lobbying* réalisé par les chambres de commerce chinoises et occidentales, tandis que l'Etat central a également à cœur de préserver ses intérêts économiques et politiques immédiats ainsi que ceux des échelons administratifs inférieurs.

Faire pression pour une meilleure application de la loi

Les ONG jouent enfin un rôle important dans le contrôle de l'application de la législation, contrebalançant ainsi le manque d'indépendance des syndicats et l'insuffisance du nombre d'équipes de contrôle dans les usines ainsi que leur inefficacité. Par exemple, le Shenzhen Dagongzhe Migrant Worker Center a

CHINE

mené, en coopération avec six autres organisations et des étudiants en sociologie et en travail social, trois enquêtes en 2008, 2009 et 2010 sur les pratiques de contournement par les entreprises de la nouvelle loi sur les contrats de travail entrée en vigueur en janvier 2008. Ces enquêtes, qui portent sur trois villes du Delta de la Rivière des Perles, auxquelles ont été ajoutées en 2009 trois villes du Delta du Yangzi, s'appuient sur des centaines de questionnaires et des dizaines d'entretiens approfondis. Les rapports tirés de ces enquêtes révèlent que seulement 73 % des travailleurs ont signé un contrat en 2008 (contre 93 % selon les chiffres officiels), mais surtout que la plupart des contrats sont des faux, rédigés en anglais pour empêcher les employés d'en comprendre le contenu, incomplets (ne mentionnant pas l'adresse de l'entreprise ou la description du poste), comportant le sceau de plusieurs entreprises... Près de 60 % des travailleurs n'ont pas obtenu de copie de leur contrat de travail (Shenzhen dagongzhe zhongxin, 2008, 2009). Les employeurs multiplient les stratagèmes pour réduire le coût des heures supplémentaires, alors même que celles-ci représentent la moitié des revenus des migrants. Par exemple, ils divisent la semaine de travail en six jours au lieu de cinq ou contraignent les ouvriers à signer deux contrats, chacun mentionnant la moitié de leur salaire total et dont un seul constitue le contrat de référence. Cette pratique leur permet de baisser de moitié le taux de rémunération des heures supplémentaires ainsi que leurs charges patronales. Enfin, les entreprises tentent de compenser les hausses de salaire en augmentant le prix de la nourriture et du logement en dortoir ou en multipliant les règlements intérieurs et

les amendes afférentes en cas d'infraction, ce qui leur permet par ailleurs de licencier leurs employés pour faute lorsqu'elles n'ont plus besoin d'eux, esquivant ainsi le paiement des indemnités prévues par la nouvelle loi (un mois de salaire par année d'ancienneté).

La pratique des faux contrats complique par ailleurs le recours en justice contre les employeurs, d'autant que certains fabriquent de fausses preuves avec l'aide d'avocats et bénéficient de la complicité des comités d'arbitrage et des tribunaux qui se conforment à des règlements publiés en interne par les gouvernements locaux indiquant comment contourner la loi nationale. Ces derniers ont en effet intérêt à préserver les marges de profit des entreprises, dans la mesure où elles sont liées au montant de leurs impôts, et où l'augmentation du PIB du territoire relevant de leur juridiction constitue l'un des critères sur lesquels ils sont notés par le gouvernement central. Or, de nombreuses entreprises du Delta avaient fait pression sur les autorités lors de la préparation de cette nouvelle loi très favorable aux travailleurs, menaçant de délocaliser. Le rapport de 2010 conclut donc qu'il est devenu de plus en plus difficile pour les travailleurs de défendre leurs droits conformément à la loi.

Ces rapports ont été transmis par l'ONG au ministère de la Sécurité sociale ainsi qu'au Bureau provincial du Guangdong, aux syndicats, au Bureau des affaires juridiques de la municipalité de Shenzhen qui en ont pris acte, ainsi qu'aux rédactions de plusieurs journaux qui s'en sont fait l'écho tout en menant leurs propres enquêtes révélant comment les employeurs se concertent pour mettre en place des stratégies afin de contourner la

loi ¹. Cette coopération entre les ONG, les chercheurs et les médias permet d'informer le public et les échelons supérieurs de l'administration qui ne savent pas nécessairement ce qui se passe sur le terrain, et favorise la prise de conscience des problèmes. Il s'agit en effet de jouer de la divergence des intérêts et des rapports de forces au sein des différentes administrations et de la hiérarchie, ainsi que de l'opinion publique comme d'une arme pour faire pression sur les échelons administratifs concernés afin qu'ils changent leurs pratiques. Cette forme de résistance se situe à la limite de ce qui est permis par le régime, comme en témoigne le fait que la presse ait été empêchée de se faire l'écho du rapport de 2009. Cette mobilisation produit néanmoins quelques résultats : l'article 10 des Règlements pour favoriser les rapports de travail harmonieux de la zone économique spéciale de Shenzhen ² adoptés par l'Assemblée populaire de cette municipalité le 23 septembre 2008 précise en effet que les employeurs doivent fournir à leurs employés une copie conforme de leur contrat rédigé en chinois et qu'il en va de même pour toute modification du contrat. Par ailleurs, les ONG soulignent que l'article 82 de la loi sur les contrats de travail, qui dispose que toute entreprise n'ayant pas signé de contrat avec un employé doit lui verser une indemnité équivalente au double de son salaire, est désormais mieux appliqué.

Quel avenir pour ces organisations ?

Ces organisations ont donc su s'imposer comme une forme de contre-pouvoir en marge du système. Elles contribuent efficacement à défendre les droits des travailleurs et à les émanciper, à faire avancer la législation et son application. Elles apparaissent à la fois comme une menace et comme une nécessité pour le Parti, dans la mesure où elles sont plus efficaces que les syndicats pour résoudre des conflits. De plus, leur action, qui contribue à la nécessaire amélioration du niveau de vie des travailleurs, va dans le sens des priorités gouvernementales – et notamment de Wang Yang, Secrétaire général de la province du Guangdong – en faveur de la réduction des inégalités grâce notamment à l'aide aux travailleurs migrants. Ces organisations ont également témoigné d'un effort certain ces dernières années pour se professionnaliser et entretenir de bonnes relations avec les autorités.

Le Parti maintient cependant une grande ambivalence à leur égard, bien que son attitude ait évolué ces dernières années vers plus de tolérance. Les attaques directes envers ces organisations et la fréquence des interdictions ont diminué pour faire place à une stratégie qui oscille entre la volonté de les asphyxier en contrôlant leurs financements en provenance de l'étranger et de les coopter en les contraignant à devenir des sous-traitants des syndicats officiels et des équipes en charge

1. Voir par exemple « Bang zai laodong hetongfa shang de laozi boyi » (« Le vaste jeu d'échec entre capital et travail instauré par la loi sur les contrats de travail »), *Nanfang Zhoumo* (Southern weekly), 31 juillet 2008 ; « Laodong hetongfa bianxingji » (« Les métamorphoses de la loi sur les contrats de travail »), *Nanfang gongbao* (Quotidien du travail de la Chine du Sud), 2 juillet 2008 ; « Bufen zhusanjiao qiye shanzuo "hetong wenzhang" » (« Seule une partie des entreprises du Delta de la Rivière des Perles se conforme aux règles du contrat de travail »), *Zhongguo jingyingbao* (Journal de management de la Chine), 23 juin 2008.
2. *Shenzhen jingji tequ hexie laodong guanxi cujin tiaoli*, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/dfrd/guangdong/2008-10/08/content_1452415.htm.

CHINE

de la résolution des conflits au sein des Bureaux du travail en échange de financements. C'est d'ailleurs cette tendance qui consiste à considérer ces organisations comme des prestataires de services qui tend de plus en plus à s'affirmer tant au niveau national ¹ que dans le Guangdong, où Wang Yang se veut le précurseur de la mise en place d'un modèle anglo-saxon de la société civile importé de Hong Kong. En novembre dernier, la province a annoncé la préparation d'un projet de loi concernant le « soutien au développement et à la gestion des organisations sociales » qui doit entrer en vigueur d'ici au 1^{er} juillet 2012 ². La municipalité de Canton a publié des règlements similaires entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2012 ³. Ces règlements constituent néanmoins une avancée majeure dans la mesure où ils autorisent les organisations sociales à s'enregistrer directement auprès des Bureaux des Affaires civiles sans passer par le parrainage d'une organisation du Parti ou de l'Etat. Ils ont été accompagnés d'autres règlements facilitant la levée de fonds pour ces organisations ⁴. Néanmoins, tous les analystes s'accordent pour dire que ces avancées ne concerneront en premier lieu que les organisations spécialisées dans les services de proximité et l'aide sociale ⁵, et pas les organisations de défense des droits qui restent

encore trop sensibles et font directement concurrence aux syndicats. Par ailleurs, la majorité des organisations de défense des droits des travailleurs migrants sont généralement rétives à cette évolution, se disant prêtes à coopérer avec les autorités mais pas à travailler pour elles et affirmant leur volonté de représenter les travailleurs et pas le Parti. Cependant, il n'est pas improbable que cette évolution finisse par les concerner à leur tour : la plupart des chercheurs – dont la spécificité en Chine est de faire le lien entre la société et les autorités notamment grâce à des conseils pour orienter les réformes – considèrent qu'elle constitue la seule solution pour que ces organisations acquièrent viabilité et légitimité de manière durable. Ainsi, une organisation pékinoise avait ouvert la voie en 2006 en établissant un comité de conciliation en coopération avec le Bureau de la justice de l'arrondissement de Fengtai.

Sources :

CSI (2010), *Internationally Recognised Core Labour Standards in the People's Republic of China*, mai, 18 p., http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Chinal_Final-2.pdf.

Froissart C. (2011), « La radicalisation des actions collectives chez les travailleurs migrants et ses conséquences politiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 128, janvier, p. 15-24.

1. Si le Ministre des Affaires civiles s'est exprimé à plusieurs reprises en ce sens, aucune loi n'a encore été publiée.
2. « Guangdong to allow some NGOs off the leash », *South China Morning Post*, 25 novembre 2011.
3. Bureau des Affaires civiles de la municipalité de Canton, *Guanyu jinyibu shenhua shehui zuzhi dengji gaige zhutui shehui zuzhi fazhan de tongzhi* (Directive concernant l'approfondissement de la réforme de l'enregistrement des organisations sociales afin d'en promouvoir leur développement), <http://www.gzmz.gov.cn/zwgl/flwj/gfxwj/201111/11285.html>.
4. « Guangzhou songbang mujuan zhuti » (« Canton relâche la pression sur les organisations pour lever des fonds »), www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=51370&dictionid=1940.
5. Une organisation de Dongguan spécialisée dans l'éducation des enfants migrants a d'ailleurs été autorisée à s'enregistrer directement auprès du Bureau des Affaires civiles dès octobre.

LES « ONG » DE DEFENSE DES DROITS DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Froissart C. (2012), « Quelles avancées pour les négociations collectives et la réforme des syndicats ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 134, janvier, p. 16-28.

Jie Cheng (2006), « ONG chinoises, société civile transnationale et pratiques démocratiques », *Perspectives chinoises*, n° 97, septembre-décembre, p. 31-43.

Shenzhen dagongzhe zhongxin (Dagongzhe Migrant Workers Center) (2008), *2008 nian « laodong hetongfa » shichi qingkuang yanjiu* (Rapport d'enquête 2008 sur la mise en application de la loi sur les contrats de travail), document non publié.

Shenzhen dagongzhe zhongxin (Dagongzhe Migrant Workers Center) (2009), *2009 nian « laodong hetongfa » shichi qingkuang yanjiu* (Rapport d'enquête 2009 sur la mise en application de la loi sur les contrats de travail), document non publié.

Spires A.J. (2011), « Organizational Homophily in International Grantmaking: US-Based Foundations and their Grantees in China », *Journal of Civil Society*, vol. 7, n° 3, septembre, p. 305-331.

Tong Lihua (2009), *Weile zhengyi (Strive for Justice)*, Beijing, Falü chubanshe, p. 221-226.