



HAL
open science

Les “ONG” de défense des droits des travailleurs migrants : des organisations proto-syndicales qui contribuent à la stabilité du régime

Chloé Froissart

► **To cite this version:**

Chloé Froissart. Les “ONG” de défense des droits des travailleurs migrants : des organisations proto-syndicales qui contribuent à la stabilité du régime. Perspectives chinoises, 2011. hal-03168624

HAL Id: hal-03168624

<https://hal.science/hal-03168624v1>

Submitted on 13 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les « ONG » de défense des droits des travailleurs migrants

Des organisations proto-syndicales qui contribuent à la stabilité dynamique du régime

CHLOÉ FROISSART*

RÉSUMÉ : En l'absence d'indépendance des syndicats, des « ONG » se sont constituées pour défendre les droits des travailleurs migrants. Cet article a pour double vocation d'une part, de rendre compte précisément de la mobilisation de ces organisations et d'en évaluer l'impact à court terme et d'autre part, de s'interroger sur le rôle qu'elles endossent dans le système politique chinois. Les ONG incarnent une nouvelle forme de militantisme qui s'appuie sur un positionnement pragmatique et un savoir technique, en particulier juridique, tout en s'exerçant aux frontières du politique. Si ces organisations apparaissent comme un véritable contre-pouvoir à l'intérieur du système dont elles contrebalancent les dysfonctionnements, leur mobilisation peine à s'institutionnaliser. Elles témoignent ainsi du développement d'une forme sociale de la démocratie qui, tout en contribuant à l'adaptation du système autoritaire, concourt à son maintien.

MOTS CLÉS : société civile, ONG, travailleurs migrants, droit du travail, mouvement pour la défense des droits.

Comme le soulignait récemment un article de journal :

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⁾

Si ces organisations ne sont pas toutes fondées par les travailleurs migrants eux-mêmes (cela est surtout le cas dans le delta de la rivière des Perles) mais aussi par une élite urbaine se sentant concernée par le sort de cette catégorie sociale (avocats, travailleurs sociaux, et même intellectuels proches du Parti), elles apparaissent de fait comme des organisations proto-syndicales au service de la protection des droits et des intérêts des travailleurs migrants. Elles aident ces derniers à porter plainte contre leurs employeurs devant les comités d'arbitrage et les tribunaux et prennent parfois en charge leur défense, organisent des formations juridiques, négocient avec les employeurs et représentent les intérêts des travailleurs auprès des autorités. Les ONG fonctionnent ainsi comme un substitut aux syndicats officiels dont les travailleurs migrants ont été longtemps exclus⁽²⁾ et qui sont de plus en plus considérés comme des formes inefficaces voire illégitimes de représentation.

Bien que l'action de ces organisations se situe dans le cadre d'une « participation » encouragée par l'État,⁽³⁾ les ONG spécialisées dans la défense des droits des « catégories vulnérables » (弱勢群体), en particulier des travailleurs, agissent dans un domaine sensible. C'est particulièrement le cas ces derniers mois suite aux révolutions dans le monde arabe et à la crainte

du gouvernement que celles-ci ne s'étendent à la Chine. En janvier dernier, le ministère de la Propagande a interdit l'utilisation du terme de « société civile »⁽⁴⁾ alors que ce terme était couramment utilisé depuis une dizaine d'années dans les publications académiques et les médias. Quelle est la nature et l'impact de la mobilisation de ces organisations ? Les peurs qu'elles suscitent sont-elles légitimes ? Nous verrons que celles-ci tombent d'elles-mêmes dès lors qu'on s'interroge sur les fonctions que ces organisations endossent dans le système politique chinois.

En nous appuyant sur une description précise et concrète du travail que font les ONG pour défendre les droits des travailleurs migrants, nous montrerons au contraire comment les organisations sociales chinoises contribuent à la flexibilité du système politique, à la stabilité dynamique du régime et donc au maintien du Parti communiste au pouvoir. Les ONG

* Chloé Froissart est maître de conférences en études chinoises à l'Université Rennes 2 et chercheuse rattachée au CNRS-CRAPE (chloefroissart@gmail.com).

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>.
2. Ce n'est qu'en 2003 que la Fédération nationale des syndicats chinois a lancé une campagne pour promouvoir l'adhésion des travailleurs migrants aux syndicats, prenant ainsi acte de l'augmentation de la durée du séjour en ville et du fait qu'un nombre important et croissant de paysans de statut étaient devenus des ouvriers de fait. Voir *Zhonghua quanguo zonggonghui, Guanyu qieshi zuohao weihu jincheng wugong renyuan hefa quanyi gongzuo de tongzhi* (Fédération nationale des syndicats chinois, Directive pour protéger consciencieusement les droits légaux des travailleurs migrants), 4 août 2003, www.people.com.cn.
3. Dans son *Plan d'action pour les droits de l'homme* (1,3), le Parti s'engage à « encourager les organisations sociales à jouer un rôle actif dans l'élargissement de la participation des masses et dans l'expression de leurs demandes, augmenter la capacité d'autogestion de la société ; les organisations œuvrant pour le bien commun doivent retransmettre les demandes et les besoins des catégories vulnérables ». *Zhongguo renquan xingdong jihua (2009-2010 nian)*, http://www.gov.cn/jrzq/2009-04/13/content_1283983.htm.
4. <http://chinadigitaltimes.net/2011/01/latest-directives-from-the-ministry-of-truth-december-15-2010-january-4-2011/>.

jouent en effet un rôle important dans la diffusion des contradictions sociales, dans l'application de la loi et l'amendement de cette dernière, dans la mise en place de politiques publiques répondant mieux aux attentes des travailleurs, ainsi que de réformes administratives qui concourent à l'adaptation du système et à l'amélioration de son efficacité. En d'autres termes, nous montrerons que si les ONG de défense des droits des travailleurs migrants constituent bien une forme de contre-pouvoir, celle-ci concourt à la capacité d'adaptation du régime et donc à sa pérennité.

Tenter d'acquérir un statut non gouvernemental en refusant la position anti-gouvernementale

Les « ONG » chinoises sont confrontées à un cadre juridique et politique 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 concernant les organisations sociales. Pour s'enregistrer auprès du ministère des Affaires civiles ou de ses bureaux locaux, celles-ci doivent trouver au préalable une organisation « parapluie » (de l'État ou du Parti) lui servant de garant. Ce garant – qui n'a aucune obligation juridique d'accepter l'organisation – 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. Ce garant doit relever du même secteur d'activité que l'ONG, ce qui empêche cette dernière de diversifier ses programmes. Enfin, ces organisations ne doivent 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 nationale ou de la « moralité sociale ». ⁽⁵⁾ La législation stipule donc que, pour être officiellement reconnues comme organisations sociales, ces organisations doivent paradoxalement renoncer à leur statut non gouvernemental, être des extensions de l'État ou à tout le moins agir comme ses auxiliaires.

La loi est en réalité largement contournée dans la pratique, les ONG 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 avec le Parti. Aussi, la plupart des organisations ne sont pas enregistrées ou sont enregistrées comme entreprises. Ce compromis permet aux ONG de bénéficier d'un statut semi-légal tout en gardant leur autonomie et aux autorités de garder une forme de mainmise sur ces organisations. Selon les chiffres du ministère des Affaires civiles, il y avait 425 000 ONG officiellement enregistrées fin 2009, ⁽⁶⁾ mais selon certaines estimations, leur nombre réel se situerait plutôt entre 3 et 8 millions. ⁽⁷⁾ En contrepartie, ces organisations sont censées payer des impôts, mais la plupart ne le font pas. En revanche, l'évasion fiscale est devenue le prétexte communément invoqué pour fermer ces organisations lorsque les autorités estiment qu'elles deviennent gênantes. Le fait que le gouvernement n'ait pas révisé la loi sur les organisations sociales depuis sa publication en 1998 malgré de nombreux appels à établir un cadre juridique à la fois plus rationnel et plus libéral, témoigne de son ambivalence à l'égard des ONG. Si ces organisations sont indispensables à l'État, elles sont toujours susceptibles d'apparaître comme une menace. Les maintenir dans une zone grise non institutionnalisée lui permet de faire tomber le couperet lorsqu'il estime qu'elles sont allées trop loin. Or, suivant le développement du « mouvement pour la défense des droits » (维权运动) ces dernières années (augmentation des protestations au sein des catégories sociales « vulnérables » aidées par les médias, des universitaires, des juristes et des avocats

qui se concentrent sur des affaires emblématiques pour faire jurisprudence), les relations entre le Parti et les ONG de défense des droits sont devenues de plus en plus tendues. 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 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.

Ces organisations ont développé des stratégies pour contrebalancer leur statut incertain. Elles tiennent notamment un discours établissant une communauté d'intérêts avec le pouvoir et les entreprises : elles font valoir que leur action contribue à maintenir la stabilité sociale et concourt au développement économique, autrement dit à construire la « société harmonieuse » (和谐社会) que le Parti appelle de ses vœux. 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 pour leur infirmité. Leur conviction est cependant que la quête du bien commun est indissociable du bien-être du plus grand nombre, autrement dit, découle de la protection des droits des individus. ⁽⁸⁾ Elles font ainsi valoir que les grèves, qui résultent de l'absence de protection des droits des ouvriers, ont un coût économique important ; que l'absence d'indemnisation d'un ouvrier accidenté plonge une famille entière dans la misère et que l'étendue du phénomène est l'un des principaux facteurs qui entretiennent les inégalités sociales, en particulier entre les villes et les campagnes, identifiées par le Parti comme l'une des causes potentielles de déstabilisation du régime. Les ONG tentent ainsi de trouver, du moins dans leurs discours, le point médian où se rencontrent les intérêts des différentes parties. En d'autres termes, ces organisations s'appuient sur un argumentaire rationnel et pragmatique qui reste apparemment très éloigné de toute considération idéologique ou d'un positionnement politique affirmé. ⁽⁹⁾ Au contraire, elles adoptent une stratégie purement legaliste et se réfèrent, pour légitimer leurs actions, aux politiques de l'État central (notamment celles qui concernent la protection des droits des travailleurs migrants ou au Plan d'action pour les droits de l'homme), à la Constitution (notamment aux amendements de 1999 stipulant que le Parti s'engage à mettre en place un « État de droit socialiste » et de 2004 affirmant qu'il « protège les droits de l'homme »), ou aux lois et aux discours des gouvernants, comme

5. Guowuyuan Bangongting, *Minban feiqiye danwei dengji guanli zhanxing tiaoli* (Conseil des affaires de l'État, Règlements provisoires pour l'enregistrement des organisations sociales à but non lucratif), 25 septembre 1998, www.goldlaw.com.cn.

6. <http://mca.gov.cn>

7. La première estimation est celle de Wang Ming, Centre pour le développement de la société civile de l'université Qinghua ; la seconde de Li Fan, World and China Institute.

8. En ce sens, les ONG chinoises constituent bien une forme de société civile, celle-ci ayant pour fonction de protéger la liberté et les droits des individus tout en constituant un espace social où s'organisent des actions en vue du bien commun. La société civile opère ainsi la synthèse entre ce qui est de l'ordre de l'individuel et du collectif, du particulier et du général, du privé et du public. Voir Chen Jianmin, *Zouxiang gongmin shehui* (Vers la société civile), Hong Kong, UP Publications, p.3, 11.

9. Ainsi, comme le souligne Chen Jianmin, la Nouvelle gauche comme les libéraux peuvent se reconnaître dans l'action des ONG, qui est fondamentalement non partisane. Chen Jianmin, *Zouxiang gongmin shehui*, op.cit., p. 3.

aux déclarations du Premier ministre Wen Jiabao concernant la nécessité de promouvoir la justice sociale par une plus grande redistribution et un meilleur accès à la justice des catégories vulnérables.⁽¹⁰⁾ Les ONG privilégient ainsi le dialogue et la collaboration sur la confrontation, faisant valoir qu'elles aident l'État et le Parti à remplir des fonctions qu'ils ne peuvent plus ou pas encore assumer (endossant ainsi leur rôle d'« auxiliaire de l'État ») dans le but de promouvoir l'idéal de justice qu'il a lui-même proclamé et qu'il ne peut renier ; et développant pour certaines des programmes en partenariat avec les autorités. Elles tentent également d'établir des liens avec des alliés influents au sein du pouvoir afin d'acquiescer via-bilité et légitimité. Grâce à ces stratégies, les organisations chinoises parviennent à conquérir une relative autonomie de fait qui leur est déniée en droit.

L'action des ONG : pallier les failles du système tout en le transformant de l'intérieur

Les ONG identifient deux raisons essentielles à l'absence de protection des droits des travailleurs migrants : d'une part, un droit du travail qui ne protège pas suffisamment les intérêts des travailleurs, et d'autre part, le fait qu'il n'est pas appliqué. C'est par exemple ce qu'explique Tong Lihua (佟丽华), juriste pékinois reconnu, dans la préface de son livre *Strive for Justice* dans lequel il expose la démarche de Zhicheng Gongyi (致诚公益 - Beijing Zhicheng Migrant Workers Legal Aid and Research Center), l'ONG qu'il a fondée, et qui repose sur la conviction que « l'application d'un droit pour l'intérêt public » (公益法) constitue la manière la plus réaliste et la plus pratique d'atteindre la justice.⁽¹¹⁾ C'est la mission que se donnent les ONG qui est ici exposée en creux : participer à l'amendement du droit afin qu'il prenne mieux en compte les intérêts des pauvres et des faibles, c'est-à-dire du plus grand nombre, et participer à son application ainsi qu'à des réformes systémiques facilitant son application. La mobilisation des ONG contrebalance ainsi la faible représentation des travailleurs migrants à l'Assemblée nationale populaire (ANP),⁽¹²⁾ l'absence d'indépendance des syndicats, le manque d'équipes de contrôle dans les usines, la disparition des comités de médiation sur les lieux de travail ou le manque d'efficacité des institutions en matière de médiation et d'arbitrage.

Représenter les intérêts des travailleurs auprès du gouvernement pour amender la législation

Les ONG jouent un rôle fondamental dans la représentation des intérêts des travailleurs migrants auprès de l'État, notamment dans la production d'un droit du travail mieux à même de protéger les intérêts des ouvriers et des employés. Leur mobilisation se situe dans le cadre de la « participation démocratique » (民主参与) promue par le Parti ces dernières années, et qui prend notamment la forme de la consultation du public sur des projets de loi, un procédé qui permet au Parti de mettre en place des politiques publiques et une législation répondant mieux aux attentes de la population. Les ONG chinoises se sont engouffrées dans cette brèche pour mettre en œuvre des méthodes de recommandation inspirées des ONG occidentales qui sont aussi leurs bailleurs de fonds. Elles ont été notamment très actives lors de la préparation de la nouvelle loi sur la sécurité sociale,⁽¹³⁾ dont le projet a été porté à la connaissance du public sur le site de l'ANP le 28 décembre 2008 (les avis ont été recueillis jusqu'au 15 février 2009). De nombreuses ONG ont discuté des enjeux de cette loi avec les travailleurs mi-

grants au cours d'ateliers, puis ont mis leurs réflexions en commun afin de formuler une position commune. Le Centre de services aux travailleurs de Panyu (番禺打工族服务部), une ONG de Canton, a par exemple transmis aux autorités un rapport synthétisant les recommandations de plusieurs ONG du delta de la rivière des Perles et de Hong Kong. Celles-ci s'articulent autour de quatre grands thèmes. Premièrement, promouvoir l'égalité de traitement entre les citoyens, en particulier entre urbains et migrants d'origine rurale. À ce titre, le rapport s'attache à montrer que le projet de loi n'est pas conforme aux principes dont il se réclame, en particulier celui de « garantir à l'ensemble des citoyens la jouissance des fruits de la croissance », dans la mesure où il ne rééquilibre pas les inégalités de traitement dont sont victimes les migrants en matière de protection sociale.⁽¹⁴⁾ Le rapport souligne que, pour que la loi protège tous les citoyens également, il faut qu'elle prenne en compte les caractéristiques des populations, notamment le fait que les migrants sont soumis à une forte rotation dans leurs emplois et à une forte mobilité géographique. Il insiste donc sur une nécessaire portabilité des droits, ce qui implique une unification des systèmes de protection sociale, notamment entre les villes et les campagnes, qui ne va pas sans une recentralisation de la gestion de la sécurité sociale – aujourd'hui gérée à l'échelle municipale ou du district rural – au niveau national. Le rapport s'appuie également sur l'article 45 de la Constitution (« Les citoyens de la République populaire de Chine ont droit à une assistance matérielle de l'État et de la société pour faire face à la vieillesse, la maladie et en cas de perte de la capacité de travail ») et souligne que le terme de « citoyens » implique que tous les individus puissent jouir de droits égaux. La loi sur la sécurité sociale contrevient à ce principe constitutionnel en distinguant les travailleurs sur la base de leur Livret de résidence (*Hukou*), se référant aux « travailleurs urbains » (城镇劳动者 ou 职工) d'une part, et aux « résidents ruraux venus travailler en ville » d'autre part. Aussi, les ONG préconisent-elles l'abolition du terme d'« ouvriers et employés » (职工) à connotation urbaine pour le remplacer par le terme neutre de « travailleur » (劳动者). Le rapport souligne par ailleurs que le projet de loi contrevient au Plan d'action pour les droits de l'homme dans lequel l'État s'engage à « abolir la structure duale de la société »,⁽¹⁵⁾ au principe

10. Voir par exemple *Premier vows « utmost » efforts to redress injustice, says equity brighter than sun*, 14 mars 2010, http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-03/14/c_13210331.htm.

11. Tong Lihua, *Weile zhengyi (Strive for Justice)*, Beijing, Falü chubanshe, 2009, p. 1.

12. Depuis mars 2008, trois représentants des travailleurs migrants – cooptés pour avoir été élus « ouvriers modèles » par la Fédération nationale des syndicats chinois – ont été autorisés à siéger à l'ANP. Bien que fortement symbolique, cette nouvelle représentation – outre qu'elle prend place dans le cadre politique existant – est loin de promouvoir une réelle égalité politique. Les travailleurs migrants représentent en effet plus de 10 % de la population chinoise mais seulement 1 % des députés.

13. *Zhonghua renmin gongheguo shehui baolianfa* (Loi sur la sécurité sociale de la République populaire de Chine), adoptée le 28 octobre 2010, entrée en vigueur le 1er juillet 2011. <http://www.51labour.com/show/100168.html>.

14. En raison de la rémanence d'un système d'enregistrement de la population appelé *hukou* hérité de la période maoïste et qui confère aux résidents urbains des droits dont sont dépourvus les ruraux, les travailleurs migrants ont longtemps été exclus du système de protection sociale. Depuis le début des années 2000 cependant, les municipalités chinoises ont commencé à mettre en place des systèmes de protection sociale à l'adresse de ces travailleurs mais ceux-ci fonctionnent comme des assurances sur la base des cotisations des employeurs et des employés et offrent une protection beaucoup moins importante que celle dont jouissent les urbains en terme d'étendue et de montant de la couverture. Par ailleurs, la sécurité sociale étant gérée au niveau municipal, les migrants perdent leurs droits quand ils quittent la ville où ils ont travaillé et cotisé.

15. Celle-ci, liée au système du Livret de résidence (*Hukou*), renvoie au fait que pendant longtemps, seules les villes ont bénéficié d'un système de protection sociale organisé par l'État. Depuis le début des années 2000, un système coopératif de protection sociale est progressivement mis en place dans les campagnes, mais les niveaux de protection restent encore très disparates entre zones rurales et urbaines et il n'existe à l'heure actuelle pas de passerelle entre les deux systèmes qui fonctionnent de manière autonome, ce qui empêche un migrant qui a travaillé et cotisé en ville de nombreuses années de jouir de ses droits s'il rentre à la campagne.

de « l'homme comme fondement » (以人为本), ainsi qu'à ceux d'équité et de justice (公平与正义) mis en avant par l'État et le Parti. Deuxièmement, les ONG militent pour un plus fort engagement de l'État et une plus grande redistribution, sous la forme notamment de la mise en place d'un véritable filet de protection sociale à l'adresse des citoyens dont les revenus sont inférieurs à 40 % du salaire urbain moyen de leur localité. L'autre revendication majeure des ONG est 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).⁽¹⁶⁾ Troisièmement, les ONG insistent sur le caractère contraignant de la loi, ce qui implique 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 de sanctions réellement dissuasives (procédures judiciaires, amendes élevées). Enfin, les ONG pointent de nombreux articles pour demander une plus grande précision de la loi afin qu'elle ne laisse prise à aucune forme de contournement, que ce soit dans sa mise en application ou dans les arbitrages et jugements rendus. En d'autres termes, les ONG insistent sur le fait que l'équité et la solidarité sont les deux principes sur lesquels doivent se construire le système de sécurité sociale : il s'agit d'augmenter la couverture grâce à une participation accrue de l'État 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 retraites).⁽¹⁷⁾

Si les ONG n'ont pu obtenir satisfaction sur l'ensemble de leurs demandes, la loi publiée fin 2010 retient néanmoins un grand nombre de leurs propositions. La nouvelle législation marque en particulier un pas vers un traitement plus équitable des citoyens, stipulant 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 disposant 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, l'article 64 prévoit que les retraites doivent être progressivement gérées au niveau national, la gestion des autres assurances devant progressivement passer au niveau de la province. Cependant, les mesures concrètes de faisabilité sont reportées à une réglementation ultérieure du Conseil des affaires de l'État, tandis que la participation financière des échelons administratifs supérieurs, en particulier de l'État central, essentielle à l'unification des différents systèmes de protection sociale notamment entre villes et campagnes, reste très floue. Comme le soulignent de nombreuses ONG, le problème est que la loi se contente d'affirmer des principes sans en détailler leur mise en œuvre. La loi affirme toutefois une plus grande participation de l'État sous la forme de l'avance des fonds par la sécurité sociale en cas d'accident du travail permettant 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). De même, la sécurité sociale prend désormais en charge le paiement des frais de détermination du degré d'invalidité, autrefois laissés 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, no-

tamment 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 relèvera 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 demandaient que leur soit reconnu un droit de supervision que n'endossent pas dans la réalité les syndicats. De même, les pénalités restent peu dissuasives : les entreprises qui n'ont pas souscrit à la sécurité sociale pour leurs employés sont passibles d'une amende de 500 à 3 000 yuans alors que les ONG préconisaient des pénalités 100 fois plus élevées. En cas de manquement aux versements ou de falsification de documents, les ONG préconisaient une pénalité de cinq fois la somme due alors que la loi ne retient que de deux à trois fois la somme due. 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 régulière-ment 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'État central a également à cœur de préserver ses intérêts économiques et politiques immédiats ainsi que ceux des échelons administratifs inférieurs. En effet, une fois la législation votée au niveau national, les gouvernements locaux bénéficient d'une grande latitude pour publier des décrets d'application en fonction de leurs ressources et de leurs « conditions particulières », ce qui explique qu'il existe souvent un écart important, voire de véritables contradictions, entre ces derniers et ce que prévoit la législation nationale. Le travail de recommandation effectué par les ONG s'adresse donc également aux gouvernements locaux et vise avant tout à promouvoir une plus grande cohérence entre les décrets d'application et la législation nationale.

Faire pression pour une meilleure application de la loi

Les ONG jouent également 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, Shenzhen Dagongzhe Mi-

16. Ce point était également l'un des chevaux de bataille de l'ONG Zhicheng gongyi qui, entre sa création en août 2005 et mars 2007, a eu à défendre 152 affaires liées à des accidents du travail. Tong Lihua écrit en effet dans son livre que la réglementation en vigueur stipulant qu'un employeur n'ayant pas cotisé à la sécurité sociale ou souscrit à une assurance doit supporter l'ensemble des frais médicaux de son employé accidenté ne constitue 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, ce sont en réalité les travailleurs migrants qui paient le prix de l'accident dont ils ont été victimes. Tong Lihua, *Strive for Justice, op.cit.*, p. 221-226.

17. Le projet de loi stipule en effet qu'il faut avoir cotisé 30 ans pour jouir pleinement des droits à la retraite, et que 15 ans de cotisations sont nécessaires à l'accès à un minimum retraite, ce qui est dans la pratique souvent inatteignable pour un travailleur migrant.

grant Worker Center (深圳打工者中心) a mené, en coopération avec six autres ONG et des étudiants en sociologie et en travail social, trois enquêtes en 2008, 2009 et 2010 sur les méthodes de contournement, mises en œuvre 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. ⁽¹⁸⁾ 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 la poursuite des 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 au fait qu'il est devenu de plus en plus difficile pour les travailleurs de défendre leurs droits conformément à la loi.

Ces rapports dénonçant les failles du système et ces pratiques illégales 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. ⁽¹⁹⁾ Il existe donc une coopération entre les ONG, les chercheurs et les médias afin d'informer le public et les échelons supérieurs de l'administration qui ne savent pas nécessairement ce qui se passe sur le terrain, et favoriser la prise de conscience des problèmes. Il s'agit en effet de jouer de la divergence des intérêts et des rapports de

force 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, qui s'appuie sur le dire vrai, se situe à la limite de ce qui est permis par le régime, en témoigne le fait que la presse ait été empêchée de se faire l'écho du rapport de 2009. Cette mobilisation porte néanmoins quelques fruits : l'article 10 des *Règlements pour favoriser les rapports de travail harmonieux de la zone économique spéciale de Shenzhen* ⁽²⁰⁾ 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, stipulant 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. ⁽²¹⁾

Mais les ONG ne se contentent pas de se mobiliser pour exposer les failles du système et les dénoncer. Elles tentent également de les combler pour venir en aide aux travailleurs à court terme tout en cherchant à promouvoir des changements à plus long terme.

La médiation : la solution au moindre coût et la plus rapide pour les travailleurs, les ONG et l'État

Défendre ses droits en suivant la voie institutionnelle est un processus extrêmement long et coûteux en Chine. La loi prévoit que ce sont avant tout les comités d'arbitrage qui sont en charge de la résolution des conflits du travail, et tout conflit doit d'abord passer par un comité d'arbitrage avant de pouvoir être porté devant les tribunaux, qui sont ainsi saisis dans le cadre d'un appel. ⁽²²⁾ Or, outre que les comités d'arbitrage refusent souvent de traiter des affaires, par exemple lorsque les preuves attestant de la relation de travail sont insuffisantes, ⁽²³⁾ barrant ainsi la route à toute réso-

- Shenzhen dagongzhe zhongxin (Dagongzhe Migrant workers center), 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 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. Pour un résumé en anglais, voir : Shenzhen Dagongzhe Migrant workers center, *New ongoing violations after the implementation of labour contract law in China*, 12 juin 2009, www.workerempowerment.org. Shenzhen dagongzhe zhongxin (Dagongzhe Migrant workers center), *Cong « laodong hetongfa » san nian de shichi qingkuang shentao laodongzhe quanli weihu de juxian he kunqing* (Réflexions sur les limites de la protection des droits des travailleurs à partir des trois années de mise en application de la Loi sur les contrats de travail), 2010, document non publié.
- 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.
- Shenzhen jingji tequ hexie laodong guanxi cujin tiaoli*, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/dfrd/guangdong/2008-10/08/content_1452415.htm.
- Outre la mobilisation des ONG, cette amélioration est sans aucun doute également due à la sortie de la crise économique.
- Voir par exemple Guowuyuan, *Gongshang baxian tiaoli* (Conseil des affaires de l'État, *Règlements relatifs à l'assurance accident du travail*), 16 avril 2003, http://www.gov.cn/zw/gk/2005-05/20/content_144.htm.
- C'est souvent le cas dans le secteur du bâtiment par exemple, où la relation entre les ouvriers et leur *baogongtou* (包工头), ne fait pas l'objet d'un contrat de travail. Sorte de contremaître en charge de la mise en œuvre du chantier, souvent originaire du même village que les travailleurs migrants, le *baogongtou* fait le lien entre ces derniers et l'entreprise en bâtiment proprement dite dont il est un sous-contractant et le seul à avoir une relation de travail juridiquement attestée avec elle. Voir l'article de Pun Ngai et Xu Yi dans ce numéro.

lution institutionnelle du conflit, leur inefficacité est notoire. Selon les statistiques du Centre d'aide juridique aux travailleurs migrants de la municipalité de Pékin, sur les 466 affaires traitées par les comités d'arbitrage de la ville dont il s'est occupé en deux ans, seuls 2,6 % ont trouvé une résolution satisfaisante.⁽²⁴⁾ Les procédures sont également extrêmement longues : selon les *Règlements relatifs à l'assurance accident du travail*,⁽²⁵⁾ obtenir une indemnité peut prendre entre trois ans et neuf mois et six ans et sept mois. Dans la pratique, les délais et les coûts sont encore plus importants, l'exemple d'une équipe de 68 travailleurs du bâtiment défendue par l'ONG Zhicheng gongyi est parlant. Pour recouvrer 33 000 yuans de salaire non versé, le chef d'équipe a dû se déplacer 20 fois entre son Hebei natal et Pékin, il est allé trouver 14 fois l'inspection du travail, 14 fois également les tribunaux, il s'est en outre adressé à neuf institutions différentes comme le Comité municipal du bâtiment et le ministère du Travail et de la Sécurité sociale. Pendant les trois années qu'il a passées à récupérer le salaire de son équipe, ce travailleur migrant a dépensé plus de 5 000 yuans en frais de transport, de logement et de nourriture, de téléphone et de bureau, sans compter qu'il a dû cesser de travailler pour se consacrer pleinement à cette tâche. L'ensemble du coût pour recouvrer 33 000 yuans est ainsi estimé à 13 000 yuans par l'ONG, qui a en outre pris en charge les frais de défense.⁽²⁶⁾ Zhicheng gongyi fait ainsi valoir que les coûts de défense des droits sont extrêmement élevés pour les travailleurs migrants, l'État et la société (qui paie des impôts). Selon une enquête qu'elle a menée en 2005 auprès de 8 000 travailleurs migrants dans huit provinces de Chine, pour récupérer 1 000 yuans de salaire, un travailleur migrant doit dépenser au minimum 920 yuans et s'y consacrer entre 11 et 21 jours, ce qui équivaut à une perte de salaire entre 550 et 1 050 yuans. Les frais engagés par l'État (rémunération des fonctionnaires...) se chiffrent au minimum entre 1 950 et 3 750 yuans. Quant aux frais d'aide juridique, souvent supportés par les ONG, ils se situent entre 3 420 et 5 720 yuans.⁽²⁷⁾ Ceci explique que les ONG et les travailleurs migrants tendent à privilégier la médiation. Encore faut-il que l'ONG jouisse d'une certaine autorité pour pouvoir négocier avec l'employeur, ce qui suppose notamment qu'elle bénéficie d'un appui gouvernemental fort, ce qui est en réalité le cas de peu d'organisations. Zhicheng gongyi peut se le permettre, dans la mesure où cette ONG – par ailleurs enregistrée auprès du ministère des Affaires civiles – a toujours eu à cœur de gagner la confiance des autorités en favorisant des relations de dialogue et de coopération à tous les échelons gouvernementaux, y compris national,⁽²⁸⁾ et que son fondateur cumule les titres honorifiques, entre autres ceux de membre du comité permanent de l'Association chinoise des avocats où il occupe des fonctions importantes et de vice-président de la Ligue de la jeunesse communiste du district pékinois de Fengtai. De même, en août 2004, l'ONG pékinoise Xiaoxiaoniao (小小鸟, Little Bird) a fondé le premier comité de médiation (调解委员会) géré par une ONG en collaboration avec le Bureau des affaires juridiques du district de Dongcheng où l'organisation est située à Pékin.

Les ONG remplacent ainsi les anciens comités de médiation qui existaient dans les entreprises d'État mais qui ont désormais disparu des usines, pallient l'inefficacité des syndicats et viennent en aide à des institutions municipales (bureaux du travail et de la sécurité sociale, bureau de la justice) qui ne parviennent plus à faire face à l'afflux des plaintes. Mais si des fonctions autrefois endossées par l'État en viennent petit à petit à être assumées, avec plus d'efficacité, par les ONG, ce type de mobilisation ne promet pas à proprement parler les changements systémiques durables que beaucoup d'entre elles appellent de leurs vœux.

Promouvoir des procès emblématiques pour faire jurisprudence

Aussi certaines ONG se concentrent-elles sur la défense d'affaires emblématiques, souvent collectives, tout en développant des campagnes de plaidoyer auprès des autorités en coopération avec les médias dans l'espoir de faire jurisprudence. C'est le cas par exemple du procès de Xu Yan'ge (徐延格) en 2006 dont l'ONG Zhicheng gongyi a assuré la défense, et qui a contraint Kentucky Fried Chicken (KFC) à mettre solennellement un terme à la pratique de la « délégation », une sorte d'usage à rebours de l'intérim dont la pratique s'en est trouvée mieux codifiée dans la Loi sur les contrats de travail, en préparation durant le procès. La délégation, souvent employée par les entreprises étrangères et les multinationales en Chine, consiste à contraindre les employés à signer un contrat de travail avec une autre petite entreprise qui se charge ainsi de verser les salaires et de cotiser à la sécurité sociale alors que les employés continuent de travailler pour la même entreprise. Cette pratique permet à cette dernière de pouvoir licencier ses employés quand elle n'a plus besoin d'eux en réduisant considérablement leurs indemnités.⁽²⁹⁾ C'est ce qui est arrivé à Xu Yan'ge. Cet employé a été licencié après 11 ans de travail effectif sans contrat de travail chez KFC. Il avait néanmoins signé un contrat avec une entreprise écran depuis un an et cinq mois ce qui a permis à la multinationale américaine de lui verser une indemnité de 3 660 yuans au lieu des 20 130 yuans auxquels lui donnaient droit ses 11 années d'ancienneté. Le comité d'arbitrage a rejeté la plainte de Xu, invoquant l'absence de contrat de travail avec KFC, bien que Xu ait fourni bien d'autres preuves attestant de sa relation de travail avec l'entreprise. 28 autres employés de KFC étaient dans le même cas – mais ont préféré abandonner les poursuites judiciaires de peur de perdre leur emploi – tandis que selon Zhicheng gongyi, ce sont des dizaines de milliers de travailleurs qui étaient victimes de cette pratique en Chine au moment des faits.⁽³⁰⁾

L'enjeu était d'autant plus important que la nouvelle loi sur les contrats de travail était en discussion et qu'il y avait une possibilité d'amender la législation grâce au débat public, ou d'entériner un état de fait, les chambres de commerce européenne et américaine s'étant mobilisées pour faire savoir que les entreprises étrangères retireraient leurs capitaux de Chine si la Loi sur les contrats de travail restreignait la pratique de la délégation. En réponse à cette offensive, des journaux comme *Le Quotidien de la Jeunesse communiste* et le *Southern Metropolis News* ont publié des articles expliquant l'usage illégitime fait du « *laowu paiqian* » par les entreprises

24. Tong Lihua, *Weile zhengyi*, op.cit., p. 218.

25. *Gongshang baoxian tiaoli*, op.cit.

26. *Ibid.*, p. 216.

27. *Ibid.*, p. 22.

28. Elle jouit ainsi de l'appui du Centre d'aide juridique du ministère de la Justice, des Fondations nationale et pékinoise pour l'aide juridique, des ligues nationale et pékinoise de la jeunesse communiste, de l'Assemblée populaire et du gouvernement de l'arrondissement du district de Fengtai où est localisée son ONG à Pékin, etc.

29. Le problème vient autant de l'imprécision de la traduction du terme « intérim » en chinois que de celle de la législation. « Intérim » en chinois se dit : « transfert d'un travailleur dans une autre entreprise » (*laowu paiqian* 劳务派遣). Même si la Loi sur le travail spécifie que ce type de transfert a pour vocation de réduire le chômage grâce au cumul d'emplois temporaires – ce qui correspond à notre définition de la fonction d'une entreprise d'intérim qui recrute des travailleurs au profit d'autres entreprises où ils occupent des emplois temporaires – la loi était suffisamment floue pour autoriser cette pratique à rebours.

30. Un autre problème lié à cette pratique est que les entreprises écran étant généralement de petite taille et peu rentables, certaines ne cotisent pas à la sécurité sociale pour leurs employés et ne peuvent prendre en charge les frais d'hospitalisation en cas d'accident de travail.



Séance de formation sur les négociations collectives dans une ONG du Sud de la Chine. © Chloé Froissart

étrangères, accusant nommément KFC et détaillant le cas de Xu Yan'ge,⁽³¹⁾ tandis que la Fédération nationale des syndicats chinois accusait KFC dans les pages de l'*Hebdomadaire économique de la Chine* d'appliquer un double standard des droits de l'homme en Chine en n'usant de cette pratique qu'avec les travailleurs migrants chinois.⁽³²⁾ La presse devint en effet le lieu où s'affrontèrent d'un côté les experts (juristes, universitaires), les syndicats et l'ONG et de l'autre KFC et les chambres de commerce étrangères ; les débats se poursuivirent sur les sites internet où l'opinion publique était majoritairement favorable à Xu et à l'abolition de la pratique de la délégation. La première manche fut cependant un échec, le tribunal ayant rejeté la plainte de Xu en invoquant le fait qu'il avait signé un contrat avec une autre entreprise, à la suite de quoi KFC écrivit une lettre ouverte reprise par la presse faisant valoir que sa pratique était conforme à la loi. Zhicheng gongyi organisa alors la défense en menant sa propre enquête convoquant l'avis d'experts ainsi que d'un haut responsable de la FNCS. Zhicheng gongyi rédigea un rapport fondé sur une argumentation strictement juridique qui, réfutant minutieusement tous les arguments mis en avant par le tribunal et KFC, démontrait que Xu avait été contraint de signer un contrat avec l'entreprise écran. Ce contrat était donc nul et non avenue et la pratique de KFC ne correspondait pas à un « transfert de main-d'œuvre » à proprement parler dans la mesure où Xu continuait à travailler pour l'entreprise, par ailleurs de manière illégale car sans contrat de travail. Xu a donc été licencié pour une faute vénielle, qu'il a commise après avoir fait un nombre d'heures supplémentaires dépassant largement le quota légalement autorisé. Le rapport de Zhicheng gongyi établissait également qu'un « transfert de main-d'œuvre » compris comme « délégation », c'est-à-dire ayant pour objectif de permettre à une entreprise de se soustraire à ses responsabilités sociales est juridiquement irrecevable. L'entreprise avec laquelle Xu avait signé un contrat n'avait pas les moyens d'assumer ces responsabilités sociales et en cela, le cas de Xu était emblématique du mauvais usage du « transfert de main-d'œuvre » compris comme « délégation ». Enfin, la dernière partie du rapport faisait valoir que ce n'était pas uniquement le cas de Xu qui était en jeu mais d'un nombre considérable d'autres travailleurs chinois, rappelait le contexte du développement de

cette pratique en Chine et les offensives des chambres de commerce étrangères pour sauvegarder leurs intérêts au mépris des droits fondamentaux des travailleurs chinois, et expliquait les raisons pour lesquelles Xu avait perdu son procès en pointant les insuffisances de la loi. Zhicheng gongyi convoqua une conférence de presse à la suite de laquelle un grand nombre de journaux se firent l'écho des conclusions du rapport. Quelques jours plus tard, KFC annonça officiellement qu'elle reconnaissait ses torts et mettait solennellement fin à la pratique de la délégation. Xu fut indemnisé en échange de l'abandon de son procès en appel. Enfin, la Loi sur les contrats de travail comporte 11 articles (57 à 67) codifiant la pratique du transfert de main-d'œuvre. La loi stipule notamment que ce transfert doit se faire avec l'accord du travailleur, que l'entreprise où est envoyé ce dernier doit avoir un capital minimum de 500 000 yuans et prendre une caution, et qu'en cas de problème de type accident du travail, la responsabilité doit être portée par les deux entreprises. La loi stipule également que la pratique du transfert ne doit concerner que des emplois temporaires d'une durée maximum de deux ans et qu'un employé ne peut pas être transféré à nouveau sur un autre poste. Si la pratique de la « délégation » n'est pas nommément abolie, elle s'en trouve plus clairement codifiée en faveur des travailleurs, sauf sur un point : le calcul des années d'ancienneté. Le problème n'est pas abordé, la possibilité de faire jurisprudence sur ce point ayant été perdue avec le règlement à l'amiable du contentieux de Xu (abandon du procès en appel). C'est de fait le plus grand regret de Zhicheng gongyi qui souligne que ce silence de la loi a en quelque sorte accrédité la pratique, l'ONG ayant eu à défendre de nombreux cas similaires à celui de Xu depuis.⁽³³⁾ De fait, une enquête récente de la FNCS révèle que cette pratique n'a cessé de se répandre ces dernières années et touche désormais 60 millions de travailleurs chinois dont la durée d'emploi varie de deux à dix ans ; le caractère temporaire de ce type d'emploi stipulé par la loi n'étant ainsi pas respecté.⁽³⁴⁾ Selon Zhicheng gongyi, seuls les points relatifs à la responsabilité des deux entreprises en cas d'accident du travail et l'interdiction faite à l'entreprise de déléguer plusieurs fois un même employé sont respectés, mais la pratique de la délégation permet aujourd'hui de justifier des différentiels de salaire à travail égal qui touchent avant tout les travailleurs migrants.⁽³⁵⁾

Cet exemple de mobilisation apparaît comme une bonne illustration de ce que Kevin O'Brien et Li Lianjiang appellent « *rightful resistance* » : un type de résistance s'exerçant à la limite des canaux institutionnalisés de contestation, alliant des recours juridiques ou administratifs à des pressions politiques (mobilisation des médias, alliance avec des personnalités

31. Voir par exemple « Kendeji citui 11 nian laoyuangong, jujue chengren cunzai laodong guanxi » (L'entreprise KFC renvoie un employé ayant 11 ans d'ancienneté et refuse de reconnaître qu'il a travaillé pour elle), *Zhongguo qingnianbao* (Quotidien de la jeunesse communiste de Chine), 13 mai 2006 ; « Kendeji beisu "fanlian bu renren" – lianxu gongzuo le 11 nian Kendeji founren shi qi yuangong » (KFC accusé de se retourner contre un des siens - l'entreprise refuse de reconnaître un employé qui a travaillé pour elle pendant 11 années consécutives), *Beijing qingnianbao* (Quotidien de la jeunesse communiste de Pékin), 15 mai 2005 ; « Kugan 11 nian bei citui, yin wei jian laodong hetong taoxin zaoju » (Un employé est renvoyé après avoir durement travaillé pendant 11 ans mais ne peut recouvrer son argent parce qu'il n'a pas signé de contrat de travail), *Nanfang Dushibao* (Southern Metropolis News), 14 mai 2006.

32. « Quanzong guanyuan piping qiye : laodong yonggong gao shuang zhong biao zhun » (Un fonctionnaire de la Fédération nationale des syndicats chinois critique une entreprise pour exercer un double standard à l'encontre de ses employés), *Zhongguo Jingji Zhoukan* (Hebdomadaire économique de la Chine), 5 juin 2006.

33. Tong Lihua, *Weile zhengyi*, op.cit., p. 366-396.

34. Pan Yi, Deng Yunxue, « Laowu paiqian zhidu jinxing shi » (Quand la réforme du système de la délégation sera mise en place), *Nanfangchuang*, 10 avril 2011, <http://www.nfcmag.com/articles/2744>.

35. Entretien avec des juristes de l'ONG, juillet 2011.



Ouvriers victimes d'accidents du travail dans un hôpital du Sud de la Chine. Les ONG viennent leur rendre visite pour les informer de leurs droits et les aider à porter plainte contre leurs employeurs. © Chloé Froissart

influentes au sein du pouvoir) et se référant aux valeurs officielles, opérant à la fois dans le cadre de ces valeurs et en tension avec elles.⁽³⁶⁾ Les ONG prennent en effet le Parti au mot et lui adressent leur plaidoyer comme si les droits de l'homme représentaient effectivement pour lui un référent ultime et des valeurs intangibles (假戏真唱). Mais cet exemple montre également que ce type de résistance peine à s'institutionnaliser : si le cas de Xu a trouvé une résolution et certaines garanties juridiques périphériques ont pu être obtenues, le but ultime de cette mobilisation – permettre à tous les travailleurs dans le même cas d'obtenir réparation et empêcher que des contentieux similaires ne se reproduisent – s'est soldé par un échec. Du point de vue de la décision politique, les considérations pragmatiques et les intérêts économiques ont pris le pas sur les considérations juridiques et éthiques, en ce sens on peut parler d'une victoire des chambres de commerce étrangères. Par ailleurs, certaines garanties juridiques obtenues sur le papier ne sont pas appliquées. De l'avis même des ONG, l'impact de leur mobilisation reste donc très limité et celle-ci est toujours à recommencer. Cette mobilisation a cependant des conséquences à plus long terme, mais qui sont plus d'ordre social que politique : elle a notamment permis aux travailleurs d'être informés de la pratique de la délégation et de ses conséquences sur la protection de leurs droits, elle a également favorisé un débat sur les normes qui doivent régir la société.

Prévenir plutôt que guérir : promouvoir des négociations collectives

Dans ces conditions, de nombreuses ONG – en particulier dans le delta de la rivière des Perles – préfèrent travailler en amont sur le rééquilibrage des rapports de forces sur les lieux de travail en formant les ouvriers à négocier avec leurs employeurs. Des ateliers sont organisés, au cours desquels les migrants se familiarisent avec les différentes lois, et apprennent à voir la législation comme une arme pour se protéger et faire valoir leurs droits. Les participants prennent alors conscience de l'écart entre ce que stipule la loi et leur situation et sont encouragés à en identifier les causes (absence d'indépendance des syndicats, de droit de grève et de possibilité de s'organiser de manière autonome). Ces ateliers ne se résument donc pas à un cours de droit, ils ont également pour vocation de permettre aux tra-

vailleurs de prendre confiance en eux, d'analyser les rapports de forces au sein des usines, de façonner une identité collective et d'identifier ce qui peut être fait dans le système existant. Les ONG permettent ainsi aux ouvriers de prendre conscience de leurs droits (ce qui se différencie du simple fait de connaître la loi) et les aident à construire leur capacité de négociation. De fait, au dire des ONG, de plus en plus de travailleurs migrants sont désormais capables de négocier directement avec leur employeur.

Certains cadres et employeurs ne sont pas nécessairement hostiles à ce type de négociations, et au rééquilibrage des rapports de forces au sein des lieux de travail qu'elles supposent, dans la mesure où elles permettraient d'éviter des arrêts de travail, des grèves et autres manifestations auxquelles aucune des parties n'a, de fait, intérêt. Le dialogue social entre les ONG et les autorités a d'ailleurs permis à la législation d'évoluer sur ce point ces dernières années.⁽³⁷⁾ Alors

que le Parti a jusqu'à présent mis l'accent sur la consultation des travailleurs et non sur leur participation active aux décisions au sein des entreprises, le Décret d'application de la loi sur les syndicats de la municipalité de Shenzhen⁽³⁸⁾ d'avril 2008 remplace pour la première fois le terme de « consultations collectives » (集体协商) par celui de « négociations collectives » (集体谈判), spécifiant que les ouvriers, les syndicats et les employeurs doivent y avoir recours pour prévenir et résoudre les conflits. Suite au vaste mouvement de grève de l'été dernier, un avant-projet de Règlements de la province du Guangdong pour la gestion démocratique des entreprises⁽³⁹⁾ rendu public en août 2010 établit les procédures de formation de comités de représentation des employés et en définit clairement les pouvoirs. Il stipule qu'un employeur peut être contraint à engager une négociation collective sur les salaires si au moins un tiers des employés le demande. Si l'employeur ne répond pas à cette demande dans les 15 jours et qu'une grève en résulte, celui-ci ne sera pas autorisé à licencier les grévistes. S'ils sont mis en application, ces règlements constitueraient donc un pas important vers l'institutionnalisation du droit de grève. Pour l'instant, les négociations pour l'adoption de ces règlements ont été mises en échec à l'automne dernier, notamment en raison de l'opposition des industriels hongkongais. Un avant projet de Règlements sur les négociations collectives dans la zone économique de Shenzhen⁽⁴⁰⁾ également rendu public en

36. Kevin J. O'Brien, Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

37. Les ONG ne sont pas les seules à militer pour une organisation autonome des ouvriers et la mise en place de véritables négociations collectives, certains universitaires comme Chen Kai – qui a aidé à la résolution du conflit chez Honda l'année dernière – soutiennent également cette position. Voir « Xue zhe jianyan Zhongguo zhubu shixian laodong zizhi (La plaidoirie 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>.

38. *Shenzhen shi shichi « Zhonghua renmin gongheguo gonghui fa » banfa* (Décret d'application de la loi sur les syndicats de la municipalité de Shenzhen), 1er avril 2008, <http://law-star.com/cacnew/200807/180020962.htm>.

39. Guangdongsheng renli ziyuan he shehui baozhang ting, *Guangdongsheng qiye minzhu guanli tiaoli* (Bureau des ressources humaines et de la sécurité sociale de la province du Guangdong, Règlements de la province du Guangdong pour la gestion démocratique des entreprises), 6 août 2010, <http://law.51labour.com/lawshow-90971.html>.

40. Shenzhenshi renda changweihui bangongting, *Shenzhen jingji tequ jiti xieshang tiaoli* (Bureau du comité permanent de l'Assemblée populaire de Shenzhen, Règlements sur les négociations collectives dans la zone économique de Shenzhen), 13 août 2010, <http://law.51labour.com/lawshow-91037.html>.

août 2010 tente de limiter le pouvoir discrétionnaire des employeurs qui peuvent être soumis à une amende de 50 000 yuans s'ils ne donnent pas suite à ce qui a été décidé lors des négociations. Enfin, la révision de la Loi sur les syndicats prévue pour cette année devrait promouvoir les négociations collectives au niveau des branches industrielles et non plus seulement au niveau de l'usine.

Si pour le PCC, la participation des ouvriers ne peut se concevoir qu'au sein des syndicats officiels, l'analyse des logiques socioéconomiques et politiques actuelles laisse à penser qu'une formule donnant plus d'autonomie et de pouvoir aux travailleurs devra être trouvée dans un avenir relativement proche. Premièrement, depuis la crise financière de 2007-2008, le gouvernement chinois s'oriente vers une relance keynésienne qui consiste à stimuler la demande intérieure pour permettre à l'économie d'être moins dépendante de la demande extérieure. Or, comment stimuler la demande intérieure si ce n'est en augmentant la couverture sociale et les salaires ? Par ailleurs, comment augmenter ces derniers sans renforcer le pouvoir de négociation des employés ? Deuxièmement, si, comme le souligne Jean-Philippe Béja dans ce numéro, les grèves de l'an dernier ne se sont pas structurées en mouvement social soutenu, les autorités savent qu'elles peuvent resurgir à tout moment, les ouvriers ayant démontré que leur capacité de mobilisation et d'organisation avait fait un bond en avant. Enfin, comme nous le soulignons précédemment, les comités d'arbitrage et les tribunaux sont déjà surchargés et ne peuvent plus faire face à l'afflux des plaintes, tandis que le coût du traitement institutionnel des conflits est extrêmement élevé pour l'État et la société. Comme il est d'usage en Chine, il est à parier qu'une version chinoise des négociations collectives sera mise en œuvre lorsque les coûts de la situation actuelle dépasseront les bénéfices qu'en retire le Parti.

Quelles implications sur le plan politique ?

Les ONG s'appuient sur des valeurs proclamées par le Parti, feignant de le prendre au mot pour exercer des pressions démocratiques afin de le contraindre à rester fidèle à ses engagements au service de la protection des droits des individus et du bien commun. Elles mettent en œuvre un ensemble de pratiques de surveillance, d'empêchement et de jugement au travers desquelles elles exercent des pouvoirs de correction et de pression qui ont pour finalité de contraindre l'État et le Parti à mieux assumer leurs responsabilités, de pallier les dysfonctionnements du système autoritaire et de promouvoir des transformations à l'intérieur de ce dernier pour garantir durablement la protection des droits des citoyens. Cependant, l'action des ONG peine à s'institutionnaliser et ne permet qu'un léger rééquilibrage des rapports de forces en faveur des plus faibles et des plus démunis au prix d'efforts considérables et d'un dévouement de tous les instants. En ce sens, les ONG constituent une forme de contre-pouvoir à l'intérieur du système qui fait partie intégrante de la stabilité dynamique du régime et concourt au maintien du Parti au pouvoir. En effet, tout en représentant une organisation de la défiance envers le Parti, les ONG le confirment dans ses fonctions en représentant les intérêts des sans pouvoir auprès de lui et non contre lui. Leur mobilisation a pour conséquence d'amender la législation en faveur des travailleurs et de promouvoir des ajustements *ad hoc* qui améliorent à la marge le fonctionnement du système. Néanmoins, cela n'a que peu de conséquences sur le plan politique au sens institutionnel du terme. Les ONG constituent un exutoire à l'insatisfaction populaire dans un contexte où les pauvres et les faibles trouvent difficilement des recours

auprès de l'État et du Parti, elles organisent une mobilisation qui fait sens pour les personnes qui y participent, créent du lien social et parviennent à trouver des solutions dans la pratique pour redresser les cas d'injustice dont elles sont saisies. Elles empêchent ainsi que les travailleurs migrants qu'elles servent n'aient recours à des actes d'anomie (menaces publiques de suicide qui se soldent parfois par des passages à l'acte, crimes contre les employeurs) qui viendraient grossir les actes de désespoir dont la société chinoise est de plus en plus régulièrement le théâtre.⁽⁴¹⁾ On peut certes objecter que l'action des ONG n'est pas univoque, et qu'en faisant progresser la conscience des droits chez les travailleurs, elles concourent indirectement à l'augmentation des actions collectives. Mais outre que ces actions collectives, quand bien même elles se sont radicalisées ces dernières années, ne se constituent pas en mouvement social,⁽⁴²⁾ elles apparaissent comme une pression nécessaire à la poursuite de l'adaptation du système, notamment des syndicats, et à l'augmentation des minima sociaux. Autrement dit, cette mobilisation sociale instaure un rapport de forces nécessaire à la dynamique de changement qui sous-tend l'adaptation du régime.

Dans la mesure où elles constituent un exutoire aux tensions sociales et favorisent leur canalisation vers des luttes constructives tout en contribuant à rééquilibrer les inégalités et à promouvoir des changements systémiques, les ONG participent de la flexibilité du régime autoritaire chinois. Elles exercent une pression nécessaire à l'adaptation du régime et donc à son maintien. En ce sens, elles font partie intégrante de son fonctionnement et de sa dynamique d'adaptation.

41. L'affaire Yang Jia en 2008, celle des massacres dans les écoles l'année dernière ou plus récemment, l'affaire d'un père qui se fait exploser devant un tribunal au Yunnan en sont quelques exemples marquants.

42. Voir l'article de Jean-Philippe Béja dans ce numéro.