

LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT DE LA CHINE

CONSÉQUENCES POUR LES TRAVAILLEURS



 **Syndex**
Knowledge for action

 **SYNDICAT
EUROPÉEN
TRADE UNION**

La politique d'investissement de la Chine: **CONSÉQUENCES POUR LES TRAVAILLEURS**

MARIE MEIXNER, FABRICE WARNECK, PHILIPPE MORVANNOU
ET ALAIN MESTRE

JANVIER 2016

With the support of the European Commission



Avant-propos

Après huit cycles de pourparlers en 2015, l'Union européenne (UE) et la République populaire de Chine (RPC) ont décidé d'entamer, dès le début de 2016, des « négociations de fond » en vue d'un accord d'investissement bilatéral, au départ d'un projet de texte conjoint.

La publication de l'étude du cabinet Syndex vient donc à point nommé. Elle contribuera à l'information des syndicats européens en leur offrant un état des lieux des relations économiques entre deux des plus importants acteurs mondiaux et elle alimentera leurs débats en vue de l'élaboration d'une politique de la CES en la matière.

Ces discussions s'inscrivent dans un contexte géopolitique particulier. Les États-Unis et onze pays du bassin du Pacifique viennent de conclure un partenariat transpacifique (TPP) qui, en cas de ratification par les parties contractantes, constituerait un important défi lancé à la RPC qui en est exclue. Parallèlement, les négociations entre l'UE et les États-Unis sur un partenariat de commerce et d'investissement (TTIP) se poursuivent; sa conclusion reposant également sur un équilibre délicat compte tenu notamment du calendrier de l'élection présidentielle aux États-Unis.

Ce contexte peut expliquer les rumeurs selon lesquelles la RPC chercherait à accélérer le rythme des négociations avec l'UE et que certains responsables politiques européens seraient enclins à penser que la Chine est disposée à faire plus de concessions que prévu.

La CES met en garde contre toute désillusion à vouloir déceler aujourd'hui une quelconque faiblesse dans le chef de la Chine. Comme cette étude le montre, les politiques expansionnistes de la Chine s'inscrivent dans une stratégie à long terme. Ainsi, « Le Rêve chinois », initiative du président Xi Jinping englobant un large éventail de politiques, parmi lesquelles celles du commerce et des investissements, s'inscrit dans une vision qui porte jusqu'à l'horizon 2049. Le projet « One Belt, One Road » et les nouvelles routes de la soie, terrestre et maritime, sont des initiatives qui attestent d'une vision planétaire de la Chine, qui dépasse la dimension commerciale et comporte également des considérations politiques et sécuritaires. Les décisions chinoises en matière d'investissement sont hautement réglementées et coordonnées, et sont soumises à un système d'approbation centralisé. Ce qui tranche

très nettement avec l'approche mercantile à court terme de l'UE et de ses États membres qui se livrent concurrence plus qu'ils ne coordonnent leur action et laissent les entreprises décider où et comment investir, tout en les soutenant.

La CES s'oppose à l'octroi du statut d'économie de marché à la Chine. Ce serait une grave erreur pour l'UE que de céder aux pressions qui s'exercent aujourd'hui en ce sens, en échange de concessions dans le cadre des négociations du traité bilatéral d'investissement (TBI). Des concessions qui pourraient s'avérer illusoire en fin de compte, tout en mettant en péril quelque trois millions d'emplois en Europe dans des secteurs extrêmement vulnérables aux importations. Il est manifeste que la Chine ne répond pas aux critères de l'économie de marché définis par l'UE, pourtant moins exigeants que leurs pendants américains qui comportent des exigences en matière de liberté de négociation collective contrairement aux critères européens. Il est urgent de s'attaquer également au dumping que les produits chinois exercent aujourd'hui sur le marché européen.

Par ailleurs, dans sa résolution du 16 décembre 2015 sur les relations UE-Chine, le Parlement européen demande que tous les accords bilatéraux d'investissement soient assortis d'un chapitre entièrement consacré au développement durable, prévoyant des engagements contraignants à l'égard des normes fondamentales du travail de l'Organisation internationale du travail (OIT). Comme pour tous les traités de ce type, nous insistons sur la nécessité de lier à des conséquences économiques tout manquement éventuel à de tels engagements. En plus des normes fondamentales, la Chine devrait également ratifier et appliquer sans demi-mesure d'autres conventions essentielles, notamment en matière de santé et de sécurité au travail et, plus particulièrement, celles concernant l'exploitation des mines de charbon, eu égard aux statistiques catastrophiques du pays dans ce domaine.

L'absence de liberté d'association en Chine constitue un problème majeur pour la CES et tout progrès dans les négociations en matière d'investissement doit être lié à des avancées immédiates en vue de permettre aux travailleurs de s'organiser et de négocier en toute liberté et autonomie. Les entreprises européennes actives en Chine devraient donner l'exemple en facilitant la tenue d'élections libres de représentants

des travailleurs appelés à intervenir dans le cadre de négociations collectives et en matière de santé et sécurité au travail. S'appuyer sur la très officielle Fédération nationale des syndicats chinois (ACFTU), l'unique organisation « syndicale » autorisée à exercer ses activités sur le sol chinois, pour remplir ces missions ne constitue pas pour l'instant une option praticable, eu égard aux liens organiques de la fédération avec le Parti communiste de Chine. La CES s'inquiète par ailleurs du fait qu'en raison du manque de liberté d'association, les ONG sont amenées à jouer le rôle de syndicats indépendants, sachant qu'elles ne peuvent se substituer de manière pérenne à de véritables syndicats indépendants. La répression actuelle menée par les autorités à l'encontre des ONG de défense des travailleurs, accusées de « perturber l'ordre social », est une autre source d'inquiétude, comme l'est du reste l'interférence grandissante des autorités continentales chinoises à Hong Kong, une attitude que la CES a condamnée, estimant y voir la démonstration du manque de fiabilité des autorités de la RPC à tenir ses engagements.

Un certain nombre d'organisations nationales affiliées à la CES ont travaillé en Chine. Leurs expériences, ainsi que celles des fédérations syndicales européennes et de leurs fédérations mondiales, du Bureau des activités pour les travailleurs de l'OIT (ACTRAV) et de la Confédération internationale des syndicats, peuvent nous aider à approfondir notre réflexion sur ses thèmes.

Aucune discussion sur des traités d'investissement ne peut ignorer la question du règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE), une question d'importance capitale pour la CES dans le contexte des négociations sur le TTIP. Dans le cas des États-Unis, il n'existe aucun TBI avec les principaux États de l'UE (les seuls qui existent concernent 9 pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, et ont été conclus avant l'adhésion de ces pays à l'UE). En revanche, tous les pays de l'UE, à l'exception de l'Irlande, ont un TBI avec la Chine, qui prévoit dans la majorité des cas un dispositif de règlement des différends pour les investisseurs.

Selon la CNUCED, une affaire a mis aux prises un investisseur chinois, Ping An, et un État de l'UE, la Belgique. L'action a pour origine le renflouement de Fortis par le gouvernement belge, sa nationalisation et revente successives à une tierce entité; les demandeurs ayant investi dans Fortis dans le contexte de la crise financière de 2008. L'affaire s'est soldée par un verdict favorable à l'État belge. En revanche, il n'y a pas eu d'affaire impliquant des investisseurs européens en Chine. Par ailleurs, il n'est peut-être pas inutile de rappeler que le Parlement européen a épinglé le nombre croissant de plaintes émanant d'entreprises

européennes qui se disent « victimes de discrimination et de réglementations capricieuses ». On ne peut que spéculer quant aux motivations qui amènent ces entreprises à ne pas se prévaloir des procédures de RDIE à leur disposition, et sur l'opportunité de remplacer ces accords nationaux par un dispositif européen. La CES examinera plus avant la question du règlement des différends, notamment dans le cadre des propositions de la Commission pour l'institution d'une juridiction internationale.

Les négociations UE-Chine revêtent une très grande importance pour les syndicats européens, mais également pour l'ensemble de nos concitoyens. S'il est vrai que la Commission a montré un certain engagement à faire preuve de plus de transparence, notamment dans sa communication « Le commerce pour tous » et dans le cadre des négociations sur le TTIP, peu d'informations concrètes ont été diffusées jusqu'à présent sur les pourparlers menés avec la RPC. Afin d'assurer une plus grande ouverture dans ce contexte, il est impératif de renforcer la confiance et la compréhension mutuelles. À cet égard, une indication sur le contenu du « texte conjoint » pourrait constituer un bon début.

2016 sera, à coup sûr, une année cruciale pour les relations économiques entre l'UE et la Chine. La CES tient tout particulièrement à ce qu'un débat éclairé puisse avoir lieu sur l'ensemble des questions qui se posent, et que ce débat serve de base à une campagne syndicale européenne pour la défense et la création d'emplois décents. La publication de ce rapport est un pas important dans ce sens et j'exhorte instamment tous nos membres mais aussi les responsables politiques européens à le lire attentivement.



Luca Visentini

Secrétaire général
de la Confédération européenne des syndicats

Sommaire

INTRODUCTION	8
CHAPITRE 1	
ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS ENTRE L'EUROPE ET LA CHINE	11
1. Une inversion de tendance récente dans l'évolution des investissements	13
2. Analyse des IDE chinois en Europe	14
2.1. Historiquement très modestes, les IDE chinois en Europe ont littéralement explosé depuis 2011	14
2.2. Au-delà des nouvelles tendances, les investissements se concentrent dans les économies les plus importantes et les plus développées.	16
2.3. Vers une diversification des secteurs ciblés	18
3. Analyse des IDE de l'UE en Chine	20
CHAPITRE 2	
LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DE PÉKIN	23
1. Les problématiques intérieures et la stratégie de la « nouvelle donne » de Pékin	25
1.1. Croissance en recul et endettement élevé.	25
1.2. Disparités sociales	27
1.3. Une préoccupation grandissante pour de nouveaux services de qualité.	29
2. Accélérer l'internationalisation : la stratégie internationale de Pékin	30
2.1. Réalisation de réseaux d'infrastructures internationaux	30
2.2. Mise à disposition des moyens financiers nécessaires aux projets internationaux	31
2.3. Ouverture aux investissements étrangers	31
2.4. La stratégie des IDE soutenue par le plan quinquennal.	31
CHAPITRE 3	
LA STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT INTERNATIONAL DE L'UE	35
1. De l'approche bilatérale à l'approche européenne	37
2. Principales caractéristiques des points d'entrée en matière de travail dans la négociation	38
2.1. Normes internationales du travail	38
2.2. Droit du travail national	38
2.3. Responsabilité sociale des entreprises	39
2.4. Participation de la société civile et des partenaires sociaux.	41
CHAPITRE 4	
LA NÉGOCIATION DU TRAITÉ D'INVESTISSEMENT UE-CHINE	45
1. Partenariat stratégique UE-Chine	47
2. La négociation du traité international d'investissement	48
2.1. Structure d'un accord international d'investissement	49
2.2. Évaluation des négociations	49
2.3. Évaluations de l'incidence	49
2.4. Le RDIE et le droit de réglementer	51
2.5. La Chine, reconnue comme une économie de marché,	53
CHAPITRE 5	
DYNAMIQUE DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL AU NIVEAU SECTORIEL ET DES ENTREPRISES	55
1. Étude de cas d'investissements chinois en Europe	57
1.1. Investir pour obtenir l'accès au marché et tirer parti de la fragilité des relations professionnelles	57
1.2. Investir dans une production ... et une main-d'œuvre de qualité.	66
2. La dynamique des relations du travail en Chine : vers la négociation collective	69
2.1. Les conflits collectifs du travail en hausse.	70
2.2. Nouvelles pratiques et nouveau débat en matière de négociation collective.	75
2.3. Le rôle crucial mais problématique des ONG dans le développement de la négociation collective.	78
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	81

Introduction

C'est à l'occasion du 16^e sommet Union européenne-Chine, le 21 novembre 2013, qu'a été annoncée l'ouverture de négociations en vue d'un accord d'investissement entre l'Union européenne et la Chine. Ces négociations s'inscrivent dans une stratégie plus vaste de l'Union européenne (UE) visant à assurer l'engagement de l'UE sur les marchés émergents. Le traité de Lisbonne de 2007 confère à la Commission européenne la compétence exclusive en matière de politique commune dans le domaine du commerce et des investissements, et à ce titre, elle est notamment habilitée à négocier des accords de libre-échange et d'investissement avec les principaux marchés émergents. Selon la Commission, un tel accord permettrait de passer d'une situation où coexistent en parallèle 26 accords bilatéraux de protection des investissements à un ensemble de normes identiques dans tous les pays de l'Union et, par là même, de mettre un terme à cette « course vers l'abîme »¹ à laquelle se livrent les États membres en adoptant des mesures concurrentes visant à attirer les investissements directs à l'étranger (IDE) chinois.

S'agissant spécifiquement des négociations avec la Chine, la DG Commerce précise que : « L'accord assurera la libéralisation progressive de l'investissement et l'élimination des restrictions imposées aux investisseurs intervenant sur le marché national de l'autre partie. Il garantira aux investisseurs des deux parties un cadre juridique plus simple et plus sûr en assurant un accès prévisible à long terme, respectivement, aux marchés chinois et européen, et il offrira une protection solide aux investisseurs et à leurs investissements »². En effet, la Commission souhaite tout particulièrement rééquilibrer la situation actuelle qui voit les investisseurs européens en Chine faire l'objet de discrimination par rapport aux entreprises locales alors que les investisseurs chinois en Europe sont traités à l'instar de n'importe quel autre investisseur (et ceci dans un contexte d'accroissement des investissements chinois en Europe). Toutefois, l'UE ne souhaite pas porter la négociation sur le terrain commercial. Cette négociation a pour but de conclure un accord autonome en matière d'investissement.

Par ailleurs, un tel accord pourrait offrir l'occasion de s'attaquer au moins à deux autres problèmes qui contribuent au déséquilibre des relations avec la Chine. Tout d'abord, l'UE fait face à la montée en puissance de la Chine sur la scène économique mondiale en déployant une stratégie industrielle des plus anémiques. Comme l'a montré le démantèlement de l'industrie européenne des panneaux solaires, le manque d'anticipation et de coordination des pays européens au niveau sectoriel s'est avéré rédhibitoire face à une stratégie chinoise pilotée par l'État et a provoqué de nombreuses pertes d'emplois en Europe.

Cette question revêt toute son importance dans le contexte des discussions actuelles sur l'opportunité d'accorder ou non le statut d'économie de marché (SEM) à la Chine. À l'évidence, en obtenant le SEM, la Chine pourrait développer encore plus facilement sa politique de vente de ses surcapacités sur le marché européen, comme elle le fait actuellement avec l'acier et l'aluminium, mettant en danger des milliers d'emplois en Europe. La question du SEM pourrait donc être utilisée, dans le cadre des négociations en cours sur l'investissement, comme un moyen de chantage à l'égard de l'UE.

Par ailleurs, l'UE pourrait insister sur le rôle essentiel des normes fondamentales du travail et des droits de l'homme qui constituent la clé de voûte de la stabilité démocratique et de la justice économique et sociale – principes fondateurs du modèle européen – et qui tranchent singulièrement avec la situation actuelle en Chine. Pékin n'a ratifié que quatre des huit conventions fondamentales de l'OIT sur le travail alors que les organisations syndicales chinoises ont l'obligation d'être affiliées à l'ACFTU et que tout effort visant à mettre sur pied des syndicats indépendants est tué dans l'œuf³. En Europe, les rapports alarmants sur les conditions de travail en Chine ont suscité l'émoi mais ont également alimenté la peur au sein de l'opinion publique de voir les investisseurs chinois exporter vers l'Europe leurs mauvaises conceptions des relations du travail. Et malgré cela, jusqu'à ce jour, la politique industrielle et les droits du travail ne semblent pas faire partie des thèmes centraux du processus de négociation actuel. Dans ces conditions, l'UE risque de mettre à mal la cohérence entre ses objectifs de politique extérieure et sa politique en matière d'investissement à l'égard de la Chine.

Les déficits démocratiques de la Chine et la faiblesse de la stratégie industrielle de l'Union peuvent constituer un frein à la négociation ; les deux parties ne suivant pas les mêmes règles du jeu. Les institutions européennes sacrifieront-elles les valeurs européennes et les droits du travail sur l'autel de l'activité économique et des entreprises ? La Chine s'ouvrira-t-elle à une politique plus inclusive quant aux rôles des représentants des travailleurs et aux normes internationales du travail ? De quelle manière le mouvement syndical peut-il influencer sur cette négociation et, au besoin, s'opposer à un mauvais accord ? Le rapport qui suit explore les relations entre l'UE et la Chine en matière d'investissement mais propose également un éclairage de la situation sous l'angle de la politique internationale et de la politique du travail ; le but étant d'aider à la compréhension des dynamiques économiques, sociales et politiques qui sous-tendent le processus de négociation. Il se propose enfin d'aider à identifier les mesures concrètes susceptibles de permettre une prise en compte complète des thématiques du travail et de l'emploi dans un traité d'investissement.

Le rapport commence par une évaluation des investissements chinois en Europe et des investissements européens en Chine (Chapitre 1), sur la base des données chiffrées les plus récentes et les plus fiables. Il présente ensuite les stratégies internationales de la Chine (Chapitre 2) et de l'Europe (Chapitre 3), avant de procéder à un état des lieux du processus de négociation en cours en vue d'un traité d'investissement UE-Chine (Chapitre 4). Le dernier chapitre (Chapitre 5) propose une étude de cas illustrant les dynamiques d'investissement et les dynamiques du travail au niveau sectoriel et des entreprises en Europe et en Chine.

MÉTHODOLOGIE

Le rapport se fonde sur des informations recueillies par le biais d'études documentaires et d'entrevues directes. Les chiffres sur les investissements proviennent pour l'essentiel de l'étude la plus récente disponible sur cette thématique (Baker & McKenzie, 2015). La présentation des politiques internationale et sociale de la Chine est essentiellement le fruit d'une étude documentaire, complétée par des entretiens avec des chercheurs européens et chinois. Malgré les demandes de Syndex en ce sens, il n'a pas été possible d'organiser des entrevues avec des responsables politiques, des entrepreneurs ou des cadres syndicaux chinois. Afin d'assurer une meilleure compréhension du processus de négociation, des entretiens avec des responsables des DG Commerce et Emploi ont également été réalisés. Les études de cas ont été établies sur la base de recherches documentaires combinant recherches universitaires et articles de presse. Pour l'étude de cas sur le secteur de la construction et sur les dockers, des entretiens avec plusieurs responsables syndicaux ont pu être organisés et également avec BusinessEurope et la CES. L'analyse des dynamiques des relations du travail en Chine s'appuie sur les recherches universitaires existantes et sur des entretiens/commentaires recueillis auprès de militants syndicaux appartenant à différentes « ONG de défense des travailleurs » dans le cadre d'activités de recherche postdoctorales menées auprès de l'ONG China Labour Bulletin en 2014. L'analyse générale et l'analyse par étude de cas ont bénéficié également des apports glanés au cours de conférences, ateliers et autres séminaires.

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont gracieusement accepté de nous rencontrer et de donner ainsi de leur temps et de partager leurs connaissances précieuses pour les besoins de l'étude.

¹ Dans le cadre de cette concurrence qu'ils se livrent pour attirer les IDE, les gouvernements nationaux et infranationaux ont mis en place différents dispositifs, axés notamment sur des exemptions fiscales et des régimes d'accueil privilégié.

² <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>, 5 janvier 2016.

³ Plus récemment, en décembre 2015, 18 militants syndicaux chinois de la région du Guangdong ont été arrêtés dans le cadre de ce qu'Amnesty International a qualifié d'« attaque coordonnée sans précédent » <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/10/china-labour-rights-crackdown>, 5 janvier 2016.

CHAPITRE 1
ÉVOLUTION DES
INVESTISSEMENTS ENTRE
L'EUROPE ET LA CHINE

Points clés

- En matière d'investissement, une inversion de tendance s'est produite il y a peu. En 2011, les entreprises européennes avaient investi près de 18 milliards d'euros en Chine contre 4 milliards d'IDE chinois dans les pays de l'Union. En 2014, les IDE chinois dans l'UE se montaient à 18 milliards de dollars alors que le total des IDE de l'UE en Chine se chiffrait à 8 milliards de dollars.
- Si l'UE compte parmi les cinq premiers investisseurs en Chine, la part de la Chine dans les flux d'IDE à destination de l'Union ne représente que quelques pourcents. Toutefois, les investissements chinois dans l'UE ont été davantage analysés que les investissements européens en Chine.
- Avec la crise financière, l'Europe est devenue une destination privilégiée des IDE chinois.
- C'est en Europe de l'Ouest que les investissements chinois se concentrent, c'est-à-dire là où se situent de nombreux leaders sectoriels disposant d'une avance technologique certaine. Mais les investisseurs chinois ne se limitent pas à cela, ils s'intéressent également aux occasions qu'offrent les privatisations réalisées dans des secteurs tels que les services collectifs ou les infrastructures de transport dans des pays comme le Portugal ou la Grèce. Comparativement, les économies de l'Europe de l'Est continuent à jouer un rôle modeste et ne représentent que 8% de la valeur totale des investissements réalisés au cours de la période 2000-2014.
- Sur l'ensemble de la période 2000-2014, les entreprises publiques et les entités souveraines ont représenté la majorité de la valeur des investissements, même si des investisseurs financiers (au nombre desquels des fonds privés et des fonds d'État) ont commencé à s'imposer comme des acteurs importants hors de Chine.
- Plus récemment, les investissements chinois ont diversifié leurs objectifs sectoriels après s'être concentrés dans un premier temps sur la technologie, les infrastructures et l'industrie lourde. Les entreprises chinoises montent à présent en puissance dans des secteurs autres que le manufacturier, et notamment l'immobilier, l'agro-alimentaire, les infrastructures ou encore les services financiers.
- Changement de position des entreprises chinoises dans les chaînes de valeur de l'économie mondiale et évolution du cadre de la politique de la Chine en matière d'IDE sortants : la diminution des investissements en termes de ressources a donc été compensée par un nouvel intérêt pour d'autres secteurs, alors que la motivation commerciale pour l'investissement à l'étranger s'est accentuée et que des efforts constants pour assouplir les règles des IDE sortants ont abouti à un accroissement du nombre d'investisseurs à l'international.
- Pendant des années, l'Allemagne a été le principal investisseur européen en Chine mais, depuis 2015, la France joue le rôle de chef de file. Ce sont les secteurs automobile et chimique chinois qui ont été les principaux destinataires des flux d'IDE européens ; les données récentes (premier trimestre 2015) indiquant qu'une part grandissante des investissements de l'UE est destinée aux biens de consommation.
- Les études menées auprès des entreprises chinoises et européennes sur les conditions d'investissement pour les investisseurs étrangers en Chine et en Europe indiquent qu'en règle générale, les investisseurs chinois considèrent l'Europe comme la région du monde la plus propice aux investissements alors que leurs homologues européens se sentent victimes de discrimination par rapport aux entreprises chinoises.

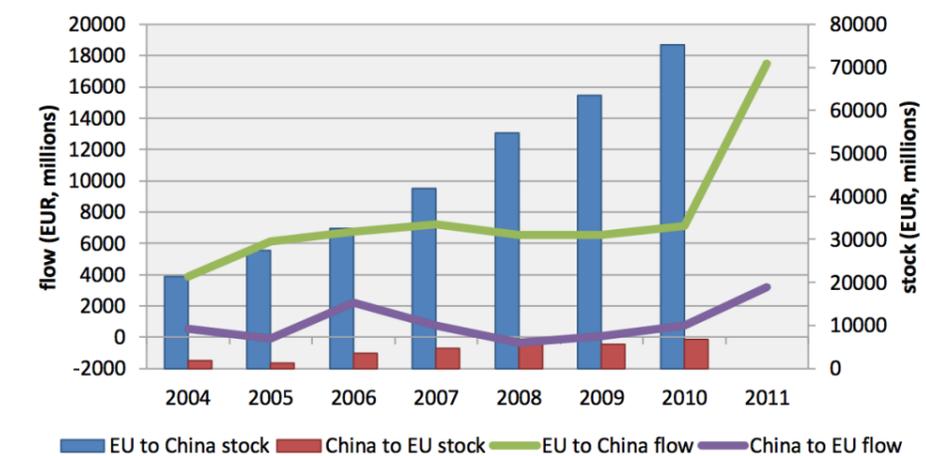
1. UNE INVERSION DE TENDANCE RÉCENTE DANS L'ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS

Depuis les années 90, suite à la réforme du marché chinois, la Chine a bénéficié d'un flux constant d'investissements directs étrangers (IDE) en provenance de l'UE. Entre 2004 et 2011, les flux d'investissements européens en Chine ont suivi une moyenne annuelle de 6 à 7 milliards d'euros, bondissant à près de 18 milliards d'euros en 2011.

Au cours de la même période, les IDE chinois en Europe se sont maintenus à un niveau nettement inférieur : quasiment inexistant en 2004 et 2005, ils atteignaient 2 milliards d'euros en 2006, pour reculer à nouveau par la suite. Malgré quelques signes avant-coureurs d'une tendance haussière des IDE chinois en Europe, l'écart demeurait considérable en 2011 : cette année-là, les entreprises européennes ont investi près de 18 milliards d'euros en Chine contre moins de 4 milliards d'IDE chinois dans les pays de l'Union.

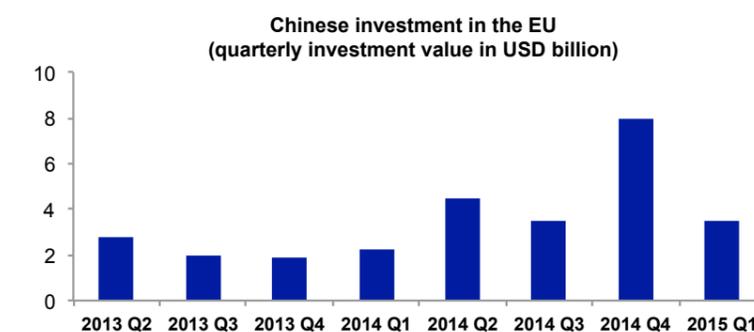
Aujourd'hui, selon les dernières estimations, les relations entre l'UE et la Chine en termes de niveaux d'investissement semblent s'être inversées. En 2014, les IDE chinois dans l'UE se montaient à 18 milliards de dollars alors que le total des IDE de l'Union en Chine se chiffrait à 8 milliards de dollars.

Figure 1. IDE UE-Chine (stocks et flux⁴), 2004-2011



Source: Eurochamber, 2013

Figure 2. IDE chinois dans l'UE



Source: "Trade and economic relations with China", European Parliament, 2015.

⁴ Les flux d'IDE se composent des ventes nettes d'actions et de crédits/prêts à la société mère auxquelles s'ajoutent la part de la société mère sur les bénéfices réinvestis de ses filiales et le total net des prêts intragroupe (à court et à long terme). Les stocks d'IDE se rapportent à la valeur de l'actif immobilisé et à la valeur de l'actif circulant et des investissements, à l'exclusion des sommes dues par la société mère, déduction faite des dettes et engagements envers les tiers.

Figure 3. IDE de l'UE en Chine



Source : « Trade and economic relations with China », Parlement européen, 2015.

Selon la Commission européenne⁵, en 2012, les investissements chinois dans l'UE représentaient 2,6% du total des flux d'investissements directs étrangers dans l'UE (contre 1% l'année précédente). En revanche, la part du total des flux d'IDE européens en Chine reste constante à 20% de l'ensemble des IDE entrants, ce qui fait de l'UE-28, tous États membres confondus, une des 5 principales sources d'IDE en Chine avec Taïwan, Hong Kong, les États-Unis et le Japon.

2. ANALYSE DES IDE CHINOIS EN EUROPE

Selon les statistiques du gouvernement chinois⁶, seuls 5% des investissements chinois ont été placés en Europe au cours de la période 2004-2010, contre 72% pour l'Asie au cours de la même période⁷. Cependant, les analystes s'accordent à dire qu'avec la crise financière, l'Europe est devenue une destination privilégiée pour les IDE chinois. À partir de 2011, les pays européens ont commencé à accueillir les investisseurs chinois, une manière pour ces derniers de pallier le manque de trésorerie publique et les difficultés des entreprises privées à accéder au crédit.

Parallèlement, et en adéquation avec la politique de développement international de Pékin, les restrictions sur les investissements à l'étranger imposées aux entreprises chinoises ont été progressivement levées. L'acquisition de technologie apparaît comme l'une des principales motivations à la base de la nouvelle politique d'investissement de la Chine. De ce fait, c'est en Europe de l'Ouest que les investissements chinois vers l'Europe se sont le plus concentrés, c'est-à-dire là où sont établis de nombreux leaders sectoriels disposant d'une avance technologique certaine. De surcroît, les entreprises chinoises ont, au fil du temps, diversifié leurs investissements.

2.1. Historiquement très modestes, les IDE chinois en Europe ont littéralement explosé depuis 2011

Pratiquement inexistants en 2000, les flux d'investissement chinois vers l'Europe ont atteint 10 milliards de dollars en 2011 et 18 milliards en 2014. Au cours de la période 2000-2014, les investissements chinois dans l'UE ont, en majorité, ciblé les nouveaux projets, dits de création de capacités (*greenfield*), et les projets d'extension d'activités existantes (70% du total des transactions). Cependant, en termes de volumes, le gros des investissements concerne les acquisitions (86% de la valeur totale), dans la mesure où les opérations de rachat et fusion sont en règle générale plus gourmandes en capitaux que les nouveaux projets et les extensions d'activités.

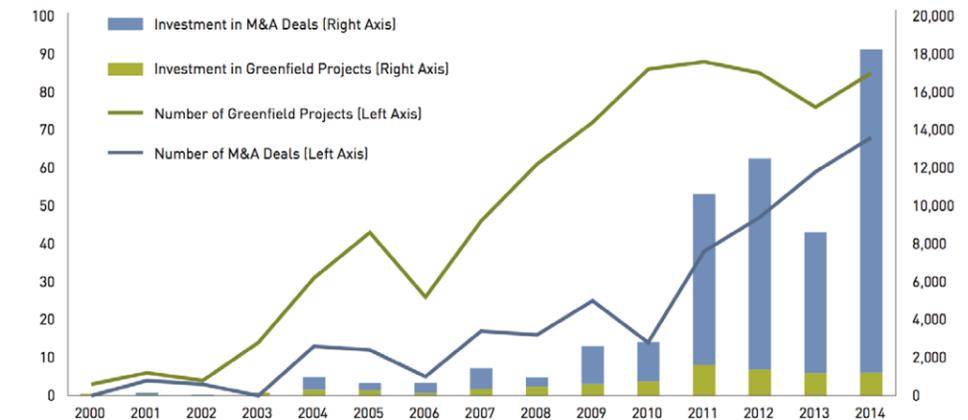
⁵ Commission européenne, « Facts and Figures on EU-China trad », mars 2014.

⁶ Mentionnées dans Eurochamber, 2013.

⁷ Toutefois, avec 87% des investissements destinés à l'Asie qui aboutit à Hong Kong, il est vraisemblable qu'une part importante des « investissements asiatiques » soit redirigée ailleurs.

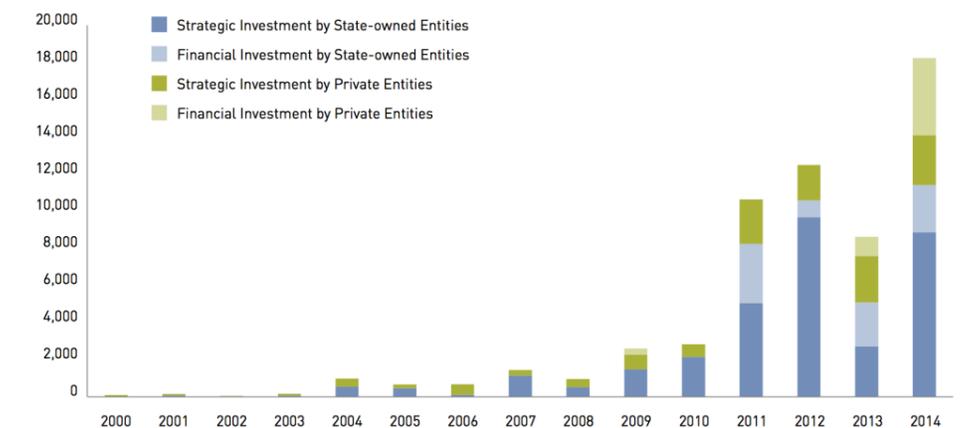
Avec l'augmentation, ces quatre dernières années, de la valeur moyenne des nouveaux projets, une nouvelle tendance semble se dessiner : selon Baker et McKenzie (2015), les entreprises chinoises ont commencé à investir dans des nouveaux projets comportant d'importantes dépenses en capital, et notamment des centres de recherche et développement (R&D), des établissements de transformation de produits alimentaires, des projets immobiliers et la fabrication de machines. Cette tendance confirme un peu plus l'expansion structurelle des investisseurs chinois en Europe.

Figure 4. Les IDE chinois en Europe, par type d'investissement



Source : Baker & McKenzie (2015)

Figure 5. Les IDE chinois en Europe, par type d'investisseur



Source : Baker & McKenzie (2015)

Sur l'ensemble de la période 2000-2014, ce sont les entreprises publiques et les entités souveraines qui comptabilisent à leur actif le gros des investissements en termes de valeur (69%), dans la mesure où elles contrôlent des industries à fort taux de capitalisation. Les entreprises privées ne totalisent que 31% des capitaux investis.

Les investisseurs stratégiques⁸ représentent la très large majorité des transactions tant en termes de nombre que de valeur. Cependant, ces deux dernières années, des investisseurs financiers ont commencé à s'imposer comme des acteurs importants dans l'espace d'investissement extérieur chinois, et parmi eux des fonds privés et des fonds d'État. L'évolution de la typologie des investisseurs chinois en Europe reflète la diversité et les changements intervenus récemment dans le paysage des entreprises ou des entités souveraines en Chine.

⁸ Les « investisseurs stratégiques » font référence ici à « des entreprises de l'économie réelle qui réalisent des investissements à long terme en vue d'exploiter des avantages, avoir accès à des marchés ou réaliser des gains de productivité », par opposition aux investisseurs financiers qui renvoient à « des entreprises et des fonds qui investissent pour s'assurer avant tout des rendements financiers », Baker & McKenzie, 2015, p. 34.

2.2. Au-delà des nouvelles tendances, les investissements se concentrent dans les économies les plus importantes et les plus développées.

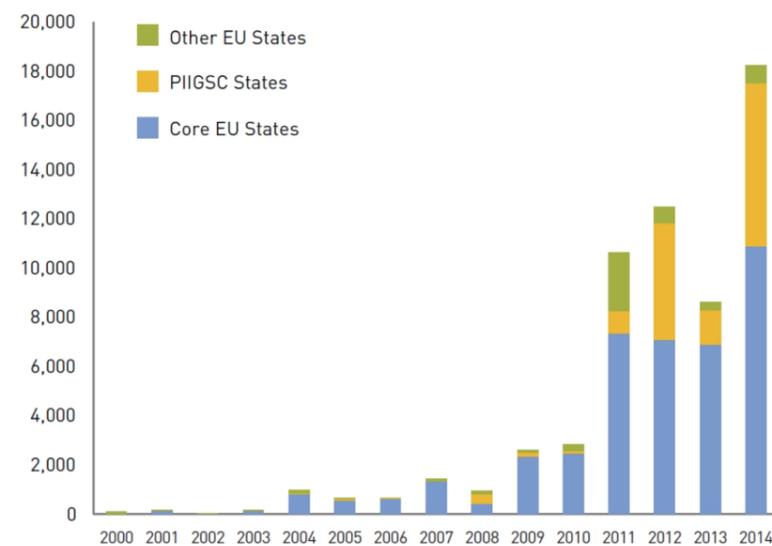
Au cours de la période 2000-2014, les investissements ont touché tous les pays européens mais se sont concentrés principalement dans les économies les plus grandes et les plus développées comme l'Allemagne, la France, le RU et l'Italie (figure 6). En 2014, 9 pays de l'UE-28, (Autriche, Belgique, Danemark, France, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Suède et RU) ont reçu plus de la moitié des IDE chinois. Ceci dit, avant 2011, ces mêmes pays concentraient 77% des investissements chinois.

Toutefois, des indices corroborent un changement de tendance en raison d'une évolution des intérêts chinois et des nouvelles opportunités qui se font jour en Europe.

On a vu, en effet, les investisseurs chinois investir de manière croissante dans les économies qui avaient été gravement touchées par la crise financière. Ainsi, la part du Portugal, de l'Irlande, de l'Italie, de la Grèce, de l'Espagne et de Chypre dans l'investissement chinois total dans l'Union a grimpé de 8% pour la période 2009-2011 à 33% pour la période 2012-2014. Les investisseurs chinois se sont intéressés, en particulier, aux opportunités offertes par les privatisations réalisées dans certains secteurs comme celui des services collectifs ou des infrastructures de transport.

Les nouveaux États membres d'Europe de l'Est ont également vu croître légèrement, ces dernières années, leur part dans les flux entrants d'IDE chinois, essentiellement sous l'effet de quelques méga-opérations. Cependant, les économies de l'Europe de l'Est continuent à jouer un rôle comparativement modeste et ne représentent que 8% de la valeur totale des investissements réalisés entre 2000 et 2014.

Figure 6. Les IDE chinois en Europe, par groupe de pays⁹



Source : Baker & McKenzie, 2015

⁹ L'expression «Core EU States» (Noyau dur de l'UE) désigne l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et le RU. L'expression «États PIIGSC» désigne le Portugal, l'Irlande, l'Italie, la Grèce, l'Espagne et Chypre. «Autres États membres»: Bulgarie, Croatie, République tchèque, Estonie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

Tableau 1. Les cinq premiers pays destinataires des investissements chinois au sein de l'UE, période 2000-2014: classement, volume des investissements et facteurs favorables¹⁰

PAYS	MONTANT DES INVESTISSEMENTS	FACTEURS FAVORABLES	PRINCIPALES OPÉRATIONS
RU	16 milliards de dollars	Londres est un centre mondial de la finance Boom de l'immobilier Les entreprises établies au RU disposent de portefeuilles-clients appréciables	Weetabix, Pizza Express
Allemagne	8,5 milliards de dollars	Attractivité des activités manufacturières avancées Échange de technologie avec les PME privées contre un accès au marché chinois	Putzmeister, KION, KSM Castings
France	8 milliards de dollars	Industries arrivées à maturité Disponibilité récente du gouvernement français à céder des participations stratégiques à des entreprises publiques ou des entités souveraines chinoises.	GDF Suez Peugeot Alcatel ? Rhodia Silicones ?
Portugal	6,7 milliards de dollars	Participation chinoise au processus de privatisation dans le secteur de la finance et des services collectifs	Caixa Seguros e Saude Energias de Portugal RedesEnergéticasNacionais SGPS
Italie	5,6 milliards de dollars	Prise de participation du Chinois State Grid dans CDP Reti (2014) Attrait des actifs italiens	CDP Reti CIFA, Ansaldo Ferretti

En analysant la situation par pays, on constate de nettes différences au sein de l'UE pour la période 2000-2014, permettant de distinguer 5 catégories de pays.

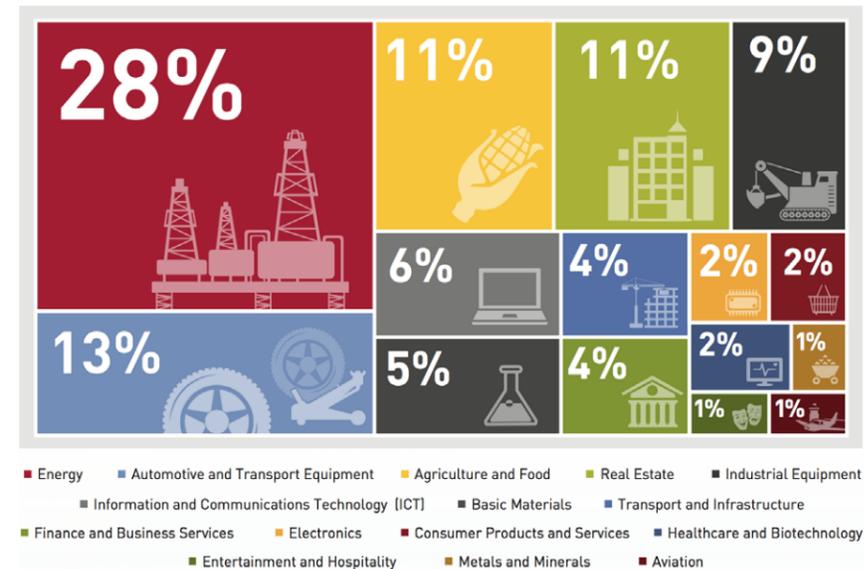
- Les cinq premiers pays dans lesquels se concentrent les investissements chinois sont le RU, l'Allemagne, la France, le Portugal et l'Italie.
- Derrière ces cinq pays de tête, vient un groupe de cinq États dont les économies ont attiré de 1,5 à 5 milliards de dollars d'investissements au cours de la période 2000-2014, à savoir les Pays-Bas, la Hongrie, la Suède, l'Espagne et la Belgique.
- Un troisième groupe comprenant la Roumanie, l'Autriche, le Luxembourg, la Pologne et la Grèce a fait l'objet d'opérations comprises entre 500 millions et 1 milliard de dollars.
- La Bulgarie, la République tchèque, le Danemark, la Finlande et l'Irlande ont attiré des investissements chinois de moindre importance, entre 100 et 500 millions de dollars chacun.
- Le reste de l'UE-28 a attiré des investissements de moins de 100 millions de dollars chacun, c'est le cas notamment de Malte, de la Slovaquie, de la Lituanie, de Chypre, de l'Estonie, de la Slovénie, de la Croatie et de la Lettonie.

¹⁰ Baker & McKenzie, 2015.

2.3. Vers une diversification des secteurs ciblés

Les 61 milliards de dollars d'investissements chinois cumulés au sein de l'UE sur la période 2000-2014 sont répartis sur un large éventail de secteurs d'activité. Les principaux destinataires des capitaux chinois ont été¹¹ :

Figure 7. Investissements chinois dans l'UE, par secteur d'activité, total cumulé pour la période 2000-2014



Source: Baker & McKenzie, 2015.

- énergie (17 Mrds de dollars)
- automobile (8 Mrds de dollars)
- agroalimentaire (7 Mrds de dollars)
- immobilier (6 Mrds de dollars)
- équipement industriel (5 Mrds de dollars)
- technologies de l'information et de la communication (3,5 Mrds de dollars)
- matières premières (3,1 Mrds de dollars)
- transports et infrastructures (2,4 Mrds de dollars) et services financiers et services aux entreprises (2,4 Mrds de dollars)

Plus récemment, les investissements chinois ont diversifié leurs objectifs sectoriels après s'être concentrés dans un premier temps sur la technologie, les infrastructures et l'industrie lourde. Les entreprises chinoises montent à présent en puissance dans des secteurs autres que le manufacturier, et notamment dans :

- **l'immobilier**, qui s'affirme comme une nouvelle cible des investisseurs chinois. Pratiquement nuls avant 2013, les investissements dans l'immobilier européen ont bondi à 2,8 milliards de dollars en 2013 et à 3 milliards en 2014. Plusieurs facteurs sous-tendent ce boom des investissements : la pression sur les promoteurs pour compenser le ralentissement du marché intérieur par une diversification des investissements, le désir des investisseurs institutionnels d'investir leurs capitaux dans des actifs internationaux à faible risque et l'envolée du nombre d'expatriés et de voyageurs chinois sont autant de facteurs qui ont contribué à ce boom des investissements ;
- **l'agroalimentaire**, avec des acquisitions importantes motivées par la volonté de s'assurer un accès aux filières d'approvisionnement, au savoir-faire européen, à la technologie, aux marques et au contrôle-qualité européens, et de doubler la mise en misant sur la croissance rapide de la demande interne et sur le marché chinois de la consommation ;

- **les transports et les infrastructures** ont également dépassé 2,4 milliards de dollars en 2014. La croissance du tourisme chinois à l'étranger et l'expansion constante du commerce bilatéral ont également soutenu les investissements dans les compagnies aériennes commerciales et les services de transport ;
- **les institutions financières** chinoises se préparent à se développer à l'international, la libéralisation du marché financier interne et l'intensification des flux bilatéraux de capitaux requérant une présence internationale.

Baker & McKenzie note une évolution de la composition sectorielle des investissements sur la période 2000-2014, qui reflète un changement de position des entreprises chinoises dans les chaînes de valeur de l'économie mondiale et l'évolution du cadre de la politique de la Chine en matière d'IDE sortants :

- Avant 2011 : l'accès au marché de l'UE était essentiellement motivé par des considérations liées à la facilitation des échanges et au désir d'accéder à la technologie dans certains secteurs avec l'ambition de combler le retard technologique comme dans l'automobile et l'équipement industriel.
- 2011-2012 : l'appétit pour la technologie et pour d'autres ressources permettant d'améliorer la compétitivité s'étend à d'autres secteurs tels que la technologie de l'information et des communications. Toutefois, l'emballement des investissements au cours des deux années est essentiellement lié à la vague d'acquisitions des entreprises publiques chinoises qui ont dépensé globalement 11 milliards de dollars dans les compagnies minières, le secteur de l'énergie et les services collectifs européens.
- 2013 et 2014 : Les investissements chinois dans l'énergie et les matières premières ont reculé à 5 milliards de dollars sur les deux années, l'appétit des entreprises étant mis à mal par les changements radicaux apportés à un modèle de croissance fondé sur l'exploitation intensive des ressources, une campagne anti-corruption féroce des autorités (qui a abouti à l'incarcération de nombreux managers en charge du développement à l'international de grandes entreprises publiques) et des changements intervenus sur les marchés européens de l'énergie (tels que les réductions importantes du prix de rachat de l'énergie renouvelable).

Le recul des investissements dans les ressources a donc été compensé par un nouvel intérêt pour d'autres secteurs alors que la motivation commerciale pour l'investissement à l'étranger s'est accentuée et que des efforts constants pour assouplir les règles des IDE sortants ont abouti à un accroissement du nombre d'investisseurs à l'international tout en donnant plus de poids aux entreprises privées et aux investisseurs institutionnels dans les investissements de la Chine à l'étranger.

L'environnement d'investissement de l'UE tel qu'il est perçu par les investisseurs chinois : conclusions d'une étude d'Eurochamber (2013)¹²

L'UE est perçue comme un environnement d'investissement stable avec des actifs technologiques forts, une main-d'œuvre qualifiée et un cadre juridique transparent. Elle dispose en outre d'un vaste marché de consommation interne pour les biens et les services proposés par les entreprises chinoises. La plupart des entreprises chinoises qui ont investi en Europe cherchent à y poursuivre leurs investissements afin de pouvoir continuer à utiliser le marché européen comme débouché commercial.

En général, l'environnement d'investissement européen est considéré par les investisseurs chinois comme étant semblable à celui des autres grandes régions développées, mais il est perçu comme légèrement plus favorable que celui de l'Amérique du Nord ou de l'Asie du Sud-Est. Si des obstacles dans le processus d'autorisation des investissements ont été signalés, l'étude insiste sur le fait que l'opposition aux investissements chinois est chose rare dans l'UE, surtout si on la compare aux autres grandes régions développées du monde.

Conformément aux objectifs du 12^e plan quinquennal, les entreprises chinoises cherchent de plus en plus à acquérir certaines technologies, compétences et marques. Les entreprises chinoises estiment qu'il serait utile que l'UE indique plus clairement quels secteurs sont ouverts aux investisseurs étrangers et ceux qui ne le sont pas, allant même jusqu'à suggérer la mise en place d'un équivalent européen du Catalogue d'orientation des investissements étrangers en Chine (en d'autres termes, la liste des secteurs ouverts aux IDE).

¹¹ Répartis selon le type d'énergie concernée : extraction de combustible fossile (7 Mrds de dollars), services collectifs de distribution d'énergie (7 Mrds de dollars) et énergies renouvelables (3 Mrds de dollars).

¹² CHAMBRE DE COMMERCE DE L'UNION EUROPÉENNE EN CHINE (2013)

Les principaux obstacles à l'exercice d'activités au sein de l'UE sont liés :

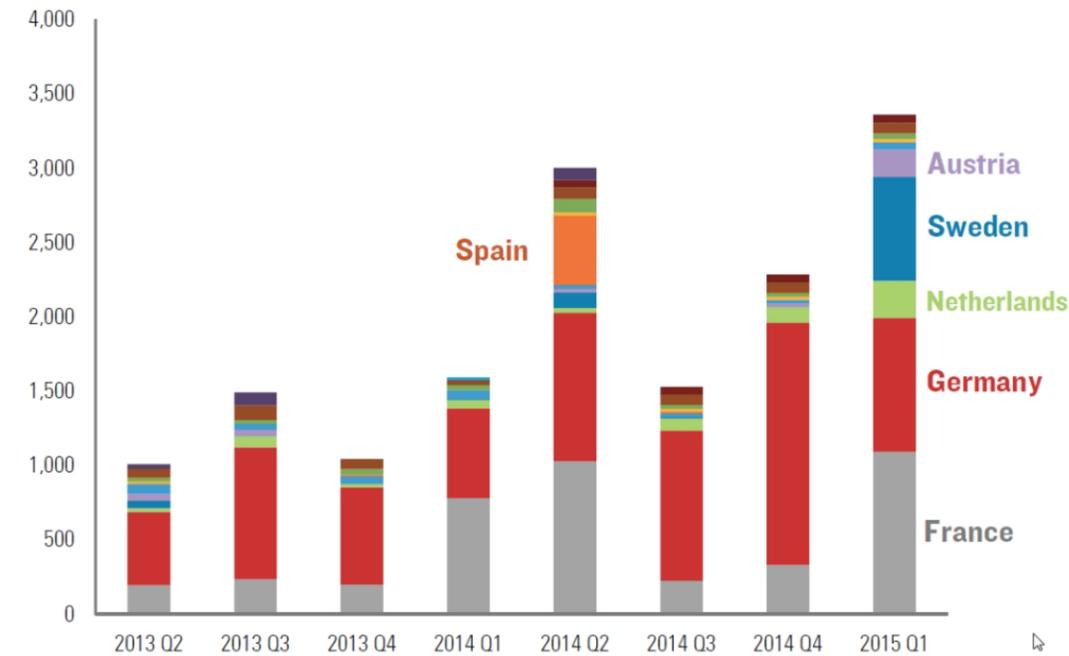
- 1/ aux ressources humaines, et notamment l'obtention des visas et permis de travail des salariés chinois, la prise en compte de la législation du travail, des coûts et des différences de culture dans les styles de management ;
- 2/ à un manque d'expérience des talents chinois à l'international, un aspect qui affecte l'ensemble des investissements directs chinois à l'étranger ;
- 3/ à la compréhension des différentes réglementations existant en Europe et notamment dans le domaine fiscal ;
- 4/ à la perception parfois négative que les Européens ont des entreprises chinoises.

3. ANALYSE DES IDE DE L'UE EN CHINE

Selon la Commission européenne, l'UE fait partie du « Top 5 » des investisseurs étrangers en Chine aux côtés de Taïwan, de Hong Kong, des États-Unis et du Japon¹³.

Selon les estimations les plus récentes, les entreprises européennes ont investi, en moyenne, 2 milliards de dollars par trimestre en Chine en 2014. Le 1^{er} trimestre 2015 a vu ce montant s'apprécier considérablement et grimper à 3,5 milliards de dollars.

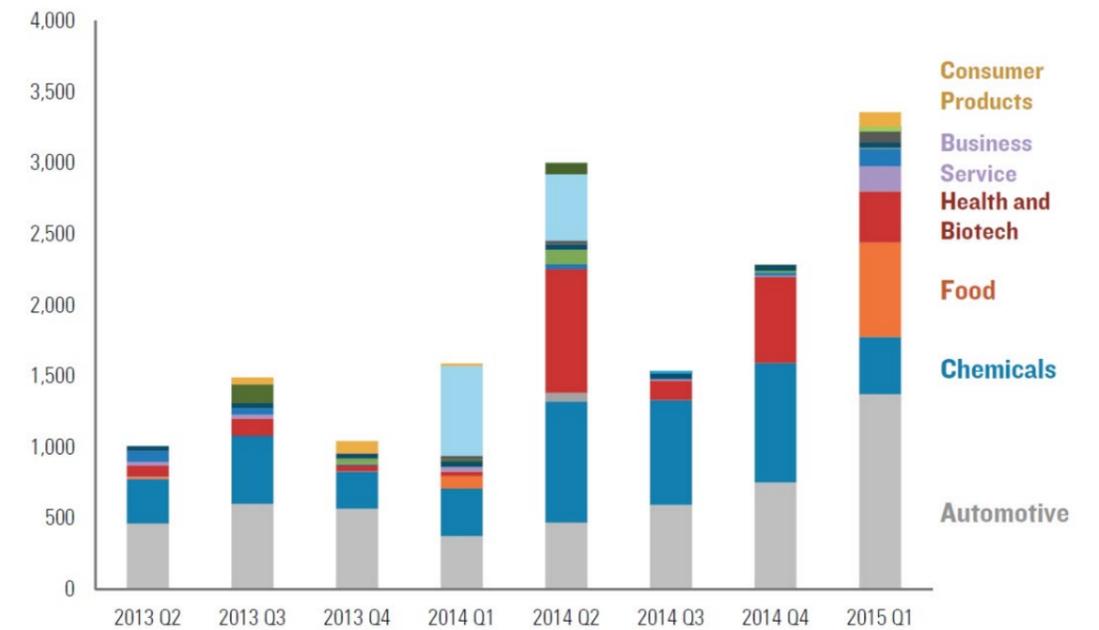
Figure 8. IED de l'UE en Chine, par groupe de pays (valeur trimestrielle des investissements en millions de dollars)



Source : BARONE, B. et BENDINI, R. (2015b).

Pendant des années, l'Allemagne a été le principal investisseur européen en Chine mais, depuis 2015, la France a pris la tête. Ce sont les secteurs automobile et chimique chinois qui ont été les principaux destinataires des flux d'IDE européens ; les données récentes (premier trimestre 2015) indiquant qu'une part grandissante des investissements de l'UE cible les biens de consommation.

Figure 9. IED de l'UE en Chine, par secteur d'activité (valeur trimestrielle des investissements en millions de dollars)



Source : BARONE, B. et BENDINI, R. (2015b).

Le climat des affaires en Chine tel que perçu par les entreprises européennes : principales constatations de l'étude de la Chambre de commerce européenne « Business Confidence Survey, 2015 »

Les trois principaux obstacles réglementaires aux activités des entreprises européennes en Chine sont : l'imprévisibilité du cadre législatif, les tracasseries administratives et l'application arbitraire des réglementations. Ceci étant, la campagne anti-corruption en cours bénéficie du large soutien des investisseurs européens.

Une grande majorité d'entreprises estime que les sociétés à capitaux étrangers tendent à faire l'objet d'un traitement défavorable par rapport à leurs homologues chinois actifs dans le même secteur d'activité. Elles considèrent par ailleurs que l'agenda de réformes en cours ne contribue pas à remédier à la situation. Dans leur grande majorité, les entreprises européennes seraient plus enclines à accroître leurs investissements en Chine si un plus large accès au marché leur était assuré.

Les entreprises européennes contribueraient davantage à l'économie chinoise si elles se sentaient davantage protégées contre les risques liés au transfert de technologie, si la législation chinoise en matière de propriété intellectuelle leur garantissait une meilleure protection et si elles disposaient d'un meilleur accès à internet.

Avec le ralentissement économique que nous connaissons, les entreprises européennes s'inquiètent des perspectives d'activité en Chine. 56% d'entre elles – contre 86% il y a deux ans – prévoient d'accroître leurs activités en Chine. Et la plupart prévoient des réductions d'effectifs.

¹³ EU Trade, Facts and figures on EU-China Trade, mars 2014.

**CHAPITRE 2
LA STRATÉGIE DE
DÉVELOPPEMENT
INTERNATIONAL DE PÉKIN**

Points clés

- L'intérêt de Pékin pour un traité d'investissement avec l'UE s'inscrit dans une stratégie plus large visant à rééquilibrer à la fois l'économie intérieure et la place de la Chine sur les marchés internationaux. Cette stratégie a deux fondements : le discours sur la « nouvelle normalité », ou nouvelle donne (*New Normal*) et la politique d'internationalisation (*Going Global*) des autorités chinoises.
- La crise économique n'a pas épargné la Chine : son taux de croissance, qui atteint son plus haut niveau en 2007 (14,2%), est ensuite retombé avec la baisse de la demande mondiale à 6,8% au premier trimestre de 2015. L'essoufflement de la croissance en Chine après 2007 est essentiellement imputable à la chute sensible de la demande mondiale qui a engendré à son tour une baisse du volume des exportations chinoises. Dans ce contexte, la consommation intérieure et le secteur des services ont acquis un poids relativement plus important dans la stimulation de la croissance.
- Le pourcentage de personnes vivant dans des conditions de pauvreté extrême en Chine a sensiblement chuté depuis que Pékin a entamé ses réformes économiques (1979). Toutefois, le développement économique rapide, et d'autant plus impressionnant, est allé de pair avec l'émergence des questions sociales à l'intérieur du pays telles que les disparités régionales et sociales, les préoccupations d'ordre écologique, la protection des consommateurs et les problématiques liées à la sécurité alimentaire.
- Estimant qu'une croissance à un chiffre constitue désormais la « nouvelle donne », Pékin s'emploie à faire évoluer sa stratégie économique de croissance reposant sur les exportations vers un modèle tiré par la consommation intérieure. Bon nombre de réformes et de plans ont ainsi été lancés : législation en matière de protection des consommateurs, sécurité alimentaire, efficacité énergétique, sécurité sociale, réforme foncière... Des projets de réforme des entreprises publiques et des marchés financiers sont également à l'étude.
- Parallèlement, Pékin met davantage l'accent sur les opportunités économiques internationales en actualisant sa stratégie d'internationalisation (*Going Global*) initiée en 1999. Tout un éventail de programmes de soutien a été mis en place par le gouvernement chinois pour accompagner les entreprises chinoises à l'étranger : plan de développement des réseaux d'infrastructures internationaux ("One Belt, One Road", "New Silk Road", "Maritime Silk Road"); moyens financiers pour les projets internationaux (China Investment Corporation, Asian Infrastructure Investment Bank, Silk Road Fund); négociation d'accords de libre-échange (pas uniquement avec les pays voisins, mais avec l'ensemble du monde).
- Le soutien aux IDE sortants est régulé par Pékin par le biais, notamment, d'une procédure d'approbation qui diffère selon qu'il s'agit d'une entreprise privée ou publique. Le niveau d'approbation requis – local, provincial ou national – est fonction de l'importance de l'investissement.
- Le plan quinquennal à venir (2016-2020) devrait préciser les orientations politiques et stratégiques de Pékin en matière d'investissements tant à l'intérieur du pays qu'à l'international.

1. LES PROBLÉMATIQUES INTÉRIEURES ET LA STRATÉGIE DE LA « NOUVELLE DONNE » DE PÉKIN

La Chine a battu récemment deux records économiques. En 2013, le pays est devenu la première puissance économique mondiale, avec à son actif plus de 10% des échanges mondiaux. En 2014, la production économique de la Chine, à « parité de pouvoir d'achat » (PPA)¹⁴, est devenue la plus importante du monde, dépassant les États-Unis qui ont été, pendant des décennies, la première puissance économique mondiale. Cependant, en 2015, pour la première fois, la Chine a annoncé qu'elle ne dépasserait pas sa prévision de croissance à 6,8%, Pékin envisageant même le risque de ne pas atteindre ce chiffre.

Depuis, un vaste débat s'est engagé pour savoir si le monde n'assiste pas aux premiers signes du lent effondrement de l'économie chinoise ou si la Chine poursuivra son développement, mais à rythme moins soutenu.

Sans aucun doute est-il trop tôt pour savoir lequel de ces deux scénarios prévaudra. Toute réponse, à ce stade, n'est que pure spéculation. Toutefois, si l'on en croit les annonces politiques récentes de Pékin, il semble bien que la Chine ait déjà fait son choix, le gouvernement chinois ayant appelé la croissance plus lente du pays : la « nouvelle donne » ou « nouvelle normalité » (*New Normal*).

1.1. Croissance en recul et endettement élevé

Le ralentissement de l'économie chinoise a été largement commenté dans les médias au cours de l'année passée. Cependant, l'évolution du taux de croissance du PIB montre que celui-ci a chuté constamment depuis la crise économique de 2007 (figure 10). Le taux de croissance de la Chine a atteint son plus haut niveau en 2007 (14,2%) et est ensuite retombé avec la baisse de la demande mondiale jusqu'à 6,8% au premier trimestre 2015. On s'attend, du reste, à ce que cette baisse se poursuive au cours des années à venir mais dans une moindre mesure : les estimations tablent sur un taux de croissance de 6% d'ici 2018.

Figure 10. Croissance du PIB de la Chine (%)

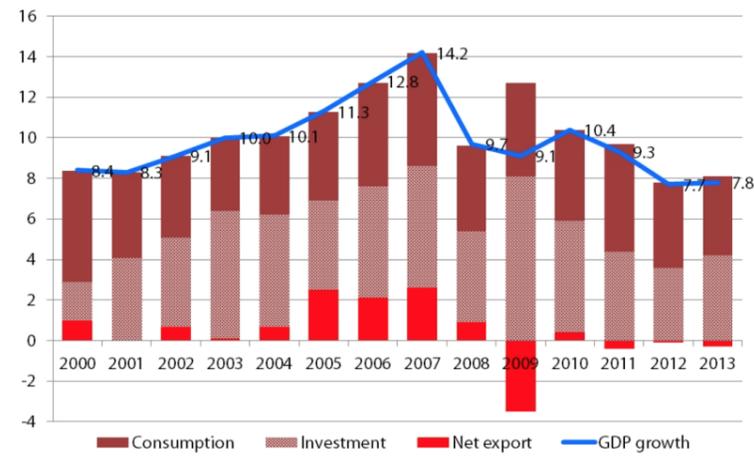


Source : « China : Economic outlook 2015 », Parlement européen (2015), p. 5.

La baisse de la croissance en Chine après 2007 est essentiellement imputable à la **chute sensible de la demande mondiale qui a engendré à son tour une baisse du volume des exportations chinoises** (Figure 11). Par ailleurs, l'augmentation de la consommation intérieure a été très modeste. Le niveau d'investissement s'est maintenu dans une large mesure grâce aux infrastructures, mais depuis 2012 les investissements dans l'immobilier et la production manufacturière ont considérablement reculé.

¹⁴ La PPA prend en compte les différences de prix des biens et services dans les différents pays. Selon le FMI, le PIB à parité de pouvoir d'achat (PPA) a atteint 17,5 milliards de dollars en 2014, soit un peu plus des 17,4 milliards de dollars des États-Unis.

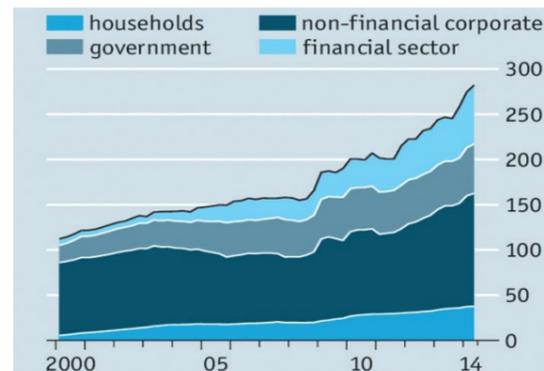
Figure 11. Contribution à la croissance du PIB de la Chine



Source : BARONE, B. et BENDINI, R. (2015a), p. 5

Le développement urbain a contribué dans une large mesure à la croissance récente de la Chine. Cependant, ce développement a été en partie le fait des stratégies des pouvoirs locaux qui ont cherché à financer leurs dépenses par la vente de droits fonciers (dans plus d'un cas, après expropriation des exploitants agricoles). Cette situation a induit une distorsion entre l'offre et la demande immobilière, aboutissant au phénomène des nouvelles villes ou agglomérations fantômes que tout voyageur rencontre dans son périple en Chine. L'urbanisation a également été de pair avec une hausse de l'endettement public, due essentiellement aux emprunts contractés par les pouvoirs locaux pour financer leurs infrastructures. En 2014, la dette de la Chine atteignait 282% du PIB, soit presque quatre fois le niveau de 2008.

Figure 12. La dette de la Chine en % du PIB



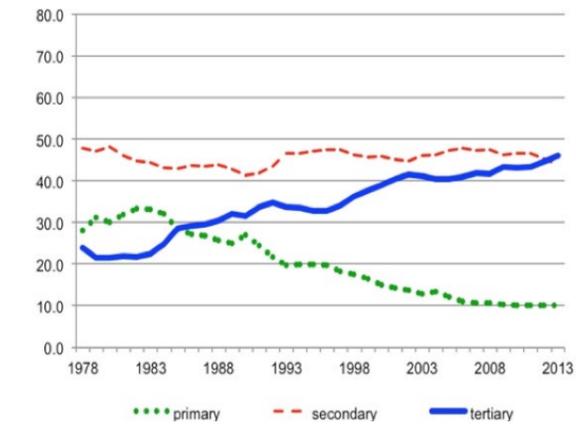
Source : BARONE, B. et BENDINI, R. (2015a), p. 11

La contraction du marché immobilier associée aux surcapacités dans nombre de secteurs (métaux, extraction minière, industrie lourde) et la baisse des prix des exportations indiquent que l'ombre de la déflation plane sur l'économie chinoise. La politique de réduction des taux d'intérêt pratiquée par le gouvernement (4 fois en 2015) en vue d'atténuer les effets du ralentissement de la croissance, de l'érosion des prix et de la hausse de la dette n'est pas parvenue à infléchir l'évolution économique actuelle¹⁵.

¹⁵ On notera que les politiques financières de Pékin – et notamment la régulation des taux d'intérêt – ont privilégié les entreprises au détriment des ménages et les entreprises publiques au détriment des petites entreprises privées. Ce que B. Barone et R. Bendini (2015a) épinglent comme un impôt « de facto sur les ménages » (p. 12).

Dans ce contexte, la consommation intérieure est devenue un moteur de croissance relativement plus important. L'émergence d'une classe moyenne nombreuse (également liée à l'urbanisation de la Chine) a, dans un premier temps, stimulé la consommation de biens manufacturés. Plus récemment, elle a également induit un accroissement de la demande de services, notamment dans le tourisme, la finance, les soins de santé privés et l'éducation privée.

Figure 13. Contribution sectorielle au PIB (% du PIB)



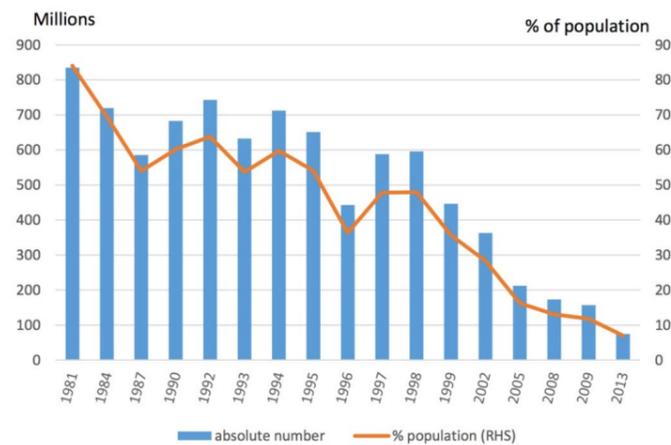
Source : BARONE, B. et BENDINI, R. (2015a), p. 8

Cela se traduit également par une évolution de l'importance relative des différents secteurs. En 2013, les services ont détrôné l'industrie en devenant le premier secteur économique par ordre d'importance. En Chine, les services représentent encore une part somme toute modeste de l'économie en regard des pays développés (60% contre 46% du PIB en Chine). Néanmoins, le secteur des services croît rapidement et semble avoir encore une marge de croissance considérable.

1.2. Disparités sociales

Le pourcentage de personnes vivant dans des conditions de pauvreté extrême en Chine a sensiblement chuté depuis que Pékin a entamé ses réformes économiques (1979). Toutefois, le développement économique rapide, et d'autant plus impressionnant, est allé de pair avec l'émergence des questions sociales à l'intérieur du pays.

Figure 14. Pourcentage de Chinois vivant dans des conditions de pauvreté extrême¹⁶

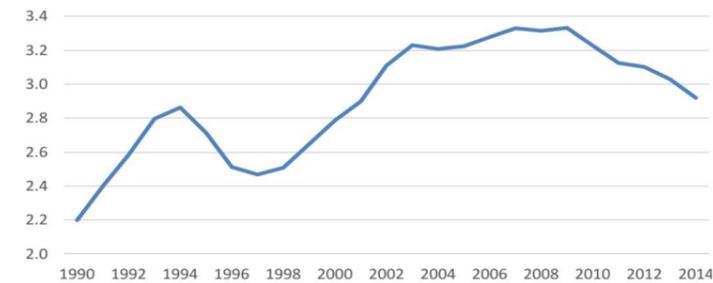


Source : BARONE, B. et BENDINI, R. (2015a), p. 4

¹⁶ Selon la définition, toute personne vivant avec moins de 1,25 dollar par jour à parité de pouvoir d'achat.

À l'évidence, les gains réalisés grâce à la croissance économique des trois dernières décennies n'ont pas bénéficié à toute la population chinoise. D'énormes **disparités sociales** sont apparues entre les différentes régions et entre les territoires urbanisés et les territoires ruraux, de même qu'entre la côte orientale et les régions occidentales intérieures du pays. Le revenu annuel des ménages urbains est, en moyenne, trois fois plus élevé que celui des familles rurales.

Figure 15. Rapport entre revenu urbain et revenu rural



Source : BARONE, B. et BENDINI, R. (2015a), p. 13

De plus, il existe d'énormes disparités dans les villes entre les résidents « officiels » et « non officiels », ces derniers ne disposant pas du « hukou », le permis de résidence de la ville où ils vivent, et se composant principalement de populations rurales qui se sont transférées en ville à la recherche de travail. Appelés « **travailleurs migrants** », ils **n'ont pas accès aux services publics** auxquels ont accès les personnes disposant d'un hukou. On estime que quatre résidents urbains sur dix ne disposent pas du hukou local.

Le hukou – histoire, problématiques et projets de réforme

Le système d'enregistrement des ménages, institué en 1958, rend obligatoire l'enregistrement et limite la mobilité des personnes à l'intérieur du pays. Ce système a été utilisé comme instrument politique pour redistribuer la population dans les zones rurales et les zones urbaines.

Avec la réforme économique, les restrictions à la mobilité des personnes se sont certes assouplies mais le système du hukou demeure inchangé. La migration de centaines de milliers de personnes quittant les zones rurales pour aller trouver du travail dans les villes a créé des citoyens de seconde classe qui perçoivent des salaires inférieurs et sont privés d'accès aux services sociaux. En 2014, Pékin a annoncé des programmes en vue de réformer le système du hukou mais, à ce jour, aucun détail n'a encore été précisé.

De manière générale, l'urbanisation galopante a mené à la situation que nous connaissons aujourd'hui, avec son mode de développement jugé intenable et non viable. Les principaux aspects négatifs du développement rapide de la Chine sont bien connus, il s'agit des **problèmes environnementaux, de la protection des consommateurs et du faible niveau de sécurité alimentaire**¹⁷.

¹⁷ La classe moyenne, de plus en plus nombreuse, qui dynamise et stimule la consommation est également devenue très sensible à la protection du consommateur et réclame des normes de sécurité plus rigoureuses et une application plus efficace de la réglementation. Après plusieurs scandales (lait contaminé, huile frelatée dans les restaurants, ...) les Chinois considèrent aujourd'hui la sécurité alimentaire comme un des principaux problèmes du pays.

1.3. Une préoccupation grandissante pour de nouveaux services de qualité

Face à la situation économique et sociale actuelle, le gouvernement chinois a proposé une nouvelle **approche du développement** visant à faire évoluer le pays d'une économie d'exportation à forte intensité d'investissements et de main-d'œuvre vers une économie fondée sur les services et la consommation interne. Pékin se fait ainsi le promoteur d'un développement axé sur l'humain et qui **répond à l'exigence d'une meilleure qualité de vie de la population**. Mais il vise également à faire évoluer l'économie d'un **modèle de croissance reposant sur les exportations vers un modèle axé sur la consommation**, sachant qu'une croissance à un chiffre est désormais considérée par le président Xi Jinping comme étant la « nouvelle normalité ».

Cette nouvelle stratégie trouve son origine en 2007 lorsque, après deux décennies de croissance à deux chiffres, le Premier ministre Wen Jiabao avait indiqué que la stratégie de croissance de la Chine était « déséquilibrée, non coordonnée et non durable »¹⁸. En 2013, le Comité central du Parti communiste chinois a adopté un programme-cadre de réformes intitulé « Décisions relatives à certaines questions importantes concernant l'approfondissement complet de la réforme » (« les Décisions »).

Plusieurs réformes et plans ont été lancés depuis pour répondre aux problèmes sociaux et économiques :

- En mars 2014, une nouvelle **loi de protection des consommateurs** est entrée en vigueur. Les commerçants sont désormais obligés de reprendre les produits qu'ils ont vendus et qui leurs sont retournés dans un délai de sept jours. Les achats en ligne peuvent être retournés sans que l'acheteur ait à se justifier. Par ailleurs, la protection des données du consommateur est améliorée et la procédure des recours collectifs en justice, simplifiée.
- Une nouvelle loi en matière de **sécurité alimentaire** est prévue pour le 1^{er} octobre 2015. Cette nouvelle législation a été élaborée avec le soutien de responsables de l'UE. La Commission coopère activement avec la Chine sur les questions de sécurité alimentaire dans le cadre du Mécanisme de consultation et coopération UE-Chine. En 2010, trois groupes de travail mixtes ont ainsi été mis sur pied pour les produits pharmaceutiques, les services médicaux et les cosmétiques.
- En mars 2014, le gouvernement a lancé son « Plan national pour un nouveau modèle d'urbanisation » pour la période 2014-2020. Ce plan soutient le développement des services aux consommateurs et les **entreprises d'amélioration de l'efficacité énergétique**. Il aborde également les disparités régionales en prenant en compte les besoins des régions de l'Ouest du pays. La mise en œuvre du plan devrait toutefois s'inscrire dans le long terme.
- Une réforme de la **sécurité sociale** est actuellement à l'étude et devrait être adoptée en 2017. Les propositions en cours de discussion portent sur le relèvement de l'âge de la retraite, l'adaptation de l'âge de la retraite des femmes à celui des hommes et l'alignement des régimes de sécurité sociale publics sur les régimes privés.
- Une **réforme foncière** a été annoncée en vue de permettre aux exploitants de pouvoir vendre directement leurs terres à des acheteurs privés sans passer par une cession préliminaire aux autorités locales.
- Les discussions sur une **réforme des entreprises publiques** sont toujours en cours. Les entreprises d'État devraient s'ouvrir aux capitaux privés mais uniquement dans les secteurs non stratégiques. Jusqu'à présent, les gouvernements provinciaux ne sont pas parvenus à s'entendre sur les secteurs à considérer comme stratégiques ou non stratégiques¹⁹.

Afin d'assurer une meilleure intégration avec les marchés financiers internationaux, Pékin a entamé la libéralisation des **marchés financiers** chinois. Une des mesures adoptées à cet effet a été d'ouvrir les marchés des capitaux intérieurs aux étrangers. Toutefois, l'accès plus aisé au crédit a donné lieu récemment à la formation d'une bulle à la bourse de Shanghai. L'intervention récente des autorités pour contrer les baisses du marché boursier a mis en lumière la marge existant entre la théorie et la pratique en matière de libéralisation financière. Mais elle témoigne également de la volonté de Pékin de sauver de la ruine de nombreux petits investisseurs de la classe moyenne, qui, souvent, ont emprunté beaucoup d'argent pour investir en bourse. L'efficacité semble être une des principales pierres d'achoppement de toute réforme en Chine. On notera avec intérêt que 45% des entreprises européennes seulement ont estimé que *Les Décisions* constituaient une opportunité pour leurs activités²⁰.

¹⁸ BARONE, B. et BENDINI, R. (2015b), p. 18.

¹⁹ L'aviation, l'énergie et les télécommunications sont considérées comme stratégiques par le gouvernement central de Pékin. Le point de vue du gouvernement de la province de Shanghai est plus restrictif alors que celui du Guangdong est ouvert à une large privatisation.

²⁰ Business Europe (2015), p. 15.

2. ACCÉLÉRER L'INTERNATIONALISATION : LA STRATÉGIE INTERNATIONALE DE PÉKIN

Avec le ralentissement de la croissance économique, Pékin met davantage l'accent sur les opportunités économiques internationales. Sans être une nouveauté, cette stratégie a toutefois fait l'objet récemment d'efforts redoublés. La stratégie du « Going Global » remonte à 1999. Son but était de rééquilibrer les relations commerciales entre la Chine et le reste du monde, en encourageant les investissements chinois à l'étranger à une époque où la Chine disposait d'énormes réserves de devises. Mais elle visait également à préparer la Chine à affronter la concurrence internationale sur son marché intérieur avec l'ouverture aux entreprises étrangères et, en ligne de mire, son adhésion à l'OMC (en 2001). À cet effet, Pékin a mis à la disposition des entreprises chinoises différents instruments de soutien et d'accompagnement pour les aider à s'établir en dehors du pays, à exporter leurs activités et à se prémunir des risques commerciaux. Pékin a récemment indiqué une nouvelle motivation à sa stratégie d'internationalisation : compenser le ralentissement de l'économie nationale par un développement économique à l'international. Les paragraphes qui suivent dressent un état des lieux des différents dispositifs de soutien que le gouvernement chinois a mis en place pour accompagner les entreprises chinoises à l'étranger. On distingue essentiellement trois types de dispositifs, ayant respectivement comme finalité : la réalisation d'infrastructures, la mise à disposition de moyens financiers et la négociation de l'accès aux marchés.

2.1. Réalisation de réseaux d'infrastructures internationaux

Depuis plusieurs années, la Chine finance des projets d'infrastructures dans les pays en développement en échange de clauses préférentielles favorisant les entreprises chinoises dans l'accès aux ressources (matière premières) et aux marchés locaux. Cette stratégie appliquée principalement en Afrique et en Amérique du Sud a été ensuite étendue, dans la foulée de la crise économique de 2007, à l'Europe et aux pays asiatiques voisins.

Plus récemment, Pékin a redoublé d'efforts à l'international afin de compenser le ralentissement de son économie intérieure et ses surcapacités. En 2013, le gouvernement a ainsi lancé sa nouvelle stratégie de développement dénommée « One Belt, One Road » – une ceinture, une route – (OBOR). L'idée sous-jacente est de réaliser un vaste réseau d'infrastructures pour relier les marchés entre eux et de favoriser par conséquent les échanges commerciaux et le tourisme. Cette stratégie comprend deux plans de développement correspondant à deux routes commerciales distinctes :

- La ceinture économique de la nouvelle route de la soie, reliant la Chine à l'Europe par voie ferroviaire via l'Asie centrale et occidentale ;
- La route maritime de la soie, reliant la Chine à l'Europe par voie maritime via l'Asie du Sud-Est et le Moyen Orient.

Figure 16. « One Belt, One Road » : sur la carte



Source: <http://www.globaltimes.cn/content/917943.shtml>, 24/11/2015

2.2. Mise à disposition des moyens financiers nécessaires aux projets internationaux

Toutes les grandes entreprises chinoises sont sous le contrôle de l'État, soit directement parce qu'il en est le propriétaire, soit plus indirectement par le biais des liens étroits existant entre le management de l'entreprise et le Parti. Aussi, le gouvernement peut-il jouer un rôle important en finançant les stratégies de développement des entreprises en accord avec les objectifs de sa politique. Et cela vaut également pour les stratégies d'investissement international. De fait, comme le relève Eurochamber (2011), on estime que, sur la période 2000-2011, les entreprises publiques ont bénéficié de 72% de l'ensemble des investissements contre 28% pour les entreprises privées.

Le fonds souverain chinois China Investment Corporation créé en 2011, joue également un rôle central dans la politique internationale d'investissement de Pékin. De surcroît, afin de financer ses projets internationaux d'infrastructures, Pékin a mis en place récemment deux instruments de financement, destinés essentiellement à assurer le financement du projet OBOR :

- L'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) : un établissement financier multilatéral dirigé par les Chinois qui financera les investissements en Asie. La création d'une banque de développement comme alternative à l'Asian Development Bank, la Banque asiatique de développement (BAD), sous contrôle américain, avait été annoncée lors du sommet de Durban 2013. À cet effet, 22 pays asiatiques ont signé un protocole d'accord en 2014. Depuis, la participation a été ouverte aux pays non asiatiques parmi lesquels plusieurs États membres de l'UE.
- Le Silk Road Fund, un fonds de financement doté de 40 milliards de dollars.

2.3. Ouverture aux investissements étrangers

Pékin a multiplié les communications sur la levée des restrictions imposées aux investissements étrangers en Chine. Le 19 janvier 2015, le Ministre du Commerce a publié un projet de « loi sur les investissements étrangers » qui devrait remplacer trois lois existantes : la loi sur les entreprises à capitaux étrangers, la loi sur les coentreprises coopératives à capitaux mixtes sino-étrangers et la loi sur les coopératives par actions à capitaux mixtes sino-étrangers. La nouvelle loi raccourcirait la liste²¹ des domaines dans lesquels les investissements étrangers ne bénéficient pas du « traitement national ». En mars 2015, le Congrès national du peuple a présenté un nouveau projet de liste²². Le nombre des domaines pour lesquels les investissements étrangers sont soumis à restrictions tomberait de 79 à 35. Les investissements étrangers dans la sidérurgie, la production de papier, l'automobile, l'électronique, la production de spiritueux, la construction de métros et le commerce en ligne bénéficieraient ainsi du « traitement national ».

2.4. La stratégie des IDE soutenue par le plan quinquennal

Le gouvernement chinois cherche à utiliser les flux sortants d'IDE pour accélérer le développement économique intérieur et pour améliorer son intégration internationale. Dans son 12^e Plan quinquennal (2011-2015), qui s'achève cette année, le gouvernement chinois avait défini une série d'objectifs pour ses IDE²³. Parmi ceux-ci :

- Un taux de croissance annuel pour les investissements directs chinois à l'étranger de 17% devant atteindre en 2015 un total de 150 milliards de dollars ;
- Le montant total des projets chinois à l'étranger devait atteindre pour 2015 180 milliards de dollars, avec un chiffre d'affaires de 120 milliards et un taux de croissance annuel de 6% ;
- 550.000 ressortissants chinois devaient travailler à l'étranger en 2012 et leur nombre devait dépasser un million pour fin 2015.

²¹ La première mouture de cette liste avait été établie en 1995.

²² <http://english.caixin.com/2015-03-05/100788416.html>, 25/11/2015.

²³ CHAMBRE DE COMMERCE DE L'UNION EUROPÉENNE EN CHINE (2013), p. 7.

Dans une communication de 2012, la Commission nationale pour la réforme et le développement (CNRD)²⁴ dressait la liste de certains des bénéficiaires découlant de l'accroissement des IDE chinois. Parmi eux :

- L'achat de ressources faisant défaut à la Chine, et notamment le pétrole, le gaz et les ressources et réserves en minerais ;
- L'acquisition de technologies plus développées (telles que l'informatique, la biomédecine, les nouveaux matériaux et les nouvelles énergies, ainsi que les projets de fabrication d'équipement de pointe et l'expérience dans le domaine de la gestion) ;
- L'accroissement des ventes et la délocalisation de la production bas de gamme vers d'autres pays en développement ;
- L'amélioration des relations internationales.

Le processus d'approbation des IDE sortants chinois

Le processus d'approbation pour les investissements chinois à l'étranger diffère selon qu'il s'agit d'une entreprise privée ou publique. Le niveau d'approbation requis – local, provincial ou national – est fonction de l'importance de l'investissement.

L'approbation de la Commission nationale pour la réforme et le développement (CNRD)²⁵, est requise pour les investissements de plus de 300 millions de dollars dans les secteurs des ressources naturelles et au-delà de 100 millions de dollars pour les autres secteurs. Pour les investissements inférieurs à ces seuils, l'approbation de l'échelon provincial de la CNRD suffit.

Lorsque la CNRD reçoit une demande, il lui faut cinq jours ouvrables pour décider si la demande est recevable ou non. Si elle l'est, elle sera approuvée ou rejetée dans un délai maximum de 20 jours ouvrables.

Après quoi, l'investisseur chinois devra obtenir l'aval du MOFCOM (Ministère du Commerce) qui est responsable de l'administration et de la supervision des investissements à l'étranger. L'approbation du MOFCOM est également soumise à l'examen préalable de l'échelon provincial du ministère, ce qui requiert dix jours ouvrables supplémentaires.

Après avoir obtenu l'approbation de la CNRD et du MOFCOM, une demande est introduite auprès de la SAFE (Administration publique des changes) pour le transfert des devises nécessaires à l'étranger. Cette étape est généralement la dernière du processus et peut prendre jusqu'à deux semaines.

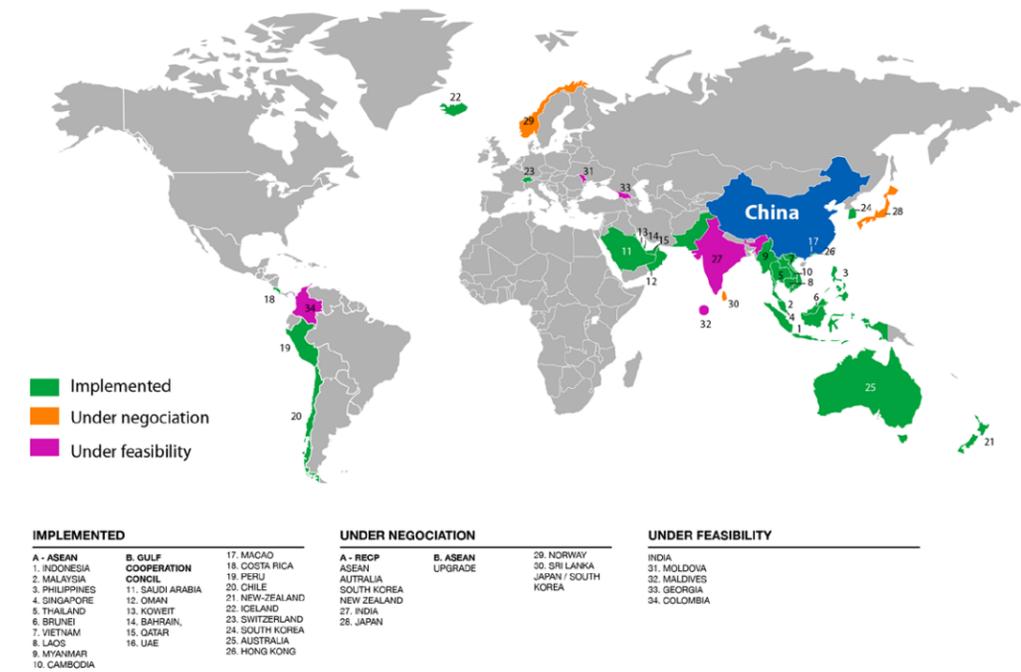
Une approbation supplémentaire est encore requise lorsque l'investissement concerne des pays ou des régions qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques officielles avec la Chine, font l'objet de sanctions internationales, sont en état de guerre ou d'insurrection, ou encore lorsque l'investissement est destiné à un secteur sensible.

Si l'entreprise qui réalise l'investissement relève d'un secteur d'activité soumis à l'autorité d'un régulateur spécifique, l'approbation de ce dernier peut parfois être requise.

2.5. Négociation de l'accès au marché

Au-delà de ses efforts politiques et diplomatiques pour se voir reconnaître le statut d'économie de marché, la Chine poursuit son ambition de devenir un leader du commerce mondial en déployant une stratégie tous azimuts d'accords de libre-échange (ALE).

Figure 17. Pays concernés ou visés par les accords de libre-échange de la Chine



Source : BARONE, B. et BENDINI, R. (2015b), p. 7

La carte ci-dessus montre que la stratégie d'accords de libre-échange de la Chine ne se limite pas aux pays voisins mais s'étend à l'ensemble du globe : de l'Asie (ASEAN) à l'Amérique du Sud (Costa Rica, Pérou, Chili), sans oublier les pays du Golfe²⁶ et l'Australie.

La Suisse et l'Islande sont les seuls pays européens à avoir conclu un ALE avec la Chine. Des négociations sont en cours avec la Norvège.

Le dernier ALE en date a été conclu avec l'Australie (17/07/2015). Il est considéré comme un nouveau succès dans le déploiement de la stratégie commerciale internationale de la Chine.

Malgré les tensions avec Tokyo, des négociations ont été entamées avec le Japon et la République de Corée en 2012. S'il était conclu, un tel traité pourrait ouvrir la voie à un ALE de l'Asie du Nord-Est qui pourrait, par ailleurs, rivaliser avec l'UE et l'ALENA.

²⁴ Ibid.

²⁵ La CNRD est un organisme qui dépend du Conseil d'État chinois et qui dispose d'un pouvoir de contrôle étendu sur l'économie chinoise tant sur le plan administratif qu'en matière de planification. Elle est chargée, par exemple, de soumettre un plan économique national au Congrès national du peuple.

²⁶ M. Xi Jinping s'est impliqué personnellement dans la négociation de ce traité, considéré comme particulièrement important pour le développement de la Chine puisqu'il lui assure l'accès au pétrole.

**CHAPITRE 3
LA STRATÉGIE
D'INVESTISSEMENT
INTERNATIONAL DE L'UE**

Points clés

- Pour la Commission, les investissements à l'étranger ne constituent pas un problème pour l'emploi européen dans son ensemble, même s'il est admis que certains secteurs pourraient en pâtir.
- Le critère pour choisir les pays où encourager les investissements directs à l'étranger est simple : l'UE doit suivre les objectifs des investisseurs européens. Il n'y a aucun projet de politique industrielle à la base.
- Le déploiement des conventions de l'OIT devrait être favorisé et leur ratification, encouragée.
- Les législations nationales du travail ne devraient pas être mises à mal pour satisfaire aux objectifs de compétitivité. Cependant, la démarche « Mieux légiférer » pourrait amener l'UE à enfreindre certains ALE et All.
- Dans le cadre des négociations UE-Chine, la RSE constitue, selon la Commission, une chance pour approfondir la teneur des engagements. Toutefois, la RSE peut également affaiblir l'ensemble du chapitre « commerce et développement durable » si elle ne consiste qu'en un échange de bonnes pratiques.
- Informations de nature non financière : une nouvelle directive européenne a été adoptée en 2014 et elle entrera en vigueur en 2017. On peut s'attendre à l'avenir à davantage de transparence de la part des entreprises chinoises et européennes.
- Participation de la société civile et des partenaires sociaux : par le passé, de bons accords ont déjà été signés (UE-Cariforum, UE-Corée) assurant leur participation une fois l'accord conclu.
- De nouvelles formes de coordination à tous les niveaux de participation des travailleurs (Développement durable, CEE,...) font encore défaut. Le nombre d'instances de dialogue est élevé mais la qualité de la participation pourrait être améliorée grâce à une meilleure articulation et à de meilleurs canaux de communication.

Dans sa communication de 2015 intitulée « *Le commerce pour tous : vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable* », la Commission tente de répondre aux protestations massives formulées récemment par les syndicats, les citoyens et quelques responsables politiques à l'égard des négociations du TTIP. La Commission y affirme son intention **d'encourager « l'inclusion, dans »** toute négociation portant sur des **« accords de commerce et d'investissement, d'un chapitre consacré au développement durable contenant des dispositions ambitieuses et novatrices »**.

Il est intéressant de noter que, dans différents chapitres où elle évoque la question des chaînes d'approvisionnement, la Commission, encore une fois, se limite à indiquer **comme priorité la santé et la sécurité au travail** et, dans une moindre mesure, les conditions de travail décentes. L'aspect novateur de la communication, qui renvoie aux trois piliers qu'elle a évoqués précédemment, réside dans son intention **d'interconnecter les instruments de politique commerciale s'intéressant au droit du travail et à la protection de l'environnement (système de préférences généralisées [SPG], chapitres consacrés au développement durable dans les accords de libre-échange) avec les initiatives d'aide et de coopération dans ces domaines afin d'aider nos partenaires à garantir un niveau élevé de protection.**

Toutefois, **aucun régime de sanctions n'est envisagé** dans la mesure où la Commission estime que de telles sanctions seraient contre-productives. Plusieurs auteurs, sans préjuger de l'impact du nouveau chapitre consacré au commerce et au développement durable, considèrent que ce dernier est une véritable aubaine pour la société civile qui lui permettra, par ce biais, d'exercer un meilleur contrôle²⁷. Le Comité économique et social européen (CESE) plaide²⁸ pour que d'autres éléments soient également inclus dans « les chapitres sur le développement durable » en cours de négociation ou à négocier, et notamment **l'investissement socialement responsable**, conformément aux principes des Nations unies pour l'investissement responsable (UNPRI).

1. DE L'APPROCHE BILATÉRALE À L'APPROCHE EUROPÉENNE

Les compétences de l'UE, et en particulier le rôle dévolu à la Commission en matière de commerce et d'investissement dans le cadre de sa compétence exclusive sur la politique commerciale commune, se fondent dans une large mesure sur le traité de Lisbonne de 2007 et sont précisées dans la communication de la Commission (2010) intitulée **EUROPE 2020: une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive**.

La communication énumère une série d'activités traditionnellement dévolues au niveau multilatéral ainsi que quelques nouveaux domaines d'intervention comme les initiatives pour l'ouverture des échanges dans les secteurs d'avenir (technologies et produits écologiques ; produits et services de haute technologie) et la normalisation internationale, notamment dans les secteurs de croissance. Elle amorce la formalisation des instances de dialogue stratégique de haut niveau avec les principaux partenaires en vue d'y aborder les questions stratégiques, notamment l'accès aux marchés, le cadre réglementaire, les déséquilibres mondiaux, l'énergie et le changement climatique, l'accès aux matières premières, la pauvreté dans le monde, l'éducation et elle met en exergue le dialogue économique avec la Chine

Ces évolutions fondamentales de l'intégration européenne sont la pierre angulaire d'une nouvelle politique intégrée présentée dans la communication intitulée « **Vers une politique européenne globale en matière d'investissements internationaux** »²⁹ que vient compléter le règlement établissant des dispositions transitoires pour les accords d'investissement entre les États membres et des pays tiers.

Cette seconde communication est beaucoup plus précise sur les objectifs communs que les documents institutionnels antérieurs dans la mesure où elle définit les **critères pour développer les investissements directs étrangers**³⁰ (les investissements de portefeuille ne constituant pas l'objectif principal du document) en s'appuyant sur une série d'affirmations fondamentales :

- Il n'y a pas d'impact négatif mesurable sur l'emploi au niveau agrégé, affirme la communication. Toutefois, la Commission reconnaît que si « le bilan agrégé est positif, il peut évidemment se produire des effets négatifs sur une base sectorielle, géographique et/ou individuelle ». Ce point est de nouveau abordé dans l'évaluation de l'impact social de 2013, comme précisé plus bas.

²⁷ «What social face of the new EU trade agreements? Beyond the "soft" approach», Note d'information politique de l'ETUI, n°13/2015. Lore Van Den Putte, Jan Orbie, Fabienne Bossuyt, Deborah Martens, Ferdi De Ville.

²⁸ «Le rôle du développement durable et la participation de la société civile dans les accords d'investissement autonomes entre l'UE et les pays tiers», Avis du CESE, 29/03/2015.

²⁹ COM(2010) 343 final du 7/7/2010.

³⁰ Les IDE y sont définis comme tout investissement étranger qui sert à établir des liens durables et directs avec l'entreprise à laquelle le capital est mis à disposition pour réaliser une activité économique.

- Les différences existant entre tous les traités bilatéraux d'investissement négociés par les États membres et les pays tiers entraînent des conditions de concurrence déséquilibrées. De plus, ces TBI ne portent que sur la manière dont les investisseurs sont traités après « l'entrée » ou « l'établissement ». L'UE veut améliorer les conditions d'accès au marché des investisseurs de l'UE.
- L'adoption d'un modèle unique d'accords d'investissement avec les pays tiers est hors de propos ; il y a lieu, en effet, de tenir compte des spécificités nationales ainsi que des TBI antérieurs.
- La sélection des pays partenaires se fonde sur une approche relativement simpliste : « l'Union devrait à la fois emboîter le pas à ses investisseurs et leur ouvrir la voie à l'étranger en libéralisant les flux d'investissements. »
- La Commission rappelle la nécessité d'une cohérence avec les autres politiques de l'Union. Ceci dit, pour ce qui est du domaine social, les seules références qui sont faites concernent **le travail décent et la santé et sécurité au travail**. Et même si la liste n'est pas exhaustive, elle témoigne d'une **limitation importante du potentiel du dialogue sociale et de la négociation collective**.
- Enfin, l'institution affirme que, de manière générale, l'action extérieure de l'Union doit être guidée par les principes de l'État de droit, des droits de l'homme et du développement durable ; elle recommande à cet effet de s'appuyer sur les **principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales, qui constituent un instrument important pouvant contribuer « à équilibrer les droits et les responsabilités des investisseurs »**.
- Étonnamment, aucune référence n'est faite dans le texte aux conventions de l'OIT.

2. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES POINTS D'ENTRÉE EN MATIÈRE DE TRAVAIL DANS LA NÉGOCIATION

2.1. Normes internationales du travail

Au regard des règles internationales du travail, la politique de l'UE en matière de développement durable se fonde encore une fois sur trois piliers. Ces piliers, qui sont les mêmes pour les accords de libre-échange et pour les accords d'investissement internationaux, sont :

- Les conventions fondamentales sur le travail de l'OIT;³¹
- Les conventions ratifiées ;
- L'avancement des nouvelles ratifications.

2.2. Droit du travail national

Une fois qu'un accord est adopté, les parties ne peuvent pas faire abstraction de leur législation nationale du travail ni de leurs systèmes de protection sociale. L'objectif étant d'éviter une course à l'abîme aux dépens des droits des travailleurs. Il s'agit à la fois d'une « clause anti-dumping » et d'une « clause de non-régression ».

Il est important de souligner ici qu'en démantelant l'acquis communautaire, la politique du « Mieux légiférer » de l'UE est potentiellement susceptible de porter atteinte à ce pilier. Surtout si le processus finit par fragiliser les dispositions en matière de santé et sécurité au travail ou les mesures liées au travail décent : les deux principales cibles des négociations commerciales. Ainsi, si, dans le cadre d'un accord international de libre-échange et/ou d'investissement, une des parties ne maintient pas son niveau de protection légale, l'accord est considéré comme non respecté, et donc rompu de facto. Le mécanisme d'évaluation de l'impact sur le développement durable serait dès lors une occasion pour attirer l'attention sur la question de l'insécurité juridique dans l'UE et, par là même, interpeler les négociateurs étrangers.

« Clause anti-dumping » : l'exemple de l'ALE entre l'UE et le Canada

Article 4 : Maintien des niveaux de protection 1. Les Parties reconnaissent qu'il est inapproprié d'encourager le commerce ou l'investissement en réduisant les niveaux de protection consacrés par la législation et les normes nationales en matière de travail. 2. Une Partie ne peut renoncer ni déroger, ou offrir de renoncer ou de déroger, à ses lois en matière de travail pour favoriser le commerce ou l'établissement, l'acquisition, l'accroissement ou le maintien d'un investissement ou d'un investisseur sur son territoire. 3. Une Partie s'abstient de manquer à l'application effective de sa législation du travail par toute action ou omission qui se produit de façon soutenue ou répétée, dans le but de stimuler le commerce ou l'investissement.

2.3. Responsabilité sociale des entreprises

C'est le pilier qui a été adopté le plus récemment. Il s'agit d'un ensemble détaillé de dispositions visant à promouvoir l'application des normes internationales (ONU, OIT, OCDE) par le biais des entreprises.

Plusieurs accords de libre-échange font effectivement référence à la RSE dans leur chapitre consacré au développement durable, mais avec des formulations distinctes. Ainsi, si la Commission souhaitait préconiser la pratique en application à Singapour (voir encadré) cela pourrait s'avérer difficile à réaliser dans la pratique, la Chine pouvant refuser toute référence aux principes directeurs de l'OCDE sur les multinationales (voir plus haut). De plus, la relations industrielles entre « partenaires sociaux » à Singapour et celles existant en Chine ont bien peu de choses en commun.

S'agissant de la RSE, la Commission européenne travaille à une **nouvelle communication qui sera disponible pour la mi-2016**. La communication précédente de 2011 est aujourd'hui en partie obsolète car elle avait été adoptée dans le contexte de la crise économique et financière et parce que le cadre législatif s'est amélioré notamment grâce à l'adoption de la directive de 2014³² sur les **informations non financières** (obligation pour certaines grandes entreprises d'établir une déclaration non financière comprenant des informations relatives au moins aux questions d'environnement, aux questions sociales et de personnel, de respect des droits de l'homme et de lutte contre la corruption). Cette directive, qui doit être transposée dans les différentes législations nationales de l'UE pour le 6 décembre 2016, concernera environ 6.000 entreprises de plus de 500 salariés et leurs chaînes d'approvisionnement respectives, qu'elles soient actives à l'intérieur ou en dehors de l'UE, mais aussi, de manière indirecte, les entreprises chinoises détenant des actifs ou des participations dans ces mêmes entreprises.

En 2009, une étude de la CNUCED sur l'investissement dans le monde posait la question de savoir s'il ne serait pas utile d'élaborer des principes directeurs traitant spécifiquement de la contribution des entreprises au développement économique. L'étude insiste sur le fait que « *cette question prend toute son importance au vu du recours accru aux partenariats public-privé en tant que moyen d'investir dans de grands projets dans les pays en développement et d'exploiter ces projets. Dans cette optique, un investisseur privé s'impliquerait directement dans la prestation de services publics et la mise en place d'infrastructures.* »

Une autre question intéressante dans ce contexte est de savoir si, à l'avenir, les négociations des All ne devraient pas inclure une référence aux instruments internationaux existant en matière de responsabilité de l'investisseur. Selon la CNUCED, « *l'insertion dans les All d'obligations contraignantes pour les investisseurs étrangers fait l'objet de demandes persistantes. Cette insertion pose un véritable défi, surtout parce que les principes directeurs facultatifs [...] sont formulés d'une façon beaucoup trop vague pour que l'on puisse en faire un instrument juridiquement contraignant. Par ailleurs, l'imposition d'obligations internationales positives aux investisseurs peut être considérée par les pays d'accueil comme incompatible avec une politique de promotion des flux d'investissement intérieur. Par exemple, la prescription d'une contribution au développement pourrait compromettre les efforts déployés par un pays d'accueil pour attirer les investissements étrangers par le biais d'incitations fiscales.* » Les incitants peuvent parfois poser un problème de compétitivité pour les pays en développement, en particulier par rapport aux autres pays de la région.

³¹ Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (n°87) ; Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (n°98) ; Convention sur le travail forcé, 1930 (n°29) ; Convention sur l'abolition du travail forcé, 1957 (n°105) ; Convention sur l'âge minimum, 1973 (n°138) ; Convention sur les pires formes de travail des enfants, 1999 (n°182) ; Convention sur l'égalité de rémunération, 1951 (n°100) ; Convention concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 (n°111).

³² DIRECTIVE 2014/95/UE du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes.

L'approche chinoise en matière de RSE³³

Alors que la communauté internationale s'émeut de plus en plus des conditions sociales et environnementales de la croissance chinoise, petit à petit, la RSE commence à faire son chemin dans le discours politique de Pékin.

Toutefois, l'approche chinoise de la RSE est fondamentalement différente de l'approche européenne ou internationale. Premièrement, **le concept même de parties prenantes est tout à fait absent de la définition chinoise de la RSE**. En fait, la politique en matière de RSE repose uniquement sur l'initiative gouvernementale.

Deuxièmement, la **protection des droits de l'homme est exclue** des dispositions chinoises en matière de RSE. Cependant,

- depuis 2005, un ensemble de lignes directrices en matière de RSE a été mis en place par Pékin, parmi lesquelles la liste publique des entreprises cotées en bourse à Shenzhen ou Shanghai qui sont tenues de publier un rapport RSE;
- les entreprises publiques sont invitées à publier un rapport RSE;
- Au cours des 10 dernières années, le China National Textile and Apparel Council (CNTAC, la fédération nationale chinoise du textile) a été autorisé à mettre en place des normes de RSE pour le secteur textile, en l'occurrence la norme CSC 9000T qui est la version chinoise de l'ISO14001.

Pour les autorités chinoises, la RSE n'est pas une option laissée au libre choix. Les entreprises qui n'appliquent les règles de RSE peuvent finir sur une liste noire et se voient limiter l'accès au crédit bancaire ou sont interdites de cotation boursière.

Le débat sur la valeur ajoutée de la RSE dans les instruments internationaux a connu bien des évolutions au cours des 15 dernières années. Les principes directeurs de l'OCDE ont joué un rôle considérable dans ce débat et leur révision en 2011 a renforcé leur utilisation et leur incidence sur l'attitude des gouvernements à l'égard des multinationales.

L'apport du TTIP

Les négociations en cours entre l'UE et les USA sont passées au crible et font l'objet d'un examen minutieux. Grâce, dans une large mesure, au mouvement syndical, la Commission européenne a considérablement étoffé ses propositions sur le chapitre du « développement durable », propositions qu'elle a rendues publiques le 6 novembre 2015. Les aspects relatifs aux relations du travail y sont abordés de manière détaillée et, notamment, les questions liées au salaire et au temps de travail « en vue d'assurer un salaire minimum vital », ainsi que le droit d'adhérer à une organisation syndicale et de négocier des conventions collectives.

Toutefois, les propositions sur la RSE (article 20 - Responsabilité sociale des entreprises et conduite responsable des affaires) pourraient affaiblir tout le chapitre du développement durable en raison de leur conception anachronique. Le texte insiste sur l'aspect volontaire de la démarche RSE. La Commission semble oublier que les gouvernements sont juridiquement responsables de la mise en œuvre concrète des principaux instruments de RSE, tels que les principes directeurs de l'OCDE et la déclaration tripartite de l'OIT, et qu'ils sont appelés à mettre en place les moyens adéquats pour assurer ce déploiement. La Commission pourrait faire preuve de plus d'imagination en s'appuyant sur des concepts plus récents comme la « due diligence »³⁴, l'obligation de vigilance qui est faite aux entreprises de démontrer qu'avant d'exercer leurs activités, elles ont mis en place une démarche globale et proactive pour éviter les risques de « répercussions négatives » pour la société (voir plus bas).

Le texte ne rappelle pas aux multinationales leur obligation de respecter la loi mais prévoit simplement la possibilité pour elles de contribuer (probablement par le biais financier) à des actions de soutien en faveur de la conduite responsable des affaires. Enfin, les propositions de la Commission comptent simplement sur la promotion, l'échange d'informations et les bonnes pratiques pour renforcer la RSE.

Les lignes directrices chinoises en matière de « due diligence » pour les filières d'approvisionnement en minerais

En décembre 2015, la Chambre de commerce chinoise des importateurs et exportateurs de métaux, minerais et produits chimiques (CCCMC) a adopté des lignes directrices à l'attention de toutes les entreprises chinoises du secteur en vue d'assurer « la mise en œuvre des principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme tout au long du cycle du projet minier », en d'autres termes, tout au long de la chaîne d'approvisionnement. La CCCMC a travaillé en étroite collaboration avec l'OCDE pour élaborer ces lignes directrices. Le dispositif mis en place par les lignes directrices vise à prévenir : a) les risques d'alimenter des conflits ou de porter gravement atteinte aux droits de l'homme ; et b) les fautes graves en matière environnementale, sociale et éthique. Elles concernent également la sécurité des travailleurs, en ce compris leurs équipements et les installations. Elles prévoient aussi l'information et la participation de tous les acteurs concernés, y compris les ONG et les collectivités locales (bien qu'ils ne soient pas explicitement mentionnés, les syndicats ne sont, en principe, pas exclus, d'autant que la liste n'est pas exhaustive).

2.4. Participation de la société civile et des partenaires sociaux

Nombre d'accords de libre-échange présentent le processus participatif comme un dispositif s'appuyant sur deux instances interconnectées : un **groupe consultatif interne** pour chacune des parties de l'accord, se composant des partenaires sociaux et des organisations de défense de l'environnement ; et un « comité consultatif ou de dialogue de la société civile » de nature transnationale, se réunissant une fois l'an et agissant dans le cadre du Comité du commerce et du développement durable, composé des deux parties signataires de l'accord.

Selon le prof. Lorand Bartels³⁵, « **le Comité consultatif UE-Cariforum est le mieux établi des groupes de représentation de la société civile**. Il dispose du statut d'organe que lui confère l'accord dont il est issu. Ce Comité consultatif est en lien direct avec le Conseil conjoint, auquel il adresse ses recommandations sur consultation ou de sa propre initiative. Par ailleurs, le Comité consultatif reçoit les rapports des comités d'experts chargés de résoudre les différends portant sur l'exécution des obligations en matière de travail et d'environnement.³⁶ Le Comité consultatif a pour mission de promouvoir le dialogue et la coopération «[étendus] à l'ensemble des aspects économiques, sociaux et environnementaux des relations entre [les parties] dans le cadre de la mise en œuvre du présent accord.³⁷ »

L'auteur relève également la similitude avec l'**accord de libre-échange UE-Corée**, même si ce dernier n'autorise pas le groupe consultatif à discuter de la mise en œuvre de l'accord dans son ensemble mais uniquement du chapitre « développement durable ». Dans le cadre de l'accord, le groupe consultatif interne de l'UE avait, cependant, invité le commissaire Karel de Gucht à engager des consultations avec les gouvernements nationaux qui ont décidé d'accorder la préséance à l'instance consultative transnationale.

Par ailleurs, le CESE³⁸ estime qu'il est essentiel que toutes les négociations et tous les accords en matière de commerce et d'investissement incluent à l'avenir un mécanisme participatif qui associe la société civile et les partenaires sociaux. Ce n'est que de cette façon que l'on pourra garantir le contrôle nécessaire pour s'assurer que les engagements, les risques et les opportunités découlant de l'ouverture du commerce répondent aux principes du développement durable. Le CESE considère qu'un nouveau mécanisme doit être mis au point. Il propose « une extension de la table ronde UE-Chine, dans laquelle le CESE et le Conseil économique et social de la Chine sont représentés de manière paritaire, ou un autre mécanisme de dialogue adapté aux conditions sociales spécifiques du pays concerné, ces deux options étant censées offrir les meilleures façons de procéder ». Enfin, le CESE fait également référence au dialogue social européen qui a été institutionnalisé.

³³ Cet encadré s'appuie sur les travaux de Morice-Morand (2013).

³⁴ La « due diligence », en français devoir/obligation de vigilance, ou encore diligence raisonnable, est définie dans les principes directeurs de l'OCDE à l'attention des multinationales comme un processus permettant aux entreprises « d'identifier, de prévenir ou d'atténuer les incidences négatives, réelles ou potentielles, [...] et de rendre compte de la manière dont elles répondent à de telles incidences, en intégrant cette dimension dans leurs systèmes » de prise de décision et « de gestion des risques ».

³⁵ « The role of civil society in monitoring free trade agreements », non daté.

³⁶ Articles 189(6) et 195(6) de l'accord UE-Cariforum.

³⁷ Article 232(1) de l'accord UE-Cariforum.

³⁸ Évaluations d'incidence sur le développement durable (SIA) et la politique commerciale de l'UE, Avis du CESE, 05/05/2011.

En Europe, le dialogue social est bien structuré (niveau intersectoriel, sectoriel ou sous-sectoriel et entreprise) tant au plan national que transnational, même s'il demeure mal défini. Outre les négociations thématiques de la CES et de ses interlocuteurs de BusinessEurope/ CEEP/ UEAPME, **on dénombre 66 comités de dialogue social sectoriel européens et 1.048 comités d'entreprise européens actifs** ou instances du même acabit. Malheureusement, l'incidence sociale des questions liées au commerce et aux investissements est rarement prise en compte, hormis circonstances exceptionnelles. Ce fut le cas lors du drame du Rana Plaza au Bangladesh en 2013 (1.127 morts). À cette occasion, plusieurs CEE, comme ceux de Carrefour, H&M, et autres instances européennes de dialogue social sectoriel, notamment dans le textile et le commerce, ont montré leur capacité de réaction en débattant de la prévention des risques tout au long de la filière d'approvisionnement et en adoptant des décisions dans ce sens.

Parallèlement, la **Chambre de commerce européenne** à Pékin a créé un forum consacré à la RSE. Créé en 2005, ce forum compte plus de 200 entreprises membres et couvre un large éventail d'activités et de domaines, et notamment : le marketing et les communications, le secteur manufacturier, la valorisation de marque, les relations publiques et les relations communautaires, la gouvernance d'entreprise et la **compliance**, les ressources humaines, l'environnement, la santé et la sécurité au travail. Le forum permet également de renforcer la communication et la collaboration en matière de RSE entre les membres de la Chambre de commerce de l'Union européenne et les agences gouvernementales ou les organisations professionnelles chinoises. La Chambre de commerce de l'Union européenne est une organisation qui opère grâce à une structure de base de 43 groupes de travail et forums, et qui représente les entreprises européennes en Chine. L'organisation affirme faire participer la société civile locale par le biais des ONG.

Selon l'Observatoire européen pour le partenariat stratégique, **l'EU et la Chine ont créé 51 instances de dialogue sectoriel** (qui ne se réunissent pas toutes régulièrement comme la task force Développement durable qui est en veilleuse depuis 2009).

L'ONU, enfin, offre de nombreux niveaux de dialogue et d'expertise tant au niveau central (Pacte global, Comité des droits de l'homme) qu'à travers ses organisations (OIT, FAO, OMS, ...).

En conclusion, il existe un nombre considérable de forums de discussion et de prise de décision. Si les autorités européennes décidaient d'adopter une approche plus systématique, tout en gardant à l'esprit que les pays non démocratiques peuvent être difficiles à convaincre sur ce point, la participation de la société civile et des partenaires sociaux pourrait être considérablement améliorée **sur le plan qualitatif** grâce à une meilleure articulation et à de meilleurs canaux de communication.

À ce jour, les auteurs, les experts et les observateurs sont incapables de dire si les accords de commerce et d'investissement constituent un facteur de changement des conditions de travail et d'emploi. Ce qui est certain, en revanche, c'est que le chapitre sur le commerce et le développement durable pourrait devenir un levier pour accroître la démocratie et le contrôle exercé par la société civile.

L'accord de libre-échange entre l'UE et Singapour, nouvelle référence de l'UE pour les négociations avec les pays en développement : chapitre 13, commerce et développement durable

Art. 13.11 (4) : Accord UE-Singapour

Dans leurs efforts en vue de promouvoir les échanges commerciaux et les investissements, les Parties doivent veiller tout particulièrement à encourager les pratiques de responsabilité sociale des entreprises, pratiques qui seront adoptées sur la base du volontariat. À cet effet, chaque Partie se référera aux principes, normes et lignes directrices internationalement acceptés qu'elle a adoptés ou auxquels elle a adhéré, comme les Principes directeurs de l'Organisation pour la coopération et de développement économiques à l'intention des entreprises multinationales, le Pacte global des Nations Unies et la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale. Les Parties s'engagent à échanger des informations et à coopérer en vue de promouvoir la responsabilité sociale des entreprises.

L'absence de partenaires sociaux indépendants constitue un défi majeur dans la négociation avec la Chine, alors que les négociateurs de l'UE et du Canada ont pu convenir que « les Parties reconnaissent l'importance du dialogue social sur les questions se rapportant au travail entre les travailleurs et les employeurs, leurs organisations respectives, et les gouvernements, et [qu'] elles s'engagent à promouvoir un tel dialogue sur leur territoire » (chapitre Commerce et travail).

La Commission, avec le soutien du CESE, pourrait demander que les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales fassent office de norme de référence en matière de développement durable pour la mise en œuvre du futur accord EU-Chine. Bien que n'étant pas membre de l'OCDE, la Chine est cependant en droit de souscrire à la « Déclaration de l'OCDE et aux décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales » qui englobent les principes directeurs.

Mais le pays accepterait-il pour autant cette référence internationalement reconnue ? Une telle décision impliquerait l'établissement d'un point de contact national à Pékin : serait-il ouvert à la société civile et aux « partenaires sociaux » ? Cette éventualité semble plutôt difficile à concevoir dans la mesure où il n'y a pas encore d'autonomie en Chine pour les partenaires sociaux. Ceci dit, le point de contact national chinois se trouverait ainsi sous pression et serait amené à coopérer à la fois avec les autres points de contacts et avec le Secrétariat de l'OCDE, de même qu'avec le BIAC (Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE) et le TUAC (Comité consultatif syndical auprès de l'OCDE) (pour de plus amples renseignements, voir le chapitre sur la RSE relatif à la coopération sur les principes directeurs de l'OCDE pour les chaînes d'approvisionnement en minerais). Une nouvelle fenêtre de coopération transnationale pourrait-elle ainsi s'ouvrir grâce à la création d'un point de contact européen ?

Les entreprises chinoises fourniraient-elles des informations précises aux points de contact nationaux européens ? Les entreprises européennes, à leur tour, fourniraient-elles des informations précises au point de contact national chinois ? Les griefs formulés dans les pays de l'UE à l'encontre des entreprises chinoises seraient-ils délocalisés en Chine ?

La RSE et les principes directeurs de l'OCDE pourraient être utilisés pour pallier en partie les conséquences de l'absence de dialogue social en Chine ou faire office de point de départ pour développer la culture du dialogue social comme dans d'autres pays où la justice et la démocratie peinent à s'affirmer.

CHAPITRE 4
LA NÉGOCIATION DU TRAITÉ
D'INVESTISSEMENT UE-CHINE

Points clés

- L'UE et la Chine entretiennent des contacts réguliers depuis 1985. Leur activité conjointe repose sur 3 piliers : le dialogue stratégique de haut niveau pour les questions de sécurité, le dialogue interpersonnel de haut niveau pour l'éducation, la culture et la jeunesse et enfin le dialogue économique et commercial de haut niveau.
- La Commission européenne et le gouvernement chinois ont également signé un mémorandum d'accord sur la **plateforme de connectivité UE-Chine** pour renforcer la coopération dans des domaines tels que les infrastructures, l'équipement, les technologies et les normes techniques.
- L'agenda stratégique de la coopération UE-Chine comporte un chapitre « progrès social » qui couvre de nombreux thèmes et domaines, tels que la sécurité sociale, l'emploi, la santé et sécurité au travail et le travail décent. Cependant, aucune action concrète n'est prévue.
- Les négociations en vue d'un accord sur les investissements ont débuté en 2013. Ces négociations pourraient durer une dizaine d'années. L'objectif est de remplacer les 26 traités bilatéraux d'investissement signés, par le passé, par les États membres de l'UE et la Chine afin de faciliter les flux d'investissement. Les TBI existants ne répondent pas aux critères fondamentaux : absence de clause de non-régression contre l'abaissement des normes en vigueur pour attirer les IDE, absence de référence à des normes de RSE internationalement reconnues, absence de dispositions exhaustives sur les entreprises publiques, les aides et les obligations contractuelles notamment en matière de transfert de technologie forcé.
- La Commission s'apprête à lancer, parallèlement au processus de négociation, une étude d'incidence sur le développement durable, il s'agit d'un outil d'évaluation à orientation commerciale. On est en droit de s'interroger sur la pertinence sociale et environnementale des procédés mathématiques de simulation. Afin d'accroître leur influence dans le processus, il serait opportun de renforcer la participation des acteurs concernés en leur donnant accès aux évaluations initiales, en cours et ex post.
- La négociation sur l'investissement pourrait devenir l'otage du débat sur le statut d'économie de marché de la Chine, statut qui pourrait occasionner de lourdes pertes d'emplois en Europe.
- La négociation abordera également la question des règlements des différends investisseurs-États (RDIE). La Chine a toujours été favorable à l'approche RDIE.

1. PARTENARIAT STRATÉGIQUE UE-CHINE

Le partenariat stratégique UE-Chine s'est développé au départ de l'accord de commerce et de coopération de 1985 entre l'UE et la Chine. Il s'étend aujourd'hui aux affaires étrangères, aux questions de sécurité et aux défis internationaux tels que les changements climatiques et la gouvernance de l'économie mondiale.

Le 17^e sommet UE-Chine s'est tenu le 29 juin 2015. Ces **sommets bilatéraux se tiennent normalement une fois par an**.

Les sommets reposent sur trois piliers de haut niveau qui fournissent aux responsables la direction générale.

- Le dialogue stratégique de haut niveau. Le champ du dialogue UE-Chine s'est élargi petit à petit et couvre à présent des thématiques qui vont de la non-prolifération à la sécurité en Asie, du réchauffement de la planète à la lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres vivants. Les leaders chinois et européens ont estimé d'un commun accord que ce dialogue offrait un potentiel de développement considérable et, en 2010, un nouveau dialogue de haut niveau pour les questions stratégiques et les affaires étrangères a été institué entre la Haute Représentante pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité/Vice-présidente de la Commission et son interlocuteur au sein du Conseil d'État chinois.
- Le dialogue interpersonnel de haut niveau. Au cours de la dernière décennie, l'UE et la Chine ont coopéré étroitement dans les domaines de l'enseignement et de la formation, de la culture, du multilinguisme et de la jeunesse. Cette coopération a consisté en un dialogue régulier au niveau gouvernemental, ponctué de réalisations concrètes sous forme d'événements et de projets conjoints. Depuis 2012, toutes ces activités ont été intégrées dans le cadre du dialogue interpersonnel de haut niveau (HPPD), le troisième pilier des relations UE-Chine, qui complète les deux autres. L'HPPD est le mécanisme qui chapeaute toutes les initiatives conjointes UE-Chine touchant aux échanges interpersonnels. Ces initiatives s'inscrivent dans le prolongement des conclusions des dialogues entre dirigeants et des réunions de hauts responsables où sont définis les objectifs à long terme, où s'échangent les meilleures pratiques et où sont explorés les domaines susceptibles d'une future coopération. L'HPPD devrait contribuer à bâtir la confiance réciproque et à consolider la compréhension interculturelle entre l'UE et la Chine.
- Le **dialogue économique et commercial de haut niveau**. Lors de la dernière réunion, le 28 septembre 2015, le vice-premier Ma Kai a informé Jyrki Katainen, le vice-président de la Commission, que **la Chine allait contribuer au plan d'investissement pour l'Europe de 315 milliards d'euros porté par la Commission**. La Chine est le premier pays tiers à annoncer une telle contribution.

Parallèlement à cette annonce, les deux parties ont convenu de créer un **groupe de travail mixte** pour renforcer la coopération entre l'Union européenne et la Chine sur tous les aspects de l'investissement. Le groupe de travail réunira notamment des experts du fonds chinois Silk Road, de la Commission européenne et de la Banque européenne d'investissement (BEI). La BEI, partenaire stratégique de la Commission dans le cadre du plan d'investissement, était également représentée au sommet de Pékin.

La Commission européenne et le gouvernement chinois ont également signé un mémorandum d'accord sur la **plateforme de connectivité UE-Chine** afin de renforcer les synergies entre l'initiative chinoise « One Belt, One Road » et les initiatives de l'UE en matière de connectivité, comme le réseau transeuropéen de transport. La plateforme encouragera la coopération dans des domaines comme l'infrastructure, l'équipement, les technologies ou les normes techniques. Cela créera pour les deux parties de nombreuses opportunités d'emploi, de croissance et de développement. La BEI collaborera à l'initiative.

Enfin, la Commission européenne a plaidé en faveur d'une collaboration approfondie entre la Chine et la **Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)**, incluant l'éventuelle adhésion de la Chine à la banque dans le respect de ses statuts.

Ces trois piliers s'appuient sur plus de 60 mécanismes réguliers de dialogue réunissant des responsables et des fonctionnaires de haut niveau sur d'importants aspects de politique étrangère ainsi que sur des thématiques techniques telles que la politique industrielle, l'enseignement, les douanes, l'énergie nucléaire et la protection des consommateurs.

Agenda stratégique de coopération UE-Chine : volet « Progrès social »

Les deux parties s'engagent à :

- « *Renforcer le dialogue social; promouvoir la sécurité et la cohésion sociales, le plein emploi et l'emploi de qualité, la sécurité et la santé au travail, ainsi que des conditions décentes de travail, de manière à répondre à nombre de défis qui se posent, tels l'emploi des jeunes, la prévoyance sociale, l'assistance sociale, le vieillissement de la population, les flux migratoires et la mobilité transnationale.*
- *Mettre en œuvre conjointement le projet EU-Chine de réforme du système de protection sociale et le projet EU-Chine en matière de santé et sécurité au travail dans les industries à haut risque, et à faire un meilleur usage des mécanismes de dialogue existants.*
- *Améliorer la coopération avec l'Organisation internationale du travail de manière à promouvoir davantage encore l'agenda pour le travail décent.*
- *Développer le dialogue et échanger dans le domaine de la santé, notamment par le biais de la coopération avec l'Organisation mondiale de la santé, et plus particulièrement en collaborant dans les domaines de la résistance microbienne, de l'e-health (cybersanté), de la prévention du cancer et du dialogue réglementaire sur les produits pharmaceutiques, afin d'assurer la santé et la sécurité des citoyens.*
- *Développer le dialogue et échanger dans le domaine des droits des personnes handicapées conformément à la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (UNCRPD) afin de faire progresser l'inclusion, combattre la discrimination et supprimer les obstacles et les barrières.»*

2. LA NÉGOCIATION DU TRAITÉ INTERNATIONAL D'INVESTISSEMENT

Les négociations ont débuté en 2013. Officiellement, elles portaient sur la protection des investissements, l'accès au marché et d'autres aspects permettant de faciliter l'investissement. Depuis l'ouverture des négociations, sept cycles de discussions ont eu lieu et quelques autres devraient encore se tenir avant la fin de l'année 2015. Pour le début de l'année 2016, au plus tard, une première proposition sera sur la table des négociations, même si dans un premier temps il s'agira plus vraisemblablement d'un protocole d'accord entre les parties.

Le texte sera structuré en 3 colonnes reprenant respectivement le point de vue de l'Europe, celui de la Chine et la position commune. Les négociateurs sont pour l'instant dans la phase qui consiste à vérifier l'adéquation des concepts et les correspondances linguistiques pour éviter les malentendus et les pièges. Néanmoins, quelques éléments peuvent déjà faire l'objet d'un accord rapide. Selon des responsables de la DG Commerce, la négociation durera de 2 ou 3 ans (dans la meilleure des hypothèses) à 10 ans. L'objectif des négociateurs est de rédiger un document de 20 pages, beaucoup plus court que les accords de commerce habituels qui peuvent parfois compter plus de 1.000 pages. Contrairement aux accords de commerce, et malgré le fait que le gouvernement chinois et les autorités locales refusent de libéraliser certains secteurs à forte intensité de capital, il n'y a pour l'instant aucune liste de priorités du côté des négociateurs de l'UE.

Un travail préparatoire important a été réalisé au préalable. Quatre « réunions techniques » avec des experts du commerce ont eu lieu, auxquelles s'ajoutent les multiples réunions interinstitutionnelles au niveau de l'UE et 6 mois de négociations entre les représentants nationaux de l'UE et les représentants des institutions de l'Union. De plus, trois réunions de haut niveau entre la Chine et l'UE ont permis de délimiter la portée des négociations.

2.1. Structure d'un accord international d'investissement

Sans préjuger de la forme que revêtira le futur accord entre l'UE et la Chine, quelques-uns des thèmes habituellement couverts par ce genre d'accord peuvent d'ores et déjà être identifiés :

- Non-discrimination : principes généraux du traitement juste et équitable / de l'égalité de traitement entre les pays et leurs représentants (voir la communication de la Commission « Vers une politique européenne globale en matière d'investissements internationaux »);
- Sécurité et protection complète des investisseurs (*y compris pour les retours sur investissement*);
- Possibilité de faire appel à un dispositif de règlement des différends entre les investisseurs et l'État pour toutes les dispositions de l'accord (*après épuisement des procédures nationales*);
- Un nouvel élément possible, vu sa récente apparition dans les accords de libre-échange : un chapitre consacré au développement durable.

2.2. Évaluation des négociations

Lors la réunion du 7 octobre 2015 du comité mixte UE-Chine (qui fait partie d'un dialogue annuel au niveau ministériel basé sur l'accord de 1985 de coopération commerciale et économique entre la Communauté économique européenne et la Chine) qui avait pour objet l'évaluation de l'avancement des négociations, la commissaire Cecilia Malmström a souligné « *l'importance de renforcer l'État de droit et l'autonomie du système judiciaire, de manière à permettre aux avocats d'exercer librement et en toute autonomie leurs activités et soutenir le travail des entreprises étrangères et des citoyens.* »

Évoquant l'importance de la **société numérique** pour les entreprises actives en Chine, elle a demandé à son interlocuteur chinois « *d'œuvrer pour faire d'internet un vecteur de la liberté d'expression et du libre-échange. La clarté commence à se faire sur ce que sera la portée de notre futur accord*, a indiqué la commissaire Malmström. « *Toutefois, des efforts supplémentaires sont encore nécessaires pour lever tous les obstacles à l'investissement entre l'UE et la Chine, et assurer un cadre réglementaire équitable, ouvert et transparent aux investisseurs des deux côtés.* »

Si l'on en croit les fonctionnaires de la DG Commerce, l'accord à venir ne sera pas un accord « spécifique ». Même si la Chine n'est pas un partenaire commercial comme un autre, la Commission n'adapte pour autant pas son processus de négociation ni ses politiques à ce pays en particulier. Toutefois, le futur accord n'en sera pas moins un « accord autonome » dans la même veine que celui qui a été signé récemment avec Singapour, à ceci près qu'il est limité à l'investissement. Ce qui n'empêche pas la Chine de plaider pour un accord de libre-échange, option qui, pour le moment, n'a pas les faveurs de l'UE.

2.3. Évaluations de l'incidence

Au total, comme nous l'expliquons par la suite, ce sont 3 études d'incidence qui seront réalisées sur un éventuel accord entre l'UE et la Chine. Toutefois, la Commission pourra réaliser une « analyse des conséquences » avant que l'accord ne soit signé et soumis au Conseil européen et au Parlement européen³⁹.

En 2008, la Commission a commandé une **Étude de l'incidence du commerce sur le développement durable dans le cadre des négociations d'un accord de partenariat et de coopération entre l'UE et la Chine**. Rédigé par des experts indépendants, le rapport, indiquait que « *Si les avantages comparés des économies européennes les plus développées leur permettent de bien s'adapter à l'émergence de l'économie chinoise, d'autres États membres, en particulier ceux du Sud et du Centre de l'Europe, sont relativement moins bien lotis et exposés à un risque accru de délocalisation de l'emploi sous l'effet des importations chinoises à bas prix.* » Cette affirmation n'a, du reste, pas été éludée par la Commission dans la position qu'elle publiait l'année suivante.

En 2013, la Commission européenne a réalisé une **étude d'incidence pour étayer sa recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord bilatéral d'investissement entre l'UE et la Chine**. Ce document ne prévoit aucune répercussion négative importante sur l'évolution de l'emploi en Europe dans l'hypothèse d'un accord d'investissement entre la Chine et l'UE.

³⁹ « Une fois les négociations terminées et avant la signature, nous établirons une analyse des conséquences de l'accord pour l'UE qui sera transmise au Parlement et au Conseil. Enfin, pour aider à surveiller l'incidence des accords commerciaux de l'UE existants, nous procéderons à une évaluation ex post sur une base plus systématique. » Commerce, croissance et affaires mondiales. La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020, COM/2010/0612 final.

Par ailleurs, le document indique que chaque État membre (hormis l'Irlande) a déjà négocié avec la Chine pour sécuriser ses flux d'investissement.

Si l'on examine rétrospectivement les négociations des États membres avec la Chine, on peut distinguer deux phases d'évolution :

- **TBI avant 1998.** Les accords signés avant 1998 manquent de dispositions importantes pour garantir la protection des investissements étrangers tant au niveau du fond que des procédures, ou contiennent d'importantes réserves. Les **11 TBI** concernés présentent des niveaux de protection moins élevés par rapport à la « nouvelle » génération de TBI. Ces 11 États membres pourraient, par conséquent, bénéficier d'un niveau élevé et uniforme de normes de protection.
- **TBI après 1998.** Les accords signés après 1998 ont bénéficié de la politique d'internationalisation (« going out ») de la Chine et incluent des dispositions plus fortes en matière de protection des investissements. Ces **14 TBI** intègrent généralement toutes les dispositions usuelles que l'on retrouve dans la pratique récente des TBI.

Et cependant, ces accords n'en sont pas plus uniformes pour autant.

Que manque-t-il dans les TBI ? D'après le document de travail de la Commission relatif à l'étude d'incidence des relations d'investissement entre l'UE et la Chine (2013) :

- Aucun des TBI des États membres avec la Chine ne contient de disposition empêchant les parties de l'accord d'attirer les IDE par un abaissement de leurs normes nationales (p. ex. législation en matière d'environnement, du travail). C'est un élément qui fait actuellement défaut à tous les TBI conclus par les États membres avec la Chine.
- Aucun TBI en vigueur ne fait référence à la responsabilité sociale des entreprises ou aux *principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (la Chine n'est pas membre de l'OCDE et ne souhaite pas se conformer volontairement à ses règles)*.
- Aucun TBI en vigueur ne comporte de disposition exhaustive sur les entreprises publiques, les aides et les obligations contractuelles notamment en matière de transfert de technologie forcé. *(Ceci vaut également pour les marchés publics)*.

En 2016, la Commission européenne démarrera son **étude de l'incidence de l'accord projeté sur le développement durable**. Il s'agit d'un **outil spécifique** destiné à étayer les négociations commerciales. Il fournit à la Commission une analyse approfondie des conséquences potentielles des négociations commerciales en cours sur les dimensions économique, sociale, environnementale ainsi qu'en matière de droits de l'homme. Il offre la possibilité aux acteurs concernés, dans l'Union comme dans les pays partenaires, de partager leurs positions avec les négociateurs. En Europe, la consultation du grand public est souvent critiquée par les syndicats qui jouent un rôle particulier en tant que partenaires sociaux. Dans le cas de la Chine, il reste à voir quels seront les acteurs qui seront conviés au processus et quel sera leur niveau d'indépendance par rapport à la puissance publique.

Afin de s'assurer que le dispositif est compatible avec les objectifs du développement durable, le CESE recommande, par exemple, que les études d'incidence en matière de développement durable (EID) :

- s'inscrivent dans une démarche d'évaluation ex ante, à mi-parcours et ex post ;
- soient coordonnées avec les analyses d'incidence préliminaires réalisées avant le mandat de négociation et qu'elles soient réalisées en temps utiles ;
- s'attachent en priorité à l'identification des risques sociaux et environnementaux ;
- mettent l'accent sur une évaluation plus spécifique et détaillée, basée sur les secteurs et les ménages.

Dans son avis, le CESE attire l'attention sur la méthodologie adoptée par la Commission pour ce qui est de l'analyse et des scénarios. L'utilisation diffuse, faite dans les études d'incidence sur le développement durable, de modèles mathématiques de simulation, tels que les modèles d'équilibre général calculable conçus davantage pour évaluer l'efficacité que l'impact social et environnemental des politiques macroéconomiques, tend à conférer un poids considérable aux analyses économiques. D'après le CESE, « *Les résultats de la modélisation présentés dans les EID sont souvent conformes à l'intuition, sans grande qualité informative pour les négociateurs ni les parties intéressées faute de constater des impacts significatifs ou suffisamment ciblés. Rendu difficile par l'absence ou le manque de fiabilité de données statistiques dans le secteur informel, l'EID ne rend pas suffisamment compte des répercussions éventuelles [au niveau sectoriel].* » Ces remarques valent également pour l'étude d'incidence de 2013 qui ne prévoit pas de répercussion significative du futur accord sur l'évolution de l'emploi.

Ces évaluations sont réalisées pendant les négociations car elles peuvent prendre presque dix ans dans certains cas. C'est pourquoi, une analyse préliminaire serait rapidement obsolète. Un rapport d'étude d'incidence sur le développement durable peut également exercer une influence sur les négociateurs notamment si les acteurs concernés mobilisent leurs organisations. Cela dépend dans une large mesure du niveau de transparence, souvent faible voire inexistant, des parties impliquées dans la négociation.

2.4. Le RDIE et le droit de réglementer

L'UE négocie avec la Chine un accord d'investissement qui inclura un chapitre sur le règlement des différends entre les investisseurs et l'État : état de la situation.

Mécanismes de règlement des différends entre les investisseurs et l'État

Les politiques européennes ont pour but de soutenir la contribution des investissements à la reprise économique. Aujourd'hui, l'UE est à la fois la première source et la première destination des flux d'investissement direct étranger (IDE).

Le règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE) est un dispositif dans un accord d'investissement qui assure le respect des engagements pris par les pays signataires en matière de protection des investissements. Actuellement, les États membres de l'UE sont les signataires de pratiquement la moitié de tous les accords internationaux d'investissement existant dans le monde (soit, approximativement 1.400 sur 3.000). Presque tous ces accords incluent des dispositions de protection des investissements et pour le règlement des différends entre investisseurs et États. Ce mécanisme permet de résoudre les litiges lorsqu'un investisseur estime qu'un État a violé ses obligations dans le cadre d'un accord international d'investissement.

L'analyse annuelle des affaires de RDIE en 2014 réalisée par la CNUCED révèle que « *les deux types d'actes d'autorités publiques les plus contestés par les investisseurs en 2014 étaient, d'une part, la résiliation de contrat ou de concession, ou des violations présumées de tels accords (au moins neuf affaires) et, d'autre part, le retrait ou refus d'autorisations ou de permis (au moins six affaires).* »

Ce sont principalement des investisseurs des États membres de l'UE qui ont recours aux RDIE. Ils ont introduit 327 procédures, ce qui correspond à plus de 50% des affaires intentées. Ils proviennent de presque tous les États membres de l'UE (à l'exception de l'Estonie, de la Slovaquie, de la Roumanie, de la Bulgarie, de Malte et de l'Irlande).

Ensemble, des investisseurs des Pays-Bas, du Royaume-Uni, d'Allemagne, de France, d'Espagne et d'Italie ont introduit 236 recours, soit 72 % du total des affaires émanant de l'UE et 39% de l'ensemble des affaires de RDIE au niveau mondial. Les procédures engagées à l'encontre d'États membres de l'UE le sont rarement par des investisseurs provenant de pays tiers.

En 2014, l'UE a signé un accord de libre-échange avec le Canada et Singapour, entamé des négociations avec les États-Unis, le Vietnam, le Japon, la Thaïlande, la Malaisie, le Maroc et l'Inde. Tous comportent un chapitre consacré à la protection des investissements.

Il s'agit là d'un changement important par rapport aux traités de libre-échange conclus avec la Corée du Sud, le Pérou et la Colombie. Du reste, seul l'accord signé avec les pays d'Amérique centrale incluait des clauses en matière d'investissement.

Une approche plus exhaustive a été adoptée lors de la conclusion des négociations des accords économiques de libre-échange avec le Canada et Singapour en 2014. La finalité de ce rééquilibrage était de concilier le droit des investisseurs privés et la légitimité de l'autonomie réglementaire de l'État d'accueil à poursuivre des objectifs d'intérêt général par le biais de ses politiques publiques.

L'exemple de l'accord de libre-échange négocié entre l'UE et le Canada

L'accord avec le Canada réaffirme un certain nombre de principes, tels que :

- Le droit des États signataires à réglementer et à réaliser les objectifs légitimes de leur politique tels que la protection de la santé publique, de la sécurité, de l'environnement et des bonnes mœurs ainsi que la promotion et la protection de la diversité culturelle.
- La définition de concepts fondamentaux tels que le « traitement juste et équitable » et l' « expropriation indirecte ».
- L'interdiction du « forum shopping », ou course aux tribunaux, qui consiste à rechercher la solution juridictionnelle la plus avantageuse en vertu de laquelle engager une procédure de RDIE.
- L'introduction d'une obligation de transparence totale de la procédure d'arbitrage en vertu de laquelle les parties concernées (ONG, syndicats) peuvent également présenter des observations.
- L'existence d'un code de conduite pour les arbitres visant à assurer l'absence de conflits d'intérêts.
- La condamnation aux dépens des plaignants déboutés selon le principe du « perdant payeur ».
- La possibilité de mettre en place un mécanisme d'appel.
- L'interdiction d'engager des poursuites simultanément devant des juridictions nationales et internationales.

À plusieurs reprises, des sociétés privées ont contesté le droit des États de légiférer et réglementer sur le fond et la forme ; cela est inacceptable pour des sociétés démocratiques souveraines dans l'administration de la justice dans tous ses ordres et grades.

Amélioration des approches pour pallier le caractère antidémocratique des tribunaux d'arbitrage

À la suite des débats qui ont entouré les négociations entre les États-Unis et l'UE sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, une consultation a été lancée par la Commission européenne début 2015.

Plusieurs points d'amélioration ont été identifiés pour assouplir la forte opposition de ceux qui considèrent l'existence d'un mécanisme de règlement des différends comme une « abomination pour la démocratie » (voir déclaration conjointe CES/AFL-CIO).

De manière analogue, les autorités françaises ont présenté à la Commission européenne, en mai 2015, plusieurs propositions visant à améliorer les dispositions en matière de protection des investissements et de règlement des différends dans les futurs accords de l'UE. Ces propositions reposent sur quatre axes principaux :

- I. Préserver le droit des États à réglementer : la protection des investissements ne doit pas donner lieu à des interprétations susceptibles de compromettre des choix publics légitimes et démocratiques ;
- II. Créer un nouveau cadre institutionnel : une nouvelle cour permanente pour les traités de l'UE, destinée à revoir les sentences arbitrales et à gérer la nomination des arbitres est nécessaire. Cette cour constituera l'ossature d'une future cour permanente multilatérale ;
- III. Renforcer l'éthique des arbitres et améliorer le fonctionnement et la transparence des procédures arbitrales ;
- IV. Clarifier les relations entre l'arbitrage et les juridictions locales.

Il s'agit d'un dispositif multilatéral intégrant un mécanisme d'appel présidé par des juges ordinaires, appelé à faire office de cour permanente et à connaître des litiges spécifiques liés aux investissements, en accord avec les négociations en cours en matière de commerce et d'investissement, même si la Chine s'est toujours montrée très favorable à l'approche RDIE.

2.5. La Chine, reconnue comme une économie de marché,

Avec son adhésion à l'OMS en 2001, la Chine s'était vu offrir la possibilité d'être reconnue comme une économie de marché à la fin de 2016 pour autant qu'elle satisfît aux exigences suivantes :

- Transparence législative et réglementaire ;
- Absence de discrimination dans les marchés publics ;
- Non-discrimination fiscale ;
- Élimination des entraves techniques et tarifaires aux échanges ;
- Autonomie de gestion des entreprises publiques ;
- Respect de la propriété intellectuelle.

La CES et BusinessEurope estiment d'un commun accord que le statut d'économie de marché (SEM) ne doit pas être accordé de manière automatique mais vérifié en fonction des critères énumérés ci-dessus. La CES et sa fédération sectorielle IndustriALL Europe sont opposées à l'octroi du SEM à la Chine parce qu'elles prévoient des répercussions négatives immédiates sur l'investissement en Europe, ce qui pénaliserait la création d'emplois. Selon la CES, « *Une décision unilatérale (de l'Union européenne) pourrait conduire à un afflux massif d'importations à bas coûts dans l'Union européenne causé par un détournement de trafic.*⁴⁰ » Le secteur manufacturier serait particulièrement touché alors que de nombreux gouvernements européens ont l'intention de se réindustrialiser pour relancer leur croissance économique. Par ailleurs, la CES estime que les négociations collectives doivent faire partie des critères d'évaluation.

Si elle ne rejette pas officiellement le SEM pour la Chine, BusinessEurope a cependant publié une liste de conditions préliminaires qui implique l'opposition de l'UE à la reconnaissance du SEM⁴¹. Les affiliés de l'organisation patronale européenne sont cependant divisés. Certains seraient ravis de pouvoir produire à moindre coût que l'UE grâce aux importations bon marché de la Chine, d'autres en revanche craignent de s'effondrer, incapables de faire face à la concurrence de ces nouvelles importations. Qui plus est, BusinessEurope a approuvé l'adhésion d'importants acteurs économiques chinois, comme la multinationale des TIC Huawei, une décision qui pourrait compliquer le processus interne de prise de décision. BusinessEurope demande qu'une étude d'incidence soit réalisée et se dit favorable au maintien des instruments de protection commerciale en place.

L'avantage de ce statut pour la Chine est qu'il lui permettrait de libéraliser davantage ses échanges commerciaux : les droits antidumping et antisubvention auxquels elle est régulièrement condamnée par l'UE seraient dès lors calculés sur la base des prix chinois et non plus sur les prix d'un pays tiers. Concrètement, cela signifie, par exemple, que là où les produits chinois sont soumis aujourd'hui à une majoration de prix de 30%, cette majoration à l'avenir ne dépasserait pas 5%. En d'autres termes, la perspective d'être reconnue comme une économie de marché ne ferait qu'inciter la Chine à vendre ses surcapacités en cas de ralentissement de son économie, ce qui fut le cas dans les secteurs de l'acier et de l'aluminium en 2015.

40 Position de la CES sur l'octroi du statut d'économie de marché à la Chine, 17 décembre 2015

41 Position de BusinessEurope, China's Market Economy Status, décembre 2015

CHAPITRE 5
DYNAMIQUE DE L'EMPLOI ET
DES RELATIONS DU TRAVAIL
AU NIVEAU SECTORIEL ET DES
ENTREPRISES

Points clés (la dynamique en Europe)

- L'étude de cas semble indiquer qu'il n'y a pas de stratégie chinoise monolithique tant en matière d'investissements que de relations professionnelles pour les opérations de rachat d'entreprises réalisées dans l'UE. La dynamique des relations du travail est conditionnée par un ensemble complexe de facteurs, au nombre desquels la stratégie d'investissement de la Chine, les spécificités des secteurs et le degré d'institutionnalisation des relations professionnelles.
- Lorsque les relations professionnelles sont déjà fragiles, en raison de pratiques de sous-traitance, comme dans les secteurs de la construction et des infrastructures, ou parce qu'il s'agit de nouveaux projets d'investissement (*greenfield*) comme dans les télécommunications ou l'électronique, les investisseurs chinois tirent parti de la situation pour déployer une stratégie des moindres coûts, écarter les syndicats, diviser les travailleurs, voire même, utiliser de la main-d'œuvre chinoise.
- Dans les cas analysés, les investisseurs chinois, lorsqu'ils cherchent à accéder au marché de l'UE, tirent parti de l'absence d'intervention de la puissance publique. Ainsi, au RU, la Chine s'engouffre dans la brèche du financement public sans aucune visibilité sur la sécurité de l'emploi ; les accords conclus avec les pouvoirs publics comportent des dispositions limitant le recours à la main-d'œuvre locale, qui ne peut être utilisée que dans de faibles proportions. De plus, dans le cas de la construction de l'autoroute polonaise A2, la Commission a rejeté la plainte pour concurrence déloyale déposée conjointement par une organisation syndicale et une organisation patronale.
- Lorsqu'ils cherchent à acquérir une technologie ou une production de qualité, les investisseurs chinois déploient des stratégies différentes en matière de relations professionnelles, surtout si des autorités publiques et des syndicats participent aux négociations de l'opération. Ainsi, les investissements chinois récents dans de grandes entreprises laitières françaises devraient aboutir à la création d'emplois et la prise de contrôle de certains leaders allemands des machines-outils a fait l'objet d'accords garantissant l'emploi et les investissements futurs.

Points clés (la dynamique en Chine)

- Depuis sa réforme économique en 1978, le gouvernement chinois a mis en place un cadre juridique, devenu obligatoire, qui organise les relations du travail entre les employeurs privés et les salariés. Toutefois, le cadre existant n'est pas adapté au nombre grandissant des conflits collectifs du travail. Il n'y pas de liberté d'association en Chine et il n'existe qu'une seule organisation syndicale autorisée juridiquement, en l'occurrence la Fédération nationale des syndicats chinois (All-China Federation of Trade Unions – ACFTU).
- Les protestations des travailleurs sont chose courante en Chine et leur nombre n'a fait que croître constamment depuis 2011, avec une forte accélération depuis 2014. Ces évolutions reflètent l'intensification du malaise social qui accompagne le ralentissement économique. Les revendications des travailleurs à la base des mouvements de grogne montrent que, si elles concernent, dans un premier temps, l'amélioration des conditions de travail, elles s'orientent ensuite vers le droit à disposer d'une voix et d'une représentation démocratique.
- Suite à la vague de grèves qui a démarré à l'usine Honda de Foshan, la réforme syndicale et l'amélioration du système de consultation collective sont devenus des priorités pour l'ACFTU et le gouvernement. La région du Guangdong s'est montrée particulièrement proactive dans son soutien à la négociation collective. En 2010, le gouvernement du Guangdong a publié un premier projet de loi visant à instituer un système de concertation permettant aux travailleurs de forcer un employeur à négocier sur les problèmes concernant le lieu de travail sans avoir recours à la grève. Cependant, la réglementation du Guangdong qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015 est revenue sur ces réformes. Cet épisode donne à entendre que le débat animé qui agite la Chine quant à l'opportunité d'introduire dans la législation chinoise du travail des dispositions instituant la négociation collective a, pour l'instant, tourné à l'avantage des opposants à la réforme.
- Les associations professionnelles étrangères sont également tenues pour responsables de la perte de substance du texte définitif de la réglementation en matière de négociation collective par rapport au projet initial. La Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine, qui avait formulé sa crainte en 2008 de voir la loi sur les contrats de travail augmenter les coûts de la main-d'œuvre, n'a pas formulé de position officielle à l'égard de la réglementation sur les négociations collectives.
- Les syndicats étrangers ont lancé récemment des initiatives originales pour renforcer la coopération syndicale avec les syndicalistes chinois au niveau des entreprises.

- En l'absence de liberté d'association, le militantisme syndical de base s'est développé à travers les ONG qui jouent un rôle très important mais problématique dans la mise en place de la négociation collective. Les ONG jouent un rôle essentiel dans l'éducation de la main-d'œuvre et dans le développement des capacités nécessaires à l'émergence d'un système de négociation indépendant. Toutefois, les tentatives des ONG d'évoluer vers des organisations syndicales indépendantes avec leur propre structure de gouvernance et leur propre agenda de négociation ou de réformer l'ACFTU en partant de la base risquent d'être tuées dans l'œuf. Outre le projet de Pékin de resserrer le contrôle sur le ONG, la répression récente dont ont été victimes plusieurs militants syndicaux bien connus des ONG montre combien le développement d'une négociation collective de base est délicat sans liberté d'association.

1. ÉTUDE DE CAS D'INVESTISSEMENTS CHINOIS EN EUROPE

1.1. Investir pour obtenir l'accès au marché et tirer parti de la fragilité des relations professionnelles

Infrastructures : les entreprises chinoises s'engouffrent dans la brèche avec leur main-d'œuvre

Agenda stratégique de coopération UE-Chine : INFRASTRUCTURES

Les deux parties s'engagent à :

- *Renforcer la coopération dans le développement de réseaux d'infrastructures intelligents, modernes et entièrement intégrés. Étendre la coopération dans l'interopérabilité des réseaux logistiques de chaînes d'approvisionnement intégrés entre l'Asie et l'Europe, ainsi que dans les domaines des routes et des marchés maritimes, des services ferroviaires, de la logistique, de la sécurité et de l'efficacité énergétique.*
- *Sonder activement les modèles de coopération en matière d'infrastructures, et notamment les obligations et l'actionnariat de projet, la cotraitance et le cofinancement, et approfondir la coordination entre la Chine, l'UE et ses États membres.*

Le terminal portuaire de Malte construit en 2008 par CCCC. Le quai du terminal mesure 360 m de long pour 42 m de large et offre un tirant d'eau de 12,5 m.



Source image: <http://www.chec.bj.cn>

Qui sont les entreprises de construction chinoises ?

Les 7 premières entreprises identifiées par l'IBB⁴² présentent des profils similaires. Il s'agit de géants de la construction en Chine et dans le monde (Asie, Afrique, Amérique latine et, dans une certaine mesure, États-Unis et Canada), qui maîtrisent les technologies de pointe de la construction. Ce sont des entreprises publiques mais qui ont toutes adopté un statut de société par actions entre 2005 et 2011. Une partie de leurs actions sont cotées sur les places boursières chinoises. Leur activité en Europe reste sous-développée en regard des autres secteurs mais elle croît à rythme constant dans les pays du Centre et de l'Est de l'Europe et, plus récemment, au Royaume-Uni.

42. Rapport de l'IBB « Le grand bond vers l'extérieur : Les entreprises de construction chinoises sur le marché mondial et l'engagement de l'IBB » (2013).

NOM	CARACTÉRISTIQUES
China Railway Group Ltd, CRG (China Railway Engineering Corporation)	<p>L'actionnaire de contrôle de l'entreprise est une entité détenue par l'État, la China Railway Engineering Corporation (CRECC). L'entreprise est également cotée en bourse à Shanghai et Hong Kong, et possède la filiale COVEC (voir le cas polonais).</p> <p>En termes de chiffres d'affaires, CREC est la première entreprise de construction du monde en 2012 selon le classement « Top 225 Global Contractors » d'Engineering News-Record et se classe au 71^e rang des multinationales du Global 500 de Fortune.</p>
China Railway Construction Corporation Ltd, CRCC (China Railway Construction Cooperation)	<p>Juste derrière CRG, CRCC emploie près de 10.000 salariés et se développe à l'international.</p> <p>CRCC a acquis une position de chef de file dans la conception de projets et la construction dans les secteurs des lignes ferroviaires longue distance, des chemins de fer à grande vitesse, des autoroutes, des ponts, tunnels et transports urbains ferroviaires.</p> <p>D'après le site internet de l'entreprise, « <i>Sous l'égide du président et secrétaire du Parti Meng Fengchao et du président Zhang Zongyan, CRCC avance résolument vers l'objectif de faire du chef de file du secteur de la construction en Chine, le plus grand groupe, et le plus compétitif, du secteur au niveau mondial.</i> »</p>
China Communications Construction Corporation, Ltd, CCCC	<p>Les derniers chiffres communiqués par l'entreprise sur ses effectifs font état d'un nombre approximatif de 113.000 salariés en 2009. L'entreprise est spécialisée dans la construction d'infrastructures portuaires, terminaux, routes, ponts, chemins de fer, tunnels, conception et réalisation d'ouvrages de génie civil, dragage d'infrastructures et remblayage, grue à conteneurs, matériel maritime lourds, grandes charpentes métalliques et fabrication d'équipements et matériels routiers, maîtrise d'ouvrage internationale, services à l'importation et à l'exportation. C'est la plus grande entreprise de conception et de réalisation d'infrastructures portuaires de Chine. Son objectif est d'augmenter son chiffre d'affaires à l'international de 30 à 40% d'ici 2017.</p>
Metallurgical Corporation of China, MCC (China Metallurgical Group Company)	<p>L'entreprise est le plus grand fabricant de charpentes métalliques de Chine et un acteur de premier plan en matière de logements. MCC investit considérablement dans l'exploitation minière.</p>
China State Construction and Engineering Corporation Group, CSCEC	<p>CSCEC est le premier conglomérat de Chine dans les secteurs de la construction et de l'immobilier, et aussi sa plus grande entreprise de BTP. C'est la plus grande entreprise transnationale de construction des pays en développement et le premier constructeur de logements au monde. C'est aussi le chef de file des entreprises chinoises en termes de contrats à l'international. Le groupe CSCEC est bien connu dans le monde pour ses réalisations de projets de très grande hauteur, de grande échelle et à la pointe du progrès et de l'innovation. Il a réalisé un nombre important de projets emblématiques en Chine et un peu partout dans le monde. Toutefois, CSCEC n'a jamais été actif en Europe jusqu'à ce jour.</p>
Sinohydro Corporation (Sinohydro) / Power Construction Corporation of China (Power China)	<p>Environ 25% du chiffre d'affaires du groupe provient de ses contrats à l'international. En 2013, Power China était porteur de 728 projets dans 81 pays. Ses activités se concentrent pour l'essentiel sur les centrales hydroélectriques et thermiques, et les infrastructures de transport, notamment pour l'énergie. L'entreprise est active en Europe de l'Est (Ouzbékistan, Kazakhstan, Serbie, Pologne, etc.).</p>

Les investisseurs chinois s'engouffrent dans la brèche du financement public : le cas du RU

Une étude de 2014 de Pinsent Masons et du Centre de recherches économiques et commerciales (CEBR)⁴³ affirme que les investissements chinois au RU devraient être multipliés par six d'ici 2025. L'étude indique que la capacité d'investissement chinoise pourrait changer la donne pour l'économie britannique, notamment dans le secteur des infrastructures : si l'investissement chinois croît, comme prévu, de 8,1% entre 2014 et 2025, ce seront 169 milliards de dollars que la Chine investira dans les infrastructures et l'immobilier britanniques d'ici 2025 (dont quelque 67 millions de dollars pour les infrastructures énergétiques et 39 millions de dollars pour les transports et d'autres infrastructures).

Les chercheurs attirent cependant l'attention sur le mauvais état des infrastructures britanniques (classées au 27^e rang selon l'étude 2014-2015 de la compétitivité mondiale du Forum économique mondial,) et sur l'extrême difficulté qu'ont les autorités concernées et l'administration britannique à s'accorder sur la mise au point de projets de construction à moyen terme. Une pénurie de main-d'œuvre qualifiée risque par ailleurs d'entraver l'expansion du secteur de la construction dans le pays. Plusieurs experts s'accordent également à reconnaître que le secteur est sous-capitalisé et que de l'argent frais serait le bienvenu. Le secteur de la construction britannique peine à répondre aux programmes de construction à long terme alors que les entreprises chinoises, avec le soutien de leurs sociétés mères contrôlées par l'État, n'ont aucune difficulté à trouver les ressources matérielles et financières nécessaires. C'est pourquoi, à l'avenir, les entreprises britanniques du secteur de la construction désireuses de participer à des marchés de travaux publics pourraient se voir de plus en plus contraintes de créer des coentreprises avec des sociétés étrangères (y compris avec des européennes).

Nombre d'économistes formulent des réserves quant à la capacité de l'économie britannique de continuer à absorber des volumes aussi importants d'excédents de trésorerie chinois⁴⁴ (le RU est le 3^e destinataire par ordre d'importance des flux financiers sortants de la Chine). Jusqu'à ce jour, les investissements chinois se sont concentrés sur l'acquisition d'actifs dans l'immobilier et de participations dans les entreprises. La FETBB confirme que la stratégie initiale de la Chine au RU, voire en Europe, est d'entrer dans le monde très réservé des conseils d'administration et de leurs administrateurs et fondés de pouvoirs.

Au RU, les conséquences des investissements chinois suscitent quelques perplexités au sein de l'opinion publique :

- l'immigration est devenue est sujet extrêmement controversé. Les résultats des dernières élections, la montée en puissance de UKIP et les images effrayantes publiées par tabloïds des réfugiés qui se cachent à Calais pèsent lourdement sur les décisions. L'« importation » de travailleurs chinois, dans le cadre de contrats de construction, est également rejetée en raison de l'effet déflationniste sur les salaires.
- De nouvelles infrastructures publiques appelleraient de nouveaux financements publics. Or, le budget britannique se remet lentement des longues et douloureuses cures d'austérité. Quelques voix s'élèvent pour dire que seule la décentralisation de la dépense publique serait susceptible de permettre à l'économie de repartir grâce à des investissements massifs.
- Quoiqu'il en soit, il faudra bien payer la facture aux entreprises chinoises. Plusieurs experts proposent dès lors comme solutions possibles : la privatisation des autoroutes, une hausse des impôts ou un relèvement des prix de l'énergie. Ainsi, la London Thames Water Company, augmentera le prix de l'eau pour ses usagers afin de financer le tunnel d'assainissement Thames Tideway long de 25 km.

Les syndicats britanniques s'opposent aux investisseurs chinois dans le nucléaire et réclament des financements publics

Au terme de longues négociations⁴⁵, le Français EDF et China General Nuclear Power Corporation seront les deux parties contractantes d'un consortium choisi par le gouvernement britannique pour assurer la construction d'une centrale nucléaire de 24 Mrd de livres au RU, à Hinkley Point, dans le Somerset. L'entreprise publique chinoise se voit attribuer un tiers de la valeur totale du marché. Hinkley Point sera également soutenu à hauteur de 17 Mrd de livres par des garanties de prêt du gouvernement britannique. La centrale devrait fournir 7% de l'électricité du RU. D'après le quotidien *The Guardian*, « un prix garanti de 92 livres par mégawatt-heure (MWh), pendant 35 ans, a été promis aux exploitants de la centrale, soit le double du prix actuel sur les marchés de gros, tout manque à gagner éventuel étant porté charge des consommateurs via leur facture d'électricité.

43 "China invest West: can Chinese investment be a game changer for UK infrastructure?", étude publiée le 29/10/2014.

44 "What would the UK do with \$169bn from China?" David Rogers, 05/11/2014, www.globalconstructionreview.com

45 "China to take one-third stake in £24bn Hinkley nuclear power station", *The Guardian*, 20/10/2015.

Pour Alan Jeffery, un porte-parole de la campagne Stop Hinkley qui a démarré officiellement en 2008, ce sont ainsi 20.000 postes qui sont menacés dans le secteur des énergies renouvelables.

GMB est favorable à la construction de nouvelles centrales nucléaires mais le syndicat a dénoncé à plusieurs reprises les plans du gouvernement britannique d'accorder le feu vert pour un réacteur nucléaire dans l'Essex contre une participation chinoise au financement des centrales d'Hinkley Point C et Sizewell. Gary Smith, le Secrétaire national de GMB pour l'énergie, a exprimé de vives préoccupations⁴⁶ quant au « savoir-faire » chinois et aux décisions du gouvernement britannique : « GMB et les citoyens de ce pays ne toléreront pas que des milliers de Chinois soient amenés ici pour monter et construire un réacteur chinois au rabais. Nous ne tolérerons pas que les intérêts des travailleurs de la construction et de l'industrie manufacturière du RU soient trahis par les Tories. »

GMC estime que la *Nuclear Decommissioning Authority* (Autorité pour le déclassement des installations nucléaires) devrait recevoir de nouvelles attributions et être rebaptisée *Nuclear Development Authority* (Autorité pour le développement du nucléaire), et être habilitée à lever de l'argent sur les marchés des capitaux afin de s'associer à EDF à Hinkley et Sizewell. Cette solution coûterait moins cher aux consommateurs et éviterait des craintes inutiles en matière de sécurité au RU.

Contrats publics : la porte ouverte aux clauses limitant le recours à la main-d'œuvre locale

En 2015, CHEC (China Harbour Engineering Company) a remporté le marché public de 460 millions de livres pour la construction du barrage de retenue de la première centrale marémotrice du monde, à Swansea, au Pays de Galles (RU).

CHEC et les autorités britanniques sont contractuellement convenus que seule la moitié de la valeur du contrat devra être dépensée pour rémunérer des travailleurs et des fournisseurs britanniques, laissant l'autre moitié disponible pour les entreprises et les travailleurs chinois.

Le projet de centrale marémotrice de la baie de Swansea



source : subseaworldnews.com

Présent dans 80 pays, CHEC emploie 10.000 salariés et est une filiale à 100% de Communication Construction Company (CCCC). Il s'agit du deuxième plus grand projet que s'adjuge une entreprise chinoise dans ce pays : en 2013, le groupe Beijing Construction Engineering avait été sélectionné pour participer à la réalisation du projet Manchester Airport City, dans le cadre d'une coentreprise à parts égales avec la société britannique Carillon.

De même, l'accord-cadre conclu entre CCCC (China Communications Construction Company) et le gouvernement du Monténégro pour la réalisation du projet autoroutier Corridor XI Bar – Boljare stipule que le maître d'œuvre n'est obligé de faire appel à des entreprises locales que pour 30% des travaux.

Le projet porte sur la construction d'une autoroute de 41 km (tronçon Smokovac-Uvac-Matesevo) débutée en mai 2015. Il est financé via un prêt de la banque chinoise EXIM au gouvernement du Monténégro (85%) et par des fonds propres du gouvernement. Avec un coût total de 809 millions d'euros, c'est le projet d'infrastructure le plus onéreux jamais réalisé au Monténégro.

Tirer parti des pratiques de sous-traitance sectorielle : le cas du port du Pirée

COSCO a remporté (2009) l'appel d'offres (2008) pour la cession de la plus grande partie du terminal à conteneurs du port du Pirée exploité par Piraeus Port Authority (PPA) et, précisément, du Quai II.

Le Quai I, construit grâce à un investissement sur fonds propres de PPA, est toujours administré et exploité par PPA. Le Quai III, quant à lui, est en construction et d'ores et déjà mis en vente.

Le Pirée est une destination importante et un maillon essentiel de la « nouvelle route de la soie » ou « route maritime », un bastion conquis grâce à une concurrence déloyale : pression sur les conditions de travail et recours intensif au travail atypique.

La China Ocean Shipping Company, mieux connue sous l'appellation COSCO, est une entreprise chinoise de services de transports maritimes et de logistique. C'est une entreprise d'État de la République populaire de Chine. Elle possède plus de 130 navires (d'une capacité de 600.000 unités équivalent 20 pieds (TEU)) et dessert plus d'un millier de ports dans le monde. Elle se place au 6^e rang pour le nombre de porte-conteneurs et au 9^e en termes de volume global de conteneurs dans le monde. En 2012, elle faisait partie du top 15 des entreprises chinoises.

Officiellement, COSCO a repris le contrôle et la gestion du Quai II en juin 2010 après presque deux années de mobilisation, de manifestations et de grèves animées par les organisations syndicales présentes au sein de PPA. Avec l'arrivée de COSCO, les dockers ont été d'emblée confrontés au problème pressant de la détérioration des droits des travailleurs et des conditions de travail.



Selon les termes du contrat de concession et le droit applicable, il n'y avait pas de plan concret relatif aux relations du travail et pas d'obligation non plus dans le chef de COSCO. La seule mention qui était faite est que le concédant doit respecter en tout point la législation nationale du travail. Il s'agit là d'une référence très générale qui permet à COSCO d'avoir recours sur le terminal à n'importe quel système d'emploi flexible. COSCO a donc décidé de faire appel à des dockers par le biais d'un dispositif complexe de sous-traitance. Piraeus Container Terminal-PCT (une filiale de COSCO au Pirée) n'emploie directement que 200 salariés environ, qui occupent principalement des postes administratifs. Les quelque 600-700 travailleurs qui ne sont pas salariés par COSCO sont embauchés par ces sous-traitants sur la base de régimes de travail flexibles et précaires. Ils disposent de 10 à 15 jours de travail par mois, sur la base de contrats de travail individuels (il n'y a pas de convention collective), et ne perçoivent pas de primes pour le travail posté de nuit, les samedis, les dimanches ou les jours fériés. Il n'y a pas de registre spécifique pour les dockers, pas de règles relatives à l'organisation du travail (nombre de dockers par équipe, etc.) et pas de règlement spécifique en matière de santé et sécurité.

D'après le syndicat des dockers, le principal sous-traitant du terminal est une société dénommée DIAKINISIS Port Ltd, filiale de DIAKINISIS SA (entreprise de logistique) et DIAKINISIS (CY) Port Ltd, toutes deux filiales d'ELGEKA, intermédiaire fournissant toutes sortes de services aux entreprises.

46 <http://www.gmb.org.uk/newsroom/no-to-chinese-nuclear-reactor-in-essex>

Pour les membres du syndicat, qui se plaignent du **manque de soutien des autorités publiques et de l'inspectat du travail**, COSCO échappe à toute responsabilité vis-à-vis du personnel qu'il emploie et a pris la décision stratégique d'utiliser ce dispositif complexe de sous-traitance.

Au cours des dernières années, les syndicats représentés au sein de PPA étaient parvenus à établir de solides conventions collectives et règlements en matière de santé et de sécurité au travail, une situation radicalement différente avec COSCO Terminal. Le 18 juillet 2014, les travailleurs de COSCO Terminal ont organisé une grève spontanée de 24 heures en appui de leurs revendications pour obtenir de meilleurs droits, une action qui a débouché sur la création d'un syndicat. Encore en situation de faiblesse au sein de COSCO Terminal, le syndicat n'est pas encore parvenu à obtenir une convention collective ou quelque autre amélioration des conditions de travail chez COSCO Terminal.

Naturellement, le faible niveau des coûts salariaux et des conditions de travail chez COSCO Terminal affecte la concurrence entre COSCO et PPA, ce qui a pour effet à son tour d'accroître la pression sur les droits et les conditions de travail chez PPA. Deux années se sont écoulées depuis que le gouvernement précédent a décidé de céder la majorité de ses parts dans PPA (Quais I et III). COSCO souhaite acquérir ces deux secteurs et bénéficie d'un avantage certain, étant déjà présent sur le port du Pirée. Si la totalité du port du Pirée devait être privatisée, cela donnerait naissance au Pirée à un gigantesque monopole privé.

La Commission rejette une plainte pour concurrence déloyale : le cas de l'autoroute A2 en Pologne

Dans le cadre des préparatifs pour accueillir les matchs de la Coupe d'Europe de football en 2012, le gouvernement polonais avait décidé de relier une série d'agglomérations par de nouvelles autoroutes. L'**entreprise publique chinoise Covec** avait été choisie pour réaliser certains tronçons de l'autoroute A2 entre Varsovie et Berlin, en raison d'une offre qui était **30% moins chère que celles des autres entreprises en lice**⁴⁷.

Pour défendre son offre, Covec a fait valoir ces deux principaux atouts : a) un accès immédiat à des ressources et à des instruments financiers et matériels par le biais du consortium public auquel il appartient ; et b) une main-d'œuvre bon marché en provenance de Chine qui pourrait se rendre en **Pologne, où, malheureusement, il n'existe pas de convention collective dans le secteur de la construction** permettant de relever les normes du travail.

Les organisations professionnelles d'employeurs EIC (European International Contractors) et FIEC (Fédération de l'industrie européenne de la construction) ont réagi avec détermination à cette démarche. En 2009, **les EIC et la FIEC ont introduit une demande conjointe officielle de clarification auprès du Parlement européen, de la Commission européenne, de la Banque européenne d'investissement et du Président du Conseil** sur le développement du marché unique et l'accès des pays tiers à ce marché. Leur objectif était de faire du marché passé entre les pouvoirs adjudicateurs polonais et Covec **un cas d'école de la concurrence déloyale** dans le secteur.

En 2012, la FETBB s'est associée à cette demande.

Ce qu'ils dénonçaient c'est le fait que l'entreprise chinoise avait bénéficié d'un financement public chinois, Covec étant une entité d'un consortium public appartenant aux chemins de fer chinois.

De façon indirecte, ils signalaient qu'il serait impossible pour Covec de respecter la législation du travail et la législation fiscale parce que leur offre était anormalement basse.

Enfin, ils relevaient que l'autoroute était dans une large mesure payée par la Pologne grâce à un prêt de la Banque européenne d'investissement et alimentaient la controverse selon laquelle l'Europe finance avec les deniers publics européens des entreprises publiques étrangères soumises à des normes moins exigeantes (en principe, les aides d'État sont interdites dans les États membres de l'UE) pour des activités économiques qui ne créent pas d'emploi en Europe.

Plusieurs institutions européennes se sont déclarées incompétentes en la matière. La BEI, quant à elle, a répondu que la directive sur les marchés publics offrait suffisamment de protection et que les juridictions locales avaient déjà rejeté les plaintes introduites par les entreprises de construction européennes.

⁴⁷ Dans la mesure où il s'intéresse principalement à des marchés de service, le secteur de la construction n'est pas à proprement parler un cas d'investissement direct étranger. Toutefois, la dynamique qui sous-tend les marchés passés avec les entreprises chinoises permet de mieux comprendre la stratégie de développement international de la Chine et la stratégie en matière de relations du travail des entreprises chinoises.

Réponse de la Commission européenne :

- Les marchés publics sont ouverts à toutes les entreprises de tous les pays membres de l'OMC signataires de l'AMP (Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce). Toutefois, d'autres pays comme la Chine peuvent avoir accès à ces marchés selon une évaluation au cas par cas.
- Pas de réponse concrète sur les entreprises étrangères bénéficiant de financements publics dans leur pays d'origine («point en discussion au sein de l'OMC»).
- La directive sur les marchés publics offre aux acteurs concernés de l'UE une protection suffisante contre les offres anormalement basses.
- La possibilité de faire appel à des travailleurs provenant de pays tiers pour exécuter des marchés publics est fonction de la législation de chaque État membre en matière d'immigration et d'emploi. Cette matière ne relève pas des compétences de l'UE.
- Le processus s'articule en deux temps : d'abord, l'évaluation de l'offre qui doit s'effectuer uniquement en fonction des critères du marché public ; ensuite, le recours éventuel : si un marché ne peut être réalisé sans enfreindre la loi, il doit être annulé.

En résumé, la Commission dit que la législation offre une protection suffisante, hormis en ce qui concerne les entreprises étrangères bénéficiant d'un financement public dans leur pays d'origine. En fait, à cette époque, la Commission était déjà en train de négocier avec la Chine la réciprocité de l'accès aux marchés via un accord bilatéral et elle ne souhaitait probablement pas compromettre le processus en cours.

D'après la FETBB, des problèmes sur le chantier sont apparus dès le début des travaux de construction. Covec a tenté de confier une partie des travaux à des prestataires locaux qui ont dû refuser en raison des mauvaises conditions stipulées lors de la passation initiale du marché. L'entreprise chinoise a alors décidé de demander aux autorités polonaises d'octroyer des permis de travail et de séjour à des travailleurs chinois. Les autorités polonaises n'ont accepté «que» 500 des 800 travailleurs initialement demandés par l'entreprise chinoise.

Finalement, le gouvernement polonais a réalisé que les travaux ne seraient jamais achevés à temps et a décidé d'annuler le marché. Dans son rapport annuel de 2014, CRG, la société mère de Covec, indiquait qu'après négociation, l'entreprise rembourserait une importante somme d'argent aux autorités polonaises en 2015.

Le point de vue des syndicats sur le développement international de la Chine dans le secteur de la construction

Les entreprises de construction chinoises constituent un défi de plus en plus pressant pour les syndicats du monde entier. Les entreprises chinoises ne sont pas ouvertes au dialogue social et l'IBB (Internationale des travailleurs du bâtiment et du bois) ne compte dans ses rangs aucun affilié susceptible de soutenir une approche coordonnée dans son pays d'origine. De plus, les banques multilatérales de développement habituelles n'étant pas impliquées dans le financement des projets, leurs principes directeurs en matière de marchés publics ne s'appliquent pas forcément.

Selon l'IBB⁴⁸, les entreprises de BTP opèrent en général dans le cadre d'accords bilatéraux ou sous-régionaux conclus avec les autorités publiques. Ces accords, qui prévoient des conventions de prêt, du support technique et des programmes d'échanges culturels, se concentrent sur les transports, l'électricité, l'énergie, les industries extractives, et notamment le pétrole et les minerais. Ils se fondent sur le soutien financier important de deux banques d'État, China Exim (China Export-import Bank) et de CDB (China Development Bank), qui soutiennent la stratégie d'internationalisation (*going out*) mise en place en 2005 par les autorités chinoises.

⁴⁸ Rapport de l'IBB «Le grand bond vers l'extérieur : les entreprises de construction chinoises sur le marché mondial et l'engagement de l'IBB» (2013).

Hors Europe, l'IBB relève plusieurs problèmes de violation du droit du travail et de conventions collectives (non-respect des dispositions de santé et sécurité, non-paiement du salaire minimum légal et non-valorisation des heures supplémentaires selon les barèmes prévus) et regrette le positionnement antisyndical. Toutefois, dans nombre de pays africains, les organisations syndicales sont parvenues à organiser les travailleurs de la construction et même à conclure des conventions collectives. Les entreprises chinoises ne se comportent pas nécessairement de la même façon dans tous les pays où elles sont actives. Cette différence peut dépendre de la culture politique des autorités locales à l'égard des droits des travailleurs et de la liberté syndicale.

D'après la FETBB (Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois), il est extrêmement difficile pour les syndicats d'enquêter sur les conditions de travail sur les chantiers de construction dirigés par des entreprises chinoises en Europe. Les chantiers sont fermés au public et sont souvent occultés par des panneaux de bois ou de métal. Les travailleurs chinois du chantier ne parlent pas toujours d'autres langues et sont extrêmement difficiles à organiser en syndicat.

La FETBB dénonce le manque de transparence des accords bilatéraux conclus entre la Chine et les États membres de l'UE, le syndicat estimant que de tels accords constituent la base juridique ouvrant le secteur aux entreprises étrangères et qu'ils comportent des dispositions particulières sur la fiscalité et la main-d'œuvre. Pour ce qui est des conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe, la fédération européenne renvoie à la directive 96/71/CE et à la plus récente directive 2014/66/UE du 15 mai 2014. Cette dernière autorise le transfert de cadres, d'« experts » et d'employés stagiaires possédant un diplôme de l'enseignement supérieur pour une durée maximale de trois ans.

Cependant, le considérant 15 stipule qu'« *il devrait incomber à chaque État membre de vérifier la rémunération accordée aux personnes faisant l'objet d'un transfert temporaire intragroupe pendant leur séjour sur son territoire. Ceci a pour but d'assurer la protection des travailleurs et une concurrence loyale entre les entreprises établies dans un État membre et celles qui sont établies dans un pays tiers, en garantissant que ces dernières ne puissent profiter de normes d'emploi moins rigoureuses pour en tirer un avantage concurrentiel.* »

En théorie, les travailleurs des pays tiers ont droit à l'égalité de traitement en matière de rémunération, conditions de travail, protection en cas de maladie, pensions d'invalidité, de vieillesse et de décès, accidents du travail et maladies professionnelles. Seuls l'accès au logement public et certaines prestations parentales font l'objet de restrictions.

Dans la pratique toutefois, selon la FETBB, des problèmes se posent en ce qui concerne les prestations réelles de sécurité sociale : les travailleurs ne bénéficient pas des régimes de sécurité sociale de l'UE, ils restent assujettis au régime de leur pays d'origine lorsque les accords bilatéraux le stipulent. D'après la FETBB, les systèmes de sécurité sociale des pays tiers, lorsqu'ils en sont pourvus, étant beaucoup moins onéreux et développés, assurent un avantage concurrentiel déloyal aux entreprises de ces pays.

Investissements de création de capacités et absence de relations de travail institutionnalisées

Huawei en Europe : un cas d'absence de syndicat⁴⁹

Huawei est une entreprise chinoise leader dans le secteur des télécommunications. Au cours des dernières années, elle s'est rapidement imposée sur le marché européen. En 2004, Huawei décroche son premier gros contrat en Europe en signant avec l'opérateur de téléphonie mobile hollandais Telfort. En 2005, l'alliance avec British Telecom marque une nouvelle étape importante puisqu'il s'agit du premier accord « fournisseur » du groupe avec un opérateur de réseau de niveau 1. Fin 2007, Huawei est en mesure de conclure des contrats avec tous les opérateurs de réseau de niveau 1 en Europe. En 2015, Huawei a fourni 50% du marché européen des réseaux G4.

L'entreprise est détenue par ses salariés, cependant les détails concernant la structure de son actionnariat n'ont pas encore été rendus publics. Huawei occupe 150.000 personnes dans le monde, dont environ 45% (67.000 personnes) travaillent dans la R&D. La majorité du personnel affecté aux activités de R&D est donc employé en Chine et en Inde, où les salaires sont moins élevés qu'en Europe ou en Amérique du Nord. En Europe, Huawei emploie 9.900 personnes. L'entreprise y a développé tout un ensemble d'activités qui vont de la R&D aux centres d'assistance technique, en passant par des antennes commerciales, des centres logistiques et des centres de pièces détachées dans les différents pays. Animé par des stratégies de recherche de la connaissance et par la nécessité de faciliter l'accès aux marchés, Huawei a mis en place depuis l'an 2000 un réseau européen de l'innovation qui mobilise aujourd'hui 1.200 chercheurs dans 18 centres de R&D implantés dans 10 pays européens⁵⁰.

À une exception près, tous les centres européens de R&D sont le fruit de projets d'investissement entièrement nouveaux, dits de création de capacités (« greenfield »). De ce fait, l'entreprise n'a pas eu à tenir compte des relations du travail préexistantes. L'information sur les relations professionnelles est relativement rare dans les établissements Huawei. Le seul élément qui est communiqué est qu'il n'y a pas de comité d'entreprise ni de convention collective dans les centres de R&D en Allemagne. D'après Gamble and Smith⁵¹, le groupe Huawei est connu pour sa stratégie visant à établir des relations à long terme avec le personnel (d'où l'actionnariat salarié), son recours limité aux intérimaires et sa politique d'investissement dans la formation et le développement des compétences. S'agissant de la représentation collective et de la participation des salariés aux décisions, on peut toutefois concevoir, compte tenu de la pratique du groupe en Chine, que Huawei manque de transparence et de politiques formelles en matière de relations avec le personnel et qu'il prône davantage un style de management autocratique.

Le cas de Foxconn en République : ou comment tirer parti des divisions entre les travailleurs⁵²

Le plus grand fabricant à façon de composants électroniques dans le monde est mieux connu pour être le principal assembleur de produits Apple et aussi pour les très mauvaises conditions de travail qui règnent dans ses usines de Chine continentale. Bien que société de droit taïwanais, Foxconn a son siège de production et la plupart de ses usines situés en Chine, et passe généralement pour le symbole par excellence des relations du travail à la Chinoise. Foxconn emploie environ 1 million de personnes dans 32 usines en Chine et dans 200 autres établissements à travers le monde. Dans l'Union européenne, depuis l'an 2000, Foxconn a ouvert deux usines en République tchèque.

Une étude récente consacrée aux relations du travail dans les établissements tchèques de Foxconn montre comment l'entreprise tire parti des relations professionnelles locales pour mettre en œuvre des pratiques de travail et d'emploi semblables à celles que l'on peut trouver dans ses établissements chinois.

Foxconn emploie de 5.000 à 6.000 personnes dans son établissement de Pardubice et de 2.000 à 3.000 dans celui de Kuntna Hora. 40% de la main-d'œuvre est salariée directement par Foxconn, la grande majorité des effectifs étant constituée de travailleurs intérimaires. Ces derniers sont essentiellement des ressortissants étrangers provenant de pays voisins comme la Slovaquie, la Pologne, la Roumanie et la Bulgarie. Le salaire mensuel des salariés de Foxconn tourne autour de 600-700 euros, au-dessus donc du salaire minimum tchèque (330 euros), mais au-dessous du salaire net moyen (700-750 euros). Les travailleurs intérimaires gagnent de 400 à 500 euros par mois, selon le nombre d'heures prestées.

Foxconn déploie des stratégies différentes en fonction du lieu et de la composition de la main-d'œuvre, ce qui lui permet de mettre en œuvre une politique de main-d'œuvre à faible coût. Le recours massif aux sociétés d'intérim permet à Foxconn d'utiliser les effectifs comme un outil d'ajustement dans le cadre d'une démarche « juste à temps ». Le rôle des entreprises internationales de travail intérimaire méritent qu'on s'y attarde : elles offrent une gestion complète du travail migrant qui englobe le recrutement et la sélection dans le pays d'origine, le transport vers le pays de destination, les solutions de logement et de régimes de travail, ainsi que le rapatriement dans les pays d'origine pendant les périodes de faible production. Dans le même esprit de main-d'œuvre à la demande, Foxconn a également recours à un « système de banque d'heures ». Comme en Chine continentale, les travailleurs migrants sont logés dans des dortoirs, de sorte que l'employeur dispose d'un contrôle total sur la main-d'œuvre⁵³. Et comme en Chine, Foxconn, en tant qu'investisseur étranger, bénéficie des incitations fiscales de la République tchèque.

⁵⁰ Huawei dispose de centres de R&D en Suède, Allemagne, France, Irlande, Italie, Belgique, Danemark, RU, Finlande et Russie.

⁵¹ « What do we know? Exploring Work and Employment in Chinese Overseas MNCs », Séminaire sur la Chine, Université de Nottingham, 19 février 2014, <https://www.nottingham.ac.uk/chinese/news-events/china-seminar-series.aspx>, 03/12/2015.

⁵² Cette section s'appuie sur les travaux d'Andrijasevic et Seccheto (2016).

⁵³ En Chine, les dortoirs sont situés sur le site même de production, en Tchéquie, ils sont situés hors site.

⁴⁹ La section qui suit s'appuie sur les travaux de Pawlicki, juin 2015.

Face à cette stratégie d'articulation complexe de la main-d'œuvre, d'incorporation dans les effectifs d'un nombre important d'intérimaires et de travailleurs migrants provenant de différents pays, le **syndicat (affilié à la fédération des métallurgistes KOVO) ne parvient pas à développer la solidarité entre les travailleurs**. Les travailleurs intérimaires, a fortiori s'il s'agit de travailleurs migrants, sont exclus de facto de toute représentation collective des intérêts des travailleurs, ce qui facilite le déploiement par la direction de sa stratégie des moindres coûts.

1.2. Investir dans une production ... et une main-d'œuvre de qualité

Le secteur laitier : un cas de création d'emplois

Agenda stratégique de coopération UE-Chine : l'agriculture et l'alimentation

Les deux parties s'engagent à :

Élaborer des projets concrets en vue d'assurer la sécurité des aliments et des approvisionnements alimentaires, coordonner le développement urbain et rural, développer des systèmes d'agriculture écologique tout en assurant la qualité et la sécurité sanitaire des produits agricoles. S'agissant de la sécurité des aliments, intensifier la coopération alimentaire afin de protéger la santé des consommateurs. Et à cet effet, reconnaître l'importance de la sécurité alimentaire comme élément essentiel pour la santé des consommateurs, la qualité des marchés de denrées alimentaires, le développement économique et le bien-être social, et par là même mettre en valeur la coopération constante et déjà fructueuse entre l'UE et la Chine en matière de sécurité alimentaire et souligner que toute politique, législation et réglementation en matière de sécurité alimentaire devrait se fonder sur l'analyse des risques.

Afin de renforcer la coopération double gagnant dans la recherche et l'innovation dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture et des biotechnologies, l'UE et la Chine collaboreront étroitement en s'appuyant sur leurs programmes respectifs de recherche et d'innovation en vue de développer des initiatives conjointes d'intérêt commun, et notamment des appels à propositions conjoints, des programmes de jumelage, des laboratoires mixtes, des échanges de chercheurs et des séminaires.

À la suite de plusieurs scandales d'intoxication alimentaire mortelle en Chine, dont celui de la mélanine, les producteurs chinois ont décidé de se doter de nouvelles unités de production, notamment en France; une démarche qui va au-delà du cadre de la coopération scientifique et technique.

Ainsi, la coopérative Isigny-Sainte-Mère en Normandie bénéficie d'une nouvelle tour de séchage, grâce à un investissement conjoint d'Isigny (45 millions d'euros) et Biostime, une entreprise chinoise (20 millions d'euros). Sa construction est à présent achevée et devrait s'accompagner, selon la communication du groupe, de la création d'une centaine d'emplois. Autre exemple, « Les Maîtres Laitiers du Cotentin », s'apprêtent également à construire une nouvelle tour de séchage destinée à alimenter le marché chinois. Le partenaire de l'opération est Synutra (comme dans le projet Sodiaal / Carhaix) mais, dans le cas présent, le partenariat est à faible intensité capitalistique. Il s'agit en effet d'un partenariat commercial avec un accord à long terme sur 11 ans.

L'entreprise chinoise Synutra construit actuellement le plus grand édifice industriel de Bretagne, une région française qui a été confrontée à de longues années de difficultés économiques. Synutra entend regagner la confiance des consommateurs chinois en se tournant vers la production étrangère. L'entreprise a investi dans un premier temps 100 millions d'euros auxquels s'ajouteront 61 millions pour la production de lait en poudre pour les nourrissons chinois et le conditionnement en boîtes⁵⁴.

À travers ses filiales en Chine, Synutra International emploie 12.000 salariés dans six établissements. Son réseau de distribution compte 700 distributeurs, 700 grossistes et 27.000 détaillants. L'entreprise est la 9^e marque chinoise de lait infantile en poudre mais ne contrôle que 1% du marché des aliments pour nourrissons. En 2012, Sodiaal, la première coopérative laitière de France, et la cinquième à l'échelle mondiale, a signé un accord avec Synutra International, entreprise spécialisée dans la distribution d'aliments pour nourrissons. Selon les termes de l'accord, Synutra reprendra l'ancienne usine de Carhaix qui produira des laits en poudre pour le marché chinois.

Au 31 mars 2015, le fondateur et PDG de Synutra, Liang Zhang, détenait environ 62,8% des actions ordinaires de l'entreprise via une société détenue par sa femme. Une partie du solde des actions est détenue par un fonds d'investissement.

Concrètement, ce projet représente plus de 14 hectares de terrain, 38.000 m² de bâtiments, 25 km de réseaux enterrés, 44.000 m³ de béton et des tours de séchage qui culmineront à 49 m de haut.⁵⁵

La réalisation de ce site de production hors norme, qui a débuté il y a juste deux ans, a été confiée au groupe français Idec. L'entreprise a été chargée de construire une usine capable de transformer des millions de litres de lait par an en 60.000 tonnes de poudre de la plus haute qualité. La production dans sa totalité sera vendue sur le marché chinois.

Le chantier de construction mobilise de 250 à 400 ouvriers par jour, selon la phase de travaux en cours. La construction de l'usine doit être achevée pour fin 2015. La mise en service officielle de l'usine est prévue le 9 janvier 2016.

Pour la région, l'impact économique est évidemment de taille. L'usine chinoise et sa future unité d'emboîtement emploieront dans un premier temps 250 personnes environ mais d'autres embauches sont d'ores et déjà envisagées. Du reste, le maire de Carhaix a signé récemment un nouveau permis de construire pour l'implantation d'un laboratoire et de services administratifs de Synutra, qui n'étaient pas prévus au départ. Une passerelle sera construite pour relier l'usine à ces futurs bâtiments.

Les besoins du marché chinois étant gigantesques, Synutra souhaiterait déjà plus que les 285 millions de litres de lait annuels prévus actuellement. Il serait question de 600 millions de litres.

L'organisation Jeunes agriculteurs de Bretagne a salué cette ouverture inattendue, alors même que les producteurs européens de lait manifestaient à Bruxelles, à grand renfort de tracteurs et de barrages routiers, contre la fin des quotas laitiers en Europe. Cet investissement est perçu comme une opportunité mais aussi comme une reconnaissance de l'expertise et de la qualité qui peuvent être exploités pour attirer de nouveaux acheteurs étrangers.

Cependant, certains producteurs⁵⁶ craignent que les prix locaux soient mis sous pression et que Synutra, eu égard à son poids dans l'économie locale, négocie des prix alignés sur les prix mondiaux soumis à une volatilité extrême. Et en effet, on a assisté récemment à un effondrement des prix du lait sur le marché mondial : le secteur ayant anticipé une hausse de la demande qui ne s'est pas avérée, une situation de forte surproduction s'est créée et les prix ont chuté.

Activités d'entreprise et conditions de travail négociées : les acquisitions technologiques en Allemagne

Une étude réalisée par la fondation Hans Böckler (Emons, 2013) sur les stratégies d'investissement chinoises récentes dans l'industrie allemande témoigne de cas où les relations d'entreprise et de travail ont fait l'objet de négociations entre les investisseurs chinois, d'une part, et les salariés allemands et leurs représentants, d'autre part.⁵⁷

Ce que ces cas ont en commun c'est que ce sont tous, selon la formule consacrée, des « champions discrets »⁵⁸ du secteur qui sont confrontés à des difficultés économiques, parfois, ironiquement, à cause de l'émergence de nouveaux acteurs chinois. De telles entreprises peuvent dès lors devenir intéressantes, voire des cibles faciles, pour de puissants investisseurs chinois à la recherche de savoir-faire technologique.

Contrairement à l'idée reçue que les opérations chinoises de rachat et fusion en Europe n'aboutissent qu'à un transfert de technologie de l'Europe vers la Chine, l'étude révèle que les stratégies des investisseurs consistent à maintenir et souvent développer l'activité existante en Allemagne⁵⁹. Les établissements existants en Allemagne ne sont pas délocalisés. Ils bénéficient même d'investissement de développement. Ce constat semble refléter un changement de mentalité chez les investisseurs chinois qui ne tablent plus seulement, pour assurer leur développement international, sur la production à bas coûts mais également sur le savoir-faire. Dans le contexte des acquisitions technologiques, les investisseurs chinois semblent estimer que le savoir-faire n'est pas facilement transférable d'un pays à l'autre.

⁵⁵ Dominique Morva, 06/05/2015, Letelegramme.fr

⁵⁶ «Le rêve chinois des laitiers Bretons» 14/01/2015, confederationpaysanne.fr

⁵⁷ L'étude se penche sur trois cas dans le secteur de l'équipement industriel: Putzmeister racheté par le groupe Sany en 2013, Waldrich Coburg racheté par Beijing Nr. 1 Machine Tool Plant en 2005 et Dürrkopp Adler racheté par le groupe SCSB en 2004.

⁵⁸ L'expression « champion discret » (*hidden champion*) fait référence à des PME qui sont des leaders mondiaux dans leur domaine d'activité.

⁵⁹ Cette stratégie est connue sous le nom de « stratégie Haier ». Ce fabricant chinois d'électroménagers est devenu célèbre pour sa stratégie qui consiste à développer une marque de qualité en s'appuyant sur des coopérations internationales avec des leaders technologiques.

De la suspicion à la négociation : le cas du rachat de Putzmeister par Sany

Le producteur allemand de pompes à béton a été racheté par le géant chinois Sany Group en 2013. À l'époque, Putzmeister réalisait un chiffre d'affaires de 575 millions d'euros et employait quelque 1.200 salariés en Allemagne, répartis sur deux sites. Dans sa branche pompe à béton, le groupe Sany employait 70.000 salariés dans 150 pays et réalisait un chiffre d'affaires mondial de 5 milliards d'euros. Sany Group est dirigé par Liang Wengen, l'homme d'affaires le plus riche de Chine qui est entré au Comité central du gouvernement en 2012.

Cet investisseur chinois était extrêmement intéressé par le savoir-faire de l'entreprise et la réputation du « made in Germany ». À l'époque, les ventes de Putzmeister chutaient en raison de son incapacité à pénétrer le marché chinois. Sany a racheté 90% du capital de Putzmeister, laissant CITIC-Group (China International Trust and Investment Corporation), un fonds d'investissement souverain, acquérir les 10% restants.

Autant dire que les salariés n'ont pas apprécié l'opération, redoutant ses conditions. Ils ont organisé de nombreuses manifestations et Putzmeister a alors fait la une des journaux. Le syndicat des travailleurs de la métallurgie IG Metal este cependant parvenu à négocier un accord garantissant l'emploi jusqu'en 2020 : pas de licenciement en cas de délocalisation ; recherche d'alternatives (réduction du temps de travail, formation, ...) aux licenciements secs en cas de crise économique. Le groupe a aussi l'obligation de proposer aux stagiaires un contrat de travail en bonne et due forme. La proportion d'effectifs intérimaires ne devrait pas dépasser 7 % de l'ensemble des effectifs. Par ailleurs, l'accord prévoit également des garanties pour les activités de Putzmeister : l'entreprise exercera ses activités sur tous les marchés, mais la conduite du marché chinois et la production qui lui est destinée resteront implantées en Allemagne.

Pour les représentants syndicaux « *Sany constitue une meilleure solution qu'un hedge fund* ».

Cependant, on relève également que le processus d'acquisition manque de transparence et que les représentants du personnel savent rarement qui contacter au sein de l'entreprise chinoise. De plus, certains éléments, comme la formation de salariés chinois par des salariés allemands ou la délocalisation de plans et brevets vers la société mère en Chine, laissent présager de possibles transferts de technologie. Ceci dit, ces problématiques ne sont pas spécifiques à la Chine, ils sont même courants dans ce type d'opération.

Pour ce qui est des relations du travail, l'étude note avec intérêt que les représentants du personnel des entités allemandes parviennent souvent à influencer les décisions des nouveaux investisseurs. En effet, des accords ont été conclus pour garantir les niveaux d'emploi, les structures de gouvernance (à savoir, le système allemand de représentation du personnel et de codécision « Mitbestimmung ») et l'investissement. Ainsi, dans le cas de Waldrich Coburg, les ventes ont grimpé de 63 millions d'euros en 2005 à 75 millions d'euros en 2006. Et l'emploi a progressé de 500 personnes en 2005 à 700 en 2007. Les cas étudiés révèlent en outre que les entreprises rachetées restent relativement autonomes sur le plan opérationnel : soit le management local reste en place et rapporte directement à la direction chinoise, soit un représentant de la direction chinoise est délégué sur le site mais uniquement pour assurer la liaison avec le siège central chinois. Enfin, les investisseurs chinois investissent souvent massivement dans les entreprises qu'ils ont récemment acquises, à la fois en R&D et dans les capacités de production. Dans certains cas, ces investissements font partie intégrante de l'accord négocié à la suite de l'opération de rachat.

Cependant, des inquiétudes subsistent quant à savoir si cette stratégie résistera au changement de conjoncture économique en Chine (Emons, 2015). Les établissements allemands continueront-ils à bénéficier d'une stratégie d'investissement durable si l'activité en Chine devait connaître des difficultés et que des problèmes d'emploi commençaient à apparaître en Chine ? Les rachats réalisés par les investisseurs chinois sont trop récents pour tirer des conclusions à long terme sur la viabilité du système allemand des relations du travail, un système fortement institutionnalisé. Toutefois, l'étude de HBS jette un éclairage nuancé sur l'impact des investissements chinois sur les relations du travail en Europe.

« Apprendre en achetant » : l'apprentissage de la gestion des RH par les investisseurs chinois

Des analyses récentes mettent en évidence l'émergence d'un nouveau modèle d'apprentissage chez les managers chinois en ce qui concerne la gestion des relations du travail et, plus spécifiquement, les relations entre partenaires sociaux (relations professionnelles)⁶⁰. Au cours de la première vague de développement international, surtout dans les pays industrialisés, les relations du travail ont été ignorées par les entreprises d'État chinoises habituées à des relations professionnelles « harmonieuses » dans leur pays. Se refusant à prendre en compte les protestations des travailleurs, les investisseurs chinois se sont trouvés confrontés à des difficultés économiques et de réputation. Afin de mieux se préparer pour la seconde vague d'IDE, ciblant essentiellement l'Europe, le gouvernement central chinois a initié une démarche pour l'apprentissage des relations professionnelles, qui peut se résumer comme suit :

- *Avant*: filiales dirigées presque uniquement par des dirigeants chinois ; ligne dure sur les questions liées à l'emploi ; les pouvoirs publics constituant les cibles privilégiées des activités de relations publiques.
- *Après*: filiales dirigées presque uniquement par des dirigeants locaux ; interaction avec les représentants du personnel ; mesures proactives pour améliorer la réputation.

2. LA DYNAMIQUE DES RELATIONS DU TRAVAIL EN CHINE : VERS LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Il y a actuellement un vif débat en Chine sur l'opportunité d'introduire ou non dans la législation chinoise du travail des dispositions instituant la négociation collective. Étant elles-mêmes parties prenantes du modèle de relations professionnelles européen, on pourrait s'attendre à ce que les entreprises européennes, une fois établies en Chine, soient des moteurs d'une amélioration des relations du travail. En réalité, on connaît bien peu de choses sur les pratiques et les droits individuels et collectifs au sein des coentreprises européennes actives en Chine. Des études récentes indiquent cependant que les entreprises européennes en Chine ne soutiennent pas les évolutions récentes qui vont dans le sens d'une amélioration des droits individuels et collectifs du travail (Chan et Hui, 2014).

Initiatives syndicales récentes pour établir un dialogue avec les syndicalistes chinois

En 2014, le Bureau des activités pour les travailleurs de l'OIT (OIT-ACTRAV) et la Fédération nationale des syndicats chinois (ACFTU) ont signé un protocole d'accord de coopération en vue de renforcer les capacités techniques des dirigeants et des militants syndicaux en Chine. Différentes organisations syndicales européennes participent à son programme de renforcement des capacités.

Deux initiatives originales récentes ont été lancées par des syndicats de branche pour renforcer la coopération syndicale avec les syndicalistes chinois au niveau des entreprises.

Le forum annuel de 2015 du syndicat allemand de la chimie (IG BCE) s'est penché sur la façon dont les syndicalistes allemands pouvaient soutenir les travailleurs chinois dans leur démarche de renforcement des droits du travail.⁶¹ Les participants se sont attachés essentiellement à répondre aux questions suivantes : à quoi ressemblent les relations du travail en Chine ? Existe-t-il déjà des contacts entre des représentants de travailleurs allemands et chinois ? Qui sont les partenaires appropriés pour établir une coopération efficace en Chine, sachant que l'ACFTU ne coïncide pas avec la conception allemande des normes du travail démocratiques ? Quelle est la stratégie d'IG BCE en matière de relations du travail en Chine ?

⁶⁰ Bian, Zagreb 2015

⁶¹ https://www.igbce.de/mitglieder/igbce-aktuell/10-15/branchenforum-chemie-2015/109584_03/12/2015.

Selon IG BCE, les entreprises allemandes du secteur chimique emploie environ 42.000 travailleurs en Chine, dont 9.000 sur le site de BASF et plus 13.000 chez Bayer AG.

La coopération entre les représentants allemands et chinois a fait l'objet d'un exposé du président du comité d'entreprise mixte de Bayer AG. En 2009, des élections syndicales ont été organisées et les représentants allemands du comité d'entreprise ont rencontré pour la première fois des représentants chinois en 2011. La même année, un séminaire sur le modèle allemand des relations professionnelles était organisé et une délégation chinoise était invitée à participer à une réunion d'un comité d'entreprise européen. Depuis, des représentants des travailleurs des deux pays ont été en contact par courriel et se sont rencontrés à plusieurs reprises.

À la suite de ce forum, **IG BCE a décidé de créer une équipe de compétences « Chine », chargée de mettre sur pied un réseau de coopération** entre les représentants des travailleurs allemands et chinois des entreprises chimiques allemandes. Dans la même veine, en novembre 2015, IndustriALL Global Union a tenu ses premiers ateliers sur l'automobile en Chine. Des représentants des syndicats et des directions de Volkswagen, BMW, Daimler, Honda, Toyota et AB Volvo ainsi que des dirigeants syndicaux d'Allemagne, de Suède, du Canada et du Japon ont pris part à ces ateliers. Comme le relève IndustriALL, « Ces ateliers ont pour but de développer la coopération avec des syndicalistes chinois au niveau des entreprises, d'échanger des expériences et de mieux connaître l'action syndicale en Chine »⁶².

Cette section est consacrée aux évolutions les plus récentes dans le domaine des relations collectives du travail en Chine. Elle commence par faire le point sur le nombre croissant de grèves en Chine qui révèle le décalage existant entre la législation du travail sur les droits individuels et le caractère éminemment collectif des conflits du travail (2.1). Elle analyse ensuite les pratiques émergentes de négociation collective et le débat politique qu'elles ont suscité (2.2), en se penchant en particulier sur le rôle essentiel joué par les ONG dans l'évolution récente des relations professionnelles en Chine (2.3).

2.1. Les conflits collectifs du travail en hausse

Une législation du travail fondée principalement sur les droits individuels

Depuis sa réforme économique en 1978, le gouvernement chinois a mis en place un cadre juridique, devenu obligatoire, qui organise les relations du travail entre les employeurs privés et les salariés⁶³. Cet ensemble de droits est essentiellement axé, dans son champ d'application, sur l'individu.

Les droits des travailleurs en Chine sont définis pour l'essentiel dans la loi sur le travail de 1994, la loi sur les syndicats de 1992 (modifiée en 2001), la loi sur les contrats de travail de 2008 (modifiée en 2013), la loi sur l'arbitrage et la médiation des conflits du travail de 2008 et la loi sur la promotion de l'emploi de 2008. Le salarié a droit à un contrat de travail, un salaire minimum, une semaine de travail de 40 heures avec des barèmes fixes pour les heures supplémentaires, une assurance sociale couvrant les prestations de pension, les soins de santé, le chômage, les accidents du travail et la maternité. Il a droit également à des indemnités en cas de rupture de contrat, à l'égalité de salaire pour un travail égal et à la protection contre les discriminations sur le lieu de travail.

62 « Premiers ateliers d'IndustriALL sur l'industrie automobile en Chine », site internet d'IndustriALL Europe.

63 Sous le régime de l'économie planifiée, les salariés/ouvriers ne représentaient qu'une proportion relativement faible de la population chinoise, en grande partie rurale, et avaient un « emploi à vie » et un large éventail d'avantages sociaux. Dans les années 90, près de 30 millions de salariés des entreprises publiques ont été licenciés alors que le marché urbain du travail s'ouvrait à des centaines de millions de travailleurs ruraux migrants. Le gouvernement chinois a, petit à petit, renoncé à ses compétences en matière de relations du travail au profit des patrons d'entreprises, les travailleurs étant dès lors embauchés sur la base de conditions dictées en grande partie par l'employeur.

Le salaire minimum

Le salaire minimum est déterminé par les gouvernements régionaux conformément aux lignes directrices établies en 2014 par le gouvernement national. Pour calculer les niveaux de salaire minimum mensuel et horaire, les gouvernements régionaux prennent en compte le niveau local du coût de la vie, les salaires locaux ainsi que l'offre et de la demande globale d'emplois. Il s'ensuit que les variations des niveaux de salaire minimum entre les régions chinoises sont considérables. Le salaire mensuel minimum le plus élevé en 2015 était celui de Shenzhen (2.030 yuans), soit à peu près le double du salaire minimum dans les districts ruraux les plus pauvres de l'intérieur du pays. Le salaire minimum est adapté chaque année, mais les gouvernements locaux ne sont pas tenus légalement de le faire.

Selon le plan quinquennal chinois (2011-2015), le salaire minimum devait progresser à un taux moyen de 13% l'an pour atteindre finalement 40% du salaire moyen dans chaque région⁶⁴.

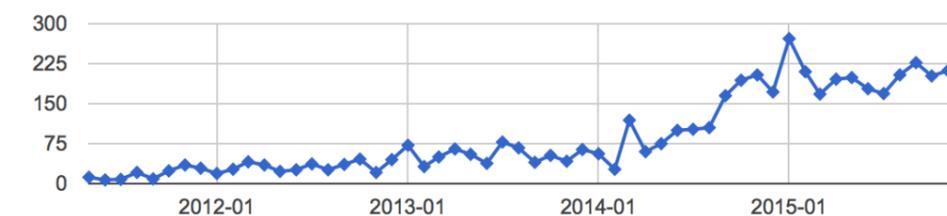
Les salariés ont également le droit de constituer un syndicat d'entreprise et le comité syndical de l'entreprise doit être consulté par la direction avant tout changement important touchant aux conditions et à la rémunération des travailleurs. Il n'y a cependant pas de liberté d'association en Chine et il n'existe qu'une seule organisation syndicale légalement autorisée, à savoir : All-China Federation of Trade Unions (ACFTU). Tous les syndicats d'entreprise doivent être affiliés à l'ACFTU via un réseau hiérarchique de fédérations syndicales locales et régionales. Avec (selon les chiffres officiels) ses quelque 288 millions de membres répartis dans 2,78 millions syndicats de base, l'ACFTU est la plus grande organisation syndicale du monde. L'ACFTU est surtout placée sous le contrôle et la direction du Parti communiste chinois⁶⁵.

Le droit de grève a été supprimé de la constitution chinoise de 1982 dans le cadre des réformes de « modernisation » de Deng Xiaoping. Cependant, il n'y a pas d'interdiction légale pour les travailleurs de mener une action de grève.

Évolution des conflits sociaux : des questions salariales à la représentation collective

Comme on peut le voir sur la carte des grèves du CLB⁶⁶, les grèves et les actions de protestation des travailleurs sont chose courante en Chine et leur nombre n'a fait que croître constamment depuis 2011, avec une forte accélération depuis 2014. En 2011, de 10 à 35 grèves étaient recensées chaque mois par le CLB, et de 30 à 75 en 2013. Pour 2014, le CLB dénombrait de 60 à 200 grèves par mois. Depuis le début de 2015, 200 grèves ont été recensées en moyenne chaque mois. Ces évolutions reflètent l'intensification du malaise social qui accompagne le ralentissement économique. Elles mettent également en évidence l'absence d'un mécanisme de régulation collective des relations du travail en Chine.

Figure 18. Évolution du nombre de protestations de travailleurs en Chine (2012-2015)⁶⁷



Les grèves touchent tous les secteurs d'activité, avec toutefois une prépondérance manifeste du secteur manufacturier.

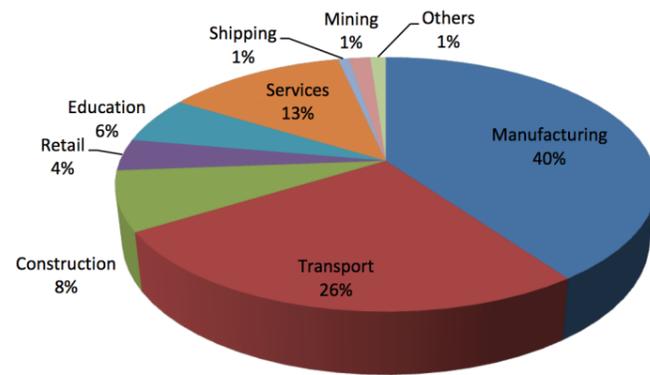
64 Centre de ressources du China Labour Bulletin (CLB) : <http://www.clb.org.hk/en/view-resource-centre-content/100206>, 03/12/2015.

65 Toute tentative de créer un mouvement syndical indépendant est perçue comme une menace politique par le Parti. Le seul moment dans l'histoire de la République populaire de Chine (RPC) où un syndicat indépendant a pu voir le jour fut en 1989 avec l'éphémère Fédération autonome des travailleurs de Pékin (BAAF). Le BAAF a été déclaré illégal et démantelé dans la foulée de la répression militaire de Pékin le 4 juin 1989.

66 <http://maps.clb.org.hk/strikes/en>

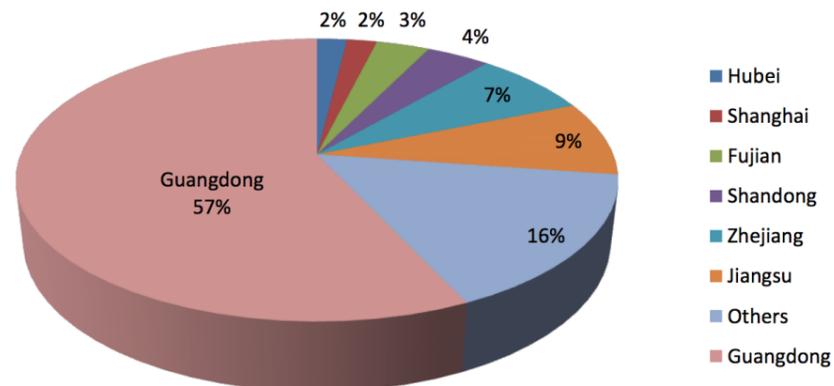
67 <http://maps.clb.org.hk/strikes/en>, 26/11/2015

Figure 19. Répartition par secteur d'activité des protestations de travailleurs en Chine (2011-2013)⁶⁸



De 2011 à 2013, l'essentiel de la contestation dans les usines en Chine s'est concentrée dans le cœur manufacturier de la région du Guangdong, et en particulier dans le delta de la rivière des Perles. On a recensé 267 incidents dans le Guangdong, soit près de 57% du nombre total. La contestation était également dense dans les provinces côtières de Jiangsu, Zhejiang, Shandong et Fujian, c'est-à-dire dans les zones économiquement développées de la Chine (voir chapitre 2).

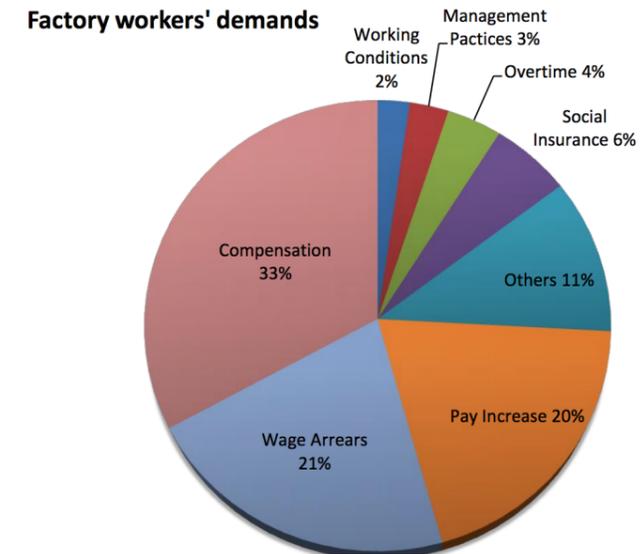
Figure 20. La protestation des travailleurs par région (2011-2013)⁶⁹



Les revendications les plus récurrentes lors de ces mouvements de protestation étaient liées aux difficultés économiques du secteur manufacturier. Les indemnités (après fusion ou délocalisation), les arriérés de salaire et les revalorisations salariales constituaient ainsi les trois quarts de l'ensemble des revendications renseignées sur la carte des grèves ; de nombreuses autres se rapportaient aux mesures de réduction des coûts adoptées par les directions des entreprises, telles que la réduction des avantages, des aides et des indemnités et le non-paiement des heures supplémentaires.

68 «Searching for the Union: the workers' movement in China 2011-2013», China Labour Bulletin, Février 2014.
69 ibid.

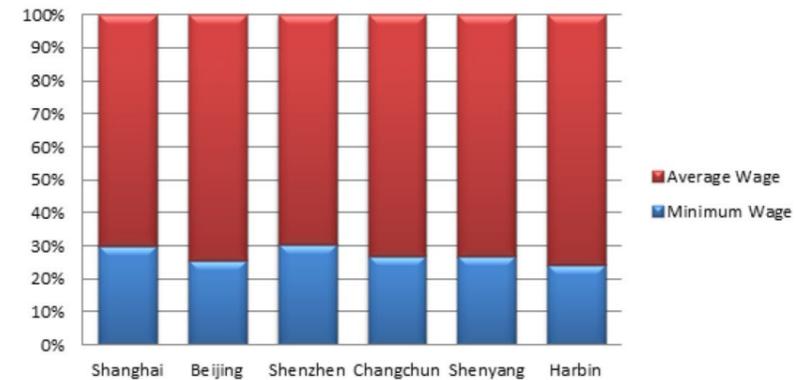
Figure 21. Les revendications ouvrières (2011-2013)⁷⁰



L'un des aspects les plus remarquables des revendications relatives aux indemnités formulées par les travailleurs au cours cette période est que, dans de nombreux cas, ces deniers demandaient des taux d'indemnisation plus élevés que le barème rendu obligatoire par la loi sur les contrats de travail qui stipule que les salariés licenciés ont droit à une indemnité équivalant à un mois par année d'ancienneté.

S'il est vrai que les salaires des ouvriers ont progressé en moyenne de 50% environ depuis la mi-2010, en revanche pour de nombreux ouvriers travaillant sur chaînes de production, les salaires restent beaucoup trop bas. Les lignes directrices du gouvernement national stipulent que le salaire minimum doit correspondre au moins à 40% du salaire moyen local. Dans la réalité, le salaire minimum se situe habituellement entre 20 et 35% du salaire moyen, à peine de quoi couvrir les frais de logement, de transport et d'alimentation. Les travailleurs rémunérés au salaire minimum, y compris ceux qui sont affectés à des chaînes de production, les ouvriers non qualifiés, les manutentionnaires, etc. doivent composer avec les heures supplémentaires, les primes et les aides pour se constituer une rémunération suffisante pour vivre. Il suffit dès lors que l'employeur supprime ou réduise les heures supplémentaires, les primes et d'autres avantages, pour voir les bas salaires exiger le rétablissement immédiat de la situation antérieure. Un autre facteur important dans les conflits salariaux relevés par le CLB est la disparité des salaires entre les travailleurs ordinaires, le personnel d'encadrement et les managers. En grande partie en raison de leurs niveaux de rémunération modestes, les ouvriers des chaînes de production sont particulièrement sensibilisés à toute mesure susceptible d'accroître davantage l'écart déjà important existant entre eux et le personnel d'encadrement et le management.

70 ibid.

Figure 22. Le salaire minimum en pourcentage du salaire moyen dans certaines agglomérations en 2015⁷¹

L'assurance sociale représente une avancée relativement modeste mais importante. Avec le fléchissement du nombre de jeunes au sein de la population active, les usines embauchent des travailleurs plus âgés et les maintiennent en activité plus longtemps. La trentaine passée ou au seuil de la quarantaine, nombre de travailleurs commencent à être plus attentifs à leur assurance-maladie et à leur pension. Conjugée aux récentes réformes qui permettent aux travailleurs migrants d'avoir plus facilement accès aux fonds d'assurance sociale, cette évolution a poussé un nombre grandissant de travailleurs à chercher à obtenir le paiement d'arriérés de primes remontant à plusieurs années, voire des décennies.

Plus récemment, des grèves en lien avec le **travail intérimaire** ont pu être observées. La *loi sur les contrats de travail* de 2008 avait vocation à assurer à tous les travailleurs du pays un contrat juridiquement contraignant avec leur employeur. La *loi sur les contrats de travail* stipule par ailleurs que l'on ne peut avoir recours au travail intérimaire que pour des postes temporaires, auxiliaires ou de remplacement mais les employeurs font régulièrement appel à des intérimaires pour des postes importants et du long terme. De plus, les employeurs rémunèrent souvent les travailleurs intérimaires avec des salaires moins élevés et leur accordent moins d'avantages que les salariés, enfreignant le principe de l'égalité de salaire à travail égal. En 2011, l'ACFTU estimait que le nombre d'intérimaires en Chine atteignait déjà 60 millions.

Comme le relève le CLB, la **protection des représentants des travailleurs contre les représailles de la direction** a été une des priorités des ouvriers pendant cette période. Il est important de noter ici que s'il n'est pas illégal de faire grève en Chine, le droit de grève n'est pas garanti par la Constitution et que les employeurs s'appuient souvent sur les dispositions de la *loi sur les contrats de travail* pour licencier les meneurs de grève. De temps à autres, des travailleurs se font arrêter après avoir pris part à une action de grève mais ils sont toujours inculpés pour troubles de l'ordre public et non pas pour participation à une grève en tant que telle. Un cas plus fréquent pour les meneurs de grève est d'être licencié par la direction pour de prétendues infractions au règlement de l'entreprise soit pendant la grève, soit quelques mois plus tard selon un processus connu en Chine sous le nom de « Règlement de compte après la récolte ». L'article 39, paragraphe 2, de la *loi sur les contrats de travail* stipule que les employeurs peuvent mettre fin au contrat de travail de tout salarié qui contrevient gravement au règlement de l'entreprise. Les travailleurs qui sont renvoyés pour avoir organisé des grèves et des actions de contestation peuvent solliciter l'arbitrage ou porter plainte contre leur employeur pour licenciement abusif. Toutefois, le coût financier et la durée d'une procédure judiciaire font que seuls les travailleurs les plus déterminés tenteront cette démarche. Les délégués syndicaux ont, cependant, droit à une protection légale lorsque, dans l'exercice de leur mandat, ils assurent la promotion et la défense des droits des travailleurs.

Une autre revendication qui s'exprime lors des mouvements de contestation est celle de la **tenue d'élections syndicales de base**. La majorité des syndicats d'entreprise sont contrôlés par la direction et représentent les intérêts de la direction. Ce n'est que très rarement que l'on verra un syndicat d'entreprise défendre réellement des travailleurs contre leur direction, comme ce fut le cas avec le magasin Walmart de Changde, dans le centre du pays, en avril 2014. Il y a 1,15 millions de permanents syndicaux qui travaillent dans différents bureaux de fédérations et de comités dans toute la Chine. Ce sont pour l'essentiel des bureaucrates qui n'entendent pas grand chose aux besoins des travailleurs ni à la manière de les représenter dans le cadre de négociations avec la direction. L'ACFTU continue à se voir comme un pont ou un médiateur entre les travailleurs et la direction plutôt que comme un porte-parole des travailleurs.

L'analyse des revendications qui sous-tendent les mouvements de grogne des travailleurs montre que, si elles concernent dans un premier temps l'amélioration des conditions de travail, elles s'orientent ensuite vers le droit à disposer d'une voix et d'une représentation démocratique. Cela parce qu'il existe un « *décalage entre le cadre juridique, fondé sur les droits individuels, et le caractère collectif des intérêts en jeu dans les conflits du travail* » (Chan et Hui, 2013, p. 17). *L'action collective passe ainsi d'une négociation sur les conditions de travail au droit à la négociation collective en tant que telle.*

2.2. Nouvelles pratiques et nouveau débat en matière de négociation collective

L'un des facteurs les plus constants dans les grèves et les mouvements de grogne est le caractère unilatéral des relations du travail en Chine. Avec le développement de l'économie de marché dans les années 90, main-d'œuvre et capital ont évolué comme deux entités distinctes, avec des intérêts distincts. Si Pékin a su mettre en place un cadre juridique fondé sur les droits individuels, les droits collectifs des travailleurs de s'organiser, de faire grève et de négocier ont été négligés. De ce fait, le cadre existant n'est pas adapté pour résoudre le nombre croissant de conflits collectifs du travail.

Cependant, l'action collective des travailleurs chinois induit Pékin à reconsidérer son approche des relations du travail, tant sur le plan théorique que pratique. Et en effet, les exemples ne manquent où l'on voit des responsables du syndicat, du Parti et du gouvernement chinois participer à des négociations collectives d'entreprise. De plus, un **débat s'est ouvert en Chine sur l'opportunité ou non de donner un cadre juridique à la négociation collective.**

Chan et Hui (2013) décrivent comment la contestation grandissante du monde du travail a accouché d'un mode de « négociation collective par l'émeute », une pratique qu'ils distinguent de la « consultation collective » purement formelle qui est de pratique courante en Chine.

« Consultation collective » (*jitixiashang*), plus que « négociation collective » (*jititanpan*), est l'expression qui prévaut en Chine pour désigner les dispositifs collectifs en matière de relations du travail, comme dans la loi sur les syndicats de 1992 (revue en 2001), la loi sur le travail de 1994 et la loi sur les contrats de travail de 2008. En fait, la législation chinoise du travail n'est pas totalement dépourvue de droits collectifs. Toutefois, Chan et Hui (2013) soulignent que **la consultation collective telle qu'elle est pratiquée actuellement diffère fondamentalement de la négociation collective dans son acception occidentale et qu'elle est restée en grande partie une démarche purement formelle.** Dans la plupart des cas rapportés, la consultation collective n'est pas initiée par les travailleurs et leurs représentants. Elle s'inscrit dans une démarche de proposition de la direction, les travailleurs ne participant activement à la consultation. Du reste, la consultation collective porte rarement sur des négociations salariales.

Les raisons de cette consultation collective pilotée par le gouvernement et/ou la direction sont liées au **rôle ambivalent des syndicats en Chine**. D'une part, les syndicats de base dans les lieux de travail opèrent sous la direction de l'ACFTU, en d'autres termes, sous le contrôle du PCC. De l'autre, leurs intérêts sont souvent liés à ceux de la direction et, dans plus d'un cas, leurs membres font partie de la direction. Il s'ensuit que « *représenter et défendre les intérêts des travailleurs n'est jamais une priorité dans l'agenda des syndicats, même s'ils subissent des pressions accrues de la part du Parti-État pour arbitrer les conflits du travail dont le nombre ne cesse de croître* » (Chan et Hui, 2013, p. 7).

Dans ces conditions, les travailleurs désireux de défendre leurs intérêts se voient contraints de passer outre le syndicat et de recourir à la grève⁷². Comme ce fut le cas lors de la vague de grèves de 2010, initiée par l'usine Honda de Foshan, cette agitation peut aboutir à une **négociation induite par l'action collective**, une forme de négociation connue sous le nom de « *collective bargaining by riot* » (négociation collective par l'émeute).

71 Centre de ressources du China Labour Bulletin (CLB): <http://www.clb.org.hk/en/view-resource-centre-content/100206>, 03/12/2015.

72 On souligne souvent que la nouvelle génération de travailleurs migrants s'est montrée moins tolérante à l'inégalité et à l'injustice, et qu'elle plus prompte à agir pour faire progresser ses droits (Chan et Hui, 2013; Froissard, 2014).

Honda Foshan : de la « négociation collective par l'émeute » à la « négociation collective pilotée par le Parti-État »⁷³ ?

En mai 2010, 1.800 travailleurs de l'usine Honda à Foshan sont partis en grèves pendant 17 jours, revendiquant une hausse salariale de 800 yuans pour les travailleurs réguliers comme pour les étudiants-travailleurs, et une réforme démocratique des syndicats. Dans un premier temps, la direction a eu recours à l'intimidation en licenciant deux militants et en faisant pression sur les « internes » pour qu'ils signent un engagement à ne pas mener ou organiser de grèves, ni à y prendre part. Malgré ces menaces, la grève s'est poursuivie.

La direction a alors formulé deux propositions de revalorisation salariales que les travailleurs ont estimées insuffisantes. Le syndicat officiel de l'entreprise n'a apporté aucun soutien aux travailleurs. Au contraire, il a même tenté de mettre fin à la grève en recourant à la violence et en tabassant les travailleurs-grévistes. Suite à cette montée de violence, le dirigeant de l'entreprise a convoqué des élections démocratiques. 30 représentants élus par les grévistes ont ensuite participé à la négociation salariale en présence des fonctionnaires du Bureau du travail, les représentants du gouvernement local, le président du syndicat d'entreprise et le président de la direction. Un accord est intervenu pour une revalorisation du salaire des travailleurs réguliers de 1.544 à 2.044 yuans et celui des étudiants internes de 900 à 1.500 yuans.

Toutefois, le dispositif particulier de représentation des salariés et de négociation salariale, mis en place pour l'occasion, n'a pas abouti à une réforme structurelle complète des relations du travail comme le demandaient les travailleurs. Les représentants provinciaux de l'ACFTU ont refusé de limoger le président du syndicat d'entreprise qui avait soutenu la direction pendant la grève. Les permanents syndicaux ont accepté d'organiser des élections mais en limitant la participation directe des travailleurs à la division, c'est-à-dire au premier niveau de représentation⁷⁴, certains travailleurs se trouvant dès lors exclus *de facto* de l'élection des responsables du syndicat d'entreprise. De plus, il semblerait que les candidatures aient fait l'objet de manipulations et que, de ce fait, de nombreux membres de la nouvelle équipe syndicale appartiennent à la direction de l'entreprise. Sur le plan des négociations, une nouvelle négociation salariale a eu lieu, avec une forte participation de représentants des autorités par le biais notamment des syndicats de province ou d'agglomération.

Suite à la vague de grèves qui a démarré à l'usine Honda de Foshan⁷⁵, la réforme syndicale et l'amélioration du système de consultation collective sont devenus des priorités pour l'ACFTU et le gouvernement. En juin 2010, l'ACFTU a publié un document intitulé : « Favoriser la mise en place de structures syndicales sur le lieu de travail et leur donner les moyens pour qu'elles puissent jouer pleinement leur rôle ». Ce document appelait à la tenue d'élections syndicales en accord avec les prescriptions légales et à la mise en œuvre concrète des dispositions de la loi sur le travail. En août 2010, le gouvernement de la province du Guangdong et la ville de Shenzhen ont publié de nouveaux projets⁷⁶ de réforme du système de consultation collective. Parallèlement, 13 autres provinces ont publié des documents pour promouvoir la négociation salariale collective.

On constate par ailleurs une participation accrue des représentants de l'État (qu'il s'agisse de représentants du gouvernement, du Parti ou des syndicats au niveau des provinces ou des agglomérations) dans les relations du travail au niveau des entreprises. Chan et Hui (2013) voient dans les changements récents intervenus dans les relations du travail en Chine une transition de la « consultation collective formelle » à la « négociation collective par l'émeute » qui, sous la pression de l'action de grève, débouche sur une « négociation collective pilotée par l'État ».

⁷³ Chan et Hui (2013).

⁷⁴ L'établissement comptait sept départements, comprenant chacun cinq divisions. Les travailleurs n'ont été autorisés à participer à l'élection qu'au niveau de leur division.

⁷⁵ La grève chez Honda a eu un impact considérable sur le militantisme syndical en Chine, tant au niveau local que national. Dans les semaines qui ont suivi la grève, d'autres actions de grève débouchant sur des négociations collectives ont pu être observées dans un autre établissement Honda (Zhongshan), sur de nombreux autres sites de production du secteur automobile (chez des sous-traitants de Hyundai, Toyota, Ford and BMW) ainsi que dans des usines étrangères de produits électroniques. Les analystes estiment qu'il est dans l'intérêt du gouvernement de juguler les grèves en obtenant des concessions économiques des entreprises.

⁷⁶ Le « Règlement sur la gestion démocratique des entreprises » du Guangdong et l' « Ordonnance sur la consultation collective » de Shenzhen. Les premières moutures avaient été publiées deux ans auparavant, mais ces projets avaient été abandonnés en raison de la forte opposition des associations professionnelles.

Ce n'est donc pas le pouvoir des associations de travailleurs qui amène les employeurs à la table des négociations, mais le pouvoir politique du PCC. Les auteurs insistent sur le fait que le **gouvernement ne soutient pas la négociation collective pilotée par les travailleurs dans le sens du mécanisme de démocratie industrielle théorisé par Webb** et qui est devenu un pilier essentiel du **modèle européen des relations professionnelles**. En raison des réserves de l'État, qui estime qu'une participation accrue des travailleurs serait source d'instabilité politique, les développements récents intervenus dans les relations du travail en Chine n'ont pas abouti à un débat ouvert sur le droit de libre association ou sur le droit de grève.

Il est intéressant de noter toutefois que la nouvelle pratique de négociation salariale a donné lieu à une négociation sur les règles mêmes de la négociation. Le changement actuel au niveau du discours ambiant, de l'expression dominante « consultation collective » à l'expression « négociation collective » témoigne **d'un véritable changement de paradigme dans la façon dont le PCC envisage les relations du travail** (Froissard, 2010). L'expression « négociation collective » implique l'acceptation même des négociations entre employeurs et salariés. Qui, à son tour, implique la reconnaissance de la conflictualité des relations du travail (Edwards, 2004), une vision qui diffère des relations du travail « harmonieuses » chères à l'approche historique du PCC. De plus, en allant au bout du raisonnement, elle ouvre la voie à d'autres formes de représentation et de règlement des conflits⁷⁷.

Par ailleurs, la poursuite de cette évolution vers une plus grande participation des travailleurs dépend également de la stratégie de la direction des entreprises. Chan et Hui (2014) relèvent, avec intérêt, qu'**une autre force s'oppose à l'amélioration des dispositions en matière de négociation collective en Chine : les associations professionnelles étrangères**. En fait, de nombreuses associations professionnelles étrangères ont marqué leur opposition au « règlement » du Guangdong et à l'« ordonnance » de Shenzhen. Ainsi, à Hong Kong, plus de 40 associations professionnelles d'entreprises ont publié dans la presse des pétitions d'opposition au projet⁷⁸. La Chambre de commerce américaine en Chine méridionale et l'Organisation japonaise du commerce extérieur à Hong Kong ont adressé un document de principe au gouvernement du Guangdong dans lequel elles exposent leur opposition à la législation. Conséquence : malgré la détermination de Pékin, l'examen des deux propositions de loi a été interrompu.

La Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine avait, en 2008, formulé sa crainte de voir la loi sur les contrats de travail augmenter les coûts de la main-d'œuvre (Chan et Hui, 2014). En revanche, la Chambre européenne n'a pas formulé de position officielle sur les instruments réglementaires du Guangdong et de Shenzhen en matière de négociation collective.

Positions des associations professionnelles européennes sur la législation chinoise en matière de négociation collective⁷⁹

Si la Chambre européenne n'a pas formulé de position officielle, certaines associations professionnelles nationales se sont exprimées sur les propositions réglementaires du Guangdong et de Shenzhen en matière de négociation collective.

La Chambre et l'Ambassade de France affichent une attitude « passablement détachée » sur la question.

La Chambre allemande en Chine méridionale n'a pas formulé de position officielle mais estime que ces législations n'affecteront pas beaucoup les entreprises allemandes, étant déjà habituées dans leur pays aux syndicats et à une réglementation du travail rigoureuse .

L'Ambassade de Suède soutient le projet de législation sur la négociation collective, affirmant que « le marché du travail en Chine est étrange et volatile ; la législation n'assure pas un fonctionnement efficace du marché du travail et la négociation collective est un moyen de le stabiliser ».

La Chambre de commerce du Benelux n'a pas exprimé de position officielle, mais les personnes interrogées ont épinglé des pour et des contres : « D'une part, ces instruments juridiques contribueraient à éviter les grèves et à maintenir la paix sociale mais, d'autre part, ils donneraient aux travailleurs le droit de fixer les salaires ».

⁷⁷ Malgré tous nos efforts, nous n'avons pu obtenir d'entrevue avec les responsables de l'ACFTU.

⁷⁸ <http://www.clb.org.hk/en/content/no-more-delay-urgent-task-implementing-collective-bargaining-guangdong>, 03/12/2015.

⁷⁹ Chan et Hui, 2014.

2.3. Le rôle crucial mais problématique des ONG dans le développement de la négociation collective

L'expression « négociation collective » a fait son apparition au début des années 2000. Ce sont les ONG de défense des travailleurs établies à Hong Kong et dans le delta de la rivière des Perles qui l'ont introduite (Froissard, 2014)⁸⁰. Avec le cabinet d'avocats Laowei de Shenzhen, elles ont également créé un site internet (2010) et une revue consacrée à la négociation collective (2011)⁸¹. Depuis 2010, un ou deux forums par an réunissent des responsables syndicaux, des juristes, des chercheurs et des ONG.

Les ONG de défense des travailleurs sont apparues dans les années 90 pour venir en aide aux travailleurs migrants qui se trouvaient exclus des droits sociaux et de la représentation syndicale. Depuis, elles se sont développées et multipliées. Froissard (2014) a recensé plus de 40 ONG de défense des travailleurs dans le delta de la rivière des Perles, 10 à Pékin et cinq dans le delta du Yangste, mais seulement sept au total qui sont activement engagées dans la promotion de la négociation collective. Les ONG qui oeuvrent à la promotion de la négociation collective sont toutes implantées dans le delta de la rivière des Perles. Elles regroupent d'anciens leaders ouvriers et des travailleurs sociaux, et sont financées par des ONG étrangères. Froissard (2014) attire l'attention sur le fait que ces ONG survivent dans une zone grise. La Chine ne permet pas aux individus de s'organiser de façon autonome et, pourtant, les ONG répondent à une exigence que les institutions officielles chinoises ne sont pas en mesure de satisfaire : « *considérées comme dangereuses par l'État qui craint qu'elles ne puissent déclencher une révolution, les ONG sont devenues essentielles pour l'État* ».

Depuis leur apparition, les ONG ont diversifié leurs activités. D'abord spécialisées dans la défense des droits individuels du travail, elles s'attellent aujourd'hui à promouvoir les droits collectifs. Leur rôle aujourd'hui consiste principalement à aider les travailleurs à organiser des élections ou à négocier avec les employeurs. En agissant de la sorte, les ONG – qui ne sont pas des entités élues – signalent, haut et fort, qu'elles n'entendent pas se substituer aux syndicats. Souvent, d'ailleurs, les ONG sollicitent le syndicat officiel pour soutenir les travailleurs.

Le Code de négociation collective du Guangdong : Le contenu perdu au fil du parcours législatif

Malgré une opposition acharnée de deux ans de la part des entreprises, le gouvernement du Guangdong a adopté, en septembre 2014, un Code de négociation collective. D'après les experts syndicaux, le texte final qui a été adopté diffère considérablement par rapport au projet initial. Revenons en 2010, le premier projet de texte avait pour but l'instauration d'un système de concertation permettant aux travailleurs de forcer un employeur à négocier sur les problèmes concernant le lieu de travail sans devoir passer par l'étape de la grève⁸². Le texte prévoyait des amendes à l'encontre des employeurs qui refusaient de négocier, renaient des informations ou négociaient de mauvaise foi. Plus important encore, si, par son attitude déraisonnable, l'employeur provoquait un arrêt de travail ou une grève perlée, les salariés ne pouvaient pas être licenciés du fait qu'ils auraient pris part à cette action.

Cependant, le règlement qui est entré en vigueur au Guangdong le 1^{er} janvier 2015 est revenu sur ces réformes. Il est donc peu probable qu'il ouvre la voie à la négociation collective. Dans sa version finale, le règlement relève le seuil permettant aux travailleurs d'exiger l'ouverture de négociations et supprime toutes sanctions possibles contre l'employeur. En cas de rupture des négociations en raison de la mauvaise foi de l'employeur, le règlement ne prévoit aucune protection pour les travailleurs qui répondraient par la grève. Dans pareil cas, le gouvernement local a l'obligation de faire appel aux administrations compétentes, y compris à la police, pour résoudre la situation.

Dans la pratique, le premier rôle des ONG est d'informer les travailleurs sur leurs droits, en l'occurrence, le cadre législatif du travail en vigueur, cadre dont, souvent, ils n'ont pas la moindre notion. Au cours des formations qu'elles assurent, les ONG insistent sur le fait que la législation en vigueur constitue un dispositif minimum et que les travailleurs sont en droit de demander plus. C'est pourquoi, elles aident les travailleurs à transformer une assemblée informelle de personnes en un groupe organisé. Pour cela, les ONG apprennent aux travailleurs comment organiser des élections, sur la base de candidatures spontanées. Les élections se déroulent soit dans le dortoir des travailleurs, soit dans les bureaux de l'ONG. Les représentants élus se répartissent ensuite les différentes tâches qui leur incombent : informer et organiser les travailleurs, négocier avec l'employeur, assurer la couverture médiatique. Les ONG aident également les représentants à mettre en place une stratégie en hiérarchisant les revendications selon leur priorité et en élaborant un ensemble d'actions pour mettre la pression sur l'employeur. Parfois, un fonds des travailleurs est mis en place pour couvrir les frais d'alimentation, de déplacement, de téléphone, etc.

Les réseaux sociaux jouent un rôle important dans l'organisation de l'action collective⁸³. Pour les travailleurs, ils représentent un moyen pour informer les gens de leur lutte, et notamment l'ensemble des travailleurs de l'établissement mais aussi au-delà des murs de l'usine, et en particulier les autorités locales. Pour les ONG, les réseaux sociaux sont un moyen de rester en contact avec les travailleurs.

Partant de cette expérience qu'ils ont partagée avec les travailleurs de la base, les militants des ONG ont publié en 2013 un Code de la négociation collective⁸⁴ qui s'appuie sur toute la pratique passée en matière de négociation. Ce texte a été publié sur Internet et soumis aux gouvernements provincial et national.

Les plans de Pékin pour contrôler au plus près les activités des ONG

Le 5 mai 2015, le gouvernement chinois a publié, pour commentaires, son projet de loi sur la gestion des organisations non gouvernementales étrangères et à l'étranger de la République populaire de Chine (Projet présenté en seconde lecture)⁸⁵. Les analystes étrangers s'accordent généralement à penser que s'il était adopté et appliqué dans sa forme actuelle, l'engagement de la société civile chinoise et l'engagement international s'en trouveraient considérablement affectés.

Le projet de loi prévoit d'imposer aux ONG un niveau élevé de supervision et contrôle sur l'ensemble de leurs activités qui seraient exercés par les services de sécurité publique et les autorités de contrôle chinoises. Le régime proposé menace de compromettre les intérêts de la Chine en privant le pays d'un apport considérable en termes de ressources, expertise et appui de la société civile.

On estime également que l'esprit et la lettre des dispositions du projet reflètent la tendance à l'intensification de la répression diffuse à l'égard de la société civile du pays depuis l'arrivée au pouvoir du président Xi Jinping en 2013⁸⁶.

En l'absence de liberté d'association, le militantisme syndical de base s'est développé en Chine à travers les ONG. Ces dernières jouent un rôle important dans l'éducation de la main-d'œuvre et dans le développement des capacités nécessaires à l'émergence d'un système de négociation indépendant. N'étant pas des syndicats, les ONG peuvent aider les travailleurs à mettre sur pied de véritables organisations syndicales en accompagnant et en aidant la tenue d'élections de base au sein de l'ACFTU ou en se transformant elles-mêmes en organisations de travailleurs organisées démocratiquement. Toutefois, les tentatives des ONG d'évoluer et de se transformer en organisations syndicales indépendantes avec leur propre structure de gouvernance et leur propre agenda de négociation ou de réformer l'ACFTU en partant de la base se heurtent depuis peu à une nouvelle forme d'opposition de la part de Pékin, plusieurs figures bien connues du militantisme syndical des ONG, ayant été arrêtées, privées de tout contact avec leurs avocats et familles, ou ayant tout simplement disparu. Ces événements récents nous rappellent, pour autant que cela soit nécessaire, qu'en l'absence de liberté d'association, la négociation collective véritable ne reste qu'un vœu pieux.

80 Rien de surprenant, par conséquent, à ce que le Guangdong et Shenzhen soient parmi les moteurs du développement réglementaire de la négociation collective en Chine.

81 Respectivement, China Collective Bargaining Forum et Collective Bargaining Research.

82 <http://www.clb.org.hk/en/sites/default/files/File/A%20Code%20of%20Collective%20Bargaining.pdf>, 03/12/2015.

83 http://www.clb.org.hk/en/sites/default/files/File/research_reports/searching%20for%20the%20union%201.pdf, 03/12/2015.

84 Pour la version anglaise du texte intégral, voir <http://www.clb.org.hk/en/sites/default/files/File/A%20Code%20of%20Collective%20Bargaining.pdf>, 03/12/2015.

85 <http://chinadevelopmentbrief.cn/articles/cdb-english-translation-of-the-overseas-ngo-management-law-second-draft/>, 03/12/2015.

86 <http://www.hrichina.org/en/legal-resources/hric-law-note-draft-law-foreign-ngos-undermines-chinese-civil-society-and-chinas>, 03/12/2015.

Conclusions et recommandations

Lorsque l'on compare l'UE et la Chine sur le plan des investissements, de la gouvernance, de la politique internationale et des modèles de relations professionnelles, on s'aperçoit que les différences ne pourraient pas être plus marquées : si l'UE représente une part importante des IDE en Chine, les investissements chinois ne représentent en revanche qu'une faible proportion des IDE en Europe. Toutefois, depuis 2014, les investissements chinois en Europe se sont emballés alors que les entreprises de l'UE ont déployé des plans d'investissement plus modestes en Chine. De plus, dans un contexte de ralentissement de l'activité économique, la Chine a mis en place une stratégie internationale visant, à la fois, à développer les activités chinoises à l'étranger et à acquérir la technologie et les compétences nécessaires pour sa nouvelle stratégie de développement interne fondée sur la qualité et les services. Dès lors, la négociation d'un accord d'investissement avec l'UE doit être perçue comme une démarche qui s'inscrit dans une stratégie plus vaste, dont la mise en œuvre s'opère également avec le soutien financier de Pékin. L'UE, au contraire, ne semble pas avoir de stratégie d'ensemble à l'égard de la Chine : en l'absence d'une stratégie commerciale et industrielle européenne, la négociation est menée dans une approche purement juridique axée sur des solutions techniques générales. L'UE entend inclure des dispositions particulières sur les droits de l'homme mais les droits du travail et l'emploi ne semblent pas constituer des points essentiels. Cela est d'autant plus problématique qu'un débat s'amorce aujourd'hui en Chine sur l'opportunité de se doter de systèmes de relations professionnelles comme la négociation collective qui est au cœur du modèle européen.

Pour ce qui est du comportement des entreprises et des investisseurs chinois, il semble que les différences soient minimes par rapport à leurs homologues américains et d'Europe occidentale. En somme, quand ils n'ont pas d'autre option, ils suivent généralement les règles et respectent les syndicats lorsqu'ils investissent. Lorsque la présence syndicale est faible et la négociation collective, discrète, aucun effort n'est fait pour rechercher le dialogue social ou la participation des travailleurs. Ces dernières années, les managers chinois ont eu du fil à retordre en Amérique latine et en Afrique. Le travail remarquable accompli par les bureaux ACTRAV de l'OIT dans ces régions constitue une référence : il montre que les syndicats peuvent défier avec succès les puissantes entreprises chinoises pour protéger leurs droits et se faire respecter.

Reste à voir cependant si un traité d'investissement entre l'UE et la Chine peut être l'occasion pour l'UE de définir une stratégie commune à l'égard de la Chine. Des études de cas plus approfondies au niveau des entreprises et des branches d'activité seraient nécessaires pour mieux comprendre les implications et les facteurs des stratégies d'investissement et leur incidence sur les relations du travail, en Chine comme en Europe.

Toutefois, le rapport suggère déjà implicitement les domaines dans lesquels des mesures pourraient être prises pour influencer les relations entre l'Europe et la Chine dans le sens d'une approche davantage axée sur l'emploi et le travail. Le tableau qui suit formule une série de recommandations pour une approche différente des relations d'investissement entre l'UE et la Chine.

Lutter contre les clichés

Ensemble de conclusions n° 1 :

- Les investissements chinois ne sont pas que de « bons » ou de « mauvais » investissements bien qu'ils soient craints par certains citoyens et certaines entreprises en Europe et accueillis favorablement par certains responsables politiques (Plan Juncker).
- Des gouvernements et des collectivités territoriales de l'UE ont conclu, sous le contrôle ou la supervision de l'État, des accords avec des entreprises chinoises, accords qui sont souvent gardés secrets alors qu'ils ont un impact sur les dépenses publiques et des répercussions importantes sur l'emploi.
- Les investissements chinois peuvent créer de l'emploi ou le protéger.
- Ils peuvent aussi donner lieu à des transferts de technologie ou à des délocalisations de la production hors Europe et causer des restructurations négatives en Europe.

Ensemble de conclusions n° 2 :

- Les investisseurs chinois s'adaptent à l'environnement local comme les autres investisseurs étrangers. Les entreprises européennes et américaines ne se comportent pas mieux que leurs homologues chinois lorsqu'elles opèrent dans les pays du Centre et de l'Est de l'Europe, ou dans certains secteurs.
- L'état de la législation du travail et la qualité des relations professionnelles dans le pays et le secteur de destination de l'investissement sont deux aspects fondamentaux.

Recommandations

5. Les investissements chinois ne devraient pas faire l'objet de discrimination mais être abordé dans une perspective de réciprocité. Tout traité d'investissement entre l'UE et la Chine devrait assurer une meilleure protection de l'économie de l'UE à l'égard de possibles abus de position dominante « financière » (accès au crédit via des organismes financiers publics) ou « chevaux de Troie ».
6. Les États membres de l'UE ou les collectivités territoriales devraient être plus transparents dans leurs accords bilatéraux avec les entreprises chinoises désireuses d'investir dans leur pays. Ils devraient consulter tous les acteurs concernés, y compris les organisations syndicales.
7. Les stratégies syndicales en matière de négociation, organisation et embauche revêtent une importance essentielle.
8. Ces stratégies peuvent être adaptées aux entreprises chinoises en s'inspirant des expériences d'autres syndicats qui ont déjà eu affaire à des entreprises chinoises et des expériences des syndicats africains et latino-américains recueillies par les ACTRAV.

La négociation

Ensemble de conclusions n° 4 :

- L'approche stratégique de la Chine en matière de développement économique et de ses secteurs d'activité est claire et bien structurée. L'UE est en difficulté parce que sa gouvernance économique timide pêche par l'absence d'une politique industrielle commune. L'UE fait preuve de naïveté dans les négociations en cours même si elle refuse l'ouverture de discussions sur le commerce.

Ensemble de conclusions n° 5 :

- La négociation en cours est différente des autres, en raison notamment de l'absence d'organisations syndicales indépendantes en Chine. C'est pourquoi l'UE fait pression pour que les normes de RSE et les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales servent de référence pour régler les questions relevant des relations du travail.
- Il y a parallèlement en Chine (y compris au sein du Parti-État) des forces qui, face à la montée du mécontentement social, prônent une approche pragmatique de la négociation collective, et d'autres qui cherchent à prévenir toute politisation des organisations de travailleurs.
- Quelques pas dans la bonne direction ont été accomplis (grâce aux programmes de renforcement des capacités de certaines organisations syndicales) pour séparer le rôle du syndicat de celui des employeurs, sans oublier les premières initiatives de l'ACFTU pour entamer des négociations collectives dans certaines entreprises, notamment sur les salaires et les conditions de travail.

Recommandations

12. L'UE devrait faire preuve de plus de transparence à l'égard des négociations en cours.
13. L'UE devrait adopter une approche plus stratégique en matière d'investissement, tant en Chine que dans l'UE.
14. L'UE devrait organiser au plus vite des auditions des partenaires sociaux des différents secteurs afin de pouvoir calibrer et fixer ses objectifs sectoriels et industriels.
15. L'UE devrait chercher à s'engager sur ces questions, en y associant également les partenaires sociaux européens. La RSE peut constituer un levier utile pour initier un processus de discussion démocratique au niveau de l'entreprise. Des nouvelles approches comme celles qui s'appuient sur le concept de « due diligence » (devoir de vigilance) pourraient être davantage soutenues et encouragées pour améliorer la responsabilisation des entreprises.
16. Toutefois, la RSE ne devrait pas être utilisée pour mettre hors-jeu la négociation collective qui est un droit fondamental des travailleurs et un facteur de stabilité économique.
17. Le dialogue social et la négociation collective font partie de l'acquis social communautaire et devraient également être encouragés comme pratiques exemplaires.
18. De nouveaux instruments devraient être utilisés, à savoir : la directive sur les informations non financières et les principes des Nations unies pour l'investissement responsable (UNPRI).
19. Le rôle des FSI est fondamental à cet égard.

La différence entre les investissements européens et les investissements chinois

Ensemble de conclusions n° 3 :

- Les entreprises chinoises sont des « concurrents déloyaux » parce qu'elles bénéficient de crédits financiers conséquents à des conditions auxquelles n'ont pas accès les entreprises de l'UE auprès des institutions financières européennes, ce qui peut effectivement être considéré comme illégal au regard de la réglementation européenne en matière d'« aides d'État ».

Recommandations

9. La transparence, des deux côtés, est un préalable essentiel avant de pouvoir discuter d'un traité d'investissement.
10. Le débat sur les marchés publics et sur les entreprises d'État devrait de toute urgence être abordé au niveau de l'OMC avant la fin des négociations entre l'UE et la Chine.
11. Le rôle de la BEI en matière de commerce et d'investissement devrait être renforcé.

La négociation

Ensemble de conclusions n°6:

- La participation des parties prenantes pourrait s'avérer plus limitée que dans les précédents ALE.

Recommandations

20. La ratification et la mise en œuvre complète des conventions fondamentales de l'OIT devraient être inscrites dans tout accord d'investissement. Les violations devraient faire l'objet d'une procédure rigoureuse de règlement des différends, pouvant entraîner, en dernier ressort, des conséquences économiques.
21. Tout en reconnaissant que l'absence d'indépendance des organisations patronales et syndicales chinoises limiterait considérablement la portée d'un forum mixte UE-Chine, il y a lieu de rechercher les meilleures pratiques en matière de participation des parties prenantes en s'inspirant des ALE UE-Cariforum et UE-Corée.
22. Une meilleure articulation doit être trouvée dans le cadre des niveaux existants de participation des travailleurs (CEE, comités de DS) et des dialogues sectoriels EU-Chine.

L'évaluation de l'incidence sur le développement durable

Ensemble de conclusions n°7:

- L'utilisation diffuse des modèles mathématiques de simulation ne permet pas de fournir aux négociateurs une information suffisamment ciblée.

Recommandations

23. La transparence des négociations est problématique. Les partenaires sociaux et les comités de dialogue social sectoriel européens devraient mieux associés aux EID.
24. Au cours du processus d'EID, la CES pourrait soulever la question du « mieux légiférer », une démarche qui pourrait amener à violer les dispositions du futur accord et d'autres accords en vigueur.

Qu'en est-il des travailleurs chinois ?

Ensemble de conclusions n°8:

- Les droits de grève et de négociation collective sont interdépendants. En Chine, les légères améliorations au niveau de la représentation des travailleurs et des droits de négociation collective sont un pas dans la bonne direction. Toutefois, sans des syndicats indépendants et sans droit de grève, on ne peut s'attendre à de grandes évolutions.

Recommandations

25. Le gouvernement chinois devrait reconnaître le droit des travailleurs à se doter des syndicats de leur choix.
26. Les entreprises européennes actives en Chine devraient encourager les processus d'élection transparents au travail et la négociation collective.
27. Elles devraient également autoriser les représentants européens et chinois légitimes à échanger et dialoguer entre eux.
28. L'UE devrait inclure le droit de grève et de négociation collective dans un chapitre consacré du développement durable.

Coordination des syndicats

Ensemble de conclusions n°9:

- Il y a un manque d'information sur les relations du travail au sein des entreprises européennes en Chine.
- Plusieurs syndicats européens ont commencé à organiser des visites chez leurs homologues chinois au niveau des entreprises.

Recommandations

29. La CES devrait demander à toutes les organisations affiliées de faire rapport sur leurs contacts et activités avec des organisations chinoises afin de pouvoir aider ces dernières à se coordonner.
30. À terme, cela pourrait aider à créer un réseau de représentants des travailleurs au niveau des entreprises, organiser des sessions de travail mixtes entre représentants chinois et européens au niveau des entreprises...
31. Le programme pluriannuel des ACTRAV sur le renforcement des capacités auquel participent différents syndicats de l'UE et les activités du TUAC en Chine sur les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales pourraient faire l'objet d'un soutien accru et être pris en compte dans les initiatives à venir.
32. La création de comités indépendants de santé et sécurité au travail pourrait être un premier pas vers une véritable représentation des travailleurs.
33. Les travaux des chercheurs montrent que les investisseurs chinois s'inscrivent actuellement dans un processus d'apprentissage de la gestion des ressources humaines. Quel rôle la CES et l'ETUI peuvent-elles jouer pour influencer cet apprentissage et favoriser une meilleure connaissance et une meilleure pratique de la négociation collective ?

Et après ?

Ensemble de conclusions n°10:

- Les économies chinoises et européennes connaissent un ralentissement. Un fléchissement, voire même une réduction drastique, de l'investissement sortant est à prévoir.
- La participation de 315 milliards d'euros de la Chine au plan Juncker aura une incidence certaine sur l'économie européenne. Mais dans quels secteurs ?
- Le débat sur le statut d'économie de marché pèse sur la négociation. La CES et BusinessEurope refusent tous deux de reconnaître le SEM de la Chine.

Recommandations

34. Le ralentissement de l'activité économique va entraîner une intensification des pratiques de dumping chinoises, comme pour l'acier. La Chine ne répond pas aux critères d'une économie de marché et cette question ne devrait pas s'inviter à la table des négociations d'un accord sur l'investissement.
35. Les négociations en cours devraient s'attacher d'avantage à la dimension sectorielle. La participation des FES et des FSI est fondamentale dans la phase actuelle.
36. La CES, si possible avec les employeurs, a droit à être entendue pour obtenir des éclaircissements sur le plan Juncker.

Références

- ANDRIJASEVIC, R. et SECCHETO, D. (2016, forth.), "Foxconn beyond China: Capital-labour relations as co-determinants of internationalization", in : Smith C. et Liu, M. (eds) (2016) *Work and Employment in China. A Labour Process Perspective. Critical Perspectives on Work and Employment Book Series*, Palgrave.
- BAKER & MCKENZIE (2015), "Reaching New Heights. An update on Chinese Investment into Europe".
- BARONE, B. and BENDINI, R. (2015a), "China: Economic outlook, 2015", Direction générale pour les politiques extérieures, Parlement européen, *In-depth Analysis*.
- BARONE, B. and BENDINI, R. (2015b), "Trade and Economic Relations with China 2015", Direction générale pour les politiques extérieures, Parlement européen, *In-depth Analysis*.
- BARTELS L., "The role of civil society in monitoring free trade agreements", non daté.
- Rapport de l'IBB «Le grand bond vers l'extérieur : Les entreprises de construction chinoises sur le marché mondial et l'engagement de l'IBB» (2013).
- BUSINESSEUROPE (2015), "EU-China relations: 2015 and beyond", mars 2015.
- Position de BUSINESSEUROPE, China's Market Economy Status, décembre 2015.
- CHAN et HUI, 2013 The Development of Collective Bargaining in China: From "Collective Bargaining by Riot" to "Party State-led Wage Bargaining", *The China Quarterly*, Volume 217 / Mars 2014, p. 221-242.
- Commission COMM(2010) 343 final, 7/72010 «Vers une politique européenne globale en matière d'investissements internationaux».
- Commission COM/2010/0612 final, «Commerce, croissance et affaires mondiales. La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020».
- Avis du CESE, 29/03/2015, «Le rôle du développement durable et la participation de la société civile dans les accords d'investissement autonomes entre l'UE et les pays tiers».
- Avis du CESE, 05/05/2011, «Évaluations d'incidence sur le développement durable (SIA) et la politique commerciale de l'UE».
- EMONS, O. (2013), "Ausverkauf der hidden Champions?", Hans-BöcklerStiftung, mars 2013.
- EMONS, O. (2015), "Übernahmen: Erfahrungen mit chinesischen Investoren in Deutschland", *WSI-Mitteilungen*, 02/2015.
- Position de la CES sur l'octroi du statut d'économie de marché à la Chine, 17 décembre 2015.
- CHAMBRE DE COMMERCE DE L'UNION EUROPÉENNE EN CHINE (2013), *Chinese Outbound Investment in the European Union*.
- FROISSARD, C. (2014), "L'émergence de négociations collectives autonomes en Chine", *Critique Internationale*, n° 65.
- PAWLICKI, P. (2015), "Chinese multinational companies in Europe. The case of telecommunication equipment industry. Huawei and ZTE", Mission d'expertise pour l'ETUI, Document de travail, Juin 2015.
- Pinsent Masons et le Centre for Economics and Business Research (CEBR), "China invest West: can Chinese investment be a game changer for UK infrastructure?", étude publiée le 29/10/2014.
- ROGERS D., "What would the UK do with \$169bn from China?", *Global Construction Review*, 05/11/2014.
- CNUCED, «Investment policy framework for sustainable development» (Cadre pour les politiques d'investissement au service développement durable), non daté.
- Van Den Putte Lore, Orbie Jan, Bossuyt Fabienne, Martens-Deborah, De Ville Ferdi. "What social face to the new EU trade agreements? Beyond the "soft" approach", Note d'information politique de l'ETUI, n°13/2015.



European Trade Union Confederation (ETUC)
Boulevard Roi Albert II, 5
B-1210 Brussels. Belgium



European Trade Union Confederation (ETUC)
Boulevard Roi Albert II, 5
B-1210 Brussels, Belgium

The ETUC is the voice of workers and represents 45 million members from 89 trade union organisations in 39 European countries, plus 10 European Trade Union Federations.